

Factsheet Toegang tot Recht en Sociale Advocatuur

Sociale advocaten zijn ongerust over hun toekomst. Zij vragen de overheid om beloning voor de uren die zij werkelijk maken. Dit is één van meerdere signalen dat de rechtspleging moeizaam werkt voor de doelgroep. Deze factsheet geeft inzicht in data over de rol van de sociale advocatuur bij de toegang tot het recht, en in bestaande analyses hoe die rol zou kunnen worden versterkt. Doel is om de dialoog over de toekomst van de rechtsbijstand, die (weer) op verschillende plekken plaatsvindt, te informeren en te stimuleren. Daarom wordt deze notitie toegezonden aan Kamerleden, beleidsmakers, bij HiiL bekende stakeholders en journalisten. Het perspectief is vooral dat van gebruikers van het rechtssysteem. Wat hebben zij nodig? Op welke soort innovatie zouden zij hopen?

Agenda	1
Inleiding: Opkomen voor mensen	2
Welke rechtsproblemen?	2
Welke concrete resultaten beogen mensen en krijgen zij die?	3
Emotionele en rechtvaardigheids-behoefte	4
Welke vorm van hulp zoeken mensen?	4
Wat zijn de kosten voor gebruikers van recht?	4
Rol van sociale advocatuur en anderen in rechtsbijstand	5
Percepties van gebruikers en van sociale advocaten	5
Bedrijfsvoering: Orderegels verhinderen aansluiting vraag en aanbod?	6
Bestede tijd en complexiteit van procedures: een dilemma	6
Routes naar oplossingen: 5 innovatiestrategieën	7
Kansen voor overheid en sociale advocatuur	8

Agenda

Deze problematiek staat als volgt op de agenda:

- Debat 1 februari 2018 Tweede Kamer over [Rapport Commissie Van der Meer](#): sociale advocaten maken meer uren dan waar zij voor worden gehonoreerd, Regeerakkoord maakt daar geen geld voor vrij;
- Aangekondigde actie sociale advocatuur op het Plein op die dag;
- In de hoorzitting van 25 januari in de Tweede Kamer werd innovatie vaak als oplossingsrichting genoemd;
- Hoorzitting Eerste Kamer over rechtsstaat 6 februari;
- [Dialoog over toekomst rechtsbijstand](#) als aangekondigd door Minister Dekker als reactie op Rapport Commissie Van der Meer;
- Strategie-traject Raad voor Rechtsbijstand;

- Uitvoering Regeerakkoord: innovatie van de rechtspleging, in het bijzonder voor schulden, scheiding, burenzaken, herstelrecht in het strafrecht;
- Traject Platform Scheiden zonder schade onder leiding van André Rouvoet; resultaten verwacht eind februari;
- Innovatie Rechtspleging Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en Hiil in 2018.

Inleiding: Opkomen voor mensen

De sociale advocatuur komt op voor mensen in nood. Vaak is die nood existentieel en soms ook structureel. Mahatma Gandhi en Nelson Mandela begonnen als advocaten. Martin Luther King maakte mensenrechten tastbaar. Zij maakten diep contact met de emoties en behoeften van de mensen waarvoor ze opkwamen. Wisten die pakkend te verwoorden. Ze deden een beroep op normen van menselijkheid en rechtvaardigheid. En zochten steeds weer de verbinding met machthebbers om tot gelijkwaardigheid te komen.

Met die attitude, en vanuit die waarden, komen sociale advocaten op voor mensen in nood. Soms ontstaat die nood door achterstelling. Soms door kwaadaardig handelen van anderen. Regelmatig ook door ondoorgroondelijke overheidsprocedures. Of door een gebrek aan eigen competenties van de cliënt. Soms door een gebrek aan zelfbeheersing of zelfs een totaal ontbreken van ieder normbesef. Maar het blijven mensen die klem zitten en die eerlijke oplossingen nodig hebben.

De sociale advocatuur is ook onderdeel van een ingewikkeld rechtssysteem met subsidiestromen. Het is een bedrijfsmatige activiteit met kosten en inkomsten. Om op al die aspecten goed zicht te krijgen, en ze in samenhang te zien, is moeilijk. Maar er zijn wel data en onderzoeken die al richting geven.

