

N. Van Manen, *De rechtshulpverleners*, Kluwer, Deventer, 1978, 271 blz.

K. Schuyt, A. Jettinghoff, E. Lambregts, F. Zwart, *Een beroep op de rechter*, Kluwer, Deventer, 1976, 315 blz.

Ondanks het feit dat de belangstelling voor rechtshulp en de praktijk van de rechtsbedeling de laatste jaren ook in België sterk is toegenomen, is hiervan nog niet erg veel te merken in theorie en praktijk. Hervormingen blijven uit en de discussie rond rechtshulp wordt nog vooral beheerst door natte-vinger-wijsheden. Iedereen die zich betrokken partij voelt, doet uitspraken op basis van persoonlijke ervaringen en ideeën, zodat beeldvorming, wishfull thinking en progressieve of konservatieve rhetoriek goede tijden beleven. Niet zo, of tenminste veel minder is dat het geval in Nederland. Niet alleen staat men in Nederland verder wat concrete realisaties betreft, maar ook de discussies zijn doorgaans van een heel ander niveau dan wat wij hier gewend zijn. Wat dat laatste betreft kan het in 1976 door K. Schuyt, K. Groenendijk en B. Sloot gepubliceerde boek *De weg naar het recht* (Deventer, Kluwer) model staan. Behoeften aan juridische hulp en ervaringen van burgers met verschillende soorten juridische hulpverlening werden in deze studie in kaart gebracht en geanalyseerd, en suggesties werden gedaan voor reorganisatie van de rechtshulp. Ondanks de soms zeer fundamentele bezwaren zowel van onderzoeks- en technische en methodologische (vgl. bv. J. Griffiths, *The distribution of legal services in the Netherlands*, *British Journal of law and Society*, Vol. 4, 1977, nr. 2, p. 260-86) als van meer politieke aard (vgl. bv. T. d'Oliveira-Prakken, *De weg naar het recht: ter opvulling van de leemte in de kennis van de leemte*, *Nederlands Juristenblad*, vol. 57, 1977, nr. 9, p. 216-21) die tegen deze studie werden ingebracht, vormt het nog steeds een *must.* ook voor wie in België bij de rechtshulpdiskussie betrokken is of wil zijn.

*De rechtshulpverleners* en *Een beroep op de rechter* zijn bedoeld als een aanvulling op resp. liggen in het verlengde van *De weg naar het recht*. Waar *De weg naar het recht* echter begroet werd als 'een belangrijk moment in de geschiedenis van de rechtshulp in Nederland' (T. d'Oliveira-Prakken, *art. cit.*, 216), is de verschijning van die beide andere studies bijna onopgemerkt voorbijgegaan. Nochtans is wat in deze studies wordt onderzocht minstens even belangrijk als wat in *De weg naar het recht* aan bod kwam. Of liever, het had even belangrijk kunnen zijn. Zoals uit de bespreking moge blijken, heeft Van Manen het zich echter wat al te gemakkelijk gemaakt in *De rechtshulpverleners*, terwijl *Een beroep op de rechter* meer vragen oproept dan beantwoordt.

### 1. De rechtshulpverleners

Deze studie is dus een direkt vervolg van en een aanvulling op *De weg naar het recht*. Schuyt c.s. waren daarin nl. tot de konklusie gekomen dat de toegang tot de rechtshulp vnl. een samenspel is van drie factoren: de aard van het rechtsprobleem, de omstandigheden en eigenschappen van de rechtshulpzoekenden, en de kenmerken van rechtshulpverlenende instanties en rechtshulpverleners (*De Weg*

naar het recht, hfst. 9). Die drie factoren tesamen bepalen wat Van Manen de rechtshulploop noemt: 'het proces waarbij rechtzoekenden met hun problemen bij een rechtshulpverlener of een rechtshulpverlenende instelling komen' (p. 14). Omdat *De Weg naar het recht* echter vnl. gebaseerd was op interviews met burgers, en dus eigenlijk de vraagzijde heeft geanalyseerd, is de derde faktor, het rechtshulpaanbod, in feite niet onderzocht geworden. Deze 'leemte in de kennis' wil Van Manen met dit boek opvullen. Hij wil met name nagaan wat de invloed is van de organisatie van de rechtshulpverlening op de rechtshulploop en, in tweede instantie, de (praktische of beleids-) vraag beantwoorden of een verandering van die organisatie tot een verandering in de rechtshulploop leidt of kan/zal leiden.

Het eerste deel van het boek bestaat hoofdzakelijk uit een kwantitatieve weergave van de rechtshulploop, die ten dele gebaseerd is op (ongepubliceerd) cijfermateriaal dat gebruikt werd voor *De Weg naar het Recht*, en dus op *interviews met rechtzoekenden*. Alhoewel ik in deze bespreking hierop niet verder zal ingaan omdat het eigenlijk om een herformulering gaat van een aantal stellingen uit *De Weg naar het recht*, wil ik hier toch wel wijzen op een gevaarlijke dubbelzinnigheid in het werk Van Manen. Wanneer hij nl. stelt dat de kans om met een bepaald rechtshulpverlener in contact te komen varieert met de sociale groep (zie tabel 2:6) of met het soort rechtsprobleem (tabel 2:7), dan zijn die uitspraken uitsluitend gebaseerd op vroegere interviews met rechtzoekenden. Het is dan op zijn minst dubbelzinnig te poneren dat de verschillende rechtshelpers een specifiek soort rechtshulp verlenen voor specifieke groepen en voor specifieke problemen (zie bv. 2:9). Het is immers niet vanzelfsprekend dat een analyse van het cliënteel en van soort en aantal problemen van de onderscheiden rechtshulpverleners tot hetzelfde resultaat zou leiden. Van Manen veronderstelt eigenlijk een bepaalde rechtshulploop, maar laat na die te controleren. Wanneer hij dan een diskrepanctie vaststelt tussen de veronderstelde rechtshulploop en wat zich in werkelijkheid voordoet (men vergelijk de cijfers over de hulpverlening door sociale raadsliden naar rechtsgebied in tabel 4:4, p. 57 met de cijfers in tabel 2:7, p. 25), dan spreekt de auteur van 'oververtegenwoordiging' (p. 59): er zouden naar verhouding meer bejaarden met groepsspecifieke problemen (vnl. belastingen en pensioenen) een beroep doen op de sociale raadsliden dan er in de steekproef van *De Weg naar het recht* voorkwamen. Dat is waarschijnlijk wel juist, maar het bevestigt alleen maar de bezwaren tegen de adekwaatheid van het gehanteerde cijfermateriaal voor een analyse van de rechtshulpverleners.

Het is mij in deze bespreking echter vooral te doen om de beschrijving van de rechtshulpverleners en de konklusies die daaruit getrokken worden m.b.t. de rechtshulploop. In dit boek worden vier soorten rechtshulpverleners geanalyseerd: de sociale raadsliden, de rechtswinkels, de vakbonden en de advokatuur. Zij worden in het centrale deel van het boek onderzocht op een zestal kenmerken: het juridisch kenmerk, de intentie, de bereikbaarheid, de deskundigheid, de financiering en de honorering. In het slothoofdstuk worden de onderlinge verschillen summier met elkaar vergeleken, en worden een aantal theoretische en praktische konklusies getrokken.

Wie, zoals ik, nogal hoge verwachtingen stelde in deze studie, komt echter bedrogen uit. Niet alleen omdat het boek weinig of geen nieuw materiaal bevat, maar ook omdat het op vele punten schromelijk te kort schiet en er vaak nogal met de losse hand wordt geargumenteed. Dit algemene ongenoegen heb ik gepoogd in

deze bespreking min of meer te systematiseren. Maar laten we eerst de voornaamste bevindingen kort overlopen.

Zoals gezegd worden de vier rechtshulpverlenende instellingen geanalyseerd aan de hand van zes kenmerken. Er wordt telkens nagegaan in hoeverre die kenmerken invloed hebben op de rechtshulploop en of daardoor verschillen in de rechtshulploop kunnen verklaard worden.

1. Het *juridisch* kenmerk heeft betrekking op de wettelijke regelingen van de rechtshulpverlening. Vooral het procesbijstandsmonopolie van de advocatuur wordt hiermee bedoeld.

