

Toegang tot recht

Advies 32

Den Haag, december 2004

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is de adviesraad van het Kabinet en de Staten-Generaal op het gebied van maatschappelijke participatie en stabiliteit. De RMO adviseert zowel gevraagd als ongevraagd over de hoofdlijnen van beleid. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese (vice-voorzitter), mevrouw ir. Z.S. Arda, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, mevrouw mr. D.A.T. van der Heem-Wagemakers, de heer drs. H.J. Kaiser, de heer prof. dr. W. van Voorden, de heer drs. F. Vos en de heer prof. dr. M. de Winter.

De heer dr. K.W.H. van Beek is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
rmo@adviesorgaan-rmo.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2004

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Voorwoord

Eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid zijn momenteel veelvuldig gebruikte begrippen. Het kabinet-Balkenende II streeft ernaar dat burgers meer eigen initiatief gaan tonen en niet alles automatisch van de overheid verwachten. Dat uit zich op talloze terreinen, van sociale zekerheid tot veiligheid, en van het milieuvraagstuk tot het debat over normen en waarden.

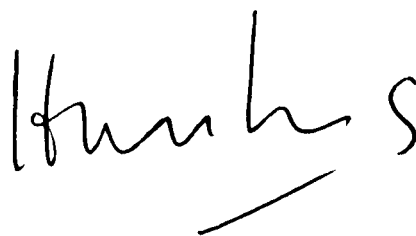
In dit advies stelt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) de vraag wat het streven naar eigen verantwoordelijkheid betekent voor de wijze waarop burgers hun sociale relaties inrichten en omgaan met (eventuele) juridische problemen binnen die relaties. Zijn burgers in staat om zich staande te houden in een samenleving waarin – met een beroep op het recht – steeds meer in de onderlinge sfeer moet worden geregeld? Wat hebben burgers daarvoor nodig? En hoe kan worden voorkomen dat er een te groot verschil ontstaat tussen ‘sterken’ en ‘zwakken’ in het recht?

De RMO maakt in dit advies dankbaar gebruik van de onlangs verschenen Geschilbeslechtingdelta van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). De Geschilbeslechtingdelta bevat veel gegevens over hoe burgers omgaan met (potentiële) rechtsproblemen. Ook het contact met het WODC zelf heeft de RMO als prettig ervaren. Verder wil de RMO op deze plaats prof. mr. J.M. Barendrecht, mr. Y.P. Kamminga en prof. mr. N.J.H. Huls bedanken voor hun (voor)onderzoek en feedback op het voorliggende advies. Het rapport van Barendrecht en Kamminga is als bijlage 3 in dit advies opgenomen. Ook van de deskundigheid van anderen heeft de RMO tijdens dit advies dankbaar gebruikgemaakt (zie bijlage 4).

De raad spreekt de hoop uit dat dit advies een bijdrage kan leveren om de burgers versterking te bieden in een samenleving waarin verantwoordelijkheden steeds meer bij hen worden neergelegd.

De RMO-commissie die dit advies heeft voorbereid, bestaat uit:

- mevrouw mr. D.A.T. van der Heem-Wagemakers (raadslid en commissie-voorzitter);
- mevrouw ir. Z.S. Arda (raadslid);
- dr. R. Janssens (secretariaat, projectleider);
- mevrouw dr. A.P. Jonkers (secretariaat, werkzaam bij de RMO van 1 februari tot 1 september 2004).



prof.dr. H.P.M. Adriaansens
voorzitter



dr. K.W.H. van Beek
secretaris

Inhoud

<i>Samenvatting</i>		7
1	<i>Inleiding</i>	11
	1.1 Probleemstelling	12
	1.2 Opbouw advies	13
2	<i>Maatschappelijke ontwikkelingen</i>	15
	2.1 Weinig rechtsconsumptie, veel onderhandelen	15
	2.2 Meer welvaart, meer onderling verkeer, minder overheid	16
	2.3 Marktwerking en privatisering	17
	2.4 Risico en aansprakelijkheid	19
	2.5 Recht en hulp	20
3	<i>De praktijk</i>	23
	3.1 De Geschilbeslechtingsdelta	23
	3.2 Kwetsbare burgers, kwetsbare relaties	25
	3.3 Fricities in het rechtssysteem	28
	3.4 Toegang tot informatie, begeleiding en interventie	31
4	<i>Oplossingsrichtingen</i>	34
	4.1 Versterking van het probleemoplossend vermogen	34
	4.2 Een 'klantgericht' rechtssysteem	37
	4.3 Een herkenbaar en vertrouwenwekkend rechtsklimaat	40
	<i>Literatuur</i>	43
<i>Bijlage 1</i>	<i>Adviesvraag</i>	47

Bijlage 2	<i>Knelpunten in de toegang tot recht</i>	51
	<i>Rienk Janssens en Petra Jonkers</i>	
Bijlage 3	<i>Toegang tot recht: de lasten van een uitweg</i>	81
	<i>Maurits Barendrecht en Peter Kamminga</i>	
Bijlage 4	<i>Geraadpleegde deskundigen</i>	179
	<i>Overzicht van uitgebrachte adviezen</i>	183

Samenvatting

De Nederlandse samenleving verandert. De overheid legt steeds meer verantwoordelijkheden bij de burger; onderlinge relaties tussen burgers worden belangrijker. Deze veranderingen beïnvloeden de wijze waarop de burger zich 'recht kan verschaffen'. Burgers moeten meer zelf ondernemen om geschillen en problemen op te lossen. De vraag die de RMO in dit advies stelt, is of burgers voldoende in staat zijn (kennis en vaardigheden hebben) om zich staande te houden in een samenleving waarin – met het beroep op recht – steeds meer 'onderling' moet worden geregeld.

Maatschappelijke ontwikkelingen: juridisch toegeruste burgers nodig

Om te bepalen hoe het met de toegang tot recht in Nederland gesteld is, heeft de RMO eerst een aantal relevante maatschappelijke ontwikkelingen geanalyseerd. Twee ontwikkelingen springen in het oog. Ten eerste is de welvaart toegenomen waardoor burgers meer koop- en dienstverleningsovereenkomsten en daarmee juridische transacties aangaan. Ten tweede verschuiven de rechtsrelaties en het aanbod van voorzieningen: zaken die voorheen hoofdzakelijk publiek – dus via de overheid – werden geregeld, worden nu steeds meer privaat geregeld. Beide ontwikkelingen veronderstellen een goede toegang tot recht.

Nederland kent vanouds een laag aantal rechters per inwoner en er komen relatief ook weinig zaken voor de rechter. Hiervoor doen twee verklaringen de ronde. De eerste legt de nadruk op de zogenoemde onderhandelingscultuur in ons land, waardoor burgers al in een vroeg stadium, dus voordat de rechter in beeld komt, hun problemen naar tevredenheid weten op te lossen. De tweede wijst op de hoge lasten van een eventuele rechtsgang (qua tijd, geld en emotie). Daar komt bij dat er een kloof ontstaat in de verhouding tussen hulp en recht binnen allerlei intermediaire organisaties. De hulpverlening aan burgers

dreigt ondergeschikt te raken aan de logica van het recht, met de kans dat de concrete zorgbehoefte van burgers in de verdrinking komt.

De praktijk: onvoldoende toegang tot recht

Zijn burgers in de praktijk in de onderhandelingsamenleving nu voldoende toegerust om voor hun belangen op te komen en conflicten op te lossen? Het WODC heeft hiernaar onderzoek gedaan in de zogenoemde Geschilbeslechtingdelta. Hoewel de cijfers voor meerdere uitleg vatbaar zijn, geven ze aanleiding tot verbetering. Zo geven burgers zelf aan dat het rechtssysteem voor rijk en arm niet in gelijke mate uitpakt (vooral voor de advocatuur is een opvallend lage waardering). Er blijven bovendien te veel problemen liggen die of in het onderhandelingstraject of door middel van een interventie van een neutrale instantie tot een oplossing zouden moeten kunnen komen.

Niet alle burgers zijn dus in staat om hun positie in de rechtsgang waar te maken. Kwetsbare categorieën lijken te zijn mensen die om uiteenlopende redenen minder bekend zijn met de details van het rechtssysteem: personen met een lage opleiding, met een andere culturele achtergrond, ouderen en analfabeten.

Een gebrekkige toegang tot recht kan tot allerlei negatieve gevolgen leiden. Om te voorkomen dat maatschappelijke afwending, verminderde participatie en ongewenste vormen van eigenrichting ontstaan ('het recht in eigen hand nemen', bijvoorbeeld door verbaal of zelfs fysiek geweld), moet de overheid de burger voldoende juridisch toerusten. Hiervoor kunnen burgers nu al een beroep doen op een keur aan instellingen. Uit onderzoek blijkt dat het aanbod hiervan geen probleem is. Waar het echter wel aan schort zijn mogelijkheden om van dat aanbod in een vroeg stadium effectief gebruik te maken.

Aanbevelingen

De RMO draagt een aantal oplossingsrichtingen aan om de toegang tot recht te verbeteren.

1. Probleemoplossend vermogen samenleving versterken

Om ervoor te zorgen dat burgers (en zeker de minder weerbare) zich in een onderhandelingsamenleving staande kunnen houden, moet de overheid vorm geven aan een adequate infrastructuur op het gebied van onderhandelen en geschilbeslechten. De RMO pleit voor een goede samenwerking tussen juridische loketten en sociaal raadslieden. Ook zouden beide instanties werk moeten maken van hun signaalfunctie, zodat inzicht ontstaat over de vraag welke (groepen) burgers binnen welke sociale relaties moeite hebben hun 'teruggelegde verantwoordelijkheden' waar te maken. Daarnaast bepleit de RMO een vergroting van de kennis van de consument met betrekking tot klachtafhandeling en geschillencommissies. De overheid dient ondernemers te stimuleren zich aan te sluiten bij geschillencommissies en branches om geschillencommissies op te richten. De introductie van een 'branchekeurmerk klachtenafhandeling' kan daarbij helpen. Tot slot verdient het aanbeveling binnen lesprogramma's en inburgeringscursussen meer aandacht te besteden aan kennis over recht, conflictbemiddeling en de inrichting van sociale relaties.

2. Naar een klantgericht rechtssysteem

De RMO acht het belangrijk om te streven naar een klantgericht rechtssysteem. Van belang is het rechtssysteem (meer) toe te spitsen op de concrete noden en behoeften van burgers in hun verschillende relaties. Dit kan door het rechtssysteem enigszins uit zijn juridisch conflictmodel los te weken, bijvoorbeeld door de psychologische drempels om procedures te starten, te verlagen en een klantgerichte houding (bijvoorbeeld via een duidelijke communicatie van gerechtelijke uitspraken) te stimuleren. Verder moedigt de RMO het gebruik van mediation aan waar die een oplossing biedt voor een specifiek probleem binnen een specifieke relatie. Ook beveelt de raad aan andere laagdrempelige vormen van geschilbeslechting te zoeken, zoals de zogenoemde small claim courts of een 'geschillenboer'. Tot slot meent de raad dat advocaten een stimulan nodig hebben om in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te participeren. Dat kan door binnen rechtenfaculteiten meer aandacht te besteden aan sociaal recht en rechtshulp aan particulieren. Een andere mogelijkheid is

advocaten te verplichten stageplaatsen aan te bieden of advocaten die wel toegevoegde zaken willen doen kosteloos te scholen.

3. Rechtsklimaat moet meer vertrouwen wekken

Tot slot beveelt de RMO aan de vertrouwenwekkendheid van het rechtsklimaat te bevorderen. Om dit te bereiken is een consequentere naleving van gerechtelijke uitspraken noodzakelijk, als ook een vermindering van de lasten voor het inschakelen van een neutrale interventie (bijvoorbeeld door de doorlooptijden te verbeteren). Verder beveelt de raad aan de Geschilbeslechtingdelta om de twee jaar te herhalen, en daarin bovendien expliciet aandacht te besteden aan allochtone burgers en de verhouding tussen zwakke en sterke partijen. Ook bepleit de raad de introductie van een meldpunt waarin burgers hun klachten kunnen deponeren over in hun ogen onheuse successen van een 'sterkere' wederpartij. Een vertrouwenwekkend rechtsklimaat impliceert ook een minder gepolariseerde onderhandelings- en aansprakelijkheidsomgeving. De relatie tussen de versoering van de sociale zekerheid en de groei van aansprakelijkheidstellingen beschouwt de RMO als een belangrijk onderwerp voor nader onderzoek.

1 Inleiding

De Nederlandse samenleving verandert. Discussies over herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, over gemeenschap en individu, en over verzorgingsstaat en civil society zijn aan de orde van de dag. Er wordt gesproken over 'het terugleggen van verantwoordelijkheden' van overheid naar burger en een rol voor de overheid 'in de tweede linie' (kabinetsreactie Rechtsstaat en rechtsorde 2003). Onderlinge relaties tussen burgers worden steeds belangrijker. Twee ontwikkelingen spelen daarbij een cruciale rol. Ten eerste is de welvaart toegenomen, waardoor burgers meer koop- en dienstverleningsovereenkomsten en daarmee juridische transacties aangaan. Ten tweede verschuiven de rechtsrelaties: zaken die voorheen hoofdzakelijk publiek – dus via de overheid – werden geregeld, zullen nu meer privaat worden geregeld.

Deze ontwikkelingen hebben betekenis voor de wijze waarop de burger zich 'recht kan verschaffen'. Het kabinet-Balkenende II spreekt van 'nieuwe handhavingstrategieën', waarbij het initiatief niet langer automatisch bij de overheid ligt. Burgers zullen meer zelf moeten ondernemen om geschillen te kunnen beslechten. In dit verband wordt ook wel gesproken van een onderhandelings-samenleving, waarin burgers zelf hun belangen moeten waarborgen. Het kabinet streeft ernaar dat burgers minder vaak een beroep op de rechter doen. In plaats daarvan wil het kabinet hen stimuleren om in overleg tot oplossingen te komen.

Op diverse rechtsterreinen is dit proces al zichtbaar. Zo bestaat sinds 1 april 2001 de mogelijkheid om zonder tussenkomst van de rechter een huwelijk te ontbinden (de zogenoemde flitsscheiding). Terwijl voorheen advocaten van beide partijen de zaak uitonderhandelden, ligt de verantwoordelijkheid nu meer bij de partners zelf. Ook in het bouwrecht zijn verantwoordelijkheden 'teruggelegd'. Zo hoeven burgers sinds 1 januari 2003 voor (bepaalde) lichte verbouwingen geen vergunning meer aan te vragen. Heeft een buurman bezwaren,

dan is dat niet langer een zaak van bestuursrechtelijke, maar van privaatrechtelijke verhoudingen. Tot slot een voorbeeld uit het arbeids- en ontslagrecht. Ondanks allerlei wettelijke beschermingen voor de werknemer, is het streven hier om als werkgever en werknemer samen, eventueel met behulp van mediation, problemen op te lossen. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de Wet Poortwachter.

Dit terugleggen van verantwoordelijkheden doet een beroep op kennis en vaardigheden die niet voor iedereen in gelijke mate zijn weggelegd. Er zijn signalen dat het speelveld waarin burgers hun onderlinge relaties moeten regelen niet helemaal vlak is. Daarmee bedoelen we dat de toegang tot recht voor de een verhoudingsgewijs lastiger wordt, terwijl de ander zich verhoudingsgewijs juist sterker binnen de rechtsregels kan manifesteren. Of het nu gaat om het verkrijgen van een WAO-uitkering of om een indicatiestelling voor de thuiszorg, om het beteugelen van een verbouwing door de buurman of om het lospeuteren van een schadevergoeding van een verzekeraar, om het verkrijgen van een ontslagvergunning of om het innen van een vervuilingclaim: al deze handelingen vergen een behoorlijke kennis van het rechtssysteem en vaak ook middelen en uithoudingsvermogen om 'je recht te halen', waarbij sommigen soms meer dan dat nastreven. De gevolgen daarvan onderzoeken we in dit advies.

1.1 Probleemstelling

De vraag die we in dit advies stellen, is of burgers voldoende in staat zijn om zich staande te houden in een samenleving waarin – met het beroep op het recht – steeds meer 'onderling' moet worden geregeld. Zijn burgers voldoende en in gelijke mate geëquipeerd om zich op het veranderende speelveld van het recht staande te houden? Kennen ze hun eigen rechtspositie (en die van de ander) om die teruggelegde verantwoordelijkheden waar te maken? Wat hebben ze nodig om voor hun belangen op te komen en om elkaar op het speelveld van het recht in evenwicht te houden? Anders geformuleerd: hoe kan voorkomen worden dat er een te groot verschil ontstaat tussen 'sterken' en 'zwakken' in het recht?

Bij deze vragen is het van belang te beseffen dat 'de' burger niet bestaat. Burgers zijn er in verschillende categorieën, bijvoorbeeld als we kijken naar geslacht, leeftijd, burgerlijke staat, opleiding, inkomen en sociale of culturele achtergrond. Bovendien maakt het nogal uit wat voor een type relatie burgers met elkaar hebben. In het dagelijkse leven is er sprake van een keur aan relaties waarin burgers zich manifesteren, variërend van de relatie met de overheid, de werkgever en de verzekeringsinstantie, tot de relatie met de leverancier van consumptieartikelen, de verhuurder, de burens en de eigen familieleden. De vraag naar de toegang tot recht kan voor deze verschillende categorieën burgers en verschillende relaties een ander antwoord krijgen.

Vanuit bovenstaande overweging heeft de RMO gekozen voor de volgende centrale (probleem)stelling: *de juridische toerusting van (bepaalde groepen) burgers houdt geen gelijke tred met de ontwikkelingen in de samenleving, waarin privaatrechtelijke relaties steeds belangrijker worden en waarin verantwoordelijkheden door de overheid steeds meer worden teruggelegd bij de burger.* De RMO heeft deze stelling onderzocht op validiteit en is vooral nagegaan welke groepen en welke relaties mogelijk een buitenpositie innemen (waar doen zich problemen voor?) en wat daarvoor de verklaring is. Deze buitenpositie geldt overigens zowel zwakke als sterke partijen, wat ook ergens voor de hand ligt: wanneer het recht zich meer in onderlinge relaties moet manifesteren, dan veronderstelt binnen die relatie een relatief zwakke positie van de één een relatief sterke positie van de ander.

1.2 Opbouw advies

Om bovenstaande stelling te onderzoeken, hebben we gekozen voor de volgende aanpak. Allereerst schetsen we een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de vraag naar de toegang tot recht (hoofdstuk 2). Toegang tot recht vatten we hierbij bewust breed op. Dat wil zeggen: hoewel we ons vooral concentreren op problemen in de civiel- of privaatrechtelijke sfeer, sluiten we andere rechtsgebieden niet uit. Dit doen we omdat we het perspectief van de burger als uitgangspunt willen nemen. In vergelijking

met bijvoorbeeld beleidsmakers of juristen hebben burgers over het algemeen een geheel eigen invalshoek als het gaat om het recht. Niet het overheidsbeleid of het functioneren van de verschillende soorten rechtsgebieden (strafrecht, civiel recht of bestuursrecht) is hun optiek, maar het opkomen voor hun belangen en de eventuele problemen waar ze tegen aanlopen. Deze belangen spelen een rol binnen de diverse (sociale) relaties die burgers aangaan: huurder versus verhuurder, slachtoffer versus dader, afnemer versus leverancier en burger versus overheid (zie bijlage 3).

We richten ons achtereenvolgens op de volgende ontwikkelingen: de terugtrekkende overheid en de groeiende marktwerking en privatisering, het ontstaan van een onderhandelingsamenleving en de toenemende kloof tussen hulp en recht. Deze ontwikkelingen hangen overigens nauw met elkaar samen. We analyseren deze ontwikkelingen vooral op basis van bovengenoemde probleemstelling.

Vervolgens onderzoeken we de wijze waarop de toegang tot recht momenteel in de praktijk is georganiseerd aan de hand van een aantal recentelijk verschenen rapporten, in het bijzonder de Geschilbeslechtingdelta van het WODC en het vooronderzoek dat Barendrecht en Kamminga voor de RMO hebben verricht (hoofdstuk 3). Welke knelpunten komen momenteel al voor op weg naar een oplossing van het probleem? Staan deze knelpunten in verband met de specifieke relaties tussen burgers of zijn ze gerelateerd aan bepaalde categorieën (is het mogelijk om een aantal probleemgroepen te benoemen)? Tot slot schetsen we een aantal oplossingsrichtingen (hoofdstuk 4). Deze oplossingsrichtingen liggen vooral op het snijvlak van het rechtssysteem en de maatschappelijke context die nodig is om als burger van het rechtssysteem gebruik te kunnen maken. Daarbij valt te denken aan voldoende aanbod van rechtshulp of aan de aanwezigheid van een vertrouwenwekkend rechtsklimaat.

2 Maatschappelijke ontwikkelingen

2.1 Weinig rechtsconsumptie, veel onderhandelen

In vergelijking met andere Europese landen kent Nederland een vrij klein rechtsapparaat en een vrij geringe rechtsconsumptie. Gemeten naar de kosten is de Nederlandse rechtspraak in Europa een goede middenmoter. In Oostenrijk en Italië zijn de uitgaven het hoogst, in Denemarken het laagst. Als het gaat om het aantal rechters per hoofd van de bevolking, lopen Duitsland en Zweden voorop. Denemarken, Engeland en vervolgens Nederland hebben het minst aantal rechters per inwoner. In Nederland komen relatief weinig zaken voor de rechter, omdat veel eenvoudige zaken op andere wijze worden afgedaan. Wel zijn de zaken die voorkomen relatief zwaar (Blank et al. 2004; Tak en Fiselier 2004).

De relatief geringe rechtsconsumptie in Nederland wordt wel verklaard uit de aanwezigheid van een zogenoemde onderhandelingssamenleving. Nederland zou bij uitstek het land zijn van schikken en plooiën, van onderhandelen en er samen proberen uit te komen. Daarbij hebben intermediaire organisaties – deels vanuit particulier initiatief, deels vanuit de overheid – altijd een belangrijke rol gespeeld. Voorbeelden van intermediaire organisaties zijn huuradviescommissies, klachten- en geschillencommissies, bureaus voor rechtshulp en sociaal raadslieden, rechtsbijstandverzekeraars, maar ook instituties als de advocatuur en het notariaat. Waar in omliggende landen (bijvoorbeeld Duitsland) deze tussenliggende organisaties de vraag naar recht (althans via een officiële gerechtelijke procedure) mobiliseren, remmen ze in Nederland deze vraag juist af (Blankenburg 1997). Veel potentiële problemen zouden zo in een vroeg stadium al worden afgedaan, waarmee een gang naar de rechter wordt voorkomen.

De vraag is echter of deze onderhandelingscultuur zich op het gewijzigde speelveld van het recht kan handhaven. Zo bleek uit de onlangs verschenen Geschilbeslechtingsdelta (Van Velthoven en Ter Voert 2004) – we komen daar later in dit rapport op terug – dat toch nog 45 procent van de civielrechtelijke problemen niet resulteert in een onderlinge oplossing of een beslissing door een neutrale instantie. Zo sterk is de onderhandelingsamenleving kennelijk ook weer niet, of in elk geval vormt die niet de enige verklaring voor het beperkte aantal gerechtelijke procedures in Nederland. Als tweede verklaring worden daarom ook wel de relatief hoge lasten genoemd om in Nederland de gang naar de rechter (of een andere neutrale beslissingsinstantie) te maken. Deze verklaring biedt ook een andere kijk op de verhouding met de situatie in Duitsland. Dat de rechter daar meer zaken kan afhandelen, kan mede komen door de geringe en in ieder geval voorzienbare kosten per zaak voor de betrokken partijen. Dit wordt onder meer veroorzaakt door een andere wijze van advocatenbeloning met een vast bedrag per zaak.

2.2 Meer welvaart, meer onderling verkeer, minder overheid

De Nederlandse onderhandelingsamenleving staat onder druk. Mensen hebben relatief meer te besteden, wat zich bijvoorbeeld uit in toenemende consumptie van goederen en diensten. Het onderlinge verkeer en het aantal juridische transacties tussen mensen nemen toe, waardoor de kans groter wordt om in dat onderlinge verkeer een conflict of probleem te krijgen. Zo ondervinden mensen veel problemen binnen de relatie consument–leverancier van goederen en diensten (Van Velthoven en Ter Voert 2004).

Binnen dit toegenomen onderlinge verkeer lijkt de publieke sector meer op afstand van de burgers te komen staan. De verhouding tussen publiek en privaat is aan het verschuiven, ten gunste van de laatste. Dat is allereerst een feitelijke ontwikkeling. Op veel semi-publieke terreinen als onderwijs, zorg en veiligheid is een keur aan private initiatieven zichtbaar, mede als reactie op een tekortschietende publieke sector. Het is daarnaast ook een verandering in het

denken. Het inschakelen van het private initiatief wordt in tegenstelling tot een decennium geleden niet langer als verdacht gezien. Behoorden onderwijs, zorg en veiligheid voorheen tot de belangrijkste overheidsterreinen – publieke borging diende hier zo veel mogelijk met publieke middelen plaats te vinden –, tegenwoordig verwelkomt de overheid private initiatieven om in de gevarieerdeheid aan behoeften te voorzien (RMO 2004, bijlage 2).

Dat het aantal private initiatieven groeit, bewijst dat burgers niet langer een afwachtende houding aannemen, als de overheid niet kan inspelen op allerlei behoeften binnen de verschillende sociale relaties die burgers met elkaar hebben. Met andere woorden: niet alleen het onderlinge verkeer neemt toe, ook gaan burgers het onderlinge verkeer steeds meer zelf regelen.

2.3 Marktwerking en privatisering

De terugtrekkende overheid uit zich onder meer in de toenemende marktwerking en privatisering. Vroeger bood de overheid bepaalde diensten aan, zoals de post- en telefoonverzorging en de energievoorziening, nu kunnen burgers zelf uit diverse aanbieders kiezen. Vraag en aanbod zijn hierdoor beter op elkaar afgestemd, wat moet leiden tot lagere prijzen en een hogere kwaliteit. Is een klant niet tevreden, dan kan hij ergens anders terecht voor mogelijk een beter aanbod tegen een lagere prijs. De ontwikkeling in de (mobiele) telefonie is hiervan een voorbeeld.

De burger krijgt dus meer keuzemogelijkheden, maar daardoor wordt het er voor de burger niet eenvoudiger op. Hij zal moeten beschikken over vaardigheden om informatie te verzamelen en een weloverwogen keuze te maken tussen verschillende aanbieders. Bovendien zullen bij de aangeboden diensten ook de 'wetten van de markt' gelden, wat bijvoorbeeld betekent dat bepaalde niet-winstgevendende voorzieningen zullen verdwijnen (vergelijk de postloketten en de NS-loket-service). Recent onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ) maakt duidelijk dat juist de 'markten in transitie' (van staatsmonopolie naar een private omgeving, zoals de NS en de telecom-, kabel-

en elektriciteitsbedrijven) relatief veel klachten en geschillen opleveren (Ministerie EZ 2004). Automatiserings- en standaardiseringsprocessen kunnen het aanbod weliswaar verbeteren, maar leiden er ook vaak toe dat dit aanbod voor bepaalde groepen burgers (bijvoorbeeld ouderen en analfabeten) minder bereikbaar wordt. Veelzeggend is dat de sociaal raadslieden – de instantie die bij uitstek in contact komt met de hulpvragende burger – het alleen maar drukker krijgen, omdat veel burgers moeite hebben met de implicaties van bijvoorbeeld het nieuwe belastingstelsel, de Wet Poortwachter en de Wet werk en bijstand (www.sociaalraadslieden.nl augustus 2003). Burgers moeten meer zelfstandig oplossen, terwijl de regels alleen maar ingewikkelder worden. Het zijn overigens niet alleen kwetsbare groepen, maar ook anderen die moeite hebben hun weg te vinden in de groeiende dynamiek van vraag en aanbod. Er zijn steeds vaker signalen dat burgers verstrikt raken in de complexiteit van aanbiedingen, contracten, bedrijfsregels en non-transparantie (Jaarverslag 2003 sociaal raadslieden Amsterdam).

De vaardigheid te onderhanden is in verschillende sociale relaties belangrijk. Eerder schreven we al dat burgers in eerste instantie zelf met de wederpartij om de tafel moeten gaan zitten bij echtscheidingszaken, problemen op het werk en onenigheid over bijvoorbeeld de dakkapel van de burens. Maar de onderhandelingsaanpak geldt breder. Zo moeten burgers in de zorgsector onderhandelen over de invulling van een verzekeringspolis en kleine zorgverleners (bijvoorbeeld verloskundigen) over de tarieven met verzekeraars. Bij de energievoorziening worden burgers geacht zelf de juiste leverancier te kiezen. En bij het inschakelen van de notaris geldt tegenwoordig (sinds het vrijgeven van de tarieven) dat burgers alert moeten zijn op aanbiedingen en eventuele bulkcontracten. Dit alles kost tijd en kennis, te meer omdat de wederpartij vaak deskundig en ervaren is. Veel burgers zullen prima in staat zijn te kiezen, contracten af te sluiten en zo nodig een klacht te uiten of voor hun belangen op te komen. Maar dat geldt niet voor iedereen. Intermediaire organisaties blijven daarom van groot belang voor die burgers die moeite hebben hun relaties contractueel vorm te geven. Juist de privatisering kan in dit opzicht echter tot

problemen leiden, bijvoorbeeld doordat de ombudsman bij geprivatiseerde diensten geen aanspreekpunt meer is.

2.4 Risico en aansprakelijkheid

De noodzaak te onderhandelen komt ook op een andere manier tot uiting. We leven in een samenleving waarin burgers risico's en de kosten daarvan zo veel mogelijk proberen te vermijden. Het terugtreden van de overheid en het versoberen van het verzorgingsstaatarrangement werken dit in de hand. Vakbonden en verzekeraars van werkgevers verwachten dat met de afbrokkeling van de sociale zekerheid, waaronder een verlaging van de WAO-uitkeringen, werknemers hun werkgever eerder aansprakelijk zullen stellen (Popma 1997).¹ Verder krijgen niet alleen bedrijven, maar ook medici en ziekenhuizen vaker te maken met aansprakelijkheidstellingen. Artsen moeten zich in de rechtszaal bijvoorbeeld voor hun handelwijze verantwoorden (Slot 2004).² En bedrijven nemen meer juristen in de arm om de toegenomen regelgeving adequaat te implementeren en zich vooraf te wapenen tegen claims van collega-bedrijven, klanten of overheden (NRC, 20/21 maart 2004).

Voor bijna elk risico (ziekte, werkloosheid, diefstal, schade) bestaat tegenwoordig een (verplichte) verzekering. Op zich zijn verzekering en aansprakelijkheidstelling positief te waarderen mechanismen, omdat ze financiële risico's spreiden of voorkomen. Dit kan echter veranderen, als er maatschappelijk ongewenste neveneffecten optreden (de in de volksmond betitelde

-
1. In oktober 2004 stelde de rechter voor het eerst een werkgever mede aansprakelijk voor de burn-out van een werknemer. De schadevergoeding was 75.000 euro. Vergelijk De Volkskrant, 18 oktober 2004.
 2. De omvang van de claimcultuur in de gezondheidszorg is volop in discussie. Volgens onderzoek van de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (RVZ) (Dijkman 2004, 167-168) is het aantal ingediende claims in Nederland de afgelopen twintig jaar weliswaar met 34 procent toegenomen, maar kan deze stijging vrijwel volledig worden verklaard uit de sterke stijging van het aantal risicovolle ingrepen. De RVZ stelt dat "het niet waarschijnlijk is dat de claimcultuur in Nederland Amerikaanse proporties aan gaat nemen", ook al kan de afkalving van Nederlandse sociale voorzieningen het aantal ingediende claims in de komende jaren wel doen stijgen.

'Amerikaanse toestanden', waarbij iemand om het minste of geringste een claim aan de broek krijgt) of als deze mechanismen gepaard gaan met een toenemende stijging van de transactiekosten. Vooralsnog is het aantal claims dat de rechter gehonoreerd heeft in de periode 1997-2000 niet of nauwelijks gestegen, ook al worden de te claimen bedragen wel steeds hoger (Eshuis 2003). Wel bestaat de indruk dat er buiten de rechter om meer geclaimd wordt, al of niet met een minnelijke schikking als resultaat.

In het proces van aansprakelijkheidsstelling spelen de rechtsbijstandverzekeraars een toenemende rol. Zoals gezegd remmen verzekeraars in Nederland vaak de gang naar de rechter. Vaak houden ze burgers van een gerechtelijke procedure af, omdat ze de zaak weinig kansrijk achten of omdat ze zelf direct met de wederpartij proberen te onderhandelen. Bij ontslagprocedures lijken rechtsbijstandverzekeraars wel meer een actieve partij bij de totstandkoming van een rechtszaak te zijn.

2.5 Recht en hulp

Een laatste ontwikkeling betreft de verhouding tussen recht en hulp binnen publieke voorzieningen. Hiervoor hebben we al opgemerkt dat (publieke) intermediaire organisaties van groot belang zijn voor burgers met problemen, bijvoorbeeld als het gaat om schuldhulpverlening, arbeidsvoorziening, jeugdzorg, reclassering, gezinsverzorging, etc. Het werk binnen organisaties op deze gebieden wordt grotendeels gedaan door 'frontliniewerkers', professionele uitvoerders die dagelijks te maken hebben met de hulpvragende burger.

Frontliniewerkers bevinden zich op het snijvlak van hulp en recht. Dat wil zeggen dat ze te maken hebben met de (soms beperkende) wetgeving en regels rondom de instelling waarvoor ze werken enerzijds en met de concrete hulpbehoefte van burgers die misschien wel groter of anders is dan de regels van de instelling toelaten anderzijds. Een frontliniewerker wordt daardoor voortdurend geconfronteerd met de spanning tussen rechts- en hulpprincipes. Van oorsprong hebben recht en hulp dezelfde doelstelling: tegen marginalisering en

vóór maatschappelijke integratie (De Savornin Lohman en Raaff 2003). Toch hebben beide ook heel duidelijk hun eigen invalshoek. Het begrip recht heeft een morele betekenis in de zin van eerlijk, oprecht en goed. Het heeft bovendien betrekking op de wetgeving, zowel de regelgeving als de uitvoering en de handhaving daarvan. Hulpverlening als begrip verwijst meer naar concreet hulp en steun geven aan mensen in nood. Recht heeft daarnaast – in tegenstelling tot hulp - ook een bepaalde uitsluitende werking. Een gerechtelijke uitspraak is immers niet voor beide partijen altijd even ‘leuk’; in het ergste geval leidt een gerechtelijke uitspraak zelfs tot letterlijke uitsluiting, namelijk inhechtenisneming.

Recht en hulp zouden idealiter in elkaars verlengde moeten liggen. De onderlinge verhouding tussen recht en hulp lijkt echter scheef te groeien, onder meer doordat de principes van de hulpverlening (zoals empathie en betrokkenheid in een concrete hulpbehoevende situatie) ondergeschikt dreigen te raken aan de objectivistische en universalistische logica van het recht. Mede door de groeiende risico- en aansprakelijkheidssamenleving wordt de immateriële hulpverlening van intermediaire organisaties steeds meer door rechtsregels ingekaderd. De procedure, het aantal gesprekken en de vraag wie voor welke type hulp in aanmerking komt, zijn allemaal, vaak tot in detail, in wetgeving vastgelegd.

Als hulpverlening en recht niet op elkaar betrokken zijn, bestaat de kans dat de concrete zorgbehoefte van de burger in de verdrukking komt. Daarom zijn correctiemechanismen nodig in twee richtingen: binnen de (publieke) intermediaire organisaties en binnen het rechtssysteem zelf. Binnen (publieke) intermediaire organisaties is een mechanisme nodig dat ervoor zorgt dat de logica van het recht de hulptaak van de frontliniewerker niet overvleugelt. Binnen het rechtssysteem zelf is een mechanisme nodig dat ervoor zorgt dat het rechtssysteem ten dienste staat van de specifieke belangen en behoeften van zijn ‘cliënten’ (Barendrecht 2004). Dit laatste lijkt lang niet altijd het geval, al was het alleen maar vanwege de enorme lasten (tijd, emotie en geld) die komen

kijken bij het starten van een gerechtelijke procedure (zie bijlage 2 en 3). Bovendien gaat het recht vaak zozeer uit van algemene criteria, dat het weinig soelaas biedt bij specifieke problemen in concrete relaties tussen burgers. Een slachtoffer van huiselijk geweld mag bijvoorbeeld formeel nog zo sterk staan in haar (of zijn) rechtspositie, wanneer ze (of hij) daarmee haar (of zijn) verblijfspositie op het spel zet, is het recht in de praktijk onbereikbaar. En een werknemer mag in een arbeidsconflict juridisch gezien nog zo het gelijk aan zijn zijde krijgen, als hij door het opkomen voor zijn belangen (namelijk door een procedure te voeren) zijn baan verliest, is aan zijn (gerechtvaardigde) behoefte niet tegemoetgekomen.

3 De praktijk

De beschreven ontwikkelingen maken duidelijk dat burgers in hun algemeenheid (nog afgezien van een onderscheid in categorieën) op het veranderende speelveld van het recht voldoende geëquipeerd moeten zijn om voor hun gerechtvaardigde belangen op te komen en niet het onderspit te delven tegenover een sterkere wederpartij. De kennis van de rechtspositie speelt een toenemende rol bij het inrichten van relaties en het voorkomen en oplossen van problemen. Ontwikkelingen als de terugtrekkende overheid, de groeiende marktwerking en de toenemende neiging anderen aansprakelijk te stellen, veronderstellen dat burgers weet hebben van hun rechtsmogelijkheden. In veel gevallen zal een daadwerkelijke gerechtelijke procedure dan niet eens nodig zijn, omdat (de kennis van) het recht al een effectieve schaduw over de inrichting van relaties vooruit kan werpen. Maar werkt de praktijk ook zo? In de volgende paragraaf gaan we daar nader op in.

3.1 De Geschilbeslechtingdelta

De schaduw van het recht is een ideaaltypisch model dat zich moet laten gelden in een weerbarstige en complexe werkelijkheid. Het recht is ingewikkeld, is in verschillende situaties verschillend toepasbaar en heeft altijd te maken met tegenstrijdige belangen en behoeften. Het recht en ook de schaduw ervan kan soms vilein uitwerken, in het voordeel van een partij die zich om bepaalde redenen sterker kan manifesteren, zoals bij de zogenoemde one-shotters (burgers die eenmalig een rechtsgang maken) tegenover de zogenoemde repeat-players (organisaties en bedrijven met ruime proceservaring, zie bijlage 2). Ook kunnen omstandigheden de toegang tot het recht belemmeren, bijvoorbeeld door een gebrek aan adequate voorzieningen die het recht toegankelijk moeten maken, of aan mogelijkheden om van die voorzieningen gebruik te maken. Tot slot kunnen bepaalde ontwikkelingen, zoals de eerdergenoemde schreefgroei tussen hulp en recht, de beoogde werking van het recht bemoeilijken.

De schaduw van het recht bestaat alleen bij de gratie van het feit dat rechtsregels en rechtsinterventies ook daadwerkelijk en niet alleen in theorie voor burgers toegankelijk zijn. Het WODC heeft onlangs onderzoek gedaan naar de werking van die praktijk in zijn Geschilbeslechtingdelta. Begin 2003 hebben 3.516 personen in Nederland (respons 83 procent) via internet vragen beantwoord over verschillende problematische situaties. Die situaties hadden bijvoorbeeld betrekking op het werk, het huren en verhuren van woonruimte, het bezit van onroerend goed, de aanschaf van producten en diensten, relatie en familie, kinderen onder de achttien jaar, geld- of gezondheidsproblemen veroorzaakt door derden en zaken als discriminatie, onheuse bejegening door ambtenaren en vreemdelingenzaken. Vervolgens hebben 1911 respondenten die een of meer problemen hebben ervaren (respons eveneens 83 procent), een tweede enquête ingevuld waarin over één probleem is doorgevraagd. Een van de vragen was bijvoorbeeld welke stappen zij hebben ondernomen om het probleem op te lossen.

Uit de eerste enquête bleek dat over een periode van vijf jaar 67 procent van de ondervraagden met een of meer (potentiële) rechtsproblemen te maken heeft gehad. Dat probleem had het meest betrekking op de levering van goederen en diensten (32 procent) en werk (30 procent). Daarna volgden geldproblemen (22 procent) en problemen met bezit van onroerend goed (20 procent), woonruimte (12 procent), relatie- en familiezaken (10 procent), gezondheidsproblemen veroorzaakt door derden (7 procent), problemen met kinderen onder de achttien jaar (3 procent) en verhuren van onroerend goed (3 procent). In alle gevallen betrof het niet-triviale problemen, zoals verlies van baan, gevaarlijke arbeidsomstandigheden, geluidsoverlast van burens, onteigening, levering van gebrekkige producten, verkeerde rekeningen of belastingaanslagen, echtscheiding, erfenisproblemen, etc.

Op het eerste gezicht – en dat is ook een van de conclusies van het WODC – lijkt de Geschilbeslechtingdelta vervolgens aan te tonen dat burgers redelijk in staat zijn om iets te doen aan hun geschillen en problemen. Een grote groep

ondervraagden (46 procent) zijn zogenoemde doe-het-zelvers, personen die zelf een probleem ter hand nemen en geen hulp zoeken bij een deskundige persoon of organisatie. Een iets kleinere groep (44 procent) roept wel advies of hulp in van een derde, terwijl de rest (10 procent) passief blijft, dat wil zeggen geen contact zoekt met de wederpartij en ook geen hulp inschakelt. Deze laatste groep laat het probleem dus voor wat het is. Als we kijken naar de uiteindelijke oplossing van het probleem, dan pakken de cijfers als volgt uit: bij 48 procent van de problemen weten de partijen onderling overeenstemming te bereiken, bij 3 procent vormt de beslissing in een buitengerechtelijke procedure het eindpunt en bij nog eens 4 procent in een gerechtelijke procedure. Bij 35 procent van de problemen wordt ondanks acties geen overeenstemming of beslissing bereikt, terwijl zoals gezegd bij 10 procent niets is ondernomen om het geschil te kunnen oplossen.

3.2 Kwetsbare burgers, kwetsbare relaties

Deze cijfers kunnen op verschillende manieren bekeken en uitgelegd worden. Dat slechts 4 procent van de problemen uiteindelijk voor de rechter komt, zou kunnen wijzen op een behoorlijk zelfoplossend vermogen van burgers. Aan de andere kant blijkt 45 procent van de problemen niet te resulteren in een onderlinge oplossing of een beslissing door een neutrale instantie. Dat is een fors percentage, zeker als we kijken naar de specifieke relaties waarin en de achtergrond van de personen waarbij deze problemen zich voordoen, zoals we voor onze vraagstelling hebben gedaan. Bij problemen met gezondheid (bijvoorbeeld vanwege werk of een ongeluk), huur van woonruimte, kinderen (zoals opvoedingsproblemen, mishandeling en toegang tot scholen) en werk is de kans meer dan 50 procent dat er geen bevredigende oplossing wordt bereikt in de vorm van overeenstemming of een officiële beslissing. Dat geldt ook voor de categorie 'overig', waarbij gedacht moet worden aan zaken als discriminatie en laster. Verder blijken bepaalde problemen veel extra tijd te vergen, zoals problemen in de relatie- en familiesfeer en problemen rondom het verhuren van onroerend goed en het huren van woonruimte. Opvallend is dat de werkelijke tijdsduur bij vrijwel elke type probleem veel hoger uitpakt dan de geschatte tijdsduur.

Behalve dat veel problemen dus niet opgelost worden, blijkt er ook sprake te zijn van bepaalde kwetsbare categorieën burgers. Zo hebben uitkeringsgerechtigden en gescheiden mensen vaak te maken met ingrijpende veranderingen op uiteenlopende terreinen, waardoor ze sneller tegen problemen aanlopen. Door verschillende factoren kunnen deze problemen zich ook nog ophopen. Een gescheiden persoon moet bijvoorbeeld niet alleen zijn echtscheiding regelen, maar vaak ook nieuwe woonruimte zoeken en met de ex-partner een alimentatievoorziening afspreken. Uitkeringsgerechtigden hebben vaak geldproblemen, maar soms ook nog de naweeën van een arbeidsconflict. Dit zou duiden op zogeheten multiproblematiek, een conclusie die andere onderzoeken delen (Huls 2004). Ook lager opgeleiden en lagere inkomensgroepen lijken kwetsbaarder te zijn. Lager opgeleiden blijven vaker passief, bereiken – als ze wel actie ondernemen – minder vaak overeenstemming met de wederpartij en zijn vervolgens ook eerder geneigd het probleem te slikken dan het te laten aankomen op een officiële beslissing. Ook hebben beide groepen minder vertrouwen in de rechter en in een eerlijke behandeling tijdens een rechtszaak. Het blijkt dat personen met een lage opleiding en een laag inkomen wel meer dan hoger opgeleide burgers een beroep doen op rechtshulpverleners, maar daarbij vervolgens minder in staat zijn deze hulp om te zetten in een uiteindelijke oplossing. Naarmate het inkomens- en het opleidingsniveau stijgen, weten mensen vaker overeenstemming te bereiken. Ook stellen mensen met een hogere opleiding zich bij problemen vaker actief op en haken ze minder snel af, voordat ze enig resultaat hebben bereikt. Volgens het WODC beschikken ze waarschijnlijk over betere onderhandelingsvaardigheden en weten ze de adviezen van deskundigen ook beter op hun waarde te schatten.

Het beeld dat het WODC-rapport oproept is al met al diffuus. De reactie zou kunnen zijn dat het glas halfvol is – mensen lijken redelijk zelfredzaam –, maar ook dat het halfleeg is – niet iedereen is in staat zelf actie te ondernemen en bovendien leidt bijna de helft van de problemen niet tot een oplossing. In elk geval zou het vreemd zijn om uit het gegeven dat veel burgers redelijk zelfredzaam zijn, te concluderen dat vervolgens ook alle burgers maar zelfredzaam

moeten en kunnen zijn. Sommige (kwetsbare) burgers zullen hulp nodig hebben om bij problemen een zinnige actie te ondernemen, variërend van hulp om met de wederpartij in contact te treden tot het zonder al te veel lasten inschakelen van een neutrale instantie om een beslissing te nemen. Zelfredzaamheid zal bovendien gepaard moeten gaan met een maatschappelijke context die die zelfredzaamheid ook mogelijk maakt en stimuleert.

De Geschilbeslechtingdelta laat zich in het geheel niet uit over de groep allochtone Nederlanders. Dat komt doordat het aandeel allochtonen onder de respondenten verwaarloosbaar was. Over het algemeen is onderzoek naar de toegang tot recht onder allochtonen nog een onontgonnen terrein. Alleen binnen het strafrechtproces zijn culturele factoren voor een deel onderzocht. Hieruit blijkt dat de culturele achtergrond van verdachten aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de wijze waarop rechters de betrokken persoon bejegenen en beoordelen (Van Rossum 2002). Weliswaar proberen rechters deze culturele factoren steeds vaker in het proces te verdisconteren, maar dit leidt nog tot weinig concrete inspanningen als het aantrekken van tolken of specifieke deskundigen (Wiersinga 2002).

Over de culturele factoren binnen civielrechtelijke verhoudingen is nog weinig bekend, maar het lijkt voorstelbaar dat burgers met een andere culturele achtergrond zich lastiger staande weten te houden, als het erom gaat problemen onderling op te lossen of succesvol een beroep te doen op intermediaire organisaties. Vooral als allochtonen de Nederlandse taal onvoldoende beheersen, verkeren ze bij voorbaat al in een achterstandspositie. Dit wordt bevestigd door het grote beroep dat allochtonen doen op de sociaal raadslieden. Jaarlijks kloppen landelijk ongeveer 400.000 burgers aan bij de sociaal raadslieden, waarvan de helft van allochtone afkomst is. In de grote steden liggen die cijfers nog hoger. In Amsterdam was in 2003 slechts een klein percentage van de cliënten (15,6 procent) van origine Nederlander. De rest is allochtoon, grotendeels van Marokkaanse afkomst (22,8 procent), gevolgd door cliënten van Turkse afkomst (17,1 procent), Ghanese afkomst (15,9 procent) en Surinaamse

of Antilliaanse afkomst (9,4 procent) (Jaarverslag 2003 sociaal raadsleden Amsterdam).

Behalve uitkeringsgerechtigden, lager opgeleiden en allochtone Nederlanders zijn er nog andere kwetsbare groepen aan te wijzen, zoals de groep functioneel analfabeten. In Nederland bestaat deze groep uit ongeveer 1,5 miljoen mensen. In een dynamische en complexe samenleving, waarin burgers bij voorkeur zelf met een beroep op het recht hun arrangementen moeten regelen, zal deze groep waarschijnlijk nog meer in een achterstandpositie geraken. Verder is bekend dat ouderen moeite hebben de complexiteit van procedures bij te houden. Zo zouden tienduizenden ouderen met schuldproblemen te kampen hebben, mede omdat ze geen beroep doen op allerlei compensatiemaatregelen van de overheid. De reden daarvoor is vaak dat ze de procedures daarvan niet kennen of te ingewikkeld vinden (De Volkskrant 30 maart 2004).

3.3 Fricities in het rechtssysteem

De praktijk, zoals die uit de Geschilbeslechtingdelta naar voren komt, bevestigt het vermoeden dat niet alle burgers in staat zijn de teruggelegde verantwoordelijkheden waar te maken. Wanneer zich nu al knelpunten voordoen in de toegang tot recht, dan valt te verwachten dat deze alleen maar zullen toenemen, omdat de ingezette maatschappelijke ontwikkelingen de burgers immers nog meer afhankelijk maken van goede rechtsmogelijkheden. De eerdergenoemde knelpunten in de toegang tot recht kunnen het vertrouwen van de burger in het recht aantasten, met als mogelijk gevolg probleemontkenning, maatschappelijke afwending en ongewenste vormen van eigenrichting.

Deze negatieve gevolgen zijn nu nog slechts voor een deel zichtbaar. Over het algemeen is het vertrouwen van burgers in de juridische voorzieningen en in de Nederlandse rechtspraak nog redelijk hoog te noemen, ook al laten verschillende onderzoeken verschillende resultaten zien en is er sprake van een dalende lijn. Volgens de Geschilbeslechtingdelta oordeelt minder dan 10 procent van de burgers echt negatief: ze vertrouwen niet op een eerlijke

behandeling als ze naar de rechter stappen, vinden rechtbanken geen belangrijk hulpmiddel om rechten af te dwingen en menen dat rechters niet altijd betrouwbaar en eerlijk zijn. Dat lijkt een acceptabel percentage, wat ook blijkt uit de gemiddelde waardering voor de rechtspraak, namelijk een 3,5 tot 3,8 op een vijfpuntsschaal.

Wel is het zo dat een groot aantal burgers twijfelt over de gelijke werking van het rechtssysteem voor arm en rijk: 42 procent is van mening dat rijke partijen gemakkelijker hun recht kunnen halen dan arme partijen. Dit houdt mogelijk verband met de opvallend lage waardering voor de advocatuur. Slechts een vijfde deel van de burgers meent dat advocaten eerlijk en betrouwbaar zijn en ruim twee derde (68 procent) vindt de tarieven van advocaten te hoog.

De advocatuur wordt daarmee veel minder gunstig beoordeeld dan de rechtspraak. Verder blijkt dat burgers die de afgelopen vijf jaar juridische problemen hebben ondervonden en met juridische instanties in aanraking zijn gekomen, aanzienlijk minder vertrouwen hebben in een eerlijke en voor iedereen gelijke behandeling dan burgers die deze ervaring missen. Dit leidt tot de enigszins onthutsende constatering dat juist degenen die de juridische voorzieningen nodig hebben en zich van dichtbij een oordeel hebben kunnen vormen, het minst positief zijn (Van Velthoven en Ter Voert 2004, 171-179 en 188-189).

Ook andere onderzoeken laten cijfers zien die voor verbetering vatbaar zijn. Uit klantwaarderingsonderzoeken in opdracht van de Raad voor de rechtspraak blijkt dat 48 procent tevreden is over de klantgerichtheid van gerechten en 52 procent dus neutraal of ontevreden (Raad voor de rechtspraak 2004). Verder blijkt uit een studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) dat het vertrouwen – hoeveel verwarring er over dit begrip ook bestaat – in het rechtssysteem gestaag is afgenomen (tabel 1).

Tabel 1 Vertrouwen (in %) in het rechtssysteem in Nederland, 1981-1999

	1981	1990	1999
heel veel vertrouwen	12	10	5
tamelijk veel vertrouwen	53	53	43
niet zo veel vertrouwen	31	31	43
helemaal geen vertrouwen	5	6	8

Bron: SCP, Dekker, Maas-De Waal en Van der Meer 2004, 43

Als het vertrouwen in het rechtssysteem afneemt, dan kan dat direct gevolgen hebben voor de wijze waarop burgers in de toekomst met hun problemen omgaan. Zoals gezegd laat het WODC-onderzoek zien dat 10 procent van de burgers geen actie onderneemt, als zich een probleem voordoet. De beweegredenen lijken soms onschuldig en voor de burger legitiem: het probleem is niet de moeite waard of heeft zich vanzelf opgelost (de burens zijn – al dan niet op last van de woningbouwvereniging – verhuisd, de werkgever heeft voor overplaatsing gezorgd, etc.). Maar ook andere, ogenschijnlijk minder gewenste beweegredenen komen voor: de betrokkene heeft genoeg van de hele zaak (19 procent) of meent dat er niets aan het probleem gedaan kan worden (17,1 procent). Probleemontkenning en afnemend vertrouwen kunnen, als ze een structureel karakter krijgen, op den duur leiden tot maatschappelijke afwezigheid, verminderde participatie en zelfs ongewenste vormen van eigenrichting. Ook dit laatste verschijnsel doet zich regelmatig voor: mishandeling van advocaten, bedreigingen tijdens rechtszaken, het niet nakomen van overeengekomen omgangsregelingen voor de kinderen na een echtscheiding, het kappen van een hinderlijke boom van de burens, etc. (zie bijlage 2).

