

JAARLIJKSE RAPPORTAGE
MENSENRECHTEN IN NEDERLAND

**TOEGANG TOT
HET RECHT**

COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS



‘Toegang tot het recht gaat ook over waar je informatie over regels kan vinden, begrijpen wat je rechten nu echt zijn, gelijkheid niet op papier maar in de praktijk en echte oplossingen’

College voor de Rechten van de Mens

Kleinesingel 1-3
Postbus 16001
3500 DA Utrecht

T 030 888 38 88

F 030 888 38 83

E info@mensenrechten.nl

W www.mensenrechten.nl

Vragen?

Elke werkdag juridisch spreekuur van 10:00 uur tot 16:00 uur.

Inhoud

	Voorwoord	4
	Samenvatting	7
	Inleiding	13
	Leeswijzer	15
1	Het recht op toegang tot het recht	19
1.1	Maatschappelijke ontwikkelingen	21
1.2	Toegang tot informatie	23
1.3	Gelijke toegang tot het recht	24
1.4	Toegang tot een effectief rechtsmiddel	26
2	Bescherming tegen inbreuken op mensenrechten	33
2.1	Ongelijke informatiepositie	35
2.2	Versnipperde en informele besluitvorming	37
2.3	Klachtafhandeling	40
2.4	Dienstverlening door private partijen	41
2.5	Particuliere initiatieven	44
3	Toegang tot de rechter	51
3.1	Financiële drempels	52
3.2	Grotere rol voor niet-rechterlijke instanties	56
3.3	Meer toegankelijke rechters	58
4	Slotsom en aanbevelingen	63



Voorwoord

Als je als vrouw geen gelijk loon krijgt voor hetzelfde werk als je mannelijke collega, of als jouw gemeente je geen postadres toekent waardoor je ook geen uitkering kan ontvangen, moet je naar de rechter kunnen stappen. Dat is voor veel mensen de eerste gedachte bij 'toegang tot het recht'. En dat is zeker een belangrijk deel daarvan. De rechter speelt een grote rol in de bescherming van mensenrechten, bijvoorbeeld bij het beoordelen van de vraag of een inbreuk op je privacy gerechtvaardigd is. Het College voor de Rechten van de Mens zelf heeft er ook een belangrijk aandeel in via zijn oordelen over discriminatiezaken.

Maar toegang tot het recht gaat over veel meer. Het gaat ook over waar je informatie over regels kan vinden, begrijpen wat je rechten nu echt zijn, gelijkheid niet op papier maar in de praktijk en echte oplossingen voor mensen en hun problemen. Er ligt een belangrijke taak voor de overheid om ervoor te zorgen dat er geen inbreuken op rechten plaatsvinden. Zodat de mensenrechten zodanig beschermd zijn, dat de gang naar de rechter niet nodig is. Ook dat is onderdeel van toegang tot het recht.

Toegang tot het recht was in 2018 onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie. Bijvoorbeeld toen de minister voor Rechtsbescherming zijn plannen voor de gefinancierde rechtsbijstand bekend maakte. Of toen in verschillende media kritische berichten verschenen over de 'e-Court'. Onze samenleving wordt complexer, maar tegelijkertijd gaat de overheid er in toenemende mate van uit dat mensen hun problemen zelf op kunnen lossen, of een netwerk hebben waarop zij kunnen leunen. In de praktijk blijkt dat lang niet altijd het geval. Geniet iedereen in Nederland in dezelfde mate toegang tot het recht?

In deze jaarrapportage staat daarom toegang tot het recht centraal. Waarom is het belangrijk? Welke maatschappelijke ontwikkelingen hebben effect op die toegang? Hoe raakt dit verschillende mensen in alle lagen van de samenleving? En vooral: hoe kan het beter?

De overheid – zowel centraal als lokaal – speelt hier een centrale rol in. Proactief, informierend en beschermend. Die eigenschappen dragen in de praktijk bij aan rechtsbescherming voor iedereen. En als het echt niet anders kan dan moet de weg naar de onafhankelijke rechter altijd voor elk mens open blijven staan.

Adriana van Doijeweert
voorzitter



Rechter

Voorzitter

Rechter

Samenvatting

Toegang tot het recht

Iedereen heeft recht op alle mensenrechten, op papier én in de praktijk. Deze jaarrapportage van het College voor de Rechten van de Mens gaat over hoe je toegang krijgt tot die rechten. Wat moet de overheid doen om je mensenrechten te verwezenlijken? En wat moet je zelf kunnen doen als de overheid daarin tekortschiet of als een bedrijf of een andere burger inbreuk maakt op je recht? Twee kanten van dezelfde medaille dus: je hebt mensenrechten, hoe verwezenlijk je ze?

Maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloeden toegang tot het recht

Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen hebben invloed op de toegang tot het recht. Denk bijvoorbeeld aan de terugtrekkende overheid, waardoor de uitvoering van overheidstaken steeds meer bij private partijen en burgers komt te liggen. Dat biedt nieuwe mogelijkheden voor burgers: meer keuzes en meer zeggenschap. Maar het kan ook leiden tot nieuwe problemen. Wie houdt dan toezicht op de uitvoering van die taken? En waar kun je terecht als je een probleem hebt met de manier waarop die private partij werkt? Ook is sprake van toenemende digitalisering, die ertoe leidt dat veel informatie over voorzieningen in de eerste plaats via internet beschikbaar is. Voor veel mensen zijn die ontwikkelingen positief, omdat je vaak meer te kiezen hebt. Maar er zijn ook mensen voor wie dit een obstakel vormt dat ten koste gaat van hun toegang tot het recht.

De relatie tussen burger en overheid formaliseert, waarbij de overheid vaak terugvalt op procedurele vereisten als het tot een geschil komt met de burger. Die procedurele vereisten zijn er niet voor niets, ze bieden duidelijkheid en voorkomen willekeur. Maar het is belangrijk dat die regels hun doel niet

voorbijschieten en er daardoor onvoldoende oog is voor de burger en zijn specifieke situatie.

De overheid ziet ook graag dat mensen minder vaak naar de rechter stappen. Tegelijkertijd is die rechter allang niet meer de enige partij die aan geschillenbeslechting doet: ook mediators, geschillencommissies, private partijen en het Openbaar Ministerie nemen een deel van de taken over. Al deze ontwikkelingen hebben invloed op het recht en de toegang die de burger daartoe heeft.

Informatie, gelijkheid en effectief rechtsmiddel

In deze rapportage focust het College op drie kern-elementen van toegang tot het recht voor burgers: toegang tot informatie, gelijke toegang tot het recht en toegang tot een effectief rechtsmiddel. Toegang tot informatie betekent dat mensen voldoende informatie krijgen over hun rechten en beslissingen en procedures die hen aangaan. Iedereen moet in gelijke mate toegang hebben tot het recht, zowel op papier als in de praktijk. Dat betekent dat rekening moet worden gehouden met de situatie waarin iemand zich bevindt. Zo is het wellicht nodig om maatregelen te nemen om mensen die niet digitaal vaardig zijn, goed te bereiken. En het recht moet mensen in staat stellen om inbreuken op mensenrechten en geschillen aan de orde te stellen. Dit gebeurt door de verantwoordelijke partijen aan te spreken, of dat nu een overheidsinstantie is of een private partij. Bovendien moeten procedures tot een vorm van rechtsherstel leiden, zoals een schadevergoeding of nieuwe beslissing.

Bescherming tegen inbreuken op rechten

Toegang tot het recht is dus meer dan toegang tot de rechter. Het gaat voor een belangrijk deel ook over garanties die beschermen tegen inbreuken op rechten.

Ongelijke informatiepositie

De overheid beschikt over steeds meer informatie over burgers. Overheidsdiensten hebben steeds meer mogelijkheden om die informatie met elkaar te delen en aan elkaar te koppelen. Maar voor burgers is het niet altijd duidelijk welke instantie wat van hen weet. En hoe dat effect heeft op beslissingen die over hen genomen worden. Burgers hebben inzicht in deze informatiestromen nodig om hun rechten te kunnen verwezenlijken. Ook is het niet altijd mogelijk om het verzamelen, delen en bewaren van gegevens aan te vechten. Vooral mensen die afhankelijk zijn van de overheid, zoals burgers uit sociaaleconomisch zwakkere groepen, ervaren de negatieve gevolgen van deze ongelijke informatiepositie.

Versnipperde en informele besluitvorming

De overheid heeft de mogelijkheid een aantal op zichzelf staande beslissingen te nemen die leiden tot een bepaalde uitkomst, bijvoorbeeld: toekenning van hulp in de huishouding. De toekenning volgt dus niet uit één besluit, maar uit een reeks besluiten. Het is in het bestuursrecht niet mogelijk om tegen het geheel aan beslissingen, gesprekken en afspraken in één keer bezwaar te maken. Het gevolg daarvan is dat burgers dan elk afzonderlijk besluit moeten aanvechten als zij het er niet mee eens zijn. Ook komt het voor dat er informele afspraken worden gemaakt, zodat geen sprake is van een besluit. Voor veel burgers is het onduidelijk hoe zij zich juridisch tegen informele afspraken over toekenningen of afwijzingen kunnen

verweren. Bij deze nieuwe besluitvormen weten burgers niet altijd welke rechten ze hebben of wat ze moeten doen om hun recht te halen.

Klachtafhandeling

Als burgers ontevreden zijn over een situatie in of met een gemeente, zorgt een toegankelijke interne klachtafhandeling er vaak voor dat zij niet een juridische procedure starten. Dat is gunstig, want een juridische procedure is duurder en kost meer tijd en energie. Uit onderzoek blijkt wel dat de wijze van klachtbehandeling en de effectiviteit ervan sterk verschilt per gemeente. Als meerdere partijen betrokken zijn, zoals de gemeente en verschillende zorgaanbieders, is het ook niet altijd duidelijk bij wie de burger precies moet zijn met zijn klacht. Begrijpelijke en volledige informatie, die de overheid proactief aanbiedt, speelt hierin een sleutelrol. De klachtprocedures moeten bovendien goed toegankelijk zijn voor iedereen, dus ook voor mensen die minder mondig zijn of over weinig middelen beschikken. En gemeenten moeten de kwaliteit van die procedures bewaken.

Dienstverlening door private partijen

Private partijen spelen een steeds grotere rol bij dienstverlening aan burgers. Bijvoorbeeld omdat zij zorg verlenen nadat de gemeente heeft besloten dat een burger daar recht op heeft. Ook zijn private partijen betrokken bij de digitalisering van overheidsdiensten, door bijvoorbeeld software of algoritmes te ontwikkelen en te onderhouden. Hoewel deze ontwikkelingen begrijpelijk zijn, is het minder duidelijk voor de burger wie er verantwoordelijk is voor de geleverde dienst of voor wijzigen of corrigeren van persoonlijke gegevens. Daarom is duidelijke informatie hierover belangrijk.

Verder heeft de overheid een belangrijke verantwoordelijkheid om burgers ook tegen elkaar te beschermen. De overheid heeft daarin een sturende rol en moet bijvoorbeeld regels stellen en deze handhaven. Ook levert de dienstverlening door private partijen soms problemen op bij de gang naar de rechter, omdat een deel van de procedure onder het bestuursrecht valt, maar vanwege uitvoering door de private partij een ander deel door de civiele rechter beoordeeld moet worden.

Particuliere initiatieven

Burgers of particuliere organisaties regelen ook zaken buiten de overheid om, zoals buurtbewoners die het groen in de wijk onderhouden. Dit wordt ook wel de ‘doe-democratie’ genoemd. Daarnaast verschijnen steeds meer online platforms, zoals Uber en AirBnB. Ook hierbij geldt dat de ontwikkelingen op zichzelf positief zijn, maar dat duidelijk moet blijven wat ieders rechten zijn, wie verantwoordelijk is en hoe en bij welke instantie iemand zijn recht kan halen. Bijvoorbeeld als iemand uitgesloten wordt van een particulier initiatief. Voldoende informatie en een onafhankelijke, toegankelijke en transparante geschillenbeslechting zijn essentieel om toegang tot het recht te realiseren.

Toegang tot de rechter voor iedereen

Rechtsbescherming door een onafhankelijke en onpartijdige rechter is één van de grondbeginselen van de rechtsstaat. Wie een probleem heeft dat raakt aan zijn rechtspositie, moet dit ter beoordeling kunnen voorleggen aan een onafhankelijke rechter.

Financiële drempels

De overheid heeft besloten tot verhoging van griffierechten – dat zijn kosten om een gerechtelijke procedure te starten – en hervorming van de gefinancierde rechtsbijstand, mede om de groeiende kosten van de rechtspraak beteugelen. Maar deze maatregelen hebben het risico dat zij drempels opwerpen voor burgers die het financieel niet breed hebben, of die niet zelfredzaam genoeg zijn. Toegankelijke informatie over rechtsbijstand moet beschikbaar zijn voor iedereen. Ook voor mensen die minder digitaal vaardig zijn, buiten de grote stad wonen of een beperking hebben. Wie bijstand nodig heeft om zijn recht te kunnen halen, moet daar toegang toe houden, ongeacht zijn (on)bekendheid met het rechtssysteem, of kenmerken als achtergrond, opleidingsniveau of economische status.

Grotere rol voor niet-rechterlijke instanties

Zaken die vroeger voor de rechter kwamen, kunnen nu vaak aan andere instanties worden voorgelegd. Denk bijvoorbeeld aan mediators, arbiters of procedures bij de geschillen- of huurcommissie. Geschillenbeslechting via niet-rechterlijke instanties is vaak goedkoper, sneller en effectiever dan de traditionele rechtspraak, maar heeft ook risico's. Alternatieve conflictbeslechting gaat vaak uit van zelfredzame burgers, maar niet iedereen is (even) zelfredzaam. Het risico bestaat ook dat mensen met een minder hoge opleiding, juridische kennis of sociale vaardigheden een minder goede uitgangspositie hebben in dit soort procedures. Ook zijn deze procedures lang niet altijd openbaar, waardoor toezicht op bijvoorbeeld de kwaliteit maar beperkt kan plaatsvinden.