2. De *intentie* verwijst naar het soort cliënten en problemen dat een bepaalde instelling (manifest) wil bereiken, en het soort rechtshulp dat men wil verlenen. Bij de rechtswinkels verwijst het naar de motieven van de medewerkers (het combineren van theorie en praktijk, het verlenen van 'strukturele rechtshulp' en de voorbereiding op een latere baan in de professionele rechtshulpverlening of de advocatuur) (p. 89), terwijl dat voor de sociale raadslieden en de vakbonden de (manifeste) objectieven zijn zoals die resp. in subsidievoorwaarden en beginselprogramma's worden geformuleerd. De intentie naar soort rechtshulp kon nauwelijks geëxpliciteerd worden. Behoudens dan de opmerking dat de wetswinkels 'strukturele rechtshulp' willen verlenen – niet-individuele rechtshulp verkiest Van Manen (p. 91), daar waar Schuyt en co. juist op een onderscheid hadden gewezen – maar er moeilijk toe komen, en dat de vakorganisaties dit gelijkstellen met 'beleid' waarvoor de Bureaus voor Rechtshulp niet bevoegd zijn (p. 16). En op het einde konstateert Van Manen dan dat 'er geen eenduidige verklaring te geven is voor het al dan niet realiseren van de intenties' (p. 229). Uiteraard is dat onmogelijk omdat in deze studie ook geen eenduidige inhoud aan dit kenmerk wordt gegeven.

3. Met *bereikbaarheid* worden een aantal aspecten bedoeld die tesamen de afstand tussen cliënten en de rechtshulpverlenende instanties bepalen (geografische, sociale en informatieve afstand en de behuizing). Het verbeteren van de 'bereikbaarheid' stond de jongste jaren vooraan in de discussies over rechtshulp. Van Manen doet een verdienstelijke poging om die faktor in zijn verschillende aspecten te belichten. Dit levert wel enkele interessante gegevens op. Bijvoorbeeld dat de geografische bereikbaarheid (hoe ver, hoe te bereiken) in belangrijke mate de rechtshulploop naar sociale raadslieden en rechtswinkels kan verklaren (vgl. p. 65-66 en 95-96), wat Van Manen doet pleiten voor decentralisatie (p. 231). Of dit ook speelt voor de Bureaus voor Arbeidsrecht is minder duidelijk, alhoewel er wel aanwijzingen in die zin zijn (vgl. p. 117-119). Het verkleinen van de geografische afstand zou ook de toegankelijkheid van de advocatuur, die traditioneel gekoncentreerd is in de steden met een rechtbank (p. 150-151) en in bepaalde wijken (p. 152), vergroten (p. 152). De ervaringen met advocatensprekuren in wijken met een lage advocatendichtheid lijken dit te bevestigen. Verder bleek ook de aard van de behuizing en de overige activiteiten die daar plaatsvinden, van invloed te zijn op de rechtshulploop. Spreekuren houden bv. in een bejaardencentrum trekt wel bejaarden maar geen jongeren aan en omgekeerd. 'Door het kiezen van een bepaalde behuizing richt men zich op een cliëntengroep. Cliëntengeneralisme lijkt daarom onmogelijk' (p. 230). De sociale afstand komt alleen bij de advocatuur ter sprake. Van Manen vermoedt nl. dat er een verband bestaat tussen de status (en de inkomens/vermogenspositie) van een advocaat en de status (en inkomens/vermogenspositie) van zijn cliënten. Ook de 'informatieve afstand' wordt spijtig

genoeg alleen voor de advocatuur onderzocht. Voor de sociale raadslieden en de rechtswinkels wordt slechts even het aspect publiciteit en de evt. invloed daarvan aangeraakt (resp. p. 67-69 en 97-98). Voor de sociale raadslieden wordt ook nog een behandeling van het 'verwijspatroon' aangekondigd (p. 63) maar dat is men blijkbaar vergeten. Op p. 68 wordt slechts terloops vermeld dat 45% van de bezoekers naar een sociaal raadsman gaat op advies van kennissen, burens en familieleden. Dit laatste punt komt uitgebreid ter sprake voor de advocatuur. Van Manen analyseert meer in 't bijzonder de rol van verschillende *intermediairs* tussen cliënten en advocaten: andere advocaten, semi-professionals (bv. rechtswinkels), sociale raadslieden, leken (burens, kennissen...) financierende organisaties (bv. rechtsbijstandverzekeraars, bureaus voor consultatie, maar ook diverse belangen-organisaties). Terecht wordt hieraan vrij veel aandacht besteed, en dit vormt, voor mij althans, een van de meest lezenswaardige delen uit het boek (p. 164-178). Het is alleen spijtig dat er niet dieper is op ingegaan, en dat bv. geen eigen onderzoeksmateriaal kon worden ingebracht. Het blijft bij een nogal oppervlakkige beschrijving op basis waarvan moeilijk konklusies kunnen worden getrokken.

4. De *deskundigheid* omvat de opleiding en nascholing van de hulpverleners, eventuele selectiekriteria, (in mindere mate) de effectiviteit van hun optreden en het bestaan van een toezicht. Voor de advocatuur wordt vooral de specialisatie besproken. In het slothoofdstuk worden dan nog enkele beschouwingen over kwaliteitsbewaking (p. 237-240) en over de rol van deskundigen bij de kwalifikatie van problemen (p. 233-234) ten beste gegeven. Wat dit laatste punt betreft, wordt bv. gesteld dat 'naarmate de opleiding een juridische is, meer problemen als juridische problemen gekwalificeerd worden' (p. 233) Ik zal de laatste zijn om dit te betwisten, maar het ligt toch misschien wel wat ingewikkelder. Van Manen vermeldt weliswaar dat universitair geschoolde sociale raadslieden meer juridische kwesties behandelen en meer verwijzen en bemiddelen dan lager geschoolde raadslieden (p. 71). De vraag is echter of dit in dit geval met de opleiding te maken heeft dan wel het resultaat is van bv. een interne taakverdeling?

5. Bij de *financiering* gaat het erom door wie de rechtshulp wordt betaald. Dit leidt tot een zeer chaotisch beeld: bijdragen van de rechtzoekende zelf (betalende cliënten van advocaten), financiering uit de algemene middelen (sociale raadslieden, rechtswinkels en de toegevende advocaten), subsidiëring door andere instellingen (rechtswinkels) en de bijdrage van aangesloten leden die niet per se rechtzoekenden zijn (vakbonden). Van Manen komt tot de toch wel verrassende konklusie dat er 'uitermate weinig gevolgen van de rechtshulploop ... voortvloeien uit de verschillende wijzen van financieren' (p. 241). Wel 'bestaan (er) verschillen in de rechtshulploop die samenvallen met verschillende financieringssystemen. Maar deze verschillen... zijn niet te verklaren uit de onderscheidenlijke financieringssystemen' (p. 193). Elders heet het dat 'verschillen in de rechtshulploop van ... (betalende en toevoegingscliënten) niet uit de wijze van financieren te verklaren (zijn)' (p. 186). Moet men daaruit konkluderen dat bv. de invoering van het toevoegingssysteem, 'vooral ontworpen om voor de economische zwakkere rechtzoekende (en voor de advocatuur) de nadelen van het marktmechanisme op te vangen' (p. 185) geen gevolgen heeft gehad op de rechtshulploop? Misschien begrijp ik de betekenis van 'rechtshulpverloop' verkeerd maar het lijkt me toch wel een verandering in de rechtshulploop te zijn dat mensen die vroeger niet naar een advocaat gingen, nu wel bij hem terecht kunnen, precies dank zij de korrektie op het marktmechanisme.

6. *Honorering* slaat op de manier waarop de rechtshelper wordt vergoed. Vier vormen worden hierbij onderscheiden: het vrijwilligerswerk, de studie-honorering, het dienstverband en het vrije ondernemerschap. De eerste twee vormen zijn uitsluitend van toepassing op rechtswinkeliers, de laatste komt uitsluitend bij (het merendeel der) advocaten voor (vgl. p. 242).

