

Zes Suggesties voor Verbetering van de Toegang tot Recht

Alex Brenninkmeijer, Barbara Baarsma, Casper Schouten, Emile de Wijs, Erna Kortlang, Evert van der Molen, Frans van Dijk, Hans Hofhuis, Jaap Winter, Jan Maarten Slagter, Jan Moerland, Jos Sewalt, Krijn van Beek, Leendert Verheij, Martijn Snoep, Maurits Barendrecht, Mechteld van den Oord, Michiel Scheltema, Nora van Oostrom-Streep, Onno van Veldhuizen, Pablo van Klinken, Pauline van der Meer Mohr, Sadik Harchaoui, Sam Muller¹

In dit advies schetsen wij op persoonlijke titel enkele mogelijkheden om de toegang tot recht te verbeteren. Het gaat ons uitdrukkelijk om meer dan toegang tot *het recht* of toegang tot *de rechter*. Het gaat om rechtvaardige oplossingen van problemen tussen mensen, in het bijzonder voor diegenen die het minst conflictvaardig zijn. Het gaat ook om een goede ordening voor menselijke en zakelijke relaties, een ordening die conflicten waar mogelijk voorkomt. Het gaat ons dus uitdrukkelijk om de maatschappelijke effecten van de rechtspleging.

De aanleiding voor dit advies is de discussie over de gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit is van oudsher de titel en het middel om toegang tot recht voor alle delen van de samenleving te faciliteren. Dit middel staat ter discussie omdat het kostbaar is en omdat het de vraag is of het wel effectief is. Er zijn aanwijzingen dat barrières voor het vinden van rechtvaardigheid in de huidige tijd van een ander soort zijn dan die door gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen worden overwonnen. Er zijn bovendien aanwijzingen dat verbetering in de toegankelijkheid van rechtvaardigheid bereikt kan worden langs andere wegen dan die van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Daarbij komt dat de juridische sector te weinig innovatie laat zien. Juristen hebben moeite om de samenleving te overtuigen van de waarde die zij toevoegen. Het publiek krijgt zelden een nieuwe juridische dienst te zien die een probleem van de burgers systematisch sneller en prettiger oplost. Wat blijft hangen is het beeld van eindeloos voortslepende procedures (woekerpolissen, Srebrenica, vechtscheidingen, medisch letsel). De professie biedt dure 'papieren' diensten aan, die gemakkelijk via IT gestandaardiseerd en verbeterd kunnen worden (testamenten, oprichtingen, oplossingen voor klachten over producten). Op den duur is dit een bedreiging voor de legitimiteit van de juridische ordening.

Het is onze overtuiging dat de navolgende zes suggesties de uitkomsten voor rechtzoekenden kunnen verbeteren, terwijl tegelijkertijd het beroep op subsidies voor rechtsbijstand kan verminderen. Wij bevelen aan om deze

suggesties expliciet te betrekken in de discussie over de toekomst van de gesubsidieerde rechtsbijstand en zodoende tot een samenhangend geheel van initiatieven te komen om de rechtspleging in Nederland te verbeteren.

Kern van de problemen

Wat gaat er niet goed genoeg? Onze analyse is dat de meeste klachten over de rechtspleging terug te voeren zijn op de volgende oorzaken:

Regels sluiten niet aan bij problemen en oplossingen

Veel mensen hebben geen idee waar ze staan. Ze herkennen hun probleem niet goed meer als juristen hun diagnose hebben gedaan. De juridische professie heeft een sterke hang naar maatwerk voor iedereen in elke situatie. Maar hierdoor worden regels zo specifiek en zo veranderlijk dat mensen daar geen staat op kunnen maken. Voorbeelden zijn ingewikkelde regels voor alimentatie, de onduidelijke spelregels voor afwikkeling van geschillen over aandelenlease/woekerpolis, de nieuwe regels over ontslag in de Wet Werk en Zekerheid en de complexiteit van het erfrecht dat alleen te doorgronden is voor zeer goed ingevoerde specialisten. Veel voorbeelden van problemen die mensen tegenkomen, liggen bovendien op het grensvlak van straf- en bestuursrecht (inname rijbewijzen e.d.) of op het grensvlak van publiek- en privaatrecht. Geschillen over een dakkapel of de kap van een boom kunnen tot los van elkaar staande publiekrechtelijke en

privaatrechtelijke procedures leiden.

