

Barbaree, H.E. & Marshall, W.L. (Eds.) (2006). *The Juvenile Sex Offender: second edition*. London: The Guilford Press.

Het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC). (2009). FOD Justitie, Communicatie via mail.

Aanhangsel van 8 december 2008 bij het protocol gesloten tussen de Federale Regering en de overheden bedoeld in de artikelen 128, 130, 135 en 138 van de Grondwet, over de organisatie van een zorgtraject voor jongeren met een psychiatrische problematiek die vallen onder de toepassing van artikel 36, 4° en artikel 52 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade, als onderdeel van een globaal zorgprogramma voor kinderen en jongeren, *B.S.* 16/01/2009

Jef Bogaerts*

RECHTSHULP EN ADVOCATUUR

HET JURIDISCH LOKET IN NEDERLAND

1. Inleiding

Sinds 2004 zijn er juridische loketten geopend in Nederland¹. De loketten zijn de opvolgers van de bureaus voor rechtshulp die het levenslicht zagen in de jaren '70. Zij waren het antwoord op de contestaties over de 'conservatieve' rechtshulpverlening die geen oog had voor het feit dat vooral kwetsbare groepen in de kou bleven staan. Sindsdien is er veel veranderd. De ideologie heeft veelal afgedaan en een professionele kijk op de rechtshulpverlening is in de plaats gekomen. De rechtzoekende is geobjectiveerd in tal van studies en het beleid probeert zich hierop

af te stemmen. In deze bijdrage is het juridisch loket dan ook niet zomaar een nieuw fenomeen. Het is een uiting van een zakelijke benadering op de rechtshulpverlening. Na het beschrijven van het ontstaan en de werking van deze loketten, zal via verschillende benaderingen op de rechtshulpverlening proberen duidelijk gemaakt worden dat het juridisch loket duidelijk een kind is van haar tijd : een uniform uithangbord voor iedereen, een schakel in een keten.

2. Wat voorafging : de evolutie van de rechtshulpverlening op de eerste lijn

2.1. Het bureau voor rechtshulp : ideologisch onderbouwd

De juridische loketten zijn de opvolgers van de vroegere bureaus voor rechtshulp. Deze bureaus vinden hun oorsprong in het debat over de leemte in de rechtshulp eind jaren zestig en begin zeventig van de vorige eeuw, wat WESTERVELD² en voorheen ook SCHUYT³ de vierde golf noemde in de geschiedenis van de rechtshulpverlening in Nederland. In die periode ontstonden onder meer de wetswinkels als reactie op de bestaande juridische orde die volgens de jonge opkomende generatie van juristen tekortschoot in haar juridische dienstverlenende taak. Op de tweedelijnn ontstonden er advocatencollectieven die de doelstellingen en methoden als die van de rechtswinkels wilden verder zetten. Zij waren structureel en politiek van aard en hielden een keuze in tegen de traditionele advocatuur⁴. Het is een periode van verzet, met als belangrijke aanzet het Zwarte nummer van het studentenblad *Aequi* "De balie, een leemte in de rechtshulp".

2 M. WESTERVELD, *Is sociale rechtshulp van gisteren?* Vossiuspers UvA, Amsterdam 2008, 8-15 (tot 32p.).

3 K. SCHUYT, K. GROENENDIJK en B. SLOOT, *De weg naar het recht*, Kluwer, Deventer, 1976, 38-42. De eerste golf is van 1890-1904, de tweede van 1913-1924, de derde van 1949-1957.

4 T. PRAKKEN, *Rechtshulp en juridies aktivisme. Een vergelijkend onderzoek naar recente ontwikkelingen in het gebruik van het recht*, *Ars Aequi Libri*, 1985, 208-209. Zij maakte nog een verder onderscheid tussen progressieve advocaten (met politieke finaliteit) en sociale advocaten (individuele sociale rechtshulp).

* forensisch en klinisch psycholoog, CGG VAGGA, Antwerpen.

1 P. VAN DEN BIGGELAAR, "The Legal Counter : Lessons Learned" *International Legal Aid Group Conference : Legal Aid, a new beginning*, Antwerp 2007, 285-328.

Gelet op het combatieve sociale klimaat, volgden verschillende adviezen elkaar in sneltempo en geïnspireerd door haar opdrachtgevers op ten einde een antwoord te bieden aan de contestaties⁵.

Van belang voor het ontstaan en de uitbouw van de bureaus voor rechtshulp is het advies van de commissie -Boekman⁶. Deze commissie was ingesteld door de Algemene raad van de Nederlandse Orde van Advocaten en bestond hoofdzakelijk uit advocaten. Het was de reactie van de advocatuur op de nieuwe tendensen en ontwikkelingen in de sociale rechtshulpverlening. Het is deze commissie die in haar eindrapport voorstander was van een netwerk van bureaus voor rechtshulp. Deze bureaus zouden zich hoofdzakelijk toeleggen op adviesverlening en beoordeelden tot de komst van Raden voor Rechtsbijstand (zie infra) de toevoegingen en doorverwijzing naar de advocatuur. Zij hadden in beperkte mate ook een beleidstaak.

De bureaus waarvan in 1974 een eerste experiment Droogbak werd opgezet, werkten met juristen in loondienst die zich toelegden op de juridische eerstelijnsbijstand en die gedreven waren door de idee om de leemte in de rechtshulp op te vullen. Dit hield de aandacht voor de sociaal zwakkere groepen in, het zich toeleggen op bepaalde voor deze doelgroep relevante rechtsdomeinen en de uitbouw van de individuele eerstelijnsrechtshulp. Prof. PRAKKEN schrijft dat het bureau zich aanvankelijk ook wilde toeleggen op de tweedelijns en dat er geen strikte scheiding tussen beide vormen van rechtshulpverlening was vooropgesteld⁷. In ieder geval waren de bureaus voor rechtshulp een antwoord van de overheid, hierin gesteund door de advoca-

tuur, om een netwerk van gesubsidieerde juridische eerstelijnsdiensten uit te bouwen, bemand door juristen in loondienst. De bureaus voor rechtshulp bepaalden elk in het raam van de wet rechtsbijstand aan on – en mindervermogenenden (die sinds 1 januari 1958 van kracht was tot 1993) afzonderlijk het beleid in rechtstreeks overleg met het departement van Justitie. Bovendien beslisten deze bureaus ook over de toevoegingsaanvragen⁸.