Naast enkele beschouwingen over het vrijwilligerswerk in de rechtswinkels (p. 109), wordt vooral de honorering van het advocatenwerk besproken. Het 'vrij ondernemerschap' typeert het beste de positie van de meeste Nederlandse advocaten (p. 195). Hierbij kunnen drie wijzen van honoreren worden onderscheiden: een vergoeding in verhouding tot het gepresteerde werk (de 'inspanningsbeloning') of tot het behaalde resultaat (de 'resultaatsbeloning') en tenslotte de 'zaakbeloning' waarbij voor een specifieke zaak een vastbedrag (tarief) wordt betaald. Deze laatste vorm van honoreren is de basis van de rechtshulp aan on- en minvermogenden. Van Manen gaat na in hoeverre de hoogte van die vergoedingen een effect hebben op de door de advocatuur verleende rechtshulp. Het blijkt nl. dat een zaakbeloning, die slechts in beperkte mate rekening houdt met het gemiddelde aan gepresteerde uren en niet met de effectieve prestatie, voor de ene zaak 'rendabeler' is dan voor een andere (zie p. 202-204). Daardoor zouden in een op zaakbeloning gebaseerd systeem, de minder rendabele zaken niet of te weinig aan bod komen. Ofwel moet men dan een inspanningsbeloning toepassen (p. 206) ofwel het 'rendement' (de netto-winst eigenlijk) opdrijven: door de kantoorkosten te drukken (p. 205), door het aantal gepresteerde uren per zaak te verkleinen via bv. specialisatie (p. 206) of door het verhogen van de vergoedingen. Indien dat laatste gebeurt, bestaat echter het 'gevaar' dat advocaten, die voor betalende cliënten werken, meer tijd aan toevoegingscliënten gaan besteden en dat ook de honoraria voor die betalende cliënten zullen stijgen. Advocaten in dienstverband tenslotte zijn nog weinig talrijk: enkele advocaten verbonden aan een kollektief, 4 advocaten van de Stichting Strafrechtspraktijk, 3 advocaten in dienst van de Vrije Universiteit van Amsterdam en enkele bedrijfsjuristen (zie p. 194). '(Het) lijkt zinvol na te gaan in hoeverre dienstverband van advocaten... (opdat de advocaten onafhankelijk worden van de invloed van het marktmechanisme) de rechtshulploop zou kunnen beïnvloeden' (p. 218). Inderdaad, maar ik dacht dat dit precies de bedoeling was van deze studie.

Tot zover mijn weergave van enkele bevindingen uit *De rechtshulpverleners*. In wat volgt wil ik de reeds hier en daar geformuleerde kritieken verder aanvullen en systematiseren.

Ten eerste heb ik moeilijkheden met de keuze van de onderzochte rechtshulpverleners: waarom precies die en geen andere? Vermits Van Manen het noodzakelijk vond de advocatuur uitvoerig te onderzoeken, zag hij zich verplicht om daarnaast vooral die instellingen te bestuderen die in grote mate de lagere sociaal-ekonomische groepen bereiken. Omdat verder de tijd en mankracht beperkt waren en er zich dus een keuze opdroeg, heeft hij voor de vier genoemde rechtshulpverleners geopteerd, omdat uit *De weg naar het recht*, bleek dat hiermee een redelijke spreiding werd bereikt m.b.t. de sociaal-ekonomische groepen, de rechtsgebieden en de soorten hulpverlening. Ook veronderstelde hij dat zij onderling voldoende verschilden wat de zes te onderzoeken kenmerken betreft. Naast het feit dat de auteur het blijkbaar niet nodig vond te argumenteren waarom de advocatuur per sé en het meest uitgebreid aan bod moest komen, wordt hiermee slechts verantwoord

waarom hij die andere rechtshelpers koos. Blijft de vraag waarom *slechts* die vier. Als we zien dat aan de Sociale Raadslieden, de rechtswinkels en vakbonden resp. 36, 25 en 15 blz. worden besteed, betwijfel ik of het zo'n extra investering qua tijd en mankracht vereiste om ook bv. de rechtsbijstandsverzekering of de VARA-ombudsman te behandelen. Temeer daar de auteur uitsluitend gebruik heeft gemaakt van reeds beschikbaar (on)gepubliceerd materiaal. Ik meen verder dat deze beide instellingen (en waarschijnlijk zijn er nog andere, bv., wat België betreft tenminste, het politieke dienstbetoon) en een aantal specifieke kenmerken hebben die men elders niet terugvindt. Voor de VARA-ombudsman is dat o.m. de betekenis van het medium televisie zowel naar cliënteel als naar soort en effectiviteit van de rechtshulp toe. Voor wat de rechtsbijstandsverzekering betreft leze men er maar eens de enkele frappante uitspraken van de door de Nijmeegse sociologen gevierde Mayhew (Institutions of Representation: Civil Justice and the Public, Law and Society Review, 1975, 420-22) op na. Terloops wil ik nog vermelden dat ik het betreure dat enkele nieuwe ontwikkelingen binnen de advocatuur (de stichting strafrechtspraktijk, de piketdiensten, de bureaus voor rechtshulp, de advocatenkollektieven...) slechts terloops ter sprake komen. Deze ontwikkelingen waren volgens de auteur nog te recent en te weinig bekend om hen in de analyse te betrekken (p. 41).

Ten tweede heb ik vragen bij de in dit boek gehanteerde kwalitatief-secundaire analyse. De auteur heeft namelijk haast uitsluitend gebruik gemaakt van bestaande, vaak reeds eerder gepubliceerde gegevens van en over de verschillende rechtshelpers. Omdat deze gegevens dikwijls moeilijk vergelijkbaar zijn, vooral kwantitatief gezien (welke cliënten registreert men? Welke categorieën hanteert men? etc.), werd verder geopteerd voor een kwalitatieve analyse waarbij het gaat om het duidelijk maken van trendmatige verschillen enerzijds en om een verklaring van deze verschillen anderzijds. Het meeste cijfermateriaal komt, zoals reeds eerder gezegd, uit *De Weg naar het recht*. De auteur verdedigt deze methode door erop te wijzen dat het alternatief – een intensief onderzoek dat noodzakelijk zou beperkt blijven tot enkele rechtshulpverleners – nooit tot generaliseerbare conclusies zou kunnen leiden (p. 35). Ik betwijfel echter of dit inderdaad niet kon. Een recent artikel in *Recht en Kritiek* (1979, 228) over 'De invloed van afstand op het gebruik van kosteloze juridische dienstverlening', gebaseerd op een onderzoek in één Bureau voor Rechtshulp en in één Bureau voor Arbeidsrecht, lijkt bv. voldoende generaliseerbare conclusies op te leveren. De *case.study* is toch geen onbekende in de sociologie? Men kon bv. aan de hand van enkele theoretisch onderbouwde hypothesen enkele rechtshulpverleners in de drie door Schuyt en co. onderzochte gemeenten intensief bestuderen. Wat dan nog het bijkomend voordeel had dat veel direkter bij de gegevens uit *De Weg naar het Recht* kon worden aangeknoopt. De vraag is overigens ook of het hier gebruikte sekundaire materiaal wel generalisaties toeliet. Het gevaar is met name niet denkbeeldig dat de gegevens hetzij zeer onvolledig zijn, hetzij slechts een geïdealiseerd of vervormd beeld van de organisatie in kwestie ophangen, met als gevolg dat de gekonstateerde verschillen en hun invloed op de rechtshulploop het stadium van de banaliteit niet overschrijden, of dat er gewoon geen conclusies mogelijk zijn. Meermaals geeft de auteur zelf trouwens de beperktheid van de gegevens en/of de methode toe (vgl. bv. p. 98 over de relatie kwaliteit-kontinuiteit; p. 215 over de relatie tussen de wijze van honoreren en de rechtshulploop).

Ten derde heb ik bezwaren tegen de keuze van de kenmerken, de manier waarop zij worden ingevuld en de benaderingswijze zelf. Van Manen merkt terecht op dat er meerdere kenmerken te onderscheiden zijn. Wat zijn keuze betreft, beperkt hij zich ertoe te vermelden dat die inductief en op basis van zijn 'algemene kennis van publikaties die betrekking hebben op de (rechts)hulpverlening, de organisatiesociologie' tot stand kwam (p. 31). Op grond waarvan werden dan niet als relevante kenmerken weerhouden, bv.: de sociaal-ekonomische en kulturele achtergrond van de rechtshulpverleners (wat nog iets anders is dan de status van de advocatuur); de politieke of ideologische opstelling van de betrokken rechtshelpers (wat niet hoeft samen te vallen met de 'intentie'); de interne vaak informele machtsstructuren binnen de organisaties (wat niet onder het 'intern juridisch kenmerk' of onder de noemer (on)afhankelijkheid valt); de spanning tussen caseload, beschikbare tijd, en de (kwaliteit van de) verleende rechtshulp (dit komt slechts terloops ter sprake bij de rechtswinkels om de beperkte structurele activiteiten te verklaren, p. 91); de werkmethodes (interne taakverdeling, de manier waarop de cliënten worden ontvangen en te woord gestaan, en in het algemeen de manier waarop gewerkt wordt) etc.? Nu wil ik hiermee niet bestrijden dat de auteur over een 'algemene kennis' beschikt, maar omdat daarvan weinig of geen sporen terug te vinden zijn, ook niet in de bibliografie, is het moeilijk na te gaan wat hij precies onder 'algemene kennis' verstaat en welke publikaties hij bedoelt. Ik heb echter het vermoeden dat die kennis ofwel te 'algemeen' was, zodat bepaalde aspecten verwaarloosd werden, ofwel te beperkt, waardoor een aantal publikaties die betrekking hebben op de (rechts)hulpverlening en de organisatiesociologie' ten onrechte niet aan bod komen.