Om deze negatieve gevolgen in te dammen is het in de ogen van de RMO essentieel dat burgers in deze veranderende samenleving voldoende toegerust zijn om de juiste actie te ondernemen, als een probleem of conflict zich aandient. Hiermee komen we bij de centrale vraagstelling van dit advies. De gepresenteerde analyse van de ontwikkelingen en de uitkomsten van de verschillende onderzoeken lijken de veronderstelling te bevestigen dat de huidige juridische toerusting van (groepen) burgers ongelijke tred houdt met de

ontwikkelingen van de samenleving. Niet alleen geven burgers zelf aan dat het rechtssysteem lang niet voor iedereen in gelijke mate uitpakt, ook blijven te veel problemen liggen die of in het onderhandelingstraject of door middel van een interventie van een neutrale instantie opgelost zouden moeten kunnen worden. Daar komt bij dat de druk om binnen de toegenomen complexiteit aan wet- en regelgeving zelfstandig problemen op te lossen, veel burgers parten speelt. Het spreekt voor zich dat burgers die minder bekend zijn met de details van het rechtssysteem – personen met een lage opleiding, met een andere culturele achtergrond, ouderen en analfabeten – het hierbij nog lastiger hebben.

3.4 Toegang tot informatie, begeleiding en interventie

Het komt er dus op aan burgers voldoende ‘juridisch’ toe te rusten. Eerder hebben we aangegeven dat burgers in Nederland op een groot aantal (publieke) instellingen een beroep kunnen doen, als zich een probleem aandient. Vaak zijn deze instellingen gespecialiseerd in de specifieke relaties die burgers met elkaar hebben. De vraag is dus of deze instellingen op dit moment dan te weinig toegankelijk zijn. Barendrecht en Kamminga hebben dit onderzocht. Een van de belangrijkste uitkomsten van hun onderzoek (zie bijlage 3) is dat het probleem niet zozeer ligt in het aanbod van informatie, begeleiding en interventie: dat lijkt over het algemeen voldoende voorhanden te zijn. Het probleem ligt eerder in de lasten of barrières om van dat aanbod gebruik te kunnen maken, zoals een gebrek aan kennis (zoals over consumentenzaken; zie ook Consumentenbond 2003), aan vaardigheden (of er een oplossing voor een probleem is hangt vaak af van de houding en opstelling van de betrokken partijen) of aan te hoge lasten qua tijd, geld en emotie voor het inschakelen van een neutrale instantie.³

3. Voor wat betreft de consumentenzaken wordt dit bevestigd door het eerder aangehaalde onderzoek van het ministerie van Economische Zaken. Dit onderzoek toont aan dat consumenten over het algemeen weinig tevreden zijn over de wijze van klachtafhandeling. Leveranciers lijken weinig aandacht te hebben voor de behandeling van klachten en nazorg heeft bij hen nauwelijks prioriteit. Opvallend is verder dat, ondanks de relatief grote hoeveelheid klachten, weinig ontevreden consumenten daadwerkelijk de gang naar de rechter of een geschillencommissie maken. Dit wordt volgens het onderzoek mogelijk veroorzaakt door de ontoegankelijke rechtsgang voor geschillen over producten met een relatief lage aanschafwaarde en de niet volledige dekkingsgraad van geschillencommissies. Zo is een groot aantal ondernemingen niet aangesloten bij een branchevereniging, kent een aantal brancheverenigingen geen geschillencommissie en geldt de rechtsbescherming bij geschillencommissies lang niet alle consumenten en transacties.

Over het algemeen is volgens Barendrecht en Kamminga de toegang tot algemene informatie wanneer zich een probleem aandient, redelijk verzorgd. Dat geldt voor vrijwel elk type probleem, of het nu gaat om huiselijk geweld, alimentatievoorziening, consumentenzaken, letselschadezaken, buurtproblemen of klachten over sanctionerend overheidsoptreden. Ook de aanwezigheid van de eventuele noodzakelijke begeleiding is over het algemeen goed geregeld. Er is sprake van een keur aan instellingen: Bureau Slachtofferhulp, sociaal raadslieden, reclassering, Consumentenbond, vakbonden, buurtverenigingen, schaderegelingbureaus, politie, huisartsen, etc. De burger kan dus voor elk type probleem wel ergens terecht. Het is bij wijze van spreken zelfs zo dat eerder de véélheid aan organisaties en de vaak aanwezige verkokering – slachtofferorganisaties wijzen bijvoorbeeld op de talloze loketten voor deelproblemen en op de eindeloze intakegesprekken – een effectieve begeleiding in de weg staan dan dat er te wéinig begeleiding voorhanden is.

Waar het wel aan schort, zijn mogelijkheden om van die informatie en begeleiding in een vroeg stadium effectief gebruik te maken. Barendrecht en Kamminga wijten dat hoofdzakelijk aan twee elementen: ten eerste een gebrekkig onderhandelingsklimaat, dat binnen bepaalde relaties, zoals bij letselschadezaken, ronduit gepolariseerd is, en ten tweede aan te veel barrières om een beroep te doen op een neutrale instantie zonder dat dit de desbetreffende relatie op scherp stelt. Op papier lijkt de toegang tot een neutrale interventie overal wel goed geregeld, maar in de praktijk gaat die gepaard met veel lasten (tijd, geld, emotie) voor de burger. Dat betreft volgens de onderzoekers in het bijzonder letselschadezaken, klachten over media en het merendeel van de consumentenzaken.

De toegang tot het recht kan volgens hen dan ook vooral verbeterd worden door een goede onderhandelingsomgeving te creëren. Dat kan al door allereerst meer *specifieke* informatie te verstrekken over wat burgers van elkaar in een conflict kunnen verwachten. Informatie over de inhoud van het materiële recht is niet altijd beschikbaar in een vorm die het voor de burger gemakkelijk

maakt om vast te stellen waaraan hij zijn medeburgers kan houden. Wanneer is iets bijvoorbeeld overlast? Welke kwaliteit mag je van een bepaalde dienst verwachten? Welke gedrag mag je van de media tolereren? Waar te veel onduidelijkheid bestaat over wat mensen van elkaar kunnen verwachten, zullen zij, aldus Barendrecht en Kamminga, hun onderlinge geschillen moeilijker samen kunnen oplossen.

Daarnaast zullen de belemmeringen om van het beschikbare aanbod gebruik te maken moeten worden weggenomen. Voor huiselijk geweld – waar gevoelens van schaamte en angst voor escalatie en een verbreking van de relatie de belangrijkste beweegredenen vormen om geen actie te ondernemen – betekent dit bijvoorbeeld dat de overheid in moet zetten op interventies die de relatie minder op het spel zetten. Voor consumentengeschillen – waar de mate waarin de leverancier openstaat voor klachten de meest bepalende factor lijkt te zijn om er in een vroeg stadium uit te komen – ligt een verbeteringsmogelijkheid in snellere en laagdrempelige geschiloplossingen, gecombineerd met effectieve klachtenregelingen. En bij burenruzies zullen duidelijker normen voor concrete overlast, gecombineerd met het stimuleren van bemiddeling en laagdrempelige neutrale procedures, mogelijk helpen om het probleem al in een vroeg stadium aan te pakken, nog voor er sprake is van een onoverbrugbare escalatie.

4 Oplossingsrichtingen

De RMO beschouwt de beschreven maatschappelijke ontwikkelingen als een gegeven. Wel wijst de raad erop dat als deze ontwikkelingen niet gepaard gaan met aanvullingen in beleid of in de maatschappelijke context, dit een aantal mogelijk negatieve gevolgen kan hebben voor de participatie van burgers en de stabiliteit van de samenleving. Als er immers nu al wrijvingen in de toegang tot recht bestaan, dan is het mogelijk dat die met de ingezette ontwikkelingen alleen maar zullen toenemen. Twee opties dienen zich vervolgens aan: proberen de maatschappelijke ontwikkelingen te keren óf de burgers meer toerusten om te voorkomen dat het terugleggen van verantwoordelijkheden leidt tot kwetsbaarheid, probleemontkenning, maatschappelijke afwending en allerlei vormen van eigenrichting.

Omdat de RMO van mening is dat de maatschappelijke ontwikkelingen een gegeven zijn, kiest de RMO voor de laatste lijn. Daarbij zoekt de raad oplossingsrichtingen die liggen op het snijvlak van het rechtssysteem zelf en de maatschappelijke context daaromheen. Deze oplossingsrichtingen zijn achtereenvolgens: het probleemoplossend vermogen van de samenleving versterken, streven naar een 'klantgericht' rechtssysteem en een vertrouwenwekkend rechtsklimaat bevorderen. In de volgende paragrafen werken we deze oplossingsrichtingen verder uit.

4.1 Versterking van het probleemoplossend vermogen

Een van de uitkomsten van de geschilbeslechtingdelta is dat veel burgers zelfredzaam zijn. Dit betekent volgens de RMO echter niet dat ook alle burgers zelfstandig al hun maatschappelijke relaties kunnen vormgeven en de problemen daarbinnen adequaat kunnen aanpakken. Het terugleggen van verantwoordelijkheden en de toegenomen privatisering van voorzieningen zorgen ervoor dat minder weerbare burgers de beschermende rol van de overheid

gaan missen. Om ervoor te zorgen dat ook zij zich staande kunnen houden in een onderhandelingsamenleving moet de overheid vormgeven aan een adequate hulpverlening of infrastructuur op het gebied van onderhandelen en geschilbeslechten. De rol van intermediaire organisaties (sociaal raadslieden, juridische loketten, ombudsman, etc.) verdient de grootst mogelijke aandacht. Met het oog op de recente instelling van de juridische loketten pleit de RMO daarom voor een goede samenwerking tussen juridische loketten en sociaal raadslieden. Het verdient daarbij aanbeveling te komen tot een landelijke dekking van het sociaal raadsliedenwerk. Ook zouden beide instanties expliciet werk moeten maken van hun signaalfunctie. De raadslieden doen dat nu al als het gaat om hiaten en tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving en de gevolgen daarvan voor de burger. Ook houden ze bij in hoeverre uitvoeringsorganisaties voor burgers toegankelijk blijven. Het zou wenselijk zijn de signaalfunctie bij raadslieden en loketten te verbreden tot het verschaffen van inzicht over de vraag welke (groepen) burgers binnen welke sociale relaties moeite hebben de aan hen teruggellegde verantwoordelijkheden waar te maken. Het valt daarbij te overwegen een soort cliëntvolgsysteem in te stellen om na te gaan of de adviesverstrekking ook beklijft.

Hieruit volgen deze aanbevelingen:

- goede samenwerking tussen sociaal raadslieden en juridische loketten;
- signaleren welke (groepen) burgers binnen welke sociale relaties moeite hebben de aan hen teruggellegde verantwoordelijkheden waar te maken.

Liberalisering, privatisering en het terugtrekken van de overheid leiden over het algemeen tot meer keuzemogelijkheden voor burgers, als het gaat om aangeboden diensten. Deze keuzemogelijkheden impliceren ogenschijnlijk meer keuzevrijheid, maar de vraag is of dit werkelijk zo is. Juist de zogenoemde markten in transitie leveren relatief veel klachten en geschillen op. Veel burgers (niet alleen de kwetsbare groepen) hebben moeite met onderhandelen en zien door de bomen het bos niet meer bij het kiezen van de juiste aanbieders. Het gevaar bestaat bovendien dat consumenten die (om wat voor reden dan ook)

weinig oplettend zijn en de goedkoopste producten wensen, een lagere kwaliteit krijgen en een beperkte toegang tot klachtafhandeling en geschilbeslechting. De RMO pleit er daarom voor de kennis van de consument over klachtafhandeling en geschillencommissies te vergroten, bijvoorbeeld in samenwerking met consumentenprogramma's in de media. Daarnaast moet de overheid ondernemers stimuleren om zich aan te sluiten bij geschillencommissies en branches om geschillencommissies op te richten. De introductie van een 'branchekeurmerk klachtenafhandeling' kan daarbij helpen (vergelijk voorstel ministerie van EZ 2004).

De aanbevelingen die hieruit voortvloeien zijn:

- meer kennis genereren bij consument over klachtafhandeling en geschillencommissies;
- stimuleren dat ondernemers zich aansluiten bij geschillencommissies;
- introductie 'branchekeurmerk klachtenafhandeling'.

De wijze waarop een burger problemen op kan lossen, relaties kan onderhouden en met conflicten moet omgaan, zou hij al vroeg moeten leren. Nu is het vooral een kwestie van praktijkervaring. Binnen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs is er weinig structurele aandacht voor conflictoplossing of de rechtsgang. Het zou goed zijn leerlingen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs expliciete vaardigheden op dit terrein bij te brengen. Daarbij kan worden aangesloten bij de aanpak van de zogenoemde Echt Recht Conferenties. Kern van die aanpak is dat niet de autoriteiten (vertegenwoordigers van de staat, rechters, een schoolhoofd, conrector) een oplossing van bovenaf opleggen, maar dat de betrokken partijen zelf in een onderlinge, constructieve dialoog de verantwoordelijkheid nemen om een probleem uit de wereld te helpen. De RMO pleit ervoor specifieke lesprogramma's op te zetten waarin leerlingen – tegen de achtergrond van de betekenis van het recht voor een democratische samenleving – leren problemen in relaties op te lossen en om te gaan met conflicten. Voor migranten kunnen ook de inburgeringscursussen dienen om kennis op te doen over recht, conflictbemiddeling en de inrichting van sociale relaties.

Aanbevelingen:

- specifieke lesprogramma's opzetten om leerlingen leren voor hun belangen op te komen en om te gaan met (conflicten binnen) sociale relaties;
- bij inburgeringcursussen aandacht besteden aan kennisoverdracht over recht, conflictbemiddeling en inrichting van sociale relaties.

4.2 Een 'klantgericht' rechtssysteem

Zonder expliciet in te gaan op de inrichting van het rechtssysteem zelf, wil de RMO vanuit zijn waarneming wel een aantal algemene uitspraken doen over hoe het rechtssysteem aangepast zou kunnen worden. Ten eerste ziet de RMO het als uitdaging het rechtssysteem meer dan nu het geval is in dienst te laten staan van de concrete hulpvraag van mensen. Hoewel recht behoort uit te gaan van algemene objectieve criteria, is het ook van belang maatwerk te leveren bij problemen en conflicten in concrete relaties. Juist objectieve criteria – wat is overlast, hoeveel ontslagvergoeding is gerechtvaardigd? – kunnen helpen om samen in een concrete conflictsituatie tot een oplossing te komen of desnoods, als de partijen er samen niet uit komen, voor de rechter een passende oplossing te vinden. Van belang daarbij is het uitgangspunt dat de rechtsstaat er voor de burger is en niet andersom (Barendrecht 2004). Dit vraagt bij overheid en juristen de bereidheid (bestaande) instituties van tijd tot tijd door te lichten en er zo nodig mee te experimenteren om het rechtssysteem toe te spitsen op de concrete noden en behoeften van burgers in hun verschillende sociale relaties. Om dit te bereiken zou het goed zijn de principes uit de hulpverlening (zoals betrokkenheid en empathie) te integreren in de rechtswereld. Waar in de zorgethiek het uitgangspunt de behoefte van de cliënt is en in de rechtenethiek de wettelijke mogelijkheden om ergens aanspraak op te maken, daar levert een combinatie van beide uitgangspunten een klantgerichte rechtsstaat op, waarbinnen betrokken instellingen binnen de wettelijke kaders zoeken naar oplossingen voor problemen en conflicten die alle betrokken partijen dragen. In de ogen van de RMO kan het geen kwaad het rechtssysteem enigszins uit zijn juridisch conflictmodel los te weken. Dit kan door de psychologische drempels om procedures te starten te verlagen

(minder formeel en duidelijke communicatie over verloop en mogelijke resultaten van procedure) en door kleine interventies ten aanzien van bijvoorbeeld de dienstverlenende taak van politie en justitie. Zo is aangetoond dat een goede communicatie en motivering van gerechtelijke uitspraken veel onvrede bij de beklagde kunnen wegnemen en daarmee de kans op een hoger beroep doen afnemen.

Hieruit volgen deze aanbevelingen:

- rechtssysteem toespitsen op concrete noden en behoeften van burgers in hun verschillende sociale relaties;
- psychologische drempels om procedures te starten verlagen;
- klantgerichte houding stimuleren, bijvoorbeeld door een duidelijke communicatie van gerechtelijke uitspraken.

Alternatieve geschiloplossing zoals mediation, is bij uitstek geschikt voor een betere synergie tussen de zogenoemde hulp- en rechtenethiek. De RMO moedigt het gebruik van mediation dan ook sterk aan. Wel bestaat ook in een mediationtraject de mogelijkheid dat mensen met minder sociale vaardigheden zich aanpassen aan een mogelijk sterkere tegenpartij. Daarom is het van belang het mediationtraject zodanig in te richten dat (gebrekkige) sociale vaardigheden geen belemmering vormen of de situatie verslechteren. Mediation mag bovendien niet gemotiveerd worden doordat het het rechtssysteem ontlast, maar doordat het een betere oplossing biedt voor een specifiek probleem binnen een specifieke relatie. Verder is het de overweging waard na te gaan of er meer laagdrempelige vormen van geschiloplossing mogelijk zijn, om in een vroeg stadium te voorkomen dat problemen escaleren. Denk bijvoorbeeld aan de introductie van nieuwe vormen van alternatieve geschiloplossing zoals een 'geschillenboer'. Deze persoon bezit de deskundige juridische kennis en de vaardigheden van een mediator, maar is wel bevoegd een eventuele beslissing te nemen (zie bijlage 2). De RMO roept de regering op onderzoek te doen naar deze eventuele alternatieve laagdrempelige vormen van geschiloplossing. Ook staat de RMO niet negatief tegenover de introductie van zogeheten small claim

courts (arbitrale raden die bij (kleinere) consumentenzaken snel en eenvoudig uitspraak kunnen doen), waarmee in andere landen al positieve resultaten zijn bereikt (vergelijk ministerie van EZ 2004).

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- mediation stimuleren waar het een oplossing biedt voor een specifiek probleem binnen een specifieke relatie;
- laagdrempelige vormen van geschilbeslechting zoeken zoals de small claim courts of een 'geschillenboer'.

Het lijkt erop dat de beroepsgroep die voor velen de toegang tot de rechter moet verlenen – de advocatuur –, te weinig toegankelijk is, omdat die voor velen te duur is. Ook neemt de druk toe op advocaten die beschikbaar zijn om tegen toevoegingentarief te werken (Huls 2004; Combrink-Kuiters en Jungmann 2004).⁴ De RMO meent daarom dat advocaten meer gestimuleerd moeten worden om aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te participeren. Om dit te realiseren zijn er volgens de RMO twee mogelijkheden. Allereerst zou het goed zijn als rechtenfaculteiten in hun opleiding meer aandacht besteden aan sociaal recht en rechtshulp aan particulieren (bijvoorbeeld analoog aan de onlangs gestarte masteropleiding Sociaal recht aan de Universiteit van Tilburg). Toekomstige advocaten raken zo al in een vroeg stadium bekend met de mogelijk- en wenselijkheid van gesubsidieerde rechtsbijstandverlening, zeker als de opleiding gepaard gaat met stages. Daarnaast meent de RMO dat ook de bestaande advocatuur als geheel ervoor verant-

4. De monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2004 (Combrink-Kuiters en Jungmann 2004) meldt dat het aantal advocaten dat bij een van de raden voor rechtsbijstand staat ingeschreven (wat als voorwaarde geldt om gesubsidieerde rechtsbijstand te mogen verlenen), in de periode 2000-2003 met 15 procent is gestegen. Het aantal advocaten dat ook in de praktijk gesubsidieerde rechtsbijstand verleent, neemt na een aanvankelijke daling in de periode 2000-2002 eveneens weer licht toe (in 2003 is het niveau van 2001 weer bereikt). Wel neemt de druk op deze groep advocaten nog steeds toe vanwege de stijging van het aantal afgegeven toevoegingen (in 2003 was dat 17 procent meer dan in 2000). Er is sprake van een toenemende concentratie, waarmee het aanbodprobleem volgens de monitor verergert.

woordelijk is dat burgers met een laag inkomen goede rechtshulp kunnen krijgen. Het zou daarom goed zijn advocatenkantoren die zelf geen toegevoegde zaken (willen) doen, te stimuleren om op andere wijze uitdrukking te geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Dit kan bijvoorbeeld door ze te verplichten stageplaatsen aan te bieden of advocaten die wel toegevoegde zaken willen doen, kosteloos te scholen.

Aanbevelingen:

- binnen rechtenfaculteiten meer aandacht besteden aan sociaal recht en rechtshulp aan particulieren;
- advocaten stimuleren zich in te zetten voor rechtshulp aan burgers met een laag inkomen, bijvoorbeeld via het verplicht aanbieden van stageplaatsen.

4.3 Een herkenbaar en vertrouwenwekkend rechtsklimaat

Knelpunten in de feitelijke toegang tot recht – een ongelijke machtspositie tussen partijen (in afhankelijkheid, financiële omstandigheden en sociale vaardigheden), de hoge lasten (tijd, geld en emotie) bij het inschakelen van een neutrale interventie en problemen bij de uitvoering van de voorgestelde oplossing (zie bijlage 2) – vormen geen stimulans voor burgers om via het recht hun problemen naar tevredenheid op te lossen. Een niet-effectieve gerechtelijke schaduw kan ernstige gevolgen hebben voor de wijze waarop burgers in de toekomst met potentiële geschillen kunnen omgaan. Minachting van het rechtssysteem, probleemontkenning, maatschappelijke afwending en diverse vormen van eigenrichting zijn niet denkbeeldig en soms al zichtbaar. Juist in een samenleving waarin de overheid verantwoordelijkheden naar de burger teruglegt, is het daarom essentieel dat de toegang tot rechtsinterventies en de handhaving daarvan voldoende gewaarborgd blijven.

Aanbevelingen:

- een consequentere naleving van gerechtelijke uitspraken bevorderen;
- de lasten van een neutrale interventie verminderen, bijvoorbeeld door de doorlooptijden te verbeteren.

Binnen privaatrechtelijke relaties wordt de vraag wie zwak en wie sterk in het recht is, mede bepaald door de toepasselijkheid van de rechtsregels. In een samenleving waarin de regelgeving verandert (namelijk een afnemende publiekrechtelijke rol van de overheid), kan de verhouding tussen sterk en zwak zich wijzigen en de kans op conflicten binnen onderlinge relaties toenemen. Het verdient aanbeveling structureel onderzoek te doen naar relaties waar de verhouding tussen zwakken en sterken dreigt te ontsporen. De RMO bepleit daarom het onderzoek voor de Geschilbeslechtingdelta om de twee jaar te herhalen. Ook dient daarbinnen aandacht te komen voor burgers die van oorsprong minder bekend zijn met de Nederlandse rechtscultuur. Verder zou het wenselijk zijn om in het onderzoek de mate waarin burgers zwak of sterk zijn, meer te relateren aan de sterkte of zwakte van de wederpartij. Tot slot zou het goed zijn dat de overheid een meldpunt inricht waarin burgers hun klachten kunnen deponeren over het in hun ogen onheuse succes van een 'sterkere' wederpartij.

Aanbevelingen:

- de Geschilbeslechtingdelta om de twee jaar herhalen;
- hierbinnen expliciete aandacht besteden aan burgers die van oorsprong minder bekend zijn met de Nederlandse rechtscultuur;
- eveneens expliciete aandacht besteden aan de verhouding tussen sterke en zwakke partijen;
- een meldpunt introduceren waarin burgers hun klachten kunnen deponeren over in hun ogen onheuse successen van een 'sterkere' wederpartij.

Op zichzelf zijn verzekering en aansprakelijkheid positief te waarderen mechanismen: ze zijn welzijnsverhogend, omdat zij ertoe leiden dat (financiële) risico's

worden gespreid. De ontwikkeling van een toenemend gebruik van het aansprakelijkheidsrecht kan in elk geval als een gegeven worden beschouwd, zeker nu de sociale zekerheid verder versobert. Wel is de maatschappelijke context in Nederland nog nauwelijks op de nieuwe situatie aangepast. Aansprakelijkheidsstellingen vinden plaats in een zeer gepolariseerde omgeving en gaan bovendien gepaard met aanzienlijke lasten. De RMO meent daarom dat er structureel meer aandacht moet komen voor een minder gepolariseerd onderhandelings- en aansprakelijkheidsklimaat. Aansprakelijkheid kan een preventieve werking hebben voor de onderlinge omgang binnen relaties en kan bovendien de leemte opvullen die ontstaat nu de overheid zich op diverse terreinen terugtrekt. De relatie tussen de versoering van de sociale zekerheid en de groei van aansprakelijkheidstellingen (én de mogelijkheden en onmogelijkheden daarvan) beschouwt de RMO als een belangrijk onderwerp voor nader onderzoek.

Aanbevelingen:

- streven naar een minder gepolariseerd onderhandelings- en aansprakelijkheidsklimaat;
- onderzoek doen naar de relatie tussen vermindering van verzorgingsstaatarrangementen en groei van aansprakelijkheidstellingen.

Literatuur

Barendrecht, J.M. (2004), Pak klassieke kern van rechtsstaat aan. Regelgeving, geschiloplossing en democratie kunnen moderner worden georganiseerd.

In: *NRC*, 1 juli 2004.

Barendrecht, J.M. en Kamminga, Y.P. (2004), *Toegang tot recht: de lasten van een uitweg*. Opgenomen als bijlage 3 bij dit advies.

Blank, J. et al. (2004), *Bench Marking in an International Perspective. An International Comparison of the Mechanisms and Performance of the Judiciary System*. Rotterdam: Ecorys-Nei, Labour & Social Policy.

Blankenburg, E. (1997), *Patterns of Legal Culture: The Netherlands Compared to Neighboring Germany*. Amsterdam: Duitsland Instituut, UvA.

Combrink-Kuiters, L. en Jungmann, N. (2004), *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2004*. Den Haag/Amsterdam: Boom Juridische uitgevers/Raad voor rechtsbijstand.

Consumentenbond (2003), *Van Recht hebben naar Recht krijgen. Beleidsnotitie*. Den Haag: Consumentenbond.

Dekker, P., Maas-De Waal, C. en Meer, T. van der (2004), *Vertrouwen in de rechtspraak. Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Dijkman, J. (2004), Overconsumptie door claimcultuur? In: *Met het oog op gepaste zorg. Achtergrondstudie uitgebracht door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg bij het advies Gepaste Zorg*. Zoetermeer: RVZ, p. 163-211.

Eshuis, R.J.J. (2003), *Claims bij de rechtbank*; uitg. van WODC. Meppel: Juridische uitgevers.

Huls, N.J.H. (2004), *Over rechtshulpgolven en andere dingen die voorbijgaan ... Een voorstudie t.b.v. de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling*. Gepubliceerd op www.adviesorgaan-rmo.nl.

Jaarverslag 2003 (2004), Amsterdam: Sociaal Raadslieden Stopera.

Keken, K. van, Grote groep ouderen in de schulden. In: *De Volkskrant*, 30 maart 2004.

Ministerie van Economische Zaken, directie Marktwerking (2004), *Onderzoek naar afhandeling van individuele consumentenklachten*. Amersfoort: Twynstra Gudde.

NRC, themanummer Recht & Bedrijf, 20/21 maart 2004.

Popma, J. (1997), Schadeclaims: somberste scenario's nog te optimistisch? In: *Arbo en Milieu*, april 1997, p. 8-11.

Raad voor de rechtspraak (2004), *Een ogenblik geduld alstublieft ... Een landelijke analyse van de klantwaarderingsonderzoeken bij de gerechten*. Amersfoort: Prisma (www.prismaweb.nl).

Rechtsstaat en rechtsorde (2003). Reactie van het kabinet op het WRR-rapport 'De toekomst van de nationale rechtsstaat'.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004), *Vershil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector*, bijlage 2. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Rossum, W. van (2002), De 'legal iceberg' opnieuw bekeken. Turks familiegood in een nauwelijks gewonnen zaak. In: M. Malsch (red.), *De burger in de rechtspraak. Ervaringen en percepties van niet professionele procesdeelnemers. Special Recht der Werkelijkheid 2002*, p. 77-94.

Savornin Lohman, J. de en Raaff, H. (2003), *In de frontlinie tussen hulp en recht*. Bussum: Coutinho.

Slot, G. (2004), Wit tegen zwart. Aangeklaagde artsen en medisch deskundigen in de juridische arena. In: *Medisch Contact*, 8 juni 2004.

Sociaal raadslieden hebben het drukker gekregen. Persbericht LVSR/MO-groep, 9 augustus 2003 (www.sociaalraadslieden.nl).

Tak, P.J.P. en Fiselier, J.P.S. (2004), *Denemarken – Nederland. De rechtspleging vergeleken*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Velthoven, B.C.J. van en Voert, M.J. ter (2004), *Geschilbeslechtingdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*; uitg. van WODC. Meppel: Juridische uitgevers.

Wiersinga, H.C. (2002), *Nuance in benadering. Culturele factoren in het strafproces*. Den Haag.

Bijlage 1

Adviesvraag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Uit: Werkprogramma 2004 van de Raad voor
Maatschappelijke Ontwikkeling



Toegang tot recht

De toegang tot ons rechtssysteem is een van de meest cruciale waarborgen voor participatie in de Nederlandse samenleving. Er zijn echter ontwikkelingen die de toegang tot het recht voor een groeiende groep mensen verhoudingsgewijs lastiger maken, terwijl er tegelijkertijd een groep is die zich verhoudingsgewijs juist sterker kan manifesteren binnen de rechtsregels.

Of het nu gaat om het verkrijgen van een WAO-uitkering of om een indicatiestelling voor thuiszorg, om het beteugelen van een verbouwing door de buurman of om het lospeuteren van een schadevergoeding van een verzekeraar, om het verkrijgen van een ontslagvergunning of om het innen van een vervuilingclaim: al deze handelingen vergen een behoorlijke kennis van het rechtssysteem en vaak ook middelen en uithoudingsvermogen om 'je recht te halen'.

De toegang tot het recht voor groepen met een zwakke economische positie wordt onder meer mogelijk gemaakt door de zogeheten pro Deo-advocatuur. Hierover wordt al vele jaren zorgelijk geschreven. Inderdaad is het de vraag of de huidige omvang van de pro Deo-advocatuur beantwoordt aan de behoefte. Maar er is meer aan de hand. Ook in civiele zaken lijkt de trend dat draagkrachtige partijen meer gebruik kunnen maken van de procesmogelijkheden die ons recht biedt. Zij zijn in staat zwakkere partijen jarenlang aan het lijntje te houden dan wel te achtervolgen.

Deze ontwikkelingen kunnen we afzetten tegen een gestaag toenemende juridificering van de Nederlandse samenleving, die een gevolg is van de regeldicht-

heid en van de ontwikkeling naar een 'civil society'. Steeds meer wordt het maatschappelijk verkeer door allerlei procesregels in (goede) banen geleid. Maar het is wel zaak, dat allen dan gelijkelijk gebruik kunnen maken van die procesregels.

De indruk ontstaat dat hoe meer middelen er zijn om je recht te halen, hoe groter de kans is dat dit lukt. De RMO zal deze hypothese onderzoeken op zijn validiteit en nagaan welke groepen een buitenpositie innemen. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek rijst de vraag hoe deze ontwikkeling te keren is.

Vragen als deze liggen in het hart van de adviesopdracht aan de RMO, maar de Raad is, zoals bekend, geen juridisch adviesorgaan. Daarom wil de RMO dit onderwerp oppakken met bijvoorbeeld het Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie. Dan kunnen kennis van zwakke groepen en van het recht op efficiënte wijze worden gebundeld.

Als resultaat verwacht de RMO voorstellen te kunnen presenteren die de gelijke toegankelijkheid van ons rechtssysteem versterken.

Bijlage 2

Knelpunten in de toegang tot recht

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Rienk Janssens en Petra Jonkers
Den Haag, oktober 2004

Inhoud

1	<i>Inleiding</i>	55
2	<i>Een ongelijke machtspositie</i>	56
2.1	One-shotters versus repeat-players	56
2.2	Afhankelijkheid	58
2.3	Verschil in sociale vaardigheden	59
3	<i>Hoge lasten van een neutrale interventie</i>	61
4	<i>Problemen bij de naleving van een uitspraak</i>	65
5	<i>Gevolgen van een gebrek aan schaduw</i>	67
5.1	Gevaar van eigenrichting en probleemontkenning	67
5.2	Gebrekkige handhaving recht leidt tot onverschilligheid	68
6	<i>Aanzetten tot verbetering</i>	71
6.1	Juridische loketten	71
6.2	Mediation	72
6.2	Geschillencommissies, rechtbanken en andere rechtskanalen	73
7	<i>Conclusie</i>	75
	<i>Literatuur</i>	77

1 Inleiding

In het advies Toegang tot recht is betoogd dat de kennis van en de toegang tot het recht van groot belang is voor burgers om zich staande te houden in een samenleving waarbinnen zij steeds meer moeten regelen in onderlinge relaties. Ontwikkelingen als de terugtrekkende overheid, de groeiende marktwerking en de toenemende neiging om anderen aansprakelijk te stellen, veronderstellen dat burgers weet hebben van hun rechtsmogelijkheden. In veel gevallen zal een daadwerkelijk gerechtelijke procedure dan niet eens nodig zijn, omdat (de kennis van) het recht al een effectieve schaduw over de inrichting van relaties vooruit kan werpen (Mnookin en Kornhauser 1979).

Maar werkt de praktijk ook zo? Vormt de schaduw van het recht inderdaad een positieve kracht om onderlinge relaties naar tevredenheid in te richten en eventuele problemen daarbinnen op te lossen? Dat is de vraag die we in deze achtergrondstudie willen beantwoorden. Dat doen we door stil te staan bij een aantal knelpunten in de toegang tot recht. De weg naar het recht is voor burgers immers gewoonlijk geen eenvoudig begaanbare route. Worden ze geconfronteerd met een probleem, dan doorlopen burgers meestal een aantal stappen op weg naar hun recht. De eerste stap is dat ze het probleem ook als een schending van hun recht definiëren of ervaren. De tweede stap is dat ze – zelf of met behulp van een derde – contact leggen met de wederpartij om het probleem op te lossen. De laatste stap is om de oplossing ook daadwerkelijk uitgevoerd te krijgen. Bij deze drie stappen doen zich echter regelmatig hindernissen voor.

In deze achtergrondstudie staan we eerst stil bij drie regelmatig terugkerende knelpunten:

- een ongelijke machtspositie tussen partijen (in bijvoorbeeld afhankelijkheid, financiële omstandigheden en sociale vaardigheden) (hoofdstuk 2);
- de kosten en lasten van het inschakelen van hulp of een neutrale interventie (hoofdstuk 3);
- problematische uitvoering van de voorgestelde oplossing (hoofdstuk 4).

Vervolgens wijzen we op een aantal negatieve gevolgen van deze knelpunten (hoofdstuk 5).

Tot slot passeren enkele (beleids)voornemens de revue die de barrières in de toegang tot recht kunnen helpen slechten (hoofdstuk 6).

2 Een ongelijke machtspositie

Een van de knelpunten die burgers ervaren op hun weg naar recht is dat de machtspositie van de betrokken partijen verschilt. Gelijkwaardigheid in voorkennis, financiële middelen en (sociale) vaardigheden stimuleert echter om zelf problemen op te lossen in de onderlinge relatie: dan worden de belangen van beide partijen behartigd. Ongelijkheid in machtspositie komt in verschillende (rechts)relaties voor: tussen verhuurder en huurder, leverancier en afnemer, werkgever en werknemer, overheid en burger, kostwinner en huisgenoten. Dit verschil wordt des te meer versterkt, als de 'zwakkere partij' in meer opzichten zwak is, niet alleen uit de aard van de relatie, maar bijvoorbeeld ook door een gebrek aan sociale vaardigheden, een afhankelijke rechtspositie of economische achterstand.

In dit hoofdstuk bespreken we drie veelvoorkomende gevallen waarin een ongelijke machtspositie een rol speelt:

1. de zogenoemde one-shotters tegenover de repeat-players;
2. de paradox van de angst voor de wederpartij enerzijds en de angst voor de gevolgen van het verbreken van de relatie met die wederpartij anderzijds;
3. het gebrek aan de juiste sociale vaardigheden.

2.1 One-shotters versus repeat-players

Veel conflicten vinden plaats tussen burgers die eenmalig een rechtsgang maken (de one-shotters) en organisaties en bedrijven met ruime proceservaring (de repeat-players) (Galanter 1974; Kritzer en Silbey 2003). Hoewel beide partijen formeel gelijk voor de wet zijn, beschikken laatstgenoemden over bepaalde voordelen. Zo hebben zij meer ervaring en kunnen zij beter anticiperen op de verschillende rechtsstappen.

Deze ongelijke machtsrelatie laat zich vooral gelden, als de benodigde kosten om winst te behalen op een repeat-player zo hoog zijn ten opzichte van de waarde van de zaak, dat de one-shotter zich neerlegt bij zijn probleem (WRR 2002, 232). Zware lasten van juridische procedures (financieel, emotioneel en qua tijd) werken gewoonlijk dan ook in het voordeel van repeat-players. Hun ervaring met het voeren van zaken kan de kosten drukken, terwijl de hoge kosten de one-shotters juist kunnen afhouden van de rechtsgang. Vooral (grote) bedrijven beschikken vaak over specifieke kennis die bij de wederpartij ontbreekt. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in het bouwrecht: partijen die een advocaat kunnen inschakelen die in de bouw gespecialiseerd is, zijn vaak in het voordeel (Van Bladel 2002).

Anders dan voor one-shotters staat de zaak voor repeat-players bovendien niet op zichzelf. Repeat-players wegen vaak af of de desbetreffende zaak van belang is om toekomstige zaken te winnen. Ze hebben er daarom soms weinig moeite mee een zaak te verliezen, terwijl ze in andere gevallen per se willen winnen en zelfs, indien nodig, een zaak traineren om een ongunstige uitspraak te vermijden. Ook proberen ze vaak via een procedure duidelijkheid te krijgen over hoe een rechter de regels uitlegt. One-shotters zijn daarentegen nauwelijks geïnteresseerd in de juridische effecten van een uitspraak behalve voor hun eigen zaak. Ze schatten hun risico om te verliezen bovendien anders in. Ze zijn meestal risicomijders die de onzekere kans op een grote vergoeding lager schatten dan de zekerheid om in de onderhandeling een lagere vergoeding te ontvangen. Daarnaast procederen ze meer om 'hun recht te halen', waardoor bijvoorbeeld emoties hun heftiger parten kunnen spelen (Bruinsma 1999, 123).

Een ander voordeel voor de repeat-players is dat ze grotendeels zelf de voorwaarden kunnen bepalen waaronder zij hun diensten aanbieden, een omstandigheid die de onderhandelingsvrijheid van de one-shotter enorm beperkt. Soms leidt dit er zelfs toe dat repeat-players contractuele voorwaarden in eigen voordeel ombuigen, bijvoorbeeld via het uitsluiten van bepaalde veelvoorkomende gevallen uit de polisvoorwaarden. Een voorbeeld: toen in Duitsland rechtsbijstandverzekeringen vaak werden gebruikt om parkeerboetes aan te vechten, schrapten verzekeringen deze boetes uiteindelijk uit de polis. Verder is bekend dat medisch dienstverleners hun behandelwijze bijstellen om de mogelijkheid tot aansprakelijkheidsstelling te verkleinen (Visscher 2002). Als de repeat-player bovendien een (semi-)monopolist is zoals bij overheidsorganen, neemt de afhankelijkheid toe, omdat de one-shotter niet of moeilijk naar een andere aanbieder kan stappen.

De vraag is natuurlijk of deze verschillen tussen repeat-players en one-shotters in de praktijk ook vaak voorkomen. Hoewel de ervaring hiermee gering is, is bekend dat rechtspersonen (en dat zijn de repeat-players gewoonlijk) als eiser bij rechtbankzaken gemiddeld meer succes hebben dan particulieren (ongeveer 70 procent versus 50 procent) (Van Velthoven en Ter Voert 2004, 26). Vooral bij conflicten tussen letselschadeslachtoffers en verzekeraars is dit verschil zichtbaar (Barendrecht en Kamminga 2004).

Monopoliepositie

Gemeenten zijn in sommige opzichten monopolisten en kunnen daarvan gebruikmaken, als zij de voorwaarden opstellen waaronder zij diensten verlenen. De Waarderingskamer, die toeziet op de correcte toepassing van de Wet Waardering Onroerende Zaken (Wet WOZ), gaf daarvan een voorbeeld in een persbericht van 30 januari 2002. Sommige gemeenten hadden bezwaar tegen het opnieuw taxeren van onroerend goed na bezwaarschriften van burgers. In het contract met taxatie-experts stelden zij dat zij een hertaxatie zouden vergoeden, als de uitkomst ervan gelijk zou zijn aan de eerdere taxatie. De Waarderingskamer en de staatssecretaris van Financiën maanden de gemeenten daarop aan hun contractbedingen aan te passen.

Bron: www.waarderingskamer.nl

2.2 Afhankelijkheid

De afhankelijkheidsrelatie tussen repeat-players en one-shotters doet zich op meer terreinen voor. Vaak is ze gerelateerd aan de specifieke relatie die men onderhoudt. Zo kan een cliënt tijdens een conflict met zijn aannemer over een slecht bouwsel niet zomaar overstappen naar een andere aannemer, zolang nog geen duidelijkheid bestaat over de kostenverdeling. Om nog een paar voorbeelden te noemen:

- Een verhuurder met een grote wachtlijst heeft minder belang een huurrelatie te onderhouden dan de huurder die geen alternatieve woonruimte kan vinden.
- In een bedrijfscultuur waar overwerken 'aanvaard' is, zal het werkplezier van een werknemer (en misschien zelfs wel zijn baan) verloren gaan, als hij zich tegen overwerken verzet.
- Geweldslachtoffers binnen een intieme relatie kunnen hun relatie verliezen, als ze zich verzetten. Soms ondersteunt de wet deze afhankelijkheid zelfs impliciet, zoals wanneer een verblijfsvergunning in Nederland is afgegeven op grond van de bestaande relatie.

In zijn algemeenheid geldt: hoe groter de afhankelijkheid, des te meer kans er bestaat dat de rechtspositie van de zwakke partij verder ondermijnd wordt. Denk bijvoorbeeld aan illegale prostitutie, mensenhandel of zogenoemde loverboyrelaties.

Afhankelijke relaties en geweld

Een ongelijke machtspositie doet zich vooral voor, als personen zich in een situatie bevinden waarin het lastig is de wederpartij te benaderen of de gang naar een neutrale interventie (politie of justitie) te maken. Zo blijkt geweld binnen intieme relaties moeilijk aan te pakken, omdat het slachtoffer de relatie met de geweldpleger niet wil opgeven. Als het slachtoffer hulp inschakelt, dreigt het conflict immers te escaleren en zet hij of zij de relatie op het spel, iets waartoe velen pas in laatste instantie bereid zijn over te gaan. Daar komt bij dat ook schaamte voor openbaarheid bij de betrokken partijen een rol speelt, evenals angst voor wraakacties van de kant van de dader of de (eigen) familie.

De beperkte aangiftebereidheid van geweldslachtoffers is een signaal dat de toegang tot recht belemmerd kan zijn. Van geweldsdelicten wordt slechts een klein deel bij de politie gemeld: naar schatting ergens tussen de 15 en 30 procent. Daar komt bij dat lang niet altijd officieel aangifte wordt gedaan van het gemelde geweld. Uit slachtofferenquêtes komt naar voren dat 75 tot 80 procent van de bij de politie gemelde delicten tot een officieel document leidt, zoals een proces-verbaal. Meer dan 20 procent van de meldingen krijgt dus geen formeel vervolg (Goderie et al. 2003, 19). Hoewel huiselijk geweld, verkrachting en mishandeling binnen intieme relaties zich voordoen in alle families en milieus, is het voor allochtone vrouwen vaak nog moeilijker om met anderen over het aangedane geweld te praten of daarvan aangifte te doen (Van Dijk et al. 1997). Dat blijkt onder meer uit het feit dat 30 procent van de allochtonen die met huiselijk geweld zijn geconfronteerd, nooit met anderen over het probleem gesproken hebben (www.huiselijkgeweld.nl).

De aangiftebereidheid is mede afhankelijk van het beeld dat van de politie bestaat. Eerder opgedane ervaringen met de politie spelen namelijk een grote rol in de overweging om een geweldsdelict te melden. Hoewel veel slachtoffers zich tevreden uitlaten over het optreden van de politie, blijkt de politie tegen hun verwachtingen in niet zelf op te treden. Ook is de waarheidsvinding een traag proces en de bewijslast (in zedenzaken) vaak moeizaam, met als gevolg dat de aangiftebereidheid voor een volgende keer vaak afneemt.

2.3 Verschil in sociale vaardigheden

Vaak is de ongelijke machtspositie het gevolg van een gebrek aan de juiste vaardigheden om met een probleem of conflict om te gaan. Burgers die hun problemen niet helder formuleren, geen brieven of bezwaarschriften kunnen schrijven en moeilijk hulp zoeken, zullen de wederpartij (of de neutrale interventie) niet eens bereiken. Personen die niet beschikken over voldoende vaardigheden in communicatie, assertiviteit en empathie haken vaak vroegtijdig af. Over het algemeen zijn lager opgeleiden, burgers uit lagere inkomensgroepen en met minder sociale vaardigheden relatief meer aangewezen op rechtshulpverleners binnen en buiten het juridische circuit. Ook al weten zij gewoonlijk goed de weg naar allerlei adviserende instanties, ze zijn minder in staat het verkregen advies ook uit te voeren. Het knelpunt is dus niet het inschakelen van hulp, maar de mogelijkheid om met de aangeboden hulp iets te doen (Van Velthoven en Ter Voert 2004).

De kwaliteit van de hulpverlening hangt bovendien af van de mate waarin cliënten in staat zijn de juiste informatie over zichzelf en het probleem te verstrekken (Alford 1998).

Dat bepaalde vaardigheden belangrijk zijn voor het onderhandelingsproces binnen sociale relaties, kunnen we illustreren met het inkomensverschil tussen even hoogopgeleide mannen als vrouwen (Intermediair 3 juni 2004). In de praktijk blijkt dat mannen zich relatief harder opstellen tijdens het arbeidsvoorwaardengesprek dan vrouwen. Als dit al aantoonbaar andere resultaten oplevert, namelijk een hogere beloning voor hetzelfde werk, toont dit iets over de mogelijke verschillen die kunnen optreden als partijen met verschillende vaardigheden onderhandelen over de oplossing van een conflict.

Sociaal raadslieden

Hulpverleners die dagelijks in aanraking komen met personen met gebrekkige sociale vaardigheden, zijn de sociaal raadslieden. Zij behandelen allerlei soorten klachten, van huur-, geld- en vooral belasting- en familie-zaken tot de aanvraag van uitkeringen en andere gemeentelijke voorzieningen. In de afgelopen jaren is het aantal hulpvragen toegenomen, terwijl ook de complexiteit van de problemen groter is geworden. Een van de oorzaken is dat burgers problemen ondervinden met processen als automatisering en standaardisering. Steeds meer instanties (overheid en niet-overheid) maken gebruik van telefonische keuzemenu's en call-centers zonder zelf over deskundige medewerkers te beschikken. Sociaal raadslieden waarschuwen daarom voor groeiende problemen met de communicatie. Daarnaast signaleren ze problemen met de toenemende complexiteit van wet- en regelgeving.

Dit betrof bijvoorbeeld de wijziging in het belastingstelsel. Opmerkelijk is ook dat het aantal vragen per cliënt groeit, wat duidt op een toename van de zogenoemde multiproblematiek (personen met een opeenstapeling van problemen). Zo steeg in Amsterdam tussen 2002 en 2003 het aantal hulpvragen met 6 procent, terwijl het aantal hulpvragers met 2 procent toenam. Een belangrijk onderdeel van het raadsliedenwerk is de hulpverlening bij het indienen van bezwaarschriften. In Amsterdam is het aantal bezwaarschriften in 2003 gestegen tot 395 tegenover 276 in 2002, een stijging van ongeveer 40 procent (Jaarverslag 2003 sociaal raadslieden Amsterdam, 8).

3 Hoge lasten van een neutrale interventie

Knelpunten in de toegang tot recht kunnen cumuleren. Partijen komen moeilijk tot een overeenkomst als een van beide dwars ligt, bijvoorbeeld door misbruik te maken van zijn sterkere positie. De zwakkere partij kan dit doorbreken door de ander voor de rechter te dagen. Dat werkt overigens niet per definitie in zijn voordeel: terwijl een rechtsgang de positie van de zwakkere kan versterken, kunnen de hoge lasten hiervan deze juist weer verzwakken. Iemand voor de rechter dagen kost geld, energie en tijd. Voorafgaand aan de gang naar een gerechtelijke instantie weegt de gemiddelde burger daarom kosten en baten tegen elkaar af. In hun onderzoek stellen Barendrecht en Kamminga dat "(...) in de meeste gevallen (...) toegang tot recht dus wel mogelijk (zal) zijn, mits men bereid en in staat is voldoende geld, tijd en energie te besteden. De werkelijke belemmeringen voor de toegang tot recht zitten tegenwoordig in die lasten" (Barendrecht en Kamminga 2004).

"Als we dit alles van tevoren hadden geweten, waren mijn vrouw en ik er niet aan begonnen. Hoewel we successen hebben gehad, kan ik niet zeggen dat mijn rechtsgevoel bevredigd is. Er is geen recht te krijgen voor particulieren zonder geld. Recht moet je kopen. Je moet van goeden huize komen, wil je je recht halen" (Bruinsma 1999, 146).

De stelling dat het zoeken naar een oplossing vaak te veel geld en tijd kost, vraagt om een maatstaf voor een reële berekening van kosten en baten. Een uitgangspunt hiervoor kan zijn dat de geldinvestering in verhouding moet zijn met de waarde van de nagestreefde genoegdoening. Barendrecht en Van Beukering-Rosmuller hebben gezocht naar een grens waarboven de kosten van een procedure te hoog zouden zijn. Volgens hen mogen de kosten niet meer dan 10 tot 15 procent van de verwachte baten uitmaken (Barendrecht en Van Beukering-Rosmuller 2000). Schakelt een burger een advocaat in voor een rechtszaak voor het gemiddelde tarief van 150 euro plus de overige onkosten (eigen ingezette uren, reiskosten, griffierechten etc.), dan overstijgen de lasten al gauw de 2000 euro.¹ Als partijen (burgers en bedrijven) een deskundige moeten inschakelen, kunnen de kosten nog verder oplopen. Volgens de hiergenoemde maatstaf moet een zaak al snel de waarde van 14.000 euro beslaan om een rechtsgang te overwegen (Rinkes en Verstappen 2004, 98). Vanuit deze redenering stellen Barendrecht en Kamminga terecht dat bij kleine en middelgrote belangen – vrijwel alle consumentengeschillen – de kosten van een procedure al snel te hoog zijn. Bij geschillen over bedragen boven de kantongrens (deze grens ligt

1. Onlangs zijn de griffierechten verhoogd. Personen met een minimuminkomen betalen bij een zaak over huursubsidie of sociale zekerheid 36 euro griffierecht en 96 euro eigen bijdrage, tezamen 132 euro.

bij zaken onder circa 5000 euro, huur- en arbeidszaken uitgezonderd) is bovendien procesvertegenwoordiging verplicht, zodat de kosten sneller oplopen. Dit pakt bijvoorbeeld slecht uit voor kleine zelfstandig ondernemers die niet in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand.

Met de lasten nemen ook de risico's om te procederen toe. Partijen lopen het risico de kosten van de wederpartij te moeten dragen en zijn ook bij winst niet verzekerd van volledige vergoeding van eigen kosten. Een veroordeling in de proceskosten kan de naleving van rechterlijke uitspraken bovendien belemmeren – we komen daar nog op terug –, aangezien de verliezende partij een veel hoger bedrag moet betalen. Dit alles is van invloed op de afweging om een rechtszaak aan te spannen.

“Je kunt beter niet naar een advocaat gaan, maar soms moet je wel en dan ben je eraan overgeleverd ook. Je kunt van alles verwachten, als je aan het procederen gaat. Er hoeft maar iemand een klein foutje te maken en je zaak ligt ondersteboven. Bovendien ben je een melkkoel: advocaten hebben er alle belang bij de zaak te rekken. Ik heb 24.000 gulden voor een gewonnen zaak kunnen betalen, terwijl de koper eindeloos kon doorprocederen op kosten van de gemeenschap” (Bruinsma 1999, 72).

Behalve de kosten vraagt een rechtsgang een aanzienlijke tijdsinvestering. Tabel 1 bevat een overzicht van de gemiddelde doorlooptijden in 2002 en 2003. Verzet iemand zich tegen een voorgenomen plan van de overheid of juist tegen het achterwege blijven van overheidsoptreden (bijvoorbeeld de aanleg van een weg of het weigeren van uitkering of vergunning), dan duurt de gerechtelijke procedure gemiddeld ongeveer een jaar. Andere zaken zijn sneller geregeld zoals een scheiding (gemiddeld ruim drie maanden) of een adoptie (vijf maanden). Wie in hoger beroep terecht komt, moet rekenen op een jaar bij civiele zaken en ongeveer anderhalf jaar bij belastingkwesties. Letselschade verhalen bij een verzekeraar is langdurig en duurt gemiddeld anderhalf jaar bij eenvoudige en vijf jaar bij ingewikkelde zaken (Barendrecht en Kamminga 2004). Overigens blijkt de kantonrechter zaken relatief snel af te handelen. Handelszaken voor de civiele rechter (bijvoorbeeld de letselschadezaken) kunnen echter oplopen tot meer dan een jaar. De looptijd van dit type zaken is tussen 2002 en 2003 toegenomen met zestig dagen, terwijl verschillende andere procedures bekort werden.