2.2. Van bureau naar stichting: verzakelijking van de eerstelijns

De jaren 80 en 90 betekenden decennia van forse budgetrestricties. De memorie van Toelichting bij de nieuwe wet rechtsbijstand uit 1993, de opvolger van de wet rechtsbijstand aan on – en mindervermogenenden gaf duidelijk aan dat een open financieringssysteem zoals het tot dan toe had gefunctioneerd, ook haar beperkingen kende. De memorie bij de nieuwe wet rechtsbijstand stelde dat het enerzijds niet alleen te maken had met het algemene beleid van de overheid gericht op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van de voorzieningen, maar dat het systeem zo open en oncontroleerbaar was dat zij kon leiden tot misbruik niet alleen door de rechtzoekenden, maar ook door de advocaten. Het rechtshulpsysteem moest meer beheersbaar worden en dat kon via het moderniseren van de bestuurlijke organisatie⁹. Dit hield voor de bureaus voor rechtshulp in dat zij vanaf de nieuwe wet van 1993 op de rechtsbijstand resorteerden onder de raden voor rechtsbijstand en dit in de vorm van stichtingen. Het waren ook de raden die vanaf dan de toevoegingen aan advocaten beoordeelden. De algemene doelstelling van de bureaus voor rechtshulp was het aanbieden van gratis of kosteloze, bereikbare, professionele rechtsbijstand, gericht naar mensen met een laag of middeninkomen. Zij konden voor bepaalde taken ook toevoegingen aanvragen bij de raden. Daarnaast oriënteerden som-

5 Zo is er nog de Commissie VAN BRAAM en vervolgens VAN BRAAM en SURIE. Deze laatste rapporten hadden vooral betrekking op het maatschappelijk functioneren van de advocatuur.

6 Deze commissie heeft in twee rapporten verslag uitgebracht. *De kosteloze rechtsbijstand in Nederland (1972)* en *Van kosteloze rechtsbijstand naar gefinancierde rechtshulp (1975)* zie T. PRAKKEN, o.c. 160, voetnoot 106.

7 T. PRAKKEN, o.c. 223.

8 A. KLIJN, J. VAN DER SCHAAF en G. PAULIDES, *De rechtsbijstandsubsidie herzien. Een evaluatie van de toegangsregulering in de wet op de rechtsbijstand*, Onderzoek en Beleid, WODC, 1998, 22.

9 Kamerstukken II, 1991-1992, p. 11.

mige bureaus zich naar bepaalde doelgroepen van rechtzoekenden. Specialisatie was sommige bureaus niet vreemd, zo waren er juristen die zich toeleiden op de problematiek van woonwagengebwoners, (oorlog)slachtoffers en milieu-groepen¹⁰. WESTERVELD beschouwt deze beweging waar de bureaus onder de Stichting worden ondergebracht als het einde van de vierde aandachtsgolf voor rechtshulp¹¹.

2.3. Van bureau naar loket : eerstelijns als keten

Aan het begin van deze eeuwwending bleek dat sommige bureaus voor rechtshulp zich meer op de tweede lijn begaven en een uitgebreide/full-service rechtshulpverlening wilden verlenen. Deze evolutie kaderde in de persoonlijke ambitie van bepaalde stafjuristen om het aantal zaken te doen stijgen en op die manier ook vermogend cliënteel aan te boren. Hierdoor begonnen zij zich te meten met advocatenkantoren. Dit leidde tot een verminderde transparantie en deed het onderscheid tussen publiek gefinancierde rechtsbijstand en andere juridische dienstverlening verwateren. Deze ontwikkeling zette de juridische eerstelijnsbijstand onder druk en noopte de Staatssecretaris voor Justitie tot interventie. Hij stelde naar aanleiding van het rapport uitgebracht door het Verwey-Jonker Instituut dat het idee van de juridische loketten zoals reeds voorheen in de meerjarenplannen van de Raad voor Rechtsbijstand van 's Hertogenbosch vermeld, had overgenomen¹², de commissie Ouwekerk in. De commissie vond het van belang om private en publieke taken duidelijk uit elkaar te houden. Het publieke domein is dat van de gefinancierde eerstelijnsbijstand, de private opdrachten behoren toe aan de advocatuur. Alvorens er enige wettelijke grond was, is er in

2004 op haast praetoriaanse wijze overgegaan tot het uitwerken van de juridische loketten als opvolgers van sommige bureaus voor rechtshulp. Andere bureaus kozen voor de advocatuur¹³, waarvan er later enkele zijn failliet gegaan¹⁴. De basis was de brief van de Staatssecretaris van Justitie uit 2002 aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de begrotingsbesprekingen¹⁵. De krijtlijnen zijn de uitvoering van de loketfunctie in het publieke domein, waardoor de positie van de bureaus voor rechtshulp werd ingedijkt. Het verlengd spreekuur dat de mogelijkheid voorzag om service te verlenen die niet langer dan drie uur mocht bedragen en mits betaling van een beperkte eigen bijdrage, werd omgezet in een lichte advies toevoeging (LAT) door de advocatuur. Thans blijft er nog maximaal één uur over, gericht op de verdere verheldering van de vraag en zonder dat hiervoor een bijdrage moet betaald worden. Het loket moet verder voor iedereen toegankelijk zijn en moet landelijk herkenbaar zijn door haar uniformiteit. Gelet op de inperking van de taakhoud van de bureaus, houdt dit in dat er vlugger doorverwijzing zal plaatsvinden naar de advocaat of naar andere vormen van conflictbeslechting zoals mediatie. De advocatuur moet zich er dan ook toe verbinden om de vrijgekomen taken op te nemen, wat gestimuleerd wordt door een adequaat vergoedingssysteem en het verminderen van de administratieve lasten. De eerstelijns is thans als een keten, zij is uniform herkenbaar en tevens is zij een belangrijke schakel in het informeren en de doorverwijzing van de rechtzoekende naar de juiste plaats.