Meer toegankelijke rechters

De rechtspraak neemt initiatieven om geschillenbeslechting door de rechter toegankelijker te maken. Zo zijn er pilots met rechters die spreekuur houden, of zitting houden in de wijk. Dit maakt procedures laagdrempeliger en sneller en daarmee de rechter toegankelijker.

Proactieve overheid

De overheid speelt een cruciale rol bij het garanderen van toegang tot het recht. Een proactieve overheid respecteert, beschermt en verwezenlijkt de mensenrechten. Zij voorkomt inbreuken op mensenrechten, de-escalereert bij beginnende conflicten en biedt toegankelijke geschillenbeslechting waar dat nodig blijkt te zijn. Ten slotte moet die proactieve overheid oog hebben voor iedereen, door mensen in kwetsbare situaties tijdig te identificeren en waar nodig compenserende maatregelen te nemen.

Aanbevelingen

Het College doet de volgende aanbevelingen om toegang tot het recht voor iedereen in Nederland mogelijk te maken:

1. Neem als overheid – zowel op centraal als lokaal niveau – een proactieve rol in rechtsbescherming, door de burger actief te informeren over zijn rechten.
2. Treed als overheid de-escalierend op bij een beginnend conflict met de burger en bied de burger daarbij alle relevante informatie om een gelijke(re) informatiepositie te creëren.
3. Garandeer dat burgers toegang hebben tot informatie, advies en onafhankelijke ondersteuning om hun rechten tegenover private partijen te kennen en te kunnen claimen.
4. Bied alle burgers in gelijke mate goede rechtsbescherming in het geval van een juridisch geschil. Doe dit onder andere door oplossingsgerichte en onafhankelijke geschillenbeslechting te bieden en de weg naar de onafhankelijke rechter open te laten.
5. Garandeer toegankelijke rechtsbijstand voor alle burgers. Doe dit onder andere door binnen het nieuwe stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand minimale criteria aan rechtshulp pakketten te hanteren, waaronder betaalbaarheid, gelijkheid en het faciliteren van een effectief rechtsmiddel.
6. Identificeer, door middel van onafhankelijk onderzoek, welke (groepen) mensen risico lopen om in mindere mate rechtsbescherming te genieten door maatschappelijke ontwikkelingen, zoals digitalisering, versnipperde regelgeving en de grotere nadruk op zelfredzaamheid van de burger.
7. Stel, in vervolg op aanbeveling 6, een actieplan op met concrete doelstellingen zodat (groepen) mensen, die het risico lopen op een mindere mate van rechtsbescherming, effectief rechtsbescherming kunnen genieten.



Inleiding

Het recht op toegang tot het recht speelt een sleutelrol bij de bescherming van mensenrechten. Het recht op toegang tot de rechter is cruciaal voor de bescherming en verwezenlijking van mensenrechten. Het College voor de Rechten van de Mens stelt toegang tot het recht centraal in zijn jaarlijkse rapportage over mensenrechten in Nederland. Het doet dit aan de hand van twee aspecten van dit recht. Het eerste is het recht van burgers te worden beschermd tegen inbreuken op hun mensenrechten. Het tweede is het recht op toegang tot de rechter.

Beschermen tegen inbreuken

Het eerste aspect van het recht op toegang tot het recht gaat over de vragen wat nodig is om ervoor te zorgen dat de mensenrechten voor iedereen worden verwezenlijkt en welke mechanismen nodig zijn om te voorkomen dat er een inbreuk op een recht wordt gemaakt. Een voorbeeld: iedereen heeft het recht op toegang tot informatie over voorzieningen die de gemeente biedt. Veel mensen vinden moeiteloos op de website van de gemeente alles wat ze willen weten over voorzieningen op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en zijn blij dat ze dit ook buiten de openingstijden van het gemeentehuis kunnen vinden. Maar hoe is dat voor mensen met een visuele of auditieve beperking? Weliswaar wordt hard gewerkt aan digitale toegankelijkheid van informatie voor iedereen, maar die is nog niet 100 procent. Tegelijkertijd is de hoeveelheid informatie en regels voor veel mensen ondoordringbaar. Zonder hulp lukt het hen niet informatie te vinden over de mogelijkheden voor zorg en ondersteuning door de overheid als zij die nodig hebben.

Er zitten veel dimensies aan het ‘beschermen tegen een inbreuk’: van wettelijke garanties tot het verschaffen van informatie die voor iedereen toegankelijk is. Het gaat enerzijds over handelingen die een overheid niet mag doen: geen persoonlijke informatie delen als niet aan alle wettelijke eisen is voldaan. Anderzijds gaat het over handelingen die de overheid juist wel moet doen: regelen dat persoonsgegevens goed zijn beschermd en uit zichzelf duidelijke en toegankelijke informatie verstrekken over voorzieningen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is.

In Nederland zijn er veel regels en procedures die eraan bijdragen dat de rechten van mensen worden verwezenlijkt. Toch blijkt in de praktijk dat niet alle mensen altijd toegang tot hun rechten hebben. Diverse factoren dragen daaraan bij. De overheid verwacht een grote mate van zelfredzaamheid van burgers, terwijl lang niet iedereen daar altijd toe in staat is. Dan is meer actie van de overheid nodig om ervoor te zorgen dat de mensenrechten van iedereen in de praktijk worden verwezenlijkt. Zo moet alle informatie over zorg en ondersteuning voor iedereen toegankelijk zijn, dus ook voor mensen met een beperking en mensen zonder een computer. Ook speelt mee dat private partijen een grotere rol spelen bij het verlenen van diensten, bijvoorbeeld op het terrein van zorg en ondersteuning. Niet altijd is duidelijk waar mensen terecht kunnen als de geleverde zorg van onvoldoende kwaliteit is.

Toegang tot de rechter

Als er ondanks de regels en procedures toch een inbreuk plaatsvindt of een recht niet wordt verwezenlijkt, is het tweede aspect van het recht op toegang tot het recht van belang. Dat is het recht op

toegang tot de rechter. Dit is op zichzelf een mensenrecht. Dit mensenrecht is onmisbaar om alle andere mensenrechten in de praktijk te garanderen. Het gaat over het recht een onafhankelijke instantie te laten beoordelen of er inderdaad een schending van een recht is geweest. En zo ja, wat voor rechtsherstel dan op zijn plaats is.

Er zijn in Nederland veel mogelijkheden om een geschil of een inbreuk op een mensenrecht aan de rechter of een andere vorm van geschillenbeslechting voor te leggen. Ook op dit punt hebben zich de afgelopen jaren veel ontwikkelingen voorgedaan. Er zijn bijvoorbeeld allerlei initiatieven om het makkelijker te maken geschillen aan rechterlijke en niet-rechterlijke instanties voor te leggen. Bij dat laatste hebben mensen vaak zelf een groter aandeel in de procedure en de uitkomst. Denk bijvoorbeeld aan mediation bij echtscheiding. In veel gevallen werkt dit prima. Tegelijkertijd is ook duidelijk geworden dat dit niet altijd zo is. Er zijn situaties waarbij de ene partij veel sterker staat dan de andere. Er zijn dan mechanismes nodig om die ongelijkheid te compenseren.

Complementariteit en wisselwerking

Toegang tot het recht omvat een verplichting voor de overheid om de rechten van mensen te respecteren, te beschermen en te verwezenlijken. De twee aspecten – bescherming tegen inbreuken en toegang tot de rechter – hebben invloed op elkaar. Een goed functionerend systeem dat inbreuken op mensenrechten voorkomt, leidt er waarschijnlijk toe dat mensen minder vaak naar de rechter stappen. De rechter – of andere vorm van geschillenbeslechting – beoordeelt individuele gevallen en stelt vast wat voor

rechtsherstel dan op zijn plaats is. In het geval een inbreuk op een recht wordt vastgesteld, blijkt of de oorzaak ligt in de regels of bijvoorbeeld in tekortschietende informatie of de uitvoeringspraktijk. Daarmee wordt duidelijk hoe zo iets in de toekomst kunnen worden voorkomen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 van deze rapportage gaat het College dieper in op de maatschappelijke ontwikkelingen die invloed hebben op toegang tot het recht en de reikwijdte van het recht op toegang tot het recht. Het College bespreekt dit recht aan de hand van drie kernelementen. Dit zijn het recht op informatie: kennen mensen hun rechten en weten zij wat zij kunnen doen om deze te verwezenlijken? Het tweede element is het recht op gelijke toegang tot het recht: is het recht wel voor iedereen ook in de praktijk toegankelijk? Het derde element is de toegang tot een effectief rechtsmiddel. Dat gaat over de vraag of er altijd een instantie is die een geschil over mogelijke inbreuk op een mensenrecht in behandeling kan nemen, en of een procedure bij die instantie leidt tot een oplossing van het probleem. Deze kernelementen vormen de leidraad voor de daarop volgende hoofdstukken.

Hoofdstuk 2 en 3 gaan in op de betekenis van toegang tot het recht voor de bescherming tegen inbreuken op rechten en het voorkomen van geschillen en ontwikkelingen rond toegang tot de rechter. In het laatste deel van de rapportage staan de slotopmerkingen en aanbevelingen.

ONDERZOEK:

HOE ERVAREN BURGERS TOEGANG TOT HET RECHT?

In de hoofdstukken staan een aantal resultaten van een onderzoek naar hoe burgers in Nederland de toegang tot het recht ervaren. Dit onderzoek is in maart 2019 uitgevoerd door Kantar Public in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens.

Kantar Public heeft een representatieve steekproef getrokken uit de steekproefbron NIPObase met ruim 105.000 personen van 18 jaar en ouder.

Door de steekproeftrekking en de weging komen de kenmerken van de steekproef overeen met een aantal belangrijke populatiekenmerken van de Nederlandse meerderjarige bevolking (seks, leeftijd, opleidingsniveau, sociale klasse en regio). Van de 1.700 benaderde respondenten hebben in totaal 994 respondenten de vragenlijst ingevuld, waarmee de respons uitkomt op 58%.

Aan de respondenten in het onderzoek is eerst een aantal algemene vragen gesteld over toegang tot het recht. In het bijzonder over het omgaan met de overheid, bedrijven en juridische zelfredzaamheid. Vervolgens kregen alle respondenten drie voorbeeldscenario's voorgelegd waarin ze een aantal zaken moeten regelen of geconfronteerd worden met een vorm van een geschil: 1) het aanvragen van huishoudelijke hulp, 2) het laten verwijderen van online beschuldigingen, en 3) het verdedigen van het recht op demonstratie. Aan de hand van deze drie scenario's hebben de respondenten ingeschat in hoeverre ze beschikken over verschillende vormen van kennis, kunde en ondersteuning die ze kunnen gebruiken om de desbetreffende situatie op te lossen.

¹ Om de resultaten overzichtelijk te kunnen presenteren worden de respondenten in drie opleidingsniveaus onderverdeeld: *Lageropgeleid* (geen onderwijs \ Basisonderwijs; lbo \ vbo \ vmbo (kader- en beroepsgerichte leerweg) \ mbo 1), *Middenopgeleid* (mavo \ eerste 3 jaar havo en vwo \ vmbo (theoretische en gemengde leerweg); mbo 2, 3, 4 of mbo oude structuur; havo en vwo bovenbouw \ hbo- \ wo-propedeuse) en *Hogeropgeleid* (hbo- \ wo-bachelor of kandidaats; hbo- \ wo-master of doctoraal).



1 Het recht op
toegang tot het recht

Toegang tot het recht is een breed begrip, dat meer omvat dan alleen toegang tot de rechter of een andere vorm van geschillenbeslechting. Toegang tot het recht biedt ook preventief bescherming, bijvoorbeeld door mensen proactief op hun rechten te wijzen, zodat zij daar gebruik van kunnen maken. Het gaat om een heel spectrum aan rechten van burgers en verplichtingen voor de overheid en private partijen. Zelfs als toegang tot het recht op papier goed is geregeld, blijken er in de praktijk vaak allerlei belemmeringen te bestaan.

In dit eerste hoofdstuk laat het College zien wat het recht op toegang tot het recht inhoudt. Het doet dit door eerst een aantal ontwikkelingen te schetsen die

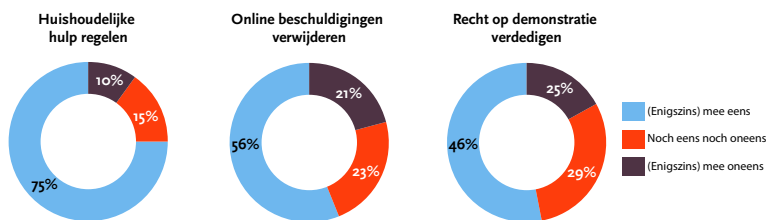
van invloed zijn op toegang tot het recht. Vervolgens beschrijft het College drie kernelementen van dit mensenrecht: toegang tot informatie, gelijke toegang tot het recht en toegang tot effectieve rechtsmiddelen. Deze elementen zijn het fundament van het recht op toegang tot de rechter en andere vormen van geschillenbeslechting. Bovendien vormen ze de basis voor de verwezenlijking van mensenrechten in algemene zin. Welke ontwikkelingen en initiatieven beïnvloeden het recht op toegang tot het recht in Nederland? Deze drie genoemde elementen vormen een leidraad voor deze rapportage. Op die manier wordt duidelijk wat toegang tot het recht concreet betekent voor rechthebbenden.

