

Artikel 18

Citation for published version (APA):

Schnabl, N. F. H. (2022). Artikel 18: Recht op juridische bijstand. In B. Rijpkema, & A. Ellian (editors), *Een nieuw commentaar op de Grondwet* (blz. 225-237). Boom Juridisch.
<https://www.boekhandeldouwes.nl/boek/9789024435548-een-nieuw-commentaar-op-de-grondwet>

Document status and date:

Published: 25/11/2022

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

Taverne

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

<https://www.ou.nl/taverne-agreement>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 13 feb.. 2025

Open Universiteit
www.ou.nl



ARTIKEL 18

Recht op juridische bijstand

1

Ieder kan zich in rechte en in administratief beroep doen bijstaan.

2

De wet stelt regels omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen.

INLEIDING

Artikel 18 Grondwet ziet op het recht op (gefinancierde) rechtsbijstand, dat zowel een klassiek als een sociaal grondrecht is. Artikel 18 Grondwet kan worden gekenmerkt als een klassiek grondrecht omdat het waarborgt dat iedereen in een geschil voor de rechter of met de overheid zich kan laten bijstaan als men onvoldoende kennis en vaardigheden heeft om zichzelf te verdedigen. Deze klassieke component ziet dus op het recht om je te laten bijstaan, wat in de meeste gevallen niet geweigerd kan worden.

*(gefinancierde)
rechtsbijstand*

Artikel 18 Grondwet kwalificeert als een sociaal grondrecht omdat de Grondwet aan de formele wetgever de opdracht geeft om een regeling voor gesubsidieerde rechtsbijstand op te stellen. Het sociale zit er dus in dat rechtzoekenden een overheidsbijdrage ontvangen als zij de rechtsbijstand niet zelf kunnen betalen. Door het recht op (gesubsidieerde) rechtsbijstand wordt de toegang tot de rechter zoals vastgelegd in artikel 17 Grondwet (mede) gewaarborgd.

Het recht op (gefinancierde) rechtsbijstand kent een lange en stormachtige geschiedenis, waarin steeds weer een afweging moet worden gemaakt tussen de (oplopende) kosten van gefinancierde rechtsbijstand en de betaalbaarheid van het systeem enerzijds en het belang van (effectieve) toegang tot de rechter anderzijds. Deze geschiedschrijving stopt niet met deze bijdrage nu er ook sinds 2018 nieuwe maatregelen worden voorgesteld en ingevoerd om het systeem van rechtsbijstand te herzien. Op dit moment lopen er meer dan dertig pilots die het systeem moeten verbeteren.

In dit commentaar zal artikel 18 Grondwet in een breder perspectief worden geplaatst. Niet alleen geld is een belangrijke voorwaarde voor toegang tot de rechter; ook kennis en vaardigheden en een sociaal netwerk

HOOFDSTUK 1

Grondrechten

zijn essentieel, en niet iedereen heeft deze middelen in voldoende mate tot zijn of haar beschikking. Om deze reden dient het debat over toegang tot de rechter breder te worden getrokken dan enkel de financiële kant van rechtsbijstand.

GESCHIEDENIS

vier momenten

Het recht op rechtsbijstand is stap voor stap geïntroduceerd. Schuyt, Groenendijk en Sloot onderscheiden vier momenten tussen 1890 en 1976 waarin de aandacht voor gefinancierde rechtsbijstand toenam.¹ Het eerste moment vond plaats tussen 1890 en 1907 en heeft geleid tot de invoering van gefinancierde rechtsbijstand in civiele procedures.² Het tweede moment vond plaats tussen 1913 en 1924, waarin het recht op rechtsbijstand werd uitgebreid naar strafrechtspraak, administratief recht en belastingrecht. Deze gefinancierde en gratis rechtsbijstand werd verleend door private partijen.³ Hierna bleef het een tijdje stil; de aandacht voor gefinancierde rechtsbijstand verslaptte en de beschikbaar gestelde financiële middelen namen af, maar de behoefte aan rechtsbijstand bleef bestaan.⁴ Tussen 1949 en 1957 werd het debat over gefinancierde rechtsbijstand daarom heropend. Gefinancierde rechtsbijstand werd steeds meer gezien als een overheidstaak, wat leidde tot de invoering van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden.⁵ Maatschappelijke ongelijkheid moest worden voorkomen en rechtzoekenden moesten niet langer afhankelijk zijn van de goede wil en goedgunstigheid van de advocatuur.⁶ Het vierde moment dat wordt onderscheiden is de periode van 1964 tot 1976.⁷ In deze periode kwam artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) tot stand binnen de context van de Raad van Europa, dat in 1966 werd gevolgd door artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) binnen de context van de Verenigde Naties. In deze artikelen wordt het recht op een eerlijk proces geregeld, waarvan ook het recht op (gesubsidieerde) rechtsbijstand deel uitmaakt. Na deze periode is de ontwikkeling gestaag doorgegaan, zoals in 2022, toen het recht op een eerlijk proces in tweede lezing werd aangenomen. Dit recht is toegevoegd aan artikel 17 Grondwet, waar eerst enkel het recht op toegang tot de rechter werd gewaarborgd.⁸

recht op een eerlijk proces

Het recht op gefinancierde rechtsbijstand gecodificeerd in artikel 18 Grondwet is afkomstig uit 1983.⁹ Artikel 18 lid 1 Grondwet garandeert iedereen het recht om zich juridisch te laten bijstaan in elke procedure die strekt tot beslechting van rechtsgeschillen. Dit ziet op zowel civiele rechtspraak, strafrechtspraak, bestuursrechtspraak (toen nog adminis-