Deze notitie is geschreven vanuit de missie van Hiil: dat mensen in staat zijn de meest urgente rechtsproblemen te voorkomen en op te lossen. Hiil gaat daarbij uit van de problemen zoals mensen die ervaren en van rechtvaardigheid van procedures/oplossingen zoals mensen die krijgen. De waarden van Hiil zijn *evidence-based*, *non-judgmental* en *co-creation*.

Hieronder verwijzen we ook naar eerder eigen onderzoek. We zijn in de laatste jaren vaak door overheden ingeschakeld en hebben (internationale) trendrapporten over deze materie gepubliceerd.

Welke rechtsproblemen?

In 2014 hebben zowel het WODC ([Geschilbeslechtingdelta 2014](#)) als Hiil bevolkingsonderzoek gedaan naar de rechtsproblemen die mensen in Nederland ervaren. Deze databases kunnen gedetailleerd antwoord geven op de volgende vragen:

- Hoe vaak komt welk probleem voor? (epidemiologie, belangrijk voor capaciteitsontwikkeling)
- Wat is de impact van problemen op het leven van mensen? (van belang voor prioritisering)

Dit is het algemene beeld:

- Top 5 problemen met gemiddeld de grootste impact op mensenlevens: Huiselijk geweld, scheiding, schulden, problemen met kinderen/jeugdzorg, ontslag. Rond de helft van respondenten zegt dat het leven daar in (zeer) grote mate negatief door is beïnvloed. Ook hoge impact: Problemen rond medische behandeling, letselschade, problemen met politie en justitie (strafrecht), pesterij/discriminatie/seksuele intimidatie, laster/smaad (op sociale media).
- Deze problemen ontstaan ieder 30,000 tot 100.000 keer per jaar.
- Gemiddeld minder impact hebben burenp Problemen, huurproblemen en consumentenproblemen (100.000 tot 600.000 keer per jaar).

Het beeld dat de overheid “tegenpartij” is van de cliënt (vaak naar voren gebracht door de sociale advocatuur) behoeft aanvulling:

- Formeel is vaak de overheid de andere partij (strafrecht, administratieve procedure).
- In het onderliggende conflict is de overheid vaak eerder de tussenkomen de derde: de echte andere partij is ook een particulier (huiselijk geweld, schulden, burenrudies die uit de hand lopen of in een administratieve procedure; pesterij, discriminatie, seksueel geweld).

Welke concrete resultaten beogen mensen en krijgen zij die?

Hier is eigenlijk nauwelijks onderzoek naar gedaan. Er zijn geen systematische evaluaties van de werking van de routes naar oplossingen. Wat is het concrete resultaat dat mensen in schulden bereiken? Te denken valt aan gesaneerde schulden en voorkomen van terugval. Hoe zit dat bij een mislukte medische behandeling: een herstelbehandeling, duidelijkheid over wat er is gebeurd en (financiële) steun bij verder herstel? Wat is een goed eindresultaat bij scheiding, voor een verdachte van huiselijk geweld of voor een lid van een drugsbende?

Uit [WODC data](#) blijkt wel:

- Dat het resultaat meestal de vorm heeft van een overeenkomst: een serie afspraken. In 2014 werd 42% van de geschillen opgelost door een overeenkomst. 9% door een beslissing, 51% in het totaal.
- Dat dit probleemoplossend vermogen, en met name het vermogen om onderling af te stemmen, terugloopt (in 2009 was dat nog respectievelijk 53%, 7%, 60%). Zie uitvoerig het Hiil rapport [Menselijk en rechtvaardig](#) uit mei 2017.
- Dat 5% van de problemen na 4 jaar nog niet is opgelost. In een [onderzoek](#) onder toevoegings-gebruikers van de Raad voor Rechtsbijstand bleek dat 18% van de problemen geheel was opgelost, 16% grotendeels. Twee derde van de problemen waren dus (nog) niet opgelost (januari 2018).