RESULTATEN ONDERZOEK: BESCHIKKEN BURGERS OVER EEN NETWERK VOOR HULP?

De meeste respondenten kunnen een vriend of kennis vragen om advies als ze in een situatie terecht komen waarin ze verschillende handelingen moeten uitvoeren om 'hun recht te halen'. Hoe ongebruikelijker de situatie (het verdedigen van het recht op demonstratie is ongebruikelijker dan het regelen van huishoudelijke hulp), hoe groter het percentage respondenten dat geen vrienden of

kennissen kan vragen om advies. In die situaties zullen meer respondenten het zelf moeten oplossen of worden ze afhankelijk van professionele hulp. Opvallend is dat er weinig verschillen zijn tussen verschillende groepen, zoals tussen hoger- en lageropgeleiden of tussen ouderen en jongeren.

Zie pagina 16 voor een uitleg over het onderzoek.



Beschikken burgers over een netwerk dat ze kunnen raadplegen als ze hulp nodig hebben? Bijvoorbeeld als ze een overheidsdienst willen aanvragen of als ze geconfronteerd worden met een juridisch conflict? De respondenten in het onderzoek hebben per scenario geantwoord op de stelling: 'Ik kan vrienden of kennissen vragen voor advies'.

1.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Terugtrekkende overheid

De overheid neemt op verschillende terreinen minder taken op zich en legt steeds meer verantwoordelijkheden bij de burger, bijvoorbeeld in de zorg. Private partijen voeren taken uit die voorheen bij de overheid lagen. Er is bovendien een scala aan particuliere initiatieven op lokaal niveau. Enerzijds is deze ontwikkeling ingegeven door de noodzaak te bezuinigen op overheidsuitgaven, anderzijds door de idee dat mensen zich grotendeels zelf kunnen redden en anders vaker een beroep kunnen doen op hun sociale netwerk. Meer ruimte voor particuliere initiatieven geeft burgers mogelijkheden hun leven in te richten zoals zij dat willen. Zo geeft meer keuze bij het organiseren van zorg en ondersteuning, hen meer regie en zeggenschap. Maar niet iedereen blijkt altijd in staat om aan deze ‘participatiesamenleving’ en de ‘doe-democratie’ mee te doen.

Nadruk op zelfredzaamheid van mensen

De kleinere rol van de overheid en de nadruk op zelfredzaamheid heeft gevolgen voor de verwezenlijking van mensenrechten. Mensen moeten steeds meer zelf informatie zoeken over hun rechten en plichten, omgaan met alle informatie die op hen afkomt en deze kunnen begrijpen en verwerken. Als er geschillen of problemen zijn met zorg of persoonlijke financiën, wordt iedereen geacht deze zelf op te lossen en zelf de weg te vinden in de diverse regelingen, systemen en voorzieningen.² De eisen die de overheid aan burgers stelt en de verwachtingen die zij van hen heeft, gaan niet per definitie gepaard met een eenvoudiger en toegankelijker overheid. Regels worden ingewikkelder en overlappen regelmatig.³

Digitalisering van overheidsdiensten

Overal in de samenleving zijn de gevolgen van digitalisering merkbaar. Ook de overheid digitaliseert veel diensten, zoals online de belastingaangifte invullen of een toeslag, uitkering of vergunning aanvragen. Voor veel mensen maakt digitalisering de dienstverlening door de overheid sneller en toegankelijker. Voor mensen zonder computer of een gebrek aan digitale vaardigheden en voor mensen met een taalachterstand is de digitale dienstverlening van de overheid juist ingewikkelder. Sommigen hebben moeite om digitale formulieren te begrijpen en in te vullen. Zij krijgen foutmeldingen als ze verkeerde waarden invullen, weten niet wat ze fout doen en laten het erbij zitten. Als er onvoldoende andere mogelijkheden zijn, of als er onvoldoende hulp is bij het invullen, hebben mensen geen toegang tot rechten en voorzieningen.

Relatie tussen overheid en burger formeler

Rechtsregels en formele procedures bepalen steeds meer de verhouding tussen overheid en burger. Deze ontwikkeling is weliswaar niet nieuw, maar belangrijke taken zijn overgeheveld van het Rijk naar gemeenten. Dat is een nieuwe dimensie, die gevolgen heeft voor toegang tot het recht. Nieuwe wetten en regels hebben ingrijpende gevolgen voor, onder meer aanspraak op voorzieningen voor zorg en ondersteuning en de beslechting van geschillen daarover. In die situaties valt de overheid vaak terug op juridische regels en

2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: WRR 2017, p. 19.

3 Raad van State (RvS), *Jaarverslag 2017*, Den Haag: RvS 2018, p. 32.

procedurele vereisten. Burgers moeten de juiste papieren aanleveren, binnen de juiste termijnen bezwaren indienen en op de juiste aspecten van besluitvorming procederen. Dat de overheid zich aan regels houdt, is nodig in het belang van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Maar die regels en een te formalistische werkwijze vormen in bepaalde gevallen een obstakel voor maatwerk en een efficiënt werkende overheid.

Maatwerk heeft belangrijke voordelen, omdat de overheid inspeelt op de situatie van individuele burgers. Er kleven ook nadelen aan: als gemeenten veel beleidsvrijheid krijgen, is het voor mensen niet altijd duidelijk waar zij precies recht op hebben. Ook is er een risico op willekeur bij de besluitvorming. Van belang is dat mensen weten waar zij aanspraak op kunnen maken, dat hun rechten duidelijk zijn vastgelegd, en dat duidelijk is binnen welke marges de overheid haar beleid uitvoert.⁴

Toename verschillende vormen van rechtsbescherming

Het aantal instanties voor rechtsbescherming is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Het gaat om niet-rechterlijke instanties die rechten en plichten van burgers vaststellen of uitspraken doen als er een geschil is tussen burgers onderling, of tussen burgers en de overheid. Taken die traditioneel bij de rechtspraak lagen, zijn overgenomen door instanties zoals het Openbaar Ministerie, arbiters, geschillencommissies en private partijen. Daarnaast experimenteert de rechtspraak zelf met nieuwe, laagdrempelige procedures. Initiatieven als de Spreekuurrechter in Groningen, de Wijkrechter in Den

Haag en de Regelrechter in Rotterdam bieden oplossingen bij juridisch eenvoudige zaken.

Ook zijn er veel meer instanties gekomen voor juridisch advies. Denk aan het Juridisch Loket, wets- en rechtswinkels, vakbonden of rechtsbijstandsverzekeraars, maar ook aan websites zoals rechtwijzer.nl of consuwijzer.nl. Hoewel deze voorzieningen voor veel mensen uitkomst bieden, mag er niet van worden uitgegaan dat deze mogelijkheden voor iedereen bereikbaar zijn of tot een oplossing leiden.

Minder vaak naar de rechter

De regering stelt zich op het standpunt dat mensen te vaak en te gemakkelijk naar de rechter stappen. Het beleid is er daarom op gericht het aantal rechtszaken terug te dringen. In een brief over de contouren voor de herziening van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand schrijft de minister voor Rechtsbescherming dat het kabinet onder meer ‘steviger gaat inzetten op het voorkomen van onnodige procedures door inzet van meer informele procedures’.⁵

De afgelopen jaren zijn diverse projecten van start gegaan om geschillen te voorkomen. Zo lopen bij diverse bestuursorganen projecten waar mensen bij een klacht-, bezwaar- of beroepschrift mondeling worden benaderd in plaats van schriftelijk. Een voorbeeld hiervan is het project Prettig Contact met de Overheid. Bij deze zogenoemde ‘informele aanpak’ neemt de ambtenaar snel en persoonlijk (telefonisch) contact op met de betrokken burger(s) en bespreekt met hem de behandeling van zijn klacht of bezwaar. Het doel is het sneller oplossen van geschillen door goed met burgers te communiceren over wat zij

precies willen bereiken en hoe dat het best behandeld kan worden.⁶

1.2 Toegang tot informatie

Het recht op informatie houdt in dat mensen het recht hebben informatie te zoeken, te ontvangen en te vergaren. Dit recht verplicht de overheid om informatie beschikbaar en toegankelijk te maken. Voor toegang tot het recht betekent dit dat burgers moeten kunnen weten wat hun rechten inhouden en hoe ze hun rechten kunnen verwezenlijken. Zij hebben ook recht op informatie over beslissingen of handelingen die gevolgen hebben voor hun rechten. Toegang tot informatie is een belangrijk aspect van toegang tot het recht. Tijdige toegang tot duidelijke informatie over rechten en voorwaarden voor toegang daartoe voorkomt conflicten in een latere fase.⁷

Informatie over rechten

Burgers moeten kunnen weten welke rechten ze hebben. Dat betekent vanzelfsprekend dat de overheid de documenten waar die rechten in staan, openbaar en beschikbaar maakt voor iedereen. Die documenten zijn vaak wel beschikbaar, maar publicatie alleen is niet voldoende. De informatie moet op een voor alle burgers toegankelijke manier te vinden zijn en ze moeten in staat zijn die te begrijpen – waar nodig met ondersteuning. De overheid heeft een taak om die vaardigheid in zijn algemeenheid te bevorderen. Zij kan dat doen via onderwijs van burgers en van de

professionals die de taak hebben hen te helpen. Ook deze professionals moeten in staat zijn om burgers uit te leggen wat hun rechten zijn.

Informatie over beslissingen

Burgers moeten weten en begrijpen dat de overheid een beslissing neemt of een handeling verricht die gevolgen heeft voor de verwezenlijking hun rechten. Wanneer overheidsorganisaties persoonlijke informatie van burgers uitwisselen, onderling of met andere private partijen en soms zonder dat die burgers ervan op de hoogte zijn, raakt dat het recht van burgers op bescherming van persoonsgegevens.⁸ Hun privacy wordt aangetast en zij kunnen daar dan dus niet tegen protesteren. Het kan ook zo zijn dat burgers wel weten dat de overheid bepaalde beslissingen neemt, maar zich niet realiseren dat dit gevolgen heeft voor hun rechten.

4 College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland. Jaarlijkse Rapportage van het College voor de Rechten van de Mens* 2015, p. 47-48.

5 *Kamerstukken II* 2018/19, 31 753, 155, p. 12.

6 Beschikbaar via <https://www.prettigcontactmetdeoverheid.nl/bezwaarprocedures>.

7 Rapport Commissie-Wolfsen, *Herijking rechtsbijstand - Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*, 2015, p. 18, en pp. 128-130; Prof. mr. M. Scheltema, *Advies integrale geschillenbeslechting in het sociaal domein*, 2017 en de reactie van het College voor de Rechten van de Mens, *Reactie van het College voor de Rechten van de Mens op het 'Advies integrale geschillenbeslechting in het sociaal domein'*, 2017.

8 Zie Raad van State, *Ongevraagd Advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtstatelijke verhoudingen*, *Kamerstukken II* 2017/18, 26 643, nr. 557, 31 augustus 2018.

Dit is bijvoorbeeld het geval als burgers op informele wijze te horen krijgen dat ze niet in aanmerking komen voor een bepaalde voorziening, of wanneer de inhoud van die voorziening niet in een formeel besluit wordt vastgelegd. Burgers realiseren zich niet dat ze een formeel besluit nodig hebben om in bezwaar en beroep te gaan.⁹ Dat kan de toegang tot het recht beperken.

Informatie over procedures

Ook moeten burgers weten welke weg ze moeten bewandelen om hun recht te halen. Daarvoor hebben ze voldoende informatie nodig over manieren van geschillenbeslechting, het proces en de mogelijke uitkomsten. Ook hier geldt dat die informatie voor burgers toegankelijk en begrijpelijk moet zijn en dat ze waar nodig ondersteuning moeten krijgen om die informatie te begrijpen. Juist omdat juridische procedures vaak complex zijn, is toegankelijke informatie en ondersteuning vooraf essentieel.

⁹ In de rechtspraak is gepoogd hier een oplossing voor te vinden door de overheid in bepaalde gevallen te dwingen een formeel besluit te nemen. Centrale Raad van Beroep (CRvB), 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1491.

1.3 Gelijke toegang tot het recht

Het recht op gelijke toegang tot het recht is het tweede element in de analyse van het College. Iedereen heeft het recht zijn mensenrechten uit te oefenen. Het recht op gelijke toegang tot het recht betekent dat geen onderscheid gemaakt mag worden op basis van gronden zoals ras, geslacht, religie, etnische achtergrond, politieke overtuiging, seksuele gerichtheid, handicap, noch op basis van welstand en vermogen.

Formele gelijkheid

De overheid moet zorgen dat iedereen gelijk is voor de wet en dat wetten en regels iedereen in gelijke mate beschermen. Dat betekent dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden, en ongelijke gevallen ongelijk naar mate van het verschil. Toch lijken regels op papier soms voor iedereen gelijk, terwijl ze in de praktijk bepaalde groepen disproportioneel raken. Dat geldt bijvoorbeeld voor regels over schuldhulpverlening: in sommige gemeenten wordt de schuldhulpverlening vormgegeven als overeenkomst en niet als beschikking, waardoor het bestuursrecht niet van toepassing is. Dat heeft gevolgen voor de stappen die iemand moet ondernemen als hij het niet eens is met de afspraken. Een ander voorbeeld: afwijzing voor toegang tot de maatschappelijke opvang gebeurt vaak mondeling en niet schriftelijk. Het gevolg is dat er geen bezwaar en beroep mogelijk is tegen deze afwijzing. Beide situaties lijken op papier iedereen gelijk te raken, maar treffen in de praktijk enkel mensen die deze voorzieningen nodig hebben. Omdat dit hoofdzakelijk mensen uit lagere sociaaleconomische groepen zijn, kan dit tot rechtsongelijkheid leiden.