Nog los daarvan, ben ik van mening dat de hier gehanteerde benaderingswijze, waarbij 'organisatie' wordt gereduceerd tot een verzameling van kenmerken, slechts een statisch en beperkt beeld van die organisatie kan geven, maar niet toelaat 'de organisatie van de rechtshulpverlening als complex doorzichtig te maken' (p. 31). Een dergelijke benadering heeft met name slechts oog voor een aantal formele aspecten van de organisatie, en veronderstelt eigenlijk dat die kenmerken het gevolg zijn van een rationele keuze die men desnoods kan sturen en dat er een direct verband bestaat tussen die kenmerken en de *output* van de organisatie, in concreto het verband met de rechtshulploop. Als dit verband niet bestaat of niet blijkt uit de beschrijving van de kenmerken, dan wordt dat toegeschreven aan factoren die ogenschijnlijk niets met de 'organisatie' te maken hebben. Of omgekeerd worden verbanden blootgelegd die misschien slechts toevallig zijn en anders moeten worden uitgelegd of bestaan in een combinatie van 'kenmerken' (terwijl de kenmerken hier strikt gescheiden worden behandeld). Of nog worden bestaande verschillen gewoon niet verklaard. Het fenomeen dat de rechtshulp van advocaten voor ongeveer de helft uit procesbijstand bestaat, wat zou te verklaren zijn aan de hand van verschillen in rechtsbijstandsverlening door toegevoegde en betaalde advocaten (p. 134-140), wordt bv. behandeld onder het extern juridisch kenmerk (het activiteitenmonopolie). Dit kenmerk verklaart dit fenomeen echter niet. De auteur gaat met name de invloed van vier andere factoren na: de behoefte van de cliënten, de beeldvorming van de rechtszoekenden, de financiële structuur en de juridische structuur van het probleem. Indien ik het goed begrepen heb is het vooral de juridische structuur van het rechtsprobleem die bepalend zou zijn. Er zou nl. vooral beroep gedaan worden op de advocatuur voor die problemen waar-

bij men noodzakelijk moet procederen ('procesnoodzaak'), zoals bv. echtscheiding (p. 136-140). Het mij echter niet duidelijk hoe dit verklaart dat toegevoegde advocaten procentueel gezien méér procesbijstand verlenen dan door de cliënt zelf betaalde advocaten.

Het boek wordt tenslotte afgerond met een hoofdstuk 'Rechtshulploop in verandering', waarin wordt gepoogd om ook 'beleidsmatig de leemte in de rechtshulp aan te pakken' (p. 224). Hierbij wordt vooral, in navolging van *De Weg naar het Recht*, de nadruk gelegd op de pluriformiteit van het rechtshulpaanbod. Die pluriformiteit moet volgens de auteur gestuurd worden omdat 'bij een ongestuurde pluriformiteit de 'toevallig' ontstane rechtshulploop een leemte kan laten bestaan' (p. 245). Buiten het feit dat hierbij ook niet-individuele rechtshulp (p. 249-51) en rechtshulpverlening in dienstverband (p. 252) moeten aan bod komen, wordt echter niet vermeld op grond van welke criteria er moet gestuurd worden en door wie. Vooral dit laatste is vreemd vermits Van Manen zelf meermaals wijst op bepaalde vormen van afhankelijkheid (vgl. p. 62, 74-82, 124-25, 198, 212, 216-218). Wat de effecten van sturing zullen zijn op de *behoefte* aan rechtshulp (het aanbod wekt zijn eigen behoefte op), en of die effecten (politiek) wenselijk zijn, komt echter niet uit de verf. Méér rechtshulp kan bijvoorbeeld betekenen dat méér conflicten gejuridiseerd worden. Met welke effecten, zowel voor de cliënten als voor de maatschappij? De lippendienst die bewezen wordt aan Galanter ('verbetering van de rechtshulp is slechts één van de manieren ter verbetering van de rechtsposities en de rechtsbedeling', p. 224) of de sumiere verwijzing naar de niet strikt juridische rechtshulp (p. 248) kunnen deze 'leemte' niet opvullen.

Al met al schiet deze studie op haast alle vlakken te kort. Ze vertoont een schrijnend gebrek aan theoretische bezinning op het te onderzoeken onderwerp en talrijke methodologische gebreken. Er wordt zeer slordig met begrippen omgesprongen en het beantwoordt op vele punten niet aan minimale vereisten van ernst en zorgvuldigheid, zelfs niet in de manier waarop de gegevens zijn weergegeven. Daarom biedt deze publikatie weinig houvast en perspectief zowel aan degene die, uit wetenschappelijke interesse, de rechtshulpverlening beter wil kennen, als aan degene die beleidsmatig in een verbetering van de rechtshulp is geïnteresseerd. Slechts wie zich de moeite wil besparen om zelf de Nederlandse rechtshulpliteratuur te lezen, vindt in dit boek een redelijke beschrijving van enkele rechtshulpverleners. Maar dat is dan ook ongeveer de enige verdienste. Gezien de stand van rechtshulpdiscussie in Nederland, en in het licht van reeds gerealiseerde en nog te verwachten vernieuwingen, verdienen de rechtshulpverleners beter.

## 2. Een beroep op de rechter

Dit tweede boek mag dan niet als vervolg op *De weg naar het Recht* zijn bedoeld, het sluit er zeer wel bij aan. Zowel wat de theoretische uitgangspunten en conclusies betreft, de invalshoek van waaruit men is vertrokken, als de onderzoeksmethoden, tot zelfs de stijl en de manier van rapporteren toe. Men voelt a.h.w. de hand van de meester... Deze situatie brengt verslag uit van een onderzoek naar de werking van de Raden van Beroep, opgericht in 1902 en belast met betwistingen van administratieve beslissingen inzake sociale zekerheid (dus in zekere zin vergelijkbaar met onze vroegere werkrechtbanken en in bepaalde opzichten ook met onze huidige arbeidsrechtsbanken).



In een eerste hoofdstuk wordt beschreven hoe de beroepswet van 1902 is tot stand gekomen, wat de (officiële) doelstellingen en uitgangspunten waren en hoe die in de loop der jaren evolueerden. Vooral drie elementen kenmerkten de initiële procedure: de *niet-lijdelijkheid van de rechter* (ten minste wat het voeren van het geding en het verzamelen van bewijsmateriaal betreft), de *zorg voor de toegankelijkheid* van de procedure (territoriale spreiding, kosteloosheid, zo weinig mogelijk vormvereisten, mondelinge procedure etc.) en het *lekenement* (vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers als rechters). Aan de oorsprong hiervan lagen verschillende motieven of perspectieven.

De niet-lijdelijkheid van de rechter en de toegankelijkheid van de procedure waren vooral een uiting van een op dat ogenblik dominant *administratiefrechtelijk perspectief*. Geschillen tussen burger en bestuur moesten door een aparte administratief-rechterlijke instantie worden beslecht. Bedoeling was enerzijds de burger te beschermen (*rechtsbeschermingsaspect*), vandaar nadruk op de toegankelijkheid, en anderzijds een juiste toepassing van het publiekrecht garanderen (*handhavingsaspect*). Het lekenement en daarmee gepaard de eis voor territoriale spreiding moeten vooral vanuit een *corporatistisch perspectief* worden verklaard: problemen moeten opgelost worden in samenspraak tussen de belanghebbenden, i.c. werknemers en werkgevers. Het lekenement werd nog verdedigd vanuit een *werknemersperspectief* dat wantrouwend stond tegenover de rechterlijke macht. De eis uit die hoek voor een kosteloze rechtsbijstand werd afgewezen. In de loop der jaren hebben zich een aantal wijzigingen voorgedaan, zonder dat de procedure echter fundamenteel veranderde. De belangrijkste wijzigingen zowel wat de intenties als de praktijk betreft, werden ingegeven door een zgn. *organisatie-perspectief* om het hoofd te kunnen bieden aan de snelle toename van het aantal zaken (vgl. p. 32-35). Met name werd de mogelijkheid geschapen dat de beroepsrechter a.h.w. in kort geding uitspraak kan doen, en werd het recht op hoger beroep aan bepaalde beperkingen onderworpen.