In het genoemde rapport bracht Hiil globaal de ontwikkelingen in de belangrijkste geschiloplossings-ketens in kaart. Wat daarin opviel:

- Geen duidelijke verantwoording van de werking van de ketens;
- Geen duidelijke eindverantwoordelijke;
- Hardwerkende professionals, veel pilots, weinig opschaling.

- Systeem zit vast. Leiders uit de juridische sector constateerden dat al in 2015 ([Nederlands Juristenblad 2015/1485](#)) en droegen oplossingen aan.

Emotionele en rechtvaardigheids-behoefte

Er is nationaal en internationaal veel onderzoek gedaan naar wat slachtoffers en andere gebruikers van recht onder rechtvaardige oplossingen verstaan. Ondanks alle individuele verschillen, is rechtvaardigheid een notie met ongeveer zeven vaste dimensies. In niet-academische taal:

- Respect, erkenning als persoon, van de moeilijke situatie.
- Gehoord worden, mee kunnen doen in het zoeken naar de oplossing.
- Informatie, weten hoe de route zal verlopen, wat je kunt doen, wat anderen zullen doen.
- Distributieve rechtvaardigheid (hoeveel krijgt ieder, hoeveel draagt ieder bij, hoeveel vergelding);
- Herstel: van nadeel, van emotionele schade, verhoudingen; voorkomen herhaling;
- Werkbare oplossingen (op tijd, effectief voor behoeften, nageleefd);
- Transparantie: Wat is er gebeurd, hoe is dat te verklaren? Waar is de oplossing op gebaseerd? Wat kregen anderen in een soortgelijke situatie?

Hiil heeft data uit 2014 (deels gepubliceerd en verder opvraagbaar) over hoe gebruikers van het recht in Nederland en andere landen hun (route naar) oplossingen “scoren” op deze punten.

- Wisselend, maar gemiddeld matig tot net voldoende.
- Scheidingstrajecten hebben de laagste waardering. Ontslagtrajecten een aanmerkelijk hogere.

Welke vorm van hulp zoeken mensen?

Het [WODC onderzoek](#) (Tabellen bij hoofdstuk 6) vraagt ook wat mensen voor hulp zochten bij juristen en andere mensen die ze om bijstand vroegen. Dit zijn de meest voorkomende antwoorden:

- Advies over hoe een probleem op te lossen (48%);
- Advies over hun rechtspositie (45%);
- Bijstand in verschillende soorten procedures (25%);
- Hulp om de andere partij te benaderen (24%);
- Bemiddeling (20%);

De algemene lijn lijkt dus te zijn dat mensen hulp willen bij een eerlijke oplossing voor het probleem, in hernieuwd contact met de andere partij. Zie ook [onderzoek RvR](#) tabel 11.

Wat zijn de kosten voor gebruikers van recht?

Wat zijn kosten (financieel, tijd, emotioneel) van het traject? Uit de bevolkingsonderzoeken van Hiil en [WODC](#) blijkt:

- Mensen besteden gemiddeld weinig geld, maar met enorme uitschieters.
- Trajecten worden als zeer stressvol ervaren.
- De transparantie is vaak gering, veel aanbieders, waar kan je het beste naar toe?

Rol van sociale advocatuur en anderen in rechtsbijstand

In de bevolkingsonderzoeken uit 2014 is enig algemeen materiaal te vinden:

- Het sociale netwerk is een belangrijke bron voor informatie en advies.
- Daarnaast steeds minder maatschappelijke organisaties, steeds meer juridische organisaties. Steeds minder problemen komen bij de rechter (nog maar 4%).
- Een grote versnippering.
- Advocatuur is grootste speler, bereikt 13% van de probleemeigenaren.

Volgens de data uit 2014 van het WODC (Tabellen bij Hoofdstuk 6) krijgt de cliënt van een advocaat als voorstel:

- een gerechtelijke procedure (39%), een bezwaarschriftprocedure (12%), een tuchtzaak (2%), of een klachtprocedure (9%) te beginnen;
- In 39% van de gevallen is het voorstel om (ook) te onderhandelen;
- Verwijzen naar mediation (4%) of geschillencommissies (1%) doet een advocaat minder vaak.