Waar de rechtsbedeling zo complex is, worden mensen makkelijk speelbal van hun eigen bange vermoedens of van andermans bluff. Van de zogeheten *schaduw van het recht* kan een veel sterker structurende werking uitgaan wanneer de rechtsregels voor de meest voorkomende problemen eenvoudig hanteerbaar zouden zijn.²

Ondoorzichtigheid van de markt

Wanneer men denkt juridische hulp nodig te hebben, is het bepaald geen sinecure iets passends in te huren. Kwalityet noch specialisaties zijn voor de klant makkelijk in te schatten. Bovendien vinden mensen het ingewikkeld de eigen rechtsvraag helder te formuleren.

De toernooivorm

Of juridische dienstverleners dat nu willen of niet, hun werk in de rechtszaal en daarbuiten voegt zich vanzelfsprekend naar de zogeheten 'toernooivormen' die de basis vormen onder ons procesrecht: eis tegenover verweer, standpunt tegenover standpunt, argument tegenover argument. De toernooivorm is kostbaar en vaak niet de meest succesvolle vorm om een conflict of misstand te verhelpen.

Hoge prijs voor individuele dienstverlening en te weinig standaardisatie

Juridische bijstand in de vorm van individueel advies, begeleiding en vertegenwoordiging door een advocaat is kostbaar voor individuen en voor kleine bedrijven. De vraag is of dit in het licht van de aard van een zaak of conflict altijd nodig is. In het huidige systeem zit te weinig prikkel tot standaardisatie. Behandelingen van juridische problemen volgens algemeen aanvaarde werkwijzen kunnen leiden tot verlaging van kosten, verhoging van kwaliteit en vergroting van de transparantie.

Stilstand

De discussie over de werking en toegankelijkheid van het rechtssysteem schiet voortdurend in dezelfde groef van bezuiniging tegenover minimale rechtstatelijke waarborgen. Het systeem zelf zit volkomen vast en is niet meer in staat om oplossingsroutes te genereren die meer maatschappelijke waarde toevoegen. Er zijn wel allerlei innovatieve initiatieven maar die komen nauwelijks uit de marge. Het lijkt er ook op dat veel advocatenkantoren te klein zijn om gericht aan innovatie en standaardisatie (vorige punt) te kunnen werken. Op deze manier komen we er niet achter waar en hoe het beter kan.

Tegenover deze imperfecties staat een veelheid aan nieuwe kansen om precies deze problemen aan te vatten. Er is allerlei nieuwe technologie en er is steeds betere ken-

nis over conflictbeslechting, over slachtofferschap en over verwerking van leed. Daarnaast is er een breed aanbod van mensen met vaardigheden en kennis om die nieuwe mogelijkheden in potentie te benutten. Bovendien is er bij juridische professionals veel animo om betere diensten te leveren en is er een publiek dat op veel (soms zeer uiteenlopende) manieren zelfredzamer is. Hier komt bij dat er wel degelijk allerlei innovatie is bij een diversiteit van formele en informele aanbieders, die het elk op een eigen terrein vaak goed doen. Deze innovaties lijken echter moeite te hebben om voldoende schaal te ontwikkelen.

Barrières voor het vinden van rechtvaardigheid in de huidige tijd zijn van een ander soort dan die door gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen worden overwonnen

Een onderliggend vraagstuk is dat van *gevestigde belangen en verdienmodellen*. Slimme innovaties hebben tot doel betere oplossingen te bieden in kortere en snellere procedures. Maar juist de procedures zijn de grondslag voor het werk en het inkomen van de beroepsgroep. Over de volle breedte. Hiervan gaat een perverse prikkel uit die op de een of andere manier moet worden bestreden of aangevuld met prikkels de goede kant uit.