Gelijkheid in de praktijk

Burgers worden op verschillende manieren gehinderd bij toegang tot hun recht. Sommige groepen mensen hebben daar meer last van dan andere. Barrières kunnen fysiek zijn, zoals wanneer mensen met een beperking een gebouw waar rechtshulpinstanties gevestigd zijn moeilijk kunnen bereiken of niet zelfstandig naar binnen kunnen vanwege een mobiliteitsbeperking. Sommigen gaan niet in verzet tegen een strafbeschikking van het Openbaar Ministerie omdat ze de gevolgen daarvan niet overzien vanwege hun verstandelijke beperking. Soms is informatie over procedures alleen digitaal beschikbaar, terwijl niet iedereen over de benodigde digitale vaardigheden beschikt. Bepaalde groepen mensen ervaren financiële barrières, omdat proceskosten te hoog zijn, ze geen advocaat kunnen betalen en/of niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtshulp. Bovendien kunnen procedures dusdanig complex zijn dat ze voor sommige mensen onbegrijpelijk zijn. In al deze gevallen hebben burgers op papier wel toegang tot het recht of toegang tot de rechter, maar blijken er praktische belemmeringen te bestaan.

Daadwerkelijk gelijke toegang tot het recht voor iedereen vereist dat rekening wordt gehouden met mensen in een kwetsbare situatie, zoals mensen met een beperking. Dat geldt altijd en overal. Specifiek bij gebouwen en websites van de overheid en plekken waar eerstelijns juridische hulp te vinden is.

1.4 Toegang tot een effectief rechtsmiddel

Het derde element van het recht op toegang tot het recht is: toegang tot een effectief rechtsmiddel. Staat er bij een inbreuk op rechten een effectief rechtsmiddel ('effective remedy') open? Of in andere woorden: is er een mogelijkheid een beweerde inbreuk op mensenrechten aan een onafhankelijke instantie voor te leggen? Essentieel is dat de inhoud van het recht daadwerkelijk aan de orde komt en dat antwoord wordt gegeven op de vraag of er een inbreuk op een recht heeft plaatsgevonden. En leidt de procedure tot rechtsherstel? Oftewel: als burgers op de hoogte zijn van hun rechten en de procedures, en als er geen obstakels zijn om toegang te krijgen tot die procedures, kan die procedure de inbreuk op het recht inderdaad herstellen? Ook dat is van belang voor de effectiviteit.

Is er een procedure?

'Effectief rechtsmiddel' is een breed begrip. Eerst en vooral betekent het dat de overheid ervoor moet zorgen dat er procedures zijn, zodat mensen altijd mogelijke inbreuken op of schendingen van mensenrechten aan de orde kunnen stellen.¹⁰ Vaak komt dit neer op toegang tot de rechter, maar ook andere instanties kunnen daadwerkelijk en doeltreffend een effectief rechtsmiddel bieden.¹¹ Toegang tot de rechter is ook belangrijk wanneer er geen mensenrechten aan de orde zijn, maar rechten of plichten van burgers onder nationaal recht: het bestuursrecht, strafrecht of burgerlijk recht, ook wel civiel recht genoemd. Afhankelijk van het type recht en de procedure bestaan aparte waarborgen om het recht op een eerlijk proces te garanderen. En ieder rechtsgebied geeft een eigen invulling aan het recht op toegang tot de rechter.¹²

Effectieve rechtsmiddelen tegen inbreuken op mensenrechten bestaan ook buiten procedures voor de rechter, zoals bestuurlijke geschillenbeslechting (bezwaar en administratief beroep) en quasi-juridische klachtprocedures,¹³ evenals arbitrage en mediation. Alternatieve geschillenbeslechting is vaak laagdrempeliger, goedkoper en informeler dan de rechter en is daardoor vaak toegankelijker voor burgers. Bij deze procedures moeten transparantie en onpartijdigheid wel voldoende zijn gewaarborgd.

¹⁰ Zie VN-Mensenrechtencomité, *The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant*, General Comment nr. 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13 (2004), par. 15, EHRM 10 mei 2001, nr. 29392/95 (*Z. en anderen t. het Verenigd Koninkrijk*) en in het algemeen Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), *Handboek betreffende Europese wetgeving inzake de toegang tot het recht*, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2016, p. 105 e.v.

¹¹ Art. 47 van het EU-Handvest is strikter en spreekt van 'voorziening in rechte', wat volgens de FRA neerkomt op toegang tot de rechter.

¹² Zie o.a. de uitleg van art. 14, lid 2 en 3 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) door het VN-Mensenrechtencomité artikel 14, *Right to equality before courts and tribunals and to fair trial*, General Comment nr. 32, CCPR/C/GC/32 (2007).

¹³ Het FRA noemt in dat kader onder andere de nationale mensenrechteninstellingen, de ombudsman en gespecialiseerde instanties zoals de arbeidsinspectie en instituties voor privacybescherming, zie FRA Handboek (*supra* noot 10), p. 48.

Is er iemand aan te spreken?

'Effectief' betekent ook dat rechtsmiddelen beschikbaar moeten zijn om inbreuken op rechten door de overheid aan te vechten. Denk bijvoorbeeld aan handelingen van de politie jegens een arrestant of de beslissing van een burgemeester om een demonstratie te verbieden. Het is essentieel dat een onafhankelijke rechter deze overheidshandelingen beoordeelt. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld klachten over thuiszorg, die in eerste instantie door de gemeente en zorgverlener moeten worden afgehandeld: als burgers hier niet tevreden over zijn, moeten zij toegang hebben tot de rechter.

De overheid moet er ook voor zorgen dat er rechtsmiddelen beschikbaar zijn in het geval van inbreuken op mensenrechten door andere burgers.¹⁴ Mensenrechtenverdragen roepen alleen direct verplichtingen in het leven voor de overheid ten aanzien van burgers, maar niet voor burgers ten aanzien van elkaar. Private partijen en individuele burgers kunnen echter wel degelijk elkaars rechten inperken: bijvoorbeeld wanneer een werkgever een arbeidsovereenkomst van een werknemer niet verlengt vanwege haar zwangerschap, of bij huiselijk geweld door een partner of verzorger. Enkel procedures opzetten is niet toereikend: het is ook noodzakelijk om mensenrechten in nationale wetgeving nader vorm te geven en te reguleren. Op die manier kan mensenrechtenbescherming effectief zijn in de relaties tussen burgers onderling. Een goed voorbeeld hiervan is de Algemene wet gelijke behandeling.

Deze wet verplicht private partijen – zoals werkgevers en bedrijven die goederen of diensten aanbieden – om niet te discrimineren op grond van bijvoorbeeld ras, geslacht, godsdienst of handicap.

Wat komt in het proces aan de orde?

Het rechtsmiddel is effectief als burgers het onderliggende mensenrechtelijke probleem aan de orde kunnen stellen.¹⁵ Die effectiviteit komt bijvoorbeeld in gevaar als een rechter zich in een geschil alleen mag buigen over de procedurele kanten daarvan en niet over de inhoud. Het betekent ook dat de internationale mensenrechten die aan de orde zijn daadwerkelijk in de procedure ingeroepen moeten kunnen worden. Ofwel direct, ofwel omdat ze zijn omgezet in nationaal recht.¹⁶ De rechter moet kunnen toetsen of de internationaal gegarandeerde mensenrechten zijn nageleefd.

¹⁴ EHRM 19 maart 1985, nr. 8978/90 (*X en Y t. Nederland*) en EHRM 28 oktober 1998, nr. 23452/94 (*Osman t. het Verenigd Koninkrijk*). Zie ook VN-Mensenrechtencomité, GC 31 (*supra* noot 10), par. 8.

¹⁵ EHRM 26 oktober 2000, nr. 30210/96 (*Kudla t. Polen*), par. 157 en het FRA Handboek (*supra* noot 10), p. 116 e.v.

¹⁶ Zie o.a. VN-Mensenrechtencomité, GC 31 (*supra* noot 10), par. 13.

Is rechtsherstel mogelijk?

Toegang hebben tot een 'effectief rechtsmiddel' betekent ook dat dat rechtsmiddel effectief rechtsherstel moet bieden.¹⁷ Met andere woorden: een procedure moet ook tot een resultaat leiden dat het geschil daadwerkelijk oplost. Wanneer een inbreuk op rechten heeft plaatsgevonden, moet het die inbreuk herstellen. Als het rechtsmiddel geen oplossing biedt voor de onderliggende vraag, is de procedure vanuit het perspectief van de burger zinloos. Procedures mogen ook geen onredelijke vertraging oplopen, omdat het mogelijke gevolg daarvan is dat herstel niet meer mogelijk is.

Rechtsherstel kan diverse vormen aannemen. Financiële compensatie, zoals een schadevergoeding, is één van de opties. Andere mogelijkheden zijn om een handeling of beslissing terug te draaien, goederen terug te geven of openbare excuses aan te laten bieden door degene die verantwoordelijk is voor de inbreuk. In sommige gevallen is het op zijn plaats om via een rechterlijke uitspraak vast te laten stellen dat een bepaald handelen onrechtmatig was.¹⁸ Burgers hebben belang bij rechtsherstel. Welke vorm van rechtsherstel toereikend is, hangt af van de aard van het recht en het soort inbreuk.

¹⁷ Zie EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09 (*M.S.S. t. België en Griekenland*), par. 291.

¹⁸ VN-Mensenrechtencomité, GC 31 (*supra* noot 10), par. 16, EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru t. Roemenië*), EHRM 10 september 2010, nr. 31333/06 (*McFarlane t. Ierland*) en EHRM 10 januari 2012, nrs. 42525/07 en 60800/08 (*Anayev en anderen t. Rusland*).



Peter Visser

‘Vooral de traagheid en onduidelijkheid van de overheid zijn verschrikkelijk’

INTERVIEW

Bloembollenhandelaar Peter Visser raakte baan en huis kwijt. Eén gemeente schreef hem zonder waarschuwing uit de Basisregistratie Personen (BRP), een andere weigerde hem een daklozenuitkering. Hij slaapt in de daklozenopvang, bij een kennis of in auto's. 'Ik wil weer onderdeel van het leven worden.'

Peter Visser raakte huis en inkomen kwijt

Peter Visser (62) had dubbel pech: hij verloor zijn baan in de bloembollenhandel en raakte vanwege een scheiding ook zijn huis in Sassenheim kwijt. Hij trok in bij familie in Krimpenerwaard, vlakbij Gouda. Daar schreef hij zich in bij de gemeente op het adres van zijn nicht. Na een maand of drie ging hij weg bij zijn nicht, maar stapte hij wel naar de gemeente Krimpenerwaard voor een uitkering. 'Daar zeiden ze: u komt hier niet vandaan en u bent niet economisch aan ons gebonden. We raden u aan om naar Gouda te gaan.'

Poortwachtersgesprek

In Gouda vond Visser onderdak bij het Leger des Heils. Als je daar zeven nachten slaapt, zou je een postadres moeten krijgen. 'En dat is nodig voor een daklozen- of bijstandsuitkering.' Inderdaad volgde een 'poortwachtersgesprek' waarbij alles in orde leek te

zijn; alle benodigde papieren werden verwerkt. 's Middags werd hij tot zijn verbazing gebeld met de korte mededeling dat er van een daklozenuitkering en postadres werd afgezien, omdat Visser niet economisch gebonden is aan de stad. Van een officiële afwijzing of onderbouwing was geen sprake.

In de dagopvang voor daklozen ontmoette hij een straatadvocaat, een onafhankelijk belangenbehartiger voor daklozen. 'Die heeft een aantal gesprekken met ambtenaren gevoerd, maar dat haalde allemaal niks uit', vertelt Visser. Er gingen twee maanden voorbij zonder dat er verandering kwam in zijn situatie. 'Intussen zat ik tussen de verslaafden, met vechtpartijtjes en iemand die dagen in een psychose zat. De straatadvocaat gaf me een boekwerk van de VNG, dat ik ging doorspitten. Wat bleek: de Nederlandse Staat schrijft voor dat iemand die dakloos is, recht heeft op een daklozenuitkering. Die moet iedere gemeente verstrekken.'

Uitgeschreven

Visser stelde in december 2018 met hulp van de straatadvocaat een bezwaarschrift op. De reactietermijn is zes weken. Maanden later heeft hij nog steeds niets gehoord van de gemeente Gouda. Ook de maatschappelijk begeleider en zelfs een 'zorgmarinier' van de gemeente bogen zich over de kwestie, zonder resultaat.

Eind 2018 kreeg Visser wel een andere brief, van de gemeente Krimpenerwaard. Daarin werd aangekondigd dat hij zijn postadres zou kwijtraken, omdat die tijdelijk wordt afgegeven. Daarmee zou ook zijn inschrijving in het Basisregistratie Personen verloren gaan. Samen met de straatadvocaat ging hij

langs bij de gemeente Krimpenerwaard en sprak in goed overleg met de ambtenaar af: zo lang het bezwaar in Gouda liep, mocht het postadres blijven. Maar toen Visser wilde inloggen op zijn DigiD-account, bleek die geblokkeerd. De gemeente had hem eind november al uitgeschreven, zonder dat te vertellen. 'Als dat gebeurt kun je niets meer, want zonder BRP en DigiD kun je nergens meer bij.'