ARTIKEL 18

Recht op juridische bijstand

tratief beroep) en tuchtrechtspraak.¹⁰ Artikel 18 lid 2 Grondwet waarborgt dat ook individuen met een smalle beurs gebruik kunnen maken van een rechtsbijstandverlener. Het gebrek aan financiële middelen moet geen reden zijn dat individuen geen rechtsbijstandverlener kunnen inschakelen — al is dit recht (zoals zal worden besproken) uiteraard wel aan voorwaarden gebonden.

Ook na het invoeren van het grondwetsartikel is de aandacht voor gefinancierde rechtsbijstand blijven bestaan. Zo werd in 1994 de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden vervangen door de Wet op de rechtsbijstand, waarin het recht op rechtsbijstand werd geregeld voor civiele, bestuursrechtelijke en strafzaken als reactie op de baanbrekende uitspraak *Airey* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).¹¹ In *Airey* bepaalde het Hof dat lidstaten onder omstandigheden verplicht zijn om gesubsidieerde rechtsbijstand te verlenen in burgerlijke zaken om het recht op toegang tot de rechter zoals vastgelegd in artikel 6 lid 1 EVRM te waarborgen, ondanks het feit dat het EVRM daar zelf niet in voorziet.¹² De wet is vervolgens meerdere malen gewijzigd, voor het laatst in 2020. Daarnaast is het recht op gefinancierde rechtsbijstand gecodificeerd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat sinds 2009 juridisch bindend is voor de instellingen van de Europese Unie en voor de lidstaten van de Europese Unie wanneer zij het EU-recht ten uitvoer brengen.

Airey

Tot slot heeft de regering op basis van het regeerakkoord 2017-2021 een programma gestart waarmee beoogd wordt het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te vernieuwen. Naar verwachting loopt dit programma door tot 1 januari 2026. Op 9 november 2018 zijn de contouren van deze hervorming geschetst, waarna elk halfjaar een voortgangsrapportage verschijnt waarmee de Tweede Kamer wordt ingelicht. In dit commentaar zullen alleen de algemene lijnen en ontwikkelingen worden besproken. Kort gezegd wordt er ingezet op laagdrempelige en vroegtijdige conflictoplossing, het voorkomen van onnodige procedures in het bestuursrecht en adequate en kwalitatieve rechtsbescherming door dienstverleners.¹³ Zoals gezegd werd gefinancierde rechtsbijstand sinds 1949 steeds meer als een taak van de overheid gezien. Deze trend lijkt nu te veranderen. In de eerste Contourennota van 2018 zegt toenmalig minister voor Rechtsbescherming Sander Dekker expliciet dat de financiering van de sociale advocatuur (bijstand voor personen met een laag inkomen) geen taak is van de overheid, nu de advocatuur een vrij beroep is. Volgens Dekker, maar ook volgens de nieuwe minister Franc Weerwind, heeft de sociale advocatuur een eigen verantwoordelijkheid voor het in stand houden van de beroepsgroep met bijvoorbeeld hulp vanuit de commerciële advocatuur.¹⁴

*regeerakkoord
2017-2021*

HOOFDSTUK 1

Grondrechten

UITLEG

Klassiek grondrecht § 1. Zoals eerder opgemerkt is het bijzondere aan artikel 18 Grondwet dat dit recht het karakter heeft van zowel een klassiek als een sociaal grondrecht.¹⁵ Artikel 18 lid 1 Grondwet waarborgt het recht van eenieder die betrokken is in een rechtsgeding om zich in dat geding te laten bijstaan. De staat mag deze bijstand niet weigeren. Artikel 18 lid 1 Grondwet kan om deze reden worden gekwalificeerd als een klassiek grondrecht. Van belang om op te merken is dat het recht op juridische bijstand buiten rechte niet wordt gewaarborgd. Dit betekent dat er geen grondwettelijk recht op rechtsbijstand bestaat in het geval van procedures bij bijvoorbeeld de Ombudsman, geschillencommissies en arbitrage.¹⁶