De veranderingen werden niet altijd door iedereen goed onthaald. Zo argumenteerden critici dat veel rechtzoekenden zullen uitvallen bij een doorverwijzing naar een advocaat. De vraag was of de expertise van de advocatuur wel voldoende

10 C. DRIESEN, G. FRANSSEN, S. GIBENS en J. VAN HOUTTE, *Naar een meer performante rechtshulp. Een rechtsvergelijkende en rechtssociologische studie*, Brussel, Larcier, 2006, 237-239.

11 M. WESTERVELD, *Is sociale rechtshulp van gisteren? Vossiuspers UvA*, Amsterdam 2008, 15.

12 J.W. DUUVENDAK, R.A.L. RUCKSCHROEFF, J. DE SAVORNIN LOHMAN, J.T.F. VOS, C.P. VAN GELDER, M.J. DE GRUYTER *Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand* Verwey-Jonker Instituut Utrecht 2001.

13 P. VAN DEN BIGGELAAR, *l.c.* 296.

14 http://www.volkskrant.nl/binnenland/article495214.ece/Slechte_tijden_sociale_advocatuur (16 januari 2008)

15 Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 000 VI, nr. 63.

was en of zij wel bereid was om deze toestroom op te vangen. Bovendien past dit in een evolutie dat de advocatuur ook op het vlak van de sociale rechtshulpverlening uitgaat van een commerciële ingesteldheid. De logica van de marktwerking, commercialisering, innovatie en specialisatie deden ook hier hun intrede. Of zoals Prof. HULS het schreef: *Noblesse oblige heeft plaatsge-maakt voor bedrijfsmatig werken en winststrev-en*¹⁶.

3. Juridische loketten : werking en cijfers

Los van deze bespiegelingen over het juridische loket, past het om de feitelijke werking van deze loketten te beschrijven. Het juridisch loket biedt de rechtzoekenden alleen eerstelijnsrechtshulp in de vorm van vraagverheldering/informatie en advies. Er wordt geen inkomstenstoets gedaan zodat iedere Nederlander in principe gratis advies kan bekomen alhoewel de aandacht vooral naar de minder draagkrachtigen gaat. Het loket is telefonisch te bereiken of via –email. Er zijn spreekuren (maximaal 1 uur) en de balie staat open voor iedereen. Indien nodig stuurt de medewerker van het juridisch loket de rechtzoekende door naar een advocaat (via een verwijzarrangement), mediator, sociaal raadsman of een andere hulpverlener. Naast een reguliere toevoeging in het raam van een doorverwijzing naar een advocaat, zijn er zaken die op basis van een lat (lichte adviestoevoeging) kunnen worden behandeld. Dit betekent dat niet meer dan drie uur aan de zaak zal moeten besteed worden, wat afhankelijk is van de aard van het probleem. Indien nodig kan toch nog overgeschakeld worden naar een toevoeging. De lichte adviestoevoeging is niet gratis en de eigen bijdrage afhankelijk van de hoegrootheid van het inkomen (sinds wet stelselherziening tussen 39 € en 72 €, voorheen bedroeg deze 13.50 €).

Sinds het bestaan van de juridische loketten zijn het aantal contacten meer dan verdubbeld van 261 700 in 2005 tot 644 563 in 2008. De meeste contacten zijn telefonisch en via de balie. Het

spreekuur is goed voor om en bij 13% (in 2008) en e-mail is goed voor 5% (2008) van het aantal contacten. Het grootste gedeelte van de taken van de rechtshulpverlener bestaat in informatie en vraagverheldering (84% in 2008 tegenover 80% in 2005). Een doorverwijzing naar het spreekuur is er in 11% van de contacten. Een verwijzing naar de advocatuur is daarentegen slechts in beperkte mate aanwezig nl. 5% in 2008 tegenover 9% in 2005. De verwijzing naar mediation is eerder beperkt nl. 2419 in 2008. In 2008 zijn er 37 011 rechtzoekenden naar de advocatuur doorverwezen.

Wat de aard van de rechtsproblemen betreft waarover advies of informatie wordt gevraagd, hebben zij meestal betrekking op het verbintenissenrecht (23%), arbeidsrecht (21%) en personen – en familierecht (16%). Ongeveer de helft van de loketklanten zijn jonger dan 40 jaar, met iets meer vrouwelijke dan mannelijke rechtzoekenden. Ook de allochtone bevolking is voor 40% een belangrijke groep van gebruikers.

Uit een recent onderzoek¹⁷ blijkt dat de klant van de juridische loketten zeer tevreden is over de dienstverlening. Het is een toegankelijke en bereikbare dienst (zowel via telefoon, per e-mail of aan het loket). De klanten vinden dat zij goed geholpen of doorverwezen zijn. De juridische deskundigheid wordt erg gewaardeerd alsook de snelheid van de dienstverlening en de laagdrempeligheid ervan. 2/3 van de respondenten van het juridisch loket blijken eveneens onder het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand te ressorteren.

4. Past het juridisch loket in een nieuwe wending binnen de (sociale) rechtshulpverlening?

Deze vraag kan beantwoord worden rekening houdend met de historische context, de institutionele voorwaarden, de mate dat een beleid wordt getekend vanuit de vraag en de economische factoren. In dit onderdeel zal dan ook op

16 N. HULS, *Over rechtshulpgolven en andere dingen die voorbijgaan*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. 2004.

17 L. COMRBINK-KUITERS en S. L. PETERS, *Het juridisch Loket : de klant aan het woord*, Raad voor Rechtsbijstand, Utrecht, 2009, 25p.

deze vier benaderingen verder ingegaan worden.

4.1. historische benadering

De huidige evolutie op de eerstelijns kan vanuit een *historische benadering* verklaard worden zoals in deel 2 van deze bijdrage. Daar werd de beweging en evolutie van de rechtshulpverlening op de eerste lijn geschetst. Zo leert de geschiedenis dat de bureaus voor rechtshulp hun ideologische dimensie hebben verlaten, vervolgens verzakelijkt geplaatst werden onder de stichtingen waarvan vervolgens sommige bureaus zijn opgegaan/getransformeerd in een juridisch loket.