Tussen wal en schip

Onlangs heeft Visser een BRP-inschrijving in Gouda kunnen regelen via het adres van een kennis van de dagbesteding. Maar een uitkering heeft hij nog steeds niet. 'Overdag zit ik in La Place. Meestal slaap ik in een auto en af en toe op dat postadres. Ik leef tussen wal en schip. Je zou denken dat we het in Nederland allemaal goed geregeld hebben, maar mijn leven staat al anderhalf jaar op zijn kop.' Hij heeft niets meer: geen geld, geen huis, geen inkomen, zijn leven is 'zo groot als een postzegel.' In de overheid heeft hij geen vertrouwen meer. 'Vooral die traagheid en onduidelijkheid zijn verschrikkelijk. Maar hij is een positief ingesteld mens, en dat houdt hem op de been, zegt hij. 'Ik blijf solliciteren, in de hoop dat alles goed komt. Ik wil weer onderdeel worden van het leven. Dat is me nu afgenomen.'



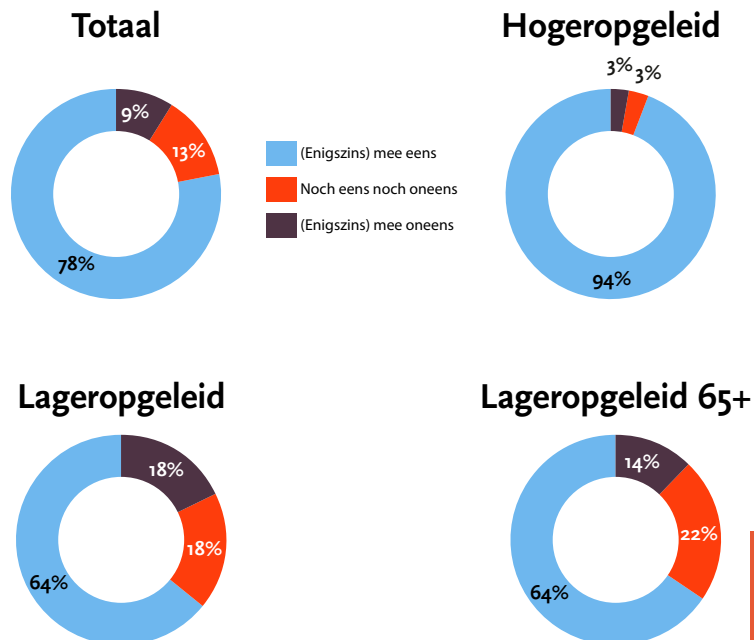
2 Bescherming tegen inbreuken op mensenrechten

RESULTATEN ONDERZOEK: BEGRIJPEN BURGERS DE INFORMATIE VAN DE OVERHEID?

Een overgrote meerderheid van de respondenten vindt de inhoud van de brieven en e-mails die ze van de overheid ontvangen duidelijk. Het redelijk lage percentage respondenten dat wel moeite heeft met het begrijpen van deze informatie, bevindt zich met name in de groep lageropgeleiden. 18% van de

lageropgeleide respondenten kan zich niet vinden in de stelling. Ter vergelijking, vrijwel alle hogeropgeleide respondenten geven aan dat ze de inhoud van de brieven en e-mails wel begrijpen. Leeftijd lijkt een beperkte rol te spelen: de verschillen tussen de leeftijdsgroepen zijn klein.

Zie pagina 16 voor een uitleg over het onderzoek.



Bijna dagelijks ontvangen burgers belangrijke informatie van de overheid. Kunnen burgers deze informatie ook goed begrijpen? De respondenten in het onderzoek hebben geantwoord op de stelling: 'Ik begrijp de inhoud van de brieven en e-mails die ik van de overheid ontvang'.

Voorzien in waarborgen tegen ongerechtvaardigde inbreuken op mensenrechten is een belangrijk aspect van toegang tot het recht. Dat kwam in het vorige hoofdstuk aan de orde. De overheid is verplicht om burgers te beschermen tegen inbreuken op hun mensenrechten, onder meer door die inbreuken zoveel mogelijk te voorkomen. In dit hoofdstuk komen diverse aspecten van die verplichting aan de orde. Hoe komen beslissingen tot stand die gevolgen hebben voor mensenrechten? Op welke manier handelt de overheid? Het hoofdstuk gaat in op inhoudelijke en procedurele vragen die daarmee samenhangen: in hoeverre zijn de rechten van burgers uitgangspunt of toetssteen bij besluitvorming? Zijn hun rechten in elke fase goed beschermd? Hebben burgers voldoende gelegenheid om deel te nemen in de besluitvorming? Hebben zij de mogelijkheid om de overheid of andere verantwoordelijke partijen aan te spreken als hun rechten niet goed zijn beschermd? Dit hoofdstuk laat zien hoe de algemene ontwikkelingen die in het eerste hoofdstuk zijn geschetst, gevolgen hebben voor de bescherming tegen inbreuken op mensenrechten.

2.1 Ongelijke informatiepositie

Veel regels en systemen van de overheid zijn ingewikkelder geworden en moeilijker te begrijpen voor burgers. De overheid gaat uit van zelfredzaamheid van burgers en van hun capaciteit om de regels en systemen te begrijpen en ermee om te kunnen gaan. Dat vraagt dus om maatregelen voor mensen met een beperking en mensen met minder of geen digitale vaardigheden. Deze maatregelen moeten ervoor zorgen dat zij ook toegang houden tot informatie en dienstverlening van de overheid. Tegelijkertijd beschikt de overheid over steeds meer informatie over burgers, over meer mogelijkheden

verschillende gegevens te combineren en die tussen verschillende onderdelen van de overheid uit te wisselen. De overheid gebruikt deze informatie als basis voor beleid of voor specifieke maatregelen. Bijvoorbeeld om fraude en criminaliteit te bestrijden of om problematische schulden vroegtijdig te signaleren.¹⁹

Privacy, gegevensdeling en gegevensbescherming

Persoonlijke gegevensdeling tussen verschillende onderdelen van de overheid is soms noodzakelijk om effectief te handelen: tijdig problematische schulden signaleren helpt bijvoorbeeld huisuitzettingen te voorkomen, en door fraude met zorggelden te voorkomen kan dat geld effectiever worden ingezet voor het daadwerkelijk verlenen van zorg. Daarom initieert de overheid steeds meer mogelijkheden voor samenwerking. Er zijn meer vaste samenwerkingsverbanden en meer ad hoc mogelijkheden. Tegelijkertijd staat delen en bewerken van gegevens soms op gespannen voet met bijvoorbeeld het recht op bescherming van privacy of rechtsgelijkheid.

De samenwerkingsverbanden moeten daarom extra alert zijn om mogelijke inbreuken op mensenrechten.

De zogeheten ‘Veiligheidshuizen’ zijn een voorbeeld van al bestaande samenwerkingsverbanden. Hierin werken gemeenten, partners uit de strafrechtketen en de zorgketen samen bij de aanpak van huiselijk geweld, criminaliteit en overlast.²⁰

19 Zie bijvoorbeeld de voorgestelde Wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens, beschikbaar via https://www.internetconsultatie.nl/uitwisseling_persoonsgegevens_schuldhulpverlening.

20 Zie voor een omschrijving <https://www.om.nl/onderwerpen/veiligheidshuizen>.

Binnen die Veiligheidshuizen wisselen de betrokken professionals informatie uit over burgers. Deze informatie-uitwisseling leidt geregeld tot een beslissing van de overheid om te handelen, bijvoorbeeld een huisbezoek af te leggen of Jeugdzorg in actie te laten komen.

Als samenwerkingsverbanden inbreuk maken op de bescherming van persoonsgegevens, is het van belang dat die inbreuk gerechtvaardigd is. Hier was discussie over bij de voorgestelde Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden. Deze wet beoogt een wettelijke basis te bieden voor gegevensuitwisseling om, onder andere, georganiseerde criminaliteit en diverse vormen van fraude te bestrijden.

De legitimiteit van deze doelen staat niet ter discussie, maar wel de mate waarin persoonlijke informatie kan worden uitgewisseld en de manier waarop er met die persoonsgegevens wordt omgegaan. In een advies constateert het College dat dit wetsvoorstel de informatiepositie van de overheid sterk vergroot, zonder dat daar voldoende waarborgen voor de bescherming van rechten van burgers tegenover staan.²¹

Het wetsvoorstel garandeert bijvoorbeeld niet dat het voor burgers altijd duidelijk is welke persoonsgegevens gedeeld worden, wat de bewaartermijnen zijn en hoe zij in verzet kunnen komen tegen het delen en bewaren van hun gegevens.

Uitwisseling van informatie is weliswaar soms noodzakelijk om rechten te beschermen, zoals het recht op veiligheid wanneer iemand dreigt een strafbaar feit te plegen, of de rechten van kinderen bij een onveilige thuissituatie.²² Maar voor de mensen die het betreft, is niet altijd te achterhalen welke informatie uiteindelijk heeft geleid tot specifieke

beslissingen of handelingen van een van de organisaties uit het samenwerkingsverband. Dat maakt het moeilijker voor iemand om toegang tot het recht te realiseren door zich te verzetten tegen die besluiten of handelingen. Bijvoorbeeld wanneer die persoon vermoedt dat de onderliggende informatie niet klopt of achterhaald is.

Gevolgen voor toegang tot het recht

Die ongelijkheid in informatiepositie tussen burgers en overheid heeft op verschillende manieren gevolgen voor toegang tot het recht. Eerst en vooral zijn burgers onvoldoende op de hoogte van wat de overheid over hen weet, omdat zij geen zicht hebben op de manier waarop verschillende onderdelen van de overheid gegevens verzamelen, bewaren, bewerken en uitwisselen. Veel burgers weten daardoor niet hoe die informatiepositie en de handelingen op basis van die informatie gevolgen hebben voor hun mensenrechten. Daarnaast hebben burgers niet altijd de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen het verzamelen, bewaren, bewerken en delen van bepaalde persoonsgegevens. Het wettelijke kader voorziet daar niet altijd in. Dat betekent dat er niet altijd een effectief rechtsmiddel openstaat om bijvoorbeeld gegevens te laten corrigeren.²³

21 College voor de Rechten van de Mens, *Advies conceptwetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS)*, 13 september 2018.

22 Zie voor enkele voorbeelden College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland. Jaarlijkse rapportage van het College voor de Rechten van de Mens 2017*, p.129.

23 Zie bijvoorbeeld *Advies WGS 2018 (supra noot 21)*, p. 2.

Bovendien worden niet alle burgers in gelijke mate geraakt door de sterke informatiepositie van de overheid. De overheid heeft en deelt gegevens van burgers aan wie zij (sociale) diensten verleent, zoals ondersteuning bij zelfstandig wonen of inkomensondersteuning. Dat betekent dat de overheid vooral persoonsgegevens heeft van burgers die afhankelijk zijn van de overheid; vaak mensen uit sociaaleconomisch zwakkere groepen. De overheid moet er dus voor zorgen dat deze mensen niet disproportioneel hun privacy deels moeten opgeven om bijvoorbeeld hun recht op een behoorlijke levensstandaard te realiseren. Als de overheid beleid maakt en beslissingen neemt, moet zij dus heel precies formuleren welke gegevens voor welke specifieke doelen verzameld mogen worden en onder welke voorwaarden deze persoonsgegevens met welke andere instanties mogen worden gedeeld. Bovendien moet de overheid er rekening mee houden dat zij de rechten van mensen uit deze groep voldoende beschermt door niet méér informatie te verzamelen, bewaren en delen dan nodig is om het gestelde doel te bereiken.

2.2 Versnipperde en informele besluitvorming

Besluitvorming bij de overheid is vaak versnipperd en soms informeel, zeker in omstandigheden waar burgers geacht worden zelfredzaam te zijn. Dat is bij uitstek het geval bij gemeentelijke besluitvorming in het sociaal domein. De manier waarop besluiten en overheidshandelingen tot stand komen kan toegang tot het recht ingewikkeld maken.

Besluitvorming raakt versnipperd

Het handelen van de overheid in een concreet geval krijgt juridisch vaak de vorm van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen zo'n besluit staat bezwaar en daarna eventueel beroep open bij de sector bestuursrecht van de rechtbank. Versnippering van besluitvorming houdt in dat overheidshandelingen volgen uit een aantal op zichzelf staande beslissingen, niet meer uit één duidelijk besluit.²⁴ De besluitvorming over toekenning van voorzieningen onder de Wmo illustreert hoe deze versnippering leidt tot problemen bij de toegang tot het recht. Zowel het College²⁵ als de Nationale ombudsman hebben hier eerder op gewezen.²⁶

24 Advies-Scheltema (*supra* noot 7); G. Vonk e.a., *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2016, p. 15-16.

25 College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland. Jaarlijkse rapportage van het College voor de Rechten van de Mens 2015*, p. 66-67; College voor de Rechten van de Mens, *Armoede, Sociale Uitsluiting en Mensenrechten. Jaarlijkse rapportage van het College voor de Rechten van de Mens 2016*, p. 36-37; College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland. Jaarlijkse rapportage van het College voor de Rechten van de Mens 2017*, p. 71-72. Zie ook College voor de Rechten van de Mens (*supra* noot 7).

26 Nationale ombudsman, *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen. Onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties*, Rapportnummer: 2017/O35, Den Haag 17 maart 2017.