buiten rechte

nader uitgewerkt

Het recht op rechtsbijstand is nader uitgewerkt voor de verschillende rechtsgebieden. Zo is in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering vastgelegd dat partijen in persoon kunnen procederen voor de kantonrechter, maar dat zij in alle overige zaken moeten procederen bij advocaat (of gemachtigde). Ook in kantonzaken kunnen partijen zich laten bijstaan of zich laten vertegenwoordigen. Dit hoeft niet per se door een advocaat te gebeuren. De kantonrechter kan echter bepalen dat de persoon die hulp verleent — en geen advocaat is — kan worden geweigerd in de procedure indien er tegen deze persoon ernstige bezwaren bestaan.¹⁷ Ook in het strafrecht zijn nadere regels gesteld met betrekking tot het recht op rechtsbijstand. In het strafrecht is een verdachte te allen tijde bevoegd zich door een raadsman te laten bijstaan. Een raadsman kan ook aan een verdachte worden aangewezen. Daarnaast is voor het strafrecht specifiek vastgelegd dat de raadsman vrije toegang heeft tot de verdachte die rechtens van zijn vrijheid is beroofd.¹⁸ Tot slot kunnen partijen zich in het bestuursrecht tijdens hun bezwaar en beroep laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen. Net zoals in kantonzaken kan deze bijstand of vertegenwoordiging worden geweigerd indien er tegen deze persoon ernstige bezwaren bestaan.¹⁹

vrije advocaatkeuze

Van belang om op te merken is dat verdachten in het strafrecht geen onverkort recht hebben op vrije advocaatkeuze indien sprake is van een aangewezen raadsman. Wel moet er rekening worden gehouden met de wensen van de verdachte, tenzij er relevante en voldoende redenen zijn om deze terzijde te stellen in het belang van een behoorlijke rechtspleging.²⁰

Sociaal grondrecht § 2. Het tweede lid van artikel 18 Grondwet ziet op het sociale grondrecht dat stelt dat personen die betrokken zijn in een rechtsgeding juridische bijstand kunnen krijgen indien zij deze bijstand niet (volledig) zelf kunnen betalen. Deze kosten kunnen onder andere bestaan uit het uurtarief van de rechtsbijstandverlener, de kosten voor expertise-

ARTIKEL 18

Recht op juridische bijstand

rapporten en griffierechten. Deze rechtsbijstand hoeft echter niet per definitie kosteloos te zijn. Anders dan artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR worden het recht op kosteloze bijstand en bijstand door een tolk niet gewaarborgd door artikel 18 Grondwet. Met andere woorden: er mag een eigen bijdrage worden gevraagd voor rechtshulp en de inzet van een tolk. Artikel 18 lid 2 Grondwet wordt nader uitgewerkt in wetgeving. Kort gezegd ontvangt de rechtsbijstandverlener een forfaitaire — vooraf vastgestelde — vergoeding van de Raad voor Rechtsbijstand. Deze forfaitaire vergoeding is afhankelijk van het type zaak en is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding die voor dit type zaak staat. De forfaitaire vergoeding die wordt uitgekeerd door de Raad voor Rechtsbijstand wordt aangevuld met de eigen bijdrage die de rechtzoekende verschuldigd is aan de rechtsbijstandverlener.²¹

kosteloze bijstand

eigen bijdrage

Relevante lagere wetgeving in deze context is de Wet op de rechtsbijstand, het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria. Op grond van deze regelgeving kan gefinancierde rechtsbijstand (ook wel ‘toevoeging’ genoemd) worden verleend aan natuurlijke en rechtspersonen die onvoldoende draagkracht hebben om hun rechtsbelangen te behartigen. Om de hoogte van deze eigen bijdrage te bepalen wordt gekeken naar het inkomen en het vermogen van de rechtzoekende en het rechtsgebied van de zaak. Elk jaar wordt opnieuw de inkomensgrens vastgesteld.²² De rechtzoekende is in de meeste gevallen nog wel een eigen bijdrage verschuldigd aan degene die hem de rechtsbijstand verleent.²³ Uitzonderingen op de verplichting tot het voldoen van de eigen bijdrage kunnen onder andere worden gevonden in het asielrecht, bij minderjarigen en bij personen wier vrijheid rechtens is ontnomen, waardoor zij geen inkomsten meer hebben.²⁴ Rechtzoekenden die worden doorverwezen door het Juridisch Loket ontvangen een korting op de eigen bijdrage zodat rechtzoekenden worden gestimuleerd om gebruik te maken van de eerstelijns dienstverlening van het Juridisch Loket.²⁵ De hoogte van de eigen bijdrage wordt net als de inkomensgrens elk jaar opnieuw vastgesteld.²⁶ Deze eigen bijdrage moet worden betaald aan de rechtsbijstandverlener voor kosten ter zake van onder andere griffierechten, getuigen en deskundigen en uittreksels uit de openbare registers.²⁷

Cruciaal om op te merken is dat de Nederlandse wet niet standaard rechtsbijstand toekent. In het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria worden bepaalde aanvragen voor een toevoeging afgewezen. Zo moet de zaak waarop de aanvraag betrekking heeft enige kans van slagen hebben en moeten de kosten van rechtsbijstand in redelijke verhouding staan tot het belang van de zaak. Het belang van de zaak ziet zowel op materiële als immateriële belangen. Immateriële belangen kunnen bijvoorbeeld zien

