

Aan de Minister voor Rechtsbescherming
Aan de Tweede Kamer Commissie voor Justitie en Veiligheid

Referentie: **Totaal aantal pagina's:** 5 **Datum:** 29/01/2019

Onderwerp: Rechtsbijstand (AO 30/31 januari 2019) en rechterlijke macht (AO 31 januari 2019)

Geachte Minister Dekker,

Geachte leden van de Tweede Kamer Commissie voor Justitie en Veiligheid,

Wij hebben kennisgenomen van de voorstellen van de Minister van Rechtsbescherming d.d. 8 november 2018 over de Rechtsbijstand en van de stukken voor het Algemeen Overleg van 31 januari 2019 over de rechterlijke macht. Wij reageren daarop vanuit het perspectief van de burgers die rechtvaardige oplossingen zoeken voor hun rechtsproblemen.

Onze reactie is zoveel mogelijk gebaseerd op data die wijzelf en andere instanties hebben verzameld. Ook voeren wij als Nederlands innovatie-instituut voor de juridische sector veel achtergrondgesprekken met vernieuwers en leiders in de sector. Wij volgen bovendien intensief de buitenlandse ontwikkelingen.

Algemene strategie

In het Regeerakkoord 2017 en tijdens de Begrotingsbehandeling 2019 hebben regering en parlement zich verbonden aan meer probleemoplossende rechtsbijstand, maatschappelijk effectieve rechtspraak, meer herstelrecht, meer mediation en een wijze van geschiloplossing die zaken minder op de spits drijft

Deze algemene strategie sluit aan bij hoe de meeste rechtsproblemen tussen burgers worden opgelost: door onderlinge overeenstemming (37%) of door interventies van rechters (4%) en andere (overheids)beslissers (10%). Die interventies worden steeds meer gericht op het beheersbaar maken van de situatie door een combinatie van interventies. Burgers geven in bevolkingsonderzoek ook aan dat zij behoefte hebben aan hulp bij het ontwikkelen van oplossingen: zicht op hun rechtspositie, contact leggen met de andere partij, bemiddeling, financiële en psychologische hulp en hulp bij het voeren van procedures (WODC Geschilbeslechtingdelta 2014).

De verschillen in zelfredzaamheid van burgers zijn intussen groot. Waar "zelfhulp" nu al een 60% aandeel heeft in de bereikte oplossingen (WODC), zodat het zinvol is om die verder te versterken, is er ook een groep die (zeer) veel begeleiding en inkadering nodig heeft (WRR).

Bij het verder vormgeven van de rechtspleging is het belangrijk om de wenselijke oplossingen en uitkomsten voor de burger centraal te stellen. Die einddoelen worden steeds duidelijker in onderzoeken en actieplannen voor de ketens in de rechtspleging, die zijn gebaseerd op consultatie van de burger en onderzoek naar diens rechtsbehoeften.

- De rechtspleging leidt er bijvoorbeeld idealiter toe dat scheidingsconflicten worden opgelost door afstemming tussen de ex-partners, zo nodig met behulp van stevige interventies om de belangen van kinderen en ouders te beschermen (Platform Rouvoet).
- Bij ernstige ongevallen, waarbij mogelijk verwijtbaar handelen een rol speelt, hebben de betrokkenen behoefte aan zicht op wat gebeurd is, en waarom, met op herstel gerichte interventies om door te kunnen met hun leven en op een afgestemde sanctie.

- Betekenisvolle interventies in de strafrechtspleging.
- Schulden worden gesaneerd en het aangaan van nieuwe schulden wordt voorkomen (Actieplan Schulden).
- In burencollicten wordt de communicatie hersteld en worden de bronnen van hinder weggenomen.

Eerlijke en werkbare uitkomsten, in lijn met algemeen aanvaarde normen uit het materiële recht, dat is waar het de burger om gaat. Totstandgekomen in processen waarin die burger zelf betrokken is en waarbij ook mensen met minder vaardigheden of financiële middelen eerlijke uitkomsten bereiken.