Toekenning van Wmo-voorzieningen gaat volgens persoonlijke maatwerkbesluiten; lokale professionals hebben 'keukentafelgesprekken' met burgers en onderzoeken hun capaciteiten en die van hun sociale omgeving. Uiteindelijk wordt een gemeentelijke voorziening voor zorg en ondersteuning weliswaar toegekend op basis van een maatwerk- of indicatiebesluit, maar dat is slechts een deel van het besluitvormingsproces. De besluitvorming is een keten van samenhangende formele besluiten, informele gesprekken en onderlinge afspraken die uiteindelijk leidt tot een bepaalde uitkomst.²⁷

Deze manier van werken beïnvloedt de rechtsbescherming.²⁸ Het bestuursrecht is enkel van toepassing op besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Willen burgers dus in bezwaar of beroep, dan moeten ze elk besluit afzonderlijk aanvechten. Dat geldt ook voor aanpassingen van de voorzieningen: daar moet de gemeente een apart besluit voor nemen, dat ook weer apart getoetst moet worden. Die stapeling van procedures is tijdrovend en belastend voor burgers en werpt dus een extra drempel op om toegang tot het recht effectief te realiseren. Een ander knelpunt is dat de rechter enkel de individuele besluiten voor zich heeft en niet de gesprekken en besluiten integraal kan beoordelen.²⁹

Besluitvorming steeds informeler

Informeel besluitvorming neem toe.³⁰ Ook dat is een probleem voor de toegankelijkheid van het recht. De overheid voert bijvoorbeeld gesprekken met burgers als zij melden dat ze Wmo-ondersteuning nodig hebben. Idealiter zorgt zo'n gesprek ervoor dat mensen zich gehoord voelen en meedenken en meebeslissen over de organisatie van zorg en

ondersteuning thuis. Uit onderzoek blijkt dat veel burgers tevreden zijn over deze keukentafelgesprekken. Zij kunnen in hun eigen omgeving hun verhaal doen en hebben een stem in de uitkomst.³¹ Maar uit onderzoek blijkt ook dat professionals de zelfredzaamheid van mensen overschatten. Ook komt niet altijd de 'vraag achter de vraag' boven tafel, omdat niet alle lokale professionals voldoende in staat zijn goed zicht te krijgen op de hulpvragen van, bijvoorbeeld mensen met dementie.³² Als burgers geen cliëntondersteuning krijgen in deze fase, zijn zij daardoor soms onvoldoende op de hoogte van hun rechten. Dat heeft tot gevolg dat de afspraken die uit het gesprek voortkomen, mogelijk hun rechten onvoldoende beschermen. Afspraken die in een dergelijk gesprek worden gemaakt, zijn echter geen 'besluit' in formele zin en kunnen dus niet worden getoetst door de rechter.

27 Nationale ombudsman 2017 (*supra* noot 26), p. 9.

28 D. Claessen, Q.A.M. Eijkman & M. Lamkaddem, *Hulp en recht aan de keukentafel: De toegang tot de Wet maatschappelijke ondersteuning volgens lokale professionals*, Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht 2017; A. Dibbets e.a., *Tussen Burgers en Mensenrechten Lokaal: Sociale Professionals over Toegang tot Zorg en Ondersteuning*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht, 2018.

29 Raad voor de Rechtspraak, *Advies integrale geschillenbeslechting in het sociaal domein*, 11 januari 2018, onder 4; Vonk (*supra* noot 24), p. 57.

30 Er zijn verschillende termen voor deze ontwikkeling. Prof. mr. G. Vonk brengt het onder de noemer 'dejuridisering', zie Vonk (*supra* noot 24), p. 4 en p. 8.

31 Sociaal en Cultureel Planbureau, *De Wmo 2015 in praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning*, Den Haag: SCP 2018, p. 12-13.

32 P. Feijten e.a., *Zicht op de Wmo 2015, Ervaringen van melders, mantelzorgers en gespreksvoerders*, Den Haag: SCP 2017, p. 10.

Hetzelfde geldt voor een weigering om door te verwijzen naar een persoonlijke maatwerkvoorziening.

Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij de opvang van mensen die dak- of thuisloos zijn. Een gemeente mag een aanvraag voor opvang weigeren als er geen sprake is van regiobinding, maar moet dan wel warme overdracht regelen naar een gemeente waar de aanvrager wel regiobinding heeft. Dit blijkt onvoldoende te gebeuren.³³ Voor dak- en thuislozen is het moeilijk om tegen dat nalaten in actie te komen. Er is immers geen formeel besluit of weigering van een besluit om die warme overdracht te regelen, noch een klachtenmechanisme waar daklozen terecht kunnen.

Een derde voorbeeld is de gemeentelijke schulphulpverlening. Uit onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt dat gemeenten uiteenlopende keuzes maken of en wanneer zij een aanbod tot schuldhulpverlening in een formele beschikking vastleggen.³⁴ Sommige gemeenten leggen zo'n aanbod vast in een overeenkomst, zonder dat daar een formele beschikking bij komt kijken. Tegen die overeenkomst staat geen bezwaar of beroep bij de bestuursrechter open. De burger zal naar de civiele rechter moeten. Dat levert een hogere drempel op dan de gang naar de bestuursrechter, omdat bij de civiele rechter procesvertegenwoordiging verplicht is.

33 M. Planije e.a., *Praktijkttest landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang 2018*, Utrecht: Trimbos Instituut december 2018, p. 9-10.

34 Nationale ombudsman, *Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening*, Rapportnummer: 2018/010, Den Haag 19 januari 2018, p. 43-44.

Zelfs als de gemeente het aanbod wel in een formele beschikking vastlegt, kan geen bezwaar of beroep worden aangetekend tegen de inhoud of de aard van de concreet verleende hulp. Dat komt doordat de beschikking alleen ziet op al dan niet toelating tot de schuldhulpverlening en niet op de manier waarop die hulp gestalte krijgt.

Gevolgen voor toegang tot het recht

Versnipperde en informele besluitvorming heeft dus gevolgen voor toegang tot het recht van burgers. Het gaat om toegang tot informatie en om toegang tot een effectief rechtsmiddel. Het is voor burgers niet altijd duidelijk welke rechten ze hebben in de fase waarin de overheid beslissingen neemt, noch wat ze moeten doen om die rechten af te dwingen, bijvoorbeeld als zij vinden dat de gemeente hun recht op zorg of hun recht op een behoorlijke levensstandaard niet goed beschermt. Daarnaast rijst de vraag of het huidige systeem van rechtsbescherming voldoet aan de eisen van een effectief rechtsmiddel.

Het gaat hier meestal om het realiseren van sociale mensenrechten. De overheid heeft de internationaal gegarandeerde economische, sociale en culturele rechten niet altijd omgezet in nationaal recht. Zo is er in het nationale recht niet expliciet het recht op gezondheid vastgelegd, zoals dat wel is gegarandeerd in het Internationale verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Deze internationale normen kunnen niet altijd rechtstreeks voor de rechter worden ingeroepen.

Daarnaast is een juridische procedure, of het nu bij de bestuursrechter of bij de civiele rechter is, niet altijd wenselijk. Een burger die dakloos is en afgewezen

wordt door de opvang heeft weinig aan bezwaar en beroep: een beslissing op bezwaar alleen al kan weken duren, terwijl het probleem veel sneller opgelost moet worden, en een procedure voor de rechter kost geld. Effectieve rechtsbescherming betekent voor hen dus dat een veel laagdrempeliger en snellere manier van geschillenbeslechting noodzakelijk is.

2.3 Klachtafhandeling

Een goede interne klachtafhandeling voorkomt dat burgers een juridische procedure inzetten om hun probleem op te lossen. Zij kunnen dan in een vroeg stadium problemen aankaarten en opnieuw in gesprek met de overheid of de instelling die het besluit uitvoert. Veruit de meeste bezwaarschriften die gemeenten ontvangen, gaan over het sociaal domein.³⁵ Hieronder gaat het College daarom als voorbeeld vooral in op de klachtafhandeling rond zorg en ondersteuning voor mensen die thuis wonen.

Uit onderzoek naar de gemeentelijke klachtprocedures in het sociaal domein blijkt dat de wijze van klachtbehandeling sterk verschilt per gemeente, evenals de effectiviteit daarvan. Terwijl gemeenten al veel stappen hebben gezet om in de beleidsuitvoering processen te integreren, geldt dat niet voor de afhandeling van klachten. En daarom is er een grote toename aan meldingen over die klachtprocedures. Als er problemen ontstaan en een burger meldt zich bij de gemeente, volgt niet vanzelf een integrale probleemoplossing. De Nationale ombudsman heeft geconcludeerd dat de organisatie van klachtbehandeling rond zorgverlening in het algemeen sterk achterloopt op de organisatie van de zorgverlening zelf.³⁶

De oorzaken van de problemen bij de afhandeling van klachten zijn divers. De onderliggende regelgeving is complex en er zijn veel organisaties betrokken bij de besluitvorming en de uitvoering. Dat maakt het hele proces voor burgers moeilijk te doorgronden.

Toegang tot informatie

Informatie over de klachtafhandeling zelf is niet altijd goed beschikbaar, of niet aangepast aan de klager.³⁷ Bijvoorbeeld wanneer die informatie alleen online beschikbaar is, of niet toegankelijk is voor mensen met een beperking of taalachterstand. Burgers begrijpen niet goed waar ze een klacht kunnen indienen en waar ze tijdens een procedure recht op hebben. Onafhankelijk advies kan daarbij helpen.

Op basis van de Wmo en de Wet langdurige zorg (Wlz) hebben mensen recht op onafhankelijke cliëntondersteuning. Die ondersteuning wordt als positief ervaren, mits goed georganiseerd.³⁸ Deze vorm van ondersteuning is echter niet altijd voldoende beschikbaar. De onafhankelijkheid van ondersteuners kan een knelpunt zijn, bijvoorbeeld als de cliëntondersteuner lid is van een wijkteam waarin ook beslissingen over toegang tot zorg en ondersteuning worden genomen. Ook blijkt dat ambtenaren er niet altijd op wijzen dat burgers recht hebben op gratis cliëntondersteuning.³⁹

35 Dit blijkt uit onderzoek van het tijdschrift *Binnenlands Bestuur*, Special sociaal, *Binnenlands Bestuur* 2018, nr. 21, p. 31-39.

36 Nationale ombudsman 2017 (*supra* noot 26).

37 Nationale ombudsman 2017 (*supra* noot 26), p. 7-9.

38 J. de Haan, *Ervaringen van inwoners en professionals met onafhankelijke cliëntondersteuning*, Utrecht: Movisie 17 september 2018.

39 A. van Bergen, e.a., *Onafhankelijke cliëntondersteuning: Een kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van onafhankelijke cliëntondersteuners*, Utrecht: Movisie/Vilans november 2016, p. 35.

Toegang tot een effectief rechtsmiddel

Als iemand problemen heeft met toegang tot zorg en ondersteuning, zijn soms meerdere manieren van klachtafhandeling van toepassing. Bijvoorbeeld als iemand hulp krijgt via de Wmo én via de Wlz. Zij weten dan niet altijd bij wie ze moeten aankloppen voor welke voorziening.⁴⁰

Wanneer de klacht gaat over een zorgaanbieder moet een klacht in eerste instantie bij die aanbieder zelf worden ingediend. Goede klachtafhandeling door de partij die de zorg verleent kan vaak tot een effectieve oplossing leiden, omdat er direct naar gehandeld kan worden. Gemeenten vragen echter niet altijd om terugkoppeling van de afhandeling van een klacht.⁴¹ Daardoor kan er onvoldoende toezicht zijn op de vraag of die afhandeling wel toereikend is. Dat is wel noodzakelijk ten opzichte van de burger die de klacht indiende en in zijn algemeenheid voor de bewaking van de kwaliteit van de dienstverlening.

Een klacht indienen werpt ook andersoortige drempels op. Mensen willen vaak niet als ‘lastig’ of ‘klager’ te boek staan, of zijn bang dat een klacht indienen verdere hulpverlening bemoeilijkt. Sommigen zitten al dusdanig in de problemen door bijvoorbeeld opgestapelde schulden, dat een klachtprocedure ingaan een te zware belasting voor hen is.⁴² Zij beseffen vaak niet dat een bepaalde voorziening een recht is, in plaats van een gunst. Of ze brengen het niet op om voor dat recht op te komen.

40 Nationale ombudsman 2017 (*supra* noot 26), p. 39.

41 Nationale ombudsman 2017 (*supra* noot 26), p. 55.

42 Nationale ombudsman 2018 (*supra* noot 34), p. 43.

Gevolgen voor toegang tot het recht

Genoemde problemen en belemmeringen bevestigen de sleutelrol van het recht op informatie. Hoe duidelijker en vollediger de overheid burgers informeert over de inhoud van hun rechten en de voorwaarden voor toekenning, hoe kleiner de kans op geschillen. Hetzelfde geldt voor de afhandeling van klachten. Cruciaal is dat burgers weten waar ze terecht kunnen als zij ontevreden zijn over een besluit of over de geleverde dienst. Daarom is een proactieve houding van de overheid nodig: duidelijke regels, transparante besluitvorming en een goed oog voor de belangen en de mensenrechten van de burger.

Garanderen van gelijke toegang tot het recht vereist goede klachtprocedures. Gelijke toegang tot procedures vraagt erom dat deze ook goed toegankelijk zijn voor mensen die niet juridisch geschoold zijn. Adequate klachtafhandeling moet ook in de praktijk voor iedereen zijn gegarandeerd, dus niet zijn voorbehouden aan mondige burgers met afdoende eigen middelen.

Tot slot kan goede klachtafhandeling in een vroeg stadium juridisering en escalatie van een conflict voorkomen. Dat voorkomt extra druk en stress bij burgers die afhankelijk zijn van gemeentelijke ondersteuning voor zorg en inkomen. Het is daarom noodzakelijk dat gemeenten de kwaliteit van de klachtafhandeling bewaken.