HOOFDSTUK 1

Grondrechten

op zwaarwegende persoonlijke omstandigheden waardoor de rechtzoekende zichzelf niet kan verdedigen, doordat hij in een sterke afhankelijkheidsrelatie met de wederpartij staat of te kampen heeft met (psychische) kwetsbaarheid.²⁸ Een belangrijke afwijzingsgrond is dat een rechtsprobleem eenvoudig kan worden afgehandeld door de betreffende natuurlijke of rechtspersoon.²⁹ Natuurlijke of rechtspersonen worden zelfredzaam genoeg geacht om deze rechtsproblemen zonder hulp op te lossen. Dit speelt voornamelijk in geval van kantonzaken en in het bestuursrecht.

voorwaarden

Niet alleen rechtzoekenden moeten aan bepaalde voorwaarden voldoen om gefinancierde rechtsbijstand te ontvangen; dat geldt ook voor rechtsbijstandverleners en mediators. Controle hierop wordt verricht door de Raad voor Rechtsbijstand, die tevens beslist over aanvragen om verlening van toevoegingen. Zo kunnen de voorwaarden betrekking hebben op het minimum en het maximum aantal zaken waarvoor een advocaat jaarlijks wordt toegevoegd, de deskundigheid van de advocaat op een bepaald rechtsgebied, de organisatie van het advocatenkantoor, waarbij een eenmanskantoor de continuïteit moet waarborgen in geval van ziekte of vakantie, of de verslaglegging van de advocaat omtrent de verleende rechtsbijstand.³⁰

REFLECTIE

Een kapitale fout: recht op rechtsbijstand breder dan slechts onvoldoende financiële middelen

Toegang tot de rechter, mede mogelijk gemaakt door het recht op (gefinancierde) rechtsbijstand, is essentieel in een samenleving. Door dit recht kunnen andere (grond)rechten worden gewaarborgd en afgedwongen.³¹ Hoewel het recht op (gefinancierde) rechtsbijstand grotendeels tot uitdrukking komt in het politieke en juridische domein, moeten rechtsfilosofen, zoals Shue stelt, niet terugdeinzen voor de praktische details.³²

Onder *Uitleg* is gebleken dat er met name aandacht wordt besteed aan de financiële kant van de rechtsbijstand, zoals een afweging maken tussen de kosten van (gefinancierde) rechtsbijstand en het belang van toegang tot de rechter. Uiteraard zijn financiële middelen noodzakelijk om rechtshulp te financieren en kan hier ook een bijdrage aan rechtzoekenden worden gevraagd. Het kan niet zo zijn dat rechtzoekenden worden uitgesloten van rechtshulp omdat zij niet de financiële middelen ('economisch kapitaal') hebben om rechtshulp te betalen.³³ Dit is echter niet het enige belangrijke aspect van het belang van rechtsbijstand; ook het zogenoemde cultureel en sociaal kapitaal zijn essentieel en verdienen consequente aandacht van de politiek.³⁴ Cultureel kapitaal ziet op de kennis en

ARTIKEL 18

Recht op juridische bijstand

vaardigheden die rechtzoekenden nodig hebben om hun weg te vinden in het recht, terwijl sociaal kapitaal ziet op de vraag of de rechtzoekende beschikking heeft over een netwerk om hem of haar te helpen een ingang te vinden in het rechtssysteem.³⁵ Bij het vaststellen van wet- en regelgeving moet meegewogen worden dat rechtzoekenden niet allemaal over dezelfde soorten en dezelfde hoeveelheid kapitaal beschikken.

Het valt te betogen dat alleen economisch kapitaal noodzakelijk is voor de bespreking van het recht op (gefinancierde) rechtsbijstand. Dit argument ondergraaft echter het belang van participatie in het recht; individuen moeten hun rechten kennen en kunnen afdwingen.³⁶ Artikel 18 lid 1 Grondwet ziet juist op het gebrek aan cultureel kapitaal — het niet zelfstandig kunnen procederen — waardoor rechtsbijstand noodzakelijk is. Deze rechtshulp moet echter wel worden ingeschakeld door rechtzoekenden, en hiervoor moeten zij weten bij wie zij moeten aankloppen voor hulp (sociaal kapitaal).

Alleen oog hebben voor economisch kapitaal zorgt daarom voor onvoldoende waarborging van (gefinancierde) rechtsbijstand. In het reflectie-deel van dit commentaar zullen het huidige stelsel van rechtsbijstand, maar ook zeker de gedane wijzigingsvoorstellen bekeken worden door de lens van deze drie vormen van kapitaal.