Naar mate die wenselijke uitkomsten en procedures duidelijker zijn, kunnen degenen die werkzaam zijn in de rechtspleging zich daar beter op richten, kan beter worden onderzocht wat werkt en kunnen procedures sneller meer effectief worden (*evidence based werken*).

Meer data over uitkomsten zijn nodig

In het debat over de rechtsbijstand bleek dat er grote behoefte is aan data over hoe het systeem werkt. De juridische sector zou veel meer systematisch data over de uitkomsten van interventies voor de burger beschikbaar moeten hebben. De gegevens die er zijn, bevatten een aantal indicaties dat er nog veel werk te doen is om de burger beter te bedienen:

- Slechts 42% van de problemen die burger in een periode van vier jaren ervaart zijn in de ogen van die burger aan het einde van die periode geheel opgelost (Hiil survey 2014). 68% van degenen die actie ondernemen bereikt het belangrijkste einddoel geheel of gedeeltelijk (WODC). In een onderzoek van de Raad voor de Rechtsbijstand bleek dat bij het inschakelen van een advocaat na drie maanden 18% van de problemen geheel is opgelost, 16% grotendeels. 46% loopt nog en 20% van de problemen is (definitief) niet opgelost.
- Een steeds kleiner deel van de problemen wordt via een interventie van de rechter opgelost (4% in 2014, WODC). De advocatuur is betrokken bij 13% van de geschillen, bij 9% van de oplossingen door overeenstemming en 27% van de oplossingen via een beslissing (WODC).
- Voor de belangrijkste geschillen waar de burger mee te maken kan krijgen, bestaan rapporten die deze routes evalueren. De algemene lijn daaruit bevestigt de noodzaak om het oplossingsvermogen te vergroten. De routes naar oplossingen zijn gejuridiseerd, ondoorzichtig, complex en veelal langdurig.

Voorstellen rechtspraak en rechtsbijstand

Deze indicaties zijn mede de achtergrond van de experimenten voor maatschappelijk effectieve rechtspraak die nu gepland zijn. In al die experimenten is de tendens terug te zien dat de rechter zich meer gaat specialiseren op het soort problemen van de burger, dichter opereert bij de sociale omgeving waarin het probleem zich afspeelt en zich meer richt op overeenstemming tussen partijen. Procedures worden eenvoudiger, minder gejuridiseerd en toegankelijker.

Tegelijkertijd is de rechterlijke macht nog bezig om de huidige procedures te versterken. Het programma KEI voor de automatisering van de rechtspraak was niet gericht op aansluiting bij de behoeften van de burger en op de toekomstige meer innovatieve taakvervulling door de rechter. In de professionele standaarden die de rechtspraak heeft ontwikkeld, gaat het meer om vastlegging van huidige werkwijzen dan om oriëntatie op de soort interventies die het beste werken voor de problemen van de burger.

Over de rechtsbijstand heeft de minister al verdergaande voorstellen gedaan. De experts die aan de consultaties hebben deelgenomen, constateerden dat procedures bij de rechter vaak geen oplossing bieden voor het werkelijke probleem. Daaruit zijn de voorstellen ontstaan om voor de meest voorkomende rechtsproblemen nieuwe routes of pakketten in te richten, die burgers binnen redelijke tijd en tegen een vooraf duidelijke totaalprijs een oplossing bieden.

De nieuwe visie op rechtshulp versterkt de stappen naar oplossingen die blijkens onderzoek vaak effectief zijn. Door deze manier van werken krijgt de rechtzoekende uitzicht op rechtshulp en rechtspraak die meer aansluit bij wensen van burgers:

- onderzoek naar het achterliggende probleem (diagnose en triage);
- informatie aan burgers die het zelf-oplossend vermogen versterkt en mensen meer controle geeft over het proces;
- hulp bij overleg en onderhandeling (waaronder bemiddeling); en
- oplossingsgerichte interventies door een gespecialiseerde, snel en makkelijk toegankelijke rechter, of een andere beslissende instantie.