Ten slotte bestaat de indruk dat de 'markt' voor geschiloplossing en ordening van menselijke verhoudingen in potentie veel groter is dan hetgeen nu wordt bediend. Bezuiniging op overheidsbekostiging doet diezelfde markt in de praktijk echter juist krimpen. Hiermee krimpt ook de ruimte voor vernieuwing.

Suggesties

Om de toegang tot recht in Nederland te verbeteren, doen wij de volgende suggesties (steeds gevolgd door een kort schets van de overwegingen):

1. Een expliciet beledenen moraliteit van juridisch vakmanschap ten dienste van de samenleving

Ten minste een deel van de opleiding van juridische beroepsbeoefenaren moet gewijd zijn aan de ethische

Auteurs

1. Aan het eind van de tekst worden de huidige en vorige functies van de ondertekenaars genoemd. Deze zes suggesties zijn de vrucht van twee *brainstorms* die in mei 2015 werden georganiseerd bij Hiil. Innovating Justice in Den Haag, gefaciliteerd door Krijn van Beek. Ze zijn niet het resultaat van een diepgravend onderzoek, maar komen juist

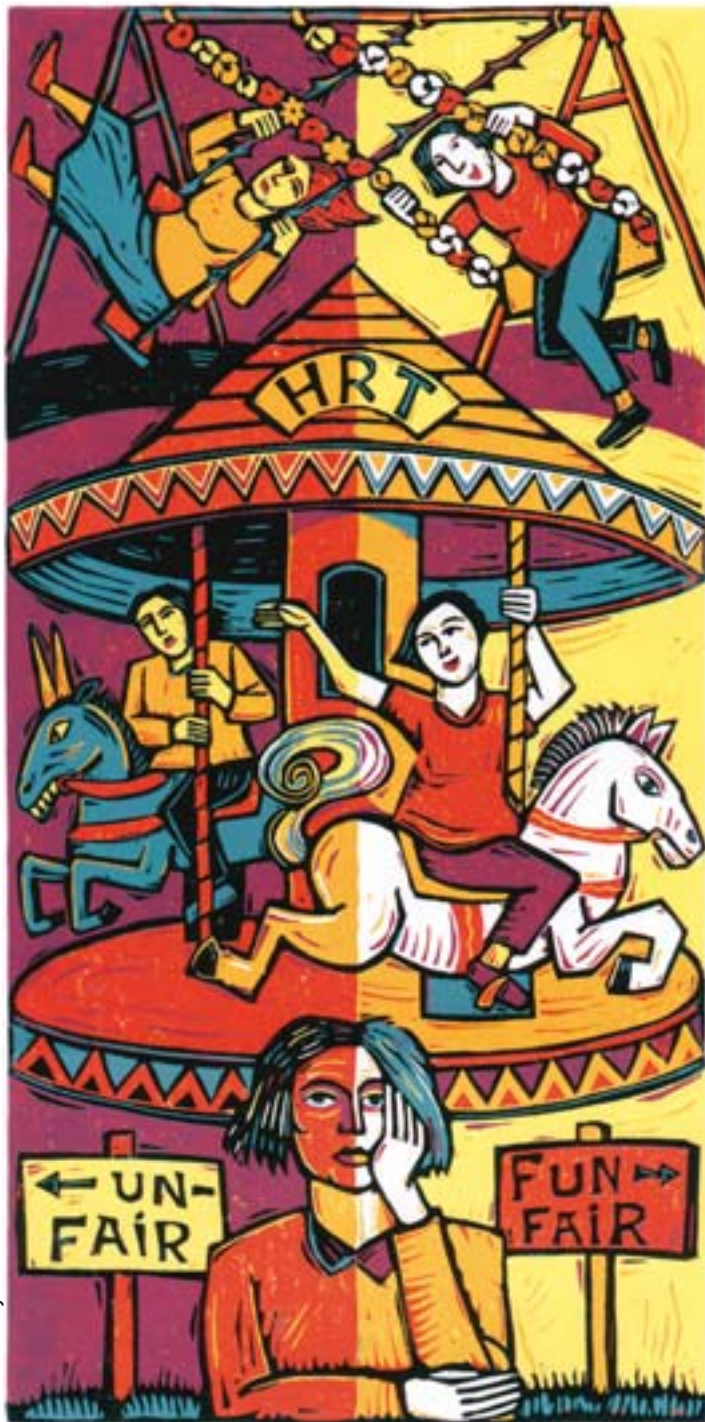
wel voort uit een zeer gerichte bundeling van kennis en ervaring. Een deel van de ondertekenaars was deelnemer aan de *brainstorms*, anderen hebben schriftelijk hun ideeën ingebracht. In het algemeen is de gedachte dat de zes suggesties samen de dynamiek van het speelveld structureel ten positieve zullen veranderen. Het zijn geen heroïsche interventies in de zin dat ze alles in

