

Dienst Communicatie
Wetenschapswinkel

Rechtshulp nader onderzocht

Een onderzoek naar de invloed van juridisering op de ontwikkelingen in de rechtshulp

Maartje Kok

In opdracht van Stichting Kriminaliteit & Strafrecht en de Wetenschapswinkel van de Vrije
Universiteit Amsterdam

Doctoraalscriptie
Scriptiebegeleider: drs. M. Hellendoorn
Meelezer: dr. G.C. de Vries
Augustus 2003

Vrije Universiteit Amsterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Maatschappelijke vraagstukken & beleid

Dit verslag is te bestellen door € 12,60 (incl. verzendkosten) over te maken op gironummer 732963 van de Centrale Wetenschapswinkel van de Vrije Universiteit, De Boelelaan 1091, 1081 HV Amsterdam, o.v.v. **uw volledige naam en adres en** het te bestellen **rapportnummer 0305**.

Voorwoord

Ik heb deze scriptie geschreven in het kader van mijn studie Maatschappelijke Vraagstukken & Beleid aan de faculteit Sociale Wetenschappen aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. De interesse voor het onderwerp, rechtshulp, komt voort uit de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening die ik voor deze studie heb afgerond aan de Hogeschool van Amsterdam. Tijdens mijn studie wilde ik graag betrokken blijven bij het werkveld van de sociaal juridische dienstverlening en ben ik parttime gaan werken bij het Bureau Rechtshulp. De vraag die bij de Wetenschapswinkel lag, op verzoek van Stichting Kriminalliteit & Strafrecht (K&S), over het ontstaan van een nieuwe leemte in de rechtshulp sprak mij uiteraard aan. Aan de balie bij het Bureau Rechtshulp merk ik hoe groot de behoefte is aan rechtshulp en dat bij zowel de sociale advocatuur als het Bureau Rechtshulp de vraag het aanbod overstijgt met lange wachttijden als gevolg.

Uit interesse voor moderniseringsprocessen wilde ik graag het begrip juridisering betrekken bij de ontwikkelingen in de rechtshulp. Ik heb tijdens het schrijven van deze scriptie ondervonden dat een sociologisch begrip als juridisering niet los kan worden gezien van andere ontwikkelingen in de moderne samenleving en dat, zoals mijn begeleidster Myrtille Hellendoorn mij vertelde, het typerend is voor de studie 'waarbij alles met alles samenhangt'. Bij deze wil ik haar bedanken voor het ordenen van mijn gedachten en het op weg helpen als ik vast zat. Verder wil ik Marlijn Caspers van de Wetenschapswinkel bedanken voor haar snelle reacties en behulpzaamheid en wil ik ook Erik van de Maal van Stichting K&S bedanken voor zijn behulpzaamheid en verhalen. Tenslotte wil ik Mischa van Dijk bedanken voor het lezen van mijn concepten en Geert de Vries voor zijn rol als tweede beoordeelaar.

Ik hoop dat ik uiteindelijk een interessant en goed leesbaar product heb geschreven en wens een ieder veel leesplezier.

Maartje Kok
Amsterdam, 28 augustus 2003

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Vraagstelling	10
1.3 Juridisering	10
1.4 Gefinancierde rechtshulp	11
1.5 Doelstelling: wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	12
1.6 De indeling van deze scriptie	12
2 Ontwikkelingen die van invloed zijn op de rechtshulp	15
2.1 Ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn op de behoefte aan rechtshulp	15
2.1.1 Economische situatie 1980-2003	15
2.1.2 Afbouw van de verzorgingsstaat en terugtrekkende overheid	15
2.1.3 Voortschrijdende individualisering	16
2.1.4 Welvaartsstijging en massaconsumptie	17
2.1.5 Toenemende inkomensongelijkheid	17
2.1.6 Maatschappelijke verharding	18
2.2 Ontwikkelingen die van invloed zijn op het aanbod van rechtshulp	19
2.2.1 De invoering van de wet op de rechtsbijstand	19
2.2.2 Afnemende belangstelling voor de gefinancierde rechtshulp	20
3 Juridisering	23
3.1 Verschillende betekenissen van het begrip juridisering	23
3.1.1 Juridisering van het bestuursrecht	23
3.1.2 Juridisering van de samenleving	23
3.1.3 Juridisering als escalatie van regelgeving	24
3.2 De keerzijde van juridisering	25
3.2.1 Juridisering en maatschappelijke ongelijkheid	25
3.2.2 Maatschappelijke verharding	26
3.3 Claimcultuur als een excessieve uiting van juridisering	27
3.3.1 Nederlandse rechtscultuur	27
3.3.2 Is er in Nederland sprake van een claimcultuur?	28
4 Methodische verantwoording	29
4.1 Hypothesen	29
4.2 Onderzoeksmethoden	30
4.3 Analyse statistische materiaal	30
5 Analyse ontwikkelingen	33
5.1 Uitleg over het statistische materiaal	33
5.2 de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op de vraag	34
5.2.1 Afbouw van de verzorgingsstaat en terugtrekkende overheid	34
5.2.2 Voortschrijdende individualisering	36
5.2.3 Maatschappelijke verharding	38
5.2.4 Welvaartsstijging en massaconsumptie	40
5.3 De invloed van juridisering op de vraag	41
5.3.1 Claimcultuur	42
5.4 De invloed van ontwikkelingen in het aanbod	44
5.4.1 De invoering van de wet op de rechtsbijstand	44
5.4.2 Afnemende belangstelling voor de gefinancierde rechtshulp	44
5.5 Samenvatting	45
6 Conclusies en aanbevelingen	49
6.1 Conclusies	49
6.1.1 Juridisering	49
6.1.2 Maatschappelijke ontwikkelingen met een verhoogde kans op conflicten	49

6.1.3	Ontwikkelingen in het aanbod van de gefinancierde rechtshulp	50
6.2	Ontstaat er een nieuwe leemte in de rechtshulp?	51
6.2.1	Wat zijn de nadelen wanneer de bureaus rechtshulp verdwijnen?	52
6.3	Discussie	52
6.4	Aanbevelingen	53

Literatuur		55
-------------------	--	-----------

Bijlage 1	Bij arrest of beschikking afgedane civiele zaken (1980-2000)	57
------------------	--	----

Bijlage 2	Uitbetaalde declaraties van toegevoegde advocaten in civiele en administratieve zaken naar rechtsgebied (1981-1999)	59
------------------	---	----

Bijlage 3	Reden van beroep op rechtshulp (1992-2002)	60
------------------	--	----

Samenvatting

Deze scriptie gaat over de gefinancierde rechtshulp. De vraagstelling luidt als volgt: "Heeft de juridisering van de Nederlandse samenleving (een) invloed op de ontwikkelingen (vraag naar en aanbod van) binnen de gefinancierde rechtshulp vanaf 1980?"

Juridisering is een begrip dat zowel in dagelijks spraakgebruik als in de wetenschap op verschillende wijzen is geïnterpreteerd: juridisering als escalatie van wet- en regelgeving, juridisering als een bestuursrechtelijk fenomeen en in bredere context als juridisering van de samenleving wat opgevat kan worden als een proces waarin mensen voor het ordenen van sociale relaties (inclusief conflicten) een beroep doen op de juridische mogelijkheden zonder gebruik te maken van niet-juridische alternatieven. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat in een gejuridiseerde samenleving de vraag naar gefinancierde rechtshulp een stijgende lijn vertoont.

Nu is juridisering van de samenleving een complex sociologisch begrip dat niet los kan worden gezien van andere ontwikkelingen in de samenleving die hun neerslag hebben op de ontwikkelingen in de rechtshulp omdat zij de kans op conflicten vergroten: afbouw van de verzorgingsstaat, terugtrekkende overheid, voortschrijdende individualisering, welvaartsstijging en massaconsumptie en maatschappelijke verharding (waaronder het strafrechtklimaat). Per ontwikkeling is na gegaan op welke manier zij van invloed kunnen zijn op de vraag naar gefinancierde rechtshulp. Vervolgens is er gekeken welke ontwikkelingen er van invloed zijn geweest op aanbod in de gefinancierde rechtshulp: de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand in 1994 en de afnemende belangstelling voor de gefinancierde rechtshulp vanuit de advocatuur.

Om na te gaan of deze aannames aannemelijk zijn is er een analyse gemaakt van beschikbare statistische gegevens over de vraag naar rechtshulp (waaronder de gefinancierde rechtshulp). Uit deze analyse is gebleken dat beroep op de rechtshulp in totaliteit inderdaad is toegenomen. Per rechtsgebied zijn er echter wel verschillen. Belangrijker is dat het beroep op gefinancierde rechtshulp alleen tussen 1981 en 1993 is toegenomen en dat na de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand in 1994 het beroep is afgenomen (zowel per rechtsgebied als in totaliteit). Het lijkt er dus niet op dat de behoefte aan gefinancierde rechtshulp vanaf 1994 afneemt (omdat de vraag naar rechtshulp op een aantal gebieden en in zijn totaliteit wel blijft stijgen) maar wel de mogelijkheid om rechtshulp gefinancierd te krijgen. Dit ondersteunt het vermoeden dat op verschillende rechtsgebieden een leemte in de rechtshulp is ontstaan. En dit maakt het tevens aannemelijk dat, door de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand in dat jaar, de gefinancierde rechtshulp minder toegankelijk is geworden. In een democratische rechtsstaat, waar de toegang tot het recht voor iedereen gelijk zou moeten zijn, is dit een kwalijke ontwikkeling die bijdraagt aan de toenemende sociale ongelijkheid die vanaf 1980 plaats vindt. Bovendien zal de toegankelijkheid van het recht door de stelselwijziging van de gefinancierde rechtshulp die het Ministerie van Justitie voor ogen heeft alleen maar minder worden voor minder draagkrachtige mensen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

‘Wie kent de televisiebeelden niet? Een topvoetballer-miljonair heeft een probleem met een club of voetbalbond en gaat de juridische strijd aan. De advocaat wijkt bijna geen seconde van zijn zijde. Hetzelfde geldt voor een vermogend lid van de koninklijke familie, dat het opneemt tegen staat en staatshoofd en om te beginnen een bank voor de rechter daagt wegens een vermeende ongeoorloofde overboeking. Ook hier zijn voortdurend advocaten in beeld. Het is duidelijk: deze burgers kunnen wel voor zichzelf zorgen als ze rechtshulp nodig hebben. Maar hoe zit het met mensen die niet die status en dat kapitaal bezitten, zelfs niet een goedbetaalde baan hebben, geen lid zijn van een vakbond met een juridische afdeling, geen rechtsbijstandverzekering hebben? Waar moeten die mensen heen als ze een conflict hebben met een leverancier, met de huisbaas overhoop liggen of een geschil hebben met de gemeente over een vergunning of een uitkering?’ (Van Heese in *Trouw*, 2003: 15)

Aanleiding voor het krantenartikel waar het bovenstaande citaat deel van uitmaakt, zijn de plannen van Minister Donner van justitie om de bureaus rechtshulp op te heffen. In plaats daarvan komen er loketten die doorverwijzen naar de advocatuur of andere hulpverlenende instanties. De bureaus rechtshulp zijn 25 jaar geleden opgericht en het zichtbare bewijs van de grondwettelijke taak die de overheid op zich heeft genomen: er voor zorgen dat ook minder draagkrachtige mensen toegang tot de rechter hebben en garantie op rechtshulp, dankzij een financiële bijdrage van het rijk.¹ Dit was vanaf 1985 geregeld in de Wet Rechtsbijstand aan on- en minvermogenden, die in 1994 vervangen is door de huidige Wet op de Rechtsbijstand. Ondanks deze wetgeving is er door rechtshulpverleners regelmatig aan de bel getrokken over tekortkomingen binnen de rechtshulpverlening (De Wit in De Volkskrant, 2001:7).

Stichting Kriminaliteit & Strafrecht (K&S) is één van de rechtshulpverlenende instanties die aan de bel trekt over de tekortkomingen in de gefinancierde rechtshulp. Stichting K&S behartigt de belangen van ex-gedetineerden. Zij helpt ex-gedetineerden bij hun terugkomst in de maatschappij door juridische en sociale hulpverlening te verschaffen. Een belangrijk onderdeel van de werkzaamheden van Stichting K&S omvat het Sociaal Juridisch adviesbureau waar met name mensen met een laag inkomen terecht kunnen met juridische problemen. Uit de praktijk van het Sociaal Juridisch adviesbureau van Stichting K&S lijkt naar voren te komen dat steeds meer mensen niet de rechtskundige hulp vinden waar zij recht op hebben. Stichting K&S spreekt van een paradox als het gaat om toename van wetten en regels die bedoeld zijn om de burgers te beschermen, maar vaak juist in hun nadeel blijken uit te pakken. Een voorbeeld is het huurrecht of het arbeidsrecht die in de wet uitvoerig zijn geregeld om de burgers bescherming te bieden bij conflicten met de verhuurder of de werkgever. In de praktijk trekken burgers vaak aan het kortste eind tijdens het juridische gevecht omdat de tegenpartij meer ‘know how’ heeft op juridisch gebied of omdat ze het zich kunnen permitteren langdurige procedures aan te spannen. Bovendien had Stichting K&S graag gezien dat er met de toename van wetten en regels in de samenleving ook een toename in het aanbod van de gefinancierde rechtshulp zou zijn.² Dit is volgens hen juist niet het geval. Stichting K&S signaleert het volgende; veelal heeft een advocaat het te druk om nieuwe zaken in te nemen en indien een advocaat wel tijd heeft zijn vaak de kosten te hoog voor de hulpvrager. Deze problemen leiden ertoe dat mensen met juridische problemen

¹ Het recht op toegang tot de rechter staat in artikel 17 van de grondwet en de garantie op rechtshulp staat in artikel 18 van de grondwet.

² Gefinancierde rechtshulp is op toevoegingbasis, dit houdt in dat er een eigen bijdrage wordt gevraagd die afhankelijk is van het inkomen. De rest van de kosten voor de rechtsbijstand worden vergoed door de Stichting Rechtsbijstand.

meer dan eens niet terecht kunnen bij de advocatuur. In de woorden van Erik van der Maal, oprichter van Stichting K&S:

‘Misschien is het zo dat de nieuwe generaties advocaten minder belangstelling hebben in sociale advocatuur in vergelijking met 15 jaar geleden. De sociale advocatuur heeft in de jaren zeventig een flinke impuls gehad, maar vandaag de dag lijkt de weg naar het recht steeds meer een elitaire zaak te worden.’³

1.2 Vraagstelling

Er worden verschillende ontwikkelingen geïmpliceerd in de vermoedens van Stichting K&S:

- een toename van regelgeving, geboden en verboden en daardoor een potentiële toename in de vraag naar gefinancierde rechtshulp;
- een afname van het aanbod in de gefinancierde rechtshulp;
- een tekort aan mogelijkheden om het grondrecht van de garantie op gefinancierde rechtshulp voor iedereen te blijven realiseren.

In deze scriptie zullen deze veronderstelde ontwikkelingen, en hun onderlinge verband, nader worden onderzocht. Er is daarbij gekozen voor een theoretische benadering. Ik heb me de vraag gesteld welke maatschappelijke ontwikkelingen van invloed zouden kunnen zijn op de ontwikkelingen in de gefinancierde rechtshulp. Aan een van die ontwikkelingen, juridisering, zal extra aandacht worden besteed. Ten eerste omdat mij tijdens het inlezen duidelijk werd dat het begrip juridisering op verschillende wijzen wordt geïnterpreteerd. Ten tweede omdat ik het een interessant verschijnsel vindt dat ook wel onder de noemer van ‘amerikanisering’ kan worden geplaatst. De vraagstelling luidt dan ook als volgt:

Heeft de juridisering van de Nederlandse samenleving (een) invloed op de ontwikkelingen binnen de gefinancierde rechtshulp vanaf 1980?

Hieronder zullen nu eerst de begrippen juridisering en (gefinancierde) rechtshulp worden toegelicht.

1.3 Juridisering

De toename van regelgeving, in wetten, die steeds meer de samenleving gaan domineren is een proces dat juridisering wordt genoemd (Ophof, 1999: 5). Dat is echter een van de vele betekenissen die aan het verschijnsel juridisering wordt toegekend. Het wordt vaak gezien als een bestuursrechtelijk fenomeen (Zijderfeld, 1997: 643). In die omschrijving is het een uiting van voortwoekerende bureaucratische processen bij de overheid (NRC Handelsblad, 2002: 1) Bovenstaande beschrijvingen zijn van strikt beschrijvende aard. Het gaat om de letterlijke toename van regels en wetten, afgebakend tot alleen het bestuursrecht of de toename van regels en wetten in het algemeen waar mensen mee te maken krijgen.

In een bredere context kan juridisering ook worden gezien als een reactie op de toenemende complexiteit van de maatschappij. Juridisering is dan een term die ook een historische verklaring voor de toename van regels en wetten inhoudt. Het duidt dan op een ruimer en veel ingrijpender proces dat niet alleen het bestuur maar de samenleving als geheel beïnvloedt (Zijderfeld, 1999: 634). Het kan bijvoorbeeld worden gezien als een substituuut voor het wegvallen van het onderlinge vertrouwen in de samenleving (Schuyt, 1997: 925). Dit kan resulteren in een situatie waarin de bestaande regelgeving door burgers steeds vaker wordt ingezet om een juridisch gelijk te halen (Ophof, 1999: 5). Als er excessief gebruik wordt gemaakt van de regelgeving is er sprake van een ‘claimcultuur’. Er zijn echter ook situaties waarin burgers er niet zelf voor kiezen om regelgeving in te zetten maar er noodgedwongen mee te maken krijgen. Een voorbeeld hiervan is iemand die wordt ontslagen en officieel in verweer moet tegen het ontslag omdat diegene anders het recht op een eventuele werkloosheidsuitkering mis loopt. Claimcultuur is een term die uit Amerika is overgewaaid en typerend is voor

³ Citaat van Erik van der Maal uit een gesprek in september 2002.

de 'amerikanisering' van de Nederlandse samenleving die plaatsvindt vanaf de jaren tachtig.

De invloed van juridisering op de behoefte aan rechtshulp is in 1986 onderzocht door de socioloog Engbersen (zie hoofdstuk 2). Engbersen plaatst juridisering binnen het thema professionalisering van de samenleving. Hij stelt de vraag of de hulpverlening van bureaus rechtshulp en sociaal raadslieden heeft geleid tot meer juridisering (Engbersen, 1986: 75)? Zijn onderzoek wordt onder andere met behulp van statistische gegevens tot 1980 uitgevoerd. In aansluiting op het onderzoek van Engbersen wordt in deze scriptie de vraag gesteld welke maatschappelijke ontwikkelingen vanaf 1980 plaats vinden die de kans op conflicten vergroten en in hoeverre dat is terug te zien in de ontwikkelingen in de vraag naar gefinancierde rechtshulp? De verwachting ligt voor de hand dat een toename van wetten en regels ook leidt tot toename in de behoefte aan rechtshulp. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt inderdaad dat het beroep op rechtshulp in het algemeen gestaag toeneemt.⁴ Heeft deze toename te maken met processen van juridisering, met andere woorden, leidt de juridisering van de samenleving ertoe dat steeds meer mensen, soms gedwongen, een beroep moeten doen op de (gefinancierde) rechtshulp?

Ter verduidelijking van de vraagstelling worden aan de begrippen 'juridisering' en '(gefinancierde) rechtshulp' definities toegekend. Zoals eerder beschreven bestaat er geen eenduidige definitie voor het begrip juridisering. In dit onderzoek wordt echter de definitie van Schuyt als uitgangspunt genomen, daarin is *juridisering* 'het proces waarin in een opvallende mate gebruik wordt gemaakt van en een beroep wordt gedaan op formele rechtsregels om sociale relaties (inclusief conflicten) te ordenen met uitsluiting van andere mogelijkheden of bestaande alternatieven' (Schuyt, 1997: 926).

1.4 Gefinancierde rechtshulp

Een tweede vermoeden van stichting K&S is dat het aanbod in de gefinancierde rechtshulp afneemt.

De vraag die vervolgens onderzocht moet worden is dan of het klopt dat juridisering leidt tot een groeiende vraag naar rechtshulp, maar dat tegelijkertijd steeds meer mensen buiten de boot vallen omdat hun inkomen niet toereikend is voor de kosten die rechtshulp met zich meebrengt, ondanks de wet op de rechtsbijstand.

Deze scriptie beperkt zich tot de ontwikkelingen in de gefinancierde rechtshulp vanaf ongeveer 1980. Hoewel juridisering vaak beschouwd wordt als een ontwikkeling gedurende een langere historische periode zal in dit onderzoek vooral gelet worden op de periode waarin het aanbod in de gefinancierde rechtshulp verminderde. Ongeveer vanaf begin jaren tachtig is het aantal advocaten dat werkt op basis van toevoeging afgenomen.⁵ Er is weinig nieuwe aanwas mede door het, als stoffig ervaren, imago van de sociale advocatuur en de te lage uurvergoedingen (Duyvendak e.a. 2001: 62). In hoofdstuk 2 wordt hier meer aandacht aan besteedt. Ook worden vanaf begin jaren tachtig veel bezuinigende maatregelen genomen, onder andere het verhogen van de eigen bijdrage voor rechtshulpzoekenden. Ten tweede spelen de statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek een grote rol in de analyse van het statistische materiaal en beginnen zij pas met het registreren van de rechtshulp vanaf begin jaren tachtig.

Voor wat betreft het begrip *alle rechtshulp* is gekozen voor de definitie die het Centraal Bureau voor de Statistiek hanteert: 'de dienstverlening van een aantal met namen genoemde instanties. Het betreft hier:

- advocaat

⁴ In 1992 doet 24,1% van de bevolking een beroep op de rechtshulp, in 2002 is dat opgelopen tot 30,0%.

⁵ In 1979 gaf 5 procent van de advocaten aan geen toevoegingen te doen. In 1993 was dit aantal gestegen naar 20 procent. In 2002 gaf zelfs 65 procent van de advocaten aan geen toevoegingen te doen (EIM, 2002:19).

- bureau rechtshulp (waaronder rechts- of wetswinkel en juridisch adviesbureau)
- sociaal raadsman
- rechtskundige dienst van een vakbond
- juridische afdeling van een consumentenorganisatie
- huurcommissie of huuradviescommissie
- rechtsbijstandverzekering
- notaris

De advocatuur en de bureaus voor rechtshulp zijn met name voor de lagere inkomensgroepen de rechtshulpverleners bij uitstek; de notaris is dat voor de beter gesitueerden (Van der Wulp, 1997: 19). In dit onderzoek wordt met name gekeken naar de *gefinancierde rechtshulp* omdat stichting K&S daar problemen signaleert. Gefinancierde rechtshulp is op basis van toevoeging. Dat wil zeggen dat er aan de hand van het inkomen een eigen bijdrage wordt vast gesteld voor cliënt en dat de resterende kosten worden vergoed door de stichting Rechtsbijstand.