De voorstellen van de minister liggen ook in lijn met de strategieën voor verbetering van de toegang tot het recht die internationaal gangbaar zijn. De vele commissies en taskforces die in andere landen naar toegang tot recht hebben gekeken, adviseren steeds in deze richtingen. Innovatie in de sector is er ook op gericht om deze trends te ondersteunen (zie ons rapport Understanding Justice Needs, 2018).

Het streven van de minister om de nieuwe oplossingsvormen niet alleen voor de doelgroep van de gefinancierde rechtshulp ter beschikking te stellen, maar ook voor andere particulieren, kan de toegang tot recht nog verder vergroten. Voor rechtzoekenden die weinig zelfredzaam zijn, is het waarschijnlijk wel nodig om aparte “pakketten” te ontwikkelen met meer persoonlijke hulp.

Deze voorstellen kunnen leiden tot een betere rechtspleging, die meer burgers bereikt en meer van hun problemen sneller oplost. De bereidheid van rechtzoekenden, hun omgeving of overheden om voor die oplossingen te betalen, zal dan ook toenemen.

Klimaat waarin de voorstellen landen

Deze voorstellen landen echter in een klimaat waarin het moeilijk is om de ogen gericht te houden op het einddoel van een betere rechtspleging. We noemen een aantal elementen:

- Het frame van kostenbesparing is nog dominant in de discussie. Een voorbeeld is de opdracht die nu loopt om de rechtspraak door te lichten op besparingsmogelijkheden. De kostenstijgingen in de rechtsbijstand zijn al tot staan gebracht, maar besparing blijft een reden voor de voorstellen.
- De overheid wordt gezien als de enige financier, zodat het ministerie tegenover de juridische beroepen en magistratuur komt te staan.
- Sociale advocaten en rechters, die binnen de huidige kaders met veel moeite en met lange werkdagen hun wettelijke rol vervullen, ervaren de voorstellen als een diskwalificatie van hun manier van werken: ze zouden bijvoorbeeld te veel procederen, terwijl een procedure bij de rechter vaak onontbeerlijk is om patstellingen te doorbreken.
- Binnen de huidige juridische kaders werkend, en tegelijkertijd proberend de problemen van burgers daarbuitenom op te lossen, raken rechters en advocaten overbelast en/of onderbetaald. Dit geldt ook voor officieren van justitie en politie.
- Verwachtingen zijn gewekt dat vergoedingen zouden kunnen groeien.
- Het beroep op sociale advocatuur en de rechtspraak neemt af, mede doordat het aanbod niet goed aansluit op de vraag. Daardoor sluiten kantoren en komt men in een neergaande spiraal terecht.
- De voorstellen voor de rechtsbijstand lopen voor op de ontwikkelingen bij de rechtspraak. Advocaten die zich richten op overeenstemming, herstel van verhoudingen en effectieve oplossingen missen dus nog een route naar de rechter die daarbij aansluit.

- De overheid is ook partij in conflicten (overigens vaak in een tussenkomende rol: het achterliggende conflict speelt vaak tussen burgers). Daarom wordt zij niet geheel vertrouwd in haar intenties.
- Innovatieve vormen van rechtspleging worden als bedreiging voor posities gezien en niet als onderdeel van vernieuwde diensten die het bereik van de rechtspleging kunnen vergroten: van mediation en ZSM (nieuwe werkwijze OM, verbonden met strafbeschikkingen) tot en met online platforms voor juridisch advies, documenten en integrale geschiloplossing.
- Aanbieders van innovaties zijn afhankelijk van advocaten en rechters om hun doelgroepen te kunnen bedienen. Want belangrijke handelingen zijn aan advocaten en rechters voorbehouden. De regels voor advocatuur en rechtspraak verhinderen vaak dat zij de best werkende behandelingen en technieken voor de rechtzoekende kunnen benutten. Die regels verhinderen ook dat schaalbare en gestandaardiseerde dienstverlening en behandelingen ontstaan, zoals bijvoorbeeld in de zorg.
- De conflicten die daaruit ontstaan verhinderen samenwerking en vernieuwing. Vernieuwers komen tegenover de juridische beroepsbeoefenaren te staan.
- Daardoor blijven innovaties die de werkomstandigheden en de effectiviteit zouden kunnen verbeteren onbenut. Voorbeelden zijn het niet benutten van *state of the art* casemanagement-systemen en online ondersteuning van geschiloplossing door de rechtbanken en het niet inzetten van mediation of online gefaciliteerde dienstverlening door advocaten. Dit leidt niet alleen tot schade voor de partijen die investeren in innovatie, maar ook tot verspilling van geld en het niet beschikbaar komen van innovatie voor de burger. Dat kan over de jaren optellen tot grootschalige onrechtvaardigheid, die had kunnen worden voorkomen.