De bekostiging van toegang tot het recht (economisch kapitaal) § 6 Bij de bespreking van de huidige stand van zaken met betrekking tot het recht op rechtsbijstand als sociaal grondrecht is gebleken dat het voornamelijk gaat over de financiering van rechtsbijstand. Zowel de overheid als rechtzoekenden hebben beperkte financiële middelen om rechtsbijstand te bekostigen. Hoewel het systeem van gefinancierde rechtsbijstand de drempels voor rechtzoekenden iets verlagen, worden deze drempels zeker niet geheel weggelaten. Deze drempels kunnen dan ook nog steeds beperkingen met zich meebrengen. Allereerst zal nader worden ingegaan op de eigen bijdrage die rechtzoekenden moeten voldoen ten behoeve van de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand. Ten tweede wordt de toevoegingsgrens besproken waardoor rechtzoekenden mogelijk tussen wal en schip belanden. Ten derde wordt ingegaan op de proceskostenveroordeling die een drempel kan zijn voor het starten van een procedure.

In het Nederlandse rechtsbijstandstelsel hoeven rechtzoekenden met onvoldoende financiële middelen de kosten van rechtsbijstand niet zelf te dragen. Zij moeten echter wel een eigen bijdrage betalen. Uit zowel de politieke debatten als internationale jurisprudentie blijkt dat de eigen bijdrage een belangrijk hulpmiddel is om rechtzoekenden bewust te maken van de kosten van juridische procedures.³⁷ Deze eigen bijdrage moet op het moment van schrijven door advocaten en mediators geïnd. Uit

economisch kapitaal

eigen bijdrage

onderzoek is echter gebleken dat niet alle sociale advocaten deze eigen bijdrage innen, waardoor rechtzoekenden zich mogelijk niet langer bewust zijn van de kosten die procederen met zich meebrengt.³⁸ Een ander aspect is dat de eigen bijdrage mogelijk niet geïnd kan worden door de advocaat of mediator omdat de cliënt alsnog onvoldoende financiële middelen heeft. De nieuwe (regerings)plannen van 2017-2026 stellen voor om de eigen bijdrage voortaan te laten innen door de Raad voor Rechtsbijstand. Hierdoor blijven rechtzoekenden aan de ene kant bewust van de kosten en aan de andere kant kan de Raad voor Rechtsbijstand indien nodig een hardheidsclausule of betalingsregeling toepassen.³⁹

toevoegingsgrens

De hoogte van de eigen bijdrage is afhankelijk van het fiscale jaarinkomen van de rechtzoekende. Hoe hoger het jaarinkomen, des te hoger de eigen bijdrage. Boven een bepaald jaarinkomen komt de rechtzoekende niet meer in aanmerking voor een toevoeging.⁴⁰ Zonder toevoeging moet de rechtzoekende dus de volledige kosten van de rechtsbijstand zelf betalen. De Orde van Advocaten en de Tweede Kamer constateren dat voor veel rechtzoekenden die net boven de toevoegingsgrens verdienen, de kosten voor een advocaat (veel) te hoog zijn. De middenklasse valt tussen wal en schip, omdat zij te veel verdienen voor een toevoeging maar te weinig om de kosten van rechtshulp zelf te kunnen voldoen.⁴¹ Besloten is echter om de huidige verdeling in inkomensgroepen en de bijbehorende inkomensgrenzen te behouden, omdat dit anders tot rechtsonzekerheid zou kunnen leiden.⁴²

kostenveroordeling

De laatste drempel die kan worden genoemd is de kostenveroordeling. Rechtzoekenden die een procedure verliezen, kunnen veroordeeld worden tot het voldoen van de proceskosten van de winnende partij. Hieronder vallen bijvoorbeeld (een deel van) de kosten van de rechtsbijstand van de winnende partij. De achterliggende gedachte van deze regel is dat verweerders moeten worden beschermd tegen buitensporige kosten. De verweerder vraagt immers niet om een gerechtelijke procedure, maar is vaak wel verplicht of genoodzaakt om rechtsbijstand te zoeken. Dat betekent echter niet dat deze kostenveroordeling geen afschrikwekkende werking kan hebben op het voeren van een procedure door rechtzoekenden. Integendeel, een te rigide systeem van kostenveroordeling kan in strijd komen met het recht op toegang tot de rechter, omdat rechtzoekenden de mogelijke kostenveroordeling meewegen in hun besluit om een procedure te beginnen. De kostenveroordeling geldt niet alleen voor natuurlijke personen, maar ook voor overheidsinstanties. Ook als deze instanties verliezen, kunnen zij veroordeeld worden in de proceskosten. In de hervormingsplannen van het stelsel van rechtsbijstand wordt gestreefd naar het verminderen van onnodige procedures tussen burger en overheid. Om deze reden is per 1 juli 2021 de proceskostenvergoeding

verhoogd.⁴³ Daarbij is het wel van belang om op te merken dat alleen sprake is van deze kostenveroordeling indien de burger zich heeft laten bijstaan door een advocaat.⁴⁴ Op het eerste oog lijkt dit plan erg sympathiek, maar we moeten niet vergeten dat, anders dan burgers, ambtenaren de kostenveroordeling niet rechtstreeks in hun eigen portemonnee voelen. Ambtenaren worden niet gekort op hun salaris als zij de procedure verliezen, terwijl burgers wel zelf de kosten moeten voldoen als zij een procedure verliezen. Ook uit de doorrekening blijkt dat de kostenveroordeling geen factor is die wordt meegewogen in de beslissingsprocedure over de te nemen stappen door de overheid.⁴⁵ Al met al vormt de proceskostenveroordeling dus wel een drempel voor natuurlijke personen, maar niet voor procederende overheidsorganen.