1.5 Doelstelling: wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Er worden in dit onderzoek geen theorieën of methoden ontwikkeld of getoetst maar er is wel sprake van een kennisprobleem zowel binnen als buiten de wetenschap. Het uitgangspunt voor dit onderzoek is de onderzoeksvraag die stichting K&S heeft ingediend bij de Wetenschapswinkel van de Vrije Universiteit, de interesse van de onderzoeker en ontbrekende kennis. Het is daarom een explorerend onderzoek; de onderzoeker acht het belangrijk meer over het onderwerp te weten te komen maar niet direct een praktisch probleem op te lossen. Het doel is om op termijn een aantal niet exact geformuleerde praktische problemen te kunnen begrijpen. Het onderzoek is ook deels praktijkgericht. Immers bij fundamenteel onderzoek zoekt men naar kennis waarvan het nut niet op voorhand duidelijk is. Dit is bij dit onderzoek niet het geval. Het is wel duidelijk welke problemen er zijn en wie er baat bij zou kunnen hebben deze op te lossen ('t Hart e.a. 1998). Dit explorerende onderzoek bestaat uit een analyse van vraag en aanbod in de gefinancierde rechtshulp vanaf 1980 gekoppeld aan het proces van juridisering van de samenleving, met het doel na te gaan of er een verband is tussen de problemen die Stichting K&S signaleert in de gefinancierde rechtshulp en de juridisering van de samenleving. Door de ontwikkelingen van vraag en aanbod in de gefinancierde rechtshulp te analyseren wordt beoogd bruikbare informatie te verkrijgen voor rechtshulpverlenende instanties, met name Stichting K&S. Bovendien wordt hierdoor een aspect van juridisering belicht, namelijk de mogelijke invloed op een toename van sociale ongelijkheid. In de discussies over juridisering heeft sociale ongelijkheid tot nu toe geen grote rol gespeeld, hieruit bestaat de maatschappelijke relevantie van het onderzoek.

De wetenschappelijke relevantie is van verkennende aard. Er is veel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar gefinancierde rechtshulp, zoals Schuyt e.a. (1976 e.v.) en Klijn e.a. (1991 e.v.). Onderzoek naar juridisering is gedaan door onder andere Kortmann (1999) en Ippel (1997). Over de invloed van de verschillende vormen van juridisering op de ontwikkelingen in de rechtshulp is, behalve het eerder genoemde onderzoek van Engbersen in 1986, niet veel terug vinden in de literatuur. Met dit onderzoek wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het onderzoek omtrent rechtshulp en juridisering door middel van een eerste verkenning naar de aard en omvang van deze invloed.

1.6 De indeling van deze scriptie

De vraagstelling:

Heeft de juridisering van de Nederlandse samenleving (een) invloed op de ontwikkelingen binnen de gefinancierde rechtshulp vanaf 1980?

kan vervolgens worden geconcretiseerd in een aantal deelvragen:

- Welke maatschappelijke ontwikkelingen hebben zich vanaf 1980 voorgedaan die leiden tot een hogere kans op conflicten en daarmee een grotere vraag naar gefinancierde rechtshulp?

- Wat is de betekenis van juridisering (van de samenleving)?
- In hoeverre is de vraag en in hoeverre is het aanbod in de gefinancierde rechtshulp veranderd?
- Bieden de ontwikkelingen in de gefinancierde rechtshulp een verklaring voor de problemen die stichting K&S signaleert?

Deze vragen vormen het uitgangspunt voor de opbouw van deze scriptie. In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) staat een beschrijving van maatschappelijke ontwikkelingen die plaats hebben gevonden tussen begin jaren tachtig en nu en die de kans op conflicten verhogen en mogelijk leiden tot een groeiende vraag naar gefinancierde rechtshulp. En over de ontwikkelingen in de rechtshulp die leiden tot een vermindering van het aanbod in de rechtshulp.

Hoofdstuk 3 is gewijd aan het begrip juridisering. Welke betekenissen worden aan het begrip toegekend? Wat zijn de bronnen en op welke wijze uit het zich in de samenleving? Hoofdstuk 2 en 3 samen vormen het theoretische vooronderzoek.

Hoofdstuk 4 is de methodische verantwoording van het empirische deel van dit onderzoek. Hierin worden de hypothesen geoperationaliseerd en wordt informatie gegeven over de aard van het statistische materiaal.

In hoofdstuk 5 wordt het statistische materiaal geanalyseerd en wordt gekeken of de hypothesen aannemelijk zijn. Zijn in de statistische data de in hoofdstuk 2 en 3 genoemde ontwikkelingen inderdaad te herkennen?

Tot slot worden in hoofdstuk 6 samenvatting, conclusies, discussie en aanbevelingen tot verder onderzoek gegeven.

2 Ontwikkelingen die van invloed zijn op de rechts hulp

Dit hoofdstuk is onderdeel van het theoretische vooronderzoek en bestaat uit twee delen. Paragraaf 2.1 bestaat uit een beschrijving van ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de vraag naar rechtshulp omdat zij een verhoogde kans op conflicten met zich meebrengen. Paragraaf 2.2 bestaat uit een beschrijving van ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het aanbod in de rechtshulp.

2.1 Ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn op de behoefte aan rechtshulp

Gedurende het inlezen en oriënteren op de ontwikkelingen in de rechtshulp heb ik mezelf de vraag gesteld welke ontwikkelingen typerend zijn voor de afgelopen twintig jaar en tevens de kans op conflicten kunnen vergroten. Een grotere kans op conflicten zou vervolgens kunnen leiden tot een groeiende vraag naar rechtshulp. In deze scriptie zal worden onderzocht welke invloed de volgende ontwikkelingen op de vraag naar rechtshulp hebben:

- afbouw van de verzorgingsstaat en een terugtrekkende overheid;
- een verdergaande individualisering;
- maatschappelijke verharding (waaronder het strafrechtklimaat);
- welvaartsstijging en daarmee gepaard gaande massaconsumptie.

2.1.1 Economische situatie 1980-2003

De vraag of de economische situatie van invloed is op de vraag naar gefinancierde rechtshulp zal in deze scriptie niet direct worden beantwoord, maar omdat de economische situatie van grote invloed op de bovenstaande ontwikkelingen wordt er in dit hoofdstuk toch een aparte paragraaf aan gewijd. In het begin van de jaren tachtig was er in Nederland sprake van een negatieve economische groei. De werkgelegenheid was gekrompen en het aantal beschikbare arbeidskrachten nam toe. 'Het jaar 1982 vormde het dieptepunt van de economische, financiële en sociale crisis waarin Nederland terecht was gekomen' (De Vries, 2000: 74). Eind 1982 werden er dan ook door de politiek forse bezuinigingsmaatregelen getroffen. In datzelfde jaar werd het historische Akkoord van Wassenaar tussen werkgevers en werknemers gesloten: vrijwillige loonmatiging in ruil voor arbeidsduurverkorting en herverdeling van werk. 'De vrijwillige loonmatiging door de vakbeweging vanaf 1982 werd algemeen gezien als cruciale voorwaarde voor het rendementsherstel in het Nederlandse bedrijfsleven en voor het met enige vertraging opstarten van de Nederlandse 'banenmachine'' (De Vries, 2000: 74). Er werd gesproken van een 'wederopstanding' van het poldermodel en vanaf 1987 groeide het besteedbare inkomen weer. In de jaren negentig was tussen 1993 en 1994 sprake van een relatief milde economische recessie die gepaard ging met een stijgende werkloosheid (SCP, 1998: 377). Maar na 1994 leek de Nederlandse economie niet te stoppen en groeide alleen maar verder. Anno 2003 lijkt ook die groei zijn grens te hebben bereikt. De verwachting is dat de Nederlandse economie in 2004 ondermaats blijft presteren. Na de oorlog in Irak zal de wereldeconomie de tweede helft van dit jaar weer opleven, maar ondanks het internationale herstel zal de Nederlandse economie slechts met 1,25 procent groeien. De binnenlandse bestedingen zullen worden beperkt door de lastenverzwaringen en de bezuinigingen. De verwachting is dat de werkloosheid scherp zal oplopen en volgend jaar het halve miljoen zal passeren.⁶

2.1.2 Afbouw van de verzorgingsstaat en terugtrekkende overheid

De op- en afbouw van de Nederlandse verzorgingsstaat is in een snel tempo verlopen. Het begin stadium was in de jaren vijftig, maar een kwart eeuw later kende Nederland een welvaartstaat met een van de hoogste dekkingsgraden van West-Europa (SCP, 1998: 423). Vanaf de jaren tachtig is de verzorgingsstaat alweer aan het versoberen. Door de slechte economische situatie begin jaren tachtig moest de verzorgingsstaat inkrimpen. De overheidskosten werden terug gedrongen door een hogere arbeidsparticipatie na te

⁶ Bron: <http://www.minez.nl/home.asp?page=/conjunctuurrapp/actueel.htm> geraadpleegd op 26-08-2003.

streven. De uitkeringsniveaus werden vanaf 1987 verlaagd en de toegangs-criteria voor tal van sociale regelingen aangescherpt.

De gecentraliseerde verzorgingsstaat was door deregulerings-, privaterings- en decentralisatieprocessen teruggedrongen ten behoeve van enerzijds de markt en anderzijds het maatschappelijke middenveld. Het marktdenken nam daarbij de leiding over van het staatsdenken (Zijderveld, 1998: 174). Er is sprake van een terugtrekkende overheid die afstand heeft gedaan van haar rijkelijk subsidiërende en controlerende rol en nu slechts een instantie is die faciliteert, initieert en met de burgers communiceert (Zijderveld, 1999: 638). Tegenstrijdig aan een terugtrekkende overheid is de tendens tot meer controle vanuit de overheid en de toename van overheidsregels.

De afbouw van de verzorgingsstaat zou van invloed kunnen zijn op de vraag naar gefinancierde rechtshulp omdat er een verband lijkt te bestaan tussen de neergang van een aantal sociale voorzieningen, inclusief het sociaal verzekeringstelsel, en de aard van de procedures op genoemde terreinen. Nu de collectiviteit, zo men wil de overheid, bepaalde klappen – zoals arbeidsongeschiktheid wegens een ongeval – in mindere mate dan voorheen opvangt, spreekt de burger degene aan die hem wellicht meer financiële genoegdoening kan bieden (Kortmann, 1999: 225).

2.1.3 Een voortschrijdende individualisering

In zeer algemene zin staat individualisering voor een groeiende autonomie van het individu ten opzichte van zijn directe omgeving. Individuen in een ontwikkelde verzorgingsstaat zijn voor hun bestaan niet meer afhankelijk van hun directe omgeving. Dat heeft tot gevolg dat het onderhouden van banden met familie, de buurt, levensbeschouwelijke organisaties en verenigingen een optie is geworden in plaats van een noodzaak (SCP, 1998: 4). Processen als individualisering en schaalvergroting spelen al eeuwen een rol in de Westerse geschiedenis. Voor wat betreft de afgelopen twintig jaar staat individualisering in mindere mate voor de afnemende betekenis van dorpsgemeenschappen en andere verwantschappen zoals de kerk, maar voor de individualisering van het gezin (SCP, 1998: 3). In deze scriptie zal dit aspect van individualisering centraal staan. Omdat mensen niet meer afhankelijk zijn van hun directe omgeving is de kans op het verbreken van een huwelijk of een ongehuwde samenwoningsrelatie groter geworden.⁷ Dit heeft mede tot gevolg dat er een grote verscheidenheid in huishoudens is ontstaan, waaronder een groeiend aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen.⁸ Een voortschrijdende individualisering zou van invloed kunnen zijn op de vraag naar gefinancierde rechtshulp omdat onder andere de verhouding tussen kinderen en ouders de laatste decennia sterk zijn veranderd: het Verdrag inzake de rechten van het kind, omgangsregelingen, nodig als gevolg van de op zich gedejuridiseerde echtscheiding, uithuisplaatsingen (Kortmann, 1999: 224). Aannemelijk is dat Kortmann spreekt van 'de op zich gedejuridiseerde echtscheiding' vanwege de experimenten met echtscheidingsbemiddeling.

Ook advocaat Hammerstein spreekt van een tendens tot juridisering in het familierecht. Het recht van een ouder om ook na de scheiding contact met de kinderen te onderhouden is van groot belang. Wanneer een van de ouders zich daar niet aan houdt is dat voor de ander een reden om een beroep te doen op de rechter. Het probleem is alleen dat wanneer partijen in een procedure verwickeld raken om een conflict op te lossen dit er juist toe leidt dat de verhoudingen op scherp komen te staan en een oplossing verder weg is (Hammerstein, 1997: 958).

⁷ Tussen 1980 en 2001 is het absolute aantal echtscheidingen gestegen van €5.735 naar €37.104 (Bron: CBS).

⁸ Alleen al tussen 1995 en 2002 stijgt het absolute aantal éénpersoonshuishoudens van € 2.109.149 naar € 2.354.302 en het absolute aantal eenoudergezinnen van €360.745 naar €410.553 (Bron: CBS).

2.1.4 Welvaartsstijging en massaconsumptie

Een andere ontwikkeling die kenmerkend is voor de afgelopen twintig jaar is dat er een consumptiecultuur heerst die door de welvaartsstijging wordt mogelijk gemaakt en door de media wordt gestimuleerd. De welvaartsstijging is af te meten aan de snelle groei van vermogens.⁹ De toename van allerlei transacties tussen producenten onderling en tussen producenten en consumenten brengen echter ook een grotere kans op juridische conflicten met zich mee en zou daarom van invloed kunnen zijn op de gefinancierde rechtshulp.

De gedupeerden van Legio Lease zijn hier een voorbeeld van. In het gunstige economische tijdsbestek besloten Nederlanders massaal te gaan beleggen. Aan beleggen zijn echter risico's verbonden en inmiddels zijn zo'n 60.000 Legio Leaseklanten, verenigd in Stichting Leaseverlies, naar de rechter gestapt en eisen van Dexia Bank Nederland een schadevergoeding die in de miljarden loopt.

De keerzijde van de welvaartsstijging is dat niet iedereen heeft kunnen profiteren van de economische voorspoed in de jaren negentig. Er zijn nogal wat mensen die de aansluiting bij de voorspoedige economische ontwikkeling missen of dreigen te missen. Er is in Nederland sprake van een aanzienlijke inkomensongelijkheid. De vraag of de toenemende inkomensongelijkheid van invloed is op de vraag naar rechtshulp zal in deze scriptie niet worden beantwoord omdat het niet direct is terug te zien in het beschikbare statistische materiaal. Toch zal er in dit hoofdstuk wel een paragraaf aan worden gewijd omdat de inkomensongelijkheid deel uitmaakt van de maatschappelijke ongelijkheid die vanaf 1980 is toegenomen. Juist de mensen die de aansluiting met de voorspoedige economische situatie van de jaren negentig hebben gemist zijn de toekomstige rechtshulpvragers (zie ook paragraaf 3.2.1 'Juridisering en sociale ongelijkheid').

2.1.5 Toenemende inkomensongelijkheid

De gegevens uit tabel 1 tonen dat de armste 10 procent van de bevolking slechts 2 procent van alle inkomsten krijgt in tegenstelling tot de rijkste 10 procent van de bevolking die 22,8 procent krijgt. Bovendien neemt de inkomensongelijkheid vanaf de jaren tachtig steeds meer toe, mede vanwege het feit dat na decennia van inkomensnivellering de overheid en sociale partners de denivellering haar gang lieten gaan (SCP, 1998: 22). Dit is af te leiden uit de verhouding tussen het inkomensaandeel van de armste en rijkste 10 procent van de bevolking. Deze ratio steeg tussen 1981 en 2000, zij het met enige schommelingen, van 8,9 tot 11,4. Een hogere waarde bij deze ratio duidt op een toenemende inkomensongelijkheid.

Tabel 1 *Inkomensaandeel van de armste en rijkste 10% van alle Nederlandse huishoudens (1981-2000)*

	1 ^e (laagste) 10%-groep	10 ^e (hoogste) 10%-groep	Ratio van rijkste tot armste 10%
1981	2,5	22,3	8,9
1985	2,6	22,2	8,5
1990	2,1	23,1	11
1995	2,3	22,5	9,8
2000	2,0	22,8	11,4

Bron: CBS

Het lijkt alsof er meer nadruk is op de groei van welvaart dan op verdeling van die welvaart. De toenemende inkomensongelijkheid is het gevolg van verschillende factoren: de algemene economische ontwikkeling, politieke beslissingen en demografische factoren (Snel & Engbersen, 1999). Tijdens de stagnerende economie tussen midden jaren zeventig en midden jaren tachtig vertoonden alle inkomens een dalende tendens. Toen het vanaf midden

⁹ Vermogens van natuurlijke personen liepen op van € 249.400,- in 1980 naar € 413.500,- in 1996. Vermogens van natuurlijke personen bestaan uit het vastgestelde zuiver vermogen, dat wil zeggen het bruto vermogen verminderd met alle daarop drukkende schulden en lasten (Bron: CBS).

jaren tachtig weer economische beter ging en de lonen konden stijgen werd besloten het minimumloon en de meeste uitkeringen te bevriezen, met als gevolg een grotere inkomensongelijkheid. Ook demografische ontwikkelingen hebben een rol gespeeld; een groeiend aantal eenpersoonshuishoudens en tweeverdieners. Kleinere huishoudens (alleenstaanden, eenoudergezinnen) hebben over het algemeen een gering inkomen, daartegenover hebben tweeverdieners, ook als beide partners niet fulltime werken, juist een hoog inkomen. Hoewel sinds het midden van de jaren negentig 'sociale minima' weer op de politieke agenda staan is de inkomensongelijkheid nog niet afgenomen.

Opvallend is, dat uit onderzoek is gebleken, dat één op de drie Nederlanders ooit in hun leven met het sociaal minimum in aanraking komt en dit niet beperkt blijft tot de traditionele maatschappelijke randgroepen. "Dat steeds meer mensen met tijdelijke periode van schaarse middelen te maken krijgen, hangt samen met de toenemende veranderingen en risico's waarmee de hedendaagse burgers geconfronteerd worden: verlies van werk, wegvallen van de partner, ziekte of arbeidsongeschiktheid. Zulke gebeurtenissen in het leven brengen een zeker, vaak tijdelijk, risico op materiele beperkingen met zich mee" (Snel & Engbersen, 1999: 286). Dit zijn overigens met name gebeurtenissen waarbij mensen een beroep doen op (gefinancierde) rechtshulp.

2.1.6 Maatschappelijke verharding

Kenmerkend voor de afgelopen twintig jaar is een maatschappelijke verharding. Hiermee wordt bedoeld op de afbouw van de verzorgingsstaat, de afname van de sociale bescherming en de toegenomen sociale ongelijkheid. De verharding vindt plaats in de plichten van burgers. Illustratief hiervoor is het explosief groeiend aantal dak- en thuislozen dat steeg van een kleine 29.000 in 1997 tot ruim 66.000 in 2001 (Bron: Leger des Heils). Volgens de gezondheidsraad is er sprake van een stijgende trend doordat "er zich op dit moment in de samenleving gelijktijdig ontwikkelingen voordoen op de woningmarkt, de arbeidsmarkt, in de sociale zekerheid en in de psychiatrische zorg die ieder voor zich en samenwerken ten detrimente van zwakke groepen in de samenleving. Men kan beredeneren dat zich dan mogelijkwerwijs op de middellange termijn een stijgen van het aantal dak- en thuislozen zal voordoen" (Gezondheidsraad, 1995: 10).

Ook het strafklimaat is vanaf de jaren tachtig verhard. "De strafbaarstellingen zijn op vrijwel alle delictvelden – zeden, verkeer, economie, milieu – aangescherpt. De strafmaxima zijn naar boven toe bijgesteld. Dat geldt voor vele terreinen van wetgeving: wapen- en drugshandel, verkeer, valsheid in geschrifte en heling. Van decriminalisering is nauwelijks sprake. Er is met andere woorden sprake van juridisering (Vos, 2001: 199)." Verschuivingen in het strafbaarstellingbeleid laten zien dat reeds bestaande strafbepalingen worden uitgebreid en verscherpt en dat strafmaxima in opwaartse richting worden aangepast. Risicobeheersing staat centraal in het criminaliseringsbeleid, wat wil zeggen dat de samenleving zich wapent tegen gedragingen die door beleidsmakers als gevaarlijk worden gedefinieerd zoals wapenbezit, voorkomen en tegengaan van groepsgeweld en massale ordeverstoringen (uitmondend in boetes voor drinken in het openbaar, samenscholing, het zich zonder duidelijk doel ergens ophouden, etc) (De Roos, 2000).

Uit onderzoek is gebleken dat verontrusting over criminaliteit en verharding van het strafrechtklimaat in samenlevingen relatief onafhankelijk zijn van die criminaliteit zelf, maar dat ze daarentegen samenhangen met meer algemene maatschappelijke spanningen. In tijden van politieke en economische crisis is de verontrusting over misdaad erger en de roep om zwaardere straffen luider.

Door de maatschappelijke verharding in het algemeen en specifiek op strafrechtelijk gebied is de kans op juridische conflicten groter geworden en zou dit van invloed kunnen zijn op de vraag naar gefinancierde rechtshulp.

- 2.2 Ontwikkelingen die van invloed zijn op het aanbod van rechtshulp** Mede op verzoek van Stichting K&S zal ik in deze scriptie ook de vraag proberen te beantwoorden of er ontwikkelingen zijn geweest in het aanbod van de gefinancierde rechtshulp die ertoe hebben geleid of zullen leiden dat het recht minder toegankelijk is geworden voor minder draagkrachtige mensen. De belangrijkste ontwikkelingen zijn de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand in 1994 en de afnemende belangstelling vanuit de advocatuur voor de gefinancierde rechtshulp.
- 2.2.1 De invoering van de Wet op de Rechtsbijstand** Tot aan 1957 was rechtshulp een eretaak van de advocatuur. Dit restje liefdadigheid verdween toen in 1957 de Wet Rechtsbijstand On- en Minvermogenen (WROM) werd ingevoerd. De overheid financierde vanaf dat moment de rechtshulp voor mensen die het zelf niet konden betalen. Toen in de jaren tachtig de kosten van de WROM sterk stegen, werd er gezocht naar een manier waarop de kosten beter beheerst konden worden.¹⁰ In 1994 resulteerde dit in de Wet op de Rechtsbijstand (WRB). De kostenbeheersing die de WRB beoogde had grote gevolgen voor de rechtzoekenden. De aanspraak op de voorziening werd ingeperkt wat betekent dat meer mensen buiten de inkomensgrens voor gefinancierde rechtshulp vielen. De toetsing om in aanmerking te komen voor een toevoeging werd strenger. En het gebruik ervan werd duurder zoals een verhoging van de eigen bijdrage en de griffiekosten (WODC, 1995: 44). Het aantal toevoegingen zakte dan ook binnen een jaar na invoering met 14 procent en de publieke uitgaven zakten met 19 procent.¹¹ In 1993 kwam nog 68 procent van de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder in aanmerking voor gefinancierde rechtsbijstand, in 1994 was dit gereduceerd tot 42 procent. Deze kostenbeheersing kan gekoppeld worden aan de verzorgingsstaat waarop, na de uitbouw in de jaren zeventig, flink werd bezuinigd in de jaren tachtig. Het motto luidde: naarmate men gebruikt maakt van een collectief gesubsidieerde voorziening en er individueel voordeel van heeft, dient men eraan bij te dragen (Rijkschroeff, 2001: 175). De overheid wil overmatig gebruik terugdringen door potentiële gebruikers voor een ernstiger afweging te stellen. Bij de invoering van het sinds 1981 gevoerde prijsbeleid was de argumentatie: het toenemend gebruik van gesubsidieerde rechtshulp was 'het gevolg van een ontoereikende kosten/baten afweging van potentiële gebruikers' (Rijkschroeff, 2001: 175). Het is de vraag in hoeverre de invoering van de WRB in 1994, ook een maatregel om het gebruik te beperken, nog steeds van invloed is op het aanbod in de gefinancierde rechtshulp? Bovendien ligt er een plan klaar van minister van Justitie Donner voor een nieuw stelsel van de gefinancierde rechtshulp dat onder andere erop gericht is de kosten voor de rechtsbijstand te verhogen om zo te voorkomen dat mensen onnodig zullen gaan procederen.¹² Dit moet nog door de Tweede Kamer worden goedgekeurd, maar toont wel aan dat de tendens van bezuinigingen in de rechtshulp zich voort zal zetten.
- 2.2.2 Afnemende belangstelling voor de gefinancierde rechtshulp** Gefinancierde rechtshulp, dat wil zeggen op basis van toevoeging, wordt verleend door advocaten en een klein deel wordt verleend door juristen van Bureau Rechtshulp.¹³ Het aantal advocaten in Nederland groeit snel en is zelfs tussen 1980 en 1998 verdrievoudigd.¹⁴ Het aantal advocaten dat gefinancierde rechtshulp aanbiedt is in dezelfde periode echter afgenomen.