4.2. institutionele benadering

De institutionele visie heeft vooral oog voor de organisatie van de rechtshulp. In de jaren 70 waren CAPPELLETTI en GARTH¹⁸ die een modellenraam ontwikkelden waaronder de verschillende nationale kosteloze juridische bijstandssystemen konden worden gebracht: het *judicare en welfare of public salaried model*. Het eerste model had vooral oog voor de dienstverlening door advocaten, kent een curatief-procedurele en individuele aanpak en gaat uit van een bestaansmiddelenonderzoek. Het *welfare model* wil preventief te werk gaan en heeft oog voor de structurele rechtshulpverlening. Zij wil een algemene inhoudelijke, maar ook procedurele dienstverlening voorzien, uitgevoerd door stafmedewerkers. Ook dit onderscheid gaat aanvankelijk terug op historische feiten. Het *judicare*-systeem heeft haar wortels in het *charity*-systeem dat eigen was aan de 19e eeuwse opvatting over armoedebestrijding, terwijl het idee van de *welfare*-model teruggaat op ontwikkelingen in de jaren 60' van de vorige eeuw met aandacht voor zwakkere groepen in de samenleving die geconfronteerd worden met juridische materies zoals huurrecht, sociaal recht, vreemdelingenrecht die niet de "hard core" business uitmaakte van de traditionele rechtshulpverlener. Het zijn uiteraard ideaaltypische modellen die vandaag

¹⁸ M. CAPPELLETTI en B. GARTH, *Access to Justice : the Worldwide movement to make rights effective: a general report* in M. CAPPELLETTI (ed.), 1981, 3-122.

vaak in gemengde vorm voorkomen. De Canadese onderzoeker CURRIE spreekt dan ook over *mixed models*¹⁹ en zelfs "complex" *mixed models* aangezien het niet meer duidelijk is of een juridisch bijstandssysteem van een bepaald land onder het ene dan wel het andere model kan geplaatst worden.

Een andere institutionele benadering die vooral oog heeft voor het vergelijken van verschillende nationale rechtshulpverleningstelsels, is terug te vinden bij de jammerlijk genoeg recent en veel te vroeg gestorven Australische hoogleraar Prof. REGAN²⁰. Hij stelt dat een juridisch bijstandssysteem *generous* en *comprehensive* moet zijn. *Generous* is een rechtsbijstandssysteem als minstens de helft van de bevolking in aanmerking kan komen. *Comprehensive* is het wanneer voor alle juridische problemen de nodige diensten en voorzieningen zijn uitgebouwd. Hiervoor zijn twee soorten van diensten te voorzien "*Inside*" en "*outside*" *litigation services*. De *inside* litigation service handelt over procedure gerelateerde bijstand. De *outside* litigation service handelt over advies en informatie, minimale service en juridische scholing. Een goede verstaander ziet hierin zowel aspecten van het *judicare* als het *public salaried model* in terug.

Terugkerend naar het juridisch loket legt dit loket zich hoofdzakelijk toe op advies en informatie over alle mogelijke onderwerpen (*comprehensive*) en is voor iedereen toegankelijk (*generous*) en onder te brengen onder de *outside* litigation services. WESTERVELD en BAHTA merken daarbij op dat volgens Regan de landen met een continentaal systeem zoals Nederland hoofdzakelijk de nadruk leggen op *inside* litigation services, terwijl met de juridische loketten en zeker ook de rechtwijzer – een website dat bijdraagt tot

¹⁹ Een idee dat ook al bij Blankenburg terug te vinden was. Hij sprak over "mixed delivery"; E. BLANKENBURG, "The lawyers Lobby and the Welfare State" in F. REGAN, A. PATERSON, T. GORIELY en D. FLEMING (eds.), *The Transformation of Legal Aid. Comparative and Historical Studies*, Oxford University Press 1999, 120.

²⁰ Francis Regan stierf op 6 januari 2010. Aan hem draag ik deze bescheiden bijdrage op.

een oriëntatie in de zoektocht naar de oplossing van een geschil - een verschuiving zichtbaar wordt naar een verscherpte aandacht op outside litigation services, wat eerder eigen aan Angelsaksische rechtstelsels is²¹.

4.3. interactionistische of dynamische benadering

Het model van Regan is het antwoord op de vraag hoe het aanbod moet worden voorzien voor de verschillende juridische en hiermee vaak gepaard gaande sociale problemen die rechtzoekenden ondervinden. Hij baseert zich op de wetenschappelijke studies inzake de mobilisering van het recht²². Dergelijke studies vertrekken vanuit de rechtzoekende en volgen hem/haar in de weg naar en doorheen het recht. Dit is een *interactionistische of dynamische invalshoek*. In Nederland is dergelijk onderzoek gedaan gekend als de *Geschillenbeslechtingsdelta*. Ook de studie van BARENDRACHT kan onder de interactionistische benadering ondergebracht worden.

*Geschillenbeslechtingsdelta*²³

Dit onderzoek heeft al tweemaal plaatsgevonden. Het eerste onderzoek dateert uit 2003²⁴ en thans werd in 2009²⁵ een volgend onderzoek afgerond. Deze onderzoeken leerden met welke juridische problemen de respondenten van het

onderzoek vaak geconfronteerd werden en als zij hiervoor een oplossing zochten, bij welke juridische diensten zij te rade gingen. Hier worden enkel de resultaten weergegeven uit het laatste onderzoek. Het onderzoek constateert dat voor de bevolking als geheel de frequentie van (potentieel) juridische problemen gemiddeld op 1.9 problemen per persoon uitkomt. Vele respondenten kenden problemen met de aanschaf van producten en diensten (26%), problemen op of met het werk (23%), geldproblemen en problemen inzake bezit van onroerend goed (elk 13%). Andere problemen zoals relatie – en familie zaken, gezondheidsproblemen veroorzaakt door derden, problemen met kinderen en verhuur van onroerende goederen, kennen een score van minder dan 10%. Het aantal problemen stijgt met het opleidingsniveau en mensen in de laatste en hoogste inkomensgroepen ondervinden meer problemen dan met mensen met middeninkomens.