Transitie en verbetering van klimaat

Alles bij elkaar is de rechtspleging in een omvangrijke transitie terechtgekomen. Deze lijkt onvermijdelijk als de rechtsstaat meer burgers beter wil bedienen en door de vooruitgang in kennis, in technologie en in de verwachtingen van de burger. Door die transitie zullen werkwijzen en rollen in de rechtspleging gaan veranderen.

Om de transitie in goede banen te leiden, kunnen de minister en de Tweede Kamer het volgende overwegen:

- Een goed proces om de transitie te begeleiden: met gedeeld eigenaarschap, focus op het belang van burgers bij een goede rechtspleging en erkenning van de problematiek van de beroepsgroepen.
- Zichtbaar en meetbaar maken van te bereiken doelen voor de burger. Continue feed-back op behaalde uitkomsten en data-verzameling. Van terugkoppeling na een vonnis in een echtscheiding tot en met het zichtbaar maken van herstel of bereikte vergelding in strafzaken.
- Een gedeelde strategie in de sector voor de samenhangende veranderingen die nodig zijn om de transitie goed door te komen. Met overgangsregelingen en ondersteuning voor groepen beroepsbeoefenaren die met de grootste onzekerheden te maken hebben, zoals de sociale advocatuur.

Voor deze processen bestaan (internationaal en in andere sectoren) voorbeelden die als inspiratie kunnen dienen.

Eerste stappen

Concrete eerste stappen die de minister en de Tweede Kamer in het komende overleg zouden kunnen overwegen om de transitie in goede banen te leiden, zouden bijvoorbeeld kunnen zijn:

- Beoordeling van de nieuwe plannen voor automatisering binnen de rechtspraak en het Jaarplan voor de rechtspraak aan de hand van de beoogde uitkomsten voor de burger.

- De vijf belangrijkste knelpunten benoemen en wegnemen om de werklast te verlichten bij de sociale advocatuur en de rechtspraak.
- Op korte termijn een betere beloning voor de vijf interventies van sociale advocatuur en rechterlijke macht, die het meeste bijdragen aan betere uitkomsten voor de burger.
- Toetsing van financieringsmodellen en ontwikkeling van modellen die financiering zoveel mogelijk koppelen aan uitkomsten voor de burger. Met passende bijdragen van burgers en overheden die profijt hebben van de interventies of die de geschillen het beste hadden kunnen voorkomen.
- Binnen 6 maanden ontwikkelen van voorbeelden en prototypes van rechtshulp pakketten en daarop aansluitende maatschappelijk effectieve rechtspraak. Bij voorkeur door de sector zelf, in een open proces, maar wel door het ministerie gefaciliteerd, zodat vernieuwers van buiten, de sociale advocatuur en de rechtspraak onder gelijke omstandigheden aan de vernieuwing kunnen meewerken.
- Inrichting van een organisatie waarin voorbeelden, prototypes en interventies op hun effectiviteit en rechtvaardigheid voor de burger kunnen worden getoetst. Onafhankelijk van de bestaande disciplines, beroepen en belangen, waaronder het eigen belang van de overheid.

Wij zijn graag bereid nadere informatie te verschaffen en achterliggende data en rapporten met de minister en de commissie te delen.


Sam Muller en Maurits Barendrecht

CEO en Research Directeur Hiil