Concluderend bestaan dus forse verschillen tussen de verschillende procespartijen in de hoedanigheid van eiser en gedaagde, maar ook tussen verschillende natuurlijke en rechtspersonen. De 'prijsprikkel' die de overheid wil geven aan individuen om niet nodeloos (door te) procederen werkt niet voor elke partij even goed, omdat er verschillen zijn in economisch kapitaal. Daarnaast zijn partijen ook in hun kennis en vaardigheden niet gelijk, wat invloed heeft op hun (juridische) zelfredzaamheid.

Benodigde kennis en vaardigheden voor toegang tot het recht (cultureel kapitaal) § 6. Hoe zelfredzaam zijn rechtzoekenden als het gaat om het oplossen van juridische conflicten? Met andere woorden: hebben rechtzoekenden wel voldoende juridische kennis en/of vaardigheden om hun geschillen op te lossen? Onder 'uitleg' is opgemerkt dat er geen recht op gefinancierde rechtsbijstand bestaat indien de rechtzoekende geacht wordt zelfredzaam genoeg te zijn om het rechtsgeschil op te lossen. Onder de Wet op de rechtsbijstand wordt van de rechtzoekende verwacht dat deze eigenhandig het nodige heeft ondernomen voordat een verzoek tot rechtsbijstand wordt gedaan. Als er nog geen sprake is van een conflictueuze situatie, moet de rechtzoekende in beginsel zelf het voortouw nemen om een oplossing te zoeken. Ook moeten meer geëigende vormen van hulpverlening worden aangevraagd, zoals overheidsinstellingen, sociaal raadslieden of maatschappelijk werk, voordat een beroep wordt gedaan op de Wet op de rechtsbijstand. Rechtsbijstandverleners moeten rechtzoekenden daarnaast verwijzen naar de meest geëigende instantie voordat zij zelf de zaak oppakken.⁴⁶ Deze nadruk op zelfredzaamheid wordt doorgezet in de hervormingsplannen waarin rechtsgeschillen op een snelle, effectieve en laagdrempelige manier opgelost moeten worden.⁴⁷

De vraag is echter of rechtzoekenden zelfredzaam genoeg zijn om hun conflicten op te lossen. Een typisch voorbeeld van een rechtsgebied waar de (juridische) zelfredzaamheid van rechtzoekenden fors wordt overschat

*cultureel kapitaal**zelfredzaamheid*

is het bestuursrecht. In het bestuursrecht, dat ten onrechte de reputatie heeft eenvoudig en laagdrempelig te zijn, wordt gefinancierde rechtsbijstand niet altijd toegewezen onder verwijzing naar tekstcode 130, wat betekent dat de rechtzoekende volgens de Raad voor Rechtsbijstand zelfredzaam genoeg is.⁴⁸ Alleen indien een advocaat onderbouwt dat een zaak zo feitelijk of juridisch complex is dat juridische bijstand essentieel is, wordt rechtshulp gefinancierd.⁴⁹ Mede door de Toeslagenaffaire en de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag is duidelijk geworden dat wet- en regelgeving een te grote mate van zelfredzaamheid van burgers verwacht.⁵⁰ Rechtzoekenden moeten zich staande houden in ingewikkelde procedures tegen de overheid waarbij de gevolgen van het verliezen van de zaak uitermate groot zijn, namelijk het terugbetalen van duizenden euro's aan toeslagen en als fraudeur te worden bestempeld. Dat rechtzoekenden wellicht minder zelfredzaam zijn dan van hen verwacht wordt, wordt ook erkend door de regering. Om deze reden worden er regelingen getroffen voor kosteloze rechtsbijstand van een advocaat voor bijzondere procedures zoals de Kinderopvangtoeslagaffaire, uithuisplaatsing van de kinderen als gevolg van deze affaire, en schade door aardbevingen als gevolg van de gaswinning in Groningen.⁵¹ Daarnaast is de Regeling Advies Toevoeging Zelfredzaamheid in het leven geroepen waarmee gesubsidieerd advies kan worden ingewonnen van een sociaal advocaat in zaken die rechtzoekenden zelf dienen te behartigen op basis van het zelfredzaamheidscriterium.⁵²