Uit de studie bleek dat niet elke burger daadwerkelijk rechtshulp zocht. Het inroepen van een deskundig advies of hulp van derden gebeurden door 52% van de mensen die een juridisch probleem hadden, wat overeenkomt met 15% van de bevolking. Een iets kleinere groep (42%) nam het probleem zelf ter hand en zocht geen hulp van derden. 6 procent bleef passief. Slechts 6,5 procent van de problemen kwamen uiteindelijk voor de rechter. Naarmate de ernst van het probleem, de complexiteit en de financiële inzet van het probleem groter was, deed men vlugger beroep op een rechtshulpgebruiker. De juridische loketten zelf werden door 9% van de ondervraagden geraadpleegd, meestal in verband met huren/verhuren, gezondheidsgerelateerde problemen en relatie/familie. De resultaten van de studie die hier maar rudimentair worden weergegeven, zijn uiteraard van belang voor de juridische hulpverlening om haar aanbod aan te sturen. Maar deze studie alsook de andere stu-

²⁶ Zie voetnoot 25, de studie geeft een overzicht van de verschillende gelijkaardige studies die recent nog zijn gevoerd in onder andere in Engeland & Wales, Australië, Bulgarije, Hong Kong, Japan, Canada, Nieuw-Zeeland. De onderzoekers doen een oproep om dergelijke studie uit te voeren over heel Europa.

²¹ Zie M. WESTERVELD en T. BAHTA "Comparative Research and Legal Aid Policy : the Dutch Quest for Best Practices" in *Delivering effective legal aid services across diverse communities*, International Legal Aid Group, Wellington 1-3 april 2009, 362.

²² F. REGAN, *Promoting Equality before the Law : A Re-assessment of Australian Legal Aid Policy in the Twentieth Century*, Doctoral Dissertation, Flinders University, 2001 34-42.

²³ In zekere zin zijn deze studies gesteund op het stramien van het onderzoek van Schuyt e.a. uit 1976.

²⁴ B.C.J. VAN VELTHOVEN en M. TER VOERT, *Geschillenbeslechtingsdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Den Haag : WODC, Onderzoek en beleid, 2004, 219p.

²⁵ B.C.J. VAN VELTHOVEN en C.M. KLEIN HAARHUIS *Geschillenbeslechtingsdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Den Haag : WODC, Onderzoek en beleid, 2010, 276p.

dies die in verschillende landen²⁶ zijn uitgevoerd leren dat niet alleen de juridische hulpverlening moet aangepast worden. Zij signaleren ook dat mensen zonder hulp of via andere oplossingsstrategieën hun probleem aanpakken. Maw niet alleen de organisatie van de rechtsbijstand staat centraal, maar ook de wijze waarop mensen een conflict of probleem al dan niet oplossen. Voor de beleidsmakers betekent het dat niet altijd meer moet geïnvesteerd worden in de juridische bijstand zelf, maar dat ook aandacht mag besteed worden aan minder formalistische oplossingsstrategieën zoals mediation of small claimcourts of dat de bijstand zich meer moet richten op psychosociale ondersteuning en ontwikkelen van vaardigheden van zij die blijkbaar zelf er niet in slagen om gepast te reageren op hun juridische problemen.

Kitty's Keten

De studie van BARENDRECHT en VAN ZEELAND²⁷ inzake de ketenbenadering doet ook blijken van een dynamische of interactieve benadering van de rechtshulpverlening, alhoewel zij hoofdzakelijk werd ingegeven door economische overwegingen (zie verder). De ketenbenadering vindt haar grond in een studie van de UN Commission on Legal Empowerment for the Poor. Deze studie geeft aan dat er niet alleen maar aandacht moet bestaan voor de ontwikkeling van de rechtstaat met haar rule of law, goede wetten en procedurele en inhoudelijke handhavingssystemen, maar ook moet uitgaan van de behoeften van de mensen zoals zij die zelf articuleren tot uitgangspunt. *Legal Empowerment* richt zich tot procedures en maatregelen die de mensen zelf kunnen veroorloven. Dit houdt dus het versterken van probleemoplossend vermogen van burgers en gemeenschappen in, de verbreding van de juridische dienstverlening, een verbeterde samenwerking tussen formele en informele systemen en de vereenvoudiging van procedures. Het versterken van het probleemoplossend vermogen

kan via het verspreiden van juridische en praktische informatie (informatietechnologie; informeel onderwijs). Dit vraagt om de versteviging en de uitbouw van netwerken waarin mensen samen actie kunnen ondernemen. Verbreding houdt in dat de dienstverlening vooral gericht is op het vergroten van de zelfredzaamheid, het bundelen van de dienstverlening zowel sociaal, medisch als juridisch, met meer aandacht voor alternatieve conflictbeslechtsmechanismen, het op elkaar afstemmen van informele en formele systemen. En tot slot het verminderen van de transactiekosten, zoals het vereenvoudigen van procedures, standaardisatie, de minnelijke regeling promoten onder de dreiging van een neutrale interventie²⁸.

BARENDRECHT houdt hiervoor een kader voor van best practices om vijf basiselementen tegen lage kosten te faciliteren. Deze basiselement zijn ontmoeten, communiceren en onderhandelen, eerlijk verdelen (voorzien van oriëntatiepunten en deze transparant maken voor partijen), beslissen (snelle en goedkope toegang tot een neutrale instantie) en stabiliseren. De juridische loketten zijn in deze benadering belangrijk als een neutraal ontmoetingspunt waar mensen informatie en advies kunnen inwinnen om nadien zelf contact op te nemen met de andere partij. Ervaringen uit het werkdomein van het sociaal werk leert dat dit kan werken. De basiselementen zijn schakels die elkaar in een zeker ritme moeten opvolgen en interfereren zoniet loopt het mis. De idee van BARENDRECHT gaat dus terug op een vorm van dejuridiseren, het ontdoen van het conflict van haar juridische geladenheid. Niet de dienstverlener (mediator of advocaat) staat centraal, wel de mensen waarover het gaat. Zij vragen om een snelle oplossing waarbij er verschillende soorten van hulp kunnen geboden worden, maar steeds onder de druk van een snelle en mogelijks adequate interventie van een neutrale beslechter, meestal de rechter. Er is dus nog steeds de aandacht voor rechtsbescherming en rechts-

27 J.M. BARENDRECHT en C.M.C. VAN ZEELAND, *Kitty's ketens: meer voor minder rechtsbijstand. Voorstellen ontwikkeld in een interactief traject met 120 sleutelspersonen uit het veld*, UvT-TISCO/Ministerie van Justitie, 2008, 247p.