één keer ten goede keren, maar ze verleggen de aandacht en sturen zo de koers van het systeem bij. Per saldo zullen ze de werking van het recht versterken en de gang naar de rechter verminderen – en daarmee het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Een uitgebreidere versie, waarin met name meer verwijzingen naar overige literatuur is opgenomen is te vinden op:

<http://www.hiil.org/insight/zes-suggesties-verbetering-van-de-toegang-tot-het-recht>

Noten

2. Met 'schaduw van het recht' wordt bedoeld dat partijen in hun handelen de bedoeling van de wetgever internaliseren, zonder daarvoor eerst naar de rechter te hoeven gaan.



© Owain Kirby/illustration Works/Corbis

waarden die bij de uitoefening en organisatie van het vak horen. Dit geldt ook voor hun permanente bijscholing. Kern hierbij moet steeds zijn: 'wat was ook weer de bedoeling, wordt mijn cliënt hiermee echt duurzaam geholpen?'

Wat juristen vooral zou moeten verbinden zijn waarden: hoor en wederhoor, respect voor mensen met al hun eigenaardigheden, erkenning voor een probleem dat ze boven het hoofd groeit, rechtvaardige en werkbare oplossingen, transparante criteria daarvoor die gelijke behandeling bevorderen. De uitoefening van het juridische beroep gaat gepaard met fundamentele dilemma's, zoals bijvoorbeeld die tussen commerciële en cliëntenbelangen.

De maatschappelijke meerwaarde van de juridische beroepsuitoefening is erbij gebaat als de beroepsbeoefenaren met enige regelmaat expliciet op deze dilemma's reflecteren. Zo ontstaat meer evenwicht tussen het technisch-juridische en het dienstverlenende, maatschappelijke en intermenselijke belang van de juridische beroepsuitoefening. Zo wordt de afstand tussen de juridische werkelijkheid en de echte wereld verkleind.

2. Een IKEA-test helpt de regels praktischer maken

Als het erop aankomt, kun je het dan zelf? Deze vraag wordt wel de IKEA-test genoemd naar de eenvoud van de zelfbouwmeubels en bijbehorende handleidingen van het Zweedse woonwarenhuis. Nieuwe regelgeving waar veel

Wat juristen vooral zou moeten verbinden zijn waarden

burgers mee te maken krijgen, zou aan de IKEA-test moeten voldoen. Als voortschrijdend programma zou bestaande wetgeving ook op dit niveau moeten worden gebracht, evenals de regels die anderen dan de wetgever vormen, zoals de rechtspraak. De IKEA-test impliceert bovendien dat wetgeving en procedures van een toegankelijke handleiding worden voorzien.

De IKEA-test beoogt een structurele ommekeer in het almaar complexer worden van de juridische omgeving. Als de regels helderder worden, zullen mensen er makkelijker gebruik van maken en naar handelen. Hierdoor groeit de toegang tot recht, terwijl de gang naar de rechter daalt. Tevens zouden mensen makkelijker de juiste route door het recht kunnen vinden of daarnaar verwezen kunnen worden.

3. Prikkel om oplossingen te stimuleren in plaats van procedures

Oplossingen belonen in plaats van procedures. Het klinkt eenvoudiger dan het in praktijk kan zijn. Toch moeten er stappen gezet worden om perverse prikkels te vervangen door of aan te vullen met prikkels 'de goede kant op'.