2.4 Dienstverlening door private partijen

Private partijen krijgen een steeds grotere rol bij dienstverlening aan burgers. Zij hebben die rol via opdrachten van de overheid of omdat zij zelf taken op zich nemen die de overheid niet (meer) uitvoert. Daarmee hebben particulieren een toenemende

invloed op allerlei aspecten van het leven van burgers, bijvoorbeeld op de verlening van zorg en ondersteuning. Hoe zij die dienstverlening uitvoeren, raakt aan mensenrechten van burgers, bijvoorbeeld waarborgen van privacy. De overheid moet ervoor zorgen dat de private partijen de mensenrechten van hun cliënten niet aantasten. Wanneer dit onvoldoende gebeurt, heeft dat ook gevolgen voor toegang tot het recht.

Grote rol voor particuliere organisaties in het sociaal domein

De toenemende invloed van particuliere partijen is onder andere zichtbaar in het sociaal domein, vooral als het gaat om voorzieningen voor zorg en ondersteuning op basis van de Wmo. Na overleg met de betrokkenen, besluit het college van burgemeester en wethouders en wat voor zorg en ondersteuning iemand krijgt. De daadwerkelijke uitvoering van het besluit ligt vaak bij particuliere zorgaanbieders.⁴³ Deze spelen soms ook een rol in het voortraject. Zij doen dan vooronderzoek en geven advies waarop de afspraken en het besluit worden gebaseerd.

Wat er precies wordt afgesproken maakt ook uit voor wat een cliënt kan verwachten als het besluit wordt uitgevoerd. Tot voor kort indiceerden veel gemeenten resultaatgericht. Zij benoemden niet op hoeveel uren schoonmaak iemand recht had, maar hadden het over 'een schoon huis'. Over de interpretatie van zo'n afspraak kan discussie ontstaan. De uitvoerende organisatie heeft een flinke stem in die discussie, terwijl de gemeente niet of nauwelijks zicht heeft op de situatie. De rechter heeft resultaatgericht indiceren inmiddels verboden, omdat het omschreven resultaat onvoldoende duidelijk maakt welke concrete

activiteiten moeten worden verricht. De Centrale Raad van Beroep heeft geoordeeld dat resultaatgericht indiceren onvoldoende waarborgen biedt voor de rechtszekerheid van cliënten.⁴⁴ De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft in april 2019 de Tweede Kamer geïnformeerd over maatregelen.⁴⁵ De vraag is of de maatregelen alle bezwaren tegen resultaatgericht indiceren wegnemen. De Tweede Kamer buigt zich daar nog over.

De invloed van private organisaties kan groot zijn als zij fungeren als poortwachters voor toegang tot voorzieningen. Een voorbeeld is een Maatschappelijke Opvangorganisatie die besluit iemand al dan niet toe te laten tot de opvang.⁴⁶ Een medewerker neemt deze beslissing soms letterlijk 'aan de deur' zonder deze op papier te zetten voor degene die om toegang vraagt. Daarmee is het voor diegene moeilijk te achterhalen of de beslissing terecht was. Maatschappelijke opvangorganisaties spelen ook een belangrijke rol bij het bepalen wie er wel en niet doorstromen naar permanentere huisvesting. Particuliere organisaties hebben dus een zekere eigen beslissingsruimte in de uitvoering van beleid en besluiten.

43 G. Vonk, 'Privatisering en decentralisatie in het sociale domein en de menselijke maat', *NTB* 2018, afl. 5.

44 CRvB, 9 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3241.

45 *Kamerstukken II*, 29 538 nr. 292, Resultaatgericht werken in de Wmo 2015, 12 april 2019.

46 J. Westert & C. de Groot, 'De zelfredzame dakloze. Over het eigen-kraacht-criterium bij beslissingen over toegang tot maatschappelijke opvang', *NJB* 2017, afl. 44; J. Westert, 'Dakloosheid als juridisch probleem', *Sociaal Bestek* juni/juli 2017.

Daarmee hebben hun handelingen gevolgen voor de mensenrechten van burgers. Het gaat immers om de manier waarop zij het recht op toegang tot zorg en het recht op huisvesting uitleggen en toepassen.

Toename gegevensdeling met private partijen heeft gevolgen voor privacy

Door de digitalisering van overheidsdiensten zijn overheden steeds meer aangewezen op gespecialiseerde ondernemingen. De overheid heeft deze particuliere ondernemingen nodig voor de ontwikkeling en toepassing van informatietechnologie, zoals algoritmen om persoonsgegevens van burgers te verwerken en bewerken. Het gebruik van (semi)geautomatiseerde beslissingen leidt soms tot inperkingen van de privacy en heeft mogelijk discriminerende of stigmatiserende (neven)effecten. De impact die het gebruik van (semi)geautomatiseerde beslissingen kan hebben op de rechten van burgers, ligt dus mede in handen van private ondernemingen.

Ook delen overheden steeds vaker persoonsgegevens over burgers met private partijen. Het Wetsvoorstel gegevensdeling door samenwerkingsverbanden⁴⁷ kwam al in paragraaf 2.1 aan de orde. Het Wetsvoorstel gegevensdeling door samenwerkingsverbanden ziet niet alleen op het delen van gegevens over burgers tussen overheidsorganisaties, maar ook tussen de overheid en private partijen, zoals banken. Delen van dergelijke persoonsgegevens kan gevolgen hebben voor hun dienstenaanbod. Naar aanleiding van fraudemeldingen weigert een bank bijvoorbeeld een lening te verstrekken of een rekening te openen. De gegevensdeling heeft op die manier gevolgen voor de inkomenspositie en levensstandaard van de betrokkene. Het wetsvoorstel voorziet weliswaar in een

systeem van rechtsbescherming, waar zowel bestuurlijke als private gegevensverwerkers kunnen worden aangesproken als de privacy in het geding is. Maar deze systematiek ziet niet op gevolgen van gegevensdeling en -bewerking voor andere mensenrechten.⁴⁸

Gevolgen voor toegang tot het recht

Dat de overheid gebruik maakt van de diensten van particuliere aanbieders is onder omstandigheden begrijpelijk: deze partijen hebben vaak de kennis en ervaring die nodig is om een bepaalde dienst te leveren. Maar deze ontwikkeling versterkt de tendens dat de verantwoordelijkheid voor beleid en overheidshandelingen versnipperd, waardoor burgers niet weten wie zij kunnen aanspreken bij klachten of problemen.⁴⁹ Als er ook private partijen deel uitmaken van die versnippering, wordt het voor burgers nog moeilijker om hun recht te kennen of te halen.⁵⁰

In termen van toegang tot het recht zet de toenemende rol van private partijen in de eerste plaats dus de toegang tot informatie onder druk: voor burgers is het niet inzichtelijk wie bijdragen aan een bepaalde dienst en wat die dienst specifiek inhoudt.

47 Advies WGS 2018 (*supra* noot 21).

48 Zie Conceptwetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS), 2018, Memorie van Toelichting, p. 24.

49 Zie Advies-Scheltema (*supra* noot 7) en Nationale Ombudsman, *Reactie op advies-Scheltema over een integrale geschillen beslechting sociaal domein*, 10 januari 2018.

50 W. den Ouden, 'Toetsingsmaatstaven voor geschillen bij integrale besluitvorming: het perspectief van de private zorgaanbieder', *NTB* 2018, afl. 10; E. Klein Egelink, 'De toetsing door de bestuursrechter bij integrale besluitvorming in het sociaal domein', *NTB* 2018, afl. 11.

Dit probleem deed zich vooral voor bij resultaatgericht indiceren, maar is ook aan de orde wanneer de gemeente vaststelt op hoeveel uren schoonmaak iemand recht heeft. Toegang tot informatie is ook problematisch bij de bescherming van persoonsgegevens. Mensen weten niet altijd precies wie hun data verzamelt, bewerkt of deelt.

In de tweede plaats staat de toegang tot een effectief rechtsmiddel onder druk. Het is niet altijd duidelijk wie ter verantwoording kan worden geroepen als er sprake is van een inbreuk op mensenrechten. Het is immers niet mogelijk een andere burger daar direct op aan te spreken, omdat internationale mensenrechten-normen geen verplichtingen voor burgers onderling in het leven roepen. Het is de overheid die erop moet toezien dat burgers elkaars rechten niet aantasten. In de genoemde voorbeelden neemt de overheid echter niet altijd de regie die nodig is om dat te verzekeren. Ook heeft de versnippering in besluitvorming gevolgen voor het recht op een effectief rechtsmiddel. Burgers kunnen alleen tegen deelaspecten van een eindbeslissing in beroep. De betrokkenheid van particuliere organisaties bij uitvoering van overheidsdiensten maakt dit nog moeilijker, omdat de bestuursrechter klachten over hun rol in advisering en uitvoering niet kan beoordelen. Dat moet via de civiele rechter.⁵¹

2.5 Particuliere initiatieven

Ook als de overheid geen taken uitbesteedt, regelen burgers of particuliere organisaties steeds vaker zelf zaken buiten de overheid om. Dat kan in de vorm van het onderling regelen van publieke voorzieningen, door het creëren van nieuwe manieren om goederen

of diensten aan te bieden, of combinaties daarvan. Het College gaat hieronder in op deze vormen.

De 'doe-democratie'

Eerst zijn er situaties waar burgers onderling publieke voorzieningen organiseren, in beginsel zonder tussenkomst van de overheid. Dit soort arrangementen wordt wel aangeduid als de 'doe-democratie'.⁵² Deze term verwijst naar een brede groep regelingen en initiatieven. Denk aan buurtbewoners die samen het beheer op zich nemen van groen in de buurt, of aan een broodfonds van zzp'ers binnen een bepaalde sector om arbeidsongeschikte collega's te ondersteunen die geen arbeidsongeschiktheidsverzekering kunnen betalen. De 'doe-democratie' is dus in zekere zin een antwoord van burgers op een kleinere overheid.

Gevolgen voor toegang tot het recht

Deze ontwikkelingen zijn niet helemaal nieuw en ook niet per se negatief. Wel wordt steeds duidelijker hoe mensenrechten bij deze initiatieven in het geding kunnen komen.⁵³ Het is goed dat burgers zelf zaken van collectief belang en dichtbij huis organiseren. Aan de andere kant moet wel duidelijk blijven wat ieders rechten zijn en hoe die af te dwingen zijn, bijvoorbeeld wanneer deelnemers in een project iemand uitsluiten. In die situatie is lang niet altijd duidelijk tot wie degene die wordt uitgesloten zich kan wenden.

51 N. Jak, 'Bestuursrechtelijke rechtsbescherming jegens private aanbieders. Het sociaal domein als proeftuin', *NTB* 2018, afl. 49.

52 *De Doe-Democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

53 J. Gerards, *Grondrechten onder spanning: Bescherming van fundamentele rechten in een complexe samenleving*, Oratie Universiteit Utrecht 29 maart 2017, p. 5.

Bij onenigheid over een buurttuintje is dat vervelend. Als het gaat om lokale zorgfondsen of broodfondsen van zzp'ers is dat ernstiger. Dan komen fundamentele rechten in het geding, zoals het recht op zorg en het recht op een behoorlijke levensstandaard, terwijl de overheid niet direct kan worden aangesproken. Een onafhankelijke en onpartijdige blik op zo'n geval is dan vaak nuttig, maar om naar de rechter te stappen is de drempel te hoog. Bovendien is een juridisch oordeel niet altijd nodig: burgers willen vaak gewoon een oplossing van het conflict waar iedereen mee kan leven.⁵⁴

De overheid mag dus niet volledig terzijde blijven staan, vanwege de plicht om mensenrechten te realiseren waaronder toegang tot het recht. Wat moet de overheid doen? Op lokaal niveau laagdrempelige geschillenbeslechting organiseren, zoals nu bijvoorbeeld de experimenten met buurtrechters.⁵⁵ Een andere mogelijkheid is dat de overheid mediation bevordert voor dit soort geschillen.⁵⁶ Ook kunnen gemeenten informatiepakketten (laten) maken voor burgers die zelf goederen of diensten willen beheren, zodat zij goed weten welke afspraken ze onderling moeten maken.

Online platforms, platformeconomie

Een andere ontwikkeling is dat burgers steeds meer goederen en diensten afnemen via online platforms: soms van andere particulieren, soms van commerciële aanbieders.⁵⁷ Dit soort online platforms neemt in aantal toe. Is dat tussen particulieren onderling, zoals via AirBnB of Snappcar, dan wordt vaak gesproken over 'deeleconomie'. Mensen gebruiken online platforms ook om op commerciële basis professionele diensten aan te bieden. In dat geval wordt eerder gesproken over de 'platformeconomie'. Voorbeelden

te over: Uber biedt door heel Nederland goedkope taxidiensten aan, Deliveroo coördineert bezorgdiensten voor restaurants, Helpling is een platform voor schoonmakers, en Werkspot voor vaklieden. De mensen die hun diensten aanbieden via deze platforms zijn zzp'ers en geen werknemers van het platform. Desalniettemin werken zij vaak wel volgens de voorwaarden van het platform, doen zij hun werk soms in kleding van het platform en dragen zij een hoge commissie af aan het platform.

Gevolgen voor toegang tot het recht

De groei van de deeleconomie en de platformeconomie heeft gevolgen voor toegang tot het recht. Voor het recht op informatie is relevant wat de rechten zijn van de deelnemers aan de deeleconomie en de platformeconomie en wie verantwoordelijk is de informatie over deze rechten te verstrekken. In de deeleconomie bieden aanbieders tegen een lagere prijs diensten en goederen aan die ook commercieel beschikbaar zijn.

54 Raad voor de Rechtspraak, *Rechtspraak die ertoe doet: Rechter over rechtspraak anno 2016*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2016, p. 25-26; A. Klijn, 'Wat rechtspraak ertoe doet. Een ander geluid', *NJB* 2017, afl. 6.

55 Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, nr. 425 en F. Mebius, 'Buurtrechters schieten als paddenstoelen uit de grond', *Advocatenblad* 2018.