Tabel 1 Doorlooptijden in 2002 en 2003 in kalenderdagen

Rechtbank	2002	2003
<i>Sector civiel</i>	323	389
Handelszaak met verweer	41	41
Handelszaak zonder verweer	45	51
Beschikking op verzoekschrift		
Scheidingszaak	104	111
Beschikking op verzoekschrift aan de kinderrechter	35	35
Overige familiezaak (bijvoorbeeld adoptie)	148	156
Kort geding	49	49
<i>Sector bestuur</i>		
Bestuurszaak	373	349
Voorlopige voorziening bij een bestuurszaak	45	45
Vreemdelingenzaak	383	469
<i>Sector straf</i>		
Strafzaak (meervoudig behandeld)	124	139
Uitwerken vonnis strafzaak voor hoger beroep (bij meervoudige behandeling)	114	109
Politierechterzaak	56	78
Strafzaak bij kinderrechter (enkelvoudig)	68	88
<i>Sector kanton</i>		
Handelszaak met verweer	64	58
Handelszaak zonder verweer	13	11
Familiezaak	27	27
Kortgeding in een kantonzaak	30	28
Strafzaak bij kanton (overtreding)	43	43
Gerechtshof		
Handelzaak	422	521
Familiezaak (excl. Wet Bopz- en kinderrechterzaken)	267	230
Belastingzaak	527	511

Bron: Raad voor de rechtspraak 2004a

Naast burgers worden ook bedrijven geconfronteerd met hoge lasten. Recente macroberekeningen veronderstellen dat het bedrijfsleven veel geld besteedt aan het voeren van procedures of het voorkomen daarvan (NRC, 20/21 maart 2004). Geschat wordt dat bedrijven in Nederland jaarlijks in totaal zo'n vijf miljard euro kwijt zijn aan juridische kwesties zoals claims, bedrijfsrisico's en juridische geschillen met werknemers, aandeelhouders en toezichthouders. De verharding van de bedrijfscultuur bevordert dit: die wordt anoniemer, zakelijker en eerder gebaseerd op wantrouwen dan op vertrouwen. Procedures tussen zakelijke relaties kunnen kostbaar worden, doordat de commerciële advocatuur ingeschakeld wordt. Juist de zaken die niet voor de kantonrechter verschijnen, zijn vaak problematisch, want langdurig en kostbaar.

Tot slot is het van belang dat de kosten van een neutrale interventie niet alleen hoog kunnen zijn bij het oplossen van conflicten, maar ook bij het voorkomen daarvan. Bijvoorbeeld de kosten van een makelaar of notaris bij het kopen van een huis of bij het opmaken van een testament.

De kosten van notarisdiensten zijn over het algemeen gestegen, ondanks het verwachte gunstige effect van het vrijgeven van de markt (Bruinsma 2002).

Rechtsbijstandverzekeringen

De hoge kosten voor een rechtsgang kunnen worden ingeperkt door een rechtsbijstandverzekering. Deze markt is volop in ontwikkeling en is vooral interessant voor groepen die niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand, alhoewel door de nieuwe eigen bijdragen bij gesubsidieerde rechtsbijstand ook mensen met lagere inkomens een doelgroep kunnen gaan vormen. Wel kan de prijs een drempel zijn: tussen de 130 tot 250 euro per jaar. Daar komt bij dat verzekeringen niet alle rechtsproblemen in behandeling nemen (Ohm en Schilperoort 2003). Zo sluiten zij de meest voorkomende zaken (echtscheiding en strafrecht) gewoonlijk uit, omdat de cliënt hierbij zelf een belangrijke oorzaak kan zijn in de behoefte aan rechtsbijstand. Dit is voor verzekeraars een te groot risico om te verzekeren. Ook fiscale geschillen zijn vaak uitgesloten van de verzekering. Verder bestaat het risico dat een veelvuldig beroep op de verzekeraar ertoe leidt dat die de aanspraak opzegt of de premie verhoogt. Bovendien kunnen verzekeraars zaken niet in behandeling nemen die beneden een bepaalde grens blijven (variërend van 75 tot 225 euro). Wel kan een cliënt eventueel zelf doorprocederen, waarbij hij bij winst alsnog de kosten van de verzekeraar vergoed krijgt. Daarmee wordt het procesrisico echter niet gedekt (Consumentenbond 2002 en 2004).

4 Problemen bij de naleving van een uitspraak

Een derde knelpunt in de toegang tot recht doet zich voor, als rechterlijke uitspraken onuitgevoerd blijven. Zo tonen Van Koppen en Malsch aan dat slechts in 43 procent van de zaken die zij in 1989 onderzocht hebben, de verliezer het volledige bedrag inderdaad binnen drie jaar (en gemiddeld binnen 208 dagen) betaald heeft. Van de eisers heeft 22 procent na drie jaar een deel ontvangen; de rest (35 procent) heeft echter nooit iets ontvangen. Slechts 18 procent van de verliezers betaalt na een voor hen ongunstig vonnis zonder problemen (Van Koppen en Malsch 1992).² Opmerkelijk is dat 51 procent van de partijen die de zaak gewonnen hebben, niets onderneemt om het vonnis nageleefd te krijgen.

Ook andere onderzoeken (bijvoorbeeld naar kortgedingen) laten zien dat uitspraken vaak niet nageleefd worden (Bruinsma 1995, 137). Recentelijk nog (in februari 2004) trokken kinderrechtshouders aan de bel, nadat ze geconstateerd hadden dat de uithuisplaatsingen en andere maatregelen die zij bevolen hadden, niet werden gerealiseerd (De Volkskrant 12 november 2003 en www.rechtspraak.nl, 10 februari 2004). En de Nationale ombudsman deed onderzoek naar de gebrekkige naleving van uitspraken van de bestuursrechter door de IND (www.ombudsman.nl en De Volkskrant 19 maart 2003).

Nog een voorbeeld: in het familierecht negeren gescheiden ouders soms systematisch uitspraken van de rechter over omgangsregelingen met kinderen. Vooral vaders trekken aan het kortste eind, als rechters het niet in het belang van het kind achten om de regeling af te dwingen die met de moeder overeengekomen is (Heeffter 2000).

Tot slot worden ook veel incassovorderingen niet nageleefd. Hierbij blijken particulieren slechter te betalen dan bedrijven, ook nadat een vonnis ze gedwongen heeft te betalen (Van Koppen en Malsch 1992).

In het strafrecht kan de rechter het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) opdragen het geld te incasseren dat de dader aan het slachtoffer moet vergoeden. Doel hiervan is te voorkomen dat het slachtoffer nog een civiele procedure moet voeren, nadat de dader al is veroordeeld. In 2003 legden rechters 22 procent meer schadevergoedingsmaatregelen op dan in 2002 (CJIB 2004, 52).

2. Deze 18 procent maakt deel uit van de 43 procent die binnen drie jaar betaalt. Het onderzoek van Van Koppen en Malsch heeft geruime tijd geleden plaatsgevonden, maar op basis van interviews hebben we de indruk dat uitspraken vaak nog niet nageleefd worden. De percentages zijn mogelijk veranderd.

Een civiele variant van dit bureau is het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)³ dat in 1993 is ingesteld. Via dit bureau beschikken particulieren over de mogelijkheid om de lasten van de invordering van onderhoudsbijdragen uit te besteden aan een gespecialiseerde instantie.

Als de wederpartij een uitspraak niet nakomt, kan men een nieuwe gerechtelijke procedure starten. Hierdoor nemen de lasten en het risico van de rechtsgang echter fors toe: de kosten van de gewonnen zaak zijn nog steeds niet terugverdiend. Soms krijgt een partij van de rechter een executoriale titel, waarmee hij een deurwaarder beslag kan laten leggen op inkomsten en goederen van de schuldenaar. Als het al vooraf duidelijk is dat de wederpartij niet in staat zal zijn te betalen, blijft het vonnis echter onuitgevoerd. Een groot aantal van de niet-nageleefde uitspraken valt waarschijnlijk in deze categorie. De mate waarin partijen op vordering aandringen, is immers vaak mede ingegeven door de reden waarmee ze de procedure zijn begonnen. Bedrijven die weten dat de wederpartij niet kan en zal betalen (hoewel dat vaak moeilijk valt in te schatten) procederen soms toch om 'toekomstige wanbetalers' te ontmoedigen (Kremer 1996).

3. Een grove indicatie van het gebruik van deze regeling: in 1997 ontving het LBIO 3.564 verzoeken om inning. Voor 1.849 verzoekers inde het LBIO zelf, bij de overigen ontstond een onderlinge regeling na bemiddeling van het LBIO. In 2002 kreeg het LBIO 5.003 verzoeken om inning, waarvan tweederde na bemiddeling zelf rechtstreeks betaalde. Ondanks de toename aan verzoeken neemt het totale aantal zaken waarin het LBIO int af. In het jaarverslag over 2002 schrijft het LBIO dit toe aan de succesvolle bemiddeling tussen alimentatiepartijen.

5 Gevolgen van een gebrek aan schaduw

In het advies Toegang tot recht is betoogd dat de toegang tot recht van belang is om onderlinge relaties effectief in te richten. Een goed klimaat om naar tevredenheid in het onderlinge verkeer geschillen op te lossen, veronderstelt het bestaan van duidelijke rechtsregels en de mogelijkheid tot eenvoudige en constructieve rechtsinterventies. Het zal inmiddels echter duidelijk zijn dat de beschreven knelpunten voor burgers geen stimulans vormen om via het recht hun problemen naar tevredenheid op te lossen. Gebrek aan aangiftebereidheid, het niet naleven van rechterlijke uitspraken, de hoge lasten van een rechtsgang, het gevoel bij voorbaat al het onderspit te moeten delven tegenover een machtige wederpartij: dit alles bevordert de herkenbaarheid en het gebruik van de rechtspositie niet. Met andere woorden: de schaduw van het recht functioneert niet zoals gewenst.

In dit hoofdstuk schetsen we een aantal negatieve gevolgen van de beschreven knelpunten zoals minachting voor het rechtssysteem, maatschappelijke afwendingsvormen en ongewenste vormen van eigenrichting. Tot slot staan we stil bij een aantal initiatieven om de beschreven knelpunten waar mogelijk te slechten.

5.1 Gevaar van eigenrichting en probleemontkenning

Als het recht onvoldoende toegankelijk is, bestaat het risico dat burgers hun toevlucht zoeken tot maatschappelijk onwenselijke oplossingen (Barendrecht en Kamminga 2004). Burgers die geen bezwaarschrift kunnen opstellen en zo hun belang niet weten te verdedigen, zullen de overheid waar mogelijk uit de weg gaan. In relaties die ze niet kunnen mijden, lopen ze het gevaar dat anderen hun zwakke positie misbruiken. Verder kunnen sommigen kiezen voor 'criminele oplossingen'. Volgens Andrews is het bekend dat juist een zwak ontwikkeld probleemoplossend vermogen tot criminaliteit kan leiden (Andrews 1995).

Zo zijn er aanwijzingen dat mensen regelmatig hun toevlucht nemen tot eigenrichting, in veel gevallen door dienaren van de rechtsstaat aan te pakken. Zo werd in 2003 een Utrechtse advocaat mishandeld, nadat hij een woningbouwvereniging vertegenwoordigd had in een proces over een huisuitzetting. Nadat familieleden van de terechtstaande man uit de zaal gezet waren, gingen ze de advocaat buiten te lijf. In juni 2004 werd een andere advocaat met een mes omgebracht in zijn kantoor na een ruzie met de zoon van een cliënte. In de wijk Zeeburg in Amsterdam namen in 2003 de woningbouwvereniging en het stadsdeel maatregelen om de extreme overlast van bepaalde gezinnen te voorkomen, mede vanwege het gevaar van eventuele eigenrichting.

Ook zijn enkele malen gewapende en dreigende personen bij rechtszittingen aangehouden. Daarnaast zijn meerdere gevallen van eerwraak bekend, hoewel over het feitelijke voorkomen van het verschijnsel nog weinig gegevens bestaan (Verdonk 2004). Tot slot lijkt de tendens zich voor te doen om foto's van verdachte personen of veroordeelden te publiceren.

Ook in het civiele recht doen zich vormen van eigenrichting voor zoals vaders en moeders die afwijken van de overeengekomen omgangsregeling met hun kinderen en deze aan de ex-partner onthouden. Daarnaast komen 'klassieke' vormen van civiele eigenrichting voor zoals het kappen van de hinderlijke boom van de buurman zonder zijn toestemming, het kraken van leegstaande panden en het opwerpen van een blokkade op uitvoerwegen van transportbedrijven door milieuorganisaties. In veel gevallen baant eigenrichting in civiele zaken de weg voor een volledige escalatie van het conflict.⁴

Als de overheid faalt, wijzen burgers eigenrichting vaak niet af. In elk geval vatten ze eigenrichting op als vingerwijzing voor de overheid. Naar aanleiding van de vervolging van Albert Heijn-medewerkers die een dief te lijf gingen, noemde de Amsterdamse rechtsfilosoof Kaptein de afkeuring van eigenrichting door het OM 'aanmatigend' (Kaptein 2002). En toen een juwelier in Tilburg een inbreker doodschoot, ontving hij veel steunbetuigingen. Zijn advocaat memoreerde zelfs het feit dat de Utrechtse hoofdcommissaris winkeliers had opgeroepen een honkbalknuppel onder de toonbank te leggen (Trouw 1 november 2002). Allemaal voorbeelden die duidelijk maken dat niet alleen gebrekkige sociale vaardigheden de kans tot eigenrichting vergroten, maar ook gebrekkige toegang tot recht.

5.2 Gebrekkige handhaving recht leidt tot onverschilligheid

Eigenrichting en afwending van de rechtsstaat kunnen een extra impuls krijgen door de eerder geconstateerde gebrekkige naleving van rechterlijke uitspraken. Als uitspraken geen feitelijk gevolg krijgen, is dit van invloed op de schaduw die het recht over (toekomstige) geschillen kan werpen. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij incassozaken. Schulden en betalingsproblemen leiden in eerste instantie tot rechtszaken, maar als het bedrag relatief gering is of de debiteur over weinig geld beschikt, is het niet eenvoudig een ander te dwingen zijn financiële verplichtingen na te komen. In de praktijk laten bedrijven de gang naar de rechter dan ook vaak na, als ze van tevoren weten dat de betrokkene niet in staat is zijn rekeningen te voldoen. De schaduw van het recht is hier dus zeer beperkt geworden.

Daar komt bij dat gedaagden misbruik kunnen maken van de kennis die zij hebben over de moeite die het kost om betaling via de rechter af te dwingen. Zo weigerde in 2002 een toenemend aantal mensen (veelal jongeren) de vaak hoge telefoonrekeningen te betalen, vanuit de wetenschap dat

4. Vergelijk workshop van M. Pel op het rechtshulpcongres in Utrecht op 28 april 2004.

ze waarschijnlijk wel de dans konden ontspringen. Vervolgens sloten ze een nieuw abonnement af bij een andere mobiele telefoonmaatschappij, negeerden hun telefoonrekening en lieten zich bij verstek veroordelen (Het Parool, 27 juli 2002). Hun onverschilligheid tegenover het recht duidt eveneens op een te geringe schaduw van het recht.

Dit probleem is des te nijpender, omdat rechtszaken als gevolg van betalingsproblemen naar verwachting alleen maar toenemen. Door de economische teruggang kampen mensen steeds vaker met financiële problemen, terwijl bedrijven juist in economisch moeilijker tijden een strikter incassobeleid voeren. In 2003 namen de gerechten dan ook een aanzienlijke toename waar in incassozaken, arbeidszaken, faillissementen en schuldsaneringen. Ook het aantal huisuitzettingen neemt toe (werkgroep De Vliegende Hollander 2003).

Verder speelt mee dat het eenvoudiger is producten te kopen, onder meer doordat betalingen via internet geautomatiseerd zijn. Mensen lijken gemakkelijker en meer schulden aan te (moeten) gaan. Het aantal verzoeken tot schuldregeling nam volgens de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) toe van 28.500 in 2002 tot 34.500 in 2003, een stijging van 21 procent (Staatscourant 22 juli 2004). Ook het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD) wees in juli 2004 op de groei van het aantal schulden, zich daarbij onder meer baserend op het toegenomen aantal aanvragen om de Wet op de schuldsanering toe te passen. Al met al is er een stijging van 10 procent in de eerste helft van dit jaar, die het NIBUD onder meer toeschrijft aan de hogere kosten van levensonderhoud, de introductie van de euro, de lagere sociale voorzieningen en het strengere optreden tegen schuldenaars (Trouw 22 juli 2004). Hoewel leningen onder allerlei sociale groepen voorkomen, maakt het NIBUD zich in het bijzonder zorgen over jongeren en studenten. Burgers kunnen over het algemeen gemakkelijk kredieten verkrijgen. Illustratief zijn de advertenties waarmee met rood staan wordt geadverteerd. Mensen krijgen door betalingsproblemen niet alleen vaker met de rechter te maken, ook lijkt het erop dat groepen burgers zich minder bewust zijn van aangegane verplichtingen en rechtsbetrekkingen.

Ook bedrijven leven hun (betalings)overeenkomsten niet altijd na. Hiertegen is echter een maatregel genomen die als voorbeeld kan dienen voor het betalingsverkeer tussen burgers. Op initiatief van de Europese Commissie is in 2000 een richtlijn ingevoerd om betalingsachterstanden in het bedrijfsleven te voorkomen. Deze richtlijn is vertaald in een Nederlandse wet (2002) die de wettelijke rente als gevolg van te laat betaalde rekeningen zodanig verhoogt dat in de praktijk sprake is van een heuse boete. Dit moet voorkomen dat bedrijven het als verkapt en goedkoop krediet zien om hun betalingen uit te stellen. Het lijkt verstandig om ook in het burgerlijk verkeer meer duidelijkheid te scheppen over betalingsverplichtingen. Een strikter incassobeleid kan bijvoorbeeld helpen voorkomen dat betalingsproblemen uitmondten in rechtszaken, waarvan de naleving hoogstwaarschijnlijk problemen zal geven.

Minachting en misbruik van recht

Onverschilligheid tegenover of minachting van het recht bij burgers neemt toe, als het recht selectief wordt toegepast. Een afwikkeling als die van de bouwfraudezaak voedt bij burgers de gedachte dat sommigen (vooral hoger geplaatsten) ten onrechte de dans ontspringen, terwijl anderen (zoals uitkeringstrekkers) in alles nauwkeurig gecontroleerd worden.

Onverschilligheid tegenover het recht ontstaat ook, als een machtige tegenpartij zijn positie expliciet misbruikt. Dit is bijvoorbeeld het geval, als de wederpartij een duidelijke status heeft en het risico loopt op gezichtsverlies en precedentwerking. Voorbeelden hiervan zijn zaken waarin klokkenluiders onrecht aan de kaak stellen en daarbij op een muur van verzet en soms bedreigingen stuiten. Vergelijk de affaires rond mijnenspecialist Ovaa, klokkenluider Van Buitenen en klokkenluider Bos (bouwfraude).

Misbruik van recht kan tot slot ontstaan in de anonimiteit van massa en automatisering zoals bij betalingsverkeer. Internet en telefonische verkoop bieden gelegenheid tot malafide transacties, fraude met betalingen en vragen daarom grote(re) alertheid van kopers.

6 Aanzetten tot verbetering

Er zijn momenteel diverse initiatieven om het recht dichterbij de burgers te brengen. In april 2004 verscheen van de hand van het ministerie van justitie de nota Bruikbare rechtsorde, waarin gepleit wordt voor een betere aansluiting van regels aan de behoeften van burgers en voor een grote zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de burger. In de maand juni daarop werd de nota Naar een slagvaardige rechtspleging naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin voorstellen staan om de rechtspraak beter te stroomlijnen. Verder bestaan er concrete plannen om de rechtstoegang voor de burger te vergroten, onder meer via de introductie van juridische loketten, het stimuleren van mediation en het verbeteren van geschillencommissies, rechtbanken en andere rechtskanalen. Deze drie maatregelen beschrijven we hieronder.

6.1 Juridische loketten

Door de bestaande bureaus voor rechtshulp te vervangen door dertig nieuwe juridische loketten hoopt de overheid te voorzien in een latente vraag naar rechtshulp en het beroep op de rechtshulp beter te reguleren. Deze wijzigingen zijn echter nog te vers om er een weloverwogen oordeel over te kunnen geven. Wel hebben de plannen in de aanloopfase tot verdeelde reacties geleid.

De tegenstanders vrezen voor een uitkleding van de rechtsbijstand. Terwijl voorheen de burger drie uur juridische hulpverlening door ervaren juristen kon krijgen tegen een vergoeding van slechts 13,50 euro, blijft in het nieuwe stelsel slechts één uur gratis advies over van veel minder ervaren, niet-universitair geschoolde medewerkers. Het juridische loket zou daarmee worden tot een juridische VVV, met slechts een doorverwijsfunctie naar de zich commercialiserende sociale advocatuur. Veel bestaande expertise zou verdwijnen, waardoor de klant tussen de wal en het schip zou raken. Ook de fysieke afstand – het aantal van dertig loketten in heel Nederland is beduidend minder dan het huidige aantal vestigingen van de bureaus voor rechtshulp – kan volgens sceptici verkeerd uitpakken (vergelijk www.rechtvooredereen.nl).

Volgens de voorstanders biedt de wijziging daarentegen kansen om de burger beter van dienst te zijn. Er bestaan meer mogelijkheden van hulpverlening via brochures, telefoon en internet. De privatisering van de sociale advocatuur met de voorgestelde verhoging van het uurtarief zou nu juist die prikkels opleveren die het werk in deze branche weer aantrekkelijk kunnen maken. Voorstanders van de wijziging wijzen op de mogelijkheid van een nieuw landelijk netwerk van sociaal advocatenkantoren die zich richten op de non-profit rechtshulp met een verruimd aanbod voor de particulier. De 'winst' van de nieuwe private advocatenkantoren zou sociale en innovatieve doelen kunnen dienen zoals een steunfonds voor probleemgevallen, een onderzoekfonds voor structurele rechtshulp en een stagefonds voor juristen in opleiding (Bravenboer 2003).

Nu de juridische loketten een feit zijn, is het van belang ze dusdanig in te richten dat ze juist de burgers bereiken die tekortschieten in hun juridische bagage om wat voor reden dan ook. Daarbij zou het goed zijn, als de juridische loketten expliciet werk maken van hun signaalfunctie. Met andere woorden: als de overheid, zoals nu het geval is, verantwoordelijkheden naar de burgers teruglegt, is het goed dat er instanties zijn die in de gaten houden welke groepen burgers binnen welke (rechts)relaties moeite hebben om hun teruggelegde verantwoordelijkheden waar te maken. Denk bijvoorbeeld aan problemen binnen de vrijgegeven energiemarkt of aan conflicten met de buurman over de verbouwing van de dakkapel. Naast de sociaal raadslieden komen de juridische loketten daarvoor bij uitstek in aanmerking, aangezien zij zicht hebben op de (veelvoorkomende) hulpvraag van de burger.

6.2 Mediation

Een ander veld dat momenteel in ontwikkeling is, betreft 'mediation' (het oplossen van conflicten met behulp van een neutrale conflictbemiddelaar). Het ministerie van justitie stimuleert het gebruik van mediation momenteel actief, omdat het een functie kan vervullen in conflicten waarin een rechterlijke uitspraak niet of nauwelijks een oplossing vormt.

In 2003 zijn twee landelijke mediationprojecten afgerond: een bij de rechterlijke macht en een bij de gefinancierde rechtshulpbureaus. Beide projecten maakten duidelijk dat doorverwijzing naar mediation de kans op een goede afloop aanzienlijk vergroot. Doorverwijzing vanuit de rechterlijke macht leidde bij 61 procent geheel of gedeeltelijk tot overeenstemming, vanuit de gefinancierde rechtsbijstand zelfs bij 78 procent. Ongeveer 81 respectievelijk 85 procent van de betrokken partijen gaf aan in een soortgelijke situatie opnieuw voor mediation te kiezen. Ook veel raadslieden (81 procent) gaven aan in de toekomst mediation meer te willen aanbevelen. Daar komt bij dat het resultaat op de lange termijn ook gunstig lijkt: na een periode van minimaal drie maanden bleek dat in twee derde van de mediations waarin overeenstemming was bereikt, de partijen de afspraken geheel waren nagekomen en in 22 procent van de gevallen gedeeltelijk. Kortom, cijfers die gunstig afsteken bij de naleving van gerechtelijke uitspraken. De conclusie van het projectonderzoek was dan ook dat het gebruik van mediation binnen de justitiële infrastructuur afhangt van een goede doorverwijsvoorziening. Momenteel geniet mediation volgens de onderzoekers nog te weinig bekendheid, zodat veel zal afhangen van de vraag hoeveel geld de overheid hiervoor beschikbaar wil stellen (Combrink-Kuiters et al. 2003).

Mediation kan inderdaad een oplossing bieden waar de rechter soms geen uitkomst biedt. In een mediationtraject kunnen alle (ook niet-juridische) grieven naar voren komen, waardoor de posities van de betrokken partijen gelijkwaardiger worden. Een ander voordeel is dat mediation een einde kan maken aan verschillende procedures die naast elkaar lopen. Een geslaagde mediation zorgt zo niet alleen voor een oplossing, maar voorkomt ook dat de betrokkenen in tweede aanleg verder

procederen. Wel is het zo dat ook in een mediationtraject het risico bestaat dat mensen met minder sociale vaardigheden zich aanpassen aan een sterkere tegenpartij. Ook hier kunnen immers vormen van afhankelijkheid en ervaringsverschillen een rol spelen. Daarom is het belangrijk het mediationtraject zodanig in te richten dat (gebrekkige) sociale vaardigheden geen belemmering vormen of de situatie verslechteren.

Mediation zal echter niet in alle gevallen een oplossing bieden. Er zullen immers altijd specifieke problemen binnen specifieke relaties bestaan waaruit een uitspraak van een neutrale instantie de enige uitweg biedt. Ook geven betrokken partijen vaak aan liever een uitspraak van een neutrale instantie af te wachten dan allerlei moeizame pogingen te doen om er samen met de wederpartij uit te komen. Volgens een onderzoek naar mediation in volkshuisvestingzaken (waarin bij 49 van de 253 onderzochte zaken de betrokken partijen wilden meewerken aan mediation) duurde mediation bij huurgeschillen niet korter dan een besluit van een geschillencommissie, terwijl het wel duurder was. Bovendien bleken huurders evenzogoed of zelfs meer geneigd hun probleem bij de huurcommissie aanhangig te maken, zeker als er sprake was van duidelijke regelgeving. De Nederlandse Woonbond, de landelijke vereniging van huurders en woningzoekenden, noemde mediation in reactie daarom vooral geschikt als aanvulling bij onduidelijke regelgeving en bij klachten over bijvoorbeeld onderhoud of service. Voor de rest blijft volgens de bond de huurcommissie toch de meest geëigende weg (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting 2004).

6.3 Geschillencommissies, rechtbanken en andere rechtskanalen

Mede omdat mediation uiteindelijk vooral gezien wordt als aanvulling op gerechtelijke oplossingen blijven geschillencommissies en vormen van arbitrage van belang voor specifieke, op bepaalde belangen toegespitste geschillenbeslechting. In veel gevallen kunnen geschillencommissies als een soort keurmerk voor een bepaalde rechtsrelatie fungeren. Niet elke branche kent echter een geschillencommissie en ook veel ondernemers zijn nog niet bij een branche aangesloten (ministerie van EZ 2004). Daar komt bij dat geschillencommissies gemiddeld bijna zes maanden over een uitspraak doen, wat vaak niet korter is dan de termijn die zaken voor de kantonrechter vereisen.

Goed werkende geschillencommissies zouden bijvoorbeeld kunnen voorkomen dat zaken voor de rechtbank komen die ook al in het voortraject afgehandeld hadden kunnen worden. Uit onderzoek blijkt dat veel bedrijven (ongeveer 40 procent) uitspraken van geschillencommissies als een stimulans beschouwen om de eigen klachtenprocedure en -afhandeling te verbeteren. Bovendien gelden uitspraken van geschillencommissies over het algemeen als bindend en kunnen ze alleen voor marginale toetsing aan de rechter worden voorgelegd (Gelinck et al. 2002). Het lijkt dan ook voor de hand te liggen om de positie van geschillencommissies te versterken (vergelijk ook ministerie van EZ 2004).

Niet alleen geschillencommissies maar ook de rechtbanken zelf zouden verbeterd kunnen worden. Uit recent onderzoek naar de waardering van de rechtspraak blijkt dat de 'afnemers' van de rechtspraak (professionele klanten en rechtzoekenden) de meeste gerechten over het algemeen maar weinig klantgericht vinden. Slechts 48 procent van alle afnemers beschouwde het gerecht als klantgericht, wat voor bepaalde sectoren nog lager uitviel (bestuur 37 procent; handel 44 procent). Het onderzoek laat verder zien dat de klanten de doorlooptijden wel erg lang vinden en dat de informatie vooraf over wat ze kunnen verwachten, zeer gering is. Beide elementen (wachtijden en gebrek aan informatie) leiden vaak tot ergernis bij de klanten (Raad voor de rechtspraak 2004b).

De uitdaging is zowel de officiële als de alternatieve rechtskanalen meer toe te spitsen op de belangenbehartiging van burgers binnen concrete relaties. Naast mediation, versterking van geschillencommissies en klantgerichtere benadering binnen de rechtspraak is het goed na te denken over andere mogelijkheden om probleemescalatie in een vroeg stadium te voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan de introductie van snelle en doeltreffende vormen van geschiloplossing, in de vorm van wat we hier enigszins prikkelend een 'geschillenboer' willen noemen. Als een wederpartij overleg weigert of een geschil veronachtzaamt, is mediation immers geen optie, terwijl de gang naar de rechter een geschil juist kan doen escaleren. Hier kan een 'geschillenboer' voor een specifiek probleem binnen een specifieke relatie uitkomst bieden. Deze heeft de vaardigheden van een mediator, maar bezit eveneens de juridische bevoegdheid om een uitspraak te doen. Hij maakt de schaduw van het recht concreet door in vergelijking met een rechter beter preventief maatwerk te leveren.

Behalve verschillende, op belangen toegespitste vormen van geschilbeslechting kunnen ook creatieve wijzen van juridische toerusting juridische problemen helpen voorkomen, zoals blijkt uit onderstaand initiatief.

Creatieve dienstverlening: de ondernemerskaravaan

Op initiatief van het Centrum Ondernemers in Delfshaven (COID) bezoekt de ING-bank vanaf oktober 2004 de wijk Delfshaven met een 'ondernemerskaravaan', een bus met daarin een bankier, een advocaat, een accountant en een notaris. Daarmee wil de bank inspelen op eenvoudige vragen van vooral beginnende ondernemers. Tot nu toe zou de drempel voor ondernemers naar de reguliere dienstverleners te hoog zijn. 'Wellicht omdat het tarief voor een advocatenconsult in de papieren loopt, omdat bankiers zijn weggetrokken uit de oude stadswijken, omdat accountants zich verschuilen in kille kantoorpaleizen, omdat notarissen zo deftig zijn, omdat'. De ondernemerskaravaan wil deze drempels slechten.

Bron: www.coid.nl.

7 Conclusie

Toegang tot recht is van groot belang voor burgers om zich staande te houden in een samenleving waarbinnen zij steeds meer in onderlinge relaties moeten regelen. Een goed klimaat om naar tevredenheid in het onderlinge verkeer geschillen op te lossen, veronderstelt het bestaan van duidelijke rechtsregels en de mogelijkheid van eenvoudige en constructieve rechtsinterventies. In veel gevallen zal een gerechtelijke procedure dan niet nodig zijn, omdat (de kennis van) het recht al een effectieve schaduw over de inrichting van relaties vooruit kan werpen. In deze achtergrondstudie hebben we beschreven welke knelpunten zich kunnen voordoen, als burgers een beroep willen doen op hun rechtsmogelijkheden. De drie belangrijkste zijn:

- een ongelijke machtspositie tussen partijen (in bijvoorbeeld afhankelijkheid, financiële omstandigheden en sociale vaardigheden);
- de kosten en lasten van het inschakelen van hulp of een neutrale interventie;
- problematische uitvoering van de voorgestelde oplossing.

Conclusie: schaduw van het recht lijdt onder knelpunten

Duidelijk is geworden dat de schaduw van het recht niet functioneert zoals gewenst. De beschreven knelpunten vormen namelijk een belemmering voor burgers om via het recht hun problemen naar tevredenheid op te lossen. Het gebrek aan aangiftebereidheid, de niet-naleving van rechterlijke uitspraken, de hoge lasten van een rechtsgang en het gevoel bij voorbaat al het onderspit te moeten delven tegenover een machtige wederpartij: dit alles is niet bevorderlijk voor de herkenbaarheid en het gebruik van de rechtspositie.

Schadelijke gevolgen van knelpunten zichtbaar

Duidelijk is geworden dat een niet-effectieve gerechtelijke schaduw ernstige gevolgen kan hebben voor de wijze waarop burgers in de toekomst met potentiële geschillen kunnen omgaan. Minachting van het rechtssysteem, probleemontkenning, maatschappelijke afwending en diverse vormen van eigenrichting zijn niet denkbeeldig en inmiddels soms al zichtbaar.

Oplossingen: toegang tot rechtsinterventies verbeteren

Vervolgens hebben we gezocht naar oplossingsrichtingen. Juist in een samenleving waarin de overheid verantwoordelijkheden naar de burger teruglegt en een beroep doet op de zelfredzaamheid, is het essentieel dat de toegang tot rechtsinterventies voldoende gewaarborgd blijft. Van belang is daarom om zowel officiële als alternatieve rechtskanalen toe te spitsen op de belangenbehartiging van burgers binnen de verschillende rechtsrelaties waarin zij zich bevinden, om vroegtijdig te voorkomen dat problemen escaleren. Mediation en goed werkende geschillencommissies

kunnen daarbij helpen, maar ook nieuwe vormen van snelle en constructieve geschilbeslechting (de 'geschillenboer' bijvoorbeeld).

Literatuur

Alford, J. (1998), A Public Management Road Less Travelled: Clients as Co-producers of Public Services. In: *Australian Journal of Public Administration* (57) 4, p. 128-137.

Andrews, D. (1995), The psychology of criminal conduct and effective treatment. In: McGuire, J., *What works: Reducing reoffending*, Chichester, John Wileys & Sons, p. 35-62.

Barendrecht, J.M. en Beukering-Rosmuller, E.J.M. van (2000), *Recht rond onderhandeling: naar verbintenissenrecht, procesrecht en rechtspraak die sporen met moderne geschiloplossingsmethoden*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Barendrecht, J.M. en Kamminga, Y.P. (2004), *Toegang tot recht: de lasten van een uitweg*. Opgenomen als bijlage 3 bij dit advies.

Barendrecht, J.M., Pak klassieke kern van rechtsstaat aan. Regelgeving, geschiloplossing en democratie kunnen moderner worden georganiseerd. In: *NRC*, 1 juli 2004.

Bladel, C.B.E. van (2002), *Arbitrage in de praktijk. Een empirisch onderzoek naar institutionele arbitrage, met name bij de Raad van Arbitrage voor de Bouw*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Bravenboer, E. (2003), Nieuw landelijk netwerk versterkt sociale advocatuur in Nederland (www.bureaurechtshulp.nl).

Bruikbare rechtsorde (2004). Over de aard en de oorzaken van de regelgroei, de ongewenste effecten en de aanpak daarvan. Brief van de minister van justitie aan de Tweede Kamer, 21 april 2004 (kenmerk 5282458/04/6).

Bruinsma, J.F. (1999), *De Hoge Raad van onderen*. Deventer: Tjeenk Willink.

Bruinsma, J.F. (2002), Marktwerking in de taxibranche en de rechtshulpverlening. In: *Nederlands Juristenblad*, 2002, 15 maart 2002.

Bruinsma, J.F. (1995), *Korte gedingen, een rechtssociologisch verslag*. Zwolle: Tjeenk Willink.

Combrink-Kuiters L., Niemeijer, E. en Voert, M.J. ter (2003), *Ruimte voor mediation. Evaluatie van projecten bij de rechterlijke macht en gefinancierde rechtsbijstand*; uitg. van WODC. Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

Dijk, T. van et al. (1997), *Huiselijk geweld. Aard, omvang en hulpverlening*. Ministerie van justitie, Den Haag.

Galanter, M. (1974), Why the haves come out ahead. In: *Law & Society Review* 9, p. 95-160.

Gelinck, H.W.J., Bree, M.A. de en Schoof, N.A.C. (2002), *Evaluatie geschilbeslechting consumentenzaken*. Rotterdam: Legal Vision B.V.

Goderie, M. et al. (2003), *Geweldsmeldingen bij de politie. Overwegingen van burgers om gewelddelicten te melden*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Heeffe, U. (2000), *Effectuering van een omgangsregeling. Een theoretisch en empirisch onderzoek naar de problemen bij omgangseffectuering*. Afstudeerscriptie bij de Katholieke Universiteit Brabant, in opdracht van de Wetenschapswinkel, Tilburg.

Huls, N.J.H. (2004), *Over rechtshulpgolven en andere dingen die voorbijgaan ... Een voorstudie t.b.v. de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling*. Gepubliceerd op www.adviesorgaan-rmo.nl.

Jaarverslag 2003 (2004), Leeuwarden: Centraal Justitiele Incasso Bureau.

Jaarverslag 2003 (2004), Amsterdam: Sociaal Raadslieden Stopera.

Kaptein, K.N. (2002), OM lijdt aan democratisch tekort. In: *Katholiek Nieuwsblad*, 8 november 2002.

Koppen, P.J. van en Malsch, M. (1992), Hoe de verliezer wint. Executie van civiele vonnissen. In: *Nederlands Juristenblad* 1992, 1 oktober, p. 1101-1104.

Kremer, M. (1996), Berechting en beslechting: executie van rechterlijke uitspraken. In: *Openbaar Bestuur*, 1996, nr. 1, p. 16-21.

Kritzer, H.M. en Silbey, S. (ed.) (2003), *In Litigation: Do the Haves still Come out Ahead?* Stanford U. Press.

Met recht verzekerd? Rechtsbijstandsverzekering getest. In: *Consument en geld, geldgids van de Consumentenbond*, mei 2004 (www.rechtsbijstanddirect.nl/Geldgids).

Ministerie van Economische Zaken, directie Marktwerking (2004), *Onderzoek naar afhandeling van individuele consumentenklachten*. Amersfoort: Twynstra Gudde.

Ministerie van justitie, *Naar een slagvaardige rechtspleging* (2004). Kenmerk 5285611/804.

Mnookin, R. en Kornhauser, L. (1979), Bargaining in the Shadow of the Law: The Case of Divorce. In: *Yale Law Journal* 88, p. 950.

Ohm, F.A. en Schilperoort, H.J. (2003), Waarborgen voor gelijke toegang tot het recht. In: *Nederlands Juristenblad*, 2003 mei, p. 966 e.v.

Pel, M. (2003), Mediation naast rechtspraak: naar een effectieve geschilafdoening op maat. In: *Justitiële verkenningen* jrg. 8 (2003), p. 21-34.

Raad voor de Rechtspraak (2004a), *Jaarplan rechtspraak 2004* (www.rechtspraak.nl).

Raad voor de Rechtspraak (2004b), *Een ogenblik geduld alstublieft ... Een landelijke analyse van de klantwaarderingsonderzoeken bij de gerechten*. Amersfoort: Prisma (www.prismaweb.nl).

Recht & Bedrijf, themanummer NRC 20/21 maart 2004.

Rinkes, J.G.J. en Verstappen, J.M.P. (2004), De toekomstige vormgeving in het civiele procesrecht. In: Hendriks M.L. en Jongbloed, A.W. (2004), *De toekomst van het Nederlands burgerlijk procesrecht*. Kluwer: Deventer.

See you in court, een onderzoek naar rechtsbijstandverzekeringen. In: *Consument en geld, geldgids van de Consumentenbond*, nummer 3, april/ mei 2002.

Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (2004), *Mediation bij de Huurcommissie* (www.sev.nl).

Velthoven, B.C.J. van en Voert, M.J. ter (2004), *Geschilbeslechtingdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*: uitg. van WODC. Meppel: Boom Juridische uitgevers.

Verdonk, R. (2004), *Toespraak bij het 40-jarig bestaan van het Inspraak Orgaan Turken*, 3 april 2004.

Visscher, L. (2002), De preventieve werking van het onrechtmatigheidsrecht. In: *Recht der Werkelijkheid* (17) 1, p. 59-74.

Wat houdt vrouwen tegen? In: *Intermediair*, 3 juni 2004 (www.intermediair.nl).

Werkgroep De Vliegende Hollander (2003), *Er op af ... een aanvalsplan tegen huisuitzettingen in Amsterdam*.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Den Haag: Sdu.

Bijlage 3

*TOEGANG TOT RECHT:
De lasten van een uitweg*

Centrum voor Aansprakelijkheidsrecht,
Universiteit van Tilburg
Maurits Barendrecht en Peter Kamminga
Tilburg, augustus 2004

Samenvatting

Wanneer hebben mensen toegang tot het recht nodig? En hoe wordt daarin voorzien? In deze studie worden die vragen benaderd vanuit de economie en de onderhandelingstheorie. Een beroep op de objectieve normen van het recht, of op een interventie door een neutrale derde als een rechter, lijkt vooral nodig in situaties van afhankelijkheid. Voor het realiseren van bepaalde belangen kan men niet – of niet meer – op de markt terecht, maar alleen bij één bepaalde andere persoon. Voorbeelden van belangen die in de knel kunnen raken door afhankelijkheid zijn in de gezinssfeer veiligheid (bescherming tegen huiselijk geweld) en middelen voor levensonderhoud (alimentatie na echtscheiding). Is een afnemer eenmaal in zee gegaan met een bepaalde leverancier, dan is hij van die persoon afhankelijk voor de kwaliteit van het geleverde product. Afhankelijkheid kan ook spelen tussen bureaus, tussen overheid en burger, tussen huurders en verhuurders, in werkrelaties en in zakelijke samenwerkingsrelaties. Vaak geldt de afhankelijkheid over en weer. De afhankelijkheid in al deze relaties ontstaat doordat deze verhoudingen niet zonder groot nadeel zijn te verbreken, want dat betekent veelal verlies van een deel van de investeringen die rond de relatie zijn gedaan. Reputatie, wederkerigheid, opgebouwd vertrouwen, sociale normen en expliciete contracten zijn de belangrijkste mechanismen die bijdragen tot redelijk gedrag binnen deze relaties. Maar deze mechanismen werken niet altijd voldoende en toegang tot het recht geeft een persoon die afhankelijk is van een ander een extra mogelijkheid om die ander te bewegen om rekening te houden met zijn belangen.

Toegang tot het recht wordt in deze studie onderscheiden in: toegang tot goede informatie over de objectieve normen die voor het gedrag in de relatie gelden, toegang tot goede begeleiding en hulp, toegang tot een goede overleg- en onderhandelingsomgeving, en toegang tot een neutrale 'bindende' interventie. Toegang tot het recht moet door mensen worden georganiseerd en geleverd en dat gaat niet altijd goed. Een maat voor de toegang tot het recht die een persoon heeft, is de 'prijs' die hij daarvoor moet betalen. Die bestaat niet alleen uit betalingen aan rechtshulp of andere 'leveranciers van recht', maar ook uit tijdsinvesteringen, de schade die ontstaat door wachttijden, emotionele lasten, de kosten van fouten en de schade aan de relatie die, paradoxaal genoeg, soms ontstaat door een beroep op het recht.

Als toegang tot het recht zo wordt opgevat, kan voor de meest voorkomende afhankelijkheidsrelaties worden vastgesteld hoe hoog de 'lasten van toegang tot het recht' zijn en waar specifieke knelpunten bestaan voor bepaalde 'afnemers van recht'. Het empirisch onderzoek dat daarnaar is verricht, is voor deze studie verzameld in een literatuurscan. Samen met de informatie ingewonnen bij vakspecialisten leidt dit tot een nog fragmentarisch beeld. Maar er zijn ook duidelijke tendensen. Die leiden tot een flink aantal opties voor verbetering van de toegang tot het recht.

Belangrijke aandachtspunten zijn de verbetering van de omgeving waarbinnen partijen zelf in de schaduw van het recht onderhandelen en de vereenvoudiging van procedures bij de rechter of bij andere neutrale beslissers. Vanuit het gekozen perspectief zijn voorbeelden van goede toegang tot het recht te vinden op het terrein van gezinsrelaties en arbeidsrelaties, met relatief toegankelijke procedures en relatief veel elementen van een goede onderhandelingsomgeving (alimentatienormen, neutrale begeleiding, Wet Poortwachter). Daarentegen lijkt de toegang tot het recht gemeten aan deze criteria relatief slecht in geschillen tussen bureaus, in geval van schade door onbekende derden (letselschade, bescherming tegen de media), in relaties tussen leveranciers en afnemers, en in zakelijke samenwerkingsrelaties.

Inhoud

1	<i>Inleiding</i>	87
2	<i>Toegang tot het recht</i>	90
3	<i>Wanneer is er behoefte aan toegang tot het recht?</i>	94
4	<i>Knelpunten bij de toegang tot het recht</i>	107
5	<i>Toegang tot het recht in verschillende relaties</i>	123
6	<i>Conclusies en opties voor verbetering</i>	159
	<i>Literatuurlijst</i>	168
	<i>Lijst van geïnterviewde personen</i>	177

1 Inleiding¹

1.1 Wanneer is toegang tot het recht nodig en hoe kan die behoefte worden vervuld?

Toegang tot het recht? De meeste burgers doen maar zelden een beroep op de instituties van de rechtsstaat om hun belangen te waarborgen. Kennelijk kunnen zij meestal zonder. Maar soms hebben zij het recht wel nodig. Dat geldt voor nabestaanden van iemand die door zinloos geweld om het leven is gekomen, voor de ontevreden koper van mobiele telefoondiensten, de aanvrager van een bouwvergunning, voor een bedrijf dat wordt opgejaagd door Amerikaanse advocaten met een dubieuze 'class action',² of voor een allochtone Nederlander die onze taal niet goed machtig is en ten onrechte wordt beschuldigd van wanbetaling.

Wie toegang tot het recht zoekt, ervaart veelal dat dit moeizaam gaat. En de één heeft het daarbij gemakkelijker dan de ander. De leveranciers van toegang tot het recht, voornamelijk juristen, beschouwen de mogelijkheid om een beroep te doen op regels en rechterlijke instanties als essentieel. Beleidsmakers onderschrijven dat, maar worden ook geconfronteerd met de hoge lasten van het instandhouden van de rechtsstaat en vragen zich af of de samenleving niet meer zelf kan regelen en oplossen.

In deze voorstudie verricht voor de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling wordt gezocht naar een antwoord op de volgende vragen:

- In welke situaties hebben mensen toegang tot het recht nodig?
- Welke alternatieven om zijn belangen te behartigen zijn er voor een burger?
- Hoe wordt in de vraag naar toegang tot het recht voorzien?
- Wat zijn de opties voor verbetering van de toegang tot het recht en de eventuele alternatieven?

1.2 Aanleiding

De aanleiding voor deze voorstudie is dat de RMO een aantal ontwikkelingen signaleert die de toegang tot het rechtssysteem in gevaar brengen, of juist zouden kunnen verbeteren:

- Een goede toegang tot het recht vergt een stevige kennis van ons rechtssysteem en dikwijls middelen en uithoudingsvermogen om "je recht te halen";
- Niet alle burgers lijken qua inkomensniveau, opleidingsniveau, taalvaardigheid, culturele achtergrond en sociale vaardigheden even goed in staat om toegang tot het recht te verkrijgen;
- Rechtsbijstand aan mensen met lagere inkomens komt in de knel;

1. De auteurs (J.M. Barendrecht, hoogleraar privaatrecht, en Y.P. Kamminga, onderzoeker) bedanken Marc Hertogh, Matthias Borgers, Ivo Giesen, Dolf van Harinxma, Machteld de Hoon, Nick Huls, Lucia Klemann, Femke de Lange, Paul Vlaardingerbroek en Jan Vranken voor commentaar en suggesties bij eerdere versies van dit rapport.

2. Een juridische procedure waarin advocaten namens een grote groep slachtoffers, bijvoorbeeld aandeelhouders, optreden.

- Hier staat tegenover dat er ook een groep is die zich verhoudingsgewijs juist sterker kan manifesteren binnen onze rechtsregels: In civiele zaken lijkt er een trend te zijn dat draagkrachtige partijen meer gebruik kunnen maken van de procesmogelijkheden die ons recht biedt. Zij zijn in staat zwakkere partijen jarenlang aan het lijntje te houden dan wel juridisch te achtervolgen;
- Soortgelijke ontwikkelingen doen zich ook in het strafrecht en het administratieve recht voor: een uitputtend gebruik van rechtsregels en procedures om eigen doelen te bereiken, en niet altijd de doelen die bij het stellen van de regels voorop stonden;
- Er zijn klachten over juridisering, claimcultuur en proceduralisering.
- Dan zijn er tendensen om civiele rechtsbescherming in de plaats te stellen van administratieve rechtsbescherming.
- Er gaan steeds meer stemmen op om buitengerechtelijke geschilbeslechting te bevorderen.
- Voorts wil het Kabinet dat de samenleving zelf meer reguleert en de zorg voor geschiloplossing van de overheid overneemt, waarbij de overheid meer in de tweede linie komt te staan.³

1.3 Opzet voorstudie en methode van onderzoek

In hoofdstuk 2 geven wij de uitkomsten van een literatuuronderzoek naar de meest gangbare omschrijvingen van toegang tot het recht en identificeren een aantal elementen dat steeds weer terugkomt.

Daarna onderzoeken we in hoofdstuk 3 wanneer en in welke verhoudingen mensen behoefte hebben aan toegang tot het recht (de 'vraagkant'). Het recht kan tussenkomen in veel verschillende soorten menselijke verhoudingen en op veel verschillende manieren. Om te weten hoe het met de toegang tot het recht gesteld is, zouden we dus van al die mogelijke verhoudingen en interventies een beeld moeten krijgen: wie heeft er toegang toe, en wat zijn de belemmeringen die hij of zij tegenkomt? We proberen de soorten relaties te benoemen waarin burgers toegang tot het recht het vaakst en/of het urgentst nodig hebben.

De methode die wij volgen om de 'vraag naar recht' te bepalen, is dat wij bekijken in welke verhoudingen een sterke mate van afhankelijkheid kan optreden: de burger is van een bepaalde andere persoon of instantie afhankelijk om zekere belangen bevredigd te krijgen. Wanneer een bepaald belang bij veel verschillende personen te bevredigen is, bijvoorbeeld door aankoop op een goed functionerende markt, zal die afhankelijkheid klein zijn. Maar een werknemer zal wel sterk

3. Kabinetsreactie op WRR rapport Nationale rechtsstaat, waarin het Kabinet zegt te streven naar 'een situatie waarin veel verantwoordelijkheden zijn teruggelegd in de samenleving: bij de burgers en bij de vele maatschappelijke instellingen die zich bezighouden met taken op terreinen als onderwijs, gezondheidszorg, kwaliteitszorg, cultuur, sport, milieubeheer en dergelijke. Regelgeving, uitvoering, dienstverlening, handhaving, en geschilbeslechting kunnen in veel grotere mate dan thans het geval is, worden georganiseerd in de samenleving zelf, ook als het om publieke taken gaat en zonder dat dit in de weg hoeft te staan van waarborging van publieke belangen en van rechtsstatelijke eisen. De rol van de overheid kan daarmee in veel gevallen meer een rol 'op afstand' worden, of - anders gezegd - een rol in de tweede linie.'

afhankelijk zijn van zijn werkgever, evenals iemand die eenmaal een dure aankoop heeft gedaan bij zijn leverancier en het ongevalslachtoffer van de verzekeringsmaatschappij die hem een uitkering moet geven. De methoden die wij hier gebruiken zijn die van de economie (wanneer is sprake van marktfalen?) en van de onderhandelingstheorie (welke alternatieven heeft een partij buiten de relatie met de wederpartij)?

Hoofdstuk 4 geeft een nadere analyse van de manier waarop in het algemeen aan de behoefte tot toegang tot het recht wordt voldaan (de 'aanbodkant'). Wij benoemen drie dimensies van toegang tot het recht:

- toegang tot steeds intensievere begeleiding (bijvoorbeeld informatie en rechtshulp), dimensie I;
- toegang tot steeds intensievere druk tot verandering van de status quo in overeenstemming met het recht (in overleg of door een interventie van bijvoorbeeld de rechter), dimensie II;
- toegang tot recht dat aansluit bij de reële behoeften en belangen van mensen, dimensie III.

Wij concentreren ons op de eerste twee dimensies. We onderscheiden vier 'kwadranten' waarin toegang tot het recht gestalte krijgt:

- toegang tot goede informatie;
- toegang tot goede begeleiding en hulp;
- toegang tot een goede overleg- en onderhandelingsomgeving; en
- toegang tot een neutrale 'bindende' interventie.

Daarbij stellen wij als meeteenheid voor: de lasten die de burger ondervindt als hij toegang tot het recht wil verkrijgen, en in het bijzonder toegang tot een neutrale bindende interventie door een neutrale derde als een rechter, een ander overheidsorgaan, of een private beslisser als een arbiter. De derde dimensie, toegang tot 'rechtvaardig recht', bekijken wij slechts globaal.