Enkele denkrichtingen om dit te realiseren zijn:

- a. rechters verantwoordelijk maken voor een zo goed mogelijke oplossing van het conflict als geheel (in plaats van slechts voor de voorliggende claim). Dit impliceert bijvoorbeeld dat problemen van een gemengde privaats-/publiekrechtelijke aard of van gemengde privaats-/strafrechtelijke aard bij één geschilbeslechter worden ondergebracht.
- b. Voor multiprobleemgevallen zouden sociaal raadslieden bekleed kunnen worden met doorzettingmacht, waarbij de rechter toeziet op rechtsbescherming en onpartijdigheid. De raadslieden worden beloond als ze de situatie duurzaam oplossen, ook (of zelfs extra) als ze een conflict oplossen zonder het systeem te belasten.
- c. Er is onvoldoende uitdaging voor rechtshulpverleners (of gerechten) om bepaalde zaken effectiever en gestan-

daardiseerd te behandelen en daardoor voor meer zaken goede oplossingen te bieden. De vergoedingen voor gesubsidieerde rechtsbijstand zouden kunnen worden vervangen door maximumvergoedingen. Dit kan per uur maar ook per zaaktype. Om effectief te zijn zou hieraan een tariefafhankelijke eigen bijdrage moeten worden gekoppeld. Een andere optie is een vast bedrag per zaak, zodat een prikkel ontstaat om zo oplossingsgericht mogelijk te werk te gaan. Advocaten, gerechten en anderen moeten de financiële mogelijkheid krijgen om innovatief aanbod met een passend verdienmodel te ontwikkelen in het gesubsidieerde segment (bijvoorbeeld voor zaken waar ze veel routine in hebben).

d. Het instellen van een aantal jaarlijks uit te reiken onderscheidingen (inclusief 'Oscar'-uitreiking) voor meest vernieuwende en succesvolle conflictbeslechtingen – in verschillende categorieën. Ten minste enkele van deze onderscheidingen zouden moeten worden toegekend voor beste beloningsvorm van een oplossing (in plaats van procedure) voor cliënten.

e. Bij verplichte procesvertegenwoordiging kan een (vrijwillige) bijdrage worden gevraagd ten behoeve van een op te richten pro deo fonds.

Dit voorstel beoogt stap voor stap een ander kostenbewustzijn te initiëren: er zijn genoeg partijen die goede oplossingen willen bieden, maar de wind van de betaling waait consequent een andere kant op. Het voorbeeld van de almaar voortslepende woekerpolisaffaire illustreert dit fenomeen: zonder dat van enige afzonderlijke procedure gezegd kan worden dat die overbodig zou zijn, krijgt het geheel een volstrekt eigen dynamiek en blijven oplossingen uit.

Er zijn genoeg partijen die goede oplossingen willen bieden, maar de wind van de betaling waait consequent een andere kant op

Het onderbrengen bij één geschilbeslechter die verantwoordelijkheid krijgt over een conflict als geheel (3a) is effectiever dan het afzonderlijk harmoniseren van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures.

De bijdrage aan het pro deo fonds (3e) leidt tot een zekere herverdeling van opbrengsten van advocaten (kantoren) die weinig naar advocaten(kantoren) die veel toevoegingen doen. De bijdrage is gekoppeld aan de verplichte procesvertegenwoordiging omdat die tot een zekere mate van monopolievoordelen leidt.³ Dit voorstel draagt tegelijk bij aan suggestie nummer 1: het bevorderen van een expliciet beleden moraliteit van het vak ten dienst van de samenleving.

4. Een *right to challenge* geeft nieuwe toetreders een kans⁴

Er zou een breed en algemeen toepasbaar *right to challenge* kunnen worden geïntroduceerd waarmee innovatieve aanbieders bestaande procedures kunnen vervangen door betere. Rechtbanken, rechtsbijstandverzekeraars of vernieuwende ICT-en-recht-bedrijven die een betere of kosteneffectievere manier van behandeling van bijvoorbeeld huurgeschillen ontwikkelen, zouden de bestaande procedures moeten kunnen uitdagen. Na een geslaagde pilot, zouden zij een kans moeten krijgen op landelijke invoering, snel aangepaste regelgeving en (waar nog nodig) subsidie.