56 M. Barendrecht e.a., 'Van "in gebreke" naar "in verbinding" – Over de kanteling in het denken over conflictbeslechting en waar de wetgever deze ontwikkeling zou moeten ondersteunen', *NJB* 2018, afl. 26; B. van Zelst, 'Over de noodzaak van een beter geïnformeerde en bredere discussie over geschiloplossing', *NJB* 2018, afl. 38.

57 B. ter Weel e.a., *De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek 2018.

De keerzijde daarvan is dat er minder controle is op die producten en de dienstverlening. Het is voor zowel aanbieders als afnemers vaak onduidelijk wat precies hun rechten zijn en wie verantwoordelijk is voor de naleving daarvan: degene die de dienst levert of het platform dat de dienst regelt?⁵⁸ Bij zzp'ers die via digitale platforms werken zijn deze vragen nog dringender. Want zijn zij niet eigenlijk gewoon werknemers, met alle bijbehorende bescherming en mogelijkheden tot geschillenbeslechting die het arbeidsrecht biedt?⁵⁹

Daarnaast rijst de vraag wie verantwoordelijk is voor het oplossen van conflicten. Gebruikers van digitale platforms zijn vooral afhankelijk van het klachtenmechanisme van dat platform. Klachten en geschillen moeten vaak eerst bij het platform zelf worden ingediend of aangebracht, meestal online via het formulier van het platform. Het platform onderneemt dan eventueel actie tegen die aanbieder. Er is inmiddels ook een Europees platform voor online geschillenbeslechting, waar consumenten zich tot kunnen wenden als ze er met de aanbieder zelf niet uitkomen.⁶⁰ Hoewel dit platform populairder wordt, is het aantal klachten uit Nederland nog altijd relatief gering. De klachten die Nederlanders indienen gaan vooral over goederen of diensten die ondernemers direct aanbieden, niet over goederen of diensten van andere particulieren.⁶¹

Het is de vraag of deze klachtmechanismen afdoende zijn om alle problemen op te lossen. De meeste klachtmechanismen hebben weinig sancties, hooguit weren ze een gebruiker van het platform. Verder voldoen de klachtmechanismen niet aan de eisen van behoorlijke geschillenbeslechting: het ontbreekt vaak

aan transparantie en voldoende hoor en wederhoor.⁶² Een gang naar de civiele rechter is kostbaar en niet altijd de moeite waard, afgezet tegen de kosten van een goed of dienst. Dat betekent dat een effectief rechtsmiddel de facto ook vaak ontbreekt.

In zijn algemeenheid wreekt zich hier een gebrek aan informatie en transparantie, voor zowel de aanbieders als gebruikers van diensten van het platform. Die gebreken raken bovendien vooral burgers die niet heel digitaal vaardig zijn, zoals ook het geval is als de overheid zelf sterk digitaliseert: zij hebben nog minder zicht op hun rechten wanneer ze van digitale platforms gebruik maken, dan burgers die zich comfortabeler voelen in een digitale omgeving.⁶³

Die groep bevat onvermijdelijk veel ouderen en mensen met een beperking. Daarmee komt de rechtsgelijkheid ook in gevaar, omdat er minder effectieve rechtsbescherming is op basis van leeftijd of beperking.

58 S. Burri & S. Heeger-Hertter, 'Discriminatie in de platformeconomie juridisch bestrijden: geen eenvoudige zaak', *Ars Aequi*, december 2018; R. van Neck & R. G. Waterman, 'Uber - dienst van de informatiemaatschappij of vervoersdienst? De online platformeconomie onder de loep', *Juridisch up to Date* 2017, No. 104.

59 Rb. Amsterdam 15 januari 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:198 en ECLI:NL:RBAMS:2019:210.

60 Zie Europese Commissie, Onlinegeschillenbeslechting, beschikbaar via <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/index.cfm?event=main.home2.show&lng=NL>.

61 Zie Europese Commissie, Onlinegeschillenbeslechting, beschikbaar via <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.statistics.show#en>.

62 Zie o.a. Burri & Heeger-Hertter 2018 (*supra* noot 58), p. 1003; B. Rogers, 'The Social Costs of Uber', *University of Chicago Law Review Online* 2017, afl. 1, p. 95.

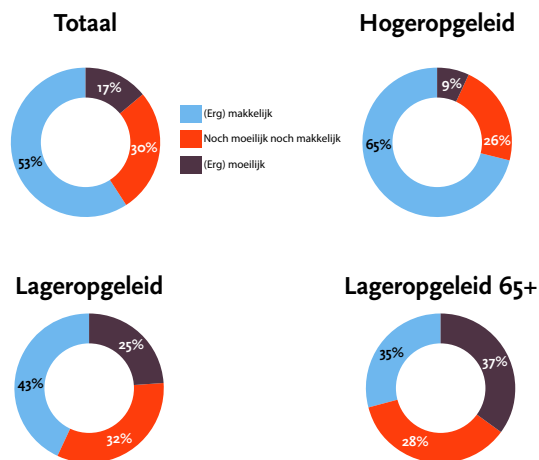
63 H. Hoekstra e.a., *Staat van de Deeconomie in Nederland*, Newcom Research & Consultancy 27 maart 2018.

RESULTATEN ONDERZOEK: BESCHIKKEN BURGERS OVER VOLDOENDE DIGITALE VAARDIGHEDEN?

De meeste respondenten vinden het makkelijk om een paar zoekwoorden te bedenken om online juiste informatie te kunnen vinden. Van de respondenten vindt 14% deze redelijk simpele handeling wel (erg) moeilijk. Als we verder inzoomen op bepaalde groepen burgers, blijkt dat dit percentage veel hoger kan uitvallen. Onder lageropgeleiden vindt 24% van de respondenten deze handeling (erg) moeilijk, terwijl dat percentage onder hogeropgeleiden op

slechts 7% ligt. Vooral ouderen kunnen deze handeling als moeilijk ervaren: van de lageropgeleide 65-plussers vindt 36% het bedenken van de juiste zoekwoorden (erg) moeilijk. Het online beschikbaar maken van de informatie kan voor veel mensen de toegang tot informatie makkelijker maken. Tegelijkertijd zijn er groepen die de vaardigheden missen om deze informatie makkelijk te kunnen vinden en dus ondersteuning of andere informatiebronnen nodig hebben.

Zie pagina 16 voor een uitleg over het onderzoek.



Beschikken burgers over digitale vaardigheden om online informatie te kunnen vinden en gebruiken? De respondenten in het onderzoek hebben voor alle drie scenario's (1. het aanvragen van huishoudelijke hulp, 2. het laten verwijderen van online beschuldigingen, en 3. het verdedigen van het recht op demonstratie) antwoord gegeven op de vraag: 'Hoe moeilijk of makkelijk vindt u het om een paar goede zoekwoorden te bedenken om online juiste informatie te vinden?'



Christiaan Dol

‘Die mevrouw zit met de handen in het haar, omdat ze niet naar buiten kan’

INTERVIEW

Juridisch adviseur Christiaan Dol van Cliëntenbelang Amsterdam helpt mensen bij bezwaar en beroep tegen het besluit van de gemeente op hun zorgaanvraag. Het besluitvormingsproces verloopt volgens hem niet vlekkeloos. ‘Er blijft voor de burger teveel onduidelijk.’

Christiaan Dol adviseert bij bezwaar en beroep

Mensen die letterlijk achter de geraniums blijven zitten terwijl hun huis vervuult: juridisch adviseur Christiaan Dol ziet wekelijks de gevolgen van onduidelijk beleid en onterechte weigeringen van zorgaanvragen. Daarbij gaat het, naast jeugdhulp en Wet langdurige zorg, in de meeste gevallen om Wmo-aanvragen, zoals hulp in de huishouding, ambulante ondersteuning, vervoer en woningaanpassingen. ‘Voor onze cliënten is zorg een noodzakelijke voorwaarde om te functioneren.’

Onduidelijke informatie

Volgens de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) hebben burgers met een ziekte of beperking recht op voldoende zorg en ondersteuning om zo lang mogelijk thuis te kunnen blijven wonen. Niet iedereen is echter op de hoogte voor welke voorzieningen ze volgens de wet in aanmerking komen. Burgers moeten een ‘halve studie’ doen voordat ze dit overzicht

hebben, zegt Dol. 'Voor laaggeletterden, mensen die de Nederlandse taal niet goed spreken of mensen met een verstandelijke beperking is het aanvragen van zorg zonder hulp eigenlijk niet te doen.'

Wie zorg of ondersteuning nodig heeft, wordt in Amsterdam door het gemeentelijk loket verwezen naar een zorgorganisatie. Als er sprake is van een intensieve of langdurige zorgvraag, stelt iemand uit het wijkzorgteam tijdens een keukentafelgesprek een ondersteuningsplan op. 'Die zegt dan: zet hier maar een krabbel', zegt Dol. 'Mensen beseffen niet altijd dat ze een besluit van de gemeente ondertekenen. Ook weet de aanvrager niet dat op dat moment de bezwaartermijn van zes weken is ingegaan. Dat betekent een aantasting van de rechtszekerheid. Stel, de hulp in de huishouding wordt gehalveerd. Laat ik het even aanzien, denken mensen vaak, maar als ze na twee maanden toch in de viezigheid zitten, is het te laat om bezwaar te maken. Gelukkig is de gemeente nu aan het kijken of ze dit beleid kan veranderen.'

Onvoldoende compensatie

'De mogelijkheid bezwaar te maken tegen het besluit van de gemeente is te lezen op de gemeentesite en in de bijlage bij het ondersteuningsplan, maar in moeilijke, juridische taal', zegt Dol. 'En dat terwijl het gemeentebesluit soms haaks staat op wat de wetgever voorschrijft. In veel gemeenten wordt gezegd: u krijgt niet meer de zorg die u gewend was, omdat we nu eenmaal moeten bezuinigen. Iemand die van de gemeente te horen krijgt dat hij niet in aanmerking komt voor een scootmobiel of traplift, zal zich daar misschien bij neerleggen, ook al kan hij nu geen boodschappen meer doen. Ten onrechte. We hebben al vaak met succes rechtszaken tegen de gemeente

aangespannen omdat zij mensen onvoldoende compenseerde om zo lang mogelijk thuis te kunnen wonen.'

'Het is mijn ervaring dat de gemeente de procedure niet altijd correct volgt. Regelmatig overschrijdt ze haar eigen reactietermijnen. Of ze neemt meldingen niet aan, terwijl meldingen altijd aangenomen horen te worden. Neem bijvoorbeeld een mevrouw die ooit voor haar inwonende moeder trapliften aanschafte, maar inmiddels zelf slecht ter been is. Toen de trapliften kapot gingen, belde ze de gemeente. Die wilde haar melding niet aannemen, omdat de trapliften haar eigendom zijn. Een groot probleem. Die mevrouw zit met de handen in het haar, omdat ze niet meer naar buiten kan.'

Klachten vervangen bezwaren

'Verder merk ik dat de gemeente bij gedupeerde burgers vaak aanstuurt op een klachten- in plaats van een bezwarenprocedure. Dat heeft belangrijke nadelen. Anders dan een bezwaarprocedure is een klachtenprocedure namelijk vormvrij. Als gemeentemedewerkers je adviseren om via een klachtenprocedure eerst eens in gesprek te gaan met de zorgaanbieder, kan dat ten koste gaan van je eigen rechtspositie. Prima als je er met de zorgaanbieder alsnog uitkomt, maar als dat niet lukt ben je weken verder. Mogelijk ben je dan te laat met het indienen van een bezwaar. En dat is strijd met de rechtszekerheid van de Amsterdammer.'



3 Toegang tot de rechter

Het vorige hoofdstuk ging in op de verplichting van de overheid om burgers te beschermen tegen inbreuken op hun mensenrechten. Welke veranderingen zijn van invloed op de rol van de rechter in de bescherming van de rechten van burgers? Dat aspect van toegang tot het recht komt in dit hoofdstuk aan de orde. Rechtsbescherming door een onafhankelijke en onpartijdige rechter is één van de grondbeginselen van de rechtsstaat. Problemen met voogdij, ontslag bij zwangerschap, boete bij bouwen zonder vergunning, voor al deze gevallen moet onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak beschikbaar zijn. En een onafhankelijke en onpartijdige rechter oordeelt of een verdachte strafbaar is en welke straf hij of zij dan krijgt. Toegang tot de rechter draagt eraan bij dat rechten niet alleen op papier bestaan, maar dat toegang tot het recht ook in praktijk betekenis heeft.

Het wordt minder vanzelfsprekend dat geschillen aan de rechter kunnen worden voorgelegd. Bezuinigingsmaatregelen leidden tot financiële drempels voor toegang tot de rechter. Tegelijkertijd bevordert de overheid geschillenbeslechting buiten de rechter om, deels om de werkdruk bij rechterlijke instanties te verminderen. Deels om in te spelen op de behoefte aan meer verschillende en laagdrempelige vormen van geschillenbeslechting. Het gaat dan in de eerste plaats om al langer bestaande vormen van mediation, arbitrage of bindend advies. Daarnaast bevordert de overheid nieuwere vormen van eerstelijns rechtshulp en online geschillenbeslechting, bijvoorbeeld via juridische beslistmachines zoals modria.com en e-Court.

3.1 Financiële drempels

Om de stijgende kosten van de rechtspraak te beteugelen heeft de overheid verschillende maatregelen genomen die de financiële drempels voor toegang tot de rechter verhogen. De griffierechten zijn structureel verhoogd, waardoor het duurder is een rechtszaak te voeren.⁶⁴ Uit recent onderzoek blijkt dat dit rechtzoekenden weghoudt bij de rechter.