internet

Om individuen van juridische informatie te voorzien om zo de (juridische) zelfredzaamheid te vergroten is het internet een steeds belangrijker bron. Steeds meer initiatieven worden ontwikkeld op het niveau van de zogenoemde 'nuldelijn', oftewel op het niveau van de zelfhulp. Individen kunnen via het internet op een laagdrempelige en goedkope manier op weg geholpen worden binnen het rechtssysteem. Voorbeelden hiervan zijn Rechtwijzer.nl en Uitelkaar.nl. Deze initiatieven zijn niet alleen beschikbaar voor rechtzoekenden die binnen het bereik van de Wet op de rechtsbijstand vallen, maar voor iedereen.⁵³ Daarnaast is gewerkt aan de verbetering van de website van het Juridisch Loket, waar een zogenaamde *chatbot* beschikbaar wordt gesteld om individuen van de eerste informatie te voorzien. Het idee van een dergelijke *chatbot* is dat hij (geautomatiseerd) antwoord kan geven op vragen. Ook wordt ingezet op het informeren van rechtzoekenden over herkenbare rechtsproblemen via diverse socialemediakanalen.⁵⁴ Voor veel individuen zorgen dit soort internetinitiatieven voor een verbeterde toegang tot het recht, maar niet voor iedereen. Voor bepaalde groepen lijkt de afstand juist toe te nemen, omdat zij de benodigde kennis en vaardigheden ontberen en niet kunnen omgaan met nieuwe digitale media: dat zij de weg niet kunnen vinden op

Recht op juridische bijstand

het internet betekent in dit geval ook dat zij de toegang tot het recht niet kunnen vinden. De vraag is of er zo geen nieuwe groep kwetsbare individuen ontstaat, individuen die niet bekend zijn met, of niet de beschikking hebben over, digitale middelen.⁵⁵ Deze groep dient niet vergeten te worden.

Kort gezegd zijn naast geld ook kennis en vaardigheden essentieel om in ogeschouw te nemen in de maatschappelijke, politieke en juridische discussies. Voor de een is het recht immers veel eenvoudiger dan voor de ander. Wat sommige mensen zien als een ‘eenvoudige’ procedure kan voor anderen heel complex zijn. Juridische hulp is voor veel rechtzoekenden onontbeerlijk, maar deze hulp moet wel aangevraagd worden.

Beschikbare hulp voor individuen voor toegang tot het recht (sociaal kapitaal) § 1. Een laatste belangrijk aspect van de discussie over rechtsbijstand is het bestaan van sociaal kapitaal. Hoe kunnen individuele rechtzoekenden iemand vinden die hen verder kan helpen met een juridisch probleem? Iemand met een arbeidsrechtelijk geschil kan wellicht terecht bij het Juridisch Loket, een rechtswinkel, een vakbond of een rechtsbijstandsverzekeraar. Maar niet iedereen kent het Juridisch Loket of de rechtswinkel, en zeker niet iedereen is lid van een vakbond of heeft een rechtsbijstandsverzekering.

sociaal kapitaal

Waar voorheen hulp veelal uit de traditionele netwerken van kerken, vakbonden en familie kwam, zijn de bronnen van sociaal kapitaal tegenwoordig het Juridisch Loket, vakbonden, de sociaal raadslieden en de rechtsbijstandsverzekeringen, maar ook tolken, geschilbeslechtters en (online) platforms.⁵⁶ Met hulp van deze instanties kunnen rechtzoekenden een ingang vinden in het rechtssysteem als ze hier niet op eigen kracht in slagen. Een breed scala aan organisaties die hulp kunnen bieden aan rechtzoekenden heeft dan ook de voorkeur.⁵⁷ Uit de contourennota blijkt dat de overheid wil gaan inzetten op rechtshulp in de wijk, waarbij hulp wordt ondergebracht bij gemeenteloketten, bibliotheken of wijkcentra. Ook bussen worden ingezet om individuen te bereiken.⁵⁸ Deze juridische hulp wordt tevens, indien noodzakelijk, gecombineerd met hulp in het sociale domein (zorg en schuldhulpverlening).⁵⁹

Het voortbestaan van deze instanties kan echter onder druk komen te staan — soms door ingrijpen van de overheid zelf. Enkele oorzaken daarvan zijn (jarenlange) bezuinigingen op de eerstelijns rechtshulp.⁶⁰ Daarnaast kiezen steeds minder jonge advocaten voor de sociale advocatuur en is de uitstroom, mede door de vergrijzing, hoog.⁶¹ Ook uit de Quickscan marktwerking rechtshulp pakketten blijkt dat er een kans is op het verlies van expertise indien er te veel wordt ingezet op marktwerking voor rechtsbijstandverleners, doordat een deel van de advocaten mogelijk het werkveld zal verlaten.⁶²