In hoofdstuk 5 worden enkele van de verhoudingen nader onderzocht op de toegang tot het recht die zij bieden: hoe sluiten 'vraag en aanbod' op elkaar aan? Dat gebeurt globaal en 'verkennend' aan de hand van de volgende vragen:

- Welke routes naar het recht bestaan er in deze relaties en welke belemmeringen ondervindt de burger op zijn weg naar het recht in deze routes?
- In hoeverre worden wegen naar het recht onderbenut, bijvoorbeeld doordat bepaalde groepen burgers daar onbekend mee zijn?
- In hoeverre kan de toegang tot het recht worden verzwaard of bemoeilijkt door gedragingen van andere burgers, respectievelijk in welke situaties wordt oneigenlijk gebruik gemaakt van procedures die bedoeld zijn om toegang tot het recht te verlenen?
- Wat is het gevolg van aanmerkelijke verschillen qua inkomensniveau, opleidingsniveau, taalvaardigheid, culturele achtergrond en sociale vaardigheden op de toegang tot het recht?

In dit hoofdstuk verzamelen we empirische gegevens uit de literatuur over de lasten van toegang tot het recht, geordend naar de vier kwadranten.

In hoofdstuk 6 worden de onderzoeksresultaten samengevat en worden aanbevelingen geformuleerd.

2 Toegang tot het recht

2.1 Gangbare benaderingen

Hoe kan de 'toegang tot het recht' of de 'zwakke of juist sterke positie' van een persoon in een geschil of in een andere situatie waarin recht een rol speelt nader worden omschreven en/of gemeent? Wij geven eerst een overzicht van omschrijvingen en operationalisering en uit de literatuur:

- *Toegang tot rechtshulp*: Bij toegang tot het recht wordt vaak in eerste instantie gedacht aan toegang tot de rechtshulpverlener. Er is een lange traditie van rechtssociologisch onderzoek naar de mate waarin gebruik wordt gemaakt van rechtshulpverleners.⁴ Daaronder vallen onder andere bureaus voor rechtshulp, commerciële advocatuur, rechtsbijstandverzekeraars, maar men kan daaronder ook juridisch advies van vakbonden rekenen.⁵ Schuyt c.s. geven een ruimere definitie, namelijk de mate waarin een *contact met een rechtshulpverlener heeft plaatsgevonden dus ook zonder dat men een rechtshulpverlener daadwerkelijk inschakelt*. In de Verenigde Staten wordt 'access to justice' nog vaak zo opgevat: *bijna iedere staat heeft tegenwoordig een 'Access to Justice Committee' dat toegang tot rechtshulp moet verzorgen*.⁶
- *Toegang tot procedures en advies*: Toegang tot het recht wordt ook vaak procedureel gezien. Onder 'access to justice' vallen volgens Parker de toegang tot gerechtelijke procedures, beschikbaarheid van adequate procesvertegenwoordiging, toegang tot meer informele procedures en administratieve instanties en beschikbaarheid van juridisch advies en juridische opleidingen. Er lijken ook interne klachtafhandelingstrajecten en ADR onder te vallen.⁷ Het moet daarom niet eng worden uitgelegd, alsof het slechts betrekking zou hebben op 'legal justice', aldus Parker. Parker onderscheidt maar liefst vijf fasen in het onderzoek naar 'access to justice'.⁸
- *Toegang tot het rechtssysteem naar behoefte*: Hazel Genn gaat bij haar onderzoek naar 'Paths to Justice' in Engeland en Schotland uit van de (mate van) toegang tot het rechtssysteem vanuit het perspectief van de burger. In haar onderzoek probeert zij die toegang tot het recht in enige mate meetbaar maken. Daarvoor onderscheidt zij ten eerste een aantal situaties, gebeurtenissen, problemen met een juridische dimensie, vervolgens kijkt zij hoe

4. Zie bijvoorbeeld A. Klijn, *Vraag en aanbod op de markt voor rechtshulp*, in: J. Griffiths, *De sociale werking van het recht*, Nijmegen 1996.

5. Zie hierover nader Schuyt e.a., *De weg naar het recht: een rechtssociologisch onderzoek naar samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer 1976, p. 105.

6. Deze committees zijn vaak gelieerd aan de supreme courts of aan bar associations. Voorbeelden zijn de 'Oregon AJC', <http://www.ojd.state.or.us/osca/cpsd/courtimprovement/access/aboutus.htm> De 'Access to Justice Committee' gelieerd aan de Tennessee Bar Association www.tba.org/committees/AccessToJustice/acctoJus/acctoJusroster.html, en de 'Committee on Fairness and Equal Access to Justice' in Vermont, <http://www.vermontjudiciary.org/Committees/ChrgDes/equalaccess.htm>

7. Ch. Parker, *Just Lawyers*, Oxford 1999, p. 30-31.

8. Zie hierna onder 'Middelen'.

daarmee door de burger wordt omgegaan en dan wordt bepaald in welke daarvan er een behoefte tot toegang tot een 'court based solution' bestaat.⁹

- *Effectieve toegang in plaats van toegang op papier*: Invloedrijk is ook de stroming die effectieve toegang tot het recht afzet tegen de toekenning van rechten in formele regels. Het gaat dan om het verschil tussen het recht in de boeken en het recht in actie.¹⁰ In een recent rapport over de toegang tot het recht in New South Wales (Australië) gaat het om: 'a justice system that is seen to be and is: accessible and affordable; readily easy to understand; fair, efficient and effective'.¹¹
- *Middelen: de vijf golven*: Een andere manier om meer zicht te krijgen op de toegang tot het recht is een blik op de middelen die worden ingezet om tot verbetering te komen. In een groot en destijds baanbrekend onderzoek van Cappelletti en Garth wordt wel gesproken over 'waves' in de verbetering van de toegang tot het recht. Zij onderscheiden er drie:
 1. rechtshulp voor de minderbedeelden;
 2. ontwikkeling van groepsacties en andere vormen van recht voor publieke belangen;
 3. hervormingen van het rechtssysteem zoals alternatieve geschiloplossing ('ADR'), hervorming van rechtspraak en andere procedurele hervormingen.
 Parker voegt daar nog twee golven aan toe:
 4. liberalisering van de markt voor juridische beroepen;
 5. creatie en verbetering van alledaagse rechtspraktijken in plaats van het verder verbeteren van professionele systemen 'that are only ever utilized by the rich and the desperate'.¹²
- *Lasten van toegang tot recht*: In een rechtseconomische benadering ligt het voor de hand om te kijken naar de 'prijs' van recht, dat wil zeggen de 'lasten die de burger ondervindt' om zijn recht te halen. Bekeken wordt dan welke investeringen in geld (gemoeid met inschakeling juristen of anderen), in tijd en in andere lasten (stress, emoties, onzekerheid) iemand moet doen om een 'rechtvaardig' resultaat te bereiken in een procedure of in een onderhandelingsstraject. Het gebruik van het rechtssysteem wordt dan gezien als een 'transactie', waaraan bepaalde transactiekosten verbonden zijn.¹³
- *Toegang tot recht en ontwikkeling*: De laatste jaren gaat veel aandacht uit naar de toegang tot het recht in het kader van het bestrijden van onderontwikkeling. Wereldbank en UNDP (United Nations Development Programme) hebben projecten op dit terrein. Het gaat dan vooral om het vermogen van mensen uit achtergestelde groepen 'to prevent and overcome human

9. H. Genn & S. Beinart, *Paths to Justice: What people do and think about going to law*, Oxford 1999;

H. Genn & A. Patterson, *Paths to Justice Scotland: What people in Scotland do and think about going to law*, Oxford 2001.

10. M. Cappelletti & B. Garth (eds), *Access to Justice: A World Survey (vol 1)*, Alphen aan de Rijn 1978, p. 6-10.

11. Law Society of New South Wales, *Access to Justice - Final Report*, December 1996, p. 11.

12. Parker 1999, p. 174.

13. E. Buscaglia, W. Ratcliff, & R. Cooter., *The Law and Economics of Development*, New Jersey: JAI Press, 1996, pp. 24-29; and R. Cooter, *The Theory of Market Modernization of Law*, *International Review of Law and Economics*, Vol. 16, 1996, pp. 141-172.

poverty by seeking and obtaining a remedy, through the justice system, for grievances in accordance with human rights principles and standards'.¹⁴

- *Relational Distance*: Een laatste invalshoek is die van de relational distance. Deze theorie zegt dat hoe dichter men bij iemand staat, hoe minder men de wens zal hebben toegang tot het recht te zoeken. Relatieve vreemden, zoals betrokkenen bij een ongeval meestal zijn, zijn eerder geneigd een juridisch traject in te gaan dan leden van een familie. Die zullen niet snel via het recht een probleem oplossen maar op zoek gaan naar andere middelen of het er bij laten zitten. De drempel tot het recht wordt mede bepaald door de relational distance.¹⁵

2.2 Standpunt en meetbaarheid

Wat leren deze invalshoeken? Bepalend lijkt ten eerste welk *standpunt* men kiest. Kijkt men vanuit de behoefte van de individuele burger, vanuit het standpunt van een deskundige die waarneemt dat een burger geen gebruik maakt van bepaalde rechten, of kijkt men naar de mate waarin een advocaat wordt benaderd?¹⁶ Dat kan leiden tot heel verschillende uitkomsten. De behoefte aan toegang tot het recht zal een deskundige in een bepaalde situatie wel zien terwijl de individuele burger bij een bepaalde kwestie helemaal niet aan het halen van zijn recht denkt.

De behoefte van de individuele burger zoals door enquêtes in kaart gebracht kan weer sterk verschillen van wat zich aandient bij een rechtshulpverlener.

De omschrijvingen lijken ook te zijn beïnvloed door de *meetbaarheid*. De economische benadering geeft een meeteenheid, namelijk de kosten van de burger voor toegang. Advocaatkosten, zoekkosten, informatiekosten, kosten in tijd, emotionele kosten en kosten veroorzaakt door onzekerheid zijn min of meer te kwantificeren. Rechtssociologen meten de hoeveelheid contacten met rechtshulpverleners. De context waarin het probleem door Hazel Genn wordt gezet, is een serie van vragen die toegang tot het recht in enige mate meetbaar maken. Daarvoor onderscheidt men ten eerste een aantal situaties, gebeurtenissen en problemen met een juridische dimensie, vervolgens kijkt men hoe daarmee door de burger wordt omgegaan en dan bepaalt men in welke daarvan er een behoefte tot toegang tot een 'court based solution' bestaat.

2.3 Een behoefte om iets te veranderen met urgentie en met hulp van recht

Verder spelen er in bovenstaande omschrijvingen (impliciet) een aantal kenmerken die aanwezig moeten zijn wil de vraag naar toegang tot het recht opkomen. Er moet ten eerste sprake zijn van *een situatie, gebeurtenis of probleem met een bepaalde (juridische?) lading*. Rechtssociologen

14. Ramaswamy Sudarshan, Rule of Law and Access to Justice: Perspectives from UNDP Experience, *UNDP Paper* 2003, te downloaden van www.undp.org/oslocentre/access.htm.

15. Zie hierover nader D. M. Engel, How does law matter in the constitution of Legal consciousness?, in: B.T. Garth (ed.), *How does law matter?*, Illinois 1998.

16. Schuyt 1976, p. 52-56.

gaan soms uit van de opvatting dat als men met een probleem naar een rechtshulpverlener stapt, er een 'rechtsprobleem' speelt. De gevallen waarin mensen met een rechtsprobleem zichzelf met hulp van het recht helpen mist men in die manier van meten. Een beter criterium lijkt de vraag te zijn of via het recht een oplossing voor een probleem is te vinden. Maar een aldus opgezette definitie wordt al snel circular: er is een rechtsprobleem en daarom wil men toegang tot het recht. De vraag die eigenlijk eerst gesteld zou moeten worden, is bij welke problemen mensen recht nodig hebben. Daar gaan we in de volgende paragraaf op door.

Mensen moeten *de behoefte hebben er iets aan te doen*. Het probleem moet een dusdanig gewicht en urgentie hebben, dat de wens ontstaat er actie op te nemen. Men slaapt er slecht van, zit met financiële onzekerheid, er gaat veel energie in een conflict zitten, het spookt steeds door het hoofd, waardoor andere taken op de achtergrond raken, of niet goed kunnen worden uitgevoerd. Men kan dit proces bijvoorbeeld omschrijven in termen van 'naming, blaming, claiming'.¹⁷ Vrij vertaald betekent dit dat een burger een gebeurtenis als een probleem benoemt (naming), hij geeft iemand de schuld van hetgeen is voorgevallen (blaming) en gaat vervolgens proberen zijn recht te halen (claiming). Voorwaarde voor het zoeken naar toegang tot het recht is dat de burger een gebeurtenis, een probleem dus als zodanig ervaart en het enig gewicht voor hem heeft. Indien men niet op zoek gaat naar een oplossing maar het er bewust bij laat zitten omdat iets nu eenmaal een keer kan gebeuren, komt toegang tot het recht niet aan de orde. Overigens zijn er aanwijzingen dat het psychologisch niet altijd gemakkelijk is om een benadeling als onrecht te benoemen. Want dat impliceert ook dat de benadeelde niet voldoende wordt gewaardeerd door degenen die hem onrecht aandoen. Aan de andere kant is het voor de benadeelde ook weinig aantrekkelijk om de benadeling aan eigen gedrag toe te rekenen. Deze conflicterende psychologische prikkels lijken regelmatig te resulteren in 'niets ondernemen'.¹⁸

Mensen moeten vervolgens via een *juridische weg of tegen een juridische achtergrond* iets willen ondernemen. Oplossingen zijn ook via andere weg mogelijk waarbij men niet naar rechten kijkt. Veelal zal echter wel in 'de schaduw van het recht' worden onderhandeld. Een gang naar de rechter als alternatief speelt vaak op de achtergrond mee. Dat is bijvoorbeeld het geval bij onderhandelingen tussen partijen, maar ook bij alternatieve geschiloplossingsvormen als mediation.

17. W.F.L. Felstiner c.s., The emergence and transformation of disputes. 'Naming', 'blaming', 'claiming', 15 *Law & Society Review* 1981, p. 631 e.v.

18. Zie het overzichtsartikel over 'social justice research' van Tom Tyler, Social justice, in: R. Brown and S. Gaertner (Eds.), *Blackwell Handbook of Social Psychology. Volume 4: Intergroup processes*, London 2001 pp. 344-366.

3 Wanneer is er behoefte aan toegang tot het recht?

3.1 De vraag naar recht?

In het vorige hoofdstuk konden we de behoefte aan toegang tot het recht wel enigszins inkaderen: het gaat om een situatie waarin iets moet veranderen met hulp van het recht en het probleem heeft een zeker gewicht en urgentie. Maar wanneer is nu precies die hulp van het recht nodig? Merkwaardigerwijs bestaan er, voorzover wij weten, geen eenvoudig toepasbare theorieën over wat nu precies de behoefte aan een interventie op basis van het recht creëert. Het dichtst bij een poging om die behoefte vast te stellen komen economen, die nagaan waar de markt 'faalt' en overheidsoptreden nodig wordt.¹⁹ Op die benadering borduren wij hierna voort, waarbij wij wel trachten de andere hiervoor gesignaleerde invalshoeken zoveel mogelijk te integreren. Uitgangspunt voor economen is dat mensen hun belangen, dat wat tegemoet komt aan hun wensen, behoeften en zorgen, zelf kunnen realiseren, of op een markt door aankoop of uitruil kunnen verkrijgen. De markt zal zonder veel problemen aan hun belangen tegemoet komen, wanneer er een voldoende grote keuze van aanbieders is, waarvan de afnemers weten wat ze te bieden hebben en tegen welke prijs, en wanneer eigendomsrechten beschermd worden.²⁰

Maar in werkelijkheid bestaat zelden die ideale situatie met volledige informatie en een voldoende groot aantal aanbieders waaruit de afnemer kan kiezen. Dat noemen we markt falen. De analogie kan gemaakt worden voor andere terreinen die we vaak niet in economische termen weergeven. Neem het probleem van de keuze tussen verschillende behandelingen die er zijn voor een ziekte. Wanneer je geen informatie over de mogelijkheden hebt, kun je ook daar geen keuze maken die het beste bij je past. Recht is dus bijvoorbeeld een middel om een situatie te scheppen waarin burgers, consumenten, wel goede informatie over producten en diensten krijgen. Warenwetgeving, informatieplicht en regels voor de uitoefening van beroepen waarborgen dat mensen op de markt geïnformeerde keuzes kunnen maken en op die manier in hun belangen worden beschermd.

19. J.E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, Third edition, 2000; C.N. Teulings, A.L. Bovenberg & H.P. van Dalen, De Calculus van het publieke belang, *Researchpaper* 2003.

20. Vgl. de uitgangspunten van de 'welfare economics', zie Stiglitz 2000, p. 60 e.v.

Figuur 1

Waarom kunnen mensen het niet samen af? Belangrijkste vormen van marktfalen²¹

Imperfecte informatie – informatie over belangen wordt niet uitgewisseld met het gevaar van ‘averechtse selectie’ (slechte risico’s/kwaliteit verdringen goede risico’s/kwaliteit van de markt);

Afhankelijkheid door (bilateraal) monopolie:²²

- Schaalvoordelen resulteren in marktmacht – een partij heeft geen reëel alternatief meer;
- Negatieve externe effecten – belangen van bepaalde anderen worden geschaad door wat mensen doen;
- Relatiespecifieke investeringen – een partij doet investeringen die buiten de relatie minder waarde hebben, meestal vertrouwend op prestaties door andere partij;

En verder:

Macro-economische verstoringen – werkloosheid, inflatie;

Positieve externe effecten – goederen die onvoldoende worden geproduceerd omdat de producenten niet de volledige voordelen daarvan kunnen genieten;

Publieke goederen – goederen waarvan het gebruik niet kan worden verhinderd en waarvan groter gebruik geen extra kosten meebrengt;

Behoeftte aan herverdeling – mensen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt te helpen, inkomensherverdeling;

Basisvoorwaarde – bescherming eigendomsrechten.

-
21. Stiglitz 2000, 76-85 noemt als zes redenen voor marktfalen: Failure of competition (waaronder monopolie), Public goods, Externalities, Incomplete markets (waaronder hoge transactiekosten, averechtse selectie), Information failures en Underemployment, inflation and other macroeconomic disturbances. Bescherming van rechten ‘property rights’ wordt meestal als een voorwaarde voor het functioneren van markten gezien, zie bijvoorbeeld Stiglitz 2000, p. 28.
22. Beide partijen zijn tot elkaar veroordeeld en hebben geen reëel alternatief buiten het met elkaar eens worden.

Verder zal het recht eigendomsrechten moeten beschermen en kan recht nodig zijn om de overheid macro-economische doeleinden te laten realiseren (regulering van de rentestand bijvoorbeeld), herverdeling (sociale uitkeringen), of publieke goederen te laten produceren (verkeersvoorzieningen bijvoorbeeld). Dit zijn zeer belangrijke onderdelen van de economische infrastructuur, en daarmee vertegenwoordigen zij ook grote belangen voor de burger. Dit zijn echter niet de gebieden waarop een individuele burger heel veel problemen lijkt te hebben om toegang tot het recht te krijgen, zodat wij deze laten rusten.

3.2 Recht en afhankelijkheid: een gebrek aan alternatieven

De categorie problemen waarop wij ons zullen concentreren, is die waarin mensen afhankelijk zijn van één aanbieder. In die situaties ontstaat in de huidige samenleving waarschijnlijk de grootste nog niet voldoende vervulde behoefte aan recht. Daarom richten wij ons daarop. Afhankelijkheid kan ontstaan, omdat er altijd maar één aanbieder was (er is maar één NS om je per trein te vervoeren en maar één gemeente waarvan je dingen gedaan kunt krijgen voor je woonomgeving). Belangrijk zijn ook 'externe effecten', zoals de overlast en de veiligheidsrisico's die voortkomen uit een naburig bedrijf. Dan ontbreekt vaak praktisch gezien ook de keuzemogelijkheid en ontstaat er dus een bepaalde afhankelijkheid. De lasten van verhuizen, zowel de financiële lasten als de sociale effecten ervan, zijn zo hoog dat omwonenden moeten proberen er met dit bedrijf uit te komen. Voor onze veiligheid in een uitgaansomgeving zijn we afhankelijk van het gedrag van alle mensen die daar ook rondlopen. Vluchten, een omgeving zoeken met andere mensen waarmee het beter toeven is, kan waarschijnlijk niet meer. In al die situaties zijn alternatieven zeer beperkt voorhanden of weinig aantrekkelijk omdat er zulke hoge kosten aan verbonden zijn. Men is feitelijk genoodzaakt er met de ander uit te komen, 'men is tot elkaar veroordeeld'.

Een grote bron van afhankelijkheid is ook dat het voor veel behoeften nodig is om met één andere partij een contract of een relatie aan te gaan, waarin beide partijen een investering doen die ze niet meer geheel kunnen vrijmaken.²³ Heb je eenmaal de gekochte meubels aanbetaald, dan kun je niet zo maar meer weglopen als het aanbod je niet langer bevalt. De meubelleverancier gaat in de fabricage investeren en jij koopt misschien gordijnen die bij de meubels passen. Als de meubels dan niet goed bevallen, is er een probleem dat alleen met deze ene meubelleverancier kan worden opgelost. De meubels verkopen aan een ander kost beiden geld. Weer is er een analogie met situaties die we niet snel economisch zullen duiden:²⁴ Ga je een intieme relatie aan en 'investeer' je in elkaar en in een gezamenlijk huis, dan is weglopen als het niet meer gaat, niet zomaar meer mogelijk. Zijn er kinderen, dan ontstaat er nog meer afhankelijkheid. In werkrelaties, in relaties met burens, in relaties met verhuurders, of in relaties met de medebestuurders van een vereni-

23. Zie Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York, 1985, p. 31 over 'asset specificity'.

24. Zie voor pogingen om intieme relaties economisch te duiden: Gary Becker, *A Treatise on the Family*, Second ed., Cambridge (Mass.) 1991; en R.A. Posner, *Sex and Reason*, Cambridge (Mass.) 1994.

ging geldt steeds dat grote dilemma. Enerzijds voldoet de relatie mogelijk niet voldoende aan je behoeften, anderzijds is er door alle betrokkenen vaak zoveel in geïnvesteerd dat eruit stappen geen aantrekkelijk alternatief meer is. Economen spreken van een bilateraal monopolie of, als één van de beide partijen afhankelijker is dan de ander, van een 'lock in' situatie.²⁵ Er is dus geen keuze meer, geen markt.

Het centraal stellen van de mogelijkheid om een alternatief te benutten, een 'exit-optie', zien we ook terug in de onderhandelingstheorie. Om in onderhandelingen een goed resultaat te kunnen bereiken, is een goed alternatief wezenlijk. Een alternatief creëert de mogelijkheid om belangen op een andere manier te waarborgen. Daarnaast zet de mogelijkheid van benutting van het alternatief druk op de andere partij om meer te bieden van wat aan je belangen tegemoet komt.²⁶ Onderhandelen binnen een doorgaande relatie, zonder echt alternatief, wordt dan ook gezien als een categorie met bijzondere problemen.²⁷

3.3 Recht in afhankelijkheidsrelaties: objectieve criteria en neutrale interventie

Het recht kan voor een belangrijk deel worden gezien als een middel om afhankelijkheidsrelaties voor beide partijen leefbaar te houden en te voorkomen dat één van de partijen misbruik maakt van de afhankelijkheid van de ander. Over en weer wordt bescherming geboden van belangen die anders eenvoudig in de knel komen. Onze pensioenen en beleggingen moeten veilig zijn in handen van degenen aan wie we ze toevertrouwen. In de verhouding tot vreemden, maar ook binnen onze intieme relaties moeten we veilig zijn voor geweld. Er moeten regels zijn die bepalen onder welke omstandigheden we zorgverlof krijgen van onze werkgever, omdat de werknemer niet ergens anders zorgverlof kan kopen en de werkgever niet zomaar even een uitzendkracht kan inzetten. Partijen kunnen wel onderhandelen, maar de prijs voor waarborgen voor beleggingen, voor veiligheid, en voor het zorgverlof wordt niet als vanzelf bepaald door wat de markt ervoor rekent, want ze kunnen die markt niet op.

25. Zie over het bilateraal monopolie Williamson 1985, p. 63. Hij spreekt op p. 61 e.v. ook van de 'fundamental transformation' van een marktsituatie waarin meerdere partijen om de gunsten van een partij dingen naar een eenmaal aangegaan contract met één wederpartij. Lock-in ontstaat als de lasten van het overstappen op een andere leverancier dermate hoog zijn dat ze het bijna onmogelijk maken die overstap te maken, zie over lock-in effecten C. Shapiro & H.L. Varian, *Information rules*, 1999, Boston, p. 102-170.

26. R.J. Lewicki c.s., *Negotiation*, Fourth ed. Boston, 2003, p. 169 en 192 e.v.

27. Zie Lewicki c.s. 2003, p. 279 e.v.

Het recht levert op twee manieren een bijdrage aan de oplossing van dat probleem:

- In de eerste plaats geeft het *objectieve criteria* voor wat partijen elkaar binnen afhankelijkheidsrelaties over en weer zouden moeten geven om elkaars belangen in redelijke mate te dienen.²⁸
- In de tweede plaats geeft het recht de *mogelijkheid tot interventie*. Wanneer partijen niet als nog samen tot overeenstemming kunnen komen over de wijze waarop de belangen over en weer zullen worden gewaarborgd, kan een neutrale persoon een oplossing voorstellen en zo nodig afdwingen. In plaats van een markttransactie die de belangen beter waarborgt, waartoe de afhankelijke partij geen reële toegang heeft, krijgt zij toegang tot een neutrale persoon die de andere partij tot medewerking kan dwingen. We noemen dat toegang tot de rechter, maar het kan ook toegang zijn tot een andere overheidsfunctionaris die tussenkomt, zoals het bestuur of de politie. Verder moet worden bedacht dat een uitspraak van de rechter niet altijd voldoende is: soms is bijvoorbeeld tenuitvoerlegging van zijn vonnis door een deurwaarder nodig.

3.4 De aanvullende rol van recht

Binnen een relatie zijn rechtsregels niet de enige bron van normen. Ook *sociale normen*, zoals gebruiken in de omgeving, kunnen objectieve criteria vormen.²⁹ Partijen kunnen uiteraard zelf objectieve criteria overeenkomen in een *contract*. Maar dat is vaak moeilijk, omdat zij niet alles kunnen voorzien wat in de verhouding zal gebeuren, of omdat de onderhandelingskosten te hoog zijn.³⁰ De afspraken in een arbeidscontract, een huwelijk, en zelfs in een zakelijke samenwerking zijn bijna altijd incompleet. Deze normen concurreren met het recht, en kunnen elkaar aanvullen. Economen veronderstellen bovendien vaak dat nakoming van een contract geen probleem is.³¹ In werkelijkheid kan het wel degelijk een probleem zijn om nakoming te verzekeren, door een interventie op basis van het recht, of door andere middelen.

28. De terminologie is van Fisher, Ury & Patton 1991, p. 81 e.v.; zie Lewicki c.s. 2003, p. 294 over het belang van 'justice' (distributive, procedural, interactive justice) en 'fairness' als middel om onderhandelingen in relaties te reguleren, maar ook over het gebrek aan studies op dit terrein.

29. Eric A. Posner, *Law and Social Norms*, Cambridge (Mass.) 2000.

30. Zie voor een overzicht Patrick W. Schmitz, *The Hold-Up Problem and Incomplete Contracts: A Survey of Recent Topics in Contract Theory*, *Bulletin of Economic Research* 2001, p. 1-17.

31. Vgl. Stiglitz 2000, p. 28 die bescherming van eigendomsrechten en afdwingen van nakoming van contracten als basisvoorwaarden noemt voor het functioneren van een markteconomie.

Figuur 2

Rol van recht en alternatieven voor recht binnen afhankelijkheidsrelaties
<i>Objectieve criteria:</i>
Sociale normen – in een groep of branche geldende normen of gebruiken
Expliciete contracten – tussen partijen gemaakte afspraken met bepaalde gevolgen voor bepaalde situaties
Rechtsregels – door overheid gestelde normen
<i>Mechanismen voor gedragsbeïnvloeding:</i>
Reputatie – beeld dat persoon zich behoorlijk zal gedragen bij derden
Vertrouwen – daaraan gerelateerd geleidelijk opbouwen van vertrouwen
Wederkerigheid – partijen hebben elkaar over en weer nodig, houden elkaar in evenwicht
Interventie op basis van recht – rechter of andere neutrale persoon dwingt gedrag af
Alternatieven op de markt – belangen worden gewaarborgd door andere aanbieder
Eigenrichting – geweld, dwang, oneigenlijk gebruik van andere drukmiddelen

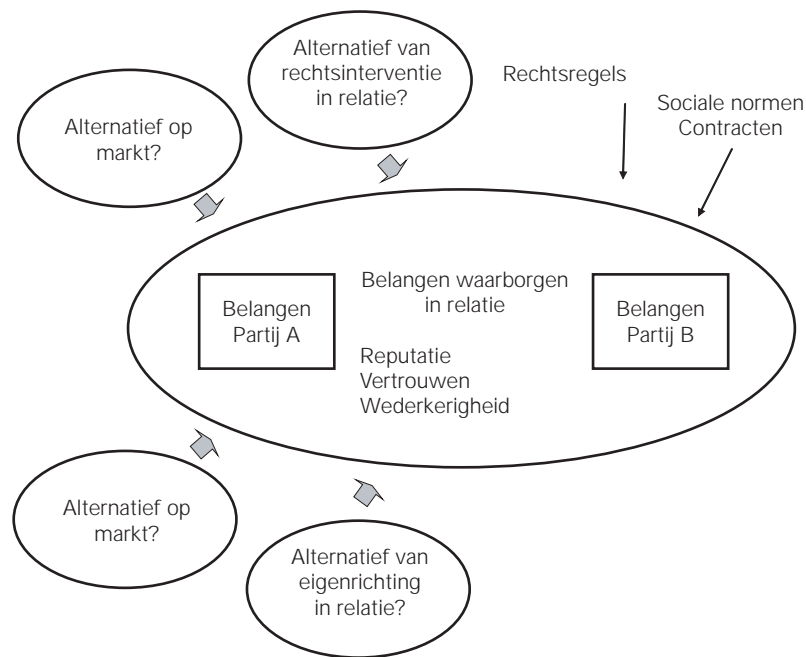
Want er zijn ook mechanismen die interventies op basis van het recht minder nodig maken, zelfs in een bilateraal monopolie. De wens om een goede *reputatie* te bewaren bij de wederpartij en binnen een klantenkring of een andere sociale omgeving is een belangrijke mechanisme dat gedrag binnen relaties reguleert. De noodzaak om *vertrouwen* op te bouwen is daaraan gerelateerd.³² Voorts is er binnen relaties nog vaak veel potentieel om elkaars belangen in de toekomst over en weer te kunnen dienen (*wederkerigheid*).³³ Een minder constructieve mogelijkheid is om zelf dwang toe te passen. Uiteraard is één van de doelstellingen van het recht om mensen van deze 'eigenrichting' te weerhouden. En natuurlijk blijft er de mogelijkheid om een alternatief buiten de relatie, op de markt, te zoeken. De alternatieven die een persoon heeft om gedrag van de ander te beïnvloeden concurreren ook met elkaar en kunnen elkaar aanvullen. Daarbij moet worden bedacht dat het enkele bestaan van zo'n alternatief vaak al voldoende is. Zowel de mogelijkheid van toegang tot een rechtsinterventie, als de mogelijkheid van een uitweg op de markt zoeken, werpen hun 'schaduw' vooruit over de

32. Zie het overzichtsartikel van Robert H.J. Mosch en Imrat Verhoeven, *Blauwe ogen of zwart op wit? Een contingentiebenadering van vertrouwensmechanismen*, *WRR-discussionpaper* nr. 1, 2003 en Lewicki c.s. 2003, p. 289.

33. E. Fehr & S. Gächter, *Fairness and Retaliation - The Economics of Reciprocity*, *Journal of Economic Perspectives* 14 (2000), p. 159-181.

relatie (zie de grijze pijlen in figuur 3).³⁴ De andere partij zal er bij de bepaling van haar gedrag rekening mee houden.³⁵ Mogelijk geldt dat zelfs voor het alternatief van eigenrichting.

Figuur 3: Objectieve criteria en alternatieven om gedrag binnen relaties te beïnvloeden



Een vergelijking met de andere bronnen van objectieve criteria en de andere mechanismen die tot behoorlijk gedrag binnen afhankelijkheidsrelaties kunnen leiden, laat ook zien hoe de rol van het recht kan worden verminderd. Recht 'concurrert' met andere bronnen van normen en met andere mogelijkheden om gedrag te beïnvloeden. Als deze andere mechanismen versterkt kunnen worden, kunnen zij de rol van het recht wellicht voor een deel overnemen. Al deze mechanismen kunnen echter niet altijd geheel verhinderen dat een partij in de verleiding komt gebruik, of zelfs misbruik te maken van de afhankelijkheid van de andere partij.³⁶ Daarnaast is eigen aan de dynamiek van onderhandelingen en aan de manier waarop mensen reageren in onderhandelings-

34. Vgl. B.C.J. van Velthoven en M.J. Ter Voert, *Geschillendelta 2003*, Den Haag 2004, p. 189.

35. De beeldspraak komt van R. Mnookin & L. Kornhauser, *Bargaining in the Shadow of the Law: The Case of Divorce*, 88 *Yale Law Journal* (1979), p. 950. Voor de schaduw van alternatieven op de markt in onderhandelingen, zie Lewicki c.s. 2003, p. 80 e.v.

36. Gesproken wordt wel van 'hold up' problemen, of van opportunisme, zie Williamson 1985 en Milgrom & Roberts 1992, p. 136 e.v. Er is veel economische literatuur over mechanismen die deze problemen verminderen. Gezocht wordt bijvoorbeeld naar 'self-enforcing' contracts.

situaties dat onderhandelingen regelmatig vastlopen.³⁷ Dan is een beroep op een interventie vooral nodig om dit onderhandelingsprobleem op te lossen.

3.5 De kern van problemen rond toegang: lasten van een interventie

In afhankelijkheidsrelaties zijn vaak regels nodig voor een redelijke belangenverdeling en moet de toegang tot een neutrale interventie worden georganiseerd. Dat is nodig, omdat anders gebruik of zelfs misbruik van afhankelijkheid kan worden gemaakt. Wij zagen dat die regels en die mogelijkheid van een neutrale interventie als het ware een alternatief vormen voor het 'op de markt' betrekken van wat mensen nodig hebben: weer de markt op gaan om de behoeften door een ander bevredigd te krijgen is niet aantrekkelijk meer, vanwege de al in de relatie gedane investeringen, daarom moet er binnen de relatie iets gebeuren. Dat is een alternatief dat niet snel gebruikt zal worden, want het gedrag van partijen binnen een relatie wordt ook op andere manieren beïnvloed. Bovendien heeft de mogelijkheid van het inschakelen van de rechter al effect op het gedrag van partijen: de schaduw van een interventie op basis van het recht hangt over hun relatie, of, zo men wil, over hun onderhandelingen.

Maar dat alternatief komt er niet zomaar. Er zijn ook weer mensen die dat moeten leveren. Dat recht niet iets is wat men kan proclameren, maar iets dat gewoon door mensen geleverd moet worden, is waarschijnlijk de kern van problemen rond toegang tot het recht.

Dat alternatief heeft dus een prijs. Deze lasten bestaan gedeeltelijk uit directe uitgaven voor rechtshulp, griffierechten en deskundigen en zijn dus goed meetbaar.³⁸ Deze lasten worden voor sommige mensen deels door de overheid voldaan of gesubsidieerd. Maar er zijn ook moeilijker te kwantificeren posten als zoekkosten, rendementsverlies, kosten van onzekerheid, kosten van aan toegang tot het recht bestede tijd en emotionele lasten.³⁹ Die kosten blijven steeds voor rekening van partijen. Bovendien is er de mogelijkheid van fouten: verkeerde rechterlijke beslissingen leveren extra lasten op, en moeten mogelijk tegen hoge kosten worden gecorrigeerd.

37. Zie over deze problematiek, die door economen vaak onderschat wordt, omdat zij uitgaan van rationeel beslissende en samenwerkende mensen, Lewicki c.s. 2003, p. 147 e.v. en 423 e.v.

38. Zie over de verschillende kosten ook Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 146 e.v. die met name kijken naar de direct op geld waardeerbare kosten.

39. Voor sommige mensen zal een procedure overigens ook een positieve waarde hebben: het kunnen uiten van bezwaren, het uitzicht hebben op erkenning van belangen, of zelfs het kunnen bestoken van de andere partij, kan op zichzelf in behoeften voorzien. De literatuur over 'procedural justice' kan meer licht werpen op deze procedurele belangen, zie onder meer Tyler 2001.

Figuur 4

De lasten van toegang tot het recht
Informatiekosten, zoekkosten
Kosten van rechtshulp, griffierecht, deskundigen
Kosten van eigen bestede tijd
Kosten van onzekerheid, rendementsverlies
Emotionele lasten (en baten)
Lasten van eventuele fouten
Mogelijke schade aan de relatie en aan reguleringsmechanismen daarbinnen (reputatie, wederkerigheid, vertrouwen)

Onderdeel van de prijs die men betaalt voor toegang tot het recht is bovendien dat men de relatie daarmee op het spel kan zetten. Wie om een interventie van buitenaf vraagt, jaagt immers ook de ander op kosten. Voorts gaat dit vaak gepaard met een vermindering van vertrouwen in elkaar en dus van de werking van de andere mechanismen die relaties leefbaar en werkbaar houden.

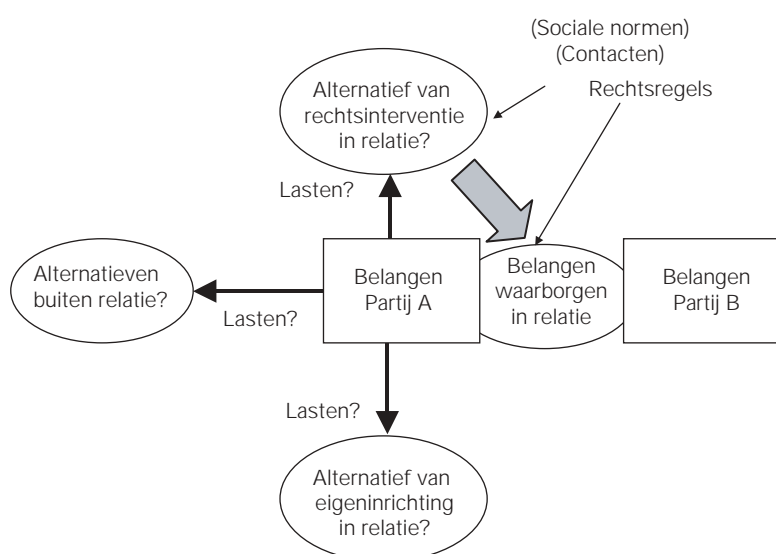
De lasten van toegang tot het recht kunnen dus flink oplopen. Voorts kunnen bij het leveren van dat alternatief, voorzover daar hulppersonen bij betrokken worden of domweg nodig zijn, ook weer afhankelijkheidsrelaties ontstaan, dan wel andere vormen van marktfalen of overheidsfalen. Er zijn veel aanwijzingen dat de 'markt voor recht' niet goed werkt: de markt voor rechtshulp is niet erg transparant, er zijn hoge toetredingsdrempels voor rechtshulp in omvangrijker geschillen, rechters hebben weinig concurrentie te duchten,⁴⁰ en is men eenmaal in een geschil verwickeld dan zijn ook de kosten van overgang naar een andere rechtshulpverlener hoog. Symptomen die op markt- en/of overheidsfalen duiden zijn lange wachttijden voor rechterlijke beslissingen, procedures die erg bureaucratisch zijn, onvrede over die procedures, hoge kosten en stevige winsten voor rechtshulpverleners. Anders dan geldt voor een enigszins vergelijkbare 'markt' als de gezondheidszorg, is bovendien nooit echt goed naar de lasten van recht en het functioneren van de markt voor recht gekeken.

40. In beginsel zouden partijen samen voor private geschiloplossers zoals een arbiter of mediator kunnen kiezen, maar dat is ex ante niet altijd mogelijk en ex post moeilijk, zodat het nauwelijks voorkomt, zie J.M. Barendrecht, Bedrijfsmatige juridische dienstverlening en toegang tot het recht: actievere regulering is nodig, *NJB* 2003, afl. 35, pag. 1848-1859 en Maurits Barendrecht en Berend de Vries, Fitting the Forum to the Fuss with Sticky Defaults: Failure on the Market for Dispute Resolution Services, Research Paper 2004.

3.6 Wanneer kiest men voor het recht?

Of iemand toegang tot het recht zoekt, kan men in deze benadering proberen te verklaren door er vanuit te gaan dat een persoon wiens belangen knel komen te zitten een kosten/baten afweging maakt.⁴¹ Wat is de optie met per saldo de laagste lasten? Geen interventie en proberen de belangen toch binnen de relatie behartigd te krijgen?

Figuur 5: Keuze voor een rechtsinterventie of alternatieven: een kwestie van lasten



De behoeften buiten de relatie bij een ander voldoen, eventueel met verbreking van het contract of de relatie? Een interventie met behulp van het recht? Of eigeninrichting? Met andere woorden: of toegang tot het recht wordt gezocht, zal afhangen van de relatieve prijs van deze optie.

Deze gedachtegang leidt tot een aantal voorspellingen:

- Omdat een beroep op een interventie van buiten relaties op het spel zet, zal recht eerder worden ingeroepen als de relatie op zijn einde loopt. Een tweede reden daarvoor is dat de andere reguleringsmechanismen als reputatie, vertrouwen en wederkerigheid dan minder goed werken. Als de relatie wordt beëindigd, is er minder reden om nog 'in elkaar' te investeren. Naarmate een beroep op het recht een relatie meer op het spel zet, zal het gat tussen de latente behoefte aan toegang tot het recht en het daadwerkelijk beroep op rechtsregels groter zijn.

41. Vgl. Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 55 e.v.

Dat is ook precies wat de theorie over toegang tot het recht van de 'relational distance' laat zien.⁴²

- Gemakkelijker uit een relatie kunnen stappen vermindert de afhankelijkheid binnen de relatie. Om de belangen van mensen in een relatie te beschermen, is het waarborgen van de mogelijkheid om zonder nodeloos nadeel uit de relatie te stappen daarom zeer wezenlijk.⁴³ Dan zijn overigens ook regels nodig om tot een verdeling te komen van wat mensen samen en ieder voor zich in het verband van de relatie hebben opgebouwd.
- Er zullen relatief grote individuele verschillen zijn. Voor sommige mensen zal eigenrichting een minder belastend alternatief zijn dan toegang tot het recht zoeken. Naarmate de lasten van toegang tot het recht toenemen, zal dat voor meer mensen gaan gelden, tenzij ook de lasten van eigenrichting (negatieve effecten op reputatie, wederkerigheid, kans op straf) hoger worden. Mensen die een hoge waarde aan hun eigen tijd toekennen, zullen waarschijnlijk minder snel toegang tot het recht zoeken.
- Wat zijn de effecten als de overheid terugtreedt? Als de optie van een interventie via het recht wegvalt of, wat waarschijnlijker is,⁴⁴ duurder of anderszins belastender wordt, dan zal zich dat vermoedelijk vertalen in het relatief belangrijker worden van andere mechanismen. Mensen zullen mogelijk terughoudender worden bij het investeren in relaties, hun alternatieven bereikbaarder proberen te houden, meer terugvallen op reputatie, vertrouwen en wederkerigheid, uitvoeriger contracten gaan maken, en eerder hun toevlucht nemen tot eigenrichting. In sommige verhoudingen zal wellicht via zelfregulering 'private toegang tot het recht' worden gevormd. Dat de maatschappij de toegang tot recht als door de overheid georganiseerd geheel kan vervangen, lijkt echter onwaarschijnlijk.⁴⁵ Bovendien moet de vraag worden gesteld of overheids- dan wel private regulering van de toegang tot het recht gunstiger is uit het oogpunt van transactiekosten.⁴⁶

3.7 Welke relaties met afhankelijkheid?

In welke relaties is de behoefte aan toegang tot recht nu het grootst? Gezien het voorafgaande ligt het voor de hand om daarbij te kijken naar de mate van afhankelijkheid die binnen relaties ontstaat.

42. J. Griffiths, *Relational distance*, in: *De sociale werking van het recht*, Nijmegen 1996, p. 750-755.

43. Zie de literatuur over de effecten van de verruiming van echtscheidingsgronden, bijvoorbeeld Justin Wolfers & Betsey Stevenson, *Bargaining in the Shadow of the Law: Divorce Laws and Family Distress*, Stanford Law and Economics Olin Working Paper No. 273, 2003.

44. Zie paragraaf 3.5 en 4.9.

45. Hoewel er voorbeelden van zijn, heeft private rechtsvorming en rechtspleging geen grote toepassing, zelfs niet in een land met hoge lasten van toegang tot het recht als de VS. Aannemelijk is dat 'free rider' problemen hierbij een grote rol spelen, evenals het feit dat rechtsregels een 'public good' zijn en dat de transactiekosten van het vormen van privaat recht in onderhandelingen tussen belangengroepen hoog zijn. Het lijkt zinvol om in dergelijke gevallen de keuze tussen overheidsingrijpen en zelfregulering door de markt te maken door te bekijken welke oplossing de laagste transactiekosten oplevert, zie Teulings, Bovenberg en Van Dalen c.s. 2003.

46. Zie noot 41,

Wanneer zijn mensen afhankelijk van één ander, vanaf het begin, of omdat mensen zoveel in een bepaalde verhouding investeren dat zij er niet gemakkelijk meer uit kunnen stappen als hun belangen in het gedrang komen? Een maatstaf zou kunnen zijn wat de lasten zijn die zij ondervinden wanneer zij uit de relatie stappen. Daarnaast moet bekeken worden of andere reguleringsmechanismen als reputatie, vertrouwen en wederkerigheid voldoende werken.

De nu volgende lijst van relaties is op die basis opgesteld. Deze selectie wordt empirisch ondersteund door recent Nederlands en internationaal onderzoek naar de toegang tot het recht,⁴⁷ waarin problemen in deze relaties het meest aan de orde lijken te komen:

- *Afnemer – leverancier goederen of diensten*; Afhankelijkheid treedt met name op wanneer de afnemer/consument grote investeringen doet (vooruitbetaling, belegging) en reputatie, wederkerigheid en vertrouwen een beperkte rol spelen. Dit is bijvoorbeeld het geval als de kwaliteit van de geleverde tegenprestatie moeilijk meetbaar is (complexere prestaties; vgl. bijvoorbeeld de ranglijst van de Consumentenbond met de meest voorkomende consumentenklachten).⁴⁸ Bij monopolies kan de afhankelijkheid nog groter zijn.
- *Burger – derden*; In gevallen waarin een derde schade toebrengt of dreigt toe te brengen (externe effecten als verkeersongevallen, andere ongevallen, media) is men per definitie van die ene ander afhankelijk. Bovendien zullen reputatie en wederkerigheid vaak onvoldoende corrigerend werken.
- *Burger – gezins- en familieleden*; Hier is de afhankelijkheid groot, maar zullen reputatie en wederkerigheid wel een grote rol spelen. Het wakend oog van de omgeving heeft bijvoorbeeld een reputatie-effect. Uit verhoudingen binnen intieme relaties willen beide partijen over en weer voldoening bereiken.
- *Burger – mensen in woonomgeving*; In de directe woonomgeving komen relatief veel conflicten voor waarin toegang tot het recht wordt gezocht (burenruzies, kwesties over bouwvergunningen). De afhankelijkheid is hier relatief groot, terwijl reputatie en wederkerigheid maar een relatief beperkte rol spelen.
- *Burger – verhuurder*; Grote afhankelijkheid, gezien investeringen die de burger doet in zijn woning en woonomgeving. Wederkerigheid en reputatie spelen een zekere rol.
- *Burger – werkgever*; Vaak grote afhankelijkheid, met name als de werknemer vaardigheden ontwikkelt die op een beperkt aantal werkplekken bruikbaar zijn, wat het nemen van ontslag moeilijk maakt, mede gezien investeringen die de burger doet in zijn woning en woonomgeving. Wederkerigheid en reputatie spelen een zekere rol.
- *Burger – andere (zakelijke) samenwerkingsrelaties*; Vooral in zakelijke samenwerkingsrelaties (maatschappen, besloten vennootschappen, distributieverhoudingen) kan de afhankelijkheid zeer groot zijn. Wederkerigheid speelt een grote rol, maar reputatie wellicht een beperktere.

47. Vgl. onder meer Hazel Genn, 1999 en 2001, en het onderzoek van Van Velthoven en Ter Voert 2004.

48. Zie hierna paragraaf 5.3.

Verhoudingen binnen verenigingen zullen meestal minder zwaarwegende belangen betreffen, maar kunnen ook grote afhankelijkheden creëren.

- *Burger – sociale verzekeraar/sociale voorziening verstreker*; Afhankelijkheid is groot, want er is een monopoliepositie voor de verstreker. Het belang is groot. Reputatie zal echter sterk corrigerend optreden, maar wederkerigheid niet.
- *Burger – overheid als sanctieoplegger*; Afhankelijkheid groot, want er is een monopoliepositie voor de overheid die een straf oplegt (strafrecht, bestuursrechtelijke sancties). Belang kan relatief gering zijn (boete) maar ook zeer groot (gevangenisstraf en reputatieschade door publiciteit). Reputatie die de overheid moet waarborgen werkt enigermate corrigerend, evenals wederkerigheid (overheid en burger moeten met elkaar door).
- *Burger – overheid in andere rollen*; Ook als de overheid in andere rollen optreedt (belastingen, vergunningverlening) is de afhankelijkheid groot vanwege een monopoliepositie van de overheid. Het belang kan weer variëren in omvang. Reputatie die de overheid moet waarborgen werkt weer enigermate corrigerend, evenals wederkerigheid (overheid en burger moeten met elkaar door).

Bruikbare criteria voor nader empirisch onderzoek om de relaties te identificeren waarin toegang tot het recht het meest wezenlijk is, zouden zijn de frequentie waarmee de behoefte zich voor- doet (is bijvoorbeeld hoog in consumentenproblemen met leveranciers of burenruzies; maar laag bij letselschade) en het gewicht van de te beschermen belangen/relatiespecifieke investeringen (lager bij consumentenproblemen; hoger bij letselschade).

4 Knelpunten bij de toegang tot het recht

4.1 Toegang tot het recht voor de actieve partij: degene die een interventie wenst

In dit hoofdstuk gaan we meer concreet bekijken wat mensen nodig hebben om toegang tot goede regels en tot een neutrale interventie te krijgen in de gevallen waarin zij een beroep op het recht willen doen. Daarbij kijken we eerst naar de positie van de *actieve partij*, degene die verandering van de status-quo⁴⁹ wil bewerkstelligen: iemand die wil dat een schuld betaald wordt, toedeling van de echtelijke woning bij een echtscheiding, of het terugdraaien van een bouwvergunning. De passieve partij, degene die zich alleen wil verdedigen, zoals bijvoorbeeld de verdachte in een strafzaak, komt later aan de orde (paragraaf 4.7). Ook gaan we er voorlopig van uit dat de regels waarop de actieve partij een beroep wil doen op zich goed in orde zijn. De complicatie dat sommige regels slecht passen bij de belangen van mensen bespreken wij later (4.8).

4.2 Twee dimensies⁵⁰

4.2.1 Toegang tot informatie en begeleiding

Een eerste behoefte voor iemand die de status quo wil veranderen met behulp van het recht is die aan informatie en advies bij het vinden van een weg in het rechtssysteem. De markt komt al onmiddellijk om de hoek kijken. Want er zijn zoveel regels (objectieve criteria) voor zoveel verschillende soorten verhoudingen, dat niemand ze allemaal kan kennen. En hoe de ander nu tot medewerking kan worden bewogen, of welke procedure precies gevoerd moet worden, wie weet dat nu? Wie zelf zijn problemen wil oplossen, zal een grote informatiebehoefte hebben over objectieve criteria die in de relatie gelden en over de procedure om tot een interventie te komen. Men moet bovendien niet alleen de weg naar de informatie (-verstrekkers) kennen maar die informatie ook snappen, er iets mee kunnen.

Sommige mensen hebben behoefte aan meer dan informatie, zij moeten echt begeleid worden. We hebben het dan over toegang tot rechtshulp, tot juridisch geschoolde dienstverleners, maar deze hulpbehoefte kan ook door anderen worden vervuld.

49. Daaronder verstaan wij ook ingrijpen in een zich langzaam verslechterende, uitzichtlozer, minder kansrijk wordende situatie.