28 M. BARENDRECHT, P. SLUIJTER en C. VAN ZEELAND, "Duurzame rechtsbijstand, legal empowerment en mircorecht", *NJB* 2008, 2685-2694, 2689.

waarborgen²⁹. Het houdt het midden tussen wat hij noemt de concilietheorie en de één op één rechtshulptheorie.

4.4. Economische benadering

Value for Money

Beide voormelde benaderingen, zijnde de institutionele en dynamische, kunnen ook vertaald worden in de verhouding tussen vraag en aanbod en de regulering ervan. Dit is de *economische benadering*. De jaren '90 lanceerde het idee van de actieve welvaartsstaat. De burger wordt consument, ook in de rechtshulpverlening. Hij moet kunnen kiezen hoe hij de problemen wil aanpakken en op welke rechtshulpverlenende instantie(s) hij het beste beroep kan doen³⁰ en dit uiteraard tegen competitieve prijzen. Ook de overheid wil als zij tussenkomst in de financiering van de juridische bijstand, een goede verhouding tussen prijs en kwaliteit. En het *New public management* in Engeland en Wales zocht naar economische oplossingen voor welzijnsgerelateerde domeinen waaronder de juridische bijstand/rechtsbijstand³¹. Hierbij staat de controle van de uitgaven centraal.

Een gelijkaardige tendens is in Nederland te ontwaren. Terwijl vroeger vooral de nadruk werd gelegd op het principe van de rechtstaat en de waarborgen die met de rechtsbescherming gepaard gaan – en dus onbeperkte financiering – ligt de verantwoordelijkheid tevens op het middenveld als partner in het overheidsbeleid. Voor de consument betekent dit dat hij ook actief op zoek moet gaan naar informatie en in de mate van het mogelijke zelf meer zelfredzaam

en zelfstandiger zal moeten handelen³². De burger wordt geresponsabiliseerd.

De juridische loketten hebben dan ook de functie om een latente vraag naar rechtshulp en het beroep op de rechtshulp beter te reguleren³³. Voor de advocatuur betekent dit dat zij haar bejubelde autonomie en zelfregulering moet doen inkrimpen voor rationalisering en het efficiënter en effectiever maken van de juridische bijstand voor haar consumenten. In die zin is ook het opzet van bepaalde bureaus voor rechtshulp naar een fullservice dienstverlening te situeren die het debat over “publiek” en “privaat” domein inzake de rechtshulpverlening aanwakkerde. Dit onderscheid tussen “publiek” en “privaat” is terug te brengen tot het andermaal afbakenen van het domein van de advocatuur en de andere dienstverleners. Een concurrentie die reeds langer bestond en die de advocatuur steeds kon terugdringen door te wijzen op haar professionaliteit. Zij verwacht van de staat en haar publiek dat zij haar een hogere status, een redelijke vergoeding en autonomie met weinig concurrentie toedicht. In haar plaats zal de advocatuur voorzien in kwalitatief hoogstaande dienstverlening, toegang tot het recht, een deontologie en rechtsbescherming. Dit model voldoet niet meer als antwoord op de opkomst van tal van andere dienstverleners, o.a. ook op de eerste lijn die zich ook meer en meer gespecialiseerd hebben³⁴. Evenmin is de advocatuur een homogene groep en zijn in Nederland de advocaten die rechtsbijstand verlenen geen marginaal gegeven binnen de advocatuur. Het louter beheren van de beroepsgroep volstaat niet meer. Er is nood aan strategische planning, meer toezicht op de kwaliteit, meer professionalisering en de professie is niet meer op zichzelf geplooid, maar

29 M. BARENDRECHT, “Welke rechtsbeschermingstrategie werkt het beste tegen macht?”, *Recht der Werkelijkheid* 2009, 73-80.

30 T. GORIELY, “Making the Welfare State Work: Changing Conceptions of Legal Remedies Within the British Welfare State” in F. REGAN, A. PATERSON, T. GORIELY en D. FLEMING (eds.), *The Transformation of Legal Aid. Comparative and Historical Studies*, Oxford University Press 1999, 90-92.

31 R. MOORHEAD, “Third Way Regulation? Community Legal Service Partnerships”, *Modern Law Review* 2001, 543-562.

32 Zie de nota in 2004 van het Ministerie van Justitie “Bruikbare Orde”.

33 Zie hiervoor Advies RMO (Raad voor maatschappelijke ontwikkeling) nr. 32 *Toegang tot recht*, Den Haag 2004, 71 (bijlage 2 onderzoek van Janssens en Jonkers).

34 A. PATERSON “Professionalism and the Legal Services Market” *International Journal of the Legal Profession* 1996, 140.

staat ook open voor invloeden van buitenaf³⁵. Deze advocatuur evolueert eveneens en zij ziet zichzelf meer en meer als ondernemer. Een tendens die ook binnen de sociale advocatuur opgang maakt. Inzake de rechtsbijstand vertaalt de overheid dit naar kwalitatieve dienstverlening en een efficiënte besteding van de middelen: *value for money*.

Legal empowerment en deformaliseren

Het reeds besproken beleidsrapport van BARENDRECHT en VAN ZEELAND³⁶ - dat niet door iedereen in Nederland op applaus is onthaald³⁷ - kan dus ook onder de economische noemer gebracht worden. Allereerst kadert deze studie in het raam van de besparingen in de rechtsbijstand – die er uiteindelijk niet gekomen is - en tegelijkertijd wordt er gekeken naar het efficiënter en effectiever gebruik maken van de bestaande instituties en professionals binnen justitie. Zoals reeds aangehaald, wil men ten eerste het probleemoplossend vermogen van de burgers en organisaties versterken door het vergemakkelijken van de praktische informatie, het versterken van netwerken van mensen zodat samen actie kan gevoerd worden en het toepasbaar maken van best practices van organisaties. Tezelfdertijd bestaat een tweede strategie erin om de juridische dienstverlening te verbreden door het aanbieden van dienstverlening die meer gericht is op empowerment, vereenvoudiging en het stu-

ren dan op het overnemen van problemen, het inzetten van paralegals, het bundelen van juridische en andere diensten. Ten derde wil men de ketens optimaliseren, met aandacht voor de problemen of klachten, en het afstemmen en het verbeteren van de samenwerking tussen informele, ADR en formele systemen. Ten vierde wil de studie erop toezien dat transactiekosten kunnen worden verminderd en tot slot het toegankelijker maken van normen en criteria om mensen in staat te stellen de gerechtvaardigheid van hun aanspraken te kunnen beoordelen meestal in eigendoms-, arbeids-, familie- en burengeschillen³⁸. Het juridisch loket is dan ook een belangrijke eerste schakel in deze keten.