Doelmatigheidsoverwegingen verklaren waarschijnlijk ook dat de drie centrale elementen van de beroepsprocedure vooral in de praktijk sterk zijn uitgehold door het steeds verder terugdringen van de openbare behandeling ter terechtzitting. Hiervan vindt men een aantal illustraties in hoofdstuk 4, dat een kwantitatief overzicht geeft van de Raden van Beroep. Het aantal zaken is inderdaad zeer sterk toegenomen (van 295 in 1905 tot 11.486 in 1975, zie tabel 1.4., p. 35), wat ten dele gekompenseerd wordt door een personeelsuitbreiding maar ook door het sneller afhandelen van de zaken. Landelijke cijfers tonen aan dat ongeveer 39% van de zaken afgedaan wordt 'bij beschikking', tegen ong. 43% 'bij uitspraak' (zie tabel 4.1., p. 94). Dit cijfer verschilt echter sterk naargelang de Raad van Beroep (van 19% beschikkingen in de ene tot 45% in de andere) en het soort wet: voor ziekte-wet - geschillen (Z.W.) is de verhouding 68% beschikkingen tegen 17% uitspraken, voor Werkloosheid-geschillen (W.W.) slechts 10% tegenover 73% en voor Arbeidsongeschiktheidszaken (WAO) 28% en 50%. (zie tabel 4.5 en 4.6, p. 99). Slechts in ong. 8% van de gevallen worden de klagers opgeroepen ter zitting te verschijnen (p. 102) en in 55% van de behandelde zaken werden de lekenrechters in het geheel niet betrokken (p. 31). Een tweede vaststelling is dat slechts ongeveer  $\frac{1}{4}$  van de klachten gegrond worden bevonden (tabel 4.1., p. 94) en dat de klagers vrij lang op een beslissing moeten wachten: 90% van de zaken werden binnen een termijn van 7 weken afgehandeld (tabel 4.7, p. 101). Ook op deze twee punten zijn

er echter gevoelige verschillen tussen de Raden onderling (zie tabel 4.5 en 4.6., p. 99 en 4.7, p. 101). Uit deze cijfers blijkt verder nog dat de bedrijfsverenigingen (die met de uitvoering van de sociale zekerheid zijn belast en tegen wiens beslissing dus beroep wordt aangetekend) haast automatisch hoger beroep aantekenen wanneer zij in het ongelijk worden gesteld. In  $\frac{3}{4}$  van de gevallen trekken zij hun beroep wel weer in (maar voor de betrokkene die gelijk haalde, betekent dit een bijkomend uitstel). Ongeveer de helft van de beroepen die zij aanhouden, worden door de Centrale Raad van Beroep gegrond bevonden (tgo. ongeveer 13% van door klagers ingestelde hogere beroepen) (zie p. 95-97). Dit alles zou een bevestiging zijn van het reeds in *De Weg naar het Recht* gesignaleerde meer rationeel-berekende optreden van de organisatie als geroutineerde procespartij.

In het centrale deel van het boek wordt onderzocht, op basis van materiaal verkregen uit interviews met gewezen klagers en niet-klagers, welke factoren het (niet)-gebruik van de Raden van Beroep bepalen, en hoe de gebruikers de hele beroepsgang ervaren en evalueren.

Om te weten welke factoren bepalen dat iemand al dan niet gebruik maakt van de Raden van Beroep, werden een aantal kenmerken van klagers en zgn. niet-klagers met elkaar vergeleken en werden beide groepen ondervraagd naar hun motieven. Erg veel verklarend materiaal leverde dit echter niet op. Misschien heeft dit te maken met de vrij grote homogeniteit van de twee populaties (zie verder) of misschien spelen er hoofdzakelijk andere, niet-personele factoren. Naar 'plaats in de sociale structuur' (ouderdom, inkomen, opleidingsniveau etc.) blijken er slechts minieme verschillen te bestaan tussen klagers en niet-klagers, verschillen die dan nog variëren naargelang de aard van de betwisting. Als er al een konstante is, dan is dat dat jongeren en lagere inkomens-, opleidings- of beroepsgroepen relatief gezien minder beroep aantekenen. Hetzelfde geldt voor de zgn. 'sociale en psychologische kenmerken' (inschakeling in het arbeidsproces, lidmaatschap van een vereniging, kennis van en beeldvorming over de beroepsprocedure, mening over de sociale zekerheid etc).

Behoudens het feit dat ik me afvraag wat de zin en betekenis kan zijn van bepaalde variabelen voor dit onderzoek, blijkt hiermee het al of niet gebruik van de beroepsprocedure niet te worden verklaard. Welke konklusie moet men bijvoorbeeld trekken uit de vaststelling dat klagers inzake WAO *meer* en inzake ZW-geschillen *minder* ervaring hadden met rechtspraak in het algemeen en met de Raad van Beroep in het bijzonder? Belangrijk is wel de vaststelling dat ongeveer 80 à 90% van de respondenten wist waar ze terecht konden voor rechtshulp (een percentage dat iets hoger ligt voor 'klagers') (p. 124). Verrassend is verder de konstatering dat het persentage georganiseerden (lid van de vakbond) hoger ligt bij niet-klagers dan bij klagers, zeker bij WAO-geschillen, en dat omgekeerd meer klagers lid zijn van specifieke belangenverenigingen, ook weer vooral bij WAO-geschillen (p. 122-123).

De vragen naar de motieven waarom men al dan niet in beroep is gegaan, geven iets meer informatie. De auteurs zijn er m.i. zeer goed in geslaagd dit nogal heteroog materiaal via een kwalitatieve en kwantitatieve analyse te verwerken, al kan men hier en daar wel een vraagteken plaatsen bij enkele subcategorieën die elkaar niet uitsluiten of bij de klassifikatie van sommige antwoorden. De kwantitatieve analyse moet dus met de nodige reserve worden gelezen. Het meest voorkomende motief om van beroep af te zien was dat men twijfelde aan het resultaat (vaak op

technisch-juridische gronden en dikwijls na contact met een of andere 'adviseur' of dat de verwachte kosten (van financiële maar vooral van immateriële aard) niet opwogen tegen de verwachte voordelen (vgl. p. 139 e.v. en tabel 5.14, p. 148 en 5.15, p. 149). Een gebrek aan kennis werd betrekkelijk weinig als reden opgegeven (idem). Alhoewel toch nog 18% (inzake WAO) en 40% (inzake WW) van de niet-klagers die een v.b.v.b.\* kregen, *niet* wisten dat zij hiertegen in beroep konden gaan (p. 124). Vooral de motieven om wel beroep aan te tekenen, worden in mekaar overlappende categorieën ondergebracht, wat de kwantitatieve betekenis ervan op losse schroeven zet en wat overigens ook de helderheid niet ten goede komt. Globaal gezien komt het erop neer dat de meeste mensen vaak nogal emotioneel reageren vanuit een soort gekwetst rechtsvaardigheidsgevoel veeleer dan dat het om een koele en beredeneerde strategie zou gaan. In ongeveer de helft van de gevallen werd het beroep door iemand anders aangeraden (zie tabel 5.17 en 5.19) alhoewel slechts ongeveer 10% van de klagers dit als motief opgaven (zie tabel. 5.16, p. 155).

Tot slot komen nog enkele 'niet-personele' invloedfactoren aan bod: kenmerken van de beroepszaak, kenmerken van de Raad van Beroep en invloed van enkele instanties. Wat de kenmerken van de beroepszaak aangaat, blijken er nogal verschillen op te treden naargelang het soort *wet* waarover het geschil gaat. Wie al dan niet klaagt en de motieven waarom blijken te variëren van wet tot wet. Het materiaal en de gevolgde methode waarbij de wet nu eens als onafhankelijke variabele dan als afhankelijke variabele fungeert, laat echter niet toe de betekenis hiervan te achterhalen. Kenmerken van de Raad van Beroep (i.v.m. de bereikbaarheid, toegankelijkheid, informele procedure, onafhankelijkheid) komen helemaal niet als variabele voor. De auteurs kunnen dan wel (onrechtstreeks) een zekere invloed aanduiden (bv. van de onduidelijkheid die bestaat over de relatie tussen Raad van Beroep en bedrijfsvereniging), en wijzen op het bestaan van bepaalde drempels, maar zij zijn niet in staat hiervan de preciese draagwijdte aan te geven. Naar alle waarschijnlijkheid bestaat er wel een kausaal verband tussen 'organisatie' en gebruik, maar deze studie laat niet toe die te analyseren. Gedeeltelijk geldt dit ook voor de faktor 'invloed van andere instanties'. Gesteld wordt bijvoorbeeld dat zgn. 'professionele adviseurs' (vnl. vakbonden en advocaten) een belangrijke rol spelen bij de beslissing om al dan niet in beroep te gaan, vooral om *niet* in beroep te gaan. Dan kan best zijn maar dat lijkt me in dit onderzoek met empirische pretenties althans niet *empirisch* bewezen te zijn. De andere factoren worden nl. niet konstant gehouden (wat misschien ook moeilijk kon), waardoor het moeilijk wordt te zeggen welke faktor nu precies oorzaak dan wel gevolg is.