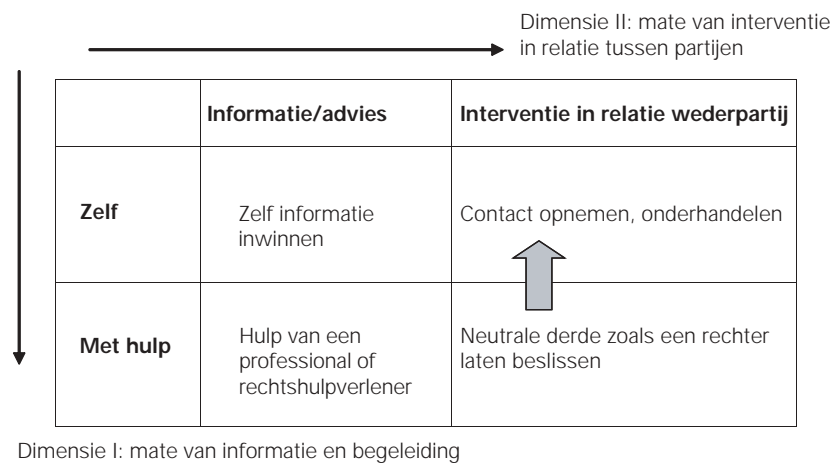
50. Zie Sudarshan 2003 voor een dergelijke driedeling: capacity to seek a remedy (legal empowerment/legal awareness, legal counsel, capacity to access formal and informal justice services); capacity to provide an affective remedy (adjudication, enforcement and oversight/effective adjudication and due process: judicial, quasi-judicial, informal and traditional systems; enforcement: police and prisons; civil society oversight); normative protection (existence of a remedy/by international and constitutional law, legal and regulatory frameworks, customary norms and jurisprudence).

4.2.2 Toegang tot interventie in de relatie tot de ander

De tweede behoefte is die aan de mogelijkheid om de andere partij tot medewerking te bewegen. De behoefte aan toegang tot het recht is in eerste instantie met name aanwezig bij degene die verandering in de status-quo wil. De actieve partij zal de medewerking van de ander kunnen afdwingen via een procedure bij de rechter, of via een interventie van een ander overheidsorgaan. Maar meestal zal zij eerst onder een zekere dreiging met een procedure proberen om medewerking te krijgen. Men noemt dit vaak 'onderhandeling in de schaduw van het recht' en gedurende die onderhandelingen worden heel veel problemen alsnog opgelost.⁵¹ In figuur 4, 5 en 6 is die schaduw steeds met een grijze pijl aangegeven.

Gecombineerd zien deze twee dimensies er als volgt uit. Veelal gaat iemand die een probleem in een relatie tot een ander ervaart eerst zelf informatie inwinnen. De volgende mogelijkheid is dat men al dan niet professionele hulp zoekt. Men vindt de weg naar een min of meer professionele hulpverlener, een advocaat, een rechtsbijstandverzekeraar, een vakbond etc. (dimensie I: informatie/begeleiding).

Figuur 6: Toegang tot het recht in vier kwadranten



Maar tot een oplossing komt men niet zonder medewerking van de andere partij (dimensie II: interventie naar wederpartij). Dat kan men zelf doen. Met behulp van de verworven informatie stapt men direct naar de tegenpartij en probeert een oplossing te bereiken. Lukt dat niet, dan kan men proberen alsnog hulp te zoeken. Maar men kan ook proberen zelf een neutrale derde te bena-

51. Hetgeen bevestigd lijkt te worden door de resultaten van Van Velthoven en Ter voert 2004. Zij noemen een percentage van 48% van de door mensen ervaren probleemgevallen waarin uiteindelijk tussen partijen overeenstemming wordt bereikt.

deren die kan interveniëren in de relatie tot de tegenpartij: een rechter (als er geen verplichte procesvertegenwoordiging is), een geschillencommissie, de politie of een ander overheidsorgaan. De route naar de neutrale derde kan ook lopen via iemand die hulp verleent, bijvoorbeeld een jurist. Deze kan zijn klant helpen contact te zoeken met de wederpartij en proberen met die persoon een oplossing te vinden. Maar de hulpverlener kan ook direct een neutrale derde als een rechter inschakelen.

Van groot belang voor de positie van de actieve partij in onderhandelingen is hoeveel reden de andere partij heeft om verandering van de status-quo aan te brengen in overeenstemming met de rechten van de actieve partij. De schaduw van de interventie door degene die beslissingsmacht heeft (rechter, arbiter, geschillencommissie, politie, ander overheidsorgaan) hangt over de onderhandelingen, en bepaalt mede de uitkomst daarvan.

Dezelfde dimensies, maar nu met wat meer tussenmogelijkheden en varianten in het schema geplaatst, vindt men in de hieronder weergegeven 'uitgeklapte versie'. Er is weer de dimensie van de mate van informatie, hulp en begeleiding die men krijgt (van zelfhulp tot en met het overnemen van de verantwoordelijkheid door bijvoorbeeld een advocaat die namens een persoon gaat optreden). En er is de mate waarin wordt geïntervenieerd in de relatie tot de wederpartij (van overleg en onderhandeling, via neutrale bemiddeling door een derde, tot het nemen van een beslissing door een derde). Aan de uiterste rechterkant van het schema ontstaat dan een glijdende schaal in de mate waarin de verantwoordelijkheid voor de oplossing van het geschil wordt overgenomen van partijen: van een vrijblijvend oordeel door partijen zelf, via een oordeel van een min of meer gezaghebbende tussenpersoon zoals een mediator, tot en met een bindende rechterlijke beslissing.

Wat zijn nu de precieze knelpunten die mensen bij dit alles tegen komen? Welke routes volgen zij? Wat zijn de grootste belemmeringen die zij tegenkomen? Welke routes worden mogelijk onderbenut? Of misbruikt om andere doelen te gebruiken? Welke aanwijzingen zijn er voor verschillen tussen groepen burgers? In de nu volgende paragrafen geven wij een eerste globale impressie van de knelpunten voor de vier kwadranten van de eenvoudige versie van het schema. In hoofdstuk 5 werken wij een en ander nader uit voor een aantal specifieke relaties.

Figuur 7 Toegang tot het recht in detail

	Dimensie II: mate van interventie in relatie tussen partijen			
	Informatie/ advies	Overleg/ onderhandeling	Neutrale bemiddeling	Neutrale beslissing
Zelf oplossen	Zelf informatie vergaren	Samen overleggen/ onderhandelen	Zelf proberen neutraal naar geschil te kijken	Samen tot neutraal oordeel komen
Hulp in naaste omgeving	Informatie en advies naasten	Met hulp van naasten overleg voeren	Iemand uit de omgeving bemiddelt	Oordeel van iemand uit omgeving
Professionele hulp en steun	Professioneel advies	Onderhandelen met professionele hulp	Faciliterende mediation	Evaluerende mediation/voorlopig oordeel rechter
Vertegenwoor- diging	Advies rechtshulp- verlener	Onderhandelen met rechtshulp	Schikken bij rechter	Bindende (rechter- lijke) beslissing

Dimensie I: mate van informatie/begeleiding

4.3 Knelpunten bij het vergaren van informatie

Wanneer we kijken naar het eerste kwadrant, dat waarin mensen informatie vergaren, dan valt te constateren dat mensen in situaties waar een conflict dreigt een behoorlijke mate van zelfredzaamheid blijken te hebben. Men informeert zich over de te volgen aanpak, over rechten en plichten, veelal in de eigen omgeving en gebruikt vrienden, deskundigen als adviseur.⁵² Met name bij ingrijpende zaken zal een ervaren probleem vrij snel worden herkend als een probleem dat op een bepaalde manier kan worden aangepakt, omdat in de omgeving, of via-via, kennis over de te volgen route kan worden gevonden. Bij ongevallen in het verkeer is vaak bekend wat de wegen naar het recht zijn en welke stappen men daarvoor moet nemen.

Maar de lasten van het vergaren van informatie kunnen verhoudingsgewijs hoog zijn.⁵³ Bij consumentenzaken lijkt dat het geval. Indien men een kapot product geleverd krijgt blijkt niet iedereen even gemakkelijk de juridische weg te kunnen vinden.⁵⁴ Met via-via informatie vergaren is men al

52. Zie Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 85 en ook R.J.S. Schwitters, *Advocaten en notarissen: rechtshulpverleners tussen professie en commercie*, R.J.S. Schwitters (red), *Recht en samenleving in verandering*, Deventer 2000 p. 165.

53. Bij Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 97 gaf 6,3% van degenen die geen actie ondernamen als een reden voor passiviteit aan niet te weten wat te kunnen doen, 3,2% wist niet hoe het aan te pakken en 17,1% veronderstelde dat er niets meer aan gedaan kan worden.

54. Zie Consumentenbond, *Resultaten onderzoek, Van recht hebben naar recht krijgen*, Consumentenbond, 2003b, p. 4.

gauw enige uren kwijt. Men moet niet alleen te weten komen wat zijn rechten inhouden, maar ook langs welke route de tegenpartij tot medewerking kan worden bewogen. Veel regelgeving is niet 'gebruiksvriendelijk' opgesteld, zodat mensen niet te weten komen welk gedrag zij van de ander kunnen verwachten. Procedures zijn lang niet altijd voldoende duidelijk uitgelegd voor degenen die er gebruik van willen maken. Voor informatie is men dus al snel afhankelijk van intermediairs: schrijvers van boeken of websites van belangenverenigingen. Daarbij is de betrouwbaarheid van de informatie niet altijd gegarandeerd. Het checken van deze betrouwbaarheid levert weer extra lasten op. Op het gebied van informatievergaring zijn er dus zeker de nodige knelpunten.

Of informatiekanalen onderbenut worden, is moeilijk te bepalen. Het lijkt zeker aannemelijk dat een gebrek aan goed toegankelijke en adequate informatie soms een belangrijke factor is bij de beslissing om geen verdere actie te nemen. Met name voor kleine belangen zullen de kosten van informatievergaring soms niet opwegen tegen het te dienen belang. Bij grotere belangen lijkt het onwaarschijnlijker dat mensen 'de weg naar het recht' al niet weten te vinden, mede omdat het dan ook de moeite waard wordt om professioneel advies in te winnen en professioneel advies meestal tegen een redelijke prijs beschikbaar is.

Dat informatiekanalen 'misbruikt worden' om andere doelen te bereiken dan het beoordelen van de weg naar het recht lijkt onwaarschijnlijk. Wel zullen er naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijke verschillen tussen burgers zijn. Wat het iemand aan tijd, geld en moeite kost om informatie te verzamelen, zal er immers sterk van afhangen of men toegang heeft tot mensen die over kennis en ervaring beschikken. Ook het kunnen lezen en/of begrijpen van informatie kan een factor zijn.⁵⁵

Aan de andere kant moet de markt op het terrein van informatievergaring niet worden onderschat. Waar een specifieke informatie en adviesbehoefte ontstaat, zal de markt daaraan in beginsel gewoon aan kunnen voldoen. Wanneer alloctonen die de taal niet machtig zijn de weg naar het recht niet weten te vinden, zullen naar alle waarschijnlijkheid al snel informele of professionele hulpcircuits ontstaan. Er zijn geen directe redenen om te veronderstellen dat deze te duur zullen zijn. Te verwachten is dat het probleem hem vooral zit in de betrouwbaarheid van de informatie, een probleem dat sterk zou kunnen worden verminderd als regelgeving en de gang van zaken in procedures zou worden gepubliceerd op een manier die aansluit bij de informatiebehoefte van de eindgebruiker, en niet bij die van de professionele juristen.

4.4 Knelpunten bij het vinden van begeleiding

Hoe zit het met de toegang tot professionele hulp, advies en begeleiding? Het aanbod aan hulpverleners is zeer rijk geschakeerd. Er is een sterk ontwikkelde markt voor rechtshulp: advocatuur, deurwaarders en gespecialiseerde juridische hulp via vakbonden en organisaties als de ANWB.⁵⁶ Hulp wordt ook door de (semi-) overheid aangeboden, zoals bijvoorbeeld in de vorm van sociaal

55. Vgl. Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 192.

56. Zie voor een uitgebreide opsomming ook Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 85.

raadslieden en slachtofferhulp. Vrijwilligers zorgen voor hulp in rechtswinkels.

Uit cijfers van het CBS blijkt dat het beroep op rechtshulp redelijk constant is in de periode 1992-2002. In 2002 doet 30% van de inwoners ouder dan 18 jaar een beroep op rechtshulp. Er is een stijging waar te nemen over de laatste jaren (6% over 1992-2002). 6,2 % doet een beroep op een advocaat, 5,4% op bureaus rechtshulp en 10,4% (een stijging van ruim 3% over 1992-2002) op vakbonden, consumentenorganisaties, huuradviescommissies of rechtsbijstandverzekering.⁵⁷

Het is nog afwachten of bij de invoering van een juridisch loket in het kader van de stelselherziening van de rechtsbijstand veranderingen zullen optreden. Het aantal loketten zal lager zijn dan het aantal bureaus rechtshulp op dit moment, waardoor beschikbaarheid en bereikbaarheid kan afnemen. Verder zal het zogenaamde verlengd spreekuur waarbij cliënten tegen een laag tarief, na een eerste spreekuur hulp kunnen krijgen van bureau rechtshulp, komen te vervallen. Cliënten zijn dan na het gewone kostenloze spreekuur aangewezen op de advocatuur.⁵⁸

De Raden voor Rechtsbijstand lieten onderzoek doen naar redenen om van rechtsbijstand af te zien bij degenen die voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking konden komen en een juridisch probleem ondervonden.⁵⁹ Van hen bleek 24% het probleem zelf op te kunnen lossen, 17% verwacht te verliezen, 15% denkt dat het zichzelf wel oplost, 14% vindt het te duur en 14% weet niet hoe. 80% van degenen die van de voorzieningen gebruik maakten in de periode 2000-2002 vond de bureaus rechtshulp op eigen kracht.⁶⁰ Degenen die van gesubsidieerde rechtsbijstand afzagen, gaven in 36% van de gevallen als reden op het hebben van een rechtsbijstandsverzekering.⁶¹ De kwaliteit van het aanbod varieert, maar er wordt veel gedaan om deze kwaliteit te waarborgen. Daarbij ligt het accent nog sterk op opleidingseisen en kantoororganisatie. Wellicht dat nog winst geboekt zou kunnen worden door de kwaliteit van de daadwerkelijk geleverde diensten beter te expliciteren en te controleren. Maar er zijn geen aanwijzingen dat er systematische kwaliteitsproblemen zijn, indien men bijvoorbeeld een vergelijking maakt met de kwaliteitsproblematiek bij andere professionele dienstverleners als architecten, artsen of accountants. Blijkens recent onderzoek zijn mensen gemiddeld tevreden over de hulp die zij krijgen in het kader van de gefinancierde rechtsbijstand.⁶² Rapportcijfers van ruim voldoende worden ook gemeld voor rechtshulpverleners in het algemeen, met rechtskundig adviseurs en advocaten als toppers, en andere adviseurs kort daarachter.⁶³ Bij onderzoek naar waardering van en vertrouwen in juridische voorzieningen ontstaat een iets ander beeld. Met name mensen uit de lagere opleidings- en inkomensgroepen vinden de tarieven hoog en hebben gemiddeld minder vertrouwen in eerlijkheid en gelijkheid van behandeling dan hogere opleidings- en inkomensgroepen.⁶⁴

57. CBS Statline, Beroep op rechtshulp en reden beroep naar kenmerken, Voorburg 2004.

58. Zie F.A. Ohm en H.J. Schilperoort, Waarborgen voor gelijke toegang tot het recht, NJB 2003, p. 966 e.v.

59. N. Jungmann, *Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand*, RvRechtsbijstand 2003.

60. Jungmann 2003, p. 32.

61. Jungmann 2003, p. 35.

62. Jungmann 2003, p. 48-52 en Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 111.

63. Eveneens Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 110.

64. Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 178.

In hoeverre is er sprake van verschillen die samenhangen met inkomensniveau, opleidingsniveau, taalvaardigheid, culturele achtergrond en sociale vaardigheden? Onderzoek van Schuyt e.a. uit de 70er jaren, waarin de contacten met rechtshulpverleners gedurende een langere periode bekeken zijn, wijst erop dat één op de vier mensen wel eens van een advocaat gebruik heeft gemaakt. Bij de ouderen één op de drie.⁶⁵ Louter inkomensverschillen verklaren volgens hem niet echt de verschillen in gebruik. Verschillen in beroepssfeer lijken een grotere verklarende kracht te hebben. Zelfstandigen hebben meer contacten (45%), met name degenen met grotere bedrijven (74%). Uit het onderzoek Geschilbeslechtingdelta 2003 blijken daarentegen geen significante verschillen naar opleiding, doch wel naar inkomen. Mensen met lagere inkomens maken relatief vaker gebruik van rechtshulp, wat voor een deel wordt verklaard doordat zij vaker problemen ondervinden waarin zij een beroep op het recht willen doen.⁶⁶

Een klassiek probleem is wel de prijs van rechtshulp. De gefinancierde rechtshulp probeert daarin te voorzien en zij waarborgt dat ook minder draagkrachtigen in principe toegang tot rechtshulp hebben.⁶⁷ Ruim een miljoen Nederlandse huishoudens heeft een rechtsbijstandverzekering, wat de toegang vergemakkelijkt.⁶⁸ Toch blijft er een aanzienlijke groep particulieren en kleine bedrijven voor wie rechtshulp bij bepaalde typen problemen te duur lijkt te zijn.⁶⁹

Daarbij is het echter cruciaal om een onderscheid te maken. De kosten van informatieverstrekking en advisering lijken over het algemeen geen groot probleem.⁷⁰ Economisch is dat ook niet te verwachten, omdat de markt voor juridische informatie en advies een markt is als die voor andere soorten informatie en advies, waarin verschillende soorten kwaliteit tegen verschillende prijzen worden aangeboden. Een probleem kan wel bestaan voor kwesties met een relatief gering belang, waarin de lasten van het inschakelen van hulp (zoekkosten, prijs, bestede eigen tijd, reiskosten) soms niet zullen opwegen tegen de waarde van de verkregen informatie. Dit speelt bijvoorbeeld in consumentenzaken, waarin zelfs de Consumentenbond niet meer in staat is om tegen een redelijke prijs aan de individuele adviesbehoefte van de leden te voldoen.⁷¹ Maar hier lijkt weinig reden voor subsidiëring of ander ingrijpen, en gefinancierde rechtsbijstand is dan ook

65. Schuyt e.a. 1976 p. 105-106.

66. Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 106 en Bijlage 3, Tabel 8.

67. Het percentage van de bevolking dat voor rechtsbijstand op grond van de wet in aanmerking komt, ligt tegen de 50%.

68. 32% van de Nederlandse huishoudens had in 2002 een rechtsbijstandverzekering, zie Centrum voor Verzekeringsstatistiek, *Verzekerd van cijfers 2003*, te raadplegen via <http://www.verzekeraars.nl/smart-site.dws?id=43&mainpage=2319>. Respondenten uit het onderzoek Geschilbeslechtingdelta 2003 met een rechtsbijstandverzekering bleken verhoudingsgewijs vaker rechtshulp in te schakelen en ook eerder een formele procedure te starten, Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 151.

69. Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 100 melden weinig mensen die zich niet tot rechtshulp wenden vanwege de kosten, maar die vraag is in het algemeen gesteld, voor alle soorten rechtshulp. Waar inschakeling van een advocaat verplicht is, zal dit anders liggen, gezien de grote instemming die zij rapporteren met de stelling: 'Advocaten vragen te veel geld voor het werk dat ze doen', (4,09 op een schaal van 5 voor degenen die geen advocaat inschakelden, en 4,16 voor degenen die dat wel deden) zie p. 176.

70. Vergelijk Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 100 over de redenen om geen hulp te zoeken.

71. De directie van de Consumentenbond heeft enkele jaren geleden besloten van individuele belangenbehartiging naar collectieve belangenbehartiging over te stappen.

pas te verkrijgen voor kwesties met een belang van een bepaalde omvang. Versterking van andere reguleringsmechanismen, zoals reputatie, ligt hier meer voor de hand.

Het werkelijke probleem is te verwachten bij de kosten die ontstaan in het onderhandelingsproces en de eventuele procedure tegen de wederpartij. Afhankelijk van de complexiteit en de duur van die procedure neemt de prijs toe die voor rechtshulp moet worden betaald. Of er toegang is tot adequate rechtshulp (lees: of de lasten van rechtshulp aanvaardbaar zijn in verhouding tot het belang), is in belangrijke mate een functie van dimensie II, de wijze waarop de wederpartij tot medewerking kan worden bewogen. In de volgende paragrafen gaan we daar dieper op in.

Maar daarop vooruitlopend kunnen we wel alvast constateren dat de complexiteit en de duur van het traject in de richting van de wederpartij ook een probleem in de relatie tot de rechtshulpverlener creëren. Die rechtshulpverlener is immers ook weer te beschouwen als een leverancier van een dienst.⁷² De partij die hem inschakelt, zal weer afhankelijk van die leverancier kunnen worden. Want iemand die procedeert investeert veel geld, eigen tijd en verdere energie in de relatie met de rechtshulpverlener en kan tijdens de procedure moeilijk de relatie tot de rechtshulpverlener verbreken. Die afhankelijkheid creëert weer de mogelijkheid van misbruik: van relatief onschuldige kwesties als het tegen het belang van de cliënt vragen van uitstel voor proceshandelingen, tot ernstiger zaken als het niet goed onderzoeken van de mogelijkheden tot oplossing in der minne of proceshandelingen met een twijfelachtig rendement voor de cliënt. Er is de nodige maatschappelijke onvrede over de wijze waarop klachten tegen rechtshulpverleners worden afgedaan, al treedt wel langzaam enige verbetering op door de instelling van een consumentengeschillencommissie.⁷³

4.5 Knelpunten bij het onderhandelen

Dan is de vraag of een actieve partij zelf actie kan nemen richting de wederpartij. De mate waarin dat lukt, zal afhangen van de mate waarin wederpartijen in verschillende relaties 'open staan' voor klachten en daar een gesprek respectievelijk een onderhandeling over willen aangaan. Veel bedrijven en instanties hebben tegenwoordig klachtenprocedures, waarmee zij in ieder geval te kennen geven open te staan voor contact over problemen in de relatie.⁷⁴ Maar in andere situaties ontbreekt dat openstaan, of zijn de drempels relatief hoog. Te denken valt aan de formele bezwaarschriftprocedures die soms moeten worden gevoerd in relatie tot de overheid. Hoge drempels kunnen ook bestaan in gezinsrelaties, in relaties tussen burens, of in de verhouding werkgever-werknemer, met name vanwege de mogelijkheid van schade aan de relatie.⁷⁵ In sommige relaties kan het ook als een zwakgebod worden gezien om in onderhandeling te treden. Er zit ook

72. Zie hiervoor paragraaf 3.5.

73. Zie voor informatie over de Stichting Geschillencommissies (SGC), de website <http://www.sgc.nl/index.asp?cat=1>.

74. Er zijn studies naar klachtenbehandeling bij overheden van bijvoorbeeld de Ombudsman, maar ook naar klachtafhandeling bij bedrijven wordt onderzoek verricht.

75. Zie voor het relatief hoge percentage passieven en het relatief lage percentage 'doe-het-zelvers' in werken familieverbanden Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 93.

iets paradoxaals in dat men eerst constateert dat er binnen de relatie geen oplossing mogelijk is en dan toch weer in onderhandeling treedt. Toch is 'litigotiation', het door elkaar lopen van onderhandelingen en het voeren van procedures gericht op een externe interventie, meestal de realiteit.⁷⁶ De meeste mensen leggen in een geschil dan ook eerst zelf contact met de andere partij (76,6%), maar volgens de Geschilbeslechtingdelta 2003 doet een niet onbelangrijke minderheid dat niet, of pas na advies te hebben ingewonnen (23,4%).⁷⁷

Vervolgens is belangrijk welke 'onderhandelingsomgeving' ontstaat. Wordt er open en constructief gesproken over de belangen van beide partijen? Wordt er echt naar de ander geluisterd? Is er een politiek van afhouden, pappen en nathouden? Is men bereid om aan wensen die door het recht gesteund worden tegemoet te komen? Of doet men dat pas als men daartoe door een autoriteit als die van een rechter wordt gedwongen? Als conflicten escaleren, gebeurt dat vaak doordat de communicatie verkeerd loopt in de eerste contacten tussen partijen over het probleem. In een studie naar de afwikkeling van letselschade onderscheidt Weterings in dat verband acht 'coördinatieproblemen' die de onderhandelingen belemmeren.⁷⁸

De kwaliteit van de onderhandelingsomgeving voor geschillen waarbij privépersonen betrokken zijn kan in zekere mate worden afgelezen uit de Geschilbeslechtingdelta 2003. Van de problemen die de respondenten ervaren, wordt 36% noch door een beslissing noch door overeenstemming opgelost ('slikken'). In 9,6% van de gevallen wordt geen actie ondernomen. Deze 46% geschillen waar uiteindelijk niets uit komt, lijkt er op te wijzen dat de onderhandelingsomgeving tekort schiet. Maar soms bereikt men hier toch zijn doel, bijvoorbeeld doordat de tegenpartij inbindt. Een betere indicatie is dat 43% van degenen die slikken hun hoofddoelstelling niet bereiken. Dat komt natuurlijk ook voor in geval partijen wel overeenstemming bereiken (6,5%), en bij een beslissing als eindpunt (32,4%), want soms is de doelstelling onhaalbaar, maar het aantal ontevreden lijkt hier toch tamelijk hoog.

Andere indicaties dat de onderhandelingsomgeving nog verbeterd kan worden, zitten in de redenen die mensen opgeven om geen actie te nemen (16,5% vindt het de moeite niet waard; 19% heeft genoeg van de hele zaak; 8,9% vindt het te veel tijd en moeite kosten; 4,4% wil geen slepende procedure; 8,2% wil de relatie met de andere partij niet schaden)⁷⁹ en in de redenen om te 'slikken' terwijl het probleem nog voortduurt (14,6% vindt het de moeite niet waard; 43,7% heeft genoeg van de hele zaak; 16,5% vindt het te veel tijd en moeite kosten; 10,7% wil geen slepende procedure; 10,7% wil de relatie met de andere partij niet schaden).⁸⁰

76. Zie voor een behandeling van deze interactie in Nederlandse context (met veel voorstellen tot verbetering): J.M. Barendrecht en E.J.M. van Beukering-Rosmuller, *Recht rond onderhandeling. Naar verbintenisrecht, procesrecht en rechtspraak die sporen met moderne geschiloplossingsmethoden*, Deventer 2000.

77. Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 91.

78. W.C.T. Weterings, *Efficiëntere en effectiever regeling van letselschade*, Tilburg 2004.

79. Van Velthoven & Ter Voert 2004, p. 97 (meerdere antwoorden waren mogelijk).

80. Van Velthoven & Ter Voert 2004, p. 165 (meerdere antwoorden waren mogelijk).

In het kwadrant van de onderhandelingen is aannemelijk dat er aanzienlijke verschillen tussen burgers bestaan. Vaardigheden op het gebied van het aan de orde stellen van een probleem verschillen zeer, en kunnen een groot verschil in uitkomst maken. Communicatie, zowel op het gebied van het articuleren van wensen (assertiviteit) als op het gebied van luisteren (empathie) is wezenlijk en is voor de ene persoon veel gemakkelijker dan voor de ander.⁸¹

In onderhandelingen zal het gedrag van partijen vaak een bepalende factor zijn voor de lasten van het verkrijgen van een oplossing. Als voor de oplossing van een conflict benodigde gegevens niet vlot worden aangeleverd, als men laat reageert op brieven, slecht bereikbaar is, afspraken niet nakomt of onvoldoende helder communiceert kan dat de route naar het recht voor een burger bemoeilijken. Een verzekeraar kan zich in onderhandelingen over de hoogte van een schadevergoeding halsstarrig opstellen. Een ambtenaar op een gemeentehuis kan een probleem te lang laten liggen. Een buurman kan door middel van bezwaarschriften de burger dwarszitten in het halen van zijn recht.

Daarbij is de uitstraling van een eventuele interventie door een persoon met beslissingsmacht, de schaduw van de procedure waarin een beroep op het recht kan worden gedaan, van groot belang. Die bepaalt immers in belangrijke mate de onderhandelingsposities. Als de procedure bij de rechter grote lasten op zal leveren, bijvoorbeeld doordat zij langdurig en complex is, zal de invloed van het recht op de uitkomst minder direct worden. Als mensen in een hoogoplopende burenruzie weten dat de politie toch niet komt, hebben zij minder reden om in te binden. Datzelfde geldt voor de slecht communicerende directe baas, die niet wordt gecorrigeerd door hoger management. Zoals wij zagen, kan het zijn dat beide partijen elkaar in evenwicht houden omdat zij allebei even weinig behoefte hebben aan een neutrale interventie. Maar vaak zal dat niet het geval zijn. Dan, zo zou je kunnen zeggen, heeft het recht de afhankelijke partij nog niet verder gebracht. Er was behoefte aan recht vanwege de afhankelijkheidsrelatie, maar zolang er geen gemakkelijke toegang tot de rechter bestaat, blijft men van de goede wil van dezelfde persoon afhankelijk om vrijwillig een oplossing te bereiken. Qua bescherming tegen misbruik is men nog geen stap verder.

De soort procedure heeft ook invloed op het onderhandelingsklimaat. De manier waarop een politieagent intervenueert zal mede bepalend zijn voor de manier waarop burens met hun conflict omgaan. Wat in een procedure bij de rechter zal gebeuren, beïnvloedt de onderhandelingen tussen partijen, zeker als zij gevoerd worden door rechtshulpverleners. Juridisering wordt niet zelden gezien als een belemmering voor een goede oplossing van een conflict. Waar dat hem precies in zit, is nog niet duidelijk. Maar steeds vaker wordt er gewezen in de richting van het beschuldigende karakter van procedures waarin de mogelijke overtreding van gedragsregels centraal komt te staan. Het over en weer uiten van beschuldigingen verhoudt zich slecht tot een klimaat waarin constructieve oplossingen voor een conflict kunnen ontstaan.⁸²

Dat vertaalt zich niet alleen in escalatie, maar ook in het uitstellen van juridisering, terwijl dat

81. Zie Lewicki c.s. 2003, p. 363 e.v.

mogelijk de enige weg zou zijn naar een neutrale interventie om de andere partij tot medewerking te bewegen. Dan is er sprake van een duidelijke belemmering voor de toegang tot het recht. Met name als de actieve partij de relatie niet te veel wil laten verslechteren, is dit mogelijk zelfs een zeer reële belemmering.

4.6 Knelpunten bij het verkrijgen van een neutrale beslissing

Wat zijn de knelpunten bij het daadwerkelijk gebruik maken van een beroep op een onafhankelijke persoon die medewerking afdwingt? De complexiteit en de duur van procedures kan enorm uiteenlopen. Sommige procedures bij de rechter zijn relatief laagdrempelig en snel, met name procedures bij de sector kanton en procedures in familierechtelijke zaken. Maar men moet toch al snel denken aan enkele duizenden Euro's voor rechtshulp, enige tientallen uren die men zelf in de procedure moet steken en een aantal maanden totdat er een beslissing is. Een procedure voor de rechtbank of een arbitrage is over het algemeen tijdrovend en complex, terwijl voor de rechtbank bovendien het inschakelen van een advocaat verplicht is. Niet zelden gaat een dergelijke procedure gepaard met het inschakelen van deskundigen, wat aanzienlijke extra lasten oplevert. Dan gaat het snel om meer dan tienduizend Euro aan rechtshulp, nog eens zo'n bedrag voor het inschakelen van deskundigen, vele tientallen uren aan eigen tijd en anderhalf jaar procederen. Procedures bij consumentengeschillencommissies zijn relatief gemakkelijk toegankelijk (het bedrag aan klachtengeld ligt veelal beneden de 100 Euro),⁸³ maar de duur van de procedure (tot wel negen maanden) laat soms te wensen over. In sommige situaties kunnen bestuurders, de politie of het Openbaar Ministerie redelijk gemakkelijk tot ingrijpen worden bewogen. In andere gevallen zijn daar weer ingewikkelde procedures bij de rechter voor nodig. Daarbij is er lang niet altijd sprake van evenredigheid tussen de lasten van het verkrijgen van een interventie en het belang in geschil.

Dat procedures voor neutrale geschiloplossers vaak onbevredigend verlopen, is ook niet zo heel verwonderlijk, als men bedenkt dat we hier weer terug zijn in een afhankelijkheidssituatie. De rechterlijke macht is een monopolist, want zij biedt één soort procedure aan bij één type rechter en een partij kan niet kiezen voor een ander. Ja, theoretisch wel, maar dan zou zij samen met degene met wie zij een geschil heeft voor een andere geschiloplosser moeten kiezen. Dat komt zelden voor,⁸⁴ en waarschijnlijk niet voldoende om een werkelijke competitie tussen neutrale geschiloplossers te creëren waarin het aanbod beter gaat aansluiten op de vraag. De zelfs onder juridische professionals veel voorkomende opvatting dat procederen zoveel ellende oplevert dat het zoveel mogelijk vermeden moet worden, kan men heel goed verklaren uit een gebrek aan

82. Dean G. Pruitt & Sung Hee Kim, *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*, Third Ed. 2004, p. 53 e.v. De gegevens uit de Geschilbeslechtsingsdelta over tevredenheid met de uitkomst van een officiële procedure lijken hier ook op te duiden.

83. Een aantal geschillencommissies kent categorieën waarbij het hoogste klachtengeld € 115 bedraagt bij een factuurbedrag van meer dan of gelijk aan € 2.000.

84. Zie Barendrecht 2003.

marktwerking, waardoor procedures zich niet voldoende richten naar wat de klanten van het recht nodig hebben. Er is een opvallend groot verschil in waardering van geschilpartijen voor zelf samen bereikte oplossingen ten opzichte van beslissingen van rechters en andere neutrale geschilbeslechtters.⁸⁵

Om mensen te beschermen tegen de afhankelijkheid van rechters zijn weer alle mogelijke waarborgen en controles ingebouwd, precies zoals je zou verwachten dat nodig is om een monopolist te controleren. Maar dat is vaak gedaan in vormen, zoals hoger beroep en cassatie, die procederen nog weer duurder en complexer maken. Dit is één van de voorbeelden waarin de lasten van de actieve partij om een interventie te bewerkstelligen wordt beïnvloed door de andere partij. In civiele procedures, maar ook in grote strafzaken, kunnen partijen proberen elkaar het leven zuur te maken met extra verweren of procedurele tegenwerpingen die maken dat de route naar een beslissing langer wordt.⁸⁶ Administratiefrechtelijke procedures, bijvoorbeeld tegen bouwvergunningen of milieuvergunningen, kunnen worden gebruikt om uitstel te krijgen of nog andere doelen te bereiken, ook als het uitzicht op een andersluidende beslissing heel klein is. Oneigenlijk gebruik van procedures kan ook gelegen zijn in het benutten van alle mogelijke rechtsmiddelen en het handig gebruik maken van de mogelijkheden voor het oproepen van getuigen, deskundigen en het vragen van uitstel. Dat gebeurt bijvoorbeeld in het strafrecht.

Aannemelijk is dat partijen die hoge lasten van een procedure verwachten, sneller zullen afhaken. Wij zagen echter dat zij ook kunnen proberen de wederpartij de druk van een dure procedure te laten voelen en kunnen hopen om onder die druk in onderhandelingen een redelijke oplossing te bereiken. Maar dan is aannemelijk dat het onderhandelingsresultaat beïnvloed zal worden door dezelfde soort afhankelijkheden die al in de relatie zaten. Met name tegen machtiger repeat-players zullen mensen het ook in onderhandelingen in de schaduw van een belastende procedure moeten afleggen.⁸⁷

4.7 De passieve partij

De partij die geen verandering van status-quo wil, iemand die een ander mogelijk nog iets moet betalen, of die aansprakelijk wordt gesteld, heeft het gemakkelijker, omdat zij niet met het

85. Geschilpartijen die overeenstemming verkrijgen, bereiken aanmerkelijk meer van hun gestelde doelen dan degenen die hun geschil via een beslissing beeindigen (90% tegenover 66%). Zij vinden die oplossing aanmerkelijk billijker (86% tegenover 58%). De afspraken worden beter nagekomen (91% tegenover 78%). Het conflict duurt minder vaak voort (5,5% tegenover 22%). Het leidt minder vaak tot stress (34% om 47%), slapeloosheid (22% om 34%) of gezondheidsproblemen (18% om 34%). Partijen ondervinden een groter gevoel van controle (32% om 16%). Zie Van Velthoven & Ter Voert 2004, p. 141 e.v. Mogelijk speelt hier (ook) een selectie-effect: in de geschillen die ter beslissing worden voorgelegd, zijn wellicht al op voorhand moeilijker positieve resultaten te bereiken.

86. Barendrecht 2003 met verdere verwijzingen.

87. Zie Herbert M. Kritzer & Susan Silbey (ed.), In: *Litigation: Do the "Haves" Still Come Out Ahead?* Stanford (Cal.) 2003 waarin de literatuur wordt samengevat die is gevolgd op het baanbrekende artikel van Marc Galanter over het verschil in resultaat tussen Repeat Players en One Shotters (*Why the "Haves" Come Out Ahead, Speculations on the Limits of Legal Change*, *Law & Society Review* 1974, p. 95 e.v.). En over de systematische achterstand van one shotters in letselschadezaken, zie Weterings 2004.

probleem zit dat de ander tot handelen moet worden bewogen. Deze 'passieve partij', degene die belang heeft bij handhaving van de status-quo, zal geen initiatief nemen, maar vooral proberen niets te laten veranderen. Zij verdedigt zich slechts. Een belangrijk voorbeeld van een passieve partij is ook de verdachte in het strafrecht. In veel geschillen, denk bijvoorbeeld aan een echtscheiding of aan een geschil over de kwaliteit van iets wat geleverd is maar nog niet is betaald, zullen beide partijen overigens deels de rol van actieve partij en deels de rol van passieve partij hebben. De passieve partij kan afwachten of het de wederpartij lukt om zodanige actie te nemen dat inderdaad verandering in de status-quo dreigt, en hoeft zich als het ware alleen maar met de goede hulp tegen die pogingen te verdedigen. Haar probleem zit vooral in de linker-kolom van beide in paragraaf 4.2 geschetste schema's: het krijgen van toegang tot de juiste hulp. Daarbij zal overigens weer gelden dat de kosten van die hulp, en haar onderhandelingspositie (met name als zij een sterkere partij tegenover zich heeft) sterk samenhangen met de soort procedure die openstaat voor het probleem in kwestie.

4.8 De derde dimensie: veranderingen in het recht?

De derde dimensie van toegang tot het recht, het bestaan van (rechts)regels die tegemoetkomen aan de reële en gerechtvaardigde belangen van burgers kan ook problemen opleveren. Een recent voorbeeld is de behoefte aan erkenning van het hen aangedane onrecht die wordt gevoeld door de nabestaanden van dodelijke slachtoffers. De huidige wet geeft hen slechts zeer beperkte rechten (begrafeniskosten en recht op gederfd levensonderhoud). Er worden dan pogingen gedaan om de rechtsregels veranderd te krijgen, bij de rechter en bij de wetgever.⁸⁸

De problematiek van recht dat niet aansluit bij de belangen zoals mensen die ervaren, is waarschijnlijk veel breder.⁸⁹ Bij het verrichten van nader onderzoek daarnaar, kan het analysekader van afhankelijkheidsrelaties wellicht helpen. In welke min of meer complexe afhankelijkheidsrelaties worden bepaalde belangen van mensen onvoldoende door objectieve criteria of door interventiemogelijkheden beschermd? Het is moeilijk om een criterium te vinden voor recht dat te kort schiet. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn om te onderzoeken welke belangen mogelijk niet goed aan de orde komen in het proces van wettelijke rechtsvorming.

4.9 Terug naar de kern: lasten van een neutrale interventie als maat voor toegang

De kern van het probleem is dat toegang tot het recht een dienst is die door mensen moet

88. De belangen van nabestaanden van dodelijke slachtoffers kwamen met name in HR 8 april 1984, NJ 1984, 717 (Van der Heijden/Holland) en HR 22 februari 2002, NJ 2002, 240 (*Kindertaxi*-arrest) aan bod. Mede als resultaat daarvan ligt momenteel het 'voorstel affectieschade' bij de Tweede Kamer, TK II 2002-2003, 28 781, nrs. 1-3.

89. Zie over het spanningsveld tussen belangen van burgers en de mogelijkheden daar via het privaatrecht aan tegemoet te komen C.M.C. van Zeeland, Y.P. Kamminga en J.M. Barenrecht, Waar het mensen om gaat en wat het burgerlijk recht daarmee kan, *NJB* 2003, afl. 16, p. 818-827.

worden geleverd (paragraaf 3.5). Het is een dienst die geld kost en waaraan grote andere lasten verbonden kunnen zijn. Daarbij zullen veel mensen met behulp van informatie en enige begeleiding redelijke uitkomsten kunnen bereiken zonder grote lasten te hebben. Maar er is ook een aanzienlijke groep die af zal haken, en uiteindelijk niet tot een resultaat zal komen. Volgens onderzoek daarnaar in Engeland, Schotland en thans ook in Nederland uitgevoerd, is dat ongeveer 50% van de mensen die een serieus probleem ervaren.⁹⁰ Dit zou men kunnen duiden als een aanwijzing dat voor hen de prijs van recht te hoog is. Maar er zijn ook andere interpretaties mogelijk: wellicht is het belang in hun ogen wel groot, maar objectief niet zo groot dat het de maatschappelijke kosten van het beter onderzoeken van dit probleem rechtvaardigt. Daarnaast kan ook voor de mensen die wel tot een bevredigende oplossing komen, de prijs voor recht toch hoger zijn dan nodig is. Mede gezien het feit dat de lasten van toegang tot recht geen systematisch aandachtspunt voor beleid zijn geweest, doch alleen voor deeldossiers als de kosten van rechtspraak en die van kosteloze rechtsbijstand, lijkt de prijs van recht in ieder geval een belangrijk aandachtspunt. Het is moeilijk om een objectief criterium te vinden hoe hoog de prijs van recht zou mogen zijn. Zoals wij al zagen, zullen de meeste mensen er via informatie-inwinning, begeleiding en onderhandeling uitkomen. Maar ook werd duidelijk dat de mogelijkheid en de lasten van een neutrale bindende interventie uiteindelijk cruciaal zijn: zij bepalen hoe duur en moeilijk begeleiding is, en hoe sterk de schaduw van het recht de passieve partij in beweging brengt om aan de belangen van de actieve partij tegemoet te komen. Kort gezegd is onze redenering: hoe belastender een bindende neutrale beslissing is, hoe minder partijen zich tot de neutrale beslisser zullen wenden, maar ook hoe onbevredigender onderhandelingsprocessen verlopen en hoe onbevredigender de uitkomsten, met name in verhoudingen met ongelijke machtsverhoudingen. En hoe groter bovendien de kans dat een partij in nieuwe afhankelijkheidsproblematiek terecht komt in de relatie tot de rechtshulpverlener die hem bijstaat.

Daarom stellen wij als een eerste criterium voor de kwaliteit van de toegang tot het recht voor: de lasten van het verkrijgen van een neutrale beslissing. Die bepalen immers ook in belangrijke mate wat mensen in onderhandelingen kunnen bereiken en welke kosten voor rechtshulp zij zullen moeten maken. Daarom achten wij de lasten die een burger verwacht om in een bepaalde (afhankelijkheids)situatie een neutrale interventie te krijgen, waarvan verwacht mag worden dat die de wederpartij tot medewerking zal bewegen, een goede eerste benadering voor de mate waarin hij toegang tot het recht heeft. Dit is ook een grootheid die in ieder geval tot op zekere hoogte kwantificeerbaar en meetbaar is.

Deze lasten zijn een functie van de drie dimensies van de toegang tot het recht die wij hebben onderscheiden. Wat de burger nodig heeft, is toegang tot hulp, toegang tot een interventie en

90. Het onderzoek Geschilbeslechtingdelta 2003 geeft weer dat bij 45,5% van de ervaren problemen geen resultaat wordt bereikt omdat men of geen actie onderneemt (9,6%), of omdat de actie op enig moment wordt gestaakt (36%), zie Van Veldhoven en Ter Voert 2004, p. 117, met vergelijking met ander onderzoek op p. 135 e.v.

toegang tot goede rechtsregels. In sommige gevallen zal toegang tot het recht op één van die drie dimensies ontbreken. Het komt voor dat iemand geen advocaat kan vinden om een bepaalde procedure te voeren. Het is mogelijk dat er in een bepaalde situatie in het geheel geen procedure is om een probleem aan de orde te stellen. En soms is een bepaald belang met geen mogelijkheid in het systeem van het recht in te passen. Men kan bijvoorbeeld denken aan belangen van dieren, of belangen van de ecosfeer. Maar dat zijn extreme situaties en uitzonderlijke gevallen, mede omdat het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens veel mogelijkheden biedt om voor wezenlijke belangen juridische bescherming te scheppen en de Lidstaten verplicht toegang tot de rechter te organiseren.⁹¹

In de meeste gevallen zal toegang tot het recht dus wel mogelijk zijn, mits men bereid en in staat is voldoende geld, tijd en energie te besteden. De werkelijke belemmeringen voor de toegang tot het recht zitten tegenwoordig in die lasten. Omdat het inschakelen van hulp te duur is, omdat de procedure te lang duurt en te veel schadelijke neveneffecten heeft (bijvoorbeeld langdurige zorgen en onrust), of omdat onzeker is of de rechter de betrokken belangen juridisch zal willen erkennen, wordt het inroepen van recht verhoudingsgewijs onaantrekkelijk. Soms zelfs zo onaantrekkelijk dat men het probleem laat voor wat het is. Dat zal zich met name voordoen als de waarde van het betrokken belang lager wordt geacht dan de waarde van het geld, de tijd en de energie die men in de procedure wil stoppen.⁹²

Daarbij moet worden bedacht dat de dreiging met een procedure ook bij verhoudingsgewijs te hoge lasten soms toch nog effectief kan zijn, omdat ook de wederpartij in die procedure hoge kosten zal moeten maken. Dit kan zich met name in civiele procedures voordoen: beide partijen weten dat procederen te duur is, en komen daardoor in de schaduw van de procedure tot een oplossing in der minne. Het gevaar in een dergelijke situatie is echter dat een machtigere partij een voordeliger minnelijke oplossing bereikt, omdat hij zich beter kan permitteren om het op een procedure te laten aankomen.⁹³ Het bekende voorbeeld is dat van een 'one-shotter' zoals een consument of een ongevalslachtoffer tegen een 'repeat-player' zoals een bedrijf of een verzekeringsmaatschappij. De laatsten beheersen het spel van 'litigotiation' of onderhandelen in de schaduw van het recht beter, en hebben bovendien het voordeel dat zij de risico's van 'mislukte' onderhandelingen over een groot aantal zaken kunnen spreiden, zodat zij harder kunnen onderhandelen.⁹⁴

Het komt er dus op neer dat er een probleem ontstaat wanneer de lasten van toegang tot het recht groot worden in verhouding tot het belang, tenzij de lasten voor beide partijen bij benadering even hoog zijn en partijen ongeveer evenveel macht hebben in de onderhandelingen. Die laatste

91. Art. 6 en 13 EVRM.

92. In de VS spreekt men wel van een Negative Expected Value Suit als de kosten hoger zijn dan de waarde van het belang vermenigvuldigd met de kans op een effectieve waarborging van dat belang bij de rechter.

93. Barendrecht 2003, p.1849-1859.

94. Zie hiervoor noot 72.

situatie zal zich niet al te vaak voordoen, zo zullen wij in het volgende hoofdstuk zien, omdat toegang tot het recht met name vaak nodig is in situaties van afhankelijkheid.

Daarmee is nog niet gezegd hoe hoog de lasten van toegang tot het recht nog mogen zijn om aanvaardbaar te zijn. In een publicatie van één van ons wordt gespeculeerd dat lasten ter grootte van 10 á 15% van de waarde van het belang in ieder geval aanvaardbaar zouden zijn.⁹⁵ Dan gaan de lasten nog niet erg meewegen bij de beslissing om het op een procedure te laten aankomen als men in onderhandelingen geen aanvaardbaar resultaat kan bereiken. Daarentegen lijken lasten voor één partij ter grootte van meer dan 50% van het belang in ieder geval zeer bezwaarlijk, omdat deze zouden impliceren dat iemand met meer dan 50% kans op winst in een procedure zijn zaak beter zou kunnen laten zitten, omdat hij er door te procederen (gemiddeld over zijn kans op winst en op verlies) op achteruit zou gaan.

95. Barendrecht & Van Beukering-Rosmuller 2000.

5 Toegang tot het recht in verschillende relaties

5.1 Insteek en beperkingen van dit deel van het onderzoek

In dit hoofdstuk wordt de toegang tot het recht voor een aantal belangrijke relaties zeer globaal in kaart gebracht met behulp van empirisch materiaal. Het geven van een goede indruk van de toegang tot het recht op deelreinen bleek niet eenvoudig. Wat zijn de beperkingen van de in dit hoofdstuk gegeven praktijkschets? Het veld is zeer breed en omvat veel verschillende soorten relaties en geschillen daarin. De selectie van relaties voor nadere bestudering is een eerste beperking. Om te komen tot een leesbaar (beknopt) overzicht kon, mede gezien de tijd die stond voor het onderzoeksproject, niet te diep op elk van de relaties worden ingegaan. De vraag was dus steeds hoe representatief de voorbeeldsituaties zijn voor het hele deelveld. Veel variabelen bepalen vervolgens in een concreet geval de toegang tot het recht, variabelen waar maar deels en lastig gegevens over te vinden zijn. Om gevallen met elkaar te kunnen vergelijken en daaraan (voorzichtige) conclusies te verbinden moest een min of meer gestructureerd beeld van de routes naar het recht en de knelpunten daarbij worden geschetst. In de praktijk verlopen besluitvormingsprocessen bij partij, begeleider, wederpartij en neutrale derde, soms nog anderen, echter vaak veel minder gestructureerd. De uitdaging waar we met dit hoofdstuk voor stonden was die processen uit elkaar te rafelen en op een inzichtelijke manier weer te geven. Informatie die niet met het oog op structuur verzameld is daar vervolgens toch inpassen is moeilijk. Mensen bewegen zich door het ingewikkelde systeem, maar redenen voor keuzes worden vaak niet expliciet. Verder bleek bij interviews dat gesprekspartners vaak gericht zijn op de vraag of er juridische toegang is, terwijl ze minder oog hebben voor feitelijke belemmeringen die mensen tegen komen. Tot slot was er weinig rechtssociologisch onderzoek dat bruikbaar bleek om een compleet beeld van de toegang in bepaalde relaties te schetsen, vaak is dat gericht op een deelaspect van toegang.

Bij de beschrijving is er verder voor gekozen de toegang tot het recht binnen een aantal relaties slechts te bezien vanuit de meest afhankelijke partij. Verder zijn we er in de beschreven relaties vanuit gegaan dat degene die verandering van status-quo met hulp van het recht wil, de meest afhankelijke partij is, wat niet altijd zo hoeft te zijn.

Wat nu volgt is een omschrijving van een aantal relaties met voorbeeldsituaties. De routes naar het recht zijn daarbij in de in hoofdstuk 4 geschetste kwadranten uitgesplitst. Binnen die kwadranten schetsen we waar zich knelpunten voordoen (onderbouwd met empirische gegevens), of speculeren we waar ze zich waarschijnlijk of mogelijk voordoen op basis van de theoretische benadering als uiteengezet in hoofdstuk 3 en 4.

5.2 Gezins- en familierelaties

Binnen gezinnen en families kunnen zich een keur aan conflicten voordoelen. Binnen deze relaties zullen mensen over het algemeen zelf proberen hun problemen op te lossen. Reputatie-effecten en wederkerigheid zullen een grote rol spelen. De afhankelijkheid is over en weer vaak erg groot. Conform de 'relational distance' theorie zal het zoeken naar recht als een risico worden gezien dat kan leiden tot beëindiging van de relatie, wat maakt dat er een drempel zal zijn om er gebruik van te maken.⁹⁶

Specifieke situaties die in deze relaties tot problemen kunnen leiden, zijn:

- Huiselijk geweld
- Financiële problemen
- Levensonderhoud en gezag over kinderen na echtscheiding
- Omgang

Hierna focussen wij op huiselijk geweld. Reden daarvoor is dat het een probleem is met een enorme impact op slachtoffer en gezin en tevens de meest voorkomende vorm van geweld.⁹⁷ Het kan uit fysiek, seksueel en psychisch geweld bestaan uitgeoefend door familie, naasten of (ex)partners.⁹⁸ 80% ervan wordt gepleegd door mannen.⁹⁹ Het wakend oog van de omgeving zal het gedrag van partijen in een situatie van huiselijk geweld sterk beïnvloeden, maar de omgeving zal tevens een drempel kunnen vormen voor het vragen van een interventie van buitenaf: de reputatie van alle gezinsleden zal immers lijden onder bekendwording van het probleem. Verder onderzoeken we conflicten over het levensonderhoud na scheiding.

In het navolgende wordt steeds van deze situaties uitgegaan.

5.2.1 Knelpunten bij het vergaren van informatie

Toegang tot algemene informatie is goed verzorgd, maar meer specifieke informatie is minder voorhanden. Er is zowel op het gebied van huiselijk geweld als ten aanzien van levensonderhoud na een scheiding informatie beschikbaar over mogelijke wegen naar het recht. Die informatie krijgt men relatief eenvoudig aangereikt of die is zonder al te veel inspanning beschikbaar via reclame of bijvoorbeeld postbus 51 campagnes.¹⁰⁰ Andere laagdrempelige bronnen zijn de week- of maandbladen waarin verhalen van lezers, voorlichting of anderszins informatie wordt gegeven over wat

96. Zie over relational distance paragraaf 2.1. Gegevens uit de Geschilbeslechtingdelta 2003 wijzen erop dat men, in problemen betreffende familie, relatief vaak geen actie onderneemt omdat men bang is (14,5% ten opzichte van een gemiddelde van 9,6%) of schade aan de relatie verwacht (16,4% tegen 8,7%). Ten opzichte van andere soorten geschillen lijkt ook vaker advies te worden gevraagd in de eigen omgeving (44,9% tegen 25,6%) of bij een deskundige (44,5% tegen 31,1%), en minder vaak met de ander contact te worden opgenomen (37,3% tegen 54,3%), Van Velthoven en Ter Voert, p. 84.