Sommigen vrezen dat de uniformisering en objectivering van de advies- en informatieverstrekking minder aandacht zal geven voor de ongelijkheid bij de toegang tot het recht. Welke waarborgen heeft een zwakke rechtzoekende als hij wordt doorverwezen naar mediation waar zijn tegenstrever een repeat-player is? Is het juridisch loket wel voldoende onafhankelijk om te beslissen of een geschil best via mediatie dan wel via de rechtbank wordt beslecht? Als de nadruk wordt gelegd op het oplossen van conflicten en problemen, verwordt het recht meer tot een consumptie-artikel dan dat het deel uitmaakt van een waardesysteem³⁹?

35 A. FRIEDMAN, *Professionalism and the Professional Associations*, Sociology of the Professions Conference, Oslo Norway, June 2004, 10p.

36 J.M. BARENDRECHT en C.M.C. VAN ZEELAND, *Kitty's ketens: meer voor minder rechtsbijstand. Voorstellen ontwikkeld in een interactief traject met 120 sleutelspersonen uit het veld*, UvT-TISCOC/Ministerie van Justitie, 2008, 247p.

37 M. WESTERVELD, *Is sociale rechtshulp van gisteren?* Vossiuspers UvA, Amsterdam 2008, 18-22. F. BANNIER, T. PRAKKEN en R. VERKIJK, "Rechtshulp is meer dan een probleemoplossing over de voorgestelde bezuinigingen in de gefinancierde rechtshulp", *NJ* 2008, 2678-2684; M. WESTERVELD, "De leemte in de conciliatietheorie. Een analyse van recht, rechtsbijstand en rechtsbedeling zonder aandacht voor de factor macht schiet ernstig tekort" *Recht der Werkelijkheid* 2009/1, 67-72.

38 Deze ketenbenadering vindt men ook terug in de rechtspraak Door de modernisering van de rechtspraak in Nederland en de toenemende blootstelling van de juridische dienstverleners aan de marktwerking is de "check and balances" van het oude systeem zoek geraakt. Er wordt teveel in kokers gedacht en te weinig in ketens. Voor VAN DER DOELEN en VAN DER VILS moet justitie dan ook de relaties tussen deze professionals in het stelsel op zodanige wijze ordenen dat niet alleen de deelbelangen van de ketenpartners worden geoptimaliseerd, maar dat het stelsel als geheel ook ten dienste van de samenleving en de burgers werkt. zie F.C.J. VAN DER DOELEN en E.J.C. VAN DER VILS, "De rechtspraak en de vrije juridische beroepen: meesters in eigenzinnigheid", *Justitiële Verkenningen*, 2007, jrg. 33 Nr. 6, 20-39.

39 Zie voetnoot 36.

De discussie in Nederland is interessant. Houdt het een scharniermoment in waarbij de idee van de oude rechtstaat wordt verlaten voor een modernere invulling ervan? En wat houdt dit laatste dan in? Is pro-actieve juridische dienstverlening binnenkort belangrijker en leidt de juiste informatie tot minder conflicten of tot meer zelfredzaamheid om het zelf op te lossen? Moet het juridisch loket een neutrale geschillenbarometer zijn die aanvoelt welke optie het beste is om het juridisch probleem of conflict aan te pakken? Wordt het een forum (markt) waar alle problemen kunnen worden verhelderd en indien nodig kunnen worden bijgelegd? Van microrecht naar 'proxi-recht'? En is de rechtzoekende hier het rationele wezen dat op grond van een kosten/batenanalyse zal kiezen op welke wijze hij zijn juridisch probleem zal aanpakken?

Het recht is er in overvloed. Een maatschappij die meer en meer individualiseert, brengt meer regels voort om zichzelf te stroomlijnen en om de intermenselijke verhoudingen te sturen, dit mede door het wegvallen van vroegere instituties zoals de familie, Kerk, etc. Er ontstaat dan ook in zekere zin een paradox. Enerzijds vragen meer regels om meer bijstand en worden conflicten makkelijker geformaliseerd in juridische termen. Anderzijds ontstaat blijkbaar de nieuwe tendens om te deformaliseren en dus de mensen terug zelf het heft in eigen handen te laten nemen om hun probleem op te lossen of zelf het conflict bij te leggen via minder formele beslechtsmechanismen, hetzij dat zij het zelf doen zonder gebruik van rechtshulp, hetzij via bemiddeling⁴⁰.

40 Het debat is dan ook veel ruimer nl. hoe zit het met de verhouding tussen rechtsbescherming en instrumentaliteit. Betekent deze ketenbenadering dat minder aandacht moet gaan naar "process values" en houdt dit in dat de individuele rechtsbescherming wordt losgemaakt van het contradictoire debat. Of juist dat meer tegenspraak zal bestaan om het probleem op te lossen, zij het niet meer noodzakelijk binnen de formele organisatie van de procesvoering en de juridische rationaliteit waarbinnen zo een organisatie nodig is? Is er dan vandaag intersubjectiviteit nodig die minder nood heeft aan het moderne recht als poging om via de arti-