Een dergelijke *right to challenge* opent de deur voor een verscheidenheid aan kleine en grotere innovaties die vanuit andere kennisgebieden het juridische terrein structureel zouden kunnen verbeteren. Het zet een proces van evolutie in gang: stap voor stap helderder, toepasbaarder en praktischer, zonder revolutionaire stelselwijzigingen. Dit biedt bestaande partijen tevens de mogelijkheid innovatie te omarmen en zelf speler te worden in de stapsgewijze verbetering.

Veel beroepsbeoefenaren lijken angstig voor een krimpende markt, terwijl de maatschappelijke behoefte aan werkzame juridische dienstverlening juist groeit. Buurtbemiddeling, mediation, herstelrecht en online conflictbeslechting lenen zich stuk voor stuk voor exploratie door ondernemende private partijen. De overheid zou deze ontwikkeling kunnen bevorderen en zo het aanbod van rechtvaardige oplossingen juist vergroten en daarmee tevens meer ruimte voor vernieuwing en verbetering creëren. Hierbij is het steeds van belang dat een rechter kan toetsen of geschilbeslechtsers onpartijdig zijn en niet de belangen van (sommige) hulpzoekenden schaden.

De wetgeving rond procedures en juridische dienstverlening zou zo moeten worden ingericht dat dit uitdagingrecht snel en effectief kan worden uitgeoefend. Voorbeelden kunnen worden ontleend aan de medische sector en de sector van penitentiaire interventies, waar nieuwe behandelingen systematisch ontwikkeld en getoetst worden.

5. 'Maatschappelijke Doelen' voor een betere werking van ons rechtssysteem

Een brede gezaghebbende werkgroep benoemt de acht meest urgente maatschappelijke problemen op het gebied van de werking van het recht. De werkgroep agendeert met veel tamtam het oplossen van deze acht problemen over een periode van de komende tien jaar. De werkgroep benoemt tevens indicatoren om de voortgang te kunnen bijhouden en beschikt over middelen om jaarlijks voortgang te meten en te rapporteren.

Naar analogie van de werking van de Millennium Goals van de Verenigde Naties, of indertijd de doelstelling om het aantal verkeersdoden terug te brengen, zal dit

3. Zie bijv. B. Baarsma, 'Sociale advocatuur; over maatschappelijk verantwoord ondernemen en de gefinancierde rechtsbijstand', *NJB* 2007/70, afl. 2, p. 81 e.v.

4. In het Nederlands zou dit een 'recht van uitdaging' kunnen gaan heten; voor de duidelijkheid hier verwijzen we bewust naar de al in Groot-Brittannië bestaande praktijk.

voorstel allerlei actoren verleiden zich op de oplossing van de genoemde acht problemen te gaan richten. Oplossingen kunnen uit onverwachte hoek komen. De kunst wordt om maatschappelijke problemen die met de werking van het recht te maken hebben, precies te benoemen. Bijvoorbeeld: kinderen mogen niet meer de dupe zijn van een echtscheiding. Of: massaschadezaken moeten binnen een jaar tot een structurele oplossing komen. De ervaring met de Millennium Goals leert dat goed geformuleerde maatschappelijke doelstellingen – in termen van problemen van burgers – die consequent in het openbaar gemonitord worden, een grote invloed kunnen hebben op de oriëntatie van een heel veld. Als betekenisvolle consequentie zou het bovendien hebben dat de praktijk van stap voor stap verbetering ook in breder perspectief kan worden gewaardeerd. De samenstelling van de werkgroep is bewust breder dan de juridische wereld. Er is een Canadees voorbeeld: *reaching equal justice: an invitation to envision and act*: <http://www.cba.org/CBA/equaljustice/main/>.