Daarbij moet wel worden bedacht dat dit ook een gevolg kan zijn van de selectie van zaken die bij de advocaat komt: mogelijk is procederen daarin meer nodig. Bovendien kan de advocaat een procedure inzetten als drukmiddel om een rechtvaardig onderhandelingsresultaat te bereiken.

Percepties van gebruikers en van sociale advocaten

Hoe ziet het publiek de advocaat?

- Cliënten zijn goed te spreken over de wijze van dienstverlening (luisteren, bereikbaarheid, deskundigheid etc.). De tevredenheid daarmee is vergelijkbaar of net iets hoger dan die bij andere juridische dienstverleners (4.4 uit 5, zie [Tabellen bij Hoofdstuk 6 Geschilbeslechtingsdelta](#)).
- Zie ook recent [onderzoek](#) onder toevoegings-gebruikers door Raad voor Rechtsbijstand (met lage respons-rate).
- Op de stelling: “Met een gang naar een advocaat wordt het probleem opgelost” is de gemiddelde score die Nederlanders geven 2,9 (1= geheel oneens tot 5 = geheel eens).
- Bij mensen met ervaring in het rechtssysteem zakt dit tot 2,7 (WODC, Geschilbeslechtingsdelta - 2014).

De sociale advocatuur heeft geen positief beeld van de eigen toekomst:

- 85% is (zeer) negatief hierover, zie [onderzoek](#) Raad voor Rechtsbijstand:

“Het belangrijkste onderwerp dat hierbij aan de orde kwam was dat de gemaakte uren niet in verhouding staan tot de vergoeding. Er wordt te veel bezuinigd, waardoor kantoren moeten inkrimpen of met sluiting worden bedreigd. Voor een goed lopend kantoor zijn, aldus de rechtsbijstandverleners, meer betalende cliënten nodig. Men heeft de ervaring dat verzoeken om extra uren standaard worden afgewezen. Daarnaast spreekt men de zorg uit over de sociaal zwakkeren in de samenleving. Voorts voelt men zich binnen de sociale advocatuur niet serieus genomen. Het voornemen dat het Juridisch Loket taken gaat overnemen van de sociale advocatuur wordt als een serieuze bedreiging gezien voor de sociale advocatuur. Men vreest dat als de plannen doorgaan, de medewerkers van het Juridisch Loket op de stoel van de advocatuur zullen gaan zitten.”

- De Commissie Van der Meer heeft bevestigd dat advocaten (veel) meer uren maken dan gedekt wordt door de overheidsvergoedingen, met name in familiezaken.
- De advocatuur voor bedrijven trekt: daarin wordt (heel) goed verdiend. Er zijn enige (buitenlandse) rapporten met data die suggereren dat de omzet van advocaten voor particulieren afneemt; in ieder geval qua aandeel in de omzet in de branche.
- Deze “onbalans” heeft mogelijk gevolgen voor ongelijkheid in de samenleving, of is er een gevolg van.

Bedrijfsvoering: Orderegels verhinderen aansluiting vraag en aanbod?

Het patroon is dus dat particuliere cliënten gemiddeld weinig besteden aan advocatuur, en relatief weinig van advocaten gebruik maken, ondanks de subsidies. Het beeld van de advocatuur is niet dat van “probleemoplosser”, terwijl dat is wat de meeste mensen lijken te zoeken. Advocaten besteden (veel) meer tijd dan zij kunnen declareren (bij de overheid).

Het ligt daarom voor de hand om - naast het belangrijke gesprek over de beloningssystematiek - verder te zoeken in de volgende richtingen. Dat wordt ook vaak gesuggereerd in analyses en rapporten:

- Is de opleiding van de sociale advocatuur wel optimaal? De juridische opleiding is vrijwel geheel gericht op kennis en toepassing van wetten en arresten. Het beeld van de advocaat dat de student meekrijgt is dat van pleiter in de rechtbank. Geen kennis van rechtsproblemen en oplossings-routes. Het [convenant voor een civiel effect](#) beperkt de kennis en vaardigheden die in de sociale advocatuur worden gebruikt zeer aanzienlijk.
- Kan de sociale advocatuur meer richting neutrale probleemoplossing bewegen? De orderegels die uitgaan van partijdigheid zijn hiervoor mogelijk een beletsel. Er speelt bijvoorbeeld een discussie over het toestaan van een gezinsadvocaat.
- Hoe efficiënt zijn sociale advocatenkantoren georganiseerd? Het grote aantal eenmans- en kleine kantoren valt op. Studies verschijnen met indicaties dat advocaten in kleine kantoren maar weinig uren echt effectief voor de cliënt werken: relatief veel tijd kwijt zijn met werving, opleiding, organisatie, kennisverwerving, opbouw van netwerk, etc. etc.;
- Wat verhindert schaalvergroting, standaardisatie, vaste prijzen (in plaats van uurtarieven), multidisciplinaire samenwerking en *evidence-based* werken, zoals die plaatsvindt in andere sectoren? Welke financieringsmodellen zijn hier toegestaan? Ook hier spelen de regels voor de advocatuur een belangrijke rol. Onderzoeken bevestigen dat hier problemen zitten vanuit het oogpunt marktwerking en innovatie, zie [Hiil 2017](#) voor verdere verwijzingen.
- Hoe transparant is de aanbieding van de advocaat? Advocaten-websites vermelden specialisaties en uurtarieven, is dat voldoende voor de koper van deze diensten. Brancheonderzoeken van banken wijzen hier regelmatig op.

Bestede tijd en complexiteit van procedures: een dilemma

De tijd die een advocaat besteden moet, hangt bovendien sterk af van de complexiteit van de procedure. En daarmee de [kosten van rechtsbijstandssubsidies](#). Dit blijkt ook uit [internationale vergelijking](#).

Dat is impliciet of expliciet een (strategisch) dilemma voor de advocatuur:

- Voor de cliënten zijn eenvoudige, snelle procedures bij de rechter of een andere neutrale partij aantrekkelijk; sneller een goed en evenwichtig resultaat;
- In eenvoudige procedures is mogelijk minder vaak een advocaat nodig; concurrentie kan opkomen als de overheid het procesmonopolie afschaft;
- Een ingewikkelde procedure, met meer stappen en bij meerdere loketten, kost meer tijd die mogelijk onbeloond blijft;
- De hoogte van vergoedingen hangt ook samen met de complexiteit van de procedures; complexiteit betaalt meer;
- Proces-handelingen zijn ook wat de overheid vooral subsidieert;
- Een advocaat heeft dus een financieel belang bij meer proceshandelingen (tenzij de advocaat met ander werk meer kan verdienen in dezelfde tijd);
- Als een uurtarief kan worden gerekend (in complexe zaken) kan het voeren van langdurige procedures (financieel) aantrekkelijk zijn.

Routes naar oplossingen: 5 innovatiestrategieën

Toegang tot het recht is in alle Westerse democratieën een thema, en zeker ook in Afrika, het Midden-Oosten en Azië. In Duits-sprekende landen en Scandinavië is het thema iets minder prominent. In 2012 onderzocht HiiL de belangrijkste literatuur en bracht experts bij elkaar. Daarna zijn er nog veel task-forces en commissies geweest, ook in Nederland, maar het beeld is niet wezenlijk veranderd. Uit het onderzoek van 2012 kwam een lijst van [vijf strategieën](#) (in volgorde van prioriteit) waarin experts het meeste zien:

1. Informatie: maak informatie beschikbaar die mensen en hun sociale netwerk helpen om het probleem te doorgronden en (zelf) op te lossen of in ieder geval de route te kunnen volgen;
2. Bruggenbouwers: mensen die vanuit de probleemeigenaar, en diens behoeften, actief een brug slaan naar de andere partij, en een voor beide partijen aanvaardbare, rechtvaardige oplossing faciliteren. Een deel van de sociale advocatuur, (actieve) mediators, buurtbemiddelaars, ombudslieden, sociaal raadslieden leggen zich hier op toe.
3. Delen van kennis: in de vorm van best practices, behandelrichtlijnen, evidence-based werken.
4. Simpele procedures bij “de rechter”: op het probleem toegespitste (gespecialiseerde) procedures bij de rechter of bij een andere (verplichte) neutrale geschilleninstantie. Procedures die op tijd komen, en het conflict niet versterken (geen toernooi-model), maar mensen naar een beslissing laten toegroeien.
5. Online platforms: deze kunnen de interactie structureren, zorgen dat ieder over dezelfde informatie beschikt; taken van bruggenbouwers en rechters ondersteunen; mensen ondersteunen bij het samen oplossen van het geschil; informatie en best practices delen; IT is waarschijnlijk ook de weg naar schaalbaarheid van de oplossingen.