97. Zie kabinetsnota *Prive-geweld - Publieke zaak: voortgangsbericht over de aanpak van huiselijk geweld*, Den Haag 2003, p. 3.

98. Zie ook kabinetsnota 2003, p. 3.

99. Resultaten afkomstig uit onderzoek naar huiselijk geweld, T. van Dijk, S. Flight, E. Oppenhuis en B. Duesmann, *Huiselijk geweld, Aard, omvang en hulpverlening*. (Intomart, Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek), Oktober 1997, te raadplegen via www.huiselijkgeweld.nl.

100. Een publiekscampagne ten aanzien van huiselijk geweld is tevens aandachtspunt in de kabinetsnota. Ook op scholen wordt de nodige aandacht aan huiselijk geweld besteed.

te doen bij huiselijk geweld en geweldsvormen daarbinnen. Wanneer de stap gezet moet worden waarbij men gericht op zoek moet naar informatie wordt het waarschijnlijk lastiger. De zelfredzaamheid van een slachtoffer in huiselijk geweldsituaties zal verminderd zijn.¹⁰¹ Angst voor ontdekking zal dan spelen. Bovendien vraagt het erkenning dat men een probleem heeft, dat men niet zelf op eigen kracht op kan lossen. Relatief laagdrempelige wegen voor specifieke informatie zijn via een – liefst anonieme – hulplijn zoals SOS-Telefoondienst, Stichting Correlatie of voor kinderen de Kindertelefoon.

Er is een drempel voor het doen van navraag in de omgeving vanwege schaamte en schuldgevoelens.¹⁰² Hierbij zullen verschillen tussen burgers spelen. Culturele verschillen, verschillen in opleiding, financiële afhankelijkheid van de partner en assertiviteit zullen bepalend zijn voor de geneigdheid hulp te zoeken. De mate van acceptatie van geweld in de sociale omgeving is ook een variabele.¹⁰³ Bij onderzoek onder allochtone bevolkingsgroepen uit 2002 bleek dat 30% van de respondenten er nooit met iemand over gepraat had. Dat percentage was beduidend hoger dan uit onderzoek onder autochtone bevolking uit 1997.¹⁰⁴

Informatievoorziening waarin het initiatief niet bij het slachtoffer ligt vindt ook plaats via signalering door de omgeving. Via die weg kan huiselijk geweld aan het licht komen en informatie worden verkregen. Vaak wordt het echter erg laat gesignaleerd. Problemen spelen al jaren en worden door het slachtoffer ‘gewoon’ gevonden, nauwkeurig verborgen gehouden of gebagatelliseerd. Een belemmering bij signalering is dat de slachtoffers zelf actie moeten ondernemen, tenzij men als getuige van geweld kan optreden. Represailles tegen het slachtoffer zijn echter ook dan mogelijk.¹⁰⁵ Bij kinderen is de verwachting dat de signaleringsfunctie beter is. Er zijn bij hen meer contacten met derden die geweld kunnen signaleren, zoals de school of de schoolarts. Getuige zijn van het geweld is bij kindermishandeling geen strikt vereiste.¹⁰⁶ Via verwijzing kan het probleem bij het Advies en Meldpunt Kindermishandeling terecht komen. Dan kan een gesprek worden geïnitieerd met de ouders. Dat is een route waarlangs derden na signaleren actie kunnen ondernemen, het probleem op tafel brengen en via die weg de ouders van informatie voorzien. Bij geschillen over levensonderhoud na echtscheiding lijkt het inwinnen van informatie relatief probleemloos.¹⁰⁷ Omdat de relatie toch al onder druk staat, is dat nauwelijks nog een belemmering om informatie te verzamelen. De normen voor alimentatie zijn bovendien een voorbeeld van goed uitgewerkte, en voor iedereen relatief gemakkelijk toegankelijke criteria.¹⁰⁸

101. Een vermindering van zelfvertrouwen is een van de belangrijkste gevolgen van huiselijk geweld, Van Dijk e.a., 1997.

102. 20% van de slachtoffers geeft aan nooit met iemand over geweld te hebben gesproken, Van Dijk e.a., 1997.

103. T. v. Dijk, E. Oppenhuis, m.m.v. M. Abrahamse en A. Meier, *Huiselijk geweld onder Surinamers, Antillianen en Arubanen, Marokkanen en Turken in Nederland*, Hilversum 2002.

104. Zie Van Dijk e.a., 1997 en Van Dijk e.a., 2002.

105. Gegevens uit interview Prof. mr. P. Vlaardingerbroek, hoogleraar Personen- en Familierecht, UvT.

106. Gegevens uit interview Prof. mr. P. Vlaardingerbroek.

107. Bijvoorbeeld via www.alimentatie.nl

108. De Trema alimentatienormen, te vinden op www.rechtspraak.nl.

5.2.2 Knelpunten bij het vinden van begeleiding

De soort begeleiding die beschikbaar is kan men onderverdelen naar hoe huiselijk geweld door het slachtoffer wordt getypeerd. Het geweld kan als een relatieprobleem worden ervaren, als het plegen van een strafbaar feit, als het hebben van een veiligheidsprobleem of als een gezondheidsprobleem. Voor elke typering zijn weer specifieke instanties beschikbaar zoals slachtofferhulp, de politie, het openbaar ministerie, de reclassering, de GGD, forensische psychiatrie of de huisarts. Slechts in 13% van de gevallen praat men ook daadwerkelijk met een arts of een instelling.¹⁰⁹ De grootste groep daarvan spreekt hierover met de huisarts. De afhankelijkheid binnen de relatie vormt waarschijnlijk een sterke rem op het ondernemen van actie. Bij sommige soorten hulp, zoals met name hulp door de politie gegeven, zal degene die hulp zoekt niet zeker weten of degene die hulp aanbiedt niet ook gaat interveniëren in de relatie. Angst voor onvoorzienbare gevolgen daarvan, zoals meer geweld, beëindiging van de relatie, of verstoorde verhoudingen met de omgeving, kunnen al een drempel voor het zoeken van hulp vormen. Is men eenmaal bereid de relatie te beëindigen, dan vallen de belemmeringen om hulpinstanties in te schakelen voor een deel weg. Men kan bijvoorbeeld het juridisch echtscheidingstraject in. Hulp kan dan via politie en het strafrechtelijk traject worden verkregen. Maar ook dan bestaan drempels omdat de mogelijke gevolgen groot zijn, en de onzekerheid daarover misschien nog wel groter. Er is weliswaar een samenhang tussen toename van intensiteit van geweld en melding ervan (huiselijk geweld met een hoge intensiteit wordt in 17% van de gevallen *gemeld*), maar die resulteert niet in meer *aangiften*, in de zin van formele meldingen (zowel bij geweld met lage alsook geweld met hoge intensiteit in 5% van de gevallen).¹¹⁰ De sterkte van de relatie lijkt omgekeerd evenredig met het aantal aangiften, wat weer spoort met de 'relational distance' theorie. Hoe sterker de relatie hoe minder men geneigd is hulp van buiten in te schakelen waarbij de relatie in gevaar komt. Vaak ook komt huiselijk geweld via andere wegen aan het licht.¹¹¹ De route die veelal wordt benut loopt via de huisarts waar men in eerste instantie met andere problemen naartoe stapt. Men zoekt hulp omdat zich op een ander vlak problemen voordoen zoals slecht functioneren op het werk als gevolg van het huiselijk geweld, verwondingen of geluidsoverlast voor de buurt. Indien een hulpinstantie in die situaties navraag doet wordt geweld ook dan nog vaak ontkend en de hulp (huisartsen, politie) durft daar niet altijd doorheen te prikken.¹¹² De politie kan goed informatie of advies geven, maar de angst dat die (juridische) actie onderneemt tegen de veroorzaker van het leed zorgt met name richting de politie voor terughoudendheid.¹¹³

109. Van Dijk e.a., 1997.

110. Van Dijk e.a., 1997. Die percentages gelden ook bij huiselijk geweld onder allochtonen, Van Dijk e.a. 2002.

111. Interview Prof. mr. P. Vlaardingerbroek.

112. K. Lünemann, A. Overgaag, *De pleger het huis uit*, Knelpunten bij crisisinterventie en juridische mogelijkheden tot uithuisplaatsing van plegers van geweld binnenshuis, Verwey Jonker, 2003.

113. Er is een grote angst dat de buitenwereld actie onderneemt en een niet-omkeerbaar (juridisch) traject wordt ingeslagen met als resultaat dat de relatie blijvend verstoord raakt, Interview Prof. mr. P. Vlaardingerbroek. Politie geeft ook zelf aan dat het frustrerend is dat ze weinig kunnen doen. Verder over knelpunten bij politieoptreden, Lünemann, Overgaag, 2003, p. 27.

Als slachtoffers eenmaal zover zijn dat zij hulp willen, maakt het brede veld aan hulpverleners het hen lastig bij de juiste instantie aan te kloppen. Een goede samenwerking tussen verschillende hulpverleningsinstanties is daarom vereist. Daar ontbreekt het nogal eens aan zo blijkt uit het rapport *Prive-geweld, Publieke zaak*. Het ontbreekt vaak aan beleid gericht op samenwerking op bijvoorbeeld gemeentelijk niveau.¹¹⁴ Herkennen en oppikken van signalen van huiselijk geweld door hulpinstanties is een andere (secondaire) belemmering, niet iedere hulpverleningsinstantie is ermee vertrouwd. Doorverwijzing naar de juiste instantie functioneert ook daarom niet altijd goed.¹¹⁵ De deskundigheid van leerkrachten, politie en OM inzake huiselijk geweld en de specifieke doelgroepen waarbij het vaak voorkomt, laat vaak nog te wensen over.¹¹⁶

Bij kinderen loopt het hulptraject vaak via schoolarts, de politie, het Advies en Meldpunt Kinder mishandeling naar Bureau Jeugdzorg of de Raad voor de Kinderbescherming. Hier geldt een beter functionerend systeem aan voorzieningen. Een belemmering daarbij is dat slachtoffers in sommige gevallen te jong zijn om zelf hulp te zoeken. De meeste slachtoffers worden op de leeftijd van 10-25 jaar slachtoffer. 45% van de slachtoffers is jonger dan 18 jaar.¹¹⁷

Onderbenutting van wegen naar hulp is waarschijnlijk, omdat men niet verwacht dat het probleem via die weg kan worden opgelost. De helft van de mensen die in contact is geweest met een arts of instelling geeft aan er iets aan te hebben gehad.¹¹⁸ Met name allochtonen zoeken weinig hulp van buiten. Daar speelt de extreme gevoeligheid en daardoor geringe bespreekbaarheid van het onderwerp.¹¹⁹ Dat wordt sterker in gevallen waar de afhankelijkheid van de partner heel sterk is en er bijvoorbeeld de dreiging van uitzetting speelt.

Voor wat betreft alimentatieproblemen loopt de route vaak al snel richting een advocaat, vanwege de verplichte procesvertegenwoordiging in familiezaken. Begeleiding kan tegen gereduceerde prijzen worden verkregen voor mensen die in aanmerking komen voor rechtsbijstand. Omdat vrouwen vaak de 'actieve partij' zullen zijn, en hun eenpersoonshuishouden veelal beneden de maximum inkomensgrenzen zal liggen, lijkt de toegang tot rechtshulp hier goed verzorgd. Hoewel de inkomsten die met rechtshulp in familiezaken kunnen worden behaald, relatief beperkt zijn, lijken er geen grote problemen te zijn met het aanbod.¹²⁰

114. Zie kabinetsnota 2003, p. 5. Inmiddels is er een model handelingsprotocol met meldingstrajecten en taken van de verschillende organisaties die hierin verbetering kan brengen, model handelingsprotocol & randvoorwaarden zorgprogramma's, 2003 te bestellen via www.huiselijkgeweld.nl. Zie ook M. Groen, *Geweld en schaamte. Richtlijnen voor de eerstelijns hulpverlening bij relationeel geweld in gezinnen van migranten en vluchtelingen*. Vrouwenopvang Utrecht, 2001.

115. Beleid kabinetsnota 2003.

116. Het wordt door het Ministerie van Justitie als een specifiek aandachtspunt genoemd voor de komende jaren, kabinetsnota 2003.

117. Van Dijk e.a., 1997.

118. Van Dijk e.a., 1997.

119. Van Dijk e.a., 2002.

120. Uit de Geschillendelta 2003 blijkt ook dat de advocatuur verhoudingsgewijs vaak wordt ingeschakeld, Van Velthoven en Ter Voert p. 92.

5.2.3 *Knelpunten bij het onderhandelen*

Slachtoffers zullen tot op zekere hoogte bij de ander het probleem aan de orde stellen. In de helft van de gevallen waarin de slachtoffers de stap zetten de ander op zijn gedrag aan te spreken, melding te maken bij een instantie of terug te vechten, blijkt het ook werkelijk blijvend te helpen. Bij 20% bleek totaal geen resultaat.¹²¹ Wat er gebeurt zal onder meer afhankelijk zijn van de mate waarin de relatie ruimte voor overleg biedt en van de communicatieve vaardigheden daarvoor. Hulp bij interactie kan geboden worden door met beide partners om de tafel te gaan zitten. Ook eenzijdige coaching is mogelijk.¹²² Onder andere het maatschappelijk werk kan die rol vervullen. Dergelijke organisaties concentreren zich er veelal op de communicatie weer op gang te brengen.¹²³ Mogelijkheden hiertoe zijn sterk afhankelijk van de bereidheid van de partijen en zullen sterk per bevolkingsgroep en cultuur verschillen. Het betrekken van een partij van buiten betekent echter ook weer dat men het probleem uit de prive-sfeer haalt. Het gevoel dat problemen op straat komen te liggen kan een drempel vormen die weer wordt verhoogd door de kans op represailles die daarop kunnen volgen. Ingrijpen van buitenaf op aandringen of op initiatief van een huisarts, politie of bijvoorbeeld iemand uit de naaste omgeving gebeurt ook.¹²⁴ Onder druk zullen er gesprekken plaats kunnen vinden in de schaduw van het recht. Onderhandelen onder begeleiding van een derde, bijvoorbeeld de kinderbescherming is een tussenstap.¹²⁵ Verschillen tussen burgers bij het zoeken naar hulp blijken uit onderzoek naar huiselijk geweld bij allochtonen.¹²⁶ Binnen die groep zijn er vervolgens ook weer verschillen waar te nemen per nationaliteit.

De onderhandelingsomgeving met betrekking tot problemen rond alimentatie lijkt weer redelijk goed verzorgd. De rechtshulp in dit soort zaken is in de loop der jaren meer gericht op goed overleg. Mediation, of tenminste overlegpraktijken die op de Harvard onderhandelingsmethode zijn gebaseerd, zijn relatief gewoon, al worden zij zeker nog niet universeel toegepast. De alimentatienormen vormen een belangrijk richtpunt. Problemen rond alimentatie zullen wel vaak een signaal vormen van meerdere geschillen in de relatie, waarvan het de vraag is of zij voldoende onder ogen worden gezien en of daarvoor de geschikte onderhandelingsomgeving aanwezig is.

121. Van Dijk e.a., 1997.

122. Omschrijving verschillende aanpakken in Groen 2001, p. 11-20.

123. Het Model handelingsprotocol biedt onder andere handvaten voor het voeren van relatiegesprekken, zowel voor individuele als gezamenlijke trajecten. Model handelingsprotocol, 2003.

124. Huisartsen hebben een spreekrecht met betrekking tot huiselijk geweld. Zij kunnen dus zonder toestemming van het slachtoffer hulpinstanties op de hoogte stellen.

125. Bijvoorbeeld forensische mediation, een soort 'verplichte mediation' waarbij de rechter een mediator als deskundige laat optreden.

126. Van Dijk e.a., 2002.

5.2.4 *Knelpunten bij het verkrijgen van een neutrale beslissing*

Bij huiselijk geweld is er een aantal mogelijkheden tot dwingend ingrijpen. Een neutrale interventie kan via de Raad voor de Kinderbescherming, de rechter of bijvoorbeeld de politie gebeuren. Een belangrijke belemmering is dat uitzicht op een echte oplossing beperkt is.¹²⁷ Straatverboden, echtscheiding of een gevangenisstraf leiden niet tot blijvende oplossingen, wat de aarzeling daar gebruik van te maken nog vergroot.¹²⁸ Bovendien is de vrijwel onvermijdelijke consequentie dat de relatie ten einde is, iets dat men in het gros van de gevallen niet wil.¹²⁹ Hierdoor ontstaat een belangrijke belemmering. Slechts 12% van de gevallen van huiselijk geweld leidt tot melding en 6% tot aangifte bij politie.¹³⁰ Bovendien is betrapting op heterdaad in de meeste gevallen nodig om de politie er wat aan te laten doen.¹³¹ Ook het zelf kiezen voor een Blijf van mijn Lijf-huis is weinig aantrekkelijk, want dat blijkt in de praktijk bij terugkomst vaak niet tot een verbetering te leiden.¹³²

De drempels voor een interventie lijken hierdoor enorm. Die liggen waarschijnlijk niet zozeer in de kosten daarvan, of de duur van procedures, maar vooral in de risico's van de interventie voor degene die daarom vraagt. De relatie staat op het spel. Derden kunnen slechts beperkt maatregelen nemen, er kunnen bewijsproblemen zijn,¹³³ de uitvoerbaarheid is niet altijd gewaarborgd. Dit zijn allemaal factoren die ervoor zorgen dat men er niet aan begint. Mocht de situatie onhoudbaar worden dan heeft men elders onderdak nodig en er blijven tal van zaken die men samen zal moeten oplossen, zoals bijvoorbeeld het gezag over de kinderen. Ingrijpen lijkt vooral nuttig als achtergrondprikkels om samen, in overleg, naar het probleem te kijken. Verschillen in culturele achtergrond spelen een belangrijke rol. De acceptatiegraad van geweld verschilt per cultuur en bevolkingsgroep. Vooral bij allochtonen heeft politie-ingrijpen een grote impact, een aanhouding wordt als een grote schande ervaren. Druk vanuit de omgeving op zowel slachtoffer als dader speelt hier sterk mee.¹³⁴

In alimentatiezaken is het relatief eenvoudig een beslissing van de rechter te verkrijgen. De doorlooptijd van een procedure is enkele maanden. Wel kunnen hoger beroep of cassatie worden ingesteld, en er zijn voorbeelden van steeds terugkerende alimentatieverzoeken tussen dezelfde partijen. Een probleem kan zijn, dat de tijd die een rechter uittrekt voor de behandeling van een dergelijk geschil erg kort is (een kwartier of twintig minuten is standaard). De rechter kan dus weinig meer doen dan een beslissing voorbereiden. Een probleem kan ook zijn dat niet aan de rechterlijke uitspraak wordt voldaan. Die problematiek speelt ook bij omgangsgeschillen.

127. Zie ook kabinetsnota 2003.

128. Over het beperkt effect en nadelen van straatverboden, Lünemann, Overgaag, 2003, p. 38 en 46.

129. Gegevens uit interview Prof. mr. P. Vlaardingerbroek en Lünemann, Overgaag, 2003, p. 24

130. Van Dijk e.a., 1997.

131. Men moet getuige zijn van het geweld wil men als derde met succes aangifte kunnen doen.

132. Zie Groen, 2001, p. 27.

133. Zie ook Lünemann, Overgaag, 2003, p. 44.

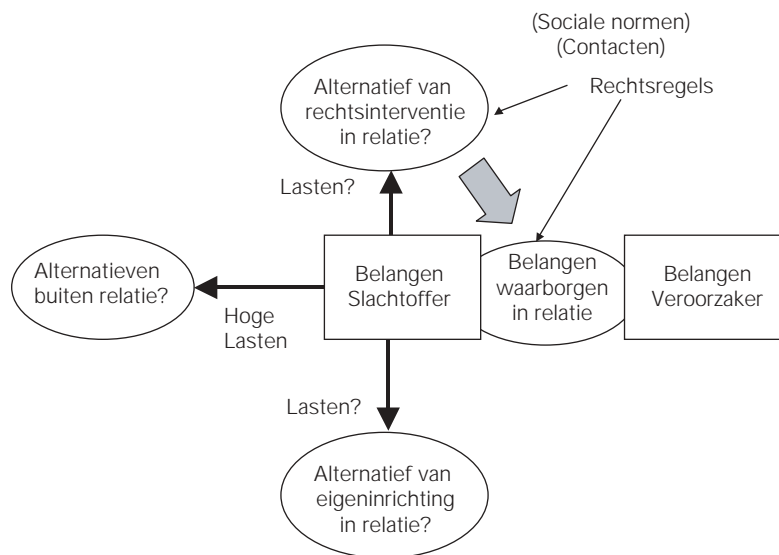
134. Lünemann, Overgaag, 2003, p. 21.

5.2.5 Conclusie

Weergegeven in een schema komt het erop neer dat bij huiselijk geweld de lasten van een (rechts)interventie voor het slachtoffer groot zijn, met name in verband met mogelijke schade aan de relatie. Rechtsregels vormen slechts in beperkte mate een waarborg voor de relatie. Het effect, 'de schaduw' van de aanwezigheid van rechtsregels richting de veroorzaker, is daarom ook maar licht. Aan de andere kant is de invloed van sociale (culturele) normen op de relatie groot, evenals die van reputatie. In gevallen waarin die echter niet afdoende werken, doen zich serieuze problemen voor. Dat maakt dat het slachtoffer geneigd zal zijn te zoeken naar alternatieven. Alternatieven buiten de relatie zijn er voor het slachtoffer maar in beperkte mate, ze zijn althans weinig aantrekkelijk. Er is een kans dat hij opteert voor eigenrichting. Verbeteringen zouden gezocht moeten worden via interventies die de relatie minder op het spel zetten. Daarnaast zou de positie van slachtoffers beter worden als het hen gemakkelijker wordt gemaakt om de relatie te verbreken.

De manier waarop geschillen rond alimentatie worden behandeld geeft een positiever beeld. Goede objectieve criteria, goed toegankelijke rechtshulp, een redelijk opgezette onderhandelingsomgeving en snelle rechtspraak lijken positieve bijdragen te leveren. De maatschappelijke kosten zijn in het totaal aanzienlijk, maar lijken per zaak redelijk. Het beeld is dat van een efficiënt deel van de rechtspleging. Wellicht kan hieruit lering worden getrokken voor gebieden waarop de toegang tot het recht te wensen overlaat.

Figuur 8: schema gezins- en familierelaties



5.3 Afnemer – leverancier goederen of diensten

De meest voorkomende problemen op basis van onderzoek van de Consumentenbond betreffen de productgroepen elektronica, woninginrichting, witgoed, computers en kleding. Wat diensten betreft gaat het vooral om communicatiediensten, financieel-juridische diensten, bouw- en installatiewerkzaamheden, overheidsdiensten, reizen en vervoersdiensten.¹³⁵ De Consumentenbond verschaft daarnaast de volgende gegevens over de aard van de producten waarover wordt geklaagd:

Figuur 9

Klachtenoptien (naar aard) van de Consumentenbond (vergelijking tussen 1967 en 2000)¹³⁶
In 1967 hadden de 10 meest voorkomende problemen nog betrekking op verwarming en stookproblemen, wasmachines, koelkasten, vloerbedekking, afwasmachines, naaimachines, gasfornuizen, elektrische boren, bandrecorders en stofzuigers.
Het overzicht van het jaar 2000 levert het volgende rijtje van 10 op: mobiele telefonie, auto's, cash refund (geld-terug-akties), meubelen, internet, ziektekostenverzekeringen, banken, wasmachines, computers (hardware), keukens.

Een consument-afnemer zal bij een probleem een leverancier van een product of een dienst aanspreken en het proberen onderling op te lossen.¹³⁷ In veel gevallen zal een leverancier het probleem uit de wereld kunnen helpen door een vervangend product, snel herstel of een tegoedbon aan te bieden. Lastiger wordt het als men er in een eerste contact niet uitkomt. Met name wanneer er weinig reputatie-effect is en een sterke wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. Dat speelt onder meer waar het gaat om producten of diensten die sterk op de afnemer afgestemd zijn, zoals levering van een keuken, schilderwerk of beleggingsadvies. De frequentie waarmee problemen zich voordoen is groot,¹³⁸ terwijl de omvang van het belang veelal relatief klein zal zijn.

De focus ligt hierna vooral op individuele burgers, maar bedrijfsmatige afnemers van producten en diensten ondervinden regelmatig soortgelijke problemen.

135. Zie Consumentenbond, *Resultaten van recht hebben naar recht krijgen*, Den Haag 2003b, beschikbaar via http://www.consumentenbond.nl/files/pdf/samenvatting_onderzoek.pdf?ticket=nielid

136. Zie Consumentenbond, *Beleidsnotitie van Recht hebben naar Recht krijgen*, Den Haag 2003a, p. 32.

137. Zie ook Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 84 e.v. waar blijkt dat voor deze problemen relatief vaak eerst contact wordt opgenomen met de andere partij (71,6% tegen 54,3% gemiddeld).

138. 72% van de respondenten uit het publieksonderzoek van de Consumentenbond gaf aan ontevreden te zijn geweest over een product of dienst, Consumentenbond 2003b, p.2. Met 31,6% respondenten die dit probleem in de afgelopen vijf jaar hebben ervaren stond dit probleem ook in de Geschilbeslechtingdelta 2003 bovenaan, Van Velthoven en Ter Voert 2004, p.70.

Specifieke situaties die tot problemen kunnen leiden, zijn:

- Levering van een product (zoals een auto).
- Levering van een dienst (zoals een reparatie).

Deze situaties staan hierna centraal.

5.3.1 *Knelpunten bij het vergaren van informatie*

De toegang tot informatie bij consumentenklachten lijkt redelijk verzorgd. De consumentenbond is wel pessimistisch over de aanwezige kennis bij de consument.¹³⁹ Die algemene kennis lijkt gering zowel ten aanzien van producten als ten aanzien van consumentenbescherming. De vraag is echter of parate kennis bij consumenten over hun rechten bij ontevredenheid over een product of dienst de belangrijkste maatstaf is. Men zou ook kunnen redeneren dat het er vooral om gaat hoe snel mensen toegang tot de juiste informatie kunnen krijgen wanneer zij daadwerkelijk een probleem hebben. Voor informatie raadpleegt men de omgeving of het internet. De pagina www.staiksterk.nl van Economische Zaken biedt consumenten bijvoorbeeld concrete informatie over welke stappen te nemen bij klachten over bepaalde producten of diensten.¹⁴⁰ Indien men de weg niet weet te vinden zijn er uitgaven van de Consumentenbond beschikbaar met informatie over hoe men schade kan verhalen en klachten over dienstverleners kenbaar kan maken.¹⁴¹ De Consumentenbond heeft via internet bijvoorbeeld ook standaard klachtenbrieven beschikbaar. Andere informatiebieders zijn de vereniging Eigen huis en de ANWB. Als verstrekkers van consumentinformatie in brede zin – waaronder bijvoorbeeld ook gebruik en beperkingen van producten – worden verder de overheid en het bedrijfsleven genoemd.¹⁴² Knelpunt is de begrijpelijkheid van informatie: in hoeverre hebben verschillende burgers het vermogen wetgeving te begrijpen en daarmee ook concreet iets te kunnen doen. De SER is daarover niet positief.¹⁴³

5.3.2 *Knelpunten bij het vinden van begeleiding*

Het aanbod van begeleiding is beperkt. Toegang tot gespecialiseerde hulp is al snel duur in verhouding tot de waarde van de te leveren prestatie. Zolang het beperkt blijft tot het geven van informatie en advies blijven de kosten te overzien, maar zodra men begeleiding nodig heeft in onderhandelingen en benadering van de andere partij, stijgen de kosten daarvan snel uit boven de waarde van het belang. Kosteloze hulp kan via rechtswinkels of wetswinkels waar op vrijwillige

139. 55% van de ondervraagden kent de rechtbank als geschilbeslechtende instantie, van de overige instanties heeft men wel gehoord maar parate kennis is zeer beperkt, Consumentenbond 2003b, p. 6. Zie uitgebreid over kennis bij consumenten, Consumentenbond, 2003a. Zie ook SER commissie voor consumentenaangelegenheden (CCA), *Rapport Consumenteneducatie*, november 2000, p. 34-39.

140. De website schetst rechten en plichten van consumenten ten aanzien van communicatie, geld, verzekeringen, elektronica, wonen, interieur, huishoudelijke apparatuur, vakantie, recreatie, kleding, textiel, verkeer en vervoer zie www.staiksterk.nl.

141. Publicaties van de Consumentenbond op dit vlak zijn: 'succesvol schade claimen', en 'handige klachtenbrieven'.

142. Zie over actoren op het terrein van consumenteneducatie CCA, 2000, p. 24-33.

143. CCA, 2000, p. 37.

basis hulp wordt geboden. Bij Consumentenorganisaties kan men ook terecht. Uit het feit dat een belangrijk deel van de telefonische vragen die bij de consumentenbond binnenkomen van juridische aard zijn, blijkt ook dat daar gebruik van wordt gemaakt.¹⁴⁴ Lidmaatschap is voor het krijgen van meer uitgebreide voorlichting of bijstand doorgaans een vereiste. Niet-leden die advies willen kunnen lid worden of krijgen advies tegen betaling. Verder weet men bureaus rechtshulp goed te vinden, met name ook voor consumentengeschillen.¹⁴⁵ In de geschetste voorbeeldsituaties zal de consument voor informatie en advies in principe aangewezen zijn op bijvoorbeeld de Consumentenbond of de ANWB. Maar in de praktijk blijken er ook tal van andere kanalen voor advies en begeleiding van consumenten te zijn¹⁴⁶

De rechtsbijstandsverzekering zorgt ervoor dat de drempel om juridische hulp in te schakelen wordt verlaagd. Bijna 17% van de Nederlandse huishoudens had in 2003 een dergelijke verzekering.¹⁴⁷ Om in aanmerking te komen voor gefinancierde rechtsbijstand geldt een drempel die met name bij consumentenproblemen een bepaalde belemmering kan vormen. Niet alleen wordt een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor het krijgen van bijstand gevraagd maar geldt ook de eis van 'voldoende rechtsoorzaak'.¹⁴⁸ Het moet minimaal gaan om een belang van 90 euro teneinde rechtsbijstand te krijgen in een procedure. Verder gaat een belemmerende werking uit van het moeten invullen van formulieren (een Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen via gemeente of sociale dienst en verdere bewijsstukken om aan te tonen dat men inkomentechnisch voor toevoeging in aanmerking komt). De relatief hoge 'gedoefactor' daarvan blijkt bij een deel van de voor gefinancierde bijstand in aanmerking komende burgers te leiden tot afhaken.¹⁴⁹ Dat gaat waarschijnlijk in positieve zin veranderen. Het project VIValt is er onder andere op gericht de aanvraagprocedure te vereenvoudigen.¹⁵⁰

5.3.3 Knelpunten bij het onderhandelen

Het eerste contact met de leverancier over wiens product of dienst men niet tevreden is zal over het algemeen snel zijn gelegd.¹⁵¹ 55% van de klagers blijkt echter af te haken na niet of slechts

144. Gegevens uit interview Consumentenbond.

145. Van het bestaan van Bureaus rechtshulp blijkt de burger in het algemeen goed op de hoogte, 90% van de respondenten uit een onderzoek van Jungmann wist van het bestaan. Het gratis spreekuur kent 50%, verlengd spreekuur kent 10-20%. Bekendheid mogelijkheid toevoeging: 31% van degenen die in de periode 2000-2002 gebruik maakten van ongesubsidieerde rechtsbijstand wist niet op voorhand dat het bestond. N. Jungmann, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2003*, Raad voor de Rechtsbijstand 2003, p. 54.

146. Van Veldhoven en Ter Voert 2004 geven een opsomming, p. 65 en 81.

147. Bron Verbond van Verzekeraars, *Verzekerd van cijfers 2003*, p. 26.

148. De mate van rechtsoorzaak wordt bepaald door de keuzeruimte voor het al of niet beroep doen op rechtsbijstand. Hoe beperkter die is, hoe groter de noodzaak. Dat lijkt vooral bij civiele zaken te spelen, Jungmann, p.13. Zie nader A. Klijn, J. van der Schaaf & G. Paulides, *De rechtsbijstandsubsidie herzien: een evaluatie van de toegangsregulering in de Wet op de rechtsbijstand*, Den Haag, WODC 1999.

149. N. Jungmann, 2003, p. 32. Uit dit onderzoek blijkt dat een belangrijk deel van degenen die geen gebruik maken en problemen niet langs andere weg oplossen, dat doen vanwege de hoge 'gedoe factor'.

150. Zie over project VIValt, Jungmann, 2003, p. 59 e.v.

151. Dit blijkt ook uit de Geschilbeslechtingdelta 2003, Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 64.

deels in het gelijk te zijn gesteld door de ondernemer.¹⁵² De mate waarin een leverancier openstaat voor klachten is vaak bepalend. Met name grotere bedrijven kennen telefoonlijnen voor klachtafhandeling, servicebalies waar men terecht kan. Wil men hogerop binnen een bedrijf dan zijn er bijvoorbeeld klachten- of 'geld terug formulieren'.¹⁵³ Grote bedrijven hebben vaak een goede klachtafhandeling.¹⁵⁴ Zij hebben ook een reputatie te verliezen wat een stimulans kan vormen goed met klachten om te gaan. Hetzelfde geldt tot op zekere hoogte voor lokale leveranciers in een kleine gemeenschap. Maar lang niet elk kleiner bedrijf heeft die voorzieningen nadrukkelijk beschikbaar of een voor de consument helder beleid voor het oplossen van problemen. Terugkoppelend naar de voorbeelden: een klein bedrijf dat auto's verkoopt of een installatiebedrijf zal veelal een minder gestructureerd klachtafhandelingsbeleid voeren dan grote landelijk opererende ketens.

Een belangrijke rol bij de afhandeling speelt de vraag of gemakkelijk vast te stellen is of een product of dienst aan de eisen voldoet. Als dat moeilijk objectief blijkt vast te stellen, zullen sommige leveranciers daar wellicht gebruik van maken en afhoudend reageren op klachten. Met name bij diensten is het vaak lastig te bewijzen of de leverancier een fout heeft gemaakt of de afnemer.¹⁵⁵ Over een auto waar direct na aankoop zichtbaar problemen mee zijn is eenvoudiger te klagen dan over een reparatie van een cv-ketel waarbij enkele weken later blijkt dat hij niet meer goed functioneert. Verder is de aanwezigheid van een geschillencommissie voor de specifieke branche een factor die meespeelt. Is er een commissie en is men erbij aangesloten dan zal men zich waarschijnlijk minder afhoudend opstellen dan in de situaties waar die niet bereikbaar is.¹⁵⁶ De stap naar een neutrale geschiloplosser is dan immers snel gemaakt. Bovendien hebben die commissies vaak deskundigen in dienst die kunnen beoordelen of een product al of niet aan de eisen voldoet en waar een defect waarschijnlijk door is veroorzaakt.

Verschillen tussen burgers in de zin van assertiviteit en bekendheid met mogelijke wegen het recht te halen spelen hier ook. Dat kan leiden tot onderbenutting. Zoals gezegd haakt 55% van de klagers na een eerste contact met de leverancier af. Hulp bij onderhandelen wordt geboden door de Consumentenbond. Zij assisteert burgers bij onderhandelingen met de leverancier en kan eventueel (voor groepen consumenten) bemiddelen.¹⁵⁷ De ANWB doet hetzelfde voor leden ten aanzien van bijvoorbeeld gebreken bij aangeschafte of gehuurde auto's.

Een invloed op de interactie tussen afnemer en leverancier zal ook uitgaan van de mate waarin het

152. Zie Consumentenbond 2003b, p. 4.

153. Een voorbeeld daarvan zijn de veragringsformulieren van de Nederlandse Spoorwegen.

154. Een organisatie op dit terrein is de Stichting Kwalitatieve Klachtbehandeling (SKK).

Bedrijven en instellingen die zijn aangesloten bij de Stichting Kwalitatieve Klachtbehandeling (SKK) behandelen klachten volgens richtlijnen die zijn vastgelegd in een gedragscode. De aangesloten bedrijven en instellingen mogen het logo en keurmerk van de SKK voeren, zie www.klacht.nl.

155. Uit een interview met de Consumentenbond bleek in dit kader ook het praktische probleem dat Boek 7 BW waar het producten betreft veel concretere eisen stelt dan waar het diensten betreft.

156. Zie over het verband dat wij aanwezig achten tussen opstelling in onderhandeling en bereikbaarheid van een neutrale beslissing nader hoofdstuk 4.2 en 4.5.

157. Het Jaaroverzicht 2002 op de website van de consumentenbond geeft hiervan voorbeelden.

praktisch mogelijk is naar andere leveranciers te stappen. Uit het meer geciteerde onderzoek van de Consumentenbond blijkt hoe men denkt over het in stand houden van de relatie. Van de tevreden gestelde klanten is er toch nog 28% die de volgende keer naar een andere leverancier gaat. Van de niet op de klacht tevredengestelde consumenten gaat 87% de volgende keer naar een andere leverancier. De mate waarin er keuzemogelijkheden voor handen zijn zullen hier weer een rol spelen en ook mede bepalen hoe men reageert: het schrijven van een klachtbrief ligt minder voor de hand als men in sterke mate afhankelijk is van de diensten van de lokale leverancier van bijvoorbeeld een auto. Men wil graag reparaties in de toekomst bij hetzelfde bedrijf laten verrichten en men heeft dus belang bij het in stand houden van de relatie, wat een belemmering vormt voor het nemen van juridische stappen tegen de betreffende leverancier.

5.3.4 *Knelpunten bij het verkrijgen van een neutrale beslissing*

In zaken van consumenten zijn er twee hoofdroutes naar een interventie waarmee de leverancier tot medewerking kan worden gedwongen. Voor sommige relaties bestaan speciale geschillencommissies, die bindende uitspraken kunnen doen.¹⁵⁸ De oprichting daarvan is geregeld in de Erkenningsregeling Geschillencommissies Consumentklachten op basis waarvan de Minister van Justitie geschillencommissies erkent. Een probleem is volgens de Consumentenbond de te lange duur van procedures (5,8 maanden gemiddeld).¹⁵⁹ Bovendien bestaan niet voor alle branches geschillencommissies. En een nog groter probleem is dat aansluiting van bedrijven bij geschillencommissies vrijwillig is. Als percentage voor het aantal bedrijven (aantal transacties) waarvoor geschillencommissies bevoegd zijn, circuleert een getal van rond de 10%.¹⁶⁰ Het totaal aantal geschillen dat in 2002 bij geschillencommissies van de SGC terecht kwam bedroeg 11.371.¹⁶¹ In ieder geval lijkt slechts een minderheid van de transacties door de geschillencommissies te worden bestreken.

In sommige branches bestaan er nog specifieke geschillenbeslechtinginstanties. De Stichting informatiedienstencode (Stic) is er voor informatie en klachten over telefonische informatiediensten. Een belemmering die uit de gegevens van het Stic blijkt is dat men in veel gevallen niet kan aantonen dat schade is geleden door toedoen van de leverancier.¹⁶² Een belangrijk deel van de klachten wordt daarom ongegrond verklaard.¹⁶³ Overigens wordt ook een groot deel van de klachten geschikt. Consumenten haken voor een deel af na het vragen van informatie, omdat er niet

158. Zie voor een opsomming van de branches waarvoor geschillencommissies bestaan, de site van de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken: www.geschillencommissie.nl.

159. Gegevens afkomstig uit een interview met de Consumentenbond, zie ook Consumentenbond 2003a, p. 34.

160. De consumentenbond heeft hier onderzoek naar laten doen en komt zelf met een indicatie van rond de 10%, gegevens afkomstig uit interview Consumentenbond.

161. Jaarverslag SGC over 2002.

162. Stichting informatiedienstencode, *Jaarverslag 2002*, september 2002.

163. Volgens het jaarverslag zijn van de 81 uitspraken in 2002 gedaan 37 gegrond en 42 ongegrond verklaard, Stic 2002.

voldoende grond blijkt voor een klacht of de slagingskans gering lijkt bij gebrek aan bewijs. Verder is er voor bouwzaken de Raad van Arbitrage voor de Bouw. Arbiters doen bindend uitspraak in geschillen tussen consumenten en aannemers. Recent onderzoek naar het functioneren van onder andere dit arbitrage- instituut noemt als probleem dat door juridisering de procedures complex worden. Ook zou het verloop traag zijn en de procedure duur waardoor er ten opzichte van de gerechtelijke weg in de praktijk lang niet altijd voordelen zijn.¹⁶⁴ Ook de onafhankelijkheid lijkt niet altijd gewaarborgd.¹⁶⁵ Andere op specifieke sectoren gerichte neutrale geschiloplossers zijn het Garantie Instituut Woningbouw (GIW) en de Commissie van Toezicht van de Vereniging van Financiële ondernemingen in Nederland. Zij geven bindende adviezen. Als er geen geschillencommissie bevoegd is of anderszins alternatieven zijn, resteert een gang naar de rechter. De toegankelijkheid daarvan is in zaken van consumenten met kwaliteitsproblemen bijzonder slecht. Een procedure bij de kantonrechter (bevoegd tot belangen van 5000 Euro) is formalistisch, ingewikkeld en kostbaar, zeker als men de bijna onontbeerlijke rechtshulp erbij rekent. Voor een claim van 2000 Euro moet men ten eerste rekening houden met de kosten van het opstellen van een dagvaarding (al gauw enkele honderden Euro's indien men dit uitbesteedt) en griffierecht (162 Euro).¹⁶⁶ Daarbij moet nog worden opgeteld de tijd en kosten gemoeid met het opstellen van stukken, het formuleren van de juiste vorderingen, de zitting, en de eventuele bewijsvoering. Individuele kantonrechters doen veel moeite om klagers enigszins te begeleiden, maar vaak worden mensen doorverwezen naar rechtshulpverleners. In de afvalrace van het zoeken naar recht blijkt uit onderzoek dat van de ruim 500 consumenten die aangaven ontevreden te zijn met een product slechts 6 bij de (kanton)rechter terecht te zijn gekomen.¹⁶⁷ De doorlooptijd bij rechtbanken ligt zo rond de zes tot negen maanden. Bij een claim van meer dan 5000 Euro geldt er bovendien nog verplichte rechtsbijstand. Doorlooptijden liggen dan gemiddeld rond anderhalf jaar, nog afgezien van de mogelijkheid van hoger beroep.¹⁶⁸ Hier ligt een groot probleem dat eenvoudig leidt tot onderbenutting en voortijdig afhaken.¹⁶⁹ TV-programma's¹⁷⁰ en interventies van consumentenorganisaties bieden in een klein deel van de gevallen uitkomst. Een leverancier wordt te kijk gezet of komt in elk geval negatief in de publici-

164. E. van Bladel en F. Bruinsma, *Arbitrage in de praktijk, aandachtspunten voor de wetgever*, *NJB*, 2002, afl.38, p. 1882-1887.

165. Van Bladel en Bruinsma, 2002. Zie ook E. Van Bladel, *Arbitrage in de praktijk: een empirisch onderzoek naar institutionele arbitrage: met name bij de Raad van Arbitrage voor de Bouw*, Den Haag 2002.

166. Factsheet Ministerie van Justitie van februari 2003. Vermindering van griffierecht is in bepaalde gevallen mogelijk voor de lage tot gemiddelde inkomens.

167. Consumentenbond 2003b, p. 4.

168. Zie R.J.J. Eshuis, *Een kwestie van tijd.: onderzoek naar de doorlooptijd in handelszaken*, Den Haag 1998.

169. Van degenen die actie ondernemen bereikt een relatief hoog aantal van 58% overeenstemming (tegen 47,9% gemiddeld). 3,4% heeft beslissing van een geschilbeslechtende derde als eindpunt (relatief laag ten opzichte van 6,5% gemiddeld) beslissing, 31% zegt het uiteindelijk maar te slikken en 7,6% laat het sowieso zitten, Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 129.

170. Programma's als 'Breekijzer', 'de kat in de zak', 'Radar', 'Ook dat nog' of 'de rijdende rechter'.

teit. Reputatie-effecten spelen dan mee. Een duidelijke belemmering is dat de investering in tijd en geld die stap meestal weinig aantrekkelijk maakt.

In veel relaties zijn er nog wel andere procedures mogelijk. Er is bijvoorbeeld het tuchtrecht in geschillen met dienstverleners uit de vrije beroepen, en men kan een oordeel vragen van ombudslieden in de verzekeringswereld.¹⁷¹ Deze procedures vormen op zich al een belasting. Maar het grootste probleem is dat zij alleen leiden tot een uitspraak over het gedrag van de leverancier. Schadevergoeding of andere maatregelen waar de klager concreet iets aan heeft moeten bij de gewone rechter worden gevorderd, zodat zij in de praktijk vooral leiden tot extra complicaties en dilemma's voor de klager.¹⁷²

5.3.5 Conclusie

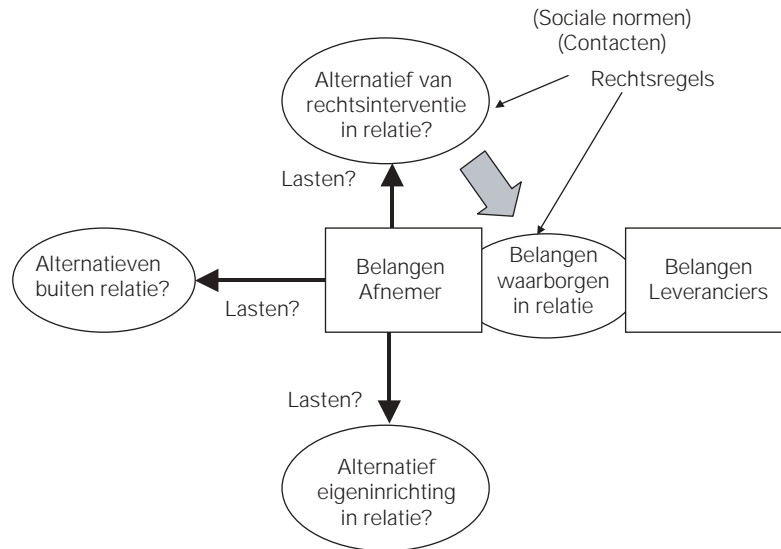
Weergegeven in een schema komt het erop neer dat de lasten voor de afnemer van een rechtsinterventie relatief hoog zijn. De lasten van het alternatief, het erbij laten zitten en de volgende keer naar een ander gaan, zijn dat doorgaans niet. Deze kunnen wel hoog zijn bij grote aankopen of financiële voorzieningen. Procedures zijn lang, kosten veel energie, tijd en papierwerk en er zijn flinke financiële kosten aan verbonden. Dat is met name het geval als er geen geschillencommissie is. Het effect van rechtsregels op de relatie is beperkt. De invloed van reputatie is uiteenlopend en de afhankelijkheid van de afnemer ten opzichte van de leverancier niet zelden groot. Eigenrichting zal niet snel ontstaan, maar is niet ondenkbaar. Verbeteringen zijn te realiseren door laagdrempelige geschiloplossing voor te schrijven, eventueel gekoppeld aan het hebben van een klachtenregeling, zodat op die manier ook de onderhandelingsomgeving wordt verbeterd. De bestaande problemen waarbij er meerdere procedures naast elkaar of na elkaar gevoerd moeten worden, zoals tuchtprocedures of vrijblijvende geschiloplossing in plaats van bindende, zouden moeten worden weggenomen. In plaats daarvan zou alles in een procedure moeten kunnen. Er zou gekeken moeten worden naar ervaringen in het buitenland waar eveneens wordt gezocht naar en geëxperimenteerd met laagdrempelige toegang.¹⁷³

171. Zie jaarverslag Stichting Klachteninstituut Verzekeringen 2002. Dit instituut bemiddelt overigens ook.

172. N. Huls, M. Kleiboer, *Tuchtrecht op de terugtocht? Wettelijk, niet hiërarchisch tuchtrecht: een vergelijkende analyse*, Utrecht 2001.

173. M. Doyle, K. Rittera & S. Brooker, *Seeking resolution: the availability and usage of consumer-to-business alternative dispute resolution in the United Kingdom*, national Consumer Council, 2004.

Figuur 10: Schema afnemer leverancier goederen of diensten



5.4 Relaties tot onbekende derden

Deze categorie relaties is eigenlijk een restcategorie waaronder alle relaties vallen die niet gedefinieerd zijn als burger – ‘bekende’ (gezin of familie, afnemer-leverancier, sanctionerende overheid, woonomgeving). Conflicten binnen deze restcategorie ontstaan meestal uit externe effecten (schadetoebrenging), zoals in paragraaf 3.2 omschreven. Het gaat bij burger – onbekende derde relaties daarom vaak om situaties die als onrechtmatige daad kunnen worden bestempeld (6:162 BW). Men heeft elkaar bij die relaties niet over en weer uitgekozen en men wil ook zo snel mogelijk weer van elkaar af. Concreet kan men bijvoorbeeld denken aan situaties waarin zich een verkeersongeval met blik- en/of letselschade heeft voorgedaan, beschadiging van een burger door of via de media (inbreuk privacy), (seksueel) geweld, schade veroorzaakt door kinderen, een ondergeschikte, een (huis)dier, door een opstal, of door gevaarlijke roerende (producten) zaken of stoffen.

In gevallen waarin een derde schade toebrengt of dreigt toe te brengen, door externe effecten als verkeersongevallen en beschadiging door de media is men per definitie van die ene ander afhankelijk bij de afhandeling ervan. Bovendien zullen reputatie en wederkerigheid vaak onvoldoende corrigerend werken. Men ‘heeft niks met elkaar’ waardoor men minder prikkels heeft om zich coöperatief op te stellen. Wederkerigheid heeft daarom ook maar een beperkt effect.

Specifieke situaties zijn de volgende:

- Een verkeersongeval met letselschade.
- Zinloos geweld door onbekenden.
- Beschadiging door de media.

Hierna richten we ons met name op letselschade en beschadiging door de media. De hoeveelheid conflicten die ontstaat uit letselschade is waarschijnlijk ten opzichte van andere relaties zoals burenerelaties niet heel groot. De impact op het leven en functioneren van burgers is echter vaak des te groter. De meeste letselschadegevallen doen zich voor in het verkeer, wat het belang van het behandelen van die categorie aangeeft.¹⁷⁴ In feite gaat het bij de relatie burger als slachtoffer van een ongeval en de veroorzaker (onbekende derde) om de relatie tussen de burger en de verzekeraar van de veroorzaker. Schade veroorzaakt door toedoen van de media is een categorie waar de wegen naar het recht onduidelijk zijn. Voor ons een reden het als voorbeeld te nemen.

5.4.1 *Knelpunten bij het vergaren van informatie*

Informatievoorziening is over het algemeen redelijk goed op orde. In de casus van een verkeersongeval met letselschade is de voorziening goed. Men zal zelf veelal weten wat de eerste stappen zijn om recht te halen. Invullen van schadeformulieren, waarschuwen van de politie en contact opnemen met de verzekeraar zijn voor velen bekend of men zoekt hiervoor steun in de eigen omgeving. Er zijn duidelijke procedures. Via internetsites van verzekeraars of de ANWB-site staan ze geschetst al of niet voorzien van voorbeeldbrieven.¹⁷⁵

Na openbaarmakingen via de media die burgers schade berokkenen is informatie in beperkte mate te verkrijgen. Het is een veel minder voorkomend probleem dus de bekendheid in de eigen omgeving zal veel minder zijn. Mogelijkheden van rectificatie zijn vaak wel bekend maar hoe dit concreet aan te pakken zal niet voor een ieder evident zijn. Verder kan men via een kort geding een vordering tot schadevergoeding of een verbod op herhaling proberen te krijgen, of een verklaring van recht dat de publicatie onrechtmatig was.¹⁷⁶ Informatie over hoe dit aan te pakken is eveneens moeilijk te verkrijgen. Wanneer tegen een publicatie is op te treden, en wat wel en wat niet mag, zal voor de meeste burgers onduidelijk zijn, gezien de weinig concrete norm die geldt.¹⁷⁷

174. In 60-80% van de bij verzekeraars ingediende letselschadeclaims gaat het om verkeersongevallen. Zie voor een uitgebreid overzicht van cijfers en verwijzingen, W.C.T. Weterings, *Vergoeding van letselschade en transactiekosten*, Deventer 1999, p. 9-35.

175. Zie bijvoorbeeld de websites van het Verbond van Verzekeraars, de Consumentenbond, de ANWB of Slachtofferhulp.

176. Zie hierover nader D. Van Harinxma thoe Sloten, toegang tot het recht tegen de media (televisie, pers en radio), *NJB* afl. 38, 2003, afl. 38, p. 1992.

177. Aansprakelijkheid wordt aangenomen als de media toerekenbaar onrechtmatig de reputatie of persoonlijke levenssfeer van de benadeelde schendt. Toetsing vindt plaats aan de hand van art. 10 lid 2 EVRM en hangt sterk samen met de omstandigheden van het geval. Het is dus zonder kennis van zaken erg lastig vast te stellen, zie nader Van Harinxma thoe Sloten, 2003, p. 1992.