5. Tot besluit

Het juridisch loket in Nederland is een recent fenomeen. Bekeken vanuit zijn ontstaan, is het het resultaat van een verzakelijking in de juridische eerstelijnsbijstand. Vanuit een institutionele benadering incarneert het juridisch loket een verscherpte aandacht voor de juridische eerstelijnsbijstand die uniform en voor iedereen een oriëntatiepunt wil zijn voor het faciliteren van de eigen – al dan niet via het recht – conflictbeslechting. De laatste decennia is een economische benadering van de rechtshulpverlening zichtbaar. Er is meer aandacht voor objectivering en uniformisering. Het is een tendens die niet alleen vanuit de overheid is vertrokken. Ook de juridische dienstverleners hebben zich omgevormd tot marktpelers. Of dit er dan ook toe leidt dat het recht economisch koopbaar wordt, lijkt ietwat overdreven en zeker niet juist. Het recht als functie wijzigt niet, wel de effectuering ervan. De economische benadering van de rechtshulpverlening houdt in zich het gevaar dat het de werkelijkheid verbloemt. De oproep tot responsabilisering en zelfredzaamheid verhullen dat bepaalde zwakke rechtsgebruikers uit de boot dreigen te vallen. De uniformisering van de rechtshulpverlening op de eerstelijns die voor iedereen toegankelijk is, doet de stem van de middenklasse doorwegen, met het gevaar op nieuwe vormen van uitsluiting⁴¹. Tegelijkertijd lijkt het van belang om de rechtzoekende als subject van rechten te blijven zien, eerder dan als een object dat geschakeld doorheen het justitiële landschap wordt gevoerd.

ficiële constructie van een begrips- en regelsysteem een tegenmodel te bieden tegen de voortdurende dreiging van vernietiging via interactie of van intersubjectiviteit met het gevaar dan nieuwe bedreigende machtsverhoudingen ontstaan? R. FOUQUE en A.C. 'T HART, *Instrumentaliteit en Rechtsbescherming*, Gouda-Quint, Kluwer Rechtswetenschappen, Arnhem-Antwerpen, 1990, 113-128 (Fuller en Summers).

41 B. HUBEAU, "Op welk welzijnsrecht hebben burgers recht" in *Naar het middelpunt van de marge. Reflecties over veertig jaar armoedeonderzoek en- beleid. Liber amicorum Jan Vranken*, K. DE BOYSER, C. DEWILDE en D. DIERCKX (red.) Leuven, Acco, 2009, 95.

Maar of het allemaal zo een vaart zal lopen, blijkt in ieder geval nog niet uit de cijfers over de werking van de juridische loketten. Vele mensen vinden de weg naar de informatie en – adviesverstrekkers van het loket en de advocatuur kent de meeste doorverwijzingen. Mediatie staat nog in haar kinderschoenen en het promoten ervan mag zeker niet alleen ingegeven worden om financiële motieven. De overschakeling van het bureau voor rechtshulp naar de juridische loketten heeft in ieder geval uniformiteit gebracht. Doch het monitoren van mogelijke nieuwe drempels en uitsluitingmechanisme blijft een belangrijk aandachtspunt.

Steven Gibens*

KUNNEN DE JURIDISCHE LOKETTEN IN NEDERLAND ALS VOORBEELD DIENEN?

Een reactie op de bijdrage van Steven Gibens
Steven Gibens schrijft over de juridische loketten in Nederland en laat doorschemeren daarvan enigszins gecharmeerd te zijn. Maar het juridisch loket is uiteindelijk niet meer dan een bureaucratische eerstelijnsvoorziening waar de Nederlandse burger over eenvoudige zaken advies kan halen. Dat mag een uur tijd kosten, is dat te weinig voor de vraag, dan volgt doorverwijzing. Als instelling buiten zijn historische context bezien is er weinig mis met een dergelijke laagdrempelige voorziening. Iets bijzonders is het echter ook niet.

Naast een beperkte voorziening van juridische dienstverlening is het juridische loket echter ook een fase in een historische ontwikkeling die deels ook door Gibens beschreven wordt: van de rechtshulpdiscussie uit de jaren '70 via de bureau voor rechtshulp, talloze pogingen van de overheid om de kosten voor de rechtshulp binnen de perken te houden en een technocratisch rapport van Barendrecht c.s. naar het juridisch loket. Juist in de beschrijving van die historische ontwikkeling mis ik echter de dynamiek die voor die discussie zo kenmerkend was en is. De juridische studenten die eind jaren '60 rechtswinkels oprichtten en die na hun afstude-

ren de advocatencollectieven bemanden, waren niet in loketten geïnteresseerd maar in emancipatie. Zij zagen dat de bestaande rechtshulpverlening (de advocatuur) niet alleen voor de meeste mensen onbetaalbaar was, maar ook inadequaat, omdat de rechtsgebieden waarmee deze bevolkingsgroepen te maken hadden, huur- en arbeidsrecht, sociale verzekeringsrecht en vreemdelingenrecht bijvoorbeeld, binnen de advocatuur onderontwikkeld waren. De advocatuur was namelijk ook toen al commercieel en marktgericht, zij het volgens de maatschappelijke realiteit van toen. Bovendien was de advocatuur erg individualistisch ingesteld, terwijl de sociale rechtsgebieden meestal om een collectievere aanpak vroegen. Het bundelen van belangen en structurele rechtshulp waren sleutelbegrippen in de discussie van de opkomende sociale rechtshulp. Het recht moest niet alleen toegankelijker worden maar ook rechtvaardiger, en daar had de sociale rechtshulp een bijdrage aan te leveren.

Deze opstand van jonge juristen (in wording) was een tamelijk universeel verschijnsel rond de jaren '70 en '80. In twee opzichten week deze ontwikkeling in Nederland af van die in de meeste andere landen. In de eerste plaats reageerde de aangevallen advocatuur veel minder defensief dan elders en zag deze beroepsgroep heel snel in dat de rechtshulpbeweging ook een markt had aangeboord die zij zich niet voorbij wilde laten gaan. In plaats van zich te verzetten zoals de beroepsgroep elders veelal deed, kwam er dan ook een serie rapporten vanuit de advocatuur tot stand waarin zij voorstellen deed die de nieuwe stroom rechtszoekenden haar richting in moesten sturen. De bureaus voor rechtshulp waren in de ogen van de advocatuur vooral daarvoor bedoeld.

In de tweede plaats – en dat is de grootste valkuil gebleken – waren de nieuwe sociale rechtshulpverleners sterk gericht op de overheid als het ging om het verkrijgen van de benodigde steun. Natuurlijk was er geld nodig, maar de reflex om dat bij de overheid te zoeken en dan geen argwaan te hebben op het gebied van de handhaving van de eigen onafhankelijkheid, was wel typerend voor een generatie die verwend was