Dit zijn strategieën die complementair zijn. Ze versterken elkaar en vullen elkaar aan.

Kansen voor overheid en sociale advocatuur

Wat doen de overheid en de sociale advocatuur op deze terreinen? De sociale advocatuur zou een grote rol kunnen spelen bij de verdere ontwikkeling van die vijf strategieën.

Sociale advocaten zouden informatie voor rechtzoekenden en hun omgeving kunnen ontwikkelen, en publiceren. De rechtshulp zou systematisch oplossings-routes kunnen leveren zoals dat in de GGZ gebeurt. Best practices en richtlijnen kunnen ontwikkelen zoals de huisartsen dat doen. Samen met IT specialisten online platforms kunnen opzetten en samen met rechtbanken nieuwe procedures kunnen ontwikkelen. Sociale advocatenkantoren zouden hun rol van opkomen voor mensen in nood daarmee veel sterker kunnen maken. Ze zouden aantrekkelijker worden voor hun klanten en de eventuele andere financiers. De overheid zou dat kunnen bevorderen.

Er ligt een [breed appel](#) vanuit de sector om het gesprek over dit soort vernieuwingen echt aan te gaan. Maar dat blijkt moeilijk.

“De discussie over de werking en toegankelijkheid van het rechtssysteem schiet voortdurend in dezelfde groef van bezuiniging tegenover minimale rechtstatelijke waarborgen.”

Tot slot enkele observaties over de recente stand van zaken en mogelijkheden:

- Bij de belangrijkste spelers (sociale advocatuur, rechterlijke macht, JenV) laat (personeels)onderzoek steeds weer een grote overbelasting zien. Hoe kan reflectieruimte en innovatieruimte ontstaan?
- Het Parlement vraagt het Ministerie van JenV (DGRR) regelmatig om een visie op de toegang tot het recht: wat zijn de doelen (zie ook [Zes Suggesties](#) uit 2015)?
- De NOVA herzielt de gedragsregels. Hoe kan deze problematiek daarbij aan de orde komen? Wat is de visie van de NOVA op de toekomst van de sociale advocatuur?
- De Vereniging Sociale Advocatuur Nederland wil niet alleen opkomen voor sociale , advocaten, maar daarnaast ook in netwerken samenwerken. Hoe kan dat verder vorm krijgen?
- Strategie 3 en 5 krijgen tot nu toe weinig aandacht.
- Pogingen tot vereenvoudiging van procedures zijn tot nu toe kleinschalig en weinig ambitieus (strategie 4). Het Regeerakkoord spreekt van experimenten. Maar bevat ook een onderliggende visie: hoe kan die inspirerend en leiden worden?
- De sociale advocatuur kan zelf geen innovatiebudget opbrengen. Maar woordvoerders zien wel de noodzaak van innovatie.
- Hoe kan een gedeelde innovatieruimte ontstaan? Wat is de verhouding tot de huidige visie van JenV dat de stakeholders vooral uitvoeringsorganisaties zijn?
- Het Juridisch Loket is te zien als onderdeel van Strategie 1. Wat is de strategie van deze overheidsorganisatie? Wat kan de rol van private partijen zijn?
- De sociale advocatuur kan de rol van bruggenbouwer nog niet in alle opzichten waarmaken. Ligt dat (meer) op de weg van het Juridisch Loket? Dat was de richting van het rapport Wolfsen. Volgens een [recent rapport](#) loopt de samenwerking met de Raad voor Rechtsbijstand nog moeizaam (december 2017) en is ook hier behoefte aan visie.