¹⁰ In 1968 was het aantal toevoegingen 47.000. In 1993 was dit aantal verzevenvoudigd tot 339.000. De publieke uitgaven stegen nog meer; van 30 miljoen gulden in 1968 naar 290 miljoen gulden in 1993 (Rijkschroeff, 2001: 229).

¹¹ De publieke uitgaven waren in 1968 nlg 290 miljoen en daalden in 1994 naar nlg 235 miljoen (Rijkschroeff, 2001:230).

¹² Bron: brief van Minister Donner aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 16 december 2002 over uitgewerkte voorstellen voor tariefverhoging in de toegevoegde rechtsbijstand.

¹³ Een toevoeging wordt door de advocaat aangevraagd bij de Raad voor Rechtsbijstand. Wanneer de toevoeging wordt verleend betaalt de cliënt een eigen bijdrage die afhankelijk is van het inkomen en worden de overige kosten van de advocaat vergoed door de stichting Rechtsbijstand.

¹⁴ In 1980 stonden er 3.726 advocaten ingeschreven bij de NOvA, in 1998 was dit aantal gestegen naar 9.872 (Bron: Jaarverslagen van de Nederlandse Orde van Ad-

‘Uit een kwalitatieve verkenning komen echter signalen dat de advocatenkantoren qua omzetverhouding ‘opschuiven’ naar de betalende praktijk, ten koste van de gesubsidieerde praktijk en dat deze tendens zich vermoedelijk zal voortzetten. De zeker nog aanwezige sociale of idealistische instelling bij oudere professionals, dient in een nieuwe balans te worden gebracht met de noodzaak te zorgen voor continuïteit van het advocatenkantoor als onderneming.’ (Duyvendak e.a., 2001: 8).

Uit onderzoek, in opdracht van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) in 2002, is gebleken dat in 2001 één op de drie advocatenkantoren een toevoegingspraktijk had. In 1993 had echter vier van de vijf kantoren een toevoegingspraktijk en in 1979 zelfs negentien van de twintig kantoren (EIM, 2002: 19). Nu zijn het voornamelijk de stagiairs van kleinere kantoren die nog de gefinancierde rechtsbijstand doen. Deze cijfers sluiten aan bij de signalering van Stichting K&S dat het voor minder draagkrachtige mensen steeds moeilijker wordt om een advocaat te vinden.

De druk op de advocaten die nog wel werken op basis van toevoeging wordt steeds hoger omdat het aantal advocaten dat deelneemt aan het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand afneemt. In 1979 gaf 5 procent van de advocaten aan geen toevoegingen te doen. Dit aantal steeg in 1993 naar 20 procent en in 2002 gaf zelfs 65 procent van de advocaten aan geen toevoegingen te doen (EIM, 2002: 19). Ongeveer 11 procent van de advocaten die dat wel doen is daarentegen meer dan 40 procent van de tijd bezig met toevoegingzaken.

Het probleem is dat er weinig nieuwe aanwas is in het stelsel van de gefinancierde rechtshulp. Er is onderzoek gedaan naar de reden waarom (jonge) advocaten de gefinancierde rechtshulp minder aantrekkelijk lijken te vinden (Rijkschroeff, 2001: 243). Daar kwam uit naar voren dat:

- men geen mogelijkheden meer ziet om voldoende omzet te halen uit een sociale praktijkstrategie;
- de bureaucratie en procedures rondom de toevoeging leiden tot ergernis;
- er bestaat ergernis over de bejegening door cliënten;
- het (stoffige) imago van de gefinancierde rechtshulp is slecht.

Met betrekking tot het eerste punt is de uurvergoeding is per 1 januari 2002 verhoogd naar € 83,-. Deze verhoging is nog steeds niet voldoende om de gefinancierde rechtshulp aantrekkelijk te maken voor advocaten. Volgens de NOvA moet de uurvergoeding naar ten minste € 100,- per punt wil de advocaat na aftrek van zijn praktijkkosten nog een aanvaardbaar inkomen overhouden.¹⁵

Met betrekking tot het stoffige imago is het contrast met eind jaren zeventig opvallend. In die tijd ontstonden in veel beroepsgroepen tegenbewegingen: een oppositie van binnenuit die zich afzette tegen de gevestigde beroepsuitoefening. Het ging daarbij telkens om een verzet gevoed vanuit een politiek geëngageerd waardepatroon. Binnen de advocatuur ontstond uit deze veranderingbeweging het advocatencollectief. En niet alleen advocaten uit het advocatencollectief, maar ook de sociale advocatuur in het algemeen baseerde hun keuze voor gefinancierde rechtshulp vanuit een solidaire houding ten opzichte van de maatschappelijk zwakke cliënt (Klijn, 1996: 246). Ter illustratie het onderstaande citaat dat een fragment is van een radio-uitzending:

‘Vanuit een politieke stellingname ten aanzien van de maatschappelijke verhoudingen zal het AAK, het Amsterdams Advocaten Kolle-

vocaten; reeks 1900-1948: Advocatenblad Kwartaalbericht rechtsbescherming en veiligheid.)

¹⁵ Bron: Advocaten krijgen niet een vergoeding per uur, maar een vergoeding per punt. Jaarverslag NOvA 2001, op 12-10-2002 geraadpleegd op [tp://www.advocatenorde.nl/index.html](http://www.advocatenorde.nl/index.html)

tief, zich in dienst stellen van de meest kwetsbare groepen in de samenleving, in het algemeen de laagst betaalden vanuit de overtuiging dat het recht juist ten opzichte van deze groepen niet veel meer is dan een neerslag van de bestaande politieke machtsverhoudingen, wordt gekozen voor een positieve discriminatie, dat wil zeggen, dat alleen deze groepen door het AAK geholpen zullen worden, immers de vele formele waarborgen die er bestaan om iedereen gelijke kansen te geven worden in de praktijk te zeer doorkruist door de maatschappelijke structuur en belangentegenstellingen. Dat was, zeg maar, artikel 1 van de geloofsbelijdenis die het AAK werd genoemd.'

'De geloofsbelijdenis die AAK werd genoemd. Tom Hoogenboom verwoordt hem met een mengeling van nostalgie en vervreemding. Eind 1974 richt hij samen met acht andere beginnende advocaten het eerste advocatenkollectief in Nederland op. Vanaf dat moment doen langharigen met spijkerpakken onder hun toga's hun intrede in een wereld die tot dan toe beheerst wordt door nette mannen met een vlinderdasje onder hun bef. De sociale advocaten willen de kleine man geven waar hij alleen grondwettelijk recht op schijnt te hebben, in alle opzichten gelijk zijn voor de wet en voor de rechtbank.¹⁶

Het is aannemelijk te veronderstellen dat het minder aantrekkelijke karakter van de gefinancierde rechtshulp in vergelijking met eind jaren zeventig, begin jaren tachtig van invloed is op het aanbod in de gefinancierde rechtshulp. Hierdoor wordt het voor minder draagkrachtige rechtshulpzoekenden moeilijker een advocaat te vinden die zijn of haar zaak in behandeling wil of kan nemen.

¹⁶ Radiofragment van 11 november 2001 uit een aflevering van 'het spoor terug' getiteld 'Recht voor iedereen, over de geschiedenis van de sociale advocatuur'. Samenstelling Ineke de Jong en Marnix Koolmans.

3 Juridisering

Dit hoofdstuk is, net als hoofdstuk 2, onderdeel van het theoretisch vooronderzoek. Juridisering is een van de ontwikkelingen die typerend zijn voor de afgelopen twintig jaar en de kans op conflicten vergroot en mogelijkwerijs leidt tot een groeiende vraag naar gefinancierde rechtshulp.

3.1 Verschillende betekenissen van het begrip juridisering

Tijdens het inlezen kwam ik erachter dat er geen eenduidige definitie voor juridisering is te vinden en dat de verschillende interpretaties in reikwijdte en tijdsperspectief ver uit elkaar liggen. In deze paragraaf zullen de verschillende betekenissen van het verschijnsel juridisering worden beschreven. Paragraaf 3.1.1 over de juridisering van het bestuursrecht is een louter beschrijvende definitie terwijl juridisering van de samenleving (paragraaf 3.1.2) een historisch verklarende betekenis aan het verschijnsel toevoegt en juridisering als escalatie van regelgeving (paragraaf 3.1.3) is dan een betekenis waar ook nog een evaluatieve connotatie inzet.

3.1.1 Juridisering van het bestuursrecht

Juridisering wordt in eerste instantie vaak gezien als een bestuursrechtelijk fenomeen. Juridisering in het bestuursrecht is naar mijn interpretatie een ontwikkeling die plaats heeft gevonden in de Nederlandse samenleving gedurende de afgelopen 25 jaar. In 1997 verscheen het rapport 'Bestuur in Geding', geschreven door de Commissie van Kemenade. De boodschap luidde dat er een bestuursrechtelijke juridisering is ontstaan die nadelig is voor de efficiëntie en de doelmatigheid van het bestuur. Het bestuur in Nederland wordt door te veel gedetailleerde regels beheerst, er zijn teveel beroepsmogelijkheden bij de rechter en de rechter gaat te vaak op de stoel van de bestuurder zitten en oefent daardoor zijn taak, op een voor het bestuur nadelige wijze, uit (Zijderveld, 1999: 634).

Ook Brenninkmeijer stelt in een artikel over juridisering dat de Algemene wet bestuursrecht veel verschillende procesregelingen heeft samengebracht en dat deze nieuwe regeling van het procesrecht veel interpretatievragen oproept. Met als gevolg veelvuldig vergaderen in beroepscommissies en overleg met andere colleges en rechtbanken. Per dossier is het aantal beslispunten verveelvoudigd (griffierecht, proceskosten, formele vereisten, omvang van het geding en schadevergoeding). Zijn conclusie is dan ook dat het bestuursprocesrecht in rap tempo formaliseert en juridiseert (Brenninkmeijer, 1997: 939). Een voorbeeld van juridisering in het bestuursrecht is de ruimtelijke ordening die berucht is wegens de samenloop van besluiten op basis van verschillende wetten. Wie wil bouwen of verbouwen heeft niet alleen te maken met een bouwvergunning, maar ook met een kap- of milieuv vergunning, schoongrondverklaring en zelfs bestemmingsplan (NRC Handelsblad, 16 augustus 2002).

3.1.2 Juridisering van de samenleving

Juridisering in een bredere context dan alleen toenemende wet- en regelgeving wordt onder andere beschreven door Zijderveld (1999). Zijn definitie van juridisering is "het proces waarin het maatschappelijk verkeer tussen mensen in toenemende mate door wettelijke kaders, juridische regels en rechterlijke uitspraken beheerst wordt" (Zijderveld, 1999: 637). Hij ziet juridisering als een expliciet onderdeel van het moderniseringsproces. In het moderniseringsproces is de Nederlandse samenleving veranderd van een agrarische, door magie en religie gedomineerde, maatschappij naar een industriële, door wetenschap en techniek gedomineerde, maatschappij. Hierbij gaat Zijderveld terug naar Weber die erop gewezen heeft dat het recht in een dergelijk moderniseringsproces formeler en rationeler zou worden.

Rechtssocioloog Schuyt (1997) ziet juridisering als een verschijnsel in een moderne westerse samenleving. Juridisering is het "proces waarin in een opvallende mate gebruik wordt gemaakt van en een beroep wordt gedaan op formele rechtsregels om sociale relaties (inclusief conflicten) te ordenen met uitsluiting van andere mogelijkheden of bestaande alternatieven" (Schuyt, 1997: 926). Juridisering is tevens een indicator voor het feit dat het vertrouwen tussen personen in een samenleving (sociale cohesie) aan het verminderen

ren is. Juridisering is in dat opzicht een noodzakelijke vervanging voor het wegvallende vertrouwen.

Schuyt (1997) en Zijdeveld (1999) zijn beiden van mening dat juridisering van de samenleving zich kenmerkt doordat relaties tussen mensen meer zakelijk en meer juridisch worden. Het verschil tussen Schuyt en Zijdeveld is het tijdsbestek. Zijdeveld (1999) ziet juridisering als een langdurig proces, een onderdeel van de modernisering van de Nederlandse samenleving terwijl Schuyt (1997) het ziet als een verschijnsel dat plaats vindt in een moderne samenleving. "Voor het grootste deel is juridisering een onvermijdelijk sociaal proces, dat nauw samenhangt met de dominante trend in onze cultuur van grootschalige en bureaucratische rationaliteit in bestuur, wetenschap en techniek. Deze rationalisering brengt sociale ontbinding teweeg en het is derhalve niet erg verwonderlijk dat de gevolgen van dergelijke ontbinding worden opgevangen in een eveneens op zakelijke relaties gespecialiseerd rechtssysteem" (Schuyt, 1988: 326).

De meningen over de oorsprong van juridisering van de samenleving zijn verdeeld. Socioloog Ippel (1997) is van mening dat de juridisering van de samenleving haar oorsprong heeft in de jaren zeventig. Hij ziet juridisering als een toename van juridische bemoeienis in de loop van de tijd (Ippel, 1997: 29). Opmerkelijk is daarbij dat over juridisering toen lovend werd gesproken in tegenstelling tot de negatieve klank die het tegenwoordig heeft. Nu heerst het beeld dat de samenleving steeds complexer wordt, dat steeds meer regels en wetgeving het dagelijkse leven zijn gaan bepalen. Mensen raken geërgerd wanneer zij niet in strijd met het bestemmingsplan mogen bouwen, niet in strijd met de parkeerregeling mogen parkeren of de uitkering gestopt zien bij een beetje extra werken.

Echter, in de jaren zeventig werd volgens Ippel met andere beweegredenen gevraagd om meer juridisering. Het ging om meer en beter recht voor minder machtige of slecht bedeelde groepen. Strafrechtjuristen brachten naar voren dat het strafproces verder gejuridiseerd moest worden. Er moest meer aandacht komen voor de procedure op tegenspraak waardoor de kansen op een eerlijke rechtsbedeling zouden toenemen. Daarnaast pleitten bestuursrechtelijke juristen voor verdere uitbreiding van de rechtsbescherming tegen de overheid, het liefst in de vorm van echte administratieve rechtspraak. De aanspraken in de sociale zekerheid dienden scherper te worden omschreven en de beroepsmogelijkheden zouden moeten worden verruimd. Bovendien moest de toegankelijkheid van de rechtspraak en de kwaliteit van de rechtshulp voor mensen in een afhankelijkheidssituatie worden verbeterd (Ippel, 1997: 28).

3.1.3 Juridisering als escalatie van regelgeving

Het begrip juridisering wordt vaak in verband gebracht met het rechtskarakter van de verzorgingsstaat (Engbersen, 1986: 69). Verzorging die vroeger op onderlinge solidariteit was gebaseerd of door particuliere organisaties werd georganiseerd (of simpelweg niet plaatsvond), is in de loop der jaren een taak van de overheid geworden. Met de ontwikkeling van de verzorgingsstaat is haar rechtskarakter toegenomen, waarbij de (her-)verdelende functie van het recht steeds belangrijker is geworden. Er zijn sociale rechten gevormd op het gebied van arbeid, gezondheidszorg, huisvesting en inkomen. Zo is een toenemend aantal maatschappelijke problemen te lijf gegaan met steeds meer regels, die echter niet altijd het beoogde effect hebben bereikt.

'Een voordeel van regelverdichting is regelverfijning, maar het stuit ook op bezwaren. Bijvoorbeeld het vreemdelingenrecht. Door de grote instroom immigranten werden de regels aangescherpt. Maar soms leidt deze verscherping tot idiote taferelen. Een Nederlandse Universiteit wilde graag een zeer geleerde Indiase professor over laten komen om een beperkte periode te laten doceren aan de universiteit. De professor wilde zijn vrouw meenemen. Voor het visum moesten zij een huwelijksakte overleggen. De huwelijksakte was echter niet beschikbaar. Het paar was 40 jaar geleden getrouwd op het platteland van India en omdat zij toen weinig geld hadden kregen ze geen huwe-

lijksakte. De priester die het huwelijk had gesloten was inmiddels overleden dus er was geen getuige meer. Ondanks dat het echtpaar wel kon aantonen dat zij al 40 jaar getrouwd samenwonen kregen zij geen inreisvisum. Tot op heden zijn zij nog niet gekomen.’¹⁷

Volgens Engbersen (Engbersen, 1985: 69) kenmerkt regelgeving zich door een eigen dynamiek: door scheidslijnen te trekken en maatschappelijke categorieën te creëren (bijvoorbeeld tweeverdieners, bijstandsmoeders) roept zij zelf belangengroepen op die zullen pleiten voor bijgestelde regelgeving. Met andere woorden: regelgeving zorgt altijd voor meer regelgeving want het aanpassen van oude regels gaat altijd gepaard met nieuwe regels. Engbersen stelt dat ‘de ontwikkelingen van rechtsstaat en verzorgingsstaat [...] een toename van het aantal rechtsproblemen en een toenemend beroep op rechtshulp te zien [heeft] gegeven. De sterkste groei heeft zich daarbij voorgedaan in het civiele en administratieve recht (Engbersen, 1985: 71). De juridisering van de samenleving wordt niet alleen in verband gebracht met de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, maar ook met de ontwikkeling van de beroepsgroep van juristen. Het aanbieden van gefinancierde rechtshulp aan minder draagkrachtige mensen zou als (on)bedoeld gevolg hebben dat er werkverschaffing ontstaat voor alternatieve hulpverleners en de traditionele advocatuur. Engbersen (1985) komt echter tot de conclusie dat de bron van juridisering vooral bij de ontwikkeling van de rechtsstaat en de verzorgingsstaat in samenhang met sociaal-culturele en economische ontwikkelingen ligt. En dat het te ver gaat om het groeiend aantal juristen te zien als aandrijvers van een escalerende juridisering. Het tijdsperspectief dat van toepassing is wanneer juridisering wordt gezien als escalatie van regelgeving is duidelijk, namelijk vanaf de opkomst van de verzorgingsstaat. Die heeft zijn oorsprong in de tweede helft van de 19^e eeuw, wanneer in verschillende West-Europese landen de eerste sociale wetten worden aangenomen en onderwijs en gezondheidszorg meer tot het terrein van de overheid gaan behoren. En wanneer na de Tweede Wereldoorlog de zorg veelomvattend wordt en de term ‘verzorgingsstaat’ geleidelijk ingang vindt, als aanduiding van een stelsel waarin de overheid zich garant stelt voor noodzakelijk geachte materiële en immateriële voorzieningen voor alle burgers, neemt ook de juridisering steeds sneller toe (Wilterdink e.a., 1993: 338).

3.2 De keerzijde van juridisering

Naar aanleiding van het bovenstaande over de vraag naar juridisering die, volgens Ippel, plaats vond in de jaren zeventig is het interessant te bekijken op welke wijze juridisering veranderde van een loflied in een klaagzang. Juridisering is begonnen om de democratische rechtsstaat meer inhoud te geven maar lijkt zich nu tegen de mensen te keren en ook tegen de zwakken die juist door de rechtsregels beschermd moesten worden.

3.2.1 Juridisering en maatschappelijke ongelijkheid

Volgens Kortmann is juridisering vooral een kwaad als zij ertoe leidt dat de sterken sterker en de zwakken zwakker worden. Daar ziet het er de laatste jaren, volgens hem, meer en meer naar uit (Kortmann, 1999: 229). Waar het gemiddeld besteedbaar inkomen sterk is gegroeid, groeiden de uitkeringen maar beperkt mee. Over het algemeen heeft Nederland meer koopkracht gekregen, dit in tegenstelling tot een gezin op bijstandsniveau (zie paragraaf 2.1.5). Er zijn groepen mensen die de aansluiting bij de voorspoedige economische situatie van de jaren negentig hebben gemist of dreigen te missen. Duyvendak e.a. noemen in hun rapport ‘toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand’ de volgende (delen van) groepen mensen, die elkaar vaak overlappen:

- etnische minderheden;
- de nieuwe immigranten (vluchtelingen en asielzoekers uit Oost-Europa en derdewereldlanden met slechte startcondities);
- langdurig werklozen en jonge arbeidsongeschikten;

¹⁷ Citaat van hoogleraar sociologie Kees Schuyt tijdens het symposium ‘Loopt de rechtstaat vast?’ in De Rode Hoed op 18 maart 2003.

- eenoudergezinnen in een situatie van langdurige werkloosheid / bijstandsafhankelijk;
- mensen met ernstig lichamelijke beperkingen en weinig economische perspectieven, die geïsoleerd zijn geraakt;
- alleenstaande ouderen met een gering inkomen en een lage zelfredzaamheid en toenemende zorgafhankelijkheid;
- (ex-)verslaafden, dak- en thuislozen, (ex-)psychiatrische patiënten en (ex-)gedetineerden;
- jongeren die door een slechte start, een mislukte schoolcarrière en weinig steun van thuis een groot risico lopen op een crimineel / verslaafd bestaan (Duyvendak e.a. 2001: 157).

Voor deze mensen is juridisering tegenwoordig vooral een kwaad. Want juridisering van de samenleving is onlosmakelijk verbonden met regels, met een toenemend beroep op regels, maar dus ook een toenemende behoefte aan juridische bijstand van een rechtshulpverlener. Zo heeft men om de voor naam te wijzigen een advocaat nodig, om te scheiden heeft men een advocaat nodig, om een civiele procedure aan te spannen, maar ook voor het noodzakelijkerwijs inhoudelijk verweer van een werknemer tegen zijn ontslag teneinde zijn uitkering veilig te stellen. Meer regels dwingen mensen rechtshulp te zoeken.