6. Een IENS voor het rechtssysteem maakt de markt transparanter

Waar cliënten slechts zelden een juridische dienstverlener hoeven te kiezen, ontstaat geen ervaring. Om een IENS voor juridische dienstverleners te creëren en bestaande spelers op dit terrein te ondersteunen zou het Ministerie van VenJ een *challenge* kunnen uitschrijven – en de beste kandidaat belonen met een zeker startkapitaal. Deze *challenge* kan zich ook uitstrekken tot transparantie en vergelijkbaarheid van open source contracten en andere digitale producten die op internet te vinden zijn.

Meer spelers en meer dynamiek kan alleen gekanaliseerd worden als dat gepaard gaat met voldoende zichtbaarheid van werkzame kwaliteit. Publieke klantrecensies zijn hiervoor onmisbaar – de kunst is om dat mechanisme te versterken en aan te vullen met bijvoorbeeld elementen van *peer review*. Er zijn al initiatieven in de markt die in deze richting gaan en verdere opschaling verdienen.

Ondertekenaars

Wij onderschrijven de hiervoor gedane suggesties, uitdrukkelijk op persoonlijke titel.

De genoemde (voormalige) affiliaties zijn opgenomen, alleen om een indruk te geven van de kennis en ervaring die als input hebben gediend voor de hiervoor genoemde zes suggesties:

Alex Brenninkmeijer	Lid van de Europese Rekenkamer en Hoogleraar REBO UU
Barbara Baarsma	UvA, SER, Managing Director
Casper Schouten	SEO Economic Research
Emile de Wijs	Partner Kennedy van der Laan (voorheen o.a. Buro voor Rechtshulp, Advocatenkollectief Rotterdam)
Erna Kortlang	Bedrijfsjurist en secretaris Stichting Achmea Rechtsbijstand
	Notarispartner TeekensKarstens Notarissen (voorheen

Evert van der Molen	o.a. voorzitter KNB) President Rechtbank Noord Holland (voorheen o.a. Rechtskundige dienst FNV)
Frans van Dijk	Raad voor de Rechtspraak (voorheen o.a. Amnesty International, Ministerie van Justitie)
Hans Hoffhuis	Rechter-plaatsvervanger Rechtbank Den Haag (voorheen o.a. President Rechtbank Den Haag)
Jaap Winter	Voorzitter College van Bestuur Vrije Universiteit (voorheen o.a. De Brauw Blackstone Westbroek)
Jan Maarten Slagter	Programma Directeur New Board Program Nyenrode (voorheen o.a. Loeff Claeyts Verbeke, VEB)
Jan Moerland	Lid directie DAS, bestuur RIAD, International Association of Legal Protection Insurers
Jos Sewalt	Directeur Stichting Achmea Rechtsbijstand (voorheen o.a. Delta Lloyd, Interpolis)
Krijn van Beek	Strategieontwikkelaar (voorheen o.a. WRR, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Ministerie van VenJ)
Leendert Verheij	President Gerechtshof Den Haag (voorheen o.a. Studiecentrum Rechtspleging, SSR)
Martijn Snoep	Managing Partner De Brauw Blackstone Westbroek
Maurits Barendrecht	Universiteit Tilburg, Hiil Innovating Justice (voorheen o.a. De Brauw Blackstone Westbroek)
Mechteld van den Oord	Co-Founder Advocatenwijzer (voorheen o.a. Allen & Overy)
Michiel Scheltema	Regeringscommissaris AWB
Nora van Oostrom-Streep	KNB, Nauta Dutilh, Executive Director Law Firm School (voorheen o.a. Universiteit Utrecht)
Onno van Veldhuizen	Burgemeester Hoorn (voorheen o.a. Loeff Claeyts Verbeke)
Pablo van Klinken	CEO Justitia Omnibus (voorheen o.a. KSU juridische uitgeverij en SDU)
Pauline van der Meer Mohr	Voorzitter CvB Erasmus Universiteit
Sadik Harchaoui	Society Impact (voorheen o.a. OM, Forum, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling)
Sam Muller	Hiil Innovating Justice (voorheen o.a. Leiden University, UN, International Criminal Court) •