5.4.2 *Knelpunten bij het vinden van begeleiding*

Bij letsel lijkt begeleiding relatief eenvoudig te verkrijgen en er wordt ook gebruik van gemaakt.¹⁷⁸

Er zijn veel aanbieders die zich profileren. De kosten van informatie en advies zijn daarbij beperkt. Indien echter ook bij het onderhandelen hulp nodig is stijgen die kosten snel. Bijstand wordt geboden door gespecialiseerde letselschadeadvocaten, rechtsbijstandverzekeraars, maar ook vakbonden en schaderegelingsbureaus bieden professionele hulp. De ANWB kan hulp bieden aan leden bij ongevallen in binnen of buitenland.¹⁷⁹

Bij schade veroorzaakt door media is begeleiding minder toegankelijk. De omvang van het belang is daarbij sterk bepalend. Er is gespecialiseerde advocatuur die zich ermee bezig houdt. Die richt zich echter met name op grote zaken waar bedrijven of bestuurders van grote ondernemingen, of bekende Nederlanders schade lijden. Bureaus rechtshulp of rechts- en wetswinkels kunnen ook helpen met het verkrijgen van een rectificatie en informatie en advies verstrekken. Informatie is verder ook telefonisch te verkrijgen bij de Raad van de Journalistiek. De Raad is een vrijwilligersorganisatie samengesteld uit journalisten en andere deskundigen, afkomstig uit onder andere de rechterlijke macht, de advocatuur, de voorlichtingsdiensten van ministeries, de academies voor journalistiek, directies van uitgeverijen en de omroepleiding.¹⁸⁰ Er wordt overigens slechts beperkt een beroep op gedaan.¹⁸¹ Belemmeringen ten aanzien van het ondernemen van actie zitten wat betreft het verkrijgen van een rectificatie in het feit dat het vaak maar een klein deel van de schade herstelt.¹⁸² Voor het aanspannen van een gerechtelijke procedure zijn dat de onduidelijkheid en daaruit voortvloeiende bewijsproblemen ten aanzien van de precies geleden schade. Die is vaak moeilijk in geld uit te drukken. De financiële belemmering is daarom bij kleine, lastig te bewijzen zaken hoog. Gespecialiseerde rechtshulp is duur en als men een schade wil vorderen van boven de 5000 Euro is men sowieso aangewezen op de advocatuur.¹⁸³

5.4.3 *Knelpunten bij het onderhandelen*

Onderhandelingen verlopen in eerste instantie vaak soepel. Er zijn vaak bepaalde procedures voor. Indien die niet snel tot een oplossing leiden verloopt de interactie al snel een stuk stroever.¹⁸⁴

178. Een rapport van de Stichting Ombudsman noemt een percentage van boven de 60% waarbij het echter wel gaat om ernstige gevallen, Stichting de Ombudsman, *Letselschaderegeling 'Onderhandelen met het mes op tafel, of een zoektocht naar de redelijkheid'*, Hilversum 2003, p.

179. Zie website voor informatie www.anwb.nl

180. Zie website www.rvdj.nl.

181. Het jaarverslag van de Raad voor Journalistiek over 2002 meldt 319 verzoeken om informatie en 156 reacties op informatievragen per e-mail.

182. Zie over de waarde van rectificatie, Van Harinxma thoe Sloten, 2003.

183. Voor vorderingen boven dat bedrag kan men immers niet meer bij de kantonrechter terecht, zie over de kosten ook Van Harinxma thoe Sloten, 2003, p. 1995.

184. Polarisatie treedt eenvoudig op en men wordt van beide kanten steeds terughoudender in onderhandelingen. Zie het rapport van Stichting de Ombudsman, 2003, p. 10 e.v. Met name bij de complexere gevallen kunnen de door Weterings onderscheiden trajecten lang lopen, Weterings, *Vergoeding van letselschade en transactiekosten*, Deventer 1999. Weterings gaat eveneens in op oorzaken, Weterings, 1999, p.105-107 en meer specifiek ten aanzien van onderhandelingsproblemen in Weterings 2004.

In het voorbeeld zal bij de afhandeling van letselschade een partij nadat zij een eerste contact heeft opgenomen, soms vinden dat zij lang op een antwoord moet wachten, niet afdoende geïnformeerd wordt over mogelijkheden tot schadeverhaal of zich anderszins niet prettig behandeld voelen. Op dat moment ontstaat er een toename van tijd en moeite. De communicatie loopt stroef en er moet steeds achteraan gebeld worden. Zo ontstaan eenvoudig irritaties.¹⁸⁵ Schade-regelingstrajecten kunnen dan lang gaan lopen. Zolang een burger zelf zijn recht zoekt en met de verzekeraar tot overeenstemming kan komen over de hoogte van zijn schade is die periode nog te overzien, maar met name wanneer men er met de verzekeraar niet uitkomt en men professionele hulp in onderhandelingen betreft, stijgen de kosten. Rechtsbijstand vooral van advocaten is een kostbare zaak, onderhandelingen duren voort, deskundigenrapporten worden opgemaakt. Er worden over en weer brieven geschreven. Overigens is het wel zo dat, indien aansprakelijkheid wordt aanvaard – wat uiteindelijk in de meerderheid van de letselzaken vroeg of laat gebeurt – vergoeding van buitengerechtelijke kosten, dus van inspanningen van advocaten in het onderhandelingstraject moet worden gegeven.¹⁸⁶

Uiteindelijk eindigen toch verreweg de meeste conflicten gedurende het stadium van onderhandelingen. Er wordt vroeg of laat geschikt met of zonder inschakelen van advocaten. Een klein deel van de zaken komt bij de rechter terecht. Meer dan 90% wordt buiten de rechter afgehandeld.¹⁸⁷ Verzekeraars lijken daarbij eenvoudig gebruik te kunnen maken van het financieel en emotioneel beperkte uithoudingsvermogen van slachtoffers.¹⁸⁸

Bij beschadiging door de media is de procedure rectificatie te vragen, maar als de krant hiertoe niet bereid is zullen de meeste burgers aangewezen zijn op hulp die hen advies geeft, informatie of hen verder begeleidt bij het ondernemen van actie. Schade is ook niet altijd te voorkomen via rectificatie, vaak is de schade dan al geleden en rectificatie achteraf zal veelal niet opwegen tegen de negatieve aandacht.¹⁸⁹ Wil een slachtoffer daadwerkelijk schadevergoeding dan zal zij veelal aangewezen zijn op rechtshulp. Vaak zal het bewijzen van het verband tussen de geleden schade en de publicatie lastig blijken. Dat werkt belemmerend en velen zullen geneigd zijn het er bij te laten zitten. De media lijken er zo relatief eenvoudig mee weg te komen.

Afwijkend is de situatie bij schade door (seksueel) geweld. Bij schade geleden door (seksueel) geweld zal het vaak ook afhangen van de bereidheid van het slachtoffer tot onderhandelen.

185. Zie ook Rapport Ombudsman, 2003, p. 10 e.v. Irritaties worden overigens nog versterkt door gebrekkige communicatie en – als resultaat daarvan – problemen in de relatie tussen rechtshulpverlener en slachtoffer, aldus het rapport van de Ombudsman, p.18. en p. 22-26.

186. Zie art. 6:96 BW.

187. Zie o.a. Weterings 1999, p. 109.

188. Zo lijkt ook te kunnen worden afgeleid uit het rapport van de ombudsman, Stichting Ombudsman, 2003, p. 30.

189. De waarde van een rectificatie is overigens ook maar beperkt. Het beperkt de schade maar zal deze veelal slechts in beperkte mate vergoeden. Zie Van Harinxma toe Slooten, 2003, en nader over rectificatie M. Bulk, *Rectificatie en uitingsvrijheid. Een onderzoek naar de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor onrechtmatige uitingen* (diss. UvA), Deventer 1998.

Emotionele lasten zullen hier vooral spelen. Bewijsproblemen kunnen zich voordoen wat tot terughoudendheid bij de veroorzaker kan leiden, maar het alternatief van een gang naar de rechter en de reputatie-effecten die dat met zich meebrengt zal veroorzakers stimuleren zich coöperatief op te stellen. Indien er geen bewijsproblemen zijn zullen onderhandelingen in de schaduw van het recht plaatsvinden. Er zijn immers concrete mogelijkheden actie te ondernemen via de politie en vervolgens het straf- of privaatrecht. Verschillen tussen burgers zullen hier hoogstwaarschijnlijk spelen in de zin van cultuur en houding ten opzichte van geweld, assertiviteit van het slachtoffer en angst voor represailles.

5.4.4 *Knelpunten bij het verkrijgen van een neutrale beslissing*

Een neutrale beslissing is eigenlijk alleen te verkrijgen via de rechter. Kosten van een gerechtelijke procedure maken de afwikkeling nog veel langer en vervelender. In het letselschadevoorbeeld bestaan die uit stukkenwisselingen, getuigenverhoren en zittingen. Die vragen veel van partijen. De rechter raadpleegt nog weer opnieuw deskundigen en een uitspraak kan jaren op zich laten wachten.¹⁹⁰ Verder werkt de afwezigheid van comparities belemmerend alsmede het feit dat de verzekeraar soms ophoudt met het betalen van voorschotten zodra een juridische procedure wordt gestart. Voorts is een belemmering dat de kosten van een procedure niet volledig door de verliezende partij hoeven te worden vergoed en dat de buitengerechtelijke kosten in geval van een procedure deels kunnen worden beschouwd als kosten van een procedure.¹⁹¹ Wat veel voorkomt, is dat men snel genoeg neemt met het bod van de verzekeraar omdat de lasten van een procedure of het lange onderhandelen financieel of emotioneel te zwaar zijn. Procedures bij een rechter worden daardoor relatief weinig aangespannen. Een procedure geeft ook weer mogelijkheden voor verzekeraars procedures langzamer te laten verlopen dan strikt noodzakelijk. In een juridische procedure kan nog eens een deskundige verklaring worden gevraagd. Medische gegevens worden opgevraagd, uitstel wordt gevraagd. Op die manier kunnen procedures worden gerekt. De Raad voor de Journalistiek biedt naast advies ook de mogelijkheid een soort tuchtrechtelijke uitspraak te verkrijgen. Er wordt echter slechts beperkt gebruik van gemaakt.¹⁹² Zij geeft slechts een oordeel over of de journalist zijn werk goed heeft gedaan en geen grenzen heeft overschreden. Deze Raad neemt dus geen bindende beslissingen en een uitspraak levert geen concrete schadevergoeding voor het slachtoffer op. Het oordeel wordt gepubliceerd in het vakblad van journalisten. Daarnaast publiceren slechts enkele van de negatief beoordeelde persorganen uitspraken van de Raad.¹⁹³ Verder wordt de afhandeling door klagers als traag ervaren, zo traag dat men beter naar de rechter kan gaan.¹⁹⁴ Er is naar aanleiding daarvan overigens recentelijk een

190. Weterings noemt een termijn van 1,5 jaar gemiddeld, Weterings 1999, p. 101 e.v., in complexe gevallen kan dat oplopen tot meer dan 5 jaar, zie Stichting Ombudsman, 2003.

191. Artikel 6:96 BW en Art. 237 Rv, alsmede de jurisprudentie daarop.

192. Jaarverslag Raad voor de Journalistiek meldt dat 78 klachten in 2002 zijn ingediend.

193. Zie over de klachtprocedure en publicatie de uitspraak verder <http://www.rvdj.nl/klachten.html>

194. Jaarverslag Raad voor de Journalistiek 2002.

versnelde procedure ingevoerd. Indien men alsnog naar de rechter gaat - met name waar de gevorderde schade boven de 5000 Euro uitkomt - moet men nog aanzienlijk veel meer kosten maken.¹⁹⁵

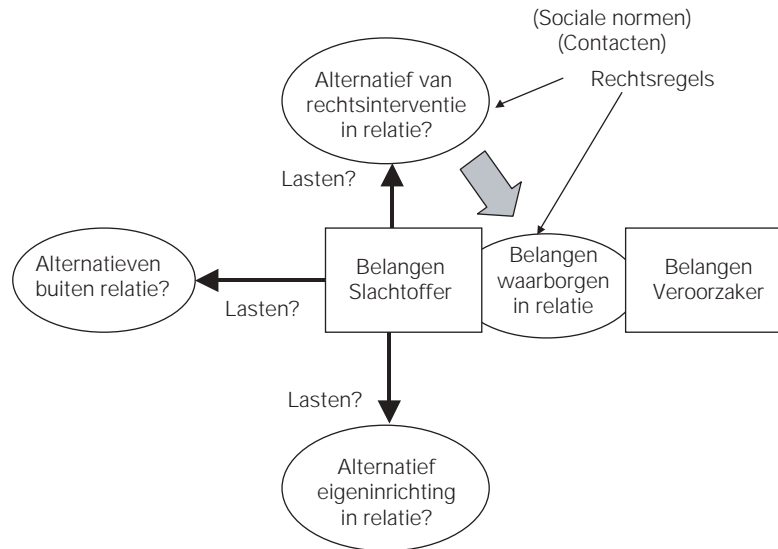
5.4.5 Conclusie

Weergegeven in een schema komt het erop neer dat de lasten voor letselslachtoffers van een rechtsinterventie zeer hoog zijn. Alleen een gang naar de rechter is mogelijk in een procedure die zeer belastend is. Deze duurt enige jaren, de kosten zijn hoog en de procedure is emotioneel zwaar. Het effect van rechtsregels op de relatie, de onderhandelingsomgeving, is daardoor beperkt. Normen voor letselschadebegroting door de rechtspraak opgesteld werken echter bij onderhandelingen wel redelijk door. Het geheel van prikkels op veroorzakers/verzekeraars om zich coöperatief op te stellen, blijkt echter matig te werken. Ook aan de kant van rechtshulpverleners zijn die prikkels niet groot, want zij kunnen hun kosten (zij worden veelal per uur betaald) in rekening brengen bij de wederpartij, zolang niet wordt geprocedeerd. De lasten van rechtsinterventie zijn zo hoog dat de stap toch niet snel wordt genomen. Een slachtoffer heeft beperkt alternatieven voorhanden. Bij lichte letsels kan men uitstappen, maar bij zwaardere letsels is dat vaak geen optie en is men dus min of meer gedwongen tot (door)onderhandelen of het aanvaarden van een schikking. Verbeteringsmogelijkheden liggen in een betere toegang tot de rechter en een betere onderhandelingsomgeving, bijvoorbeeld door het maken van procedureafspraken tussen de marktpartijen.

In geschillen met de media zijn de lasten voor rechtsinterventie eveneens hoog. Men zal het er vaak bij laten zitten. De prikkels die uitgaan van rechtsregels richting de media zijn beperkt en reputatie-effecten werken ook maar beperkt door. Sancties zijn weinig bedreigend. Verbeteringsmogelijkheden liggen in de richting van een betere toegang tot een laagdrempelige neutrale instantie die daadwerkelijk beslissingen neemt en het aanscherpen van de aan de media op te leggen sancties.

195. Zie onder 5.3.4 waar dezelfde problematiek speelt bij het verkrijgen van een neutrale beslissing bij afnemer-leverancier conflicten.

Figuur 11: schema relatie tot onbekende derden



5.5 Relaties in woonomgeving

In de directe woonomgeving komen relatief veel conflicten voor waarin toegang tot het recht wordt gezocht. Het kan daarbij om zeer uiteenlopende conflicten gaan. In de privaatrechtelijke sfeer kan het gaan om schade aan eigendommen, in de bestuursrechtelijke sfeer kan het gaan om bouwactiviteiten van de burens, en in de strafrechtelijke sfeer kan het gaan om woninginbraak, overlast in de zin van lawaai, of vernieling. Het gaat veelal om vormen van overlast.

Er is sprake van een sterke mate van wederkerigheid aangezien men nog met elkaar verder moet als burens. De afhankelijkheid is hoog, aangezien verhuizen vaak een weinig aantrekkelijke optie is omdat er hoge financiële kosten aan verbonden zijn en het veel inspanning kost.¹⁹⁶ Reputatie-effecten spelen maar beperkt een rol. Een overlast veroorzakend individu is daar waarschijnlijk minder gevoelig voor dan een bedrijf dat geluidsoverlast veroorzaakt. Dat heeft meer te verliezen als het de hele buurt tegen zich krijgt.

Voorbeeldsituaties zijn onder meer:

- Burengerucht.
- Bebouwing nabij erfgronden.
- Criminaliteit en gevoelens van onveiligheid.

196. Zie over de hoge mate van afhankelijkheid en wederkerigheid tussen burens nader, B. Peper e.a., *Bemiddelen bij conflicten tussen burens: een sociaal-wetenschappelijke evaluatie van experimenten met Buurtbemiddeling in Nederland*, Delft 1999, p. 79 e.v.

Deze gedragingen blijken een duidelijke invloed op de beleving van de leefkwaliteit in buurten te hebben.¹⁹⁷

5.5.1 Knelpunten bij het vergaren van informatie

Toegankelijkheid van informatie over stappen die men kan zetten bij overlast is redelijk goed. Men weet zelf welke wegen te bewandelen of iemand in de buurt weet raad. Kennis heeft men vaak al opgedaan door actieve bekendmaking door wijk- en buurtvereniging, de politie, of specifieke instanties als Justitie In de Buurt (JIB),¹⁹⁸ Postbus 51 of via de Nederlandse Stichting Geluidshinder.¹⁹⁹ Er is zelfs een speciaal nummer van de politie te draaien bij overlast waaraan een promotiecampagne is gekoppeld. Informatie is verder te vinden via folders verkrijgbaar bij gemeente, bibliotheken of internet. Verder is informatie toegankelijk via columns in bijvoorbeeld huis-aan huisbladen, buurtgericht foldermateriaal of landelijke dagbladen met goed leesbare informatie over wegen naar het recht bij conflicten in de woonomgeving. Tot slot is er via VROM beschikbaar de Handreiking Burenlawaai, een hulpmiddel voor professionele organisaties die inzicht geeft in middelen die kunnen worden ingezet bij geluidsoverlast. Het instrument is bedoeld voor professionals maar is ook voor de gewone burger erg informatief.²⁰⁰

Er is eenvoudig informatie te vinden ten aanzien van overlast veroorzaakt door burens in de zin van lawaai of rotzooi. Waar het een op de erfgrans gebouwde garage betreft zal men via navraag bij de gemeente een eind op weg geholpen worden. Daarbij moet echter vaak een formele procedure worden gevolgd waar de toegankelijkheid in de zin van leesbaarheid wel een probleem vormen. Ook bij overlast door criminaliteit is informatie relatief eenvoudig toegankelijk. Verder zijn reglementen van woningbouwcorporaties een bron van informatie en in het standaard-huurcontract staan vaak bepalingen ten aanzien van overlast die richtinggevend zijn.²⁰¹ Onduidelijk blijft echter wel wat de precieze normen zijn, bij welke mate van geluid men overlast aan mag nemen en men dus via juridische weg actie kan ondernemen.²⁰²

197. Zie hierover nader Leidemeijer en Marsman, *Beleving van de leefkwaliteit*, nadere analyses nulmeting Stad & Milieu, Rigo, 1999, p. 55-70. 20% van de burgers blijkt wel eens last te hebben van de burens, Tabel Statline, *milieugedrag en besef geur en geluidshinder*, CBS 2002.

198. Deze justitiële instanties zijn na een proefproject in vier (middel)grote steden inmiddels tot een twintigtal verdeeld over Nederland uitgebreid. Reden dat deze niet onverdeeld als succesvol geëvalueerde projecten toch worden genoemd, is dat ze door de evaluaties wel enige empirische informatie hebben opgeleverd over conflicten die zich veel voordoen, hulpvragen die er in buurten leven en de mate van toeloop naar dergelijke instanties. F. Luykx, M. Grapendaal, *Evaluatie Justitie in de Buurt: een evaluatie van vier experimenten*, WODC 1999, I. van Erpecum, *De stille revolutie: verhalen van Justitie in de Buurt*, MVJ 2000. En J. Terpstra en I. Bakker, *Met recht lokaal, verkorte rapportage en conclusies van de evaluatie van Justitie in de Buurt*, Enschede IPIT 2002.

199. Zij bieden onder meer (schriftelijke en telefonische) informatie over reglementen en de mogelijke rol van de verhuurder, de politie en de rechter bij het oplossen van conflicten over loopgeluiden, huisdieren en burenlawaai in het algemeen., www.nsg.nl.

200. Het instrument is te raadplegen via http://www.vrom.nl/burenlawaai_online

201. Vaak ook in de vorm van een boetebeding indien men overlast veroorzaakt, Peper e.a., 1999, p. 28.

202. Het gebrek aan concrete normen en regels noemen Peper e.a ook als specifiek verschil ten opzichte van arbeidsrelaties waar duidelijke hiërarchie en geschreven en ongeschreven regels meer houvast bieden. Burens moeten het in hoge mate zelf afstemmen, Peper e.a, 1999, p. 82.

5.5.2 *Knelpunten bij het vinden van begeleiding*

Voor informatie en advies kan men zonder hoge kosten terecht bij wijkbureaus, wijk- en buurtverenigingen, en waar die bestaan ook bijvoorbeeld bij instanties als JIB's en buurtpanels.²⁰³ Woningbouwverenigingen stellen vaak een huismeester aan die bij conflicten ook enige hulp biedt.²⁰⁴ Bij JIB's kan men terecht voor rechtshulp in verband met jeugdcriminaliteit, burenoverlast, vervuiling of verloedering of voor algemene informatie en advies.²⁰⁵ Burgers komen langs voor informatie of doorverwijzing, om aangifte te doen, klachten in te dienen, of overlast te melden.

In geval van burengerucht kan men ook aankloppen bij de gezamenlijke woningcorporatie. Die adviseert of geeft informatie. Verder zijn er de al eerder genoemde laagdrempelige instanties als bureaus rechtshulp en rechts- en wetswinkels voorhanden. Daar waar schriftelijk bezwaar moet worden gemaakt, kan naast informatie en advies begeleiding nodig zijn. De eisen waaraan een bezwaarschrift moet voldoen kunnen voor bepaalde groepen burgers belemmerend werken. Buurtverenigingen hebben vaak een contactpersoon bij de gemeente om klachten over te brengen of informatie te geven en te helpen bij het ondernemen van actie. Met name in de grote steden is veel begeleiding aanwezig. In kleinere gemeenten zal de toegang wellicht iets minder georganiseerd zijn, maar daar zijn reputatie-effecten waarschijnlijk sterker, want men is minder anoniem. Belemmering bij het zoeken van begeleiding zal zijn dat mensen vrezen dat de instanties waar ze overlast melden ook direct actie ondernemen. Men moet nog met elkaar door en is mogelijk bang voor de relatie of voor represailles. Met name bij klachten over burengerucht kan dat spelen.

5.5.3 *Knelpunten bij het onderhandelen*

Het verloop van onderhandelingen met de ander hangt sterk samen met diens openheid daarvoor. Wat betreft burengerucht zal men in eerste instantie meestal zelf met de ander gaan onderhandelen. Woningcorporaties proberen onderhandelingen tussen buurtbewoners te stimuleren door in huurcontracten gedragsregels op te nemen, zodat men elkaar daarop kan aanspreken. Onduidelijk is in hoeverre dat in de praktijk ook echt gebeurt. Het lijkt sterk van de persoon en van geval tot geval afhankelijk of dat oplossingen biedt. Belangen die men hecht aan de relatie afgezet tegen andere belangen (nachtrust van de een, feestvieren in de nachtelijke uren van de ander) zullen bepalend zijn voor de opstelling van beiden. Waarschijnlijk zal de klager de relatie zo goed mogelijk willen houden en niet nog meer overlast willen uitlokken. Verder kan er een bewijsprobleem spelen. Lastig is vast te stellen hoeveel lawaai er precies is gemaakt en hoe laat dat precies was. Een bepaalde mate van bestendigheid in de overlast moet er bovendien zijn wil er (juridische) actie

203. Doel van dergelijke buurtpanels is bewoners zelf actief de kwaliteit van de leef- en woonomgeving te laten verbeteren, zie o.a. Stichting de Wijk, *Buurtpanels voor Leefbaarheid*, 2001 en A. Raspe, J. Foolen, *Buurtpanels in de steigers in Amsterdam, Een analyse van het procesverloop*, Verwey Jonker 2003.

204. Zie nader Peper e.a., 1999, p. 28-29.

205. F. Luykx, M. Grapendaal, 1999, paragraaf 4.4. en Van Erpecum, 2000.

kunnen worden ondernomen door bijvoorbeeld de politie of de woningbouwcorporatie.²⁰⁶

Is het probleem via een bestuursrechtelijke route aan te pakken, dan bestaan er concrete procedures om bezwaar te maken. Bezwaarprocedures hebben echter een bepaalde complexiteit en vaak heeft men te maken met zaken als bestemmingsplannen die niet voor ieder even eenvoudig leesbaar en verkrijgbaar zijn. Begeleiding zal daarbij vaak nodig zijn, wat weer een financiële belemmering kan vormen. De gevolgen voor de relatie zullen mogelijk tot terughoudendheid leiden bij het slachtoffer.

Derden kunnen hulp bij onderhandelen bieden. De inschakeling van hulp bij onderhandelen zal voor diegenen met een rechtsbijstandverzekering voor de hand liggen. Woningcorporaties bieden vaak ook hulp. Ze kunnen ook bemiddelen. Dat blijkt overigens maar beperkt succesvol.²⁰⁷ Projecten buurtbemiddeling lijken positief te worden gewaardeerd, maar van de geschapen voorzieningen wordt relatief weinig gebruik gemaakt.²⁰⁸ Buurtbemiddeling gebeurt door als bemiddelaar getrainde medebewoners en richt zich op gevallen waar geluidsoverlast zich voordoet en de overlast in een stadium verkeert waarin politioptreden nog niet mogelijk is. De politie onderhandelt overigens ook wel met overlast veroorzakende bewoners alvorens in te grijpen.²⁰⁹ In steeds meer gemeenten wordt buurtbemiddeling ingevoerd. Mogelijk is dat minder bedreigend voor de relatie. Maar bemiddeling vindt plaats op vrijwillige basis en de bemiddelaar kan geen beslissingen nemen.²¹⁰ De effectiviteit van deze voorzieningen is waarschijnlijk nog maar beperkt.

De complexiteit en tijdsduur gemoeid met het verkrijgen van een neutrale uitspraak kan tot gevolg hebben dat de onderhandelingen minder vlot verlopen. Indien de mogelijkheid van een gang naar de bestuursrechter openstaat is de schaduw van het recht sterker aanwezig en dat zal kunnen bijdragen aan een coöperatieve opstelling. In gevallen van criminaliteit en gevoelens van onveiligheid is het ook niet altijd even gemakkelijk actie te ondernemen. Angst voor represailles zal een belemmering vormen. De mate van assertiviteit en waardering van de relatie zullen bij verschillende burgers tot verschillende reactie leiden.

5.5.4 *Knelpunten bij het verkrijgen van een neutrale beslissing*

Men kan via de politie of de (bestuurs)rechter een neutrale beslissing verkrijgen en de woningbouwcorporatie of de verhuurder kan huurders laten verwijderen. Met name daar waar men bij de bestuursrechter terecht kan, is het verkrijgen van een beslissing relatief eenvoudig. Wat belemmerend werkt is de bewijsproblematiek en de tijd gemoeid met het doorlopen van een dergelijke

206. Zie hierover ook Peper e.a. 1999.

207. Zie hierover M. van Heffen-Oude Vrielink, *Geschilprocessen over geluidshinder van burens. Een onderzoek naar de keuze van geschilgedrag en de uitkomsten die hiermee worden nagestreefd*, Enschede 2001.

208. In verschillende Nederlandse gemeenten zijn buurtbemiddelingsprojecten opgezet, zie <http://www.buurtburenbemiddeling.nl/home.html> en <http://www.buurtbemiddeling.nl/link.html>.

209. Peper e.a., 1999, p. 37

210. Zie over buurtbemiddeling en evaluaties van verschillende projecten, Peper e.a. 1999 met name vanaf p. 43.

procedure. Intussen komt de relatie in gevaar. Bovendien is de kans groot dat de problematiek die aan de bestuursrechter wordt voorgelegd, zoals het ontbreken van goede vergunningen, maar een afgeleide of een klein deel is van de werkelijke problematiek die in de buurt speelt. Voor een rechtstreeks optreden naar aanleiding van de handelingen van de burens moet men bij de civiele rechter zijn. Een kort-gedingprocedure vereist echter bijstand van een advocaat, staat niet altijd open, werkt mogelijk escalerend, en brengt in ieder geval hoge lasten met zich mee.

Belemmering is bovendien, zoals reeds genoemd, dat er een duidelijk patroon moet zijn wil er concreet kunnen worden opgetreden.²¹¹ Dat speelt met name bij niet zichtbare overlast. Politie-optreden zal vooralsnog vooral bestaan uit waarschuwen. Er moet een stevige mate van overlast zijn voordat er daadwerkelijk ingegrepen wordt.²¹² Een woningbouwvereniging zal ook niet snel geneigd zijn huurders uit een woning te zetten. Een op de erfscheiding aanwezige garage is iets wat concreet zichtbaar is. Daar is via de bestuursrechter mogelijk iets aan te doen, maar in zekere zin blijft dit een omweg. In geval van het beschadigen van auto's, dus de aanwezigheid van duidelijk zichtbare schade, zal ook eenvoudiger een neutrale beslissing zijn te verkrijgen, maar dan moet men weer naar de moeilijk toegankelijke civiele rechter.

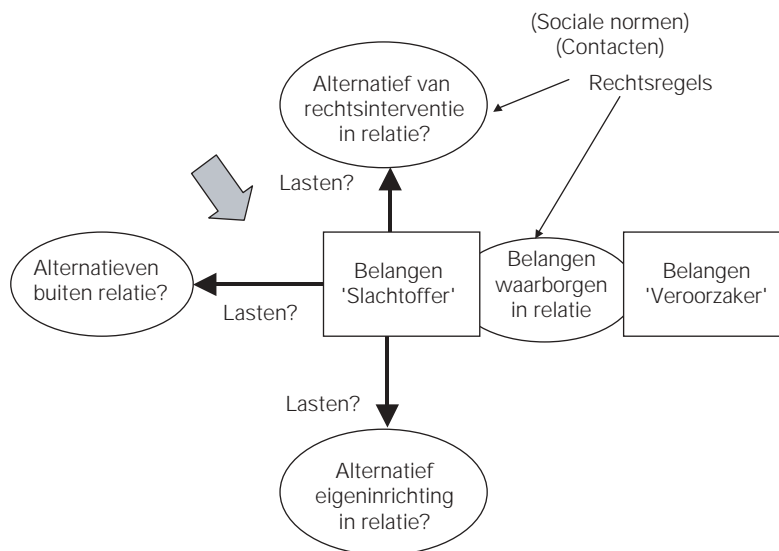
5.5.5 Conclusie

Een en ander kan in een schema als volgt worden weergegeven. Lasten voor het 'slachtoffer' van overlast van rechtsinterventie zijn bij situaties waarin een beroep op de bestuursrechter kan worden gedaan en dit ook werkelijk helpt relatief laag. In andere gevallen kunnen die lasten hoog zijn. Belemmeringen doen zich zowel voor in de zin van financiële lasten, als door het in gevaar komen van de relatie en bewijsproblemen (tenzij er sprake is van duidelijke overtredingen en bewijsbare schade). Alternatieven zijn er vrijwel niet, tenzij de overlast zeer ernstig is. De lasten van verhuizen zijn immers hoog. De schaduw van rechtsregels is maar licht richting de veroorzaker. Die ervaart dus maar heel beperkt een prikkel om zich coöperatief op te stellen/zijn gedrag aan te passen. Omdat de alternatieven voor het slachtoffer weinig aantrekkelijk of niet voorhanden zijn, is hij eigenlijk gedwongen met 'de veroorzaker' te onderhandelen. Verbeteringen kunnen liggen in het duidelijker maken van concrete normen voor overlast en in laagdrempelige neutrale procedures. Het stimuleren van bemiddeling en het gezamenlijk ontwikkelen van normen verdient ook aanbeveling.

211. Peper e.a. noemen dit 'structurele overlast', Peper 1999, p.31-36.

212. Voor klachten over (het gebrek aan) politieoptreden kan men overigens weer bij de Ombudsman terecht, daarover meer in paragraaf 5.6.

Figuur 12: schema relaties in de woonomgeving



5.6 Burger – overheid als sanctie-oplegger

Het gaat bij deze relatie om heel uiteenlopende situaties. Van zware misdrijven tot lichte overtredingen, gepleegd door grote bedrijven of door een enkele individuele burger. Binnen deze categorie valt overheidsoptreden in het strafrechtelijk traject (bijvoorbeeld gevangenisstraf) of het bestuursrechtelijk traject (bijvoorbeeld verkeersboetes). Het kan bijvoorbeeld gaan om optreden van het Openbaar Ministerie, de politie of medewerkers van de rechtbank. Concrete voorbeelden zijn klachten over de bejegening, het verhoor, inschakeling bijstand en waarschuwen raadsman of optreden bij het staande houden door de politie.²¹³ Ook valt er te denken aan optreden van andere bekeurende overheidsorganen, Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en autoriteiten als bijvoorbeeld de Voedsel en Warenautoriteit. In al die gevallen kan de burger behoefte hebben aan toegang tot het recht omdat hij het niet eens is met het optreden van de sanctionerende overheid. Het gaat bij deze categorie dus niet om zich tegen een aanklacht verdedigende burgers. Die vallen namelijk in de categorie die we in paragraaf 4.7 als passieve partij getypeerd hebben. Bij de hier beschreven relatie gaat het om burgers die zelf actief iets aan de situatie, de boete of de vervolging, willen doen. Die categorie lijkt steeds relevanter te worden. De ontwikkeling lijkt de kant van een soort 'piep-systeem' op te gaan. Steeds meer zaken worden bij de strafrechter weggehaald

213. Deze categorieën zijn terug te vinden in jaarverslagen van Ombudsman daar waar het gaat over klachten ontvangen over het OM en de politie.

en worden via het aanbieden van transacties afgehandeld.²¹⁴ De burger die het niet eens is met een sanctie moet dan dus zelf actief worden en kan niet zoals voorheen afwachten of het bewijs wel rond komt.

De afhankelijkheid is groot, want er is een monopoliepositie voor de overheid die een straf oplegt of een boete geeft.²¹⁵ Reputatie-effecten werken er in enige mate door controle vanuit de politiek en het belang van geloofwaardigheid, iets wat door het betrappt worden op fouten in gevaar kan komen. Controle op het OM-optreden vindt formeel plaats door de rechter en de Minister van Justitie. Tevens is er een bepaalde wederkerigheid. Overheid en burger moeten in de toekomst met elkaar door. Dat zal met name spelen daar waar men regelmatig met de overheid te maken heeft. Grotere bedrijven die worden beschuldigd van bijvoorbeeld milieudelicten willen in de toekomst mogelijk weer een vergunning. De overheid is op haar beurt in de toekomst afhankelijk van (enige mate van) respect van de burgers voor haar gezag.

Een indicatie van het aantal van de situaties waarin toegang tot de rechter speelt waar het een sanctionerend van de overheid optreden betreft, geven de cijfers van CBS over schadevergoeding, uitgekeerd aan ex-verdachten wegens ondergane hechtenis. In 1995 werden er een kleine 1700 verzoeken toegekend waarbij het ging om een totaal bedrag van 4,4 miljoen. In 2001 werden er ruim 4000 verzoeken toegekend en ging het om een totaalbedrag van 12 miljoen.²¹⁶

Voorbeeldsituaties zijn onder meer:

- (Lichte) verkeersovertredingen waarvoor bekeurd is.²¹⁷
- Moeilijk bewijsbare geweldsdelicten waarbij de pleger een jaar gevangenisstraf boven het hoofd hangt.²¹⁸
- Fraude door bestuurders van beursgenoteerde vennootschappen.²¹⁹

Voor deze voorbeeldsituaties is gekozen omdat een belangrijk deel van de aandacht van het OM uitgaat naar soortgelijke gevallen en de belangen die erbij spelen onderling erg verschillen. Hierna wordt van deze voorbeeldsituaties uitgegaan.

5.6.1 *Knelpunten bij het vergaren van informatie*

De informatievoorziening omtrent toegang tot het recht bij klachten over sanctionerend overheids-optreden lijkt behoorlijk verzorgd. Daar waar het gaat om verkeersboetes die worden afgehandeld via de Wet Mulder (meer dan 200.000 per jaar),²²⁰ staat onderaan de brief waarmee de boete

214. Het wetsvoorstel Wet OM afdoening, TK 11 19971 past ook in die ontwikkeling. Zie interim-rapport verbeteringsvoorstellen, Raad voor Rechtspraak 2002.

215. De in hoofdstuk 3.2 geschetste monopolie doet zich hier voor: men moet met de overheid verder.

216. Op grond van art. 89 en 591a Sr., *Rechtspraak in Nederland 2002*, CBS 2004.

217. M.Mak en A.C. Berghuis, De aandachtsverdeling van het OM, in: *Goed beschouwd 2003*. 33% van de bestede tijd gaat uit naar verkeerszaken.

218. M.Mak en A.C. Berghuis, 2003. 17% van de bestede tijd van het OM gaat uit naar de categorie waarin onder andere deze zaken vallen.

219. We denken daarbij aan gevallen waarin bestuurders snel actie ondernemen tegen een beschuldiging en zo reputatie-schade door het moeten verschijnen voor de strafrechter trachten te voorkomen.

220. M.Mak en A.C. Berghuis, 2003.

wordt opgelegd, hoe men bezwaar kan indienen. Ook via internet geeft het Bureau Verkeershandhaving redelijk uitgebreid informatie wanneer en waartegen actie is te ondernemen.²²¹ Bij oplegging van andere boetes of bij OM-transacties, verreweg de belangrijkste wijze van afdoening door het OM,²²² wordt doorgaans ook de procedure beschreven waarlangs men kan klagen of bezwaar indienen.²²³

Bij ander contact met de sanctionerende overheid waarbij men geen officieel stuk krijgt uitgereikt, is het iets lastiger uit te vinden wat men kan doen. In geval van aanhouding kan het onduidelijk zijn waar men terecht kan. Ook dan zijn er echter klachtenregelingen. Via Postbus 51-folders, internetsites van de politie, van het Ministerie van Justitie, van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en van het OM is met enig zoeken te vinden hoe en waar men bezwaar kan maken.²²⁴

Klachtenprocedures zijn verder te vinden in de Politiewet en de Algemene Wet Bestuursrecht, maar slechts weinig burgers zullen de weg daarin weten te vinden.²²⁵ Via internet wordt tevens informatie gegeven over hoe de strafmaat wordt bepaald door het OM en is informatie beschikbaar over wat er te gebeuren staat en waarom. Indien men wordt aangehouden voor een ernstiger delict is men veelal met het feit bekend recht op een advocaat te hebben ofwel er wordt automatisch een advocaat toegewezen. Het stadium waarin de betrokkenen zelf op zoek gaan naar informatie is er niet of is erg kort.

Indien bij een aanhouding geen of beperkt informatie is verstrekt over klachtmogelijkheden, klachtprocedures bestaat een drempel voor degenen die hun recht willen halen. Iets waar de politie regelmatig klachten over ontvangt.²²⁶ Het feit dat de Ombudsman het verstrekken van onvoldoende informatie als probleem signaleert kan een prikkel vormen voor politie en OM. Onvoldoende assertiviteit en mogelijke angst voor de overheid in het algemeen en politie in het bijzonder, kunnen een drempel vormen voor het inwinnen van informatie over klachtmogelijkheden. Het hebben van een strafblad kan hetzelfde effect hebben.

5.6.2 *Knelpunten bij het vinden van begeleiding*

Wat betreft begeleiding is een duidelijk onderscheid te maken tussen gevallen waarin het om relatief kleine belangen gaat zoals verkeersboetes, en grotere belangen zoals een aanhouding voor zwaardere delicten of bijvoorbeeld een geval van beursfraude. In die eerste categorie zal men veelal zelf actief op zoek moeten naar begeleiding. In de andere twee situaties biedt begeleiding, de advoca-

221. <http://www.verkeershandhaving.nl/servicedesk/bezwaar.php>

222. Zie C.S. Wang, H.G. Aten e.a., Vervolg en berechting in: *Criminaliteit en Rechtshandhaving*, p. 119 e.v. Op het totaal aan OM afdoeningen wordt in 2001 57% afgedaan door een transactie.

223. Informatie over en links naar klachtenprocedures zijn te raadplegen via de websites van OM, politie en gemeenten.

224. Bereikbaar via www.om.nl, <http://www.rechtspraak.nl/reglementen/klachtregeling/default.htm>, of bijvoorbeeld www.politiekklachten.nl/folder.htm

225. Politiewet hoofdstuk 10, AWB hoofdstuk 9.

226. Beoordelingscriteria zijn te vinden in het Jaarverslag 2003 van de Ombudsman, te raadplegen via www.ombudsman.nl.

tuur, zich duidelijker aan of wordt begeleiding voor de verdachte van buitenaf ingeschakeld. Voor informatie en advies in het geval van een verkeersboete zijn er geen aparte hulpinstanties. Daarvoor kan men bij bureaus rechtshulp of rechts- en wetswinkels terecht. Niet iedereen zal een probleem ten aanzien van sanctionerend optreden van de overheid overigens kunnen plaatsen als een probleem met een juridische dimensie en naar een bureau rechtshulp toestappen. Het komt in die gevallen aan op goede doorverwijzing door hulpinstanties. Sociale raadslieden bij gemeenten bieden hulp in sociaal-juridische zaken. Zij bieden kosteloos hulp die niet alleen beperkt is tot puur juridische hulp.²²⁷

Een belemmering zit erin dat waar het belang laag is, zoals bij verkeersboetes, de kosten van hulp al snel hoger zijn dan de hoogte van de boete.

5.6.3 Knelpunten bij het onderhandelen

Onderhandelen over sancties is maar zeer beperkt mogelijk. Ook hier moet een onderscheid worden gemaakt tussen de groep verkeersboetes, de groep middelzware delicten en de groep waar beursfraudes onder vallen. Hoe kleiner het belang, hoe minder ruimte er over het algemeen is voor onderhandelen. Bij boetes krijgt men een bekeuring met acceptgiro om deze te betalen. De keuze bestaat bij overtredingen uit het betalen van de administratieve sanctie, de boete, of bezwaar aantekenen. Er is een procedure voor schriftelijk bezwaar. Betalingsregelingen zijn in principe niet mogelijk.²²⁸ Bezwaarprocedures zijn verder formeel. Dat werkt mogelijk belemmerend omdat men eerst een brief moet schrijven.

Bij aanhoudingen is er al meer mogelijkheid voor laagdrempelige interactie. Men kan via het politiebureau beklag doen. Met name bij de politie wordt er gelegenheid geboden voor een gesprek al of niet in aanwezigheid van de betreffende politieagent.²²⁹ Ook wat betreft jeugdige criminelen is er ruimte voor een gesprek bij het OM. Rechtstreeks contact lijkt in een klachtprocedure bij het OM echter niet gebruikelijk. Klachtenregelingen zijn sterk als procedure ingekleed met een beslissende 'derde'.²³⁰ Ook hier werkt mogelijk belemmerend dat men veelal schriftelijk moet reageren. Verder kan tot onderbenutting leiden dat men onbekend is met mogelijkheden om tegen de sanctionerende overheid op te treden. Een lage inschatting van kansrijkheid leidt mogelijk ook tot onderbenutting.

In het economisch strafrecht, met name in gevallen die bewijstechnisch lastig liggen, wordt wel onderhandeld. Ondernemers kunnen het zich veroorloven zich te laten bijstaan door advocaten, met name waar de financiële belangen groot zijn. Ook tussen milieudiensten en bedrijven lijkt er

227. Intern Jaarverslag Landelijke Vereniging Sociale Raadslieden 2001 en Jaarcijfers 2000 LVSR geven cijfers van 400.000 contacten.

228. Volgens gegevens van de site van het OM, www.om.nl.

229. Er geldt een algemeen politie-klachtenreglement, zie www.politie.nl. Uitbreider regelingen gelden per politiekorps.

230. Zie de regeling 'Klachten over het OM', <http://archieff.om.nl/klachten/klachtfrm.htm>.

meer samenwerking te bestaan. Een zekere samenwerking treedt op tussen controleurs en gecontroleerde.

Het feit dat men naar de politie moet om daar over een collega-politieagent te klagen kan belemmerend werken. Verschillen tussen burgers zijn waarschijnlijk. Een brief moeten schrijven waarin men de situatie uiteenzet kan met name voor minder hoog opgeleiden en niet-autochtone burgers een drempel vormen. In sommige gevallen zal dit leiden tot onderbenutting. Met name bij de lagere boetes zullen de kosten van onderzoek al gauw niet meer opwegen tegen de hoogte van de boete. Daarbij valt met name te denken aan verkeersboetes.

5.6.4 *Knelpunten bij het verkrijgen van een neutrale beslissing*

Men kan bij de bestuurs- of kantonrechter terecht voor een neutrale beslissing.²³¹ Voor een gang naar de bestuursrechter moet eerst wel de bezwaarschriftprocedure worden doorlopen. Belemmeringen om naar de rechter te gaan kunnen verder bestaan uit psychologische barrières. Niet ieder zal graag voor de rechter verschijnen, als er klachten zijn in verband met optreden van de overheid bij een al of niet begaan delict. De neiging kan dan bestaan het er maar bij te laten zitten. Verder kan men terecht bij de Ombudsman waar het gaat om bijvoorbeeld bejegeningfouten. Men moet echter eerst langs de instantie waar men over klaagt. De Ombudsman kan geen juridisch afdwingbare uitspraak doen. Aanbevelingen worden echter vrijwel altijd opgevolgd en er vindt een terugkoppeling naar de praktijk plaats.²³² De wettelijke onderzoeksbevoegdheden van de Ombudsman maken het een krachtig orgaan.²³³ Het oordeel luidt of er wel of niet behoorlijk is opgetreden en wordt grondig gemotiveerd. Geen enkele overheidsinstantie vindt het plezierig door de Ombudsman op de vingers te worden getikt. De openbaarheid en belangstelling vanuit de politiek helpt daarbij. Er gaat een duidelijk reputatie-effect vanuit. Een zekere prikkel tot medewerking op de overheidsinstantie waarover geklaagd wordt, gaat uit van het feit dat daarmee een (negatief) rapport veelal kan worden voorkomen. Regelmatig komt het voor dat een overheidsorgaan tijdens het onderzoek nog geheel of deels aan wensen van de burger tegemoet komt. Politie en Justitie zijn instanties waar het meest over geklaagd wordt.²³⁴

Belemmering is ook hier weer dat men naar de politie moet, dat zal met name spelen indien men iets op de kerfstok heeft of bijvoorbeeld bang is voor uitzetting. Onbekendheid met de mogelijkheid naar de Ombudsman te stappen blijkt ook een probleem.²³⁵ Dus er is mogelijk nog sprake van onderbenutting.

231. Bij de strafrechter komt men zoals gezegd alleen terecht als men zich niet zelf actief of tevergeefs actief inzet, om iets tegen het handelen van de sanctionerende overheid te doen, maar de strafrechter laat beslissen.

232. www.nationaleombudsman.nl/brochure.html.

233. Art. 19-24 Wet Nationale ombudsman.

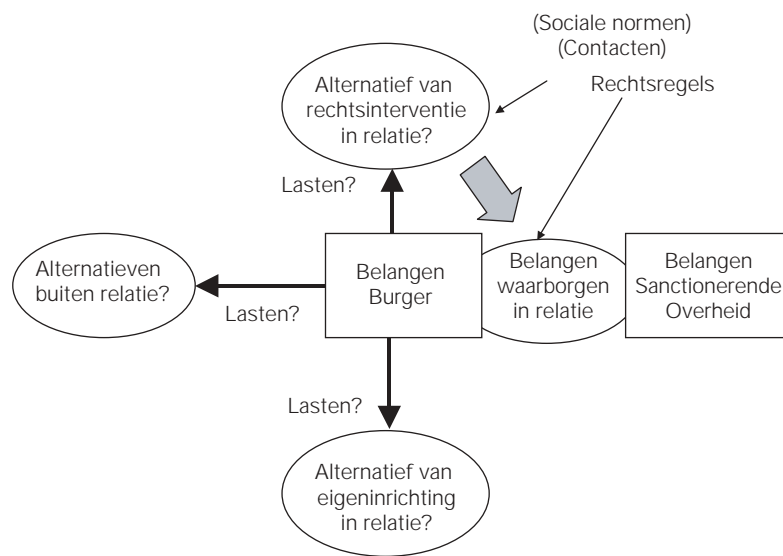
234. 18,8% van de klachten betreft handelen van de politie en 22,2% handelen van Justitie. Uit afgedane zaken per gebied blijkt dat 30% van de rapporten de politie betreft en 27% Justitie, *Jaarverslag Ombudsman 2002*, paragraaf 3.4. Het gaat daarbij echter niet alleen om klachten van burgers over sanctionerend optreden.

235. Consumentenbond 2003b.

5.6.5 Conclusie

Eén en ander kan in een schema als volgt worden weergegeven. De lasten van de burger om rechtsinterventie te krijgen zijn relatief beperkt. Er zijn relatief duidelijke procedures, bemiddeling, klachtenprocedures, een procedure bij de (kanton)rechter of de Ombudsman. Bij boetes zijn de lasten in tijd en 'gedoe' relatief hoog, mede doordat de procedures schriftelijk verlopen. Men kan de relatie met de overheid vrijwel niet verbreken. Het erbij laten zitten, is wel een optie. De reputatie die de overheid wil hooghouden en de blijvende relatie met de burger maken dat de invloed van rechtsregels op de sanctionerende overheid redelijk goed te noemen is. Op het niveau van boetes zal er minder schaduw-effect zijn. Verbeteringsmogelijkheden zouden mogelijk nog kunnen liggen in de richting van het creëren van een betere onderhandelingsomgeving bij minder zware overtredingen. Een helpdesk waar men bij klachten terecht kan en die doorverwijst naar de juiste instantie zou de stap voor de burger om contact te leggen met de sanctionerende instantie kunnen vereenvoudigen.

Figuur 13: relatie burger – overheid als sanctieoplegger



5.7 Relatie huurder – verhuurder

De huurder is in sterke mate afhankelijk van de verhuurder, gezien de investeringen die hij doet in zijn woning en woonomgeving. Wederkerigheid en reputatie spelen een zekere regulerende rol, zeker als het gaat om institutionele verhuurders. De overheid heeft veel geregeld op dit terrein. De website van het Ministerie van VROM geeft een overzicht van alle regels op het gebied van huur-

beleid. Via die website zijn verder allerlei klachtenformulieren en eenvoudige informatie te vinden over wat te doen als men de huur- of servicekosten te hoog vindt, als er achterstallig onderhoud is, of als er andere problemen optreden.²³⁶ Juridisch advies op huurgebied vindt onder andere door sociaal raadslieden plaats. Het is ook één van de aandachtsgebieden van rechtswinkels. Waar het gaat om huur van bedrijfsruimte is begeleiding voorhanden vanuit de advocatuur. De belangen zijn daarbij vaak dusdanig dat ze boven de kosten van het inschakelen van rechtshulp uitstijgen.

De onderhandelingsomgeving lijkt redelijk verzorgd. Voor huurprijzen is er een systeem van punten dat een richting kan geven bij onderhandelingen. Minder gemakkelijk uit te onderhandelen situaties lijken te ontstaan als de huurder het onderhoud van de woning onvoldoende acht. Krapte op de markt voor huurwoningen in grote steden kan verder ten koste gaan van de onderhandelingspositie van huurders. Er zijn hoge huren en lange wachtlijsten om voor een andere huurwoning in aanmerking te komen. Mogelijk gaat er ook een belemmerende werking uit van de angst bij huurders als men moeilijk doet op straat gezet te worden, waardoor men een conflict maar liever niet op de spits drijft.

Huurcommissies kunnen uitspraken doen in geschillen tussen huurders en verhuurders omtrent huurprijzen. Over doorlooptijden zijn er echter veel klachten. De Ombudsman doet naar aanleiding daarvan nader onderzoek naar het functioneren van huurcommissies.²³⁷ Verder is men voor een neutrale beslissing aangewezen op de overheidsrechter. Die procedures slepen vaak lang en zijn kostbaar. Verbeterpunten zijn de toegang tot laagdrempelige neutrale beslissers. De onderhandelingsomgeving zou moeten verbeteren in het voordeel van huurders.

5.8 Relatie werknemer – werkgever

In deze relatie bestaat vaak een grote mate van afhankelijkheid, met name als de werknemer vaardigheden ontwikkelt die op een beperkt aantal werkplekken bruikbaar zijn. Dit maakt het nemen van ontslag moeilijk, mede gezien investeringen die de burger doet in zijn woning en woonomgeving. Wederkerigheid en reputatie spelen een zekere rol. Informatie en begeleiding is traditioneel goed verzorgd, onder meer door vakbonden en werkgeversverenigingen. De onderhandelingsomgeving is ook beter dan voor vele andere geschillen, onder meer door de normerende en bemiddelende rol van personeelsmensen binnen grotere organisaties. De onderhandelingsomgeving bij arbeidsongeschiktheid krijgt recentelijk veel aandacht, waar de vernieuwde WAO-wetgeving (Poortwachter) vooral gericht is op het creëren van goede structuren en prikkels voor overleg. Voor ontslagzaken is de onderhandelingsomgeving sterk verbeterd sinds het ingeburgerd raken van de kantonrechttersformule. Kritiek op de omvang van de vergoedingen zou er niet toe moeten leiden

236. www.vrom.nl/ Jaarlijks worden rond de 80.000 geschillen voorgelegd.

237. De aanleiding is toename van het aantal klachten bij de Ombudsman over de behandelingsduur en de klachtafhandeling, aankondiging van het onderzoek is te raadplegen via <http://www.ombudsman.nl/nieuwsframe.html>.

dat het principe van normering van deze vergoedingen wordt verlaten.

Ook de toegang tot neutrale geschiloplossing is relatief goed geregeld. Procedures over ontslag zijn bijvoorbeeld redelijk toegankelijk voor werknemer en werkgever, en duren niet extreem lang. Toch valt hier nog veel te verbeteren: bij het vragen van een ontslagvergunning kan niet ook een beslissing worden genomen over de hoogte van een ontslagvergoeding, wat nodeloze extra procedures, complexiteit en kosten veroorzaakt. Andere dan ontslagprocedures zijn relatief complex en tijdrovend, terwijl die juist vaak over kleinere belangen gaan.