De volgende 3 hoofdstukken beschrijven en analyseren de *ervaringen en de indrukken van de klagers* met de hele beroepsprocedure. In hoofdstuk 6 wordt de procedure vanaf het ogenblik dat er een betwisting ontstaat tot en met het moment waarop eventueel de Centrale Raad van Beroep een definitieve uitspraak doet, in al zijn facetten beschreven. De hoofdstukken 7 en 8 analyseren resp. de houding van de klagers t.a.v. de rechterlijke beslissing en hun oordeel over de behandeling door de bedrijfsverenigingen en de Raad van Beroep.

De indruk die men overhoudt uit de beschrijvingen in hoofdstuk 6 is dat de

---

\* Tegen een beslissing van de bedrijfsvereniging kan normaal niet direkt beroep worden aangetekend. Eerst moet men een nieuwe, zgn. 'voor beroep vatbare beslissing' (v.b.v.b) aanvragen.

klagers vaak teleurgesteld zijn en dat er op meerdere punten op zijn minst gezegd een kommunikatietoornis plaatsgrijpt. De meeste klagers bevinden zich in een zgn. meervoudige spanningssituatie (p. 180) (werk verloren, uitkering stopgezet, vrouw ziek, fysische of psychische klachten), wat o.m. ook blijkt uit de inhoud van hun klaagschrift (of wat zij zich ervan herinneren), en zij verwachten dat de RvB hiermee rekening zal houden. Dat dat niet gebeurde, omdat zij de tijd of de mogelijkheid niet kregen om hun argumenten naar voor te brengen, of omdat de RvB zich vanuit een ander relevantiekader haast uitsluitend op juridische-technische aspecten concentreerde, bleek voor meer dan de helft van de klagers (vgl. p. 203-4 en 208) een ontgoochelende ervaring te zijn. Vaak hing dit samen met een ander soort 'kommunikatietoornis' die erin bestond dat de klagers geïntimideerd waren door de nogal formele gang van zaken en/of niet verstonden wat er gezegd werd of wat er gebeurde. Ongeveer de helft van de klagers voelde zich niet op hun gemak (zie tabel 6.12, p. 202) en bleek zich nogal te storen aan het afstandelijke, hautaine of ongeïnteresseerde optreden van de RvB of had het als een strafproces ervaren (vgl. tabel 6.11., p. 203 en p. 210). Ongeveer 15% kloeg over het moeilijke taalgebruik ter zitting, percentage dat evenwel oploopt tot 30 à 40% als men ook de taal van geschreven stukken in aanmerking neemt (vgl. tabel 8.16, p. 271). Globaal genomen komt het erop neer dat méér dan de helft van klagers de RvB ronduit negatief beoordeelde en dat slechts ongeveer een kwart een positief oordeel uitsprak (vgl. 270-72). Op ongeveer dezelfde gronden valt het oordeel over de bedrijfsverenigingen nog ongunstiger uit: 64% van alle ondervraagden (klagers en niet-klagers) stonden negatief tgo de B.V., tegen ong. 17% positief (met lichte verschillen per B.V. en per wet) (zie p. 255-57). Ook de uiteindelijke beslissing wordt door slechts ongeveer  $\frac{1}{4}$  van de respondenten 'aanvaard' (p. 239). Enigzins verrast stellen de auteurs vast dat haast uitsluitend werd 'ingestemd' met een voor de respondent gunstige beslissing (vgl. p. 241-42, 249). Tevredenheid of ontevredenheid met de beroepsprocedure schenen hoegenaamd geen invloed te hebben gehad op het oordeel over de uiteindelijke beslissing. Eerder het omgekeerde is waar: een positieve resp. negatieve beslissing lijken het oordeel over de procedure en de RvB gunstig resp. ongunstig te beïnvloeden (vgl. p. 246-47; tabel 8.1, p. 253; tabel 8.19 en 8.20, p. 276 en tabel 8.25, p. 281).

*Rechtshulp* komt op verschillende plaatsen in het boek ter sprake. De moeilijkheid is echter dat deze gegevens her en der verspreid liggen (en er bv. geen zakenregister is opgenomen) en dat zij niet altijd op dezelfde manier worden weergegeven of dat de tabellen in elk geval niet altijd op dezelfde aantallen slaan. (vgl. bv. de gegevens m.b.t. rechtshulp vóór het klaagschrift in tabel 5.11, p. 134, en tabel 6.19 en 6.20 p. 227 en 229. In de ene tabel zouden tot 80% van de klagers en iets minder niet-klagers op dat moment iemand hebben geraadpleegd, terwijl de andere tabel slechts 12 à 21% vermeld). Dit maakt de vergelijking en interpretatie zeker niet eenvoudiger.

Een eerste konklusie betreft de vraag *wanneer* en *bij wie* men te rade gaat. Voor alle drie de wetten samen zouden ong. 70% van de klagers in één of andere fase van de procedure beroep gedaan hebben op 'rechtshulp'. Dit zou hoofdzakelijk het geval zijn bij het opstellen van het klaagschrift en na de beslissing van de Raad van Beroep, terwijl 'rechtshulp' beduidend minder voorkomt ter zitting (zie tabel 6.19, p. 227, vgl. ook p. 102-103, 110, 175-176, 184 en 213). Hieruit konkluderen dat er op bepaalde momenten wel en op andere momenten haast geen 'leemte in de

rechtshulp' zou bestaan (vgl. 227), lijkt mij echter voorbarig! Men komt nl. tot deze inderdaad vrij hoge percentages door een zeer brede definitie van rechtshulp te hanteren. Rechtshulp is hier elke vraag om uitleg, informatie of hulp aan om het even wie. Informeren bij vrienden of bij de huisarts of de werkgever of om uitleg vragen bij de bedrijfsvereniging die de beslissing nam, wordt allemaal rechtshulp genoemd. Bij nader toezien blijkt dat van de 68% klagers die om advies vroegen nadat zij een v.b.v.b hadden ontvangen, iets meer dan de helft bij een zgn. 'professionele rechtshulpverlener' (vnl. vakbonden en advocatuur) ging aankloppen (zie tabel 6.20, p. 229). Dat betekent m.a.w. dat slechts ong. 35% van de klagers op dat moment rechtshulp ontving in de betekenis die daaraan o.m. in *De weg naar het recht* wordt gegeven. Eenzelfde bewerking leert ons dat ong. 30% rechtshulp ontving bij het opstellen van het klaagschrift en na de v.b.v.b. i.p.v. resp. 59 en 54%). Klagers die ter zitting werden bijgestaan (ongeveer 30%), werden overwegend bijgestaan door professionele rechtshulpverleners (70%) wat dus betekent dat ong. 22% van rechtshulp in de meer strikte zin van het woord genoot. Of men nu op basis van deze minder rooskleurige cijfers moet besluiten dat er wel een omvangrijke 'leemte in de rechtshulp' bestaat, is natuurlijk nog iets anders. Uiteindelijk houdt dit een oordeel in over het nut van rechtshulp. De zgn. niet-professionele hulp kan evenveel (of even weinig nut) hebben, en zonder rechtshulp gaat het misschien ook wel. De enkele gegevens die het boek bevat omtrent betekenis van hulp meer specifiek van professionele rechtshulp (tabel 5.11, p. 134, tabel 5.19, p. 162 en vooral p.231-32) laten eigenlijk niet toe hierover een definitief oordeel uit te spreken. Met enige omzichtigheid kan men misschien stellen dat het advies van vooral de rechtshulpverleners in een beperkt aantal gevallen doorwoog op de beslissing om beroep in te stellen en nog meer om van beroep af te zien (zie p. 155-164). En ten tweede bleek het succespercentage het laagst wanneer klagers alleen ter zitting verschenen, en het hoogst wanneer zij door een professionele rechtshulpverlener worden bijgestaan (zie tabel 6.22, p. 232). Maar dit is een statistisch verband en niet noodzakelijk een causaal verband. De hogere succespercentages kunnen bijvoorbeeld ook verklaard worden doordat rechtshulpverleners alleen in 'betere' zaken optraden en in zaken met minder kans op slagen misschien beroep afraden (p. 231).

Het onderzoek waarover in dit boek verslag wordt uitgebracht, wordt door de auteurs een 'theorie-georiënteerde beschrijving' genoemd (p. 65). Men wilde enerzijds de beroepsprocedure en de ervaringen van de justitiabelen met die procedure beschrijven, en anderzijds bouwstenen leveren voor wat men een 'theorie van de rechtspraak' zou kunnen noemen.

Het beschrijvend gedeelte bevat ongetwijfeld boeiende informatie voor wie, zoals de opdrachtgevers (de Centrale Raad van Beroep en de Raden van Beroep), geïnteresseerd is in de vraag hoe het voeren van een procedure door de justitiabelen in feite wordt ervaren. Alhoewel men wel enkele vraagtekens kan plaatsen bij de *betrouwbaarheid* van deze informatie. Met name kan getwijfeld worden aan de representativiteit van de onderzoeksresultaten. Bij de samenstelling van de steekproef werden klagers wier klacht niet-ontvankelijk of ongegrond werd verklaard, bewust uitgesloten (vgl. p. 69), en werd er een oververtegenwoordiging ingebouwd van klagers wier zaak ter zitting was afgedaan (p. 71-73). De auteurs voeren aan dat in een verkennend onderzoek geen representativiteit moet worden nagestreefd, maar dat men 'zo gevarieerd mogelijk materiaal' wil verzamelen (p. 67) dat moet

toelaten de betekenis van de beschrijvende uitspraken te exploreren en hypothesen voor verder onderzoek te formuleren. Buiten het feit dat de auteurs zich de beperktheid en de voorlopigheid van hun materiaal niet altijd schijnen te realiseren en soms de indruk wekken een 'verklarend' of hypothesetoetsend onderzoek te hebben gedaan, kan de selectieve steekproef tenminste op één punt een niet door het onderzoekstype gemotiveerde vertekening opleveren. Die klagers namelijk die buiten het onderzoek werden gehouden omdat zij weinig of geen *ervaring* hadden met de procedure, hebben wel *gebruik* gemaakt van de procedure. De konklusies m.b.t. het gebruik van de procedure steunen dus op gegevens van een beperkte klagerspopulatie. Maar niets garandeert dat nu precies die klagers ook de 'interessantste gebruikers' zijn. Eenzelfde opmerking betreft trouwens de niet-klagerspopulatie. Niet-klagers zijn diegenen die een 'voor beroep vatbare beslissing' (v.b.v.b.) hebben aangevraagd, maar uiteindelijk toch niet in beroep zijn gegaan. Dat betekent in feite dat deze studie alleen aandacht heeft voor degenen die aan de startlijn verschijnen maar opgeven (niet-klagers) en een gedeelte van degenen die aankomen (klagers), maar niet voor degenen die om de een of andere reden niet vertrekken. Daarmee verdwijnt echter een belangrijke (?) groep, zo mogelijk nog passiever niet-klagers, uit het gezichtsveld. Wanneer ook deze groep in het onderzoek zou zijn betrokken en vergeleken met de twee wel besproken categorieën, zouden misschien andere voor het (niet-)gebruik bepalende factoren naar voor komen of zou de invloed van sommige factoren misschien sterker of minder sterk blijken te zijn. Vooral indien men, zoals in dit boek, de passiviteit wil verklaren aan de hand van de kenmerken van de klagers en de niet-klagers.

Naast deze bewuste inbreuken op de representativiteit is er minstens één niet bedoelde afwijking, die door de auteurs echter met de mantel van Noë wordt bedekt. Met name zijn in het uiteindelijke respondentenbestand 'verliezers' ondervertegenwoordigd in vergelijking met 'winnaars'. (vgl. tabel 3.12, p. 82). Voor de auteurs zou het omgekeerd tot overdreven negatieve uitspraken hebben kunnen leiden (p. 81), maar (dat de winnaars oververtegenwoordigd zijn, stelt blijkbaar geen enkel probleem... Mijn kritiek op het beschrijvend gedeelte richt zich dus niet zozeer op het gebrek aan representativiteit als dusdanig, maar wel op het feit dat de auteurs zich hiervan onvoldoende rekenschap geven. Ik beweer dus niet dat de onderzoeksresultaten geen waarde zouden hebben, maar wel dat zij soms moeten gerelativeerd worden.

Principiëler van aard zijn echter mijn bezwaren tegen het feit dat deze studie gepresenteerd wordt als een 'onderzoek naar het functioneren van de beroepswet' (o.m. p. 5, 17 en 289) en tegen de theoretische uitspraken en konklusies.

Wat het eerste punt betreft, heeft deze studie weliswaar ervaringen met het functioneren in kaart gebracht, maar niet of slechts in zeer beperkte mate het functioneren zelf. Wanneer men bijvoorbeeld automobilisten vraagt naar hun ervaringen met hun auto, dan levert dit waarschijnlijk wel boeiende informatie op die evt. door de autokonstruktoren kan gebruikt worden bij het verbeteren van bestaande modellen of het ontwerpen van nieuwe modellen, of door konsumentenorganisaties die willen wijzen op bepaalde gebreken. Wie echter wil weten *hoe* een auto funktioneert of *waarom* hij soms niet funktioneert, zal waarschijnlijk een ander soort informatie nodig hebben. De auteurs zijn zich daarvan trouwens bewust wanneer zij schrijven dat 'de redenen waarom organisaties op bepaalde wijze optreden of beslissen zelf vele verklaringen kunnen hebben, die geheel los staan

van de relatie van hun cliënten' (p. 42) en dat zij de 'Raden van Beroep als organisatie' niet onderzochten (idem).

Hoofdprobleem evenwel vormen de meer theoretische gedeelten en de theoretische conclusies. De vraag hoe burgers het recht (i.c. de beroepsprocedure) ervaren en evalueren en wat hen aanzet resp. weerhoudt hiervan gebruik te maken, wordt voor de auteurs eigenlijk een vraag naar de legitimiteit van het recht en vormt de aanleiding om een aantal theoretische uitspraken te doen over het functioneren van het recht in de hedendaagse 'verzorgingsstaat'. In die zin is dit onderzoek trouwens een directe voortzetting van *De weg naar het recht*. Volgens de sociologen van de 'Nijmeegse School' heeft het recht in een 'verzorgingsstaat' een *verdelende functie*: het verdeelt allerlei goederen en rechten op goederen over bepaalde categorieën van burgers. Dit verdelingsproces wordt beheerst door formele regels en de begunstigde groepen worden formeel gedefinieerd. Als men voldoet aan bepaalde nauwkeurig omschreven voorwaarden, komt men in aanmerking voor een uitkering, een studiebeurs, een subsidie, een vergunning, een toestemming etc. (vgl. *De weg naar het recht*, p. 341-42). Dit verdelingsproces wordt in universele termen geformuleerd, maar het wordt in de praktijk doorkruist door een aantal factoren die maken dat het om een ongelijke verdeling gaat. De wetgeving is vaak zeer ingewikkeld en 'ontoegankelijk' voor de gewone burger; die individuele burger wordt verder in toenemende mate gekonfronteerd met de onpersoonlijke besluitvormingsprocessen van een bureaucratisch bestuursapparaat en/of met georganiseerde tegenstrevers die hierop wel perfect inspelen. (vgl. *De Weg naar het recht*, p. 342-46). In het verlengde van dit *paradigma* ligt de opvatting dat de rechtspraak, en zeker de sociale-verzekeringsrechtspraak, *rechtsbescherming* op het oog heeft. De rechtspraak heeft tot taak de burger te beschermen in zijn relaties met grote (semi)-overheidsorganen en staat ervoor garant dat de burger verkrijgt waarop hij recht heeft. (vgl. *Een beroep op de rechter*, p. 298). Maar ook hier doet zich hetzelfde fenomeen voor dat de vaak onmondige burger niet aan zijn trekken komt. De gevoelens van relatieve deprivatie ('waarom hij wel en ik niet?') die hieruit kunnen ontstaan, en de niet ingeloste verwachtingen (rechten worden eigenlijk ervaren als gunsten), kunnen leiden tot subjectieve onmacht- en onrechtgevoelens, wat op termijn de legitimiteit van het systeem zelf in gevaar brengt (vgl. *De weg naar het recht*, p. 342-346, en *Een beroep op de rechter*, p. 298-300). Die thematiek vormt a.h.w. een konstante in het oeuvre van Schuyt. In *De Weg naar het recht* heet het dat 'het probleem van de tanende legitimiteit van het rechtssysteem anders zou komen te liggen door het stelselmatig in kaart brengen van het perspectief en de ervaringen van de burgers (p. 48). Of zoals hij het reeds eerder formuleerde: 'Meer onderzoek naar dit soort subjectieve verwerkingen van het formele en vaak onduidelijke proces, kan veel aan het licht brengen over de praktijk van de rechtsbedeling. Bovendien over de invloed van deze ervaringen op de houding jegens en de generale aanvaarding van het recht. Zo heeft de subjectieve ervaring van recht en onrecht direct te maken met de legitimering van het recht in onze samenleving' (*Rechtssociologie, een terreinverkenning*, Rotterdam, Universitaire Pers, 1971, p. 167).

Wanneer in *Een beroep op de rechter* dit 'cliëntenperspectief' wordt onderzocht, dan hebben de auteurs vooral aandacht voor die ervaringen die kunnen wijzen op het bestaan van subjectieve onmacht- en onrechtgevoelens, en het boek bevat minstens een tiental verwijzingen naar deze problematiek van tanende legitimiteit

(o.m. p. 56, 190, 206, 216, 242, 245, 250, 299). Het probleem is echter dat 'legitimering' geen empirisch concept is. Het is een normatief concept dat niet voor 'meting' vatbaar is. Men kan onmogelijk de 'graad van legitimiteit' waarover een rechtssysteem beschikt 'meten' noch de mate waarin het aan legitimiteit inboet. Men kan wel *uitspraken over* legitimiteit of verlies van legitimiteit noteren en kwantificeren, maar daarmee meet men de 'legitimiteit' nog niet. Subjektieve onrecht- en onmachtsgevoelens, het aantal keren dat de beslissing niet wordt aanvaard en de motieven daartoe, kan men in kaart brengen. Hieraan de konklusie verbinden dat dit de legitimiteit van het systeem in gevaar brengt, is echter geen empirische maar een normatieve uitspraak. Uit het verband waarin een handeling voorkomt (de beslissing waarbij men niet krijgt waarop men dacht recht te hebben of wat men verwacht, aanvaardt men niet), wordt, aan de hand van een bekende norm (niet-aanvaarding van een uitspraak en subjektieve onmacht- en onrechtsgevoelens brengen de legitimiteit in gevaar) daaraan een betekenis toegekend. Deze toekenning draagt echter een hypothetisch karakter, en er bestaat geen enkele zekerheid over de geldigheid van deze betekenisverlening (vgl. E. Vercruyssen, *Het ontwerpen van een sociologisch onderzoek*, Van Gorcum, Assen, 1966, p. 39).

Moet men dan maar meteen 'legitimiteit' als thema voor rechtssociologisch onderzoek als irrelevant of als louter speculatieve woordkramerij van de hand doen? Ik geloof van niet. De betekenisverlening waarvan ik sprak, *kan* geldigheid hebben, alléén bestaat daarover geen zekerheid. Onderzoek waarin dergelijke concepten dan toch worden gehanteerd, moet daarom proberen die betekenisverlening zo aannemelijk mogelijk te maken. En dat is nu wat in deze studie niet gebeurt. Integendeel, de onderzoeksmethode die hier werd gebruikt, vergroot precies de twijfels omtrent de geldigheid i.p.v. ze op te heffen. In dit onderzoek worden nl. via interviews met individuen, ervaringen met en opinies over de beroepsprocedure en de uiteindelijke beslissing in kaart gebracht. Los nog van de eventuele vertekeningen die hierbij kunnen optreden (zegt men aan anderen hetzelfde als wat men tegen zichzelf zegt?), levert dergelijk onderzoek echter slechts een (evt. gesystematiseerde) verzameling op van 'allerindividueelste expressies van allerindividueelste emoties'. Het kan natuurlijk interessant zijn te weten hoe de 'burgers' over bepaalde zaken denken. Een *sociale* reactie (wat 'verlies van legitimiteit' eigenlijk is) kan echter niet worden gereduceerd tot een optelsom van *individuele* reacties. Dat is 'geen rechtssociologie meer, maar sociale psychologie of eerder massapsychologie en sociologie van de openbare mening. Als men het recht zélf, het recht als sociaal verschijnsel, wil bestuderen moet men een andere weg gaan', schreef Schuyt zelf (*Rechtssociologie, een terreinverkenning*, Rotterdam, Universitaire Pers, 1971, p. 159-60). Hij is zich dus wel degelijk bewust van de beperktheden van de hier gevolgde methode. 'Een methode die m.i. beter de legitimering van het recht kan operationaliseren is het onderzoek naar ontstaan en groei, doel en optreden van pressiegroepen of actiegroepen en comités van allerlei aard, en bestudering van hun argumenten d.m.v. inhoudsanalyse. Deze bewust gecreëerde of spontaan ontstane reacties op de gebeurtenissen van het recht – wetgeving, rechtspraak, justitieel beleid, overheidshandelen, politieoptreden enz. – vormen meer een onderdeel van de *sociale* werkelijkheid dan de reductie van de legitimering van het recht tot een ja-nee-geen mening-spel' (idem, p. 156).

Hoe komt het dan dat in deze studie toch voor die andere, 'minder goede' methode wordt gekozen? Dat kan gedeeltelijk verklaard worden vanuit de ver-



wachtingen die de Centrale Raad van Beroep en de Raden van Beroep in deze studie stelden. Maar ook en vooral vanuit de opvatting van Schuyt en c.s. dat rechtspraak 'rechtsbescherming' op het oog heeft. Dit wordt niet als ideaal of als wenselijk maar a.h.w. als de essentie van rechtspraak beschouwd. Om die rechtsbeschermingsfunctie waar te maken, moet echter minstens aan twee voorwaarden worden voldaan. Ten eerste moet iedereen in gelijke mate gebruik kunnen maken van die rechtspraak en ten tweede moeten de burgers aanvaarden dat rechtspraak rechtsbescherming op het oog heeft. De vaststelling dat die beide voorwaarden niet vervuld zijn en ook moeilijk helemaal vervuld kunnen worden (vgl. p. 296), betekent volgens de auteurs dat de rechtsbeschermingsfunctie in de praktijk niet optimaal is geoperationaliseerd. De probleemstelling is dus niet of het theoretisch model met de praktijk overeenstemt, maar wel of de praktijk met dit model overeenkomt. Is dat niet het geval, dan is het praktijk die inadekwaat wordt geacht en moet bijgestuurd worden, maar het uitgangspunt, het rechtsbeschermingsparadigma zelf wordt niet ter discussie gesteld. Veel recent rechtssociologisch onderzoek, en met name de meeste rechtshulponderzoeken, vertonen een dergelijk, wat ik zou willen noemen, theoretisch vooroordeel (vgl. ook D. Trubek, en M. Galanter, *Scholars in self-estrangement: some reflections on the crisis in law and development studies in the United States, 1974, Wisconsin Law Review*, p. 1062 e.v.). Men gaat ervan uit dat rechtspraak rechtsbescherming, het juridisch systeem gelijkberechtiging en de staat het algemeen belang op het oog hebben. Wanneer een en ander in de praktijk anders uitdraait, is dat omdat de rechtshulp ongelijk verdeeld is, het recht te ingewikkeld is of de procedures ontoegankelijk. De afwijkingen van het theoretisch model worden beschouwd als atypisch, uitzonderlijk, toevallig of voorlopig, maar in elk geval niet als inherent of noodzakelijk kenmerk, als *the negative face of law*. Niet de theorie moet worden herzien maar de praktijk bijgestuurd. Dat de staat wel eens niet het algemeen belang op het oog zou kunnen hebben, dat rechtspraak wel eens een andere functie zou kunnen hebben dan rechtsbescherming, wordt zelfs niet als probleem gesteld. Of hoe, onder het mom van wetenschap, een bepaalde liberale ideologie wordt verkondigd en een sociaal-demokratische politiek wordt verkocht.

Paul Geerts