Daarnaast is Nederland een informatiesamenleving geworden waarin het tempo steeds hoger is komen te liggen. Het recht is niet meer voor iedereen kenbaar. Het belang van het op de hoogte zijn van de meest relevante jurisprudentie lijkt een alles overheersende betekenis te krijgen, aldus Brenninkmeijer. Mensen kunnen rechterlijke procedures niet af zonder deskundige rechtshulp (Brenninkmeijer, 1999: 941). Deskundige rechtshulp brengt kosten met zich mee en dat kan juist de mensen in een zwakkere positie in de knel brengen. Zij zijn vaak minder in staat en minder geneigd geschillen tot voor de rechter uit te vechten. Een ander nadeel van juridisering is dat illegalen buiten het recht worden geplaatst en dat daklozen niet bij machte zijn zich in het recht te plaatsen, althans niet wanneer zij een bijstandsuitkering willen aanvragen (Brenninkmeijer, 1997: 937).¹⁸

3.2.2 Maatschappelijke verharding

Ippel (1997) gaat in zijn onderzoek na in welke mate en in welk opzicht de laatste decennia sprake is geweest van een voortgaande tendens tot juridisering. Hij stelt vast dat wet- en regelgeving flink is gegroeid en dat het aantal rechterlijke procedures op sommige gebieden (zoals beroepen bij sociale verzekeringszaken) eveneens is gegroeid. Toch acht Ippel het overdreven om op grond van de beschikbare gegevens het toenemende beroep op de rechter te dramatiseren. Bovendien worden veel conflicten voorkomen door inschakeling van informeel opererende geschilbeslechtters en klachtenbehandelaars (Ippel, 1997: 35). Wel zijn er tekenen, analoog aan Amerikaanse ervaringen, dat door maatschappelijke verharding mensen eerder bereid zijn de weg naar het recht in te slaan en de rechtsstrijd aan te gaan, wat kan leiden tot een claimcultuur.

Gepaard met maatschappelijke verharding gaat een voortschrijdende individualisering. Zijdeveld (1999) ziet juridisering weliswaar een essentieel onderdeel van het modernisering- en civiliseringsproces dat tot de democratische rechtsstaat heeft geleid, maar waarschuwt dat het om slaat in haar tegendeel als een samenleving in de greep komt van een radicale individualisering. Volgens Zijdeveld hebben mensen dan alleen oog voor het realiseren van het eigen belang. Er blijft weinig ruimte over voor vertrouwen, onderlinge solidariteit en het in eerste instantie op informele wijze oplossen van onderlinge conflicten. Een claimcultuur ligt dan op de loer en dat is volgens Zijdeveld een type maatschappij dat moreel onaantrekkelijk is, onder grote

¹⁸ Illegalen, waaronder uitgeprocedeerde asielzoekers, kunnen geen aanspraak maken op de sociale voorzieningen in Nederland. Voor daklozen is het aanvragen van een bijstandsuitkering moeilijk omdat ze niet aan de eis van een adres kunnen voldoen. Voor postadressen bij opvanghuizen, zoals het Leger des Heils, is soms een wachtlijst.

transactiekosten gebukt gaat en aan zowel efficiëntie als effectiviteit moet inboeten (Zijderveld, 1999: 638).

3.3 Claimcultuur als een excessieve uiting van juridisering

Van een claimcultuur is sprake wanneer conflicterende partijen elkaar veelvuldig en voor hoge bedragen in juridische zin aanspreken ter vergoeding van de geleden schade (Bauw & Van Dijk, 1999: 768). Een claimcultuur kan worden opgevat als een excessieve uiting van een gejuridiseerde samenleving. Een claimcultuur staat haaks op de Nederlandse rechtscultuur die nog niet lang geleden als relatief informeel en consensus gericht kon worden getypeerd.

3.3.1 Nederlandse rechtscultuur

Traditiegetrouw wordt de Nederlandse rechtscultuur gekenmerkt door 'schikken en plooiën'. In vergelijking met andere Europese landen als Duitsland, Engeland en België kent Nederland een relatief laag aantal rechtszaken. "Een geschil voor de rechter brengen is het laatste waar men in Nederland op terugvalt" (Vos, 2001: 186). Dat komt onder andere doordat er veel filterende instituties zijn, die voorafgaan aan een rechtszaak. Bijvoorbeeld een deurwaarder die schulden int onder dreiging van een rechtszaak, consumentenorganisaties die klachten van consumenten behandelen, huuradviescommissies en verzekeringsmaatschappijen die schades ontstaan tijdens verkeersongevallen onderling regelen.

In de traditie van schikken en plooiën passen de verschillende vormen van alternatieve geschillenbeslechting, ook wel ADR (Alternative Dispute Resolution) genoemd, zoals arbitrage, bindende adviezen, geschillencommissies, bemiddeling, dading en mediation. ADR vormt een alternatief voor overheidsrechtspraak. Arbiters kunnen rechtspreken volgens algemeen geldende normen die het niveau van de nationale wetgeving overstijgen (Brenninkmeijer, 1997: 937). Alternatieve vormen van geschilafdoening worden door de overheid gestimuleerd omdat zij een bijdrage leveren aan dejuridisering, in de zin van het niet primair of niet uitsluitend juridisch inkaderen van geschillen waardoor het gebruik van respectievelijk het beroep op formele rechtsregels afneemt.¹⁹

Niet in alle rechtsgebieden komt arbitrage voor. In het bestuursrecht is het niet onmogelijk, maar komt het weinig voor. In het strafrecht is arbitrage zelfs ondenkbaar. Brenninkmeijer vraagt zich echter af waarom het in het strafrecht niet mogelijk is dat iemand tegen een beslissing van een officier van justitie in bezwaar kan gaan en uiteindelijk in beroep kan gaan bij de rechter? (Brenninkmeijer, 1997: 937). Een alternatief in het strafrecht is dading. Dading betekent dat het slachtoffer en de dader om de tafel gaan zitten en een overeenkomst bereiken. Sinds 1989 werd er geëxperimenteerd met dadingprojecten. Een knelpunt was echter de regie over de afdoening. De parketten wilden slechts verder met de experimenten als de kosten extern worden gefinancierd. Maar voor minister Sorgdrager was er daarmee onvoldoende draagkracht binnen de strafrechtpleging en was het niet de moeite waard om dading voort te zetten (Wiewel, 1997: 413).

Het consumentenrecht is echter een rechtsgebied waar wel geëxperimenteerd wordt met bemiddeling en mediation en waar geschillencommissies ontstaan die bindende adviezen geven.

Mediation is een vorm van conflictoplossing door partijen zelf met hulp van een neutrale derde in plaats van een rechter. Het is een snelle en relatief goedkope wijze om conflicten op te lossen. Omdat de oplossing samen met de andere partij wordt gevonden, is het draagvlak voor de uitvoering van de uiteindelijke afspraken groot.²⁰

Een ander kenmerk van de Nederlandse rechtscultuur is het milde strafrechtklimaat. Gedurende lange tijd in de jaren zestig tot tachtig kende Nederland het laagste aantal gedetineerden per 100.000 inwoners in vergelijking met andere Europese landen waar de frequentie van misdaden ongeveer

¹⁹ Bron: brief van de Minister en de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 19 november 1999 over de contourennota modernisering rechterlijke organisatie.

²⁰ Bron: www.rechtshulp.nl geraadpleegd op 16 december 2002.

dezelfde was. Een verklaring hiervoor is dat Nederlandse rechters milder oordeelden, minder gevangenisstraffen op legden of van kortere duur omdat die niet bijdroegen aan preventie (Vos, 2001: 191). In de jaren tachtig kwam hier verandering in (zie paragraaf 2.1.6).

Ten slotte is er op verschillende decentrale niveaus ruimte voor beleid. Beleid is het opleggen en doorzetten van regels, die niet zo strikt zijn dat het formalistisch wordt, maar ook niet zo soepel dat er geen controle op is (Vos, 2001: 191). Het idee erachter is dat strikte handhaving van de wet grotere nadelen heeft dan het gedogen ervan, bijvoorbeeld het softdrugsbeleid. Deze schets van de Nederlandse rechtscultuur gaat op tot ongeveer het midden van de jaren tachtig. Vanaf dat moment vinden er veranderingen plaats en juist deze veranderingen staan in deze scriptie centraal, het gaat om een tendens naar juridisering en een eventuele claimcultuur.

3.3.2 Is er in Nederland sprake van een claimcultuur?

De vraag rest of er in Nederland sprake is van een claimcultuur? Er zijn verschillende ontwikkelingen in de samenleving door auteurs aangewezen die mogelijk leiden tot een claimcultuur. Zo is de afbouw van de verzorgingsstaat van invloed omdat er volgens Ulenbelt, directeur van Bureau Beroepsziekten van de FNV, direct verband is tussen de afbrokkeling van het sociale stelsel en de toename van het aantal claims.

‘Het leed was er tien jaar geleden ook wel, alleen bleef het verborgen. Met een WAO-uitkering kwam je uit op tachtig procent van je oude loon. Voor de tien procent die je misliep, ging je niet moeilijk doen. Zit je op dertig procent van je loon, zoals met de huidige WAO, dan ben je wel gemotiveerd, aldus Ulenbelt’ (Pieters, 2003: 13).

Op 12 oktober 2002 kopt het NRC Handelsblad met ‘Claimcultuur rukt ook hier op’. Werknemers zullen het harder gaan spelen als direct gevolg van het minder worden van sociale voorzieningen is de strekking van het artikel. Door de uitkleding van de WAO is de financiële schade voor zieke werknemers veel groter geworden.

Ook de verdergaande individualisering en de neiging om individuele risico's zoveel mogelijk af te wenden leiden tot een claimcultuur. “De emancipatie van het individu uit de vaak als knellend ervaren gemeenschapsbanden heeft vele positieve effecten gehad, maar ook negatieve. Voor het recht is één gevolg het meest opvallend: de opkomst van een claimcultuur” (Sorgdrager, 1998: 13).

Ook de terugtrekkende overheid zou van invloed kunnen zijn op het ontstaan van een claimcultuur. Kortmann (1999) vraagt zich af of het niet zo zou kunnen zijn “dat afnemende politieke controle als gevolg van privatisering, schepping van zelfstandige bestuursorganen en andere vormen van ‘op afstand zetten’ de burger er meer en meer toe brengen een andere controleur te zoeken, te weten de rechter? Als ‘de politiek’ machteloos of onwillig blijkt misstanden tegen te gaan of te redresseren, ligt het in de rede de rechter in te schakelen” (Kortmann, 1999: 229).

In hoeverre bovenstaande ontwikkelingen zijn terug te zien in het vraag en aanbod van de rechtshulp zal in hoofdstuk 5 worden behandeld. In dat hoofdstuk zal ook dieper worden ingegaan op de vraag of er in Nederland sprake is van een claimcultuur.

4 Methodische verantwoording

In deze scriptie wordt getracht een antwoord te vinden op de vraag of de juridisering van de samenleving van invloed is op de vraag naar gefinancierde rechtshulp. Er is gekozen voor gefinancierde rechtshulp omdat minder draagkrachtige mensen hiervan afhankelijk zijn. En het zijn voornamelijk minder draagkrachtige mensen die aankloppen bij Stichting K&S. De vraag die als een rode draad door het onderzoek loopt is die van Stichting K&S of er een nieuwe leemte in de rechtshulp ontstaat. Is het recht niet meer toegankelijk voor mensen met onvoldoende inkomen? Er zal bij de analyse van het statistische materiaal een onderscheid worden gemaakt tussen alle rechtshulp en gefinancierde rechtshulp om te kijken of er een verschil is tussen alle categorieën rechtshulpzoekenden en de minder draagkrachtige rechtshulpzoekenden.

Om vast te kunnen stellen of de juridisering van de samenleving van invloed is op de vraag naar gefinancierde rechtshulp zijn een aantal hypothesen geformuleerd. De hypothesen zijn afgeleid uit de literatuur over juridisering van de samenleving, over andere maatschappelijke ontwikkelingen die voor conflicten kunnen zorgen en over veranderingen in de rechtshulp. Op verzoek van Stichting K&S wordt specifiek gekeken naar maatschappelijke ontwikkelingen vanaf 1980 omdat vanaf die tijd veel bezuinigende maatregelen door de overheid worden genomen. Bovendien spelen de statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek een grote rol in dit onderzoek en beginnen zij pas met het registreren van rechtshulp gegevens vanaf begin jaren tachtig. Aan de hand van het statistische materiaal wordt gekeken of de hypothesen aannemelijk zijn of niet.

4.1 Hypothesen

Teneinde uit te zoeken of de juridisering van de samenleving van invloed is op de vraag naar gefinancierde rechtshulp zullen ook een aantal andere maatschappelijke ontwikkelingen worden betrokken in de analyse omdat, zoals uit hoofdstuk 2 en 3 is gebleken, juridisering niet los kan worden gezien van andere ontwikkelingen die in de samenleving gaande zijn en hun neerslag hebben op de vraag naar gefinancierde rechtshulp. Ik heb gekozen voor een aantal ontwikkelingen die de kans op conflicten vergroten (zie paragraaf 2.1) en op basis daarvan zijn hypothesen 1 t/m 4 gebaseerd. Hypothese 5 is gebaseerd op de juridisering van de samenleving (zie hoofdstuk 3). Hypothese 6 en 7 zijn gebaseerd op ontwikkelingen in het aanbod van de gefinancierde rechtshulp (zie paragraaf 2.2).

1. Afbouw van de verzorgingsstaat en een terugtrekkende overheid leiden onder andere tot een selectieve afname van sociale bescherming. Wanneer de sociale bescherming afneemt zal dit resulteren in een groeiende vraag naar gefinancierde rechtshulp op het gebied van werk en uitkering omdat er meer conflicten ontstaan tussen werkgevers en werknemers en tussen burgers en sociale zekerheidsinstellingen. Mensen willen hun inkomen veilig stellen omdat de overheid minder garanties is gaan bieden.

2. Voortschrijdende individualisering in een samenleving leidt tot het ontbinden van wat voorheen strakke sociale relaties waren die door de overgrote meerderheid werden nageleefd. Het gezin is een van de belangrijkste sociale relaties die aan sterke verandering onderhevig is. Er is een grotere verscheidenheid in leefvormen ontstaan. Dit zal resulteren in een groeiende vraag naar gefinancierde rechtshulp op het gebied van personen- en familierecht omdat er meer conflicten ontstaan betreffende bijvoorbeeld echtscheidingen, alimentatiezaken en voogdijzaken.

3. Maatschappelijke verharding in een samenleving uit zich onder andere in een verharding in de plichten van burgers. Mensen die niet mee kunnen komen in wat maatschappelijk verplicht wordt geacht raken in conflict met instanties. Woningcorporaties zijn een strikter beleid gaan voeren. Bij een huurachterstand of overlast wordt er sneller over gegaan tot ontruiming van de woning. Verharding vindt ook plaats in het strafrechtklimaat. Voornamelijk in de handhaving van de openbare orde zijn steeds meer handelingen strafbaar zoals drinken in het openbaar en het samenscholingsverbod. De

gevolgen van maatschappelijke verharding kunnen niet worden vereenvoudigd tot een toegenomen vraag op een specifiek rechtsgebied. Maar het toegenomen aantal ontruimingën zal resulteren in een grotere vraag naar gefinancierde rechtshulp op het gebied van huurrecht en het toegenomen aantal handelingen dat strafbaar is zal resulteren in een groeiende vraag naar gefinancierde rechtshulp op strafrechtelijk gebied.

4. De Nederlandse samenleving kent een consumptiecultuur die door de welvaartsstijging mogelijk wordt gemaakt en door de media wordt gestimuleerd. De toename van allerlei transacties tussen producenten onderling en tussen producenten en consumenten brengen een grotere kans op juridische conflicten met zich mee. Dit zal resulteren in een groeiende vraag naar gefinancierde rechtshulp op het gebied van consumentenrecht (onderdeel van het verbintenissenrecht).

5. Juridisering van een samenleving vindt plaats wanneer het onderlinge vertrouwen tussen mensen vermindert dan wel verdwijnt. Wanneer er conflicten ontstaan, zullen mensen eerder een beroep doen op de juridische middelen dan op andere middelen om deze te beslechten. Dit betekent dat er in het algemeen een groeiende vraag is naar gefinancierde rechtshulp op civielrechtelijk gebied. Een excessieve uiting van juridisering is een claimcultuur. Als een claimcultuur van toepassing is op Nederland zal dit resulteren in een toenemend aantal schadeclaims.

6. De invoering van de Wet op de Rechtsbijstand (WRB) in 1994 heeft geresulteerd in een afnemend beroep op de gefinancierde rechtshulp vanaf 1994 omdat mensen vanwege de kosten voor de rechtsbijstand besluiten procedures te laten zitten. Dat zou betekenen dat bij alle rechtshulp wel een stijgende lijn te zien is in de vraag naar rechtshulp, maar bij de gefinancierde rechtshulp niet.

7. Het minder aantrekkelijke karakter van de gefinancierde rechtshulp in vergelijking met de jaren zeventig heeft geresulteerd in weinig aanwas in de sociale advocatuur en dat heeft ertoe geleid dat het voor de rechtshulpzoekende moeilijker is gevonden een advocaat te vinden die zijn of haar zaak in behandeling wil nemen. Dat zou betekenen dat bij alle rechtshulp wel een stijgende lijn te zien is in de vraag naar rechtshulp, maar bij de gefinancierde rechtshulp niet.

4.2 Onderzoeksmethoden

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen wordt gebruik gemaakt van bestaand materiaal. Het voordeel hiervan is dat op deze manier de sterk historische component in de vraagstelling kan worden aangepakt. De belangrijkste bron die in dit onderzoek wordt geraadpleegd is het ambtelijk statistische materiaal van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het betreft gegevens omtrent het aantal mensen dat een beroep doet op rechtshulp in het algemeen waarbij onderscheid wordt gemaakt naar rechtsgebied (1992-2002), gegevens over het aantal uitbetaalde declaraties van toegevoegde advocaten waarbij onderscheid wordt gemaakt naar rechtsgebied (1981-2002), gegevens over het aantal afgedane civiele zaken (1980-2000). Ander statistisch materiaal komt uit de gegevensbestanden van de Raden voor Rechtsbijstand omtrent het aantal zaken waar een toevoeging voor wordt verleend waarbij onderscheid wordt gemaakt naar rechtsgebied.

Aanvullend op het statistische materiaal wordt gebruik gemaakt van relevante vakliteratuur (artikelen uit rechtswetenschappelijke en sociaal-cultureel wetenschappelijke tijdschriften) en archieven (waaronder het archief van Stichting K&S) zoals kranten, tijdschriften, politieke en maatschappelijke documenten, beeld en geluid.

4.3 Analyse statistisch materiaal

Aan het gebruik van statistisch materiaal en gegevensbestanden kleven in het algemeen een aantal bezwaren. Het belangrijkste nadeel is dat zij zijn verzameld met meestal een ander doel dan waarvoor hergebruik wordt overwogen. De hergebruiker is daarom gebonden aan de oorspronkelijke keuze van eenheden, variabelen en waarden. Bovendien kan er informatie ontbreken over de oorspronkelijke wijze van gegevensverzameling. De kwaliteit in termen van betrouwbaarheid en validiteit van de gegevens is dan niet goed in te schatten. Wel is het zo dat de betrouwbaarheid en de validiteit van

een onderzoek dat gebruik maakt van bestaand materiaal niet minder of slechter is dan de betrouwbaarheid en validiteit van de oorspronkelijke gegevens ('t Hart e.a., 1998).

Ook bij het onderhavige onderzoek passen de gegevens niet naadloos op de vraag. Nadelig voor dit onderzoek is dat er meerdere bronnen moeten worden geraadpleegd. Statistieken van de Raden voor Rechtsbijstand zijn op andere gegevens gebaseerd dan de statistieken van het CBS (jaarcijfers of halfjaarcijfers, percentages of absolute aantallen). Helaas blijkt het ook niet mogelijk alle jaren compleet te krijgen. Het is dan ook moeilijk kwantitatieve toetsen uit te voeren op het materiaal. In plaats daarvan zullen de gegevens op kwalitatieve wijze worden geanalyseerd door de verschillende trends met elkaar te vergelijken. Om de trends te kunnen vergelijken zijn tabellen gemaakt van de beschikbare gegevens en vervolgens omgezet naar groei-indexen. Door telkens het eerste jaartal van de reeks op honderd te zetten en vervolgens voor ieder volgend jaartal te berekenen met hoeveel procent dat is toe- of afgenomen kunnen de getallenreeksen toch met elkaar worden vergeleken ondanks het feit dat zij van oorsprong op andere gegevens zijn gebaseerd. Door de groei-indexen te vergelijken wordt geprobeerd na te gaan of de hypothesen aannemelijk zijn of niet.

5 Analyse ontwikkelingen

In dit hoofdstuk worden de cijfers die beschikbaar zijn over de vraag naar rechtshulp geanalyseerd en wordt aan de hand daarvan gekeken of de cijfers de hypothesen ondersteunen. In paragraaf 5.1 wordt gekeken of de in hoofdstuk 2 genoemde maatschappelijke ontwikkelingen (afbouw van de verzorgingsstaat, terugtrekkende overheid, voortschrijdende individualisering, welvaartsstijging, massaconsumptie en maatschappelijke verharding) te herkennen zijn in de statistische data. In paragraaf 5.2 wordt gekeken of de juridisering van de samenleving (als een proces waarin mensen voor het ordenen van sociale relaties, inclusief conflicten, een beroep doen op de juridische mogelijkheden zonder gebruik te maken van niet-juridische alternatieven) te herkennen is in de vraag naar rechtshulp en wordt er gekeken of er in Nederland sprake is van een claimcultuur. In paragraaf 5.3 zal aandacht worden besteed aan de statistische data in combinatie met de ontwikkelingen in het aanbod van de gefinancierde rechtshulp zoals de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand in 1994 en de afnemende belangstelling voor de gefinancierde rechtshulp vanuit de advocatuur (paragraaf 2.2).

5.1 Uitleg over het statistische materiaal

In dit hoofdstuk zal telkens het onderscheid tussen alle rechtshulp (waaronder de gefinancierde rechtshulp) enerzijds en specifiek de gefinancierde rechtshulp anderzijds worden gemaakt om te kijken of er een verschil is tussen alle categorieën rechtshulpzoekenden en de minder draagkrachtige rechtshulpzoekenden. Het zou logischer zijn geweest om de vraag naar gefinancierde rechtshulp en de vraag naar niet-gefinancierde rechtshulp rechtstreeks met elkaar te vergelijken. Helaas is het een beperking van het statistische materiaal dat cijfers over de niet-gefinancierde rechtshulp alleen beschikbaar zijn in combinatie met cijfers over de gefinancierde rechtshulp, vandaar de naam 'alle rechtshulp'.

De cijfers voor alle rechtshulp zijn gebaseerd op het percentage van de Nederlandse bevolking van boven de 18 jaar dat een beroep doet op de rechtshulp voor een specifiek rechtsgebied.²¹ Hiervoor wordt door het CBS vanaf 1992 jaarlijks een steekproef gehouden. De cijfers voor de gefinancierde rechtshulp zijn gebaseerd op het feitelijke aantal uitbetaalde declaraties van toegevoegde advocaten in civiele en administratieve zaken. Beide soorten cijfers tonen het gerealiseerde beroep op de (gefinancierde) rechtshulp. Om de cijfers voor beide soorten rechtshulp met elkaar te vergelijken heb ik groei-indexen gemaakt en de grafische weergave daarvan is te zien in de grafieken.

Een andere beperking van het statistische materiaal is dat cijfers voor 'alle rechtshulp' slechts beschikbaar zijn van 1992 tot 2002 en dat de cijfers voor de gefinancierde rechtshulp beschikbaar zijn van 1981 tot 1999. Bij de grafische weergave van de groei-indexen en trends is het belangrijk erbij stil te staan dat de grafieken voor alle rechtshulp een kortere periode beslaan. De lijnen in de grafieken kunnen niet in z'n geheel met elkaar worden vergeleken.

Een laatste kanttekening die ik wil plaatsen bij de analyse van het statistische materiaal is dat de groei en / of daling ook door andere factoren kunnen worden verklaard. De hypothesen kunnen daarom niet sluitend worden getoetst maar er kan wel worden gekeken of de cijfers de hypothesen ondersteunen en daarmee aannemelijk maken en of verder onderzoek hiernaar de moeite waard zou zijn.

²¹ Alle rechtshulp wordt aangeboden door de advocatuur, bureaus rechtshulp (waaronder rechts- of wetswinkel en juridisch adviesbureau), sociaal raadsman, rechtskundige dienst van een vakbond, juridische afdeling van een consumentenorganisatie, huurcommissie of huuradviescommissie, rechtsbijstandverzekering en notaris.

5.2 De invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op de vraag

Om erachter te komen of de juridisering van de samenleving van invloed is op de vraag naar gefinancierde rechtshulp worden ook een aantal andere maatschappelijke ontwikkelingen die kenmerkend zijn voor de Nederlandse samenleving vanaf 1980 in de analyse betrokken. De criteria voor deze maatschappelijke (deel-)ontwikkelingen is de mate waarin zij de kans op conflicten verhogen. De ontwikkelingen kunnen eigenlijk niet los van elkaar kunnen worden gezien maar voor de duidelijkheid worden ze in de analyse van elkaar onderscheiden.

1. afbouw van de verzorgingsstaat en een terugtrekkende overheid;
2. een verdergaande individualisering;
3. maatschappelijke verharding (waaronder het strafrechtklimaat);
4. welvaartsstijging en daarmee gepaard gaande massaconsumptie.

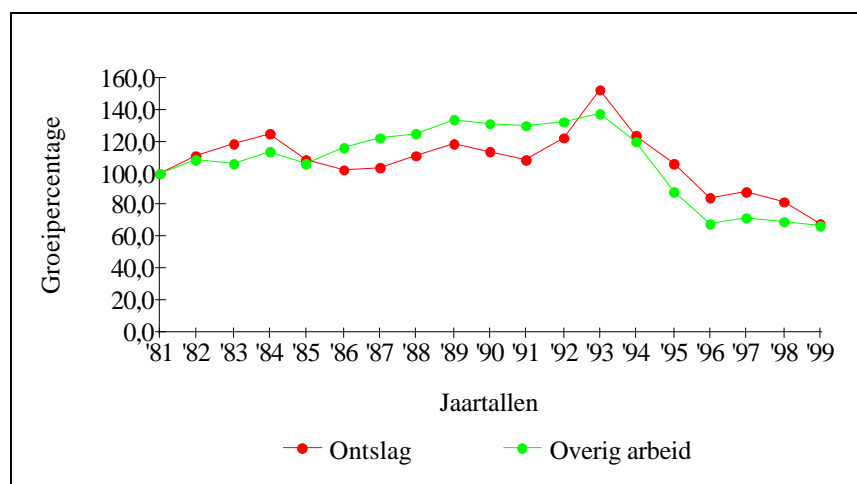
Aan de hand van deze ontwikkelingen zijn hypothesen (paragraaf 4.1) opgesteld. Elk van deze ontwikkelingen zou zichtbaar kunnen worden in een toename van de gevraagde en geboden rechtsbijstand, op verschillende gebieden en op verschillende momenten. In het onderstaande wordt gekeken of de cijfers de hypothesen ondersteunen. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen cijfers tot en met 1993 enerzijds en vanaf 1994 anderzijds omdat de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand in 1994 van zeer grote invloed is geweest op het beroep op de gefinancierde rechtshulp (zie paragraaf 2.1.1).

5.2.1 Afbouw van de verzorgingsstaat en terugtrekkende overheid

De hypothese luidt 'wanneer de sociale bescherming afneemt zal dit resulteren in een groeiende vraag naar gefinancierde rechtshulp op het gebied van werk en uitkering omdat er meer conflicten ontstaan tussen werkgevers en werknemers en tussen burgers en sociale zekerheidsinstellingen'. Rechts-hulp voor werk houdt bij het CBS in onder andere (problemen rond) nieuwe baan, ontslag, pensioen en andere zaken in de werkkring. Rechts-hulp voor uitkering houdt bij het CBS in onder andere (problemen rond) bijstands-, RWW-, eenmalige uitkering, uitkering vanwege ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.

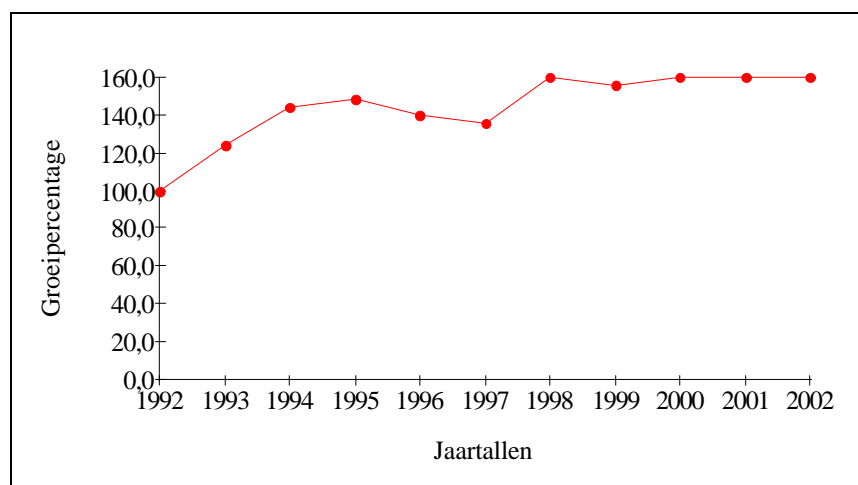
Dat het aantal arbeidszaken bij de kantonrechter feitelijk is toegenomen is duidelijk te zien in het aantal afgedane civiele zaken door de rechter (zie bijlage 1). In 1985 zijn dat er nog 5.500 en in 2000 is dat absolute aantal gestegen naar 31.100 zaken.

Figuur 1 Beroep op gefinancierde rechtshulp - werk



Bron: CBS

Figuur 2 Beroep op alle rechtshulp - werk



Bron: CBS

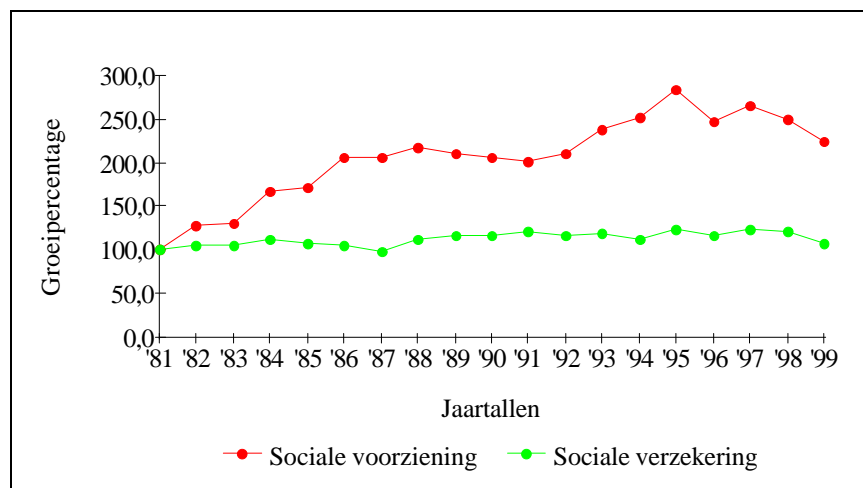
Hoe zit het met de vraag naar gefinancierde rechtshulp? Tot en met 1993 wordt de hypothese ondersteund door cijfers. Figuur 1 laat zien dat op arbeidsrechtelijk gebied het beroep op de gefinancierde rechtshulp voor ontslag tussen 1981 en 1993 met 52 procent is gestegen en voor overige arbeidszaken is het beroep met 37 procent gestegen. Na 1994 is een ander beeld zichtbaar.

Op arbeidsrechtelijk gebied is het beroep op de gefinancierde rechtshulp voor ontslag tussen 1994 en 1999 met 37 procent gedaald en voor overige arbeidszaken is het beroep met 52 procent gedaald.

Wanneer er een vergelijking wordt gemaakt met het beroep op alle rechtshulp (waaronder dus ook de gefinancierde rechtshulp) voor werk blijkt uit figuur 2 dat dit (het beroep op de rechtshulp voor werk) tussen 1992 en 2002 is gestegen met 60 procent. De invoering van de wet op de rechtsbijstand lijkt hier niet van invloed te zijn aangezien er geen daling te zien is na 1993, maar het beroep op alle rechtshulp blijft toenemen.

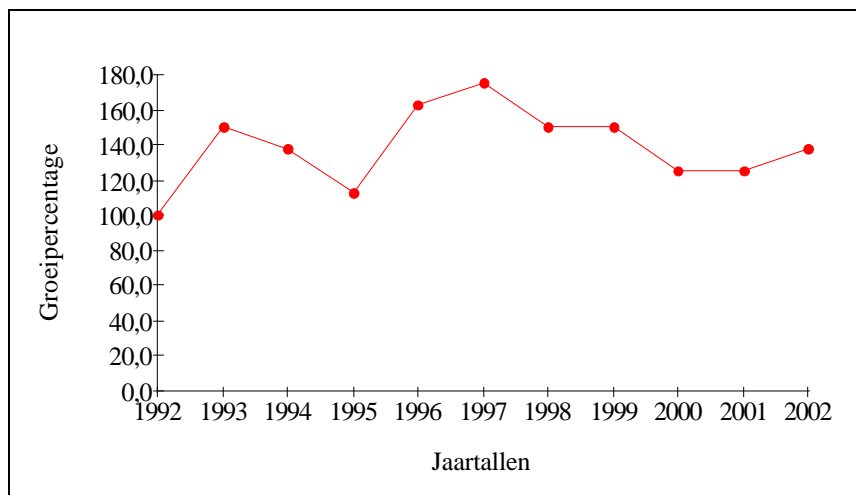
Voor wat betreft de vraag naar rechtshulp op het gebied van werk kan worden geconcludeerd dat de invoering van de WRB ertoe heeft geleid dat er na 1994 een afname is in de vraag naar gefinancierde rechtshulp terwijl die voor 1994 stijgende was. Dat betekent niet automatisch dat de behoefte aan gefinancierde rechtshulp minder is geworden na 1994 omdat het beroep op alle rechtshulp ook na 1994 is blijven stijgen.

Figuur 3 Beroep op gefinancierde rechtshulp - uitkering



Bron: CBS

Figuur 4 Beroep op alle rechtshulp - uitkering



Bron: CBS

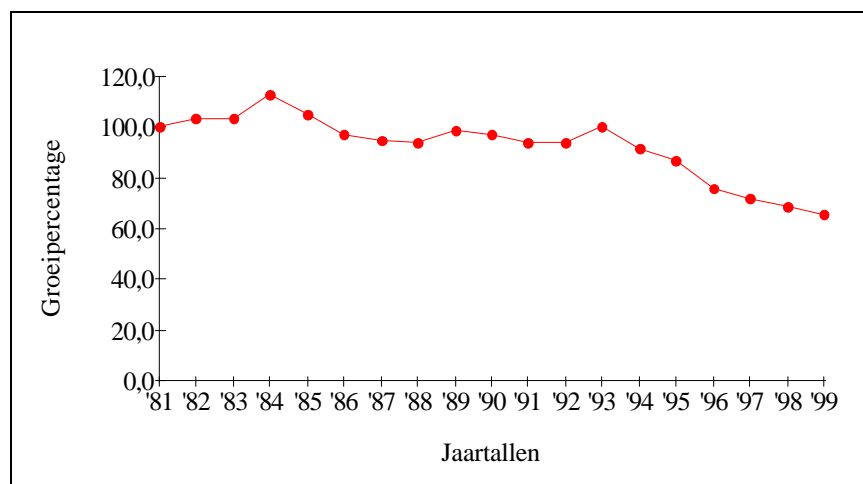
Figuur 3 en 4 laten ontwikkelingen zien op het gebied van uitkeringen. Uit figuur 3 blijkt dat het beroep op de gefinancierde rechtshulp voor uitkeringen stijgt. Het beroep op gefinancierde rechtshulp voor sociale voorzieningen tussen 1981 en 1993 met 139 procent is gestegen en voor sociale verzekeringen is tussen 1981 en 1993 een stijging van 19 procent te zien. Ook hier is echter na 1994 een daling, maar minder sterk dan bij werk. Voor sociale voorzieningen is het beroep op gefinancierde rechtshulp met 28 procent gedaald en voor sociale verzekeringen is het beroep met 5 procent gedaald. Het is opvallend dat voor beide uitkeringen de piek vóór 1994 is. De lichte stijging in het beroep op de gefinancierde rechtshulp voor beide soort uitkeringen in 1996 is waarschijnlijk te wijten aan de invoering van de Wet boeten, maatregelen, terug- en invordering omdat door deze wet het aantal conflicten is toegenomen.

Voor het beroep op alle rechtshulp voor uitkeringen blijkt uit figuur 4 dat er ondanks een aantal schommelingen een groei is te zien tussen 1992 en 2002 van 37 procent. Het dieptepunt ligt hier in 1995, een jaar na de invoering van de WRB, en in tegenstelling tot de gefinancierde rechtshulp die juist z'n piek kent in 1995 (zie figuur 3). Verondersteld kan worden dat de invoering van de WRB een schrik-effect teweeg brengt in alle rechtshulp. Bij de gefinancierde rechtshulp is dat direct merkbaar omdat minder draagkrachtige mensen automatisch in aanraking komen met de WRB.²² Bij alle rechtshulp is dat in mindere mate het geval, maar het schrikt mensen blijkbaar wel af om een rechtsbijstand te vragen.

5.2.2 Voortschrijdende individualisering

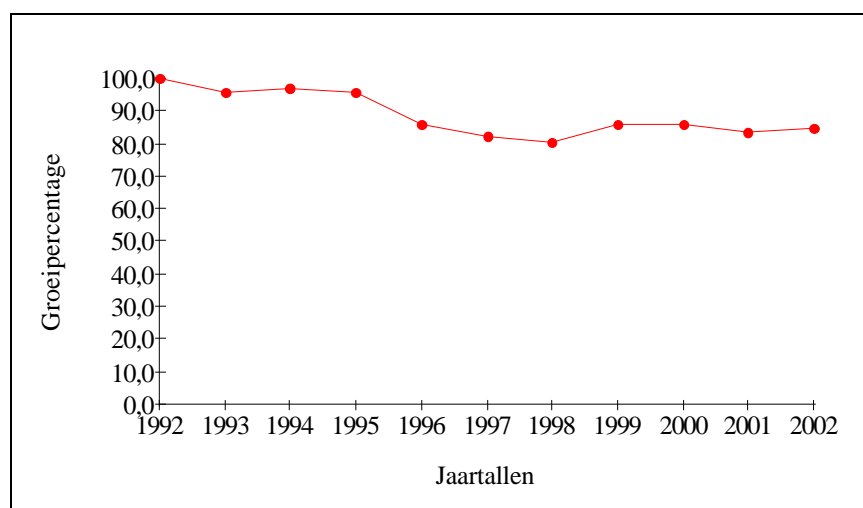
De hypothese luidt 'er is een grotere verscheidenheid in leefvormen ontstaan. Dit zal resulteren in een groeiende vraag naar gefinancierde rechtshulp op het gebied van personen- en familierecht omdat er meer conflicten ontstaan betreffende bijvoorbeeld echtscheidingen, alimentatiezaken en voogdijzaken'. Rechtshulp voor personen- en familie zaken houdt bij het CBS onder andere in (problemen rond) echtscheiding, testament en erfenis.

Figuur 5 Beroep op gefinancierde rechtshulp – personen & familie



Bron: CBS

Figuur 6 Beroep op alle rechtshulp – personen & familie



Bron: CBS

Uit figuur 5 blijkt dat het beroep op gefinancierde rechtshulp betreffende familiezaken tussen 1981 en 1993 nagenoeg gelijk is gebleven, op enkele schommelingen na. Van 1994 tot 1999 is het beroep op de gefinancierde rechtshulp met 26 procent gedaald. Deze bevinding staat haaks op bovenstaande hypothese.

Dat geldt ook voor het beroep op alle rechtshulp voor familiezaken. Uit figuur 6 blijkt dat er in plaats van een verwachte stijging er een daling plaats heeft gevonden van 15 procent tussen 1992 en 2002. Dit is een opmerkelijke uitkomst aangezien uit cijfers over het aantal afgedane civiele zaken een ander beeld naar voren komt. In deze cijfers (zie bijlage 1) is een aparte kolom is gewijd aan het aantal familiezaken dat door de kantonrechter wordt gedaan. Er zijn helaas geen eerdere gegevens beschikbaar maar alleen al tussen 1992 en 2000 neemt het aantal familiezaken toe van 50.000 naar 89.700. De stijging is dus wel te zien in het feitelijke aantal zaken maar niet in de vraag naar rechtshulp.

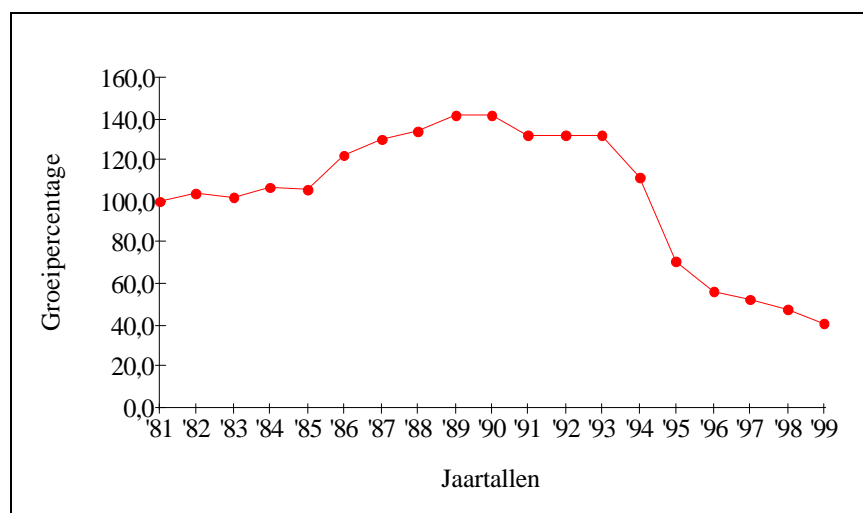
²² Zie voor meer informatie over de gevolgen van de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand voor rechtzoekenden het WODC rapport 'Met recht bijstand' uit 1995.

Nader onderzoek wijst echter uit dat een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de hoeveelheid familiezaken niet zo sterk toeneemt als dat de cijfers in eerste instantie suggereren omdat het aantal familiezaken dat wordt behandeld door de kantonrechter zeer gering is in verhouding tot het aantal familiezaken dat door de rechtbank wordt gedaan. Bij de cijfers over het aantal afgedane civiele zaken door de rechtbank (zie bijlage 1) is echter geen aparte kolom gewijd aan familiezaken en kan dus niet worden gekeken in hoeverre daar de familiezaken zijn gestegen. Ter verduidelijking: bij de rechtbank gaat het om scheidingen en tijdens die scheiding wordt meestal door de rechter de voogdij, gezag en of alimentatie vast gesteld. Wanneer mensen die naderhand willen wijzigingen stappen zij opnieuw naar de rechtbank. Bij de kantonrechter gaat het met name om mensen die niet gehuwd zijn en gezag willen regelen, erkenning van kinderen en dergelijke zaken. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat het bij de kantonrechter niet verplicht is om bijstand van een advocaat in te schakelen. Minder draagkrachtige mensen zullen er wellicht vaker voor kiezen om hun eigen belangen te behartigen en op deze manier de kosten van rechtsbijstand te besparen. Voor wat betreft de invloed van de invoering van de WRB in 1994 kan worden vermeld dat die wel zichtbaar is in de vraag naar gefinancierde rechtshulp omdat het beroep tussen 1981 en 1993 nagenoeg gelijk blijft en het na 1994 is gedaald met 26 procent.

5.2.3 Maatschappelijke verharding

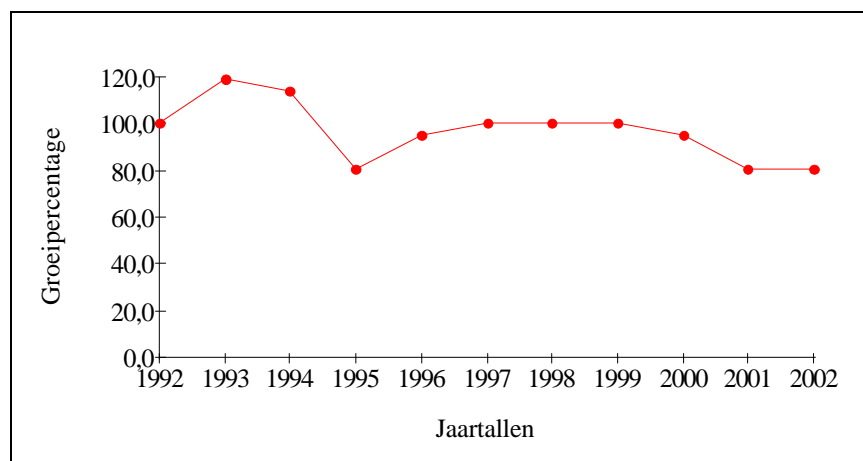
De hypothese luidt 'de gevolgen van maatschappelijke verharding kunnen niet worden vereenvoudigd tot een toegenomen vraag op een specifiek rechtsgebied. Maar het toegenomen aantal ontruiming zal resulteren in een groeiende vraag naar gefinancierde rechtshulp op het gebied van huurrecht en het toegenomen aantal handelingen dat strafbaar is zal resulteren in een groeiende vraag naar gefinancierde rechtshulp op strafrechtelijk gebied.' Rechtshulp voor huurzaken houdt bij het CBS in onder andere (problemen rond) huurverhoging en huursubsidie.

Figuur 7 Beroep op gefinancierde rechtshulp - huur



Bron: CBS

Figuur 8 Beroep op alle rechtshulp – huur



Bron: CBS

Uit figuur 7 blijkt dat het beroep op gefinancierde rechtshulp betreffende huur tussen 1981 en 1993 stijgt met 31 procent is gestegen. Tot dit punt ondersteunen de cijfers de hypothese. Maar van 1994 tot 1999 daalt het beroep met 71 procent. Het lijkt dat de invoering van de WRB hier allesbepalend is geweest.

Aan de hand van figuur 8 kan weer een vergelijking worden gemaakt met het beroep op alle rechtshulp in huurzaken. Het beroep op alle rechtshulp is tussen 1992 en 2002 eveneens gedaald met 19 procent. Net als bij het beroep op alle rechtshulp betreffende uitkeringen is ook hier in 1995 het schrik-effect te zien van de invoering van de WRB (WODC, 1995). Dat het beroep op de rechtshulp niet is toegenomen betekent niet per definitie dat de behoefte aan rechtshulp er niet is. Zo blijkt bijvoorbeeld uit het aantal afgedane civiele zaken door de rechter dat het aantal ontruiming van huurwoningen is toegenomen van 29.200 in 1985 naar 34.000 in 1997 (zie bijlage 1). De verwachting is dat dit cijfer de afgelopen 5 jaar nog meer is toegenomen omdat het beleid van woningcorporaties steeds strenger is geworden (Binnenlands Bestuur, 2002: 17). Maar het ontruimen van huurwoningen is een typisch voorbeeld van het soort zaken waarvoor een advocaat moeilijk te vinden is.

Casus Stichting K&S

Dhr. Janssen meldt zich bij Stichting K&S met een huurprobleem. Janssen is drugsverslaafde en huurt een woning bij de woningbouwvereniging. De woningbouwvereniging is een ontruimingsprocedure gestart wegens overlast en vervuiling van de woning. De overlast klopt, maar niet alle vervuiling is de schuld van Janssen. Stichting K&S adviseert hem niet akkoord te gaan met de ontruiming en de zaak voor te laten komen bij het kantongerecht. Er is een bezwaarschrift ingediend maar de zaak ziet er slecht uit. Stichting K&S adviseert Janssen een advocaat te zoeken voor de verdere rechtsbijstand. Een advocaat die bereid is naar de zaak te kijken concludeert 'kansloos' en wil niet verder helpen. Janssen gaat naar het Bureau Rechtshulp, daar wordt gezegd 'we hebben 10 minuten voor je, maar dit is kansloos'. De frustratie bij Janssen neemt toe. Stichting K&S zet alles op alles en zoekt nog een keer een advocaat. Dat lukt, Janssen mag langs komen. Janssen komt echter niet opdagen tijdens de afspraak en ook deze advocaat besluit niet verder te helpen. Uiteindelijk zal Janssen zonder juridische bijstand naar de kantonrechter gaan. Stichting K&S is van mening dat het niet terecht is dat iedereen de zaak als kansloos bestempelde, maar dat het pas kansloos is op het moment dat Janssen zich niet aan de hand van juridische bijstand kan verweren.

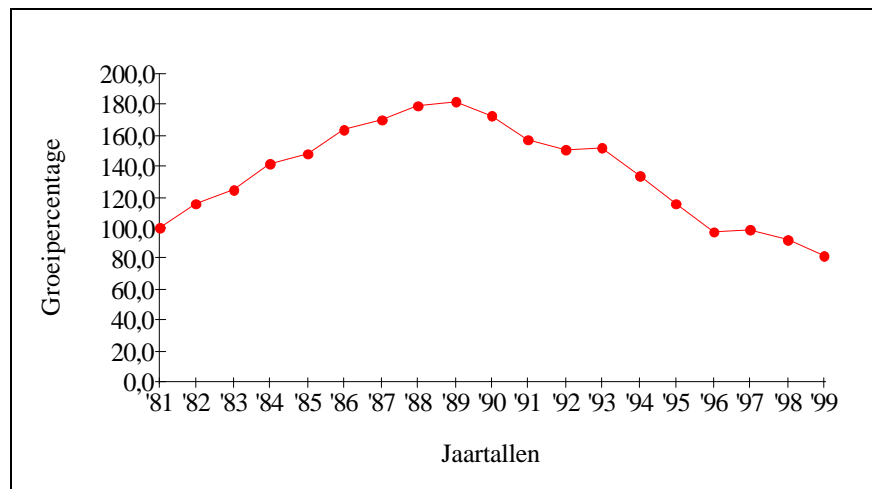
Bovendien laat figuur 8, anders dan figuur 7, herstel zien na 1995. Uit de grafieken komt dan ook naar voren dat, na 1994, mensen die afhankelijk

zijn van de gefinancierde rechtshulp voor hun problemen op het gebied van huurrecht in mindere mate rechtsbijstand hebben ingeschakeld omdat zij wellicht de kosten te hoog vonden of omdat zij geen advocaat konden vinden die hun zaak in behandeling wilde nemen.

5.2.4 Welvaartsstijging en massaconsumptie

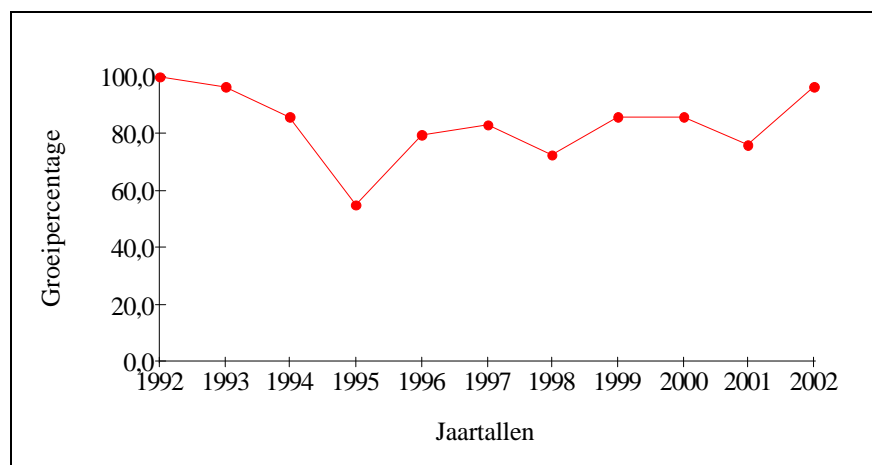
De hypothese luidt 'de toename van allerlei transacties tussen producenten onderling en tussen producenten en consumenten en de stijging van contractuele relaties brengen een grotere kans op juridische conflicten met zich mee. Dit zal resulteren in een groeiende vraag naar gefinancierde rechtshulp op het gebied van consumentenrecht (onderdeel van het verbintenissenrecht)'. Rechtshulp voor verbintenissenrecht houdt bij het CBS in onder andere (problemen rond) aanschaf duurzame goederen, auto- en ziektekostenverzekeringen.

Figuur 9 Beroep op gefinancierde rechtshulp - verbintenissen



Bron: CBS

Figuur 10 Beroep op alle rechtshulp - verbintenissen



Bron: CBS

Uit figuur 9 blijkt dat het beroep op de gefinancierde rechtshulp voor verbintenissen tussen 1981 en 1993 is gestegen met 52 procent. Deze bevinding ondersteunt de hypothese. Maar tussen 1994 en 1999 daalt het beroep met 52 procent. Daar moet wel de kanttekening bij worden gezet dat de daling al vanaf 1989 langzaam plaats vindt en vanaf 1994 een stuk sneller gaat.

Waarom de daling al vanaf 1989 plaats vindt is onduidelijk.

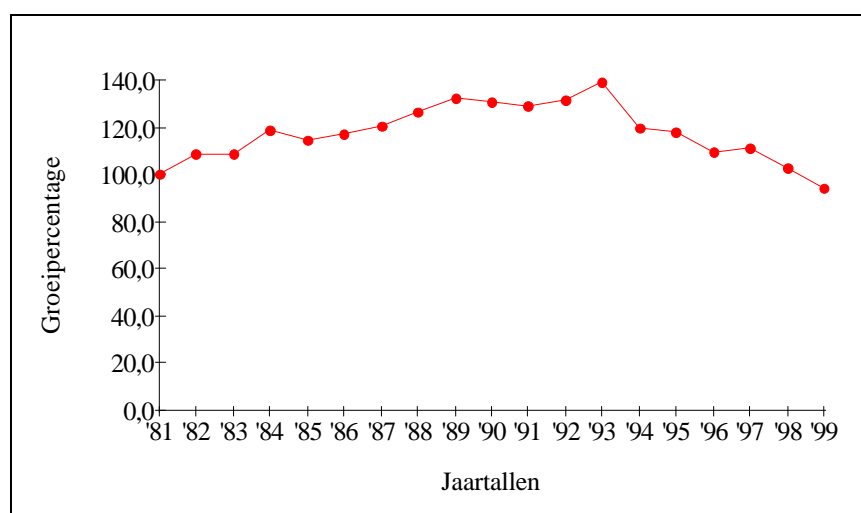
Met figuur 10 kan een vergelijking worden gemaakt met het beroep op alle rechtshulp met betrekking tot verbintenissen. Deze lijn toont wederom in

1995 het schrik-effect van de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand in 1994, maar stijgt het beroep op alle rechtshulp weer langzaam. Het beginjaar en het eindjaar zijn nagenoeg gelijk: tussen 1992 en 2002 vindt een daling plaats van 0,4 procent. Voor wat betreft het verbintenisrecht kan ook hier worden verondersteld dat mensen die afhankelijk zijn van de gefinancierde rechtshulp na 1994 in mindere mate een gebruik hebben gemaakt van rechtsbijstand terwijl het niet zo is dat de behoefte aan rechtshulp is afgenomen omdat figuur 10 voor alle rechtshulp na 1995 een langzame stijging laat zien.

5.3 De invloed van juridisering op de vraag

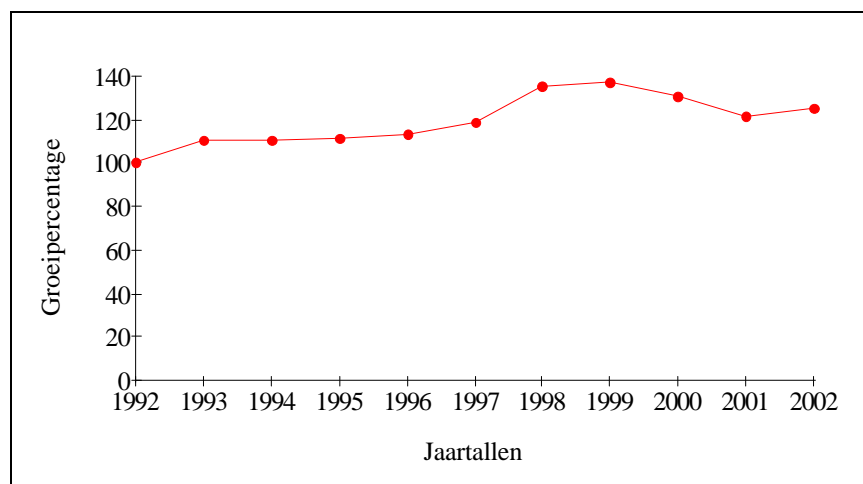
In deze scriptie wordt juridisering van de samenleving beschouwd als een hoofdontwikkeling en worden de ontwikkelingen in de vorige paragraaf beschouwd als deelontwikkelingen. Om antwoord te geven op de vraagstelling of de juridisering van de samenleving van invloed is op de vraag naar gefinancierde rechtshulp wordt op dezelfde wijze als bij de deelontwikkelingen een vergelijking gemaakt tussen gefinancierde rechtshulp en alle rechtshulp (waaronder gefinancierde rechtshulp). De hypothese luidt 'wanneer er conflicten ontstaan, zullen mensen eerder een beroep doen op de juridische middelen dan op andere middelen om deze te beslechten'. Dit zou kunnen betekenen dat er in het algemeen een groeiende vraag is naar gefinancierde rechtshulp op civielrechtelijk gebied. Civiele zaken zijn gericht op alle handelingen tussen burgers onderling, tussen burgers en bedrijven en tussen bedrijven onderling.

Figuur 11 Beroep op gefinancierde rechtshulp – totaal civiel



Bron: CBS

Figuur 12 Beroep op alle rechtshulp – totaal civiel



Bron: CBS

Uit figuur 11 blijkt dat het beroep op gefinancierde rechtshulp voor civiele zaken tussen 1981 en 1993 is gestegen met 39 procent is gestegen. Tussen 1994 en 1999 is het echter weer met 25 procent gedaald. Net als voor de deelontwikkelingen lijkt hier te gelden dat tot 1994 de cijfers de hypothese ondersteunen maar dat daarna, na de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand (WRB) in 1994, het beroep op de gefinancierde rechtshulp gaat dalen. Met figuur 12 kan de vergelijking worden getrokken met het beroep op alle rechtshulp betreffende het totale aantal civiele zaken. Daaruit blijkt dat tussen 1992 en 2002 het beroep is gestegen met 31 procent. De invloed van de WRB is hier niet voldoende van invloed om een daling teweeg te brengen. Voor alle rechtshulp is de hypothese door de cijfers ondersteund. Dit komt ook overeen met het feitelijke aantal civiele zaken bij het kantonrecht, dat was in 1980 8.960 en steeg naar 23.540 in 2000 (zie bijlage 1). Dat de hypothese voor de gefinancierde rechtshulp na 1994 niet wordt bevestigd kan betekenen dat de behoefte aan rechtshulp is afgenomen. Uit bovenstaande cijfers rijst echter eerder het vermoeden dat de vraag wel degelijk is toegenomen maar dat steeds minder mensen in aanmerking komen voor gefinancierde rechtshulp en dat er zuiniger wordt omgegaan met het verlenen van toevoegingen.

Nu moet voor wat betreft de analyse van dit statistische materiaal de kanttekening worden gemaakt dat zij weinig inzicht bieden in verschuivingen tussen rechtsgebieden en de toename of afname van civiele zaken kan voortvloeien uit het ontstaan, toenemen, verdwijnen of verminderen van een enkel probleem zoals echtscheiding (Kortmann, 1999: 225). Dit onderzoek heeft echter een explorerend karakter en de uitkomsten van de analyse van het statistische materiaal bieden suggesties tot verder onderzoek.

5.3.1 Claimcultuur

Als juridisering van de samenleving van invloed lijkt te zijn op de ontwikkelingen in de vraag naar gesubsidieerde rechtshulp is het ook interessant om te kijken of een claimcultuur, een excessieve uiting van juridisering, van invloed is. Van een claimcultuur is sprake wanneer conflicterende partijen elkaar veelvuldig en voor hoge bedragen in juridische zin aanspreken ter vergoeding van de geleden schade. Ook in Nederland wordt, ondanks het veel geroemde poldermodel, steeds vaker door conflicterende partijen – individuele burgers, maar ook organisaties van gebundelde belangen – de gang naar de rechter gemaakt. Conflicten die vroeger informeel werden beslecht moeten steeds vaker door de rechter worden ‘opgelost’ (Zijdeveld, 1999: 637). De situatie in Amerika geldt als een ideaaltypische claimcultuur (Bauw & Van Dijk, 1999: 768). Maar volgens Bauw & Van Dijk zijn ook in Nederland de determinanten van een claimcultuur aanwezig, zoals juridisering, afnemende sociale cohesie, terugtrekkende overheid en een toename van het aantal aansprakelijkheidsverzekeringen (Bauw & Van Dijk, 1999: 771). Een claimcultuur

zou moeten betekenen dat er een toename te zien is in het beroep op de rechter met betrekking tot claims. Toch zijn er nauwelijks kwantitatieve gegevens waaruit een claimcultuur direct blijkt, waarschijnlijk mede doordat het overgrote deel van de alle claims buiten de rechter om rechtstreeks met verzekeraars wordt afgehandeld. De ontwikkeling van de aansprakelijkheidsverzekering geeft meer inzicht. Zoals zichtbaar is in tabel 1 is er sinds 1989 sprake van een verdubbeling van de brutoschade. Daarbij is het gemiddelde schadebedrag fors gestegen (Bauw & van Dijk, 1999). Opvallend is dat het aantal claims grofweg constant gelijk blijft. Door de toename van het aantal polissen en het gelijkblijvende aantal claims daalt de claimfrequentie. Hierdoor zou de indruk kunnen ontstaan dat claimcultuur vooral ontstaat via de hoogte van claims en niet het volume. Deze indruk is echter onjuist. Bauw & van Dijk geven daarvoor de volgende verklaring.

‘Bij de volumeontwikkeling speelt een belangrijke rol dat verzekeraars op de toenemende totale schade reageren door de polisvoorwaarden aan te scherpen, bijvoorbeeld door de introductie van forse eigen risico’s, en in extreme gevallen door ‘slechte’ risico’s niet meer te verzekeren. Door deze maatregelen neemt het aantal claims dat door verzekeraars wordt uitbetaald af. Deze claims verdwijnen daarmee uit de statistiek, maar moeten wel – nu door de betrokkenen zelf – worden betaald. (...) Ook is aannemelijk dat door een verscherpte preventieve werking het aantal schadeveroorzakende gebeurtenissen is afgenomen. Rekening houdend met deze terugkoppelingen, spreekt uit de cijfers een ontwikkeling naar claimcultuur (Bauw & van Dijk, 1999:772).’

Tabel 2 Aansprakelijkheidsverzekering bedrijven

	1989	1991	1993	1995	1997
Aantal polissen	100	113	125	126	129
Premie-inkomen,	468	525	600	672	720
	(100)	(100)	(128)	(144)	(154)
Mln. sld. (index)					
Bruto schade:	310	395	490	530	620
	(100)	(127)	(158)	(171)	(200)
Mln. gld. (index)					
Aantal claims	100	104	114	97	98
Claimfrequentie	100	92	91	77	76
Gem. schadebe-	100	113	125	151	173
drag					

Noot: indexcijfers (1989 is 100), tenzij anders is aangegeven. Onder claimfrequentie wordt het aantal claims per polis verstaan.

Bron: Verbond van Verzekeraars en CBS, Verzekerd van cijfers, 1995, 1997 en 1998.

De Stichting Personenschade Instituut van Verzekeraars (PIV) constateert in haar jaarverslag 2001 ook dat er sprake is van een claimcultuur: ‘Het begrip schade wordt daarbij nog wel ‘ns verward met allerlei ongemakken die zich in het dagelijks leven kunnen voordoen’ (Pieters, 2003: 13).

De meningen over een wel dan niet aanwezige claimcultuur zijn verdeeld.

‘Toch is Nederland vergeleken met andere landen is Nederland nog niet zo sterk gejuridiseerd zodat van Amerikaanse toestanden nauwelijks kan worden gesproken. Het aantal civiele zaken is in Nederland de afgelopen tien jaar wel verdubbeld maar sinds 1995 gestabiliseerd. Toen werd de eigen bijdrage voor sociale rechtshulp verhoogd, zodat 30 procent minder mensen er gebruik van maakte. De juridisering is in Nederland nog heel beperkt gebleven. De nieuwe vormen van aansprakelijkheid zijn in Nederland gedeeltelijk opgevangen met effectieve, snelle arbitrageprocedures buiten de rechter om (Huygen, 2000: 217).’

- 5.4 De invloed van de ontwikkelingen in het aanbod** Paragraaf 5.1 en 5.2 beschreven de mogelijke invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op de vraag naar gefinancierde rechtshulp. In deze paragraaf zal de mogelijke invloed van ontwikkeling in het aanbod van de gefinancierde rechtshulp worden beschreven. De twee belangrijkste ontwikkelingen zijn de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand in 1994 en de afnemende belangstelling vanuit de advocatuur voor de gefinancierde rechtshulp. Voor deze twee ontwikkelingen zijn ook hypothesen gevormd (zie paragraaf 4.1).
- 5.4.1 De invoering van de Wet op de Rechtsbijstand** De hypothese luidt 'de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand (WRB) in 1994 heeft geresulteerd in een afnemend beroep op de gefinancierde rechtshulp vanaf 1994 omdat mensen vanwege de kosten voor de rechtsbijstand besluiten procedures te laten zitten. Dat zou betekenen dat bij alle rechtshulp wel een stijgende lijn te zien is in de vraag naar rechtshulp, maar bij de gefinancierde rechtshulp niet'.
In 1995, een jaar na de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand, verrichte het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) een onderzoek naar de gevolgen van de invoering van de WRB. Zorgelijke geluiden over vraaguitval in de gefinancierde rechtshulp waren voor de Raden voor Rechtsbijstand aanleiding om opdracht te geven voor het onderzoek. Daaruit bleek dat de invoering van de WRB leidde tot een reductie in 1994 van ongeveer 32 procent in afgegeven toevoegingen in civiele zaken en 25 procent reductie op het vrijwillig beroep op rechtsbijstand in strafzaken onder ongewijzigde omstandigheden ten opzichte van 1993 (WODC, 1995:42). De vraag is in hoeverre er in 2003 nog sprake is van reductie in de gefinancierde rechtshulp. In paragraaf 5.1 en 5.2 is bij het vergelijken van de gefinancierde rechtshulp en alle rechtshulp meerdere malen naar voren gekomen dat het beroep op rechtshulp bij alle rechtshulp tussen 1992 en 2002 blijft stijgen, maar dat bij de gefinancierde rechtshulp tussen 1981 en 1993 een stijging en vanaf 1994 een daling zichtbaar is. De cijfers ondersteunen op dit punt de hypothese dat de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand ertoe heeft geleid voor minder draagkrachtige mensen rechtshulp minder toegankelijk is geworden.
- 5.4.2 Afnemende belangstelling voor de gefinancierde rechtshulp** De hypothese luidt 'het minder aantrekkelijke karakter van de gefinancierde rechtshulp in vergelijking met de jaren zeventig heeft geresulteerd in weinig aanwas in de sociale advocatuur en dat heeft ertoe geleid dat het voor de rechtshulpzoekende moeilijker is geworden een advocaat te vinden die zijn of haar zaak in behandeling wil nemen. Dat zou betekenen dat bij alle rechtshulp wel een stijgende lijn te zien is in de vraag naar rechtshulp, maar bij de gefinancierde rechtshulp niet'. De cijfers ondersteunen de hypothese want het beroep op de gefinancierde rechtshulp vertoont een stijgende lijn tussen 1981 en 1993 en neemt vervolgens vanaf 1994 af. Het beroep op alle rechtshulp blijft echter stijgen ook na 1994. Er moet echter wel de kantekening worden geplaatst dat het dalende beroep op de gefinancierde rechtsbijstand na 1994 voornamelijk te wijten is aan de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand. Het is wel zo dat de afnemende belangstelling voor de gefinancierde rechtshulp ertoe heeft geleid dat het voor de rechtshulpzoekende moeilijker is geworden een advocaat te vinden die zijn of haar zaak in behandeling wil nemen. Dat blijkt onder andere uit het aantal telefoontjes dat Stichting K&S binnen krijgt, waarbij de klacht dikwijls luidt dat er geen advocaat te vinden is of dat de kosten te hoog zijn. Het is moeilijk om landelijk in inschatting te kunnen maken over het aantal mensen dat buiten de boot valt omdat dit juist de mensen zijn die niet geregistreerd staan en bovendien maakt het veel uit in welke regio men op zoek gaat naar gefinancierde rechtshulp. In de stedelijke regio's is het aanbod groter en dan in meer perifere regio's.

Casus Stichting K&S Crisisopvang

Via de MDHG (Belangenvereniging Drugsgebruikers) komt er een telefoontje binnen bij Stichting K&S. Het gaat om een vrouw die in een crisiscentrum in Tilburg een advocaat nodig heeft. Het grote probleem met drugsgebruikers is dat veel instanties niet willen (kunnen) helpen. Deze vrouw komt slechts 5 maal 3 dagen per jaar in aanmerking voor crisisopvang. De vrouw is ten einde raad en wil zich laten opnemen. Het crisiscentrum moet via een advocaat worden gedwongen haar op te nemen. Zelf kan ze echter geen advocaat vinden die haar wil of kan helpen. Een hulpverleenster in het crisiscentrum steekt haar nek uit voor de vrouw omdat zij overtuigd is van de noodzaak tot opname, maar krijgt een represaille van haar werkgever. Het lukt Stichting K&S uiteindelijk een advocaat te vinden die de zaak met succes afhandelt. Deze advocaat heeft dat gedaan als vriendendienst naar Stichting K&S toe. Alleen was het deze vrouw niet gelukt een advocaat te vinden.

5.5 Samenvatting

Het schema op de volgende pagina kan worden bekeken als een samenvatting van paragraaf 5.1 en 5.2. De getallen die worden genoemd in het schema zijn nog niet omgezet in groei-indexen zoals wel het geval is bij de grafieken. De cijfers voor de gefinancierde rechtshulp zijn absolute aantallen van toevoegingen. Bij alle rechtshulp staan de procenten voor het percentage inwoners van 18 jaar en ouder dat een beroep heeft gedaan op de rechtshulp.

Het schema geeft weer in hoeverre de cijfers de hypothesen ondersteunen. Het is daarbij van belang in gedachten te houden dat het gaat om cijfers van het CBS over de gerealiseerde vraag naar gefinancierde rechtshulp (het aantal uitbetaalde toevoegingen) en over de gerealiseerde naar alle rechtshulp (percentage van de bevolking dat een beroep op rechtshulp doet). Een daling of stijging van dat aantal vertegenwoordigt dus niet zonder meer een stijging of daling van de *behoefte* aan rechtshulp, maar alleen een stijging van de of daling van de *gerealiseerde* rechtshulp. Het is aannemelijk dat een stijging van de gerealiseerde rechtshulp ook een stijging van de behoefte aan rechtshulp impliceert. Maar het kan ook zijn dat de behoefte groter is geweest dan tenslotte is gerealiseerd en in de cijfers tot uitdrukking komt. Voor alle hypothesen geldt dat na 1994 in de gefinancierde rechtshulp sprake is van een daling. Ik maak daarom onderscheid tussen voor en na 1994 omdat de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand in het totaal plaatje een vertekenend beeld op zou leveren. Het meest opvallend is de hypothese over de voortschrijdende individualisering omdat zowel de cijfers over het beroep op de gefinancierde rechtshulp als de cijfers over het beroep op alle rechtshulp een daling laten zien en daarmee haaks op de hypothese staan. Toch is er bij de kantonrechter wel een stijging te zien in het aantal afgedane familiezaken. Ondanks de mogelijke verklaringen hiervoor in paragraaf 5.1.2 blijft de hypothese niet aannemelijk.

Voor wat betreft de hypothesen over de maatschappelijke verharding en over de welvaartsstijging is er tussen 1981 en 1993 wel een stijging te zien in de gefinancierde rechtshulp, maar bij alle rechtshulp is een lichte daling waarneembaar in de behoefte naar rechtshulp. De cijfers ondersteunen de hypothesen ten dele. Voor wat betreft de behoefte aan rechtshulp voor werk en uitkering is de hypothese aannemelijk gemaakt dat de afbouw van de verzorgingsstaat en de terugtrekkende overheid van invloed zijn op de toegenomen vraag naar rechtshulp op dit gebied. Dit gaat ook op voor de hypothese over de juridisering van de samenleving. Zowel in de gefinancierde als in alle rechtshulp is in het algemeen sprake van een toegenomen vraag.

	<i>Retrenchment verzorgingsstaat / terugtrekkende overheid</i>	<i>Verdergaande individualisering</i>	<i>Maatschappelijke verharding (van het strafrecht klimaat)</i>	<i>Welvaartstijging / massaconsumptie</i>	<i>Juridisering / claimcultuur</i>
<i>Hypothese: hoe uit dit zich in de vraag naar rechtshulp?</i>	Toegenomen vraag naar rechtshulp op het gebied van werk en uitkering.	Toegenomen vraag naar rechtshulp op het gebied van personen- en familierecht.	Een toegenomen vraag naar rechtshulp op het gebied van strafrecht. Maar ook meer uitzettingen bij huurwoningen.	Toegenomen vraag naar rechtshulp op het gebied van consumentenrecht en verbintenissenrecht.	Juridisering van een samenleving vindt plaats wanneer onderling vertrouwen verdwijnt en mensen bij het oplossen van conflicten een beroep doen op juridische mogelijkheden.
<i>Antwoord: ondersteunen de cijfers de hypothese in het beroep op de gefinancierde rechtshulp?</i>	Ja, er is een stijging in het aantal zaken soc. voorzieningen van 1981 (5.900) t/m 1993 (14.100). Ja, er is een stijging in het aantal zaken soc. verzekeringen van 1981 (12.500) t/m 1993 (14.900). Ja, er is een stijging in het aantal ontslagzaken van 1981 (12.300) t/m 1993 (18.700). Ja, er is een stijging in het aantal arbeidsrecht zaken van 1981 (7.800) t/m 1993 (10.700).	Het aantal personen en familierecht zaken van 1981 (87.100) t/m 1993 (87.000) eindigt na ups en downs nagenoeg gelijk.	Ja, er is een stijging in het aantal huurrecht zaken van 1981 (12.700) t/m 1993 (16.700).	Ja, er is een stijging in het aantal verbintenissenrecht zaken van 1981 (15.600) t/m 1993 (23.700).	Ja, er is in het algemeen een toename in het aantal civiele zaken. Een toename in het aantal schadeclaims
	Nee, vanaf 1994 neemt het aantal zaken soc. voorzieningen geleidelijk af naar 13.200 in 1999. Nee, vanaf 1994 neemt het aantal zaken soc. verzekeringen langzaam af naar 13.400 in 1999. Nee, vanaf 1994 neemt het aantal ontslagzaken af naar 8.400 in 1999 en neemt het aantal arbeidsrecht zaken af naar 5.200 in 1999.	Nee, vanaf 1994 neemt het aantal personen- en familierecht zaken snel af naar 56.900 in 1999.	Nee, vanaf 1994 neemt het aantal huurrecht zaken af naar 5.200 in 1999.	Nee, vanaf 1994 neemt het aantal verbintenissenrecht zaken snel af naar 12.700 in 1999.	Nee , in het totaal aantal toevoegingen dat is verleend is geen stijging te zien, althans niet na 1993 (van 184.400 in 1981 naar in 257.200 in 1993 en naar 174.400 in 1999).

<p><i>Ondersteunen de cijfers de hypothese ook in het beroep op alle rechtshulp?</i></p>	<p>Ja, de vraag naar reguliere rechtshulp op het terrein van uitkeringen is gestegen (van 0,8% in 1992 naar 1,1% in 2002).</p> <p>Ja, ook de vraag naar reguliere rechtshulp op het terrein van werk is gestegen (van 2,5% in 1992 naar 4,0% in 2002).</p> <p>Er is bovendien een stijging in het aantal arbeidszaken bij de kantonrechter (van 5.500 in 1985 naar 31.100 in 2000).</p>	<p>Nee, de vraag naar reguliere rechtshulp op het terrein van personen en familierecht is licht gedaald (van 7,2% in 1992 naar 6,1% in 2002).</p> <p>Vreemd is echter dat het aantal familiezaken bij de kantonrechter tussen 1992 en 2000 bijna verdubbelt (van 50.000 naar 89.700). Er zijn helaas geen cijfers bekend van 1980-1991.</p>	<p>Nee, de vraag naar reguliere rechtshulp op het terrein van huurrecht is licht gedaald (van 2,1% in 1992 naar 1,7% in 2002). Ja, het aantal ontruimingszaken bij het kantongerecht is toegenomen (van 29.200 in 1985 naar 34.000 in 1997). Verdere cijfers zijn helaas niet bekend.</p>	<p>Nee, de vraag naar reguliere rechtshulp op het terrein van verbintenissenrecht is na een daling weer aan het stijgen en komt daardoor op hetzelfde uit (van 2,9% in 1992 naar 2,8% in 2002).</p>	<p>Ja, de vraag naar reguliere rechtshulp in het algemeen is toegenomen (van 24,1% in 1992 naar 30,0% in 2002).</p> <p>Ja, het beroep op de civiele rechter is in de afgelopen decennia toegenomen. Het aantal civiel contentieuze zaken bij de kantonrechter is toegenomen (van 89.600 in 1980 naar 235.400 in 2000).</p>
--	---	--	--	---	--

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen conclusies worden geschreven aan de hand van het theoretische vooronderzoek en de analyse van het statistische materiaal. Dit onderzoek is van verkennende aard geweest en breed opgezet. Er kunnen daarom geen hypothesen worden getoetst, maar er kan wel gekeken worden of de hypothesen aannemelijk zijn bevonden en op welke punten er nader onderzoek nodig is. Ook zal er geprobeerd worden antwoord te geven op de vraag van stichting K&S of er een nieuwe leemte in de rechtshulp dreigt te ontstaan met het oog op de plannen van het ministerie van Justitie voor een nieuw stelsel van gefinancierde rechtshulp.

6.1 Conclusies

De vraagstelling aan het begin van deze scriptie luidde:

“Heeft de juridisering van de Nederlandse samenleving (een) invloed op de ontwikkelingen binnen de gefinancierde rechtshulp vanaf 1980?”

De vraagstelling kan vervolgens worden geconcretiseerd in een aantal deelvragen:

- Wat is de betekenis van juridisering (van de samenleving)?
- Welke maatschappelijke ontwikkelingen hebben zich vanaf 1980 voorgedaan die leiden tot een hogere kans op conflicten en daarmee een grotere vraag naar gefinancierde rechtshulp?
- In hoeverre is de vraag en in hoeverre is het aanbod in de gefinancierde rechtshulp veranderd?
- Bieden de ontwikkelingen in de gefinancierde rechtshulp een verklaring voor de problemen die stichting K&S signaleert?

6.1.1 Juridisering

Om te beginnen met de eerste deelvraag kan worden gezegd dat juridisering een begrip is waar verschillende betekenissen aan worden toegekend. In deze scriptie is uitgegaan van juridisering als een proces dat de gehele samenleving beïnvloedt. De definitie die socioloog Kees Schuyt hanteert voor juridisering vind ik het meest geschikt: “het proces waarin in een opvallende mate gebruik wordt gemaakt van en een beroep wordt gedaan op formele rechtsregels om sociale relaties (inclusief conflicten) te ordenen met uitsluiting van andere mogelijkheden of bestaande alternatieven” (Schuyt, 1997: 926). Ik veronderstel dat juridisering van de samenleving een verhoogde kans op conflicten met zich mee brengt en daardoor van invloed kan zijn op de behoefte aan rechtshulp. De vraag is dan ook of de gerealiseerde vraag naar (gefinancierde) rechtshulp is toegenomen?

Uit de analyse van het statistische materiaal blijkt dat de gerealiseerde vraag naar alle rechtshulp (waaronder de gefinancierde rechtshulp) is toegenomen tussen 1992 en 2002. Ook is het beroep op de civiele rechter de afgelopen decennia toegenomen. De cijfers maken de hypothese tot dusver aannemelijk. Er is in Nederland sprake van een groeiende vraag naar rechtshulp. Een claimcultuur is een excessieve uiting van een gejuridiseerde samenleving. In hoeverre is er in Nederland sprake van een claimcultuur? De meningen daarover zijn verdeeld. In vergelijking met andere Europese landen kent Nederland nog steeds een relatief laag aantal rechtszaken. Wel zijn er in Nederland determinanten van een claimcultuur aanwezig zoals juridisering, afnemende sociale cohesie, terugtrekkende overheid en een toename van het aantal aansprakelijkheidsverzekeringen (Bauw & van Dijk, 1999: 771). Wanneer bijvoorbeeld de overheid terug treedt en de verzorgingsstaat wordt afgebouwd zullen mensen die hun baan verliezen zorgen dat zij hun inkomsten veilig stellen door een schadevergoeding te claimen bij de voormalige werkgever.

6.1.2 Maatschappelijke ontwikkelingen met een verhoogde kans op conflicten

Juridisering is niet de enige maatschappelijke ontwikkeling die zich vanaf de jaren tachtig heeft voorgedaan die tot een verhoogde behoefte aan rechtshulp kan leiden. In deze scriptie heb ik gekozen voor een viertal ontwikkelingen die ook een verhoogde kans op conflicten met zich meebrengen en daardoor van invloed kunnen zijn op de behoefte aan rechtshulp:

1. afbouw van de verzorgingsstaat en terugtrekkende overheid;
2. voortschrijdende individualisering;
3. welvaartsstijging en massaconsumptie;
4. maatschappelijke verharding.

Per ontwikkeling heb ik gekeken op welk specifiek rechtsgebied zij van invloed kunnen zijn en aan de hand daarvan zijn hypothesen opgesteld. In de analyse van het statistische materiaal is onderscheid gemaakt tussen alle rechtshulp (waaronder de gefinancierde rechtshulp) en de gefinancierde rechtshulp. Uit deze analyse is gebleken dat voor alle hypothesen geldt dat na 1994 in de gefinancierde rechtshulp sprake is van een daling. De hypothesen over een toename in het personen- en familierecht door een voortschrijdende individualisering is niet aannemelijk bevonden (zie voor mogelijke verklaringen paragraaf 5.1.2).

Voor wat betreft de hypothesen over de maatschappelijke verharding en over de welvaartsstijging is er tussen 1981 en 1993 wel een stijging te zien in de gefinancierde rechtshulp, maar bij alle rechtshulp is een lichte daling waarneembaar in de behoefte naar rechtshulp. De cijfers ondersteunen de hypothesen ten dele. Voor wat betreft de behoefte aan rechtshulp voor werk en uitkering is de hypothese aannemelijk gemaakt dat de afbouw van de verzorgingsstaat en de terugtrekkende overheid van invloed zijn op de toegenomen vraag naar rechtshulp op het gebied van werk en uitkering.

Voor de analyse van de cijfers over de rechtshulp is het van belang erbij stil te staan dat een daling of stijging van dat aantal niet zonder meer een stijging of daling van de *behoefte* aan rechtshulp vertegenwoordigt, maar alleen een stijging of daling van de *gerealiseerde* rechtshulp. Het is aannemelijk dat een stijging van de gerealiseerde rechtshulp ook een stijging van de behoefte aan rechtshulp impliceert. Maar het kan ook zijn dat de behoefte groter is geweest dan tenslotte is gerealiseerd en in de cijfers tot uitdrukking komt.

6.1.3 Ontwikkelingen in het aanbod van de gefinancierde rechtshulp

De twee belangrijkste ontwikkelingen voor het aanbod van de gefinancierde rechtshulp vanaf 1980 zijn de afnemende belangstelling vanuit de advocatuur en de invoering van de Wet op de Rechtsbijstand (WRB) in 1994.

De afnemende belangstelling vanuit de advocatuur voor de gefinancierde rechtshulp heeft ertoe geleid dat er weinig nieuwe aanwas is in de sociale advocatuur. Een van de belangrijkste redenen is dat de uurvergoeding voor de sociale advocatuur te laag is. Als gevolg hiervan kunnen sociale advocaten niet of nauwelijks investeren in hun eigen kantoor en kunnen zij het hoofd niet boven water houden wanneer zij alleen op basis van toevoeging werken. Het gevolg is dat steeds meer advocaten de gefinancierde rechtshulp verlaten en overstappen naar een commercieel kantoor. De druk op de sociale advocatuur wordt groter en de mogelijkheid voor de rechtshulpzoekende om een advocaat te vinden die werkt op basis van toevoeging kleiner. Het onderstaande citaat uit een rapportage over de sociale advocatuur in het Justitie Magazine illustreert hoe schaars advocaten, die werken op basis van toevoeging, zijn:

‘Het kollektief kan de vraag naar rechtshulp nauwelijks aan. ‘Halverwege de maand moeten we al mensen doorverwijzen, dan zit het bij ons vol’, vertelt Bert van der Meulen, één van de oprichters. ‘In 1993 deed twintig procent van de advocatenkantoren nooit toevoegingen, nu is dat 65 procent! In een stad als Ede met ruim honderdduizend inwoners, zijn er nog maar een of twee advocaten die toevoegingen doen. In Zevenaar is er *geen een* meer. Er zijn hele regio’s waar geen advocaat meer te vinden is die zich nog met gefinancierde rechtsbijstand bezig houdt’ (Justitie Magazine, 2002: 12).’

Het Verweij-Jonker instituut, dat in 2001 onderzoek deed naar de toekomst van de gesubsidieerde rechtshulp, constateerde dan ook dat er bij ongewijzigd beleid een leemte in de rechtshulp dreigt (Verweij-Jonker, 2001: 243).

De invoering van de Wet op de Rechtsbijstand in 1994 was erop gericht het gebruik van de gefinancierde rechtshulp te reduceren omdat de kosten voor de overheid te hoog waren. De reikwijdte van de wet werd kleiner, de criteria om ervoor in aanmerking te komen werden strenger en de eigen bijdragen gingen omhoog. Dit heeft geresulteerd in een afnemende gerealiseerde vraag naar gefinancierde rechtshulp op alle rechtsgebieden vanaf 1994. Het vermoeden rijst dat niet de behoefte aan gefinancierde rechtshulp na 1994 minder groot is geworden want wanneer er een vergelijking wordt gemaakt met cijfers over alle rechtshulp (waaronder de gefinancierde rechtshulp) blijkt dat het beroep nog steeds een stijgende lijn vertoont. Het is echter moeilijk dit rechtstreeks na te gaan omdat een niet vervulde behoefte moeilijk te meten is. Het lijkt er wel op dat in een samenleving waarin de kans op conflicten en behoefte aan juridische bijstand is toegenomen minder draagkrachtige mensen het erbij laten zitten door de hoge kosten voor de rechtshulp of omdat zij simpelweg geen advocaat bereid vinden hun zaak in te nemen. Daar komt bij dat mensen vaak niet de keuze hebben om wel of niet een beroep te doen op rechtshulp. Bij ontslag moet er in verweer worden gegaan om het recht op een WW-uitkering veilig te stellen, bij het afwijzen van een verblijfsvergunning zal er in bezwaar moeten worden gegaan en een verdachte bij de strafrechter zal zich moeten verdedigen. In een democratische rechtsstaat, waarin de toegang tot het recht voor iedereen gelijk zou moeten zijn, is dit een zorgwekkende ontwikkeling die bijdraagt aan de toenemende sociale ongelijkheid die vanaf de jaren tachtig plaats vindt.

6.2 Ontstaat er een nieuwe leemte in de rechtshulp?

Een van de onderzoeksvragen, op verzoek van Stichting K&S, was ook of er een nieuwe leemte in de gefinancierde rechtshulp is ontstaan? Stichting K&S signaleert dat er met steeds meer regelmaat telefoontjes binnenkomen bij het juridisch adviesbureau van mensen die niet of nauwelijks terecht kunnen bij de sociale advocatuur omdat zij het niet kunnen betalen of omdat zij geen advocaat kunnen vinden die tijd heeft de zaak in behandeling te nemen.²³ De signalering van stichting K&S is een landelijke. Toch ligt er een voorstel tot wijziging van het stelsel van de gefinancierde rechtshulp klaar bij de Tweede Kamer dat de toegankelijkheid tot het recht alles behalve ten goede komt.²⁴ Minister van Justitie Donner stelt voor de gefinancierde rechtshulp te privatiseren met als doel het duidelijk scheiden van de publieke en private taken. De Bureaus Rechtshulp, die in de jaren zeventig in het leven zijn geroepen om te voorzien in de leemte in de rechtshulp, moeten worden opgeheven. In de plaats hiervan komt er een juridisch loket voor vraagverheldering, informatie, advies en doorverwijzing. Er is de mogelijkheid voor een spreekuur van gemiddeld 35 minuten tot maximaal een uur. Tijdens dit spreekuur wordt er een juridisch advies gegeven door een zogeheten 'paralegal' in plaats van een gespecialiseerde jurist.²⁵ Deze paralegal mag geen dossier aanleggen en mag niet namens de cliënt optreden. Er zal dus sneller worden doorverwezen naar de advocatuur. Alle inhoudelijke juridische bijstand komt terecht bij de sociale advocatuur. Dit is voor de rechtshulpzoekende nadelig. Een voordeel van een uniform juridisch loket vanuit de overheid is dat de naamsbekendheid zal toenemen. Er is uit eerder onderzoek gebleken dat veel mensen onbekend zijn met de taken van het huidige Bureau Rechtshulp. Ook is het juridisch loket voor iedereen gratis, maar het beroep op een advocaat en rechter wordt in een eerder stadium veel duurder en zelfs onbetaalbaar wanneer zich meerdere problemen tege-

²³ Uit alle telefoonnotities tussen januari 2003 en mei 2003 van het juridisch adviesbureau van Stichting K&S blijken 11 telefoontjes binnen te zijn gekomen van mensen die tot deze categorie behoren. Ook waren er 2 telefoontjes van mensen die vonden dat hun advocaat de zaak verprutsd had en vroegen om advies.

²⁴ Bron: Nadere uitwerking principebesluit toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand d.d. 16 december 2002 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

²⁵ Het is nog niet helemaal duidelijk wat voor opleiding de paralegals moeten hebben, maar waarschijnlijk zullen het HBO-afgestudeerden met een juridische achtergrond worden.

lijk aandienen²⁶. Bovendien zal het aantal sociale advocaten in een aantal regio's nog meer tekort schieten dan nu al het geval is.

6.2.1 Wat zijn de nadelen wanneer de Bureaus Rechts-hulp verdwijnen?

De Wet op de Rechtsbijstand in zijn huidige vorm biedt minder draagkrachtige mensen de mogelijkheid gebruik te maken van een kosteloos spreekuur van een half uur en een verlengd spreekuur van drie uur tegen een betaling van €13,50 bij het Bureau Rechtshulp. Medewerkers van het juridisch loket zullen geen inhoudelijke rechtsbijstand mogen verlenen, slechts een adviserend gesprek van maximaal een uur. Dat betekent dat voor zaken die nu nog voor €13,50 binnen 3 uur kunnen worden afgerond bij het Bureau Rechtshulp mensen zich tot de advocatuur moeten wenden en daarbij gelijk de eigen bijdrage moeten betalen. Afgezien van het feit dat de rechtzoekende in een eerder stadium dient te betalen, gaan de kosten van de eigen bijdrage en de griffiekosten ook nog eens fors omhoog. Tegelijk met de stelselwijziging van de gesubsidieerde rechtshulp is er namelijk een voorstel ingediend door minister Donner voor het verhogen van de eigen bijdragen om de kans op onnodig procederen te verminderen.²⁷ In veel gevallen is de verhoging 50 procent. De verhoging van de eigen bijdragen komt ten goede aan de verhoging van de uurvergoedingen voor de sociale advocatuur.

Men kan zich afvragen of het wel rechtvaardig is om voor de verhoging van de uurvergoedingen een beroep te doen op de rechtzoekende in plaats van een beroep te doen op de algemene middelen. Al in 1994 was het staatssecretaris Kosto die op een congres over 'de gefinancierde rechtshulp in de post-moderne verzorgingsstaat' zei dat wat hem betreft de grens van het verhogen van eigen bijdragen en verlagen van inkomensgrenzen bereikt was omdat anders de toegankelijkheid van het stelsel teveel in het geding zou komen. En dat cliënten niet gebruikt mochten worden om de begrotingsproblemen van Justitie op te lossen (Rechtshulp, 1994: 37). Nog geen 10 jaar later wil minister Donner precies het tegenovergestelde.

Als de plannen van minister Donner worden goed gekeurd door de Tweede Kamer zal de toegankelijkheid van de gesubsidieerde rechtshulp ongetwijfeld in het geding raken. Er zal een nieuwe leemte in de rechtshulp ontstaan. Het merendeel van de zaken die door juristen van de Bureaus Rechtshulp worden afgerond binnen 3 uur (adviezen en kortdurende rechtshulp), maar wat in de toekomst bij de sociale advocatuur terecht komt, is voor sociale advocaten niet interessant en niet winstgevend. Bovendien kan de sociale advocatuur de toestroom niet aan. De minister verwacht dat veel juristen van de Bureaus Rechtshulp naar de sociale advocatuur over zullen stappen, maar precieze aantallen zijn hierover nog niet bekend.

De toestroom zal bovendien extra toenemen doordat de stelselwijziging de 'verborgen vraag' zal aanboren. Door een juridisch overheidsloket in te richten dat bekendheid krijgt en voor iedereen toegankelijk is zal er een verborgen vraag naar de oppervlakte komen. Zowel het Verweij-Jonker Instituut als de Commissie Ouwkerk (beiden deden onderzoek naar de toekomst van de gefinancierde rechtshulp) spreken van een verborgen vraag onder met name ouderen, jongeren, etnische minderheden en de mensen met een inkomen net boven de grens van de Wet op de Rechtsbijstand. Bij economische tegenwind zal deze vraag bovendien extra toenemen.

Het wekt bevreemding dat het huidige stelsel van gefinancierde rechtshulp dat nu de vraag al niet aan kan en een grote verborgen vraag kent wordt vervangen door een stelsel dat nog minder aankan.

6.3 Discussie

Een proces als juridisering is onvermijdelijk in een moderne westerse samenleving. De behoefte aan rechtshulp zal de komende jaren, naar mijn verwachting, alleen maar toenemen. Een helder en goed functionerend juridisch loket zal daarbij geen overbodige luxe zijn. Juist daarom is het van belang niet de rechtsbijstandverlenende functie weg te nemen. De sociale advocatuur heeft duidelijk aangegeven de toename in de vraag, die dan ont-

²⁶ Mensen die een cumulatie van problemen hebben kunnen in de toekomst geen beroep meer doen op de anticumulatieregeling.

staat, niet aan te kunnen. Bovendien moet het juridisch loket wel aantrekkelijk blijven voor zowel juristen als HBO'ers en daarvoor is een rechtsbijstand-verlenende functie van belang.

In hoeverre er op dit moment sprake is van een leemte in de rechtshulp kan ik niet goed beoordelen. Wel is duidelijk dat er ontwikkelingen gaande zijn die een leemte in de rechtshulp tot gevolg hebben. Ook aan de balie bij het Bureau Rechtshulp merk ik dat de vraag het aanbod overtreft. Er zijn wachttijden bij zowel het Bureau Rechtshulp als de sociale advocatuur. Bepaalde rechtsgebieden zoals WAO-zaken zijn niet aantrekkelijk en het is zonder hulp niet altijd gemakkelijk daar een advocaat voor te vinden. Ook is het duidelijk dat bedrijven en woningcorporaties harder zijn geworden als het gaat om betalingsachterstanden. En juist een ontruiming van een huurwoning wegens een betalingsachterstand is voor een advocaat geen aantrekkelijke zaak.

Voor wat betreft de afnemende belangstelling vanuit de advocatuur voor de gefinancierde rechtshulp denk ik dat het moeilijk is om een veranderde tijdsgeschiedenis te beïnvloeden. Vaak zijn dit golvende bewegingen en zullen er op een bepaald punt weer opnieuw initiatieven worden genomen wanneer de leemte in de rechtshulp voor iedereen duidelijk is. De lobby voor hogere uren tarieven voor de sociale advocatuur gaat door en er zijn ook plannen in de maak om de gefinancierde rechtshulp meer te promoten op universiteiten.

6.4 Aanbevelingen

Aangezien in deze scriptie geen hypothesen worden getoetst, maar wordt gekeken in hoeverre ze aannemelijk zijn verdienen een aantal punten nader onderzoek.

Het verdient aanbeveling om zowel de verhoogde kans op conflicten in onze moderne samenleving nader te onderzoeken als de toegenomen behoefte aan juridische bijstand bij de oplossing van deze conflicten omdat mensen in een gejuridiseerde samenleving deze conflicten steeds minder onderling op zullen lossen. De cijfers laten in het algemeen een toename zien in het beroep op de rechtshulp maar wellicht zijn hier ook andere factoren van belang. In hoeverre is de toename een gevolg van de juridisering van de samenleving?

Tevens verdient het aanbeveling om verder onderzoek te doen naar het verschil tussen het beroep op de gefinancierde rechtshulp en de niet-gefinancierde rechtshulp. Is het zo dat minder draagkrachtige mensen in mindere mate een beroep doen op rechtshulp omdat zij de kosten te hoog vinden of omdat zij geen advocaat kunnen vinden die de zaak op toevoegingsbasis in kan / wil nemen? Wat zijn de daadwerkelijke aantallen mensen die buiten de boot vallen als het gaat om een beroep op de gefinancierde rechtshulp om welke reden dan ook? Hoe groot is de niet vervulde behoefte aan gefinancierde rechtshulp?

²⁷ Bron: Wet op de Rechtsbijstand; uitgewerkte voorstellen tariefverhoging toegevoegde rechtsbijstand, d.d. 16 december 2002 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

Literatuur

- (2003) 'Aantal daklozen stijgt' *Binnenlands Bestuur*, jrg. 24, nr. 5, p. 17-18
- Albeda, W., B. de Gaay Fortman & B. Goudzwaard (1998) *De rijke kant van Nederland. Armoede staat zelden op zichzelf*, Amsterdam: Van Gennep
- Barendrecht, I.M. (2000) 'Rechtshulp: een groot goed met schadelijke bijwerkingen', *Advocatenblad: tevens orgaan der Nederlandsche Advocaten-Vereeniging*, jrg. 80, nr. 12, p. 435-451
- Bauw, E. & F. van Dijk (1999) 'Naar een claimcultuur in Nederland?', *Economisch statistische berichten*, jrg. 84, nr. 4226, p. 768-772
- Brenninkmeijer, A.F.M. (1994) 'Rechtsmiddelen van de toekomst' *Tijdschrift voor de rechterlijke macht*, jrg. 17, nr. 5, p. 193-195
- Brenninkmeijer, A.F.M. (1997) 'Tussen kadi en juridisch-mathematicus', *Nederlands Juristenblad*, jrg. 72, nr. 21, p. 936-942
- Broeke, M. van den en E. Eldor Koudijs (1998) *Observaties van de rechtshulp: beschouwingen over de voortdurende noodzaak van laagdrempelige juridische hulpverlening*. Nijmegen: Ars Aequi Libri
- Bruinsma, F. (2000) 'Rechtshulp in observatie', *Recht der werkelijkheid*, jrg. 2000, nr. 1, p. 83-96
- Cliteur, P.B. e.a. (1998) *Sociale cohesie en het recht*, Leiden: E.M. Meijers Instituut
- Contourennota modernisering rechterlijke organisatie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 352, nr. 19, Brief van de minister en staatssecretaris van justitie aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal, d.d. 19 november 1999
- Duyvendak, J. e.a. (2001) *Toekomstverkenning gefinancierde Rechtsbijstand*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- EIM (2002) *De balie in beeld. 50 jaar Nederlandse Orde van Advocaten*, Zoetermeer: EIM Onderzoek voor Bedrijf & Beleid.
- Engbersen, G. (1986) 'Juridisering van de samenleving en de behoefte aan rechtshulp' *Recht en kritiek*, jrg. 12, afl. 1, p. 68-87
- Engbersen, G., J.C. Vrooman & E. Snel (1999) *Armoede en verzorgingsstaat: Vierde Jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Griffiths, J. (1984) 'Heeft de rechtssociologie een toegevoegde waarde?' *Mens en Maatschappij*, nr. 1, p. 82-95
- Groezen, A. van (1999) 'De sombere toekomst van de sociale advocatuur', *Nederlands juristenblad*, jrg. 74, nr. 8, p. 342-347
- Hammerstein, A. (1997) '(De)juridisering in de civiele rechtspraak', *Nederlands juristenblad*, jrg. 72, nr. 21, p. 956-960
- Heese, R. van (2003) 'De advocaat krijgt het drukker', *Trouw*, 18 juni 2003, p. 15

- Ippel, P.C. (1997) 'Juridisering, een lied van schijn en wezen' *Justitiële verkenningen*, jrg. 23, nr. 5, p. 28-38
- Klijn, A. (1991) *Rechtshulp onderzocht en overdacht: Theoretische reflectie en empirisch onderzoek omtrent rechtshulp in Nederland 1979-1989*, Arnhem: Gouda Quint bv
- Klijn, A. (1996) 'Vraag en aanbod op de markt voor rechtshulp' In: *De sociale werking van recht: een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie*, Nijmegen: Ars Aequi
- Kristalijn, M. (2002) 'Het ras van idealisten sterft uit' *Justitie Magazine*, jrg. 1, nr. 6, p. 10-14
- Kortmann, C.A.J.M. (1999) 'Juridisering' *Rechtsgeleerd magazijn Themis: tijdschrift voor publiek- en privaatrecht*, nr. 7, p. 223-229
- Minkjan, E.E. (1997) 'Ontwikkelingen in de rechtshulp', *Advocatenblad 's-Gravenhage*, jrg. 77, nr. 16, p. 818-821
- Nispen, M. van (1998) 'De waarde van de sociale rechtshulp: sociale advocatuur kiest noodgedwongen voor betalende client', *Advocatenblad 's-Gravenhage*, jrg. 78, nr. 10, p. 565-568
- NRC Handelsblad* (2002) 'Claimcultuur rukt hier ook op'. 12 oktober, p.1
- Ophof, H. P. J. (1999) *Juridisering van de samenleving*, Amsterdam: Nauta Dulith
- Pieters, H. (2003) 'De claimcultuur', *Cash: magazine voor onafhankelijk financieel advies*, jrg. 8, nr. 2, p. 12-15
- Rijkschroeff, R. (2001) 'Achtergrondstudie ontwikkelingen aan de aanbodkant' In: *Toekomstverkenning gefinancierde Rechtsbijstand*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Roodbeen, M.J. (1999) *Gesloten deuren?: een nadere beschouwing van het recht op rechtsbijstand zoals neergelegd in artikel 18 Grondwet*, Rotterdam: Erasmus Universiteit, doctoraalscriptie
- Roos, Th. A. de (2000) 'Nieuwe accenten in het criminaliseringsbeleid, risicobeheersing en bescherming van kwetsbaren', *Justitiële verkenningen*, jrg. 26, nr. 5, p. 9-22
- SCP (1998) *Sociaal en cultureel rapport. 25 jaar sociale verandering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Schuyt, C.J.M. (1988) 'De veranderde plaats van de Hoge Raad in de samenleving' *De plaats van de Hoge Raad in het huidige staatsbestel*, Zwolle: Tjeenk Willink (p.322-323)
- Schuyt, J. C. M. (1997) 'Bronnen van juridisering en hun confluentie', *Nederlands Juristenblad*, jrg. 72, nr. 21, p. 925-930
- Schuyt, J.C.M., K. Groenendijk en B. Sloot (1976) *De weg naar het recht: een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer: Kluwer
- Schuyt, J.C.M. (1973) *Rechtvaardigheid en effectiviteit in de verdeling van de levenskansen: een rechtssociologische beschouwing*, Rotterdam: Universitaire Pers

Sorgdrager, W. (1998) 'Individualisering mag niet uitmonden in claimcultuur' *Trouw*, 23 januari 1998, p. 11

Sorgdrager, W. (1998) 'De bindende functies van het recht' In: *Sociale cohesie en het recht*, Leiden: E.M Meijers Instituut

Trommel, W. & R. van der Veen (1999) *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat* Amsterdam: Amsterdam University Press

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 VI, nr. 119, Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 16 december 2002.

Vermij, P. (2002) 'De gaten in de rechtshulp (1): De terugkeer van pro Deo', *Advocatenblad: tevens orgaan der Nederlandsche Advocaten-Vereeniging*, jrg. 82, nr. 9, p. 386-389

Vlies van der, I.C. (1997) 'Juridisering blijft', *Nederlands Juristenblad*, jrg. 72, nr. 21, p. 931-935

Vries de, G. (2000) *Nederland verandert. Sociale problemen in het begin van de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam: Het Spinhuis

Wilterdink, N., B. van Heerikhuizen en C. Brinkgreve (1993) *Samenlevingen. Een verkenning van het terrein van de sociologie*. Groningen: Wolters-Noordhoff

Wit, J. de (2001) 'Gefinancierde rechtshulp moet blijven' *De Volkskrant*, 26 juni 2001: p.7

WODC (1995) *Met recht bijstand. Eerste verkenningen van de gevolgen van de Wet op de rechtsbijstand voor het beroep op de gefinancierde rechtshulp*, 's-Hertogenbosch: Hecht b.v.

Wulp, C.G. van der en A. Klijn (1997) 'Het beroep op rechtshulp in Nederland, 1992-1996', *Kwartaalbericht rechtsbescherming en veiligheid (CBS)*, jrg. 10, nr. 3, p. 19-24

Zijderveld A.C. (1999) 'Maatschappelijke juridisering', *Ars Aequi*, jrg. 48, nr. 9, p. 346-638

Zijderveld, A.C. (1995) *De paradox van het alledaagse*, Kampen: Kok Agora

Zijderveld, A.C. (1987) *De samenleving als schouwspel: een sociologisch leer- en leesboek*, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.

Zijderveld, A.C. (1998) 'Traditionele instituties en flexibele netwerken', *Recht der Werkelijkheid*, jrg. 1998, nr. 3, p.167-180

Wiewel, P.G. (1997) 'Dading in plaats van strafrecht. Een voorbeschouwing op Sorgdragers beleidsnotitie', *Nederlands Juristenblad*, jrg. 46, nr. 6, p.412-416

www.pscw.uva.nl/sociosite

www.sosig.ac.uk

Bijlage 1 Bij arrest, vonnis of beschikking afgedane civiele zaken (1980-2000)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Kantongerecht</i>																					
X 1000																					
Civiele contentieuze zaken	89,6	221,1 ²⁸	243,0	138,2	138,3	128,9	126,9	123,9	133,2	140,9	152,0	158,4	169,8	204,8	215,4	215,7	213,4	219,7	226,4	242,1	235,4
w.o. ontruimingszaken	.	.	.	.	.	29,2	.	.	.	.	30,8	.	31,6	33,9	35,8	33,6	32,5	34,0	.	.	.
Extrajudiciële zaken	101,6	221,1	243,0	121,3	88,9	80,3	79,3	77,3	77,7	78,8	61,8	96,1	95,9	122,6	139,0	149,4	137,0	144,0	144,6	134,3	129,1
Familiezaken	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	50,0	63,4	70,3	73,9	60,4	77,4	85,0	91,0	89,7
w.o.																					
- Regeling voogdij / ouderlijk gezag	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	24,1	26,5	28,0	25,9	10,9	12,3	15,8	19,6	23,2
- Instelling / opheffing beschermingsbewind meerderjarigen	.	.	.	.	3,4	.	.	.	.	4,5	.	4,7	4,7	4,7	6,4	7,3	8,2	9,3	8,9	9,9	
Niet-familiezaken	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	46,0	59,2	68,7	75,5	76,6	66,5	59,6	43,3	39,4
w.o.																					
- Arbeidszaken ex art. 1639w BW/ art. 7:685 BW ²⁹	.	.	.	.	5,5	.	.	.	.	9,3	.	19,8	34,0	41,6	46,3	41,2	35,0	37,6	28,5	31,1	
- Algemene bijstandswet	.	.	.	.	.	.	.	.	.	8,1	.	10,8	11,0	13,6	17,5	24,0	20,3	.	.	.	
<i>Arrondissementsrechtbanken</i>																					
Civiele contentieuze zaken	57,1	173,0	176,9	58,0	56,0	56,3	52,9	51,7	53,8	56,0	55,4	59,5	62,9	47,3	36,4	34,8	34,8	35,3	35,2	31,2	29,5
w.o. kort gedingen	.	.	.	.	5,6	.	.	.	.	.	8,9	.	12,0	11,9	10,7	9,6	9,1	9,2	9,3	9,3	9,2
Extrajudiciële zaken	100,2	173,0	176,9	144,8	74,2	48,4	51,4	50,7	50,3	50,6	50,7	49,5	53,0	75,6	96,4	94,1	94,0	92,3	92,7	96,0	100,5
w.o. echtscheidingen ³⁰	.	.	.	.	1,8	.	.	.	.	.	1,6	.	1,8	21,0	37,8	37,2	36,7	35,3	34,7	35,1	35,8

²⁸

²⁹

Geel gemarkeerd betekent cijfers voor zowel civiel contentieuze zaken als voor extrajudiciële zaken.
Ontbinding van de arbeidsovereenkomst wegens gewichtige redenen.

<i>Gerechtshoven</i>																						
Civiele contentieuze zaken	1,6	7,3	8,1	3,1	3,4	2,4	2,6	2,8	3,0	3,2	3,3	3,2	3,5	3,6	3,5	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3	3,2	
Extrajudiciële zaken	4,2	7,3	8,1	5,1	3,0	2,7	2,5	2,4	2,6	3,1	3,1	2,8	2,9	2,6	2,3	3,1	2,6	2,9	3,5	3,2	3,1	
<i>Hoge Raad</i>																						
Civiele contentieuze zaken	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3
Extrajudiciële zaken	.	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2

³⁰ Per 1 januari 1993 is de dagvaardingsprocedure voor echtscheidingen vervangen door een verzoekschriftprocedure.

Bijlage 2 Uitbetaalde declaraties van toegevoegde advocaten in civiele en administratieve zaken naar rechtsgebied (1981-1999)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
x 1 000																			
1. Ontslag	12,3	13,7	14,5	15,4	13,3	12,5	12,7	13,6	14,5	13,9	13,4	15,1	18,7	15,2	13,0	10,4	10,9	10,0	8,4
2. Overig arbeid	7,8*	8,5*	8,3	8,8	8,3	9,0	9,5	9,7	10,4	10,2	10,1	10,3	10,7	9,3	6,9	5,3	5,6	5,4	5,2
3. Sociale voorzieningen	5,9	7,5	7,7	9,9	10,2	12,1	12,2	12,9	12,4	12,2	11,9	12,4	14,1	14,9	16,7	14,6	15,7	14,7	13,2
4. Sociale verzekeringen	12,5	13,3	13,1	13,9	13,4	13,1	12,4	14,1	14,7	14,6	15,1	14,6	14,9	14,0	15,6	14,7	15,5	15,2	13,4
5. Huurovereenkomst	12,7	13,2	12,9	13,6	13,4	15,5	16,5	17,0	18,0	18,0	16,8	16,7	16,7	14,2	9,0	7,1	6,6	6,0	5,2
6. Overig woonrecht	2,4*	3,2*	2,6	2,8	2,7	2,9	3,4	3,7	4,0	4,3	4,3	4,2	4,2	2,3	4,8	4,1	3,9	3,6	2,9
7. Vreemdelingen	9,5	12,2	11,6	10,9	10,1	11,4	14,7	20,9	23,7	24,2	29,2	34,3	36,2	27,0	38,7	49,3	52,9	45,8	43,6
8. Overig bestuur	2,7*	3,4*	3,3	4,2	5,0	6,8	7,2	7,0	7,7	7,6	7,7	7,6	7,8	5,2	3,7	3,3	3,3	3,1	3,3
9. Personen & familie	87,1	90,4	90,1	98,3	91,6	84,9	82,8	82,0	86,0	84,7	81,5	81,8	87,0	80,0	75,7	65,9	62,9	59,6	56,9
10. Erfrecht	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6
11. Zakenrecht	2,2	2,7	2,7	3,0	3,1	3,6	3,5	3,8	3,8	3,7	3,2	2,9	2,9	1,8	1,6	1,2	1,0	0,9	0,7
12. Verbintenissen	15,6	18,1	19,5	22,0	23,0	25,6	26,6	27,9	28,3	26,9	24,5	23,4	23,7	20,8	18,1	15,1	15,4	14,3	12,7
13. Onrechtmatige daad	8,0	8,9	8,7	9,6	10,4	12,3	13,4	15,2	16,3	16,4	15,6	15,7	16,0	11,5	10,0	8,0	7,8	7,2	6,8
14. Overig & onbekend	4,6*	4,5*	3,5	7,8	5,2	5,5	5,6	4,7	3,3	3,2	2,9	2,8	3,4	4,1	2,1	2,0	1,8	2,0	1,5
Totaal	184,4	200,2	199,7	219,4	210,8	216,2	221,5	233,5	244,3	241,3	237,2	243,1	257,2	221,2	216,8	201,7	205,1	188,6	174,4

Bron: CBS

Bijlage 3 Reden van beroep op rechtshulp (1992-2002)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Werk	2,5	3,1	3,6	3,7	3,5	3,4	4,0	3,9	4,0	4,0	4,0
Uitkering	0,8	1,2	1,1	0,9	1,3	1,4	1,2	1,2	1,0	1,0	1,1
Huurhuis	2,1	2,5	2,4	1,7	2,0	2,1	2,1	2,1	2,0	1,7	1,7
Eigen huis	5,3	6,5	6,7	8,4	8,4	9,1	11,1	12,7	11,6	9,9	10,1
Verbintenissen	2,9	2,8	2,5	1,6	2,3	2,4	2,1	2,5	2,5	2,2	2,8
Familie	7,2	6,9	7,0	6,9	6,2	5,9	5,8	6,2	6,2	6,0	6,1
Ondervonden delicten	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2	0,1	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2
Overig	6,7	7,4	7,0	7,6	7,5	8,6	8,8	9,0	8,8	8,5	8,8

Bron: CBS