verlies van expertise

HOOFDSTUK 1

Grondrechten

maatregelen

Om de sociale advocatuur aantrekkelijker te maken voor (startende) advocaten zijn diverse maatregelen ingevoerd. Ten eerste werd per 1 december 2020 twee miljoen euro beschikbaar gesteld voor de beroepsopleiding van maximaal 175 advocaat-stagiairs die werkzaam zullen zijn bij advocatenkantoren die een toevoegingspraktijk uitoefenen. Aan deze subsidie bleek grote behoefte: in juni 2021 waren er al 163 aanvragen gehonoreerd.⁶³ Daarom werd de regeling verlengd, waardoor nogmaals 175 deelnemers een subsidie konden krijgen voor hun beroepsopleiding.⁶⁴ Ten tweede wordt voorgesteld om de sociale advocatuur meer voor het voetlicht te brengen onder studenten van hogescholen en universiteiten door middel van voorlichting, gastcolleges, begeleiding van onderzoek en bijdragen aan onderwijsprogramma's.⁶⁵ Ten derde krijgt de sociale advocatuur een betere vergoeding voor hun gewerkte uren, waarvoor jaarlijks 154 miljoen euro beschikbaar wordt gesteld. Deze verbeterde vergoeding bestaat uit meer toegekende uren per zaak en een hogere vergoeding per uur.⁶⁶ Daarnaast wordt een tijdelijke toelage van 28 miljoen euro gegeven aan advocaten die werkzaam zijn in het personen- en familierecht.⁶⁷

Ook worden er voorstellen gedaan die de organisatie van advocatenkantoren aanpast. Zo kunnen advocaten zich sinds 1 januari 2021 laten bijstaan door paralegals die een juridische hbo-opleiding hebben afgerond, om zo de kosten te verlagen. Niet alle werkzaamheden hoeven immers door de advocaat zelf te worden verricht.⁶⁸ Tot slot is in de hervormingsplannen van 2017-2026 voorgesteld om de commerciële advocatuur te laten bijspringen. Op dit moment zijn er advocatenkantoren die zich vrijwel uitsluitend toeleggen op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze advocaten hebben te maken met financiële problemen, terwijl de commerciële advocatuur deze problemen niet kent. Voorgesteld wordt dat deze sociale advocaten ook betalende cliënten moeten gaan werven, om zo tot een adequaat inkomen te komen. De sociale advocatuur moet niet langer afhankelijk zijn van overheidssubsidies en de eigen bijdrage van cliënten met een laag inkomen, maar zich ook inlaten met de commerciële advocatuur, waarbij de cliënt de volledige kosten zelf betaalt. Daarnaast wordt voorgesteld om commerciële kantoren bij te laten dragen aan de onderlinge solidariteit en maatschappelijke verantwoordelijkheid door advocaat-stagiair(e)s ook toevoegingszaken te laten behandelen, naast hun commerciële werkzaamheden.⁶⁹ Volgens de minister voor Rechtsbescherming is er niet direct bereidheid om hieraan een bijdrage te leveren.⁷⁰ De commerciële advocatuur wijst daarbij op de rol van de overheid om rechtshulp te waarborgen; die taak zou niet liggen bij de commerciële kantoren. Daarnaast wijst de commerciële advocatuur op het feit dat zij de expertise missen en al veel doen voor maatschappelijke organisaties en incidenteel voor individuen.⁷¹

ARTIKEL 18

Recht op juridische bijstand

Kortom, individuele rechtzoekenden hebben dus enig sociaal kapitaal nodig om hun weg te vinden naar de juiste rechtshulpverlener. Individuele rechtzoekenden die afhankelijk zijn van een toevoeging kunnen niet zomaar aankloppen bij een advocaat, en niet alle advocatenkantoren behandelen zaken op toevoeging. Daarnaast staat de sociale advocatuur net als organisaties als het Juridisch Loket door bezuinigingen zelf ook onder druk door gebrek aan financiële middelen.

Slot Het debat over het recht op (gefinancierde) rechtsbijstand moet breder getrokken worden dan enkel de financiële aspecten van rechtsbijstand. Inderdaad bestaan er enkele financiële drempels in de toegang tot de rechter, zoals het betalen van de eigen bijdrage, de toevoegingsgrens en de proceskostenveroordeling. Deze financiële drempels kunnen belemmerend werken voor individuen terwijl deze drempels voor sommige partijen, zoals de overheid, nagenoeg niets betekenen. Deze bijdrage heeft duidelijk willen maken dat naast financiële drempels ook moet worden gekeken naar de toegankelijkheidsvraagstukken die worden veroorzaakt door een gebrek aan kennis en vaardigheden (cultureel kapitaal) en het gebrek aan een sociaal netwerk (sociaal kapitaal). Ook voor deze kapitalen moet (politieke) aandacht zijn. Deze bijdrage heeft inzichtelijk willen maken dat nog steeds een grote nadruk wordt gelegd op de zelfredzaamheid van rechtzoekenden, ondanks het feit dat deze zelfredzaamheid in de praktijk niet vanzelfsprekend is. In de nasleep van de Toeslagenaffaire worden subsidieregelingen in het leven geroepen voor rechtzoekenden die zwaar hebben geleden onder de complexiteit van het recht, terwijl het leed dan echter al geschied is. Daarnaast heeft de rechtshulp te maken met allerlei bezuinigingen en uitstroom, waardoor de beschikbaarheid van rechtshulp mogelijk in de knel komt. Alleen als al deze kapitalen worden meegewogen in het debat over het recht op (gefinancierde) rechtsbijstand kan de (effectieve) toegang tot de rechter worden gewaarborgd.