5.9 Andere zakelijke samenwerkingsrelaties

Bij zakelijke samenwerkingsrelaties kan ook een grote mate van afhankelijkheid optreden. Te denken valt aan gespecialiseerde bedrijven die sterk gebonden zijn aan één toeleverancier of aan één afnemer. Maar ook aan samenwerkingsrelaties tussen ondernemers of beroepsbeoefenaren in besloten vennootschappen, firma's of maatschappen. Ook de relatie tussen aandeelhouders en bestuurders van vennootschappen kent een zekere afhankelijkheid, al kunnen aandeelhouders meestal hun verlies nemen en hun geld elders beleggen. Theoretisch kunnen partijen hun samenwerking contractueel regelen, maar deze contracten geven lang niet altijd voldoende concrete oplossingen bij veel voorkomende samenwerkingsproblemen. Wederkerigheid en reputatie zijn hier reguleringsmechanismen, maar die werken soms onvoldoende, met name als één van beide partijen de samenwerking wil verbreken. In dit soort verhoudingen is het gewone privaatrecht toepasselijk en bij samenwerkingsproblemen gelden vaak open normen, die door partijen en rechter verder moeten worden ingevuld.

Informatie en rechtshulp zijn voor dit type problemen goed te verkrijgen, bijvoorbeeld bij de commerciële advocatuur. De kosten zijn echter aanzienlijk. De onderhandelingsomgeving is meestal ongestructureerd. Tot mediation komt het nog maar zelden. Worden dit soort geschillen aan de rechter voorgelegd, of aan particuliere arbiters, dan zijn de procedures meestal formeel, ingewikkeld, kostbaar en zeer tijdrovend. Hier valt dus veel te verbeteren.

5.10 Burger – sociale verzekeraar/sociale voorziening verstrekker

De afhankelijkheid van de burger is hier groot, want de verstrekker heeft een monopoliepositie. Het belang voor de burger bij het verkrijgen van een uitkering is vanzelfsprekend ook groot. Reputatie-effecten werken sterk corrigerend, maar wederkerigheid niet. Conflicten spitsen zich toe op de vraag of wel of niet aan de voorwaarden voor het in aanmerking komen voor uitkeringen (bijstand, WW, WAO of ziektekostenvergoeding) is voldaan. Daarvoor gelden relatief goed uitgewerkte normen, die in de jurisprudentie verder worden verduidelijk, zodat een klager zijn kans op succes redelijk kan inschatten. Dat wordt moeilijker als er een geschil is over feiten, zoals de medische toestand van de klager of zijn gezinssituatie. Informatie is onder andere beschikbaar via

CWI, de gemeente en UWV of via de websites van de betreffende instanties, bijvoorbeeld via www.overheid.nl en brochures. Daarin wordt helder toegelicht wat de mogelijkheden zijn als men het oneens is met beslissingen of de manier waarop men is behandeld. Begeleiding is beschikbaar via wets- en rechtswinkels en/of bureaus voor rechtshulp. Er is de mogelijkheid tot bezwaar via bezwaarschriftprocedures en interne klachtenregelingen.²³⁸ Er is tevens de mogelijkheid een mondelinge toelichting te vragen op een beslissing. Algemene ongenoegens kunnen bij het UWV tevens via cliëntenraden worden gemeld. Die zorgen voor een maandelijkse rapportage van veelgehoorde klachten. Veel klachten die binnenkomen bij UWV's hebben te maken met de te lange afhandelingsduur.²³⁹

Naast een bezwaar- en beroeptraject kan men verder terecht bij de Nationale Ombudsman daar waar het gaat om de bejegening. Klachten op het gebied van sociale zekerheid staan in de toptien van meest gehoorde klachten op de tweede plaats, zo blijkt uit het jaarverslag van Ombudsman 2003. De status van uitspraken van de Ombudsman zijn die van advies, maar ze hebben wel degelijk invloed, ze worden ter harte genomen. Verder doet de Centrale Raad van Beroep bindende uitspraak. Verbeteringen zijn vooral te realiseren op het gebied van doorlooptijden.

5.11 Burger – overheid in andere rollen

Ook als de overheid in andere rollen optreedt (belastingen, vergunningverlening) is de afhankelijkheid groot vanwege een monopoliepositie van de overheid. Het belang kan weer variëren in omvang. De reputatie die de overheid moet behouden werkt enigermate corrigerend, evenals de wederkerigheid. Overheid en burger moeten uiteindelijk met elkaar door. Informatie wordt door overheidsinstanties veelal in voldoende mate beschikbaar gesteld. Complexe procedures en formele eisen kunnen ten nadele van de leesbaarheid en begrijpelijkheid werken. Begeleiding is voorhanden via Bureaus rechtshulp, de belastingtelefoon en wet- en rechtswinkels.

De onderhandelingsomgeving zal wat vergunningen betreft verschillen per gemeente waar men de vergunning aanvraagt. Bezwaarschriftprocedures bieden het formele kader, en een veelgehoorde klacht is dat deze sterk gejuridiseerd zijn. Bij belastinggeschillen is er succesvol geëxperimenteerd met mediation. Ook op provinciaal niveau en gemeentelijk niveau lijkt de belangstelling daarvoor te groeien. Neutrale beslissingen kunnen worden verkregen via de bestuursrechter. Deze kan tegen relatief lage lasten worden ingeschakeld. Een probleem is wel dat de bestuursrechter geen eendoordeel geeft, maar het bestuur opnieuw een beslissing laat nemen. Voorts pleegt de bestuursrechter geen schadevergoeding toe te kennen. Bestuursrechtelijke procedures kunnen lang duren, en kunnen daarmee ook een middel worden om oneigenlijke doelen te bereiken, zoals vertraging of bemoelijkking van het realiseren van projecten die een bepaalde burger of groep

238. Een voorbeeld hiervan is de klachtenregeling op de [uwv-site](http://www.uwv.nl), www.uwv.nl. Het gaat daarbij om klachten over hoe men behandeld is.

239. Zie nader Kwartaalverslagen UWV over het 2^e en 3^e kwartaal van 2003.

burgers onwelgevallig zijn. De Ombudsman heeft een belangrijke rol, maar zijn beslissingen zijn niet-bindend. Verbeteringen zouden hier kunnen liggen op het vlak van versnelling van procedures en het zo inrichten van procedures dat partijen tot een integrale oplossing van de problematiek kunnen komen.

6 Conclusies en opties voor verbetering

6.1 Invalshoek en beperkingen

In deze studie is de toegang tot het recht, na een inventarisatie van de bestaande literatuur (zie paragraaf 2), onderzocht vanuit een invalshoek ontleend aan economie (marktfalen) en onderhandelingstheorie. Dit leidt tot de volgende veronderstellingen:

- Mensen hebben behoefte aan toegang tot recht in relaties (zowel contractuele als buitencontractuele) waarin zij afhankelijk zijn van bepaalde andere personen. Die afhankelijkheid komt doordat zij bepaalde belangen slechts tegen relatief hoge lasten buiten die relatie kunnen waarborgen. Die afhankelijkheid ontstaat bijvoorbeeld doordat zij veel materiële en immateriële investeringen hebben gedaan, die geheel of gedeeltelijk verloren gaan als zij de relatie verbreken (paragraaf 3.2).
- Recht biedt objectieve (materieel-rechtelijke) criteria voor gedrag en voor de mate waarin aan beider belangen in een relatie tegemoet behoort te worden gekomen. Wie zich in een afhankelijke positie bevindt, kan die objectieve criteria aan de andere partij voorhouden, en samen met haar een oplossing proberen te bereiken (paragraaf 3.3).
- Recht geeft ook de mogelijkheid van een neutrale, bindende interventie om bepaald gedrag of een bepaalde verdeling bij de ander af te dwingen. Die interventie hangt als een schaduw boven de relatie en beïnvloedt de wijze waarop partijen zich tegenover elkaar opstellen binnen die relatie (paragraaf 3.3).
- Recht is aanvullend en concurrerend ten opzichte van andere criteria die gedrag binnen deze relaties beïnvloeden, zoals sociale normen en door partijen zelf gemaakte (contractuele) afspraken (paragraaf 3.4).
- Ook de neutrale interventiemogelijkheid concurreert met andere prikkels tot behoorlijk gedrag binnen relaties en vult deze aan. Die prikkels komen uit wederkerigheid, reputatie, de mogelijkheid dat de ander beider belangen buiten de relatie zal gaan behartigen en zelfs de mogelijkheid van eigenrichting (paragraaf 3.4).
- Toegang tot het recht moet worden geleverd door private partijen of de overheid. Het is ook weer te beschouwen als een 'goed' met een bepaalde prijs en een bepaalde kwaliteit. Die prijs bestaat niet alleen uit wat aan leveranciers van recht (bijvoorbeeld rechtshulpverleners en rechters) moet worden uitgegeven. Ook de bijkomende lasten zijn een onderdeel van de prijs die voor toegang tot het recht moet worden betaald: te investeren tijd die anders had kunnen worden besteed, emotionele lasten, kosten van ingeschakelde derden als tolken en deskundigen, en risico's voor de relatie (paragraaf 3.5).
- Omdat toegang tot recht ook een goed is dat door mensen wordt geleverd, kunnen weer afhankelijkheidsrelaties ontstaan, die weer vragen om objectieve criteria en interventiemogelijkheden door neutrale derden (paragraaf 3.5).

De door ons gekozen invalshoek (lasten van toegang tot het recht in afhankelijkheidsrelaties) heeft onder meer de volgende beperkingen:

- Gebruik van recht voor andere doeleinden (opheffing informatiekorten; macro-economische problematiek; productie van publieke goederen; bescherming van eigendomsrechten; het maken van contracten) blijft buiten beschouwing.
- Het gedragsmodel waarvan deze studie uitgaat, is dat van mensen die min of meer rationele kosten/baten afwegingen maken om hun welzijn zo groot mogelijk te maken.
- Andere redenen om toegang tot het recht te bieden, bijvoorbeeld omdat het bepaalde principes bevat, die op zichzelf een waarde vertegenwoordigen, worden niet rechtstreeks meegewogen, maar alleen voorzover zij in de bestaande materiële rechtsregels en interventiemogelijkheden besloten liggen.
- De objectieve criteria en de interventiemogelijkheden die het recht biedt worden als statisch beschouwd. De mogelijkheid dat deze niet aansluiten bij de belangen die mensen in bepaalde relaties zouden willen waarborgen, en de eventuele oorzaken voor dat ontbreken van aansluiting, zijn niet uitvoerig onderzocht (vgl. paragraaf 4.8).
- Waar wij vanuit onze invalshoek mogelijkheden signaleren tot verbetering van de toegang tot het recht, en daarmee tot verlaging van de lasten voor de burger, hebben wij geen onderzoek gedaan naar de kosten daarvan voor de overheid. Opmerking verdient echter dat onze voorstellen vooral kijken naar het verbeteren van de infrastructuur voor de toegang tot het recht, waarbij 'economies of scale' kunnen worden benut, en niet op het beschikbaar stellen van meer mankracht (rechtshulp en rechtshulp) binnen de bestaande 'juridische' infrastructuur. Gerichtte verbetering van de onderhandelingsomgeving en vereenvoudiging van procedures voor veel voorkomende gevallen, zoals onze invalshoek suggereert, zal eerder tot besparingen op mankracht kunnen leiden.

Vanuit deze invalshoek hebben wij gezocht naar de belangrijkste routes naar het recht en de belemmeringen die de burger ondervindt in deze routes. De volgende paragrafen bevatten de antwoorden op die vraag, op basis van het empirische materiaal dat wij in hoofdstuk 5 hebben besproken, alsmede aangrijpingspunten voor verbetering. Daarbij hebben wij (paragraaf 4.2 tot en met 4.6) onderscheiden naar:

- toegang tot goede informatie;
- toegang tot goede begeleiding en hulp;
- toegang tot een goede overleg- en onderhandelingsomgeving; en
- toegang tot een neutrale, 'bindende' interventie.

6.2 Toegang tot informatie

Wie toegang tot recht wil, zal in de eerste plaats behoefte hebben aan informatie. Het gaat dan om informatie over het materiële recht: waar heeft de ander zich aan te houden? En ook om infor-

matie over procedures: hoe kan een neutrale derde worden benaderd om bindend te interveniëren in de relatie? Informatie over te volgen procedures is over het algemeen redelijk gemakkelijk te verkrijgen. Veel maatregelen die zoekkosten verlagen zijn al genomen, zoals centrale informatiepunten en beschikbaarstelling van folders. Voorts lijken mensen over het algemeen door navraag hun weg te kunnen vinden (paragraaf 4.3).

Informatie over de inhoud van het materiële recht is daarentegen niet altijd beschikbaar in een vorm die het voor de burger gemakkelijk maakt om vast te stellen waaraan hij zijn medeburgers kan houden. Wanneer is iets overlast? Welke kwaliteit mag je van een bepaalde dienst verwachten? Wanneer is iets voldoende goed gerepareerd? Welk gedrag moet je van de media tolereren? Op hoeveel schadevergoeding heb ik recht? Voor andere gebieden is er meer duidelijk, maar kan er ook sprake zijn van een grijs gebied: wanneer wordt een pedagogische tik huiselijk geweld? Waar te veel onduidelijkheid bestaat over wat mensen van elkaar kunnen verwachten, zullen zij hun onderlinge geschillen moeilijker samen kunnen oplossen (zie hierna paragraaf 6.4). Nodeloze onduidelijkheid kan mensen ontmoedigen om stappen te ondernemen, maar ook tot een onnodig beroep op een neutrale beslisser als een rechter leiden.

Om de toegang tot juridische informatie te verbeteren, zou men in de volgende richtingen kunnen zoeken:

- In het algemeen lijkt het verstandig om na te gaan welke informatie over recht mensen nodig hebben (meer 'vraagsturing').
- Voor wat betreft de te volgen procedures suggereert het in deze studie gekozen perspectief dat mensen niet alleen zullen willen weten tot wie zij zich moeten wenden en welke procedure zij dan zullen volgen. Zij zullen ook informatie willen hebben over de verwachte lasten van die procedure: directe uitgaven, maar ook te besteden tijd, duur van de procedure en te verwachten emotionele lasten.
- Voor wat betreft materieel recht zou kunnen worden getracht meer informatie te geven over wat burgers concreet van elkaar kunnen verwachten in bepaalde veel voorkomende verhoudingen (vgl. ook de discussie over normen en waarden). Dit hoeven niet noodzakelijkerwijs dwingende normen te zijn. Ook vrijblijvender algemene oriëntatiepunten kunnen mensen helpen om hun onderlinge geschillen op te lossen.
- Wanneer informatie over regelgeving en de gang van zaken in procedures zou worden gepubliceerd op een manier die aansluit bij de informatiebehoefte van de eindgebruiker, en niet bij die van professionele juristen, zou de toegang tot het recht waarschijnlijk zeer aanzienlijk kunnen worden verbeterd.
- Naar mate burgers zelf betere toegang tot voor hen wezenlijke informatie over recht krijgen, zullen zij minder behoefte hebben aan begeleiding. Vooral als het gaat om relatief kleinere belangen, bijvoorbeeld bij consumentenbelangen, is dat wezenlijk, omdat de kosten van het inhuren van begeleiding dan al gauw te hoog zullen zijn.

6.3 Toegang tot goede begeleiding

Er is veel begeleiding beschikbaar voor mensen die met juridische vraagstukken zitten. De variëteit in het aanbod is groot. Er zijn geen aanwijzingen voor een aanbodprobleem, ook niet voor wat betreft het bieden van kosteloze rechtsbijstand door advocaten (paragraaf 4.4). De kwaliteit lijkt geen knelpunt te vormen.

De kosten van begeleiding kunnen wel hoog oplopen. Die kosten lijken vooral een functie van de complexiteit en de tijdrovendheid van interventies naar de andere partij, en met name hoog te kunnen worden als het gaat om gerechtelijke procedures, en dan met name weer voor civielrechtelijke procedures. Hoewel systematisch onderzoek daarnaar ontbreekt, zijn kosten van rechtshulp volgens velen een groot probleem voor particulieren en kleine bedrijven die niet in aanmerking komen voor kosteloze rechtsbijstand.

Aangrijpingspunten voor verbetering:

- Soms is voor betrokkenen onduidelijk of de hulp die zij inroepen ook tot een interventie in de relatie zal leiden, en met name ook welk type interventie. Zowel bij huiselijk geweld (paragraaf 5.2.2) als bij problemen in de woonomgeving (5.5.2) kan dit een belemmering vormen. Helder maken wat de gevolgen kunnen zijn van het inroepen van begeleiding, en de controle bij de inroeper van hulp laten, zijn dus aandachtspunten.
- In sommige situaties kan het ook moeilijk zijn om de juiste soort hulp te vinden. Voor huiselijk geweld wordt dit zo ervaren, maar hetzelfde geldt eigenlijk voor veel andere geschillen. Er zijn veel invalshoeken en soorten begeleiding. Wat precies wordt geboden, is niet altijd kenbaar voor degenen die begeleiding wensen, en datzelfde geldt voor de alternatieven. Tussen rechtshulpverleners zitten bijvoorbeeld grote verschillen in stijl en werkwijze, die sterke invloed kunnen hebben op de manier waarop het probleem wordt aangepakt en de prijs daarvan. Soms wordt een probleem gejuridiseerd, terwijl dat mogelijk niet verstandig is; soms worden juist juridische invalshoeken over het hoofd gezien. Meer transparantie van de werkwijze van aanbieders van hulp en van de kosten/lasten die afnemers mogen verwachten lijkt wenselijk.
- Bij kleine en middelgrote belangen is persoonlijke begeleiding al gauw duur in verhouding tot de omvang van het belang. Om de toegang tot het recht daar op peil te houden, kan worden gedacht aan nog betere informatieverstrekking.
- Verplichte procesvertegenwoordiging werkt voor sommige mensen die toegang tot het recht willen waarschijnlijk als een drempel, want kostenverhogend. Heroverweging daarvan lijkt ook om veel andere redenen aanbevelenswaardig. Er lijken geen wezenlijke problemen op te treden in de vele gerechtelijke procedures waarin de verplichting een advocaat te nemen niet bestaat. De ingewikkeldheid van procedures houdt zichzelf mogelijk in stand als er verplichte procesvertegenwoordiging is.

6.4 Toegang tot een goede onderhandelingsomgeving

Een volgende stap die belangrijk is voor een partij die verandering in de status-quo wenst (zie paragraaf 4.1) is het contact opnemen met de wederpartij om die te bewegen tegemoet te komen aan de belangen die binnen de relatie in de verdrukking dreigen te komen. Idealiter zou de wederpartij, gewezen op de objectieve criteria uit het recht, zijn gedrag zonder meer zo aanpassen dat in voldoende mate aan de belangen van de actieve partij wordt tegemoetgekomen. Omdat zowel de feitelijke situatie als de objectieve criteria vaak niet eenduidig zijn, is het veelal realistischer om te verwachten dat er een gesprek, een onderhandeling ontstaat. In complexere situaties zal toegang tot het recht vaak gestalte krijgen in onderhandeling, en de vraag is hoe een goede onderhandelingsomgeving kan worden gecreëerd (paragraaf 4.5). In de literatuur over toegang tot het recht begint daar aandacht voor te komen (zie paragraaf 2.1).

In de onderzochte relaties zijn er grote verschillen in de mate waarin aandacht bestaat voor een goede onderhandelingsomgeving. Grote bedrijven en overheidsinstanties hebben steeds vaker systemen voor behandeling van klachten, en enkelen experimenteren zelfs breder met conflictbeheersingssystemen, bijvoorbeeld in de context van arbeidsgeschillen, waarbij er ook duidelijke prikkels zijn van de kant van de overheid. In de wereld van de letselschade lijkt de onderhandelingsomgeving slecht en zeer gepolariseerd te zijn. Tussen overheid en burger verlopen onderhandelingen ook vaak moeizaam. De overheid onderhandelt niet, of alleen binnen een geformaliseerde bezwaarschriftprocedure. Geschillen in zakelijke samenwerkingsrelaties kennen ook geen enigermate gestructureerde onderhandelingsomgeving.

Het is nog niet gebruikelijk om in een geschil ad hoc een goede onderhandelingsomgeving te creëren. Er is een groot aanbod van dienstverlening als mediation, maar daar wordt, ondanks veel publiciteit, nog nauwelijks gebruik van gemaakt.

Aangrijpingspunten voor verbetering:

- Het lijkt nuttig om nader te onderzoeken wat voor soort onderhandelingsomgeving nodig is om mensen samen een manier te laten vinden om met belangentegenstellingen om te gaan. Omdat hier nog relatief weinig aandacht aan is besteed in het beleid rond toegang tot het recht, is hier mogelijk aanzienlijke winst te boeken.
- Concrete aanknopingspunten zouden kunnen zijn: de benodigde sociale vaardigheden, het soort objectieve criteria dat mensen nodig hebben, en de rol die hulp van neutrale derden kan spelen.
- Overwogen zou kunnen worden om systematisch te bevorderen en te ondersteunen dat mensen (weer) met elkaar in gesprek raken over hun onderlinge tegenstellingen. Regels of praktijken die dat verhinderen, zouden kunnen worden aangepast.
- Het zou ook normaler kunnen zijn dat mensen neutrale bemiddeling zoeken. Redenen waarom dat niet gebeurt, zouden verder kunnen worden onderzocht, en de beletselen daarvoor zouden kunnen worden verminderd.

- Het lijkt aannemelijk dat de onderhandelingsomgeving positief wordt beïnvloed door de mogelijkheid van een niet te bezwaarlijke toegang tot een neutrale, bindende interventie. De schaduw van het recht is belangrijk.

6.5 Toegang tot bindende interventie

Indien partijen samen niet tot een oplossing kunnen komen, zal de actieve partij toegang tot een neutrale bindende interventie kunnen zoeken. Men spreekt vaak over toegang tot de rechter, maar het kan ook gaan om een neutrale interventie door bestuur, politie, Raad voor de Kinderbescherming, of een privaot overeengekomen beslisser als een arbiter.

Op papier is er bijna steeds toegang tot een neutrale bindende interventie. Die toegang lijkt nergens heel gemakkelijk te zijn. Maar in de praktijk zijn er grote verschillen. Een categorie waarin de toegang het beste lijkt te zijn, is die van consumentengeschillen die aan een consumentengeschillencommissie kunnen worden voorgelegd. Die mogelijkheid bestaat echter maar voor een klein deel van de consumentenproblemen (naar schatting 10%). Er zijn hier wel klachten over de lange duur (rond zes maanden) van de procedure.

In bestuursrechtelijke zaken is de rechter redelijk toegankelijk, omdat de procedure overzichtelijk en goedkoop is, en zonder verplichte procesvertegenwoordiging kan worden doorlopen. Problemen zijn mogelijk wel de relatief ingewikkelde procedurele toetsing, alsmede de lange duur van de procedure, zeker als ook de bezwaarschriftfase wordt meegenomen. Ook is een bestuursrechtelijke procedure niet altijd een oplossing van de kern van het geschil tussen partijen.

Relatief weinig drempels zijn er ook voor degenen die verweer in een strafzaak voeren, en dat is ook niet verwonderlijk, want het betreft geen actieve partij. Hier kan wel de relatief sterke positie van de overheid een rol spelen, al zijn er geen duidelijke tekenen dat rechtshulp en rechtsbescherming door de rechter het evenwicht niet kunnen bewaren. De verruiming van de afhandelingsbevoegdheid van het OM vraagt wel om het in de gaten houden van de toegang tot het recht voor burgers.

In ontslagzaken en familiezaken is de interventie door bestuur of rechter over het algemeen redelijk toegankelijk. Het blijkt mogelijk om relatief complexe problemen in deze verhoudingen aan de hand van objectieve criteria – met vrij globale normen op de achtergrond – af te doen, zonder dat dit heel veel tijd kost, en zonder dat dit tot grote klachten over de kwaliteit van de beslissingen leidt. In deze zaken kan een beroep op een neutrale interventie wel de relatie op het spel zetten, wat in geval van huiselijk geweld zelfs een hoge drempel oplevert.

De toegang tot een neutrale interventie is slecht voor het merendeel van de consumentenzaken, zeker boven de kantongrens, en voor geschillen tussen ondernemers over levering van goederen en diensten. Burengeschillen kunnen soms in een kort geding of een bestuursrechtelijke procedure worden opgelost, maar de toegang tot het recht verloopt hier meestal via de burgerlijke rechter. Hier moeten we er rekening mee houden dat heel veel mensen afhaken vanwege de lange duur en de complexiteit van de betreffende procedures.

In sommige situaties kan de politie of een bestuursorgaan feitelijk optreden. Aannemelijk is echter dat dit alleen gebeurt in nijpende, duidelijke, zich herhalende en/of ernstige situaties. Voor 'gewone' burengeschillen of problemen in gezinnen is dit geen reëel alternatief. De burger wordt dan verwezen naar de rechter, eigenlijk zonder dat daarbij een rol speelt hoe toegankelijk deze route is.

De toegang tot een neutrale interventie lijkt dramatisch slecht voor letselschadezaken, klachten over de media en geschillen tussen ondernemers. De duur van deze procedures is vaak lang, zij zijn complex en zij zijn erg kostbaar, wellicht mede door de verplichte procesvertegenwoordiging. Hier lijkt aannemelijk dat het grote merendeel van de actieve partijen in een afhankelijke positie zal moeten afhaken, of mogelijk een onrechtvaardige schikking moet aanvaarden, tenzij er een zeker evenwicht tussen partijen is. Dit geldt zeker als aansprakelijkheid onzeker is, of bewijsproblemen oplevert. Als het alleen om vaststelling van de schade gaat, maakt de regeling van vergoeding van buitengerechtelijke kosten het plaatje iets gunstiger, maar de afhandeling vaak niet minder langdradig.

Aangrijpingspunten voor verbetering:

- Cruciaal lijkt dat bij de beoordeling van de toegang tot een neutrale interventie gekeken wordt naar alle lasten die de burger ondervindt. Vaak wordt niet het volledige plaatje gemaakt (vergelijk de niet erg relevante discussies over verhoging van griffierechten).
- Voor bepaalde soorten geschillen zou het verplicht openstellen door 'passieve partijen' ten behoeve van 'actieve partijen' van een bindende neutrale buitengerechtelijke geschiloplossing kunnen worden overwogen (bijvoorbeeld geschillencommissies verplicht voor zaken van afnemers tegen leveranciers), onder toezicht van de overheid.
- Over simpele en laagdrempelige procedures bestaan geen systematische klachten voor wat betreft de kwaliteit (consumentengeschillenprocedures, ontslag, familierecht, kort geding). Dit zou een reden kunnen zijn om te streven naar eenvoudiger en snelle procedures en te besparen op procedures die erop gericht zijn meer zorgvuldigheid bij het kiezen van de oplossing te bereiken.
- Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre partijen in staat zijn zelf een goede procedure te kiezen. Als dat niet het geval zou zijn, lijkt het aanbevelingswaardig om goed naar de prijs/kwaliteitsverhouding van de thans in de rechtsstaat aangeboden procedures te kijken. Met name de traditionele civiele procedure lijkt weinig ingebouwde mechanismen te hebben om de kosten te beheersen en veel nadruk te leggen op het voorkomen van fouten, waarbij ook naar de omslachtige foutencorrectie via hoger beroep en cassatie zou kunnen worden gekeken.
- Snelheid is bijna overal een knelpunt. Duidelijke targets en andere (economische) prikkels lijken hier opties.
- Procedures worden toegankelijker als mensen daarin hun eigen belangen kunnen behartigen.

Het aanpassen van procedures, het beschikbaar stellen van formulieren of helpdesks, het optrekken van de grens voor kantonrechtspraak, en de afschaffing van verplichte procesvertegenwoordiging verdienen overweging.

6.6 Algemene conclusies en kanttekeningen

Tot slot nog enige algemene conclusies en kanttekeningen bij de door de RMO gestelde vragen en de door hem gesignaleerde ontwikkelingen:

- De mate waarin toegang tot het recht openstaat, kan worden gemeten door alle verwachte lasten van een neutrale bindende interventie bepalen.
- Toegang tot het recht wordt geleverd door mensen. Die hebben eigen belangen en het inschakelen van die mensen creëert nieuwe afhankelijkheidsrelaties, die ook weer om objectieve criteria en de mogelijkheid van neutrale bindende interventies vragen.
- Naarmate de prijs van recht hoger wordt, zullen mensen eerder hun belangen die binnen de relatie niet goed behartigd worden opgeven en de relatie 'verbreken', of hun toevlucht tot eigenrichting zoeken. Bij het aangaan van relaties zullen zij zich anders gaan gedragen: zij zullen proberen de andere prikkels tot behoorlijk gedrag binnen relaties (wederkerigheid, vertrouwen, reputatie) te versterken, en als dat niet mogelijk is, zullen zij afzien van relatiespecifieke investeringen en mogelijk zelfs van het aangaan van de relatie. Waar zij geen keus hebben, of waar die andere mechanismen te kort schieten, zullen zij het gevaar lopen dat anderen gebruik of misbruik van hun positie maken.
- Soms lijkt de overheid een beleid te voeren om toegang tot het recht niet te gemakkelijk te maken. Dat wordt mede ingegeven door hoge kosten van rechtspraak en rechtsbijstand. Een mogelijke alternatieve benadering, die beter past bij de verbetering van de toegang tot het recht, is het vereenvoudigen van procedures, waarbij de werkelijke kosten door gebruikers kunnen worden betaald, en het tegelijkertijd versterken van de zelfredzaamheid van burgers, met name door de onderhandelingsomgeving structureel te verbeteren. Alternatieve geschiloplossing zal waarschijnlijk niet vanzelf ontstaan als de toegang tot overheidsrechtspraak zwaarder wordt.
- Waar rechtspleging wordt gesubsidieerd, is het zaak schaarste eerlijk te verdelen. Er lijken moeilijk verklaarbare verschillen te bestaan in de toegankelijkheid van het recht naar het soort relatie.
- De 'zwakke positie' van een persoon in een geschil of in een andere situatie waarin recht een rol speelt, is een functie van de lasten van zijn alternatieven, waaronder de omvang van zijn belang dat via de andere partij zou moeten worden gewaarborgd en dat moet worden opgegeven. De zwakte van de positie wordt mede bepaald door het ontbreken van andere reguleringsmechanismen als wederkerigheid en reputatie.

- De toegang tot het recht kan waarschijnlijk vooral worden verzwaard of bemoeilijkt door gedragingen van andere burgers, indien de toegang tot een neutrale bindende interventie belastend (langdurig en complex) is. Dit soort situaties kan ook tot oneigenlijk gebruik leiden.
- Aanmerkelijke verschillen qua inkomensniveau, opleidingsniveau, taalvaardigheid, culturele achtergrond en sociale vaardigheden kunnen de lasten van toegang tot het recht die een burger ervaart vergroten. Dit geldt waarschijnlijk vooral bij het inwinnen van informatie en bij het bewegen van de andere partij tot medewerking.
- Als de tendens om civiele rechtsbescherming in de plaats te stellen van administratieve rechtsbescherming doorzet, is verbetering van de toegankelijkheid van de civiele procedure een belangrijk aandachtspunt.

Literatuurlijst

Barendrecht 2003

J.M. Barendrecht, Bedrijfsmatige juridische dienstverlening en toegang tot het recht: actievere regulering is nodig, *NJB* 2003, afl. 35 p. 1849-1859.

Barendrecht & Van Beukering-Rosmuller 2000

J.M. Barendrecht, E.J.M. van Beukering-Rosmuller, *Recht rond onderhandeling: naar verbintenisrecht, procesrecht en rechtspraktijk die sporen met moderne geschiloplossingsmethoden*, Boom: Den Haag 2000.

Barendrecht en De Vries 2004

J.M. Barendrecht, B. de Vries, Fitting the Forum to the Fuss with Sticky Defaults: Failure on the Market for Dispute Resolution Services, Research Paper 2004, te downloaden via www.ssrn.com.

Becker 1991

G. Becker, *A Treatise on the Family*, Second ed., Cambridge (Mass.) 1991.

Van Bladel 2002

C.B.E. van Bladel, *Arbitrage in de praktijk: een empirisch onderzoek naar institutionele arbitrage, met name bij de Raad van Arbitrage voor de Bouw*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002.

Van Bladel en Bruinsma 2002

C.B.E. van Bladel en F. Bruinsma, Arbitrage in de praktijk, aandachtspunten voor de wetgever, *NJB* 2002, vol. 77 afl. 38.

Bulk 1998

M. Bulk, *Rectificatie en uitingsvrijheid. Een onderzoek naar de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor onrechtmatige uitingen* (diss. UvA), Deventer 1998

Buscaglia, Ratliff en Cooter 1996

E. Buscaglia, W.E. Ratliff en R.D. Cooter, *The law and economics of development*, New Jersey: JAI Press 1996.

Cappelletti en Garth 1978

M. Cappelletti en B. Garth (eds.), *Access to Justice: A World Survey* (vol. 1), Alphen aan de Rijn:

Sijthoff 1978.

CBS 2002

Tabel Statline, *milieugedrag en besef geur en geluidshinder*, Voorburg/Heerlen, CBS 2002.

CBS 2004

Tabel Statline, *Rechtspraak in Nederland 2002*, Voorburg/Heerlen, CBS 2004.

CCA 2000

SER, Commissie voor Consumentenangelegenheden (CCA), *Rapport Consumenteneducatie*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad 2000.

Consumentenbond 2003a

Consumentenbond, *Beleidsnotitie Van recht hebben naar recht krijgen*, Jubileumonderzoek, 2003.

Te raadplegen via:

http://www.consumentenbond.nl/files/pdf/samenvatting_onderzoek.pdf?ticket=nietlid

Consumentenbond 2003b

Consumentenbond, *Resultaten Van recht hebben naar recht krijgen*, Consumentenbond, 2003.

Cooter 1996

R. Cooter, The Theory of Market Modernization of Law, *International Review of Law and Economics*, Vol. 16, No. 2 (1996).

Van Dijk 1997

T. van Dijk, S. Flight, E. Oppenhuis en B. Duesmann, *Huiselijk geweld. Aard, omvang en hulpverlening*, Intomart, Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek 1997.

Doyle, Rittera en Brooker 2004

M. Doyle, K. Rittera en S. Brooker, *Seeking resolution: the availability and usage of consumer-to-business alternative dispute resolution in the United Kingdom*, National Consumer Council, 2004.

Engel 1998

D.M. Engel, How does law matter in the constitution of Legal consciousness?, in: B.G. Garth en A. Sarat, *How does law matter?*, Evanston (Illinois): Northwestern University Press 1998.

Van Erpecum 2000

I. van Erpecum, *De stille revolutie: verhalen van Justitie in de Buurt*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2000.

Eshuis 1998

R.J.J. Eshuis, *Een kwestie van tijd: onderzoek naar de doorlooptijd in handelszaken*, Den Haag: WODC 1998.

Fehr 2000

E. Fehr & S. Gächter, Fairness and Retaliation - The Economics of Reciprocity, *Journal of Economic Perspectives* 14 (2000), p. 159-181.

Felstiner 1981

W.L.F. Felstiner, c.s., The emergence and transformation of disputes. 'Naming', 'blaming', 'claiming', 15 *Law & Society Review* 1981.

Fisher, Ury en Patton 1991

R.D. Fisher, W.L. Ury en B.M. Patton, *Getting to yes: negotiating agreement without giving in*, Boston: Houghton Mifflin 1991.

Foolen en Raspe 2003

A. Foolen en J. Raspe m.m.v. E. Kromontono, *Buurtpanels in de steigers in Amsterdam: een analyse van het procesverloop*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2003.

Genn en Beinart 1999

H. Genn en S. Beinart (et al.), *Paths to Justice: what people do and think about going to law*, Oxford: Hart 1999.

Genn en Patterson 2001

H. Genn, A. Patterson, *Paths to Justice Scotland: What people in Scotland do and think about going to law*, Oxford: Hart 2001.

Griffiths 1996

J. Griffiths, Relational distance, in: J. Griffiths, *De sociale werking van recht: een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1996.

Groen 2001

M. Groen, *Geweld en schaamte. Richtlijnen voor de eerstelijns hulpverlening bij relationeel geweld in gezinnen van migranten en vluchtelingen*. Utrecht: Vrouwenopvang Utrecht 2001.

Harinxma 2003

L.R. Van Harinxma thoe Sloten, *Toegang tot het recht tegen de media (televisie, pers en radio)*, *NJB* afl. 38, 2003.

Van Heffen-Oude Vrielink 2001

M.J. van Heffen Oude Vrielink, *Geschilprocessen over geluidshinder van burens: een onderzoek naar de keuze van geschilgedrag en de uitkomsten die hiermee worden nagestreefd*, Enschede, Twente University Press 2001

Huls en Kleiboer 2001

N. Huls en M. Kleiboer, *Tuchtrecht op de terugtocht? Wettelijk, niet hiërarchisch tuchtrecht: een vergelijkende analyse*, Utrecht: Lemma 2001.

Intomart 2002

T. van Dijk, E. Oppenhuys, m.m.v. M. Abrahamse en A. Meier, *Huiselijk geweld onder Surinamers, Antillianen en Arubanen, Marokkanen en Turken in Nederland*, Intomart 2002.

Jungmann 2003

N. Jungmann, *Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand*, RvRechtsbijstand 2003.

Kabinetsnota 2003

Kabinetsnota *Privegeweld - Publieke zaak: voortgangsbericht over de aanpak van huiselijk geweld*, Den Haag 2003.

Klachteninstituut Verzekeringen 2002

Jaarverslag Stichting Klachteninstituut Verzekeringen 2002.

Klijn 1996

A. Klijn, *Vraag en aanbod op de markt voor rechtshulp*, in: J. Griffiths, *De sociale werking van recht: een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1996.

Klijn, van der Schaaf en Paulides 1999

A. Klijn, J. van der Schaaf en G. Paulides, *De rechtsbijstandsubsidie herzien: een evaluatie van de toegangsregulering in de Wet op de rechtsbijstand*, Den Haag: WODC 1999.

Kritzer en Silbey 2003

Herbert M. Kritzer & Susan Silbey (ed.), In: *Litigation: Do the "Haves" Still Come Out Ahead?* Stanford (Cal.) 2003.

Leidelsemeijer en Marsman 1999

K. Leidelsemeijer, G. Marsman, *Beleving van de leefkwaliteit*, nadere analyses nulmeting Stad & Milieu, Rigo: Amsterdam 1999.

LVSJ 2002

Intern Jaarverslag Landelijke Vereniging Sociale Raadslieden 2001

Law society 1998

Law Society of New South Wales, *Access to Justice - Final Report*, (December 1998), te raadplegen via: <http://www.lawsociety.com.au/>

Lewicki 2003

R.J. Lewicki (et al.), *Negotiation: readings, exercises, and cases*, Boston: McGraw-Hill/Irwin 2003.

Lünnemann en Overgaag 2003

K. Lünnemann en A. Overgaag, *De pleger het huis uit, Knelpunten bij crisisinterventie en juridische mogelijkheden tot uithuisplaatsing van plegers van geweld binnenshuis*, Verwey Jonker, 2003.

Luykx en Grapendaal 1999

F. Luykx en M. Grapendaal, *Justitie in de Buurt: een evaluatie van vier experimenten*, Den Haag: WODC 1999.

Mak en Berghuis 2003

M. Mak en A.C. Berghuis, De aandachtsverdeling van het OM, in: *Goed beschouwd*, Den Haag: Openbaar Ministerie 2003.

Milgrom en Roberts 1992

P. Milgrom en J. Roberts, *Economics, organization and management*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall International 1992.

Mnookin en Kornhauser 1979

R. Mnookin & L. Kornhauser, *Bargaining in the Shadow of the Law: The Case of Divorce*, 88 *Yale Law Journal* (1979), p. 950.

Model handelingsprotocol 2002

Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn te Utrecht, *Model-handelingsprotocol & randvoorwaarden zorgprogramma's*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2002.

Mosch en Verhoeven 2003

R.H.J. Mosch en I. Verhoeven, *Blauwe ogen of zwart op wit? Een contingentiebenadering van vertrouwensmechanismen*, WRR-discussionpaper nr. 1, 2003.

Netwerk Huiselijk geweld

http://www.ministerievanjustitie.nl/b_organ/nhg/index.htm.

Ohm en Schilperoort 2003

F.A. Ohm en H.J. Schilperoort, *Waarborgen voor gelijke toegang tot het recht*, NJB 2003, p. 966 e.v.

Ombudsman 2003

Rapport Stichting de Ombudsman Hilversum, *Letselschaderegeling 'Onderhandelen met het mes op tafel, of een zoektocht naar de redelijkheid'*, Hilversum 2003.

Ombudsman 2004

Ombudsman, *Jaarverslag 2003*, Den Haag 2004. te raadplegen via <http://www.ombudsman.nl/jaarverslagframe.html>.

Parker 1999

Ch. Parker, *Just lawyers: regulation and access to justice*, Oxford: Oxford University Press 1999.

Peper e.a. 1999

A. Peper e.a., *Bemiddelen bij conflicten tussen burens: een sociaal-wetenschappelijke evaluatie van experimenten met Buurtbemiddeling in Nederland*, Delft: Eburon 1999.

Posner 1994

R.A. Posner, *Sex and reason*, Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press 1994.

Posner 2000

E.A. Posner, *Law and Social Norms*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press 2000.

Pruitt en Kim 2004

D.G. Pruitt en S.H. Kim, *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*, Third Edition, New York: McGraw-Hill 2004.

Raad voor de Journalistiek 2003

Jaarverslag Raad voor de Journalistiek 2002.

Raad voor de Rechtspraak 2002

Commissie verbeteringsvoorstellen, Interim-rapport, RvR 2002, te raadplegen via:
http://www.rechtspraak.nl/Raad_voor_de_rechtspraak/.

Schuyt 1976

C.J.M. Schuyt, C.A. Groenendijk, B.P. Sloot, *De weg naar het recht: een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer: Kluwer 1976.

Schwitters 2000

R.J.S. Schwitters, *Advocaten en notarissen: rechtshulpverleners tussen professie en commercie*, in: R.J.S. Schwitters (red.), *Recht en samenleving in verandering*, Deventer: Kluwer 2000.

SCG 2003

Jaarverslag Stichting Geschillencommissie 2002.

Shapiro en Varian 1999

C. Shapiro en H.L. Varian, *Information rules: a strategic guide to the network economy*, Boston: Harvard Business School Press 1999.

Schmitz 2001

Patrick W. Schmitz, *The Hold-Up Problem and Incomplete Contracts: A Survey of Recent Topics in Contract Theory*, *Bulletin of Economic Research* 2001, p. 1-17.

Stic 2002

Jaarverslag Stic 2002, te raadplegen op <https://www.stic-nederland.nl/index.php>

SGC

Site van de Stichting Geschillencommissies voor consumentenzaken: www.geschillencommissie.nl.

Stichting Klachten Politieoptreden

Jaarverslagen van de Stichting Klachten Politieoptreden Amsterdam-Amstelland.

Stiglitz 2002

J.E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, Third Edition, New York: Norton 2002.

Sudarshan 2003

R. Sudarshan, *Rule of Law and Access to Justice: Perspectives from UNDP Experience*, UNDP Paper 2003, te downloaden van www.undp.org/oslocentre/access.htm.

Terpstra en Bakker 2002

J. Terpstra en I. Bakker, *Met recht lokaal, verkorte rapportage en conclusies van de evaluatie van Justitie in de Buurt*, Enschede: IPIT 2002.

Teuling, Bovenberg en van Dalen 2003

C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, *De calculus van het publieke belang*, Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken 2003.

Tyler 2001

T. Tyler, Social justice, in: R. Brown and S. Gaertner (Eds.), *Blackwell Handbook of Social Psychology*. Volume 4: Intergroup processes, London 2001 pp. 344-366.

Verbond van Verzekeraars 2004

Verbond van Verzekeraars, *Verzekerd van cijfers 2003, publicatie op website www.verbondvanverzekeraars.nl*.

Van Velthoven en Ter Voert 2004

B.C.J. van Velthoven en M.J. Ter Voert *Geschilbeslechtingdelta 2003 Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, WODC Den Haag 2004.

Wang en Aten 2002

C.S. Wang, H.G. Aten e.a., Vervolg en berechting, in: *Criminaliteit en Rechtshandhaving*, WODC Den Haag 2002.

Weterings 1999

W.C.T. Weterings, *Vergoeding van letselschade en transactiekosten: een kwalitatieve en kwantitatieve analyse*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999.

Weterings 2004

W.C.T. Weterings, *Efficiëntere en effectievere afwikkeling van letselschadeclaims: een studie naar schikkingsonderhandelingen in de letselschadepraktijk, normering en geschiloplossing door derden*, Tilburg 2004.

Williamson 1985

O.E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: The Free Press 1985.

Wolfers en Stevenson 2003

J. Wolfers & B. Stevenson, *Bargaining in the Shadow of the Law: Divorce Laws and Family Distress*, Stanford Law and Economics Olin Working Paper No. 273, 2003.

Van Zeeland, Kamminga en Barendrecht 2003

C.M.C. van Zeeland, Y.P. Kamminga en J.M. Barendrecht, *Waar het mensen om gaat en wat het burgerlijk recht daarmee kan*, *NJB* 2003, afl. 16.

Lijst van geïnterviewde personen

Bij het schrijven van hoofdstuk 5 hebben we dankbaar gebruik gemaakt van de kennis van de hierna genoemde door ons geïnterviewde personen.

Mr. dr. M.J. Borgers, Universitair hoofddocent, Departement Strafrechtwetenschappen, Universiteit van Tilburg

Mr. L.B. Klemann, Advocaat en beleidsmedewerker, Consumentenbond

Mr. F.A. de Lange, Onderzoeker, departement Staats- en Bestuursrecht, Universiteit van Tilburg

Mr. R.G.J. Lauwerier, Onderzoeker, departement Staats- en Bestuursrecht, Universiteit van Tilburg

Mr. K. Peters, Beleidsmedewerker, Consumentenbond

Prof. mr. P. Vlaardingbroek, hoogleraar personen- en familierecht, departement Privaatrecht, Universiteit van Tilburg

Bijlage 4

Geraadpleegde deskundigen

Bijlage 4 Lijst van geraadpleegde personen

179

rmo advies 32

Lijst van geraadpleegde personen

Prof. mr. J.M. Barendrecht, hoogleraar privaatrecht Centrum voor aansprakelijkheidsrecht, Universiteit van Tilburg

Prof. dr. J.F. Bruinsma, hoogleraar rechtssociologie Universiteit Utrecht

Mr. A.H. van Delden, voorzitter Raad voor de Rechtspraak te Den Haag

Drs. R.R.X. Heijkant, senior beleidsmedewerker, Afdeling Rechtsbijstand, Schuldsanering en Conflictbemiddeling, ministerie van justitie

Prof. mr. N.J.H. Huls, hoogleraar rechtssociologie, Erasmus Universiteit Rotterdam en Rijksuniversiteit Leiden

Mr. Y.P. Kamminga, onderzoeker Centrum voor aansprakelijkheidsrecht, Universiteit van Tilburg

Mr. K. Krijnen, Directie Toegang Rechtsbestel, hoofd Afdeling Juridische Beroepsgroepen en Tolken, ministerie van justitie

Mw. mr. dr. M. Malsch, senior onderzoeker Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtspleging te Leiden

Mr. dr. E. Niemeijer, plv. directeur WODC te Den Haag

Drs. F.A. Ohm, directeur Raad voor Rechtsbijstand te Amsterdam

Drs. A. Pemberton, stafmedewerker Landelijk Bureau Slachtofferhulp Nederland te Utrecht

Mr. dr. P.R. Rodrigues, hoofd afdeling Onderzoek & Documentatie Anne Frankstichting te Amsterdam

Mw. N. Salomons, Ombudsman te Amsterdam

Mw. prof mr. dr. J. de Savornin Lohman, emeritus hoogleraar Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming Universiteit van Amsterdam, voormalig lid van de RMO

Mw. drs. T. Schalm, senior beleidsmedewerker directie Marktwerking directoraat-generaal voor Marktordening & Energie bij het ministerie van Economische Zaken

Mw. drs. L.H.G. Soons, beleidsmedewerker directie Marktwerking directoraat-generaal voor Marktordening & Energie bij het ministerie van Economische Zaken

Mw. Mr. M.A.J. Thomassen, beleidsadviseur, Afdeling Rechtsbijstand, Schuldsanering en Conflictbemiddeling, ministerie van justitie

Mw. dr. M.J. ter Voert, senior onderzoeker WODC te Den Haag

Drs. P. Wagenmaker, Directie Toegang Rechtsbestel, Hoofd Afdeling Rechtsbijstand, Schuldsanering en Conflictbemiddeling, ministerie van justitie

Overzicht van uitgebrachte adviezen

Adviezen (genummerd)

2004

- Toegang tot recht. Advies 32, december 2004 (ISBN 9012107423)
- Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. Advies 31, december 2004 (ISBN 9012107415)
- Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. Advies 30, oktober 2004 (ISBN 9012107237)
- Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor debat. Advies 29, mei 2004 (ISBN 9012105862)
- Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. Advies 28, mei 2004 (ISBN 901210565x)

2003

- Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. Advies 27, september 2003 (ISBN 9012099986)
- Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Advies 26, januari 2003 (ISBN 9012098106)

2002

- De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. Advies 25, november 2002 (ISBN 9012097584)
- Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. Advies 24, november 2002 (ISBN 9012097576)
- Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen-en-waardendebat. Advies 23, november 2002 (ISBN 901209755x)
- Werken aan balans. Remedies tegen burn-out. Advies 22, juli 2002 (ISBN 9012096863)
- Educatief centrum voor ouder en kind, Advies over voor- en vroegschoolse educatie. Advies 21, juni 2002 (ISBN 9012095727)
- Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Advies 20, mei 2002 (ISBN 9012095638)

2001

- Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. Advies 19, september 2001 (ISBN 9012093465)
- Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. Advies 18, juni 2001. (ISBN 9012093198)
- Instituties in lijn met het moderne individu. De sociale agenda 2002-2006. Advies 17, mei 2001. (ISBN 9012090660)
- Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. Advies 16, maart 2001 (ISBN 9012090679)

2000

- Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. Advies 15, december 2000 (ISBN 9012090636)
- Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Advies 14, september 2000 (ISBN 9012090814)
- Wonen in de 21^e eeuw. Advies 13, september 2000 (ISBN 9012090644)
- Alert op vrijwilligers. Advies 12, juni 2000 (ISBN 9012090733)
- Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. Advies 11, juni 2000 (ISBN 9012090628)
- Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Advies 10, maart 2000 (ISBN 903991706X)

1999

- Nationale identiteit in Nederland. Advies 9, september 1999 (ISBN 9039916942)
- Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. Advies 8, juni 1999 (ISBN 9039916292)

1998

- Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. Advies 7, december 1998 (ISBN 9039915334) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915342)
- Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. Advies 6, december 1998 (ISBN 9039915326) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915423)

1997

- Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. Advies 5, december 1997 (ISBN 9039914605) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039914591).

- Kwaliteit in de buurt. Advies 4, november 1997 (ISBN 9039914567)
- Werkloos toezien? Activering van langdurig werklozen Advies 3, juni 1997 (ISBN 9039913021)
- Stedelijke vernieuwing. Advies 2, juni 1997 (ISBN 9039913579)
- Vereenzaming in de samenleving. Advies 1, maart 1997 (ISBN 9039912890)

Adviezen (zonder nummer) uitgebracht in samenwerking met andere adviesraden

2003

- Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. Advies van de RMO, uitgebracht aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Werkdocument 1, november 2003

2001

- Etniciteit, binding en burgerschap. Bijlage II: Eigenheid en diversiteit. In samenwerking met de Raad voor Openbaar Bestuur, april 2001
- Samen naar de taalschool. Allochtone levende talen in perspectief. Bijlage 1: Onderwijs in allochtone levende talen. In samenwerking met de Onderwijsraad, november 2001

2000

- Gezond zonder zorg, augustus 2000 (ISBN 9057320622) met achtergrondstudies (ISBN 905732069X en 9057320630). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.

1999

- Verslavingszorg herijkt. Advies over een besturingsmodel voor verslavingszorg en verslavingsbeleid, juli 1999 (ISBN 9057320460) met afzonderlijke achtergrondstudies (ISBN 9057320460, 9057320460, 9057320479). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.
- Zorgarbeid in de toekomst. Advies over de gevolgen van demografische ontwikkeling van vraag en aanbod zorg(arbeid), april 1999 (ISBN 9039915350) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915369). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.

1998

- Voorschools en buitenschools. Dwarsverbindingen, verantwoordelijkheden, In samenwerking met de Onderwijsraad, juni 1998.

Briefadviezen

- Enkele aspecten van de ruimtelijke inrichting 2030, november 1997.

Onderzoeken

2004

- "Nee ik voel me nooit onveilig" Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, H. Elffers en W. de Jong in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 5, oktober 2004 (ISBN 9077758054)
- Ouderen en maatschappelijke inzet. Sociaal en Cultureel Planbureau, K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 4, september 2004 (ISBN 9077758046)
- Financiële prikkels voor werknemers bij uittrekking. Stichting voor Economisch Onderzoek, I. Groot en A. Heyma in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 3, augustus 2004 (ISBN 077758038)
- Vergroten van de sociale veiligheid door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? Sociaal en Cultureel Planbureau, K. Wittebrood en M. van Beem in opdracht van de RMO. Werkdocument 2, augustus 2004 (ISBN 907775802x)

Adviezen van de RMO zijn te bestellen bij:

Sdu klantenservice

Tel.: 070-3789880

Fax: 070-3789783

Of te downloaden van onze website, www.adviesorgaan-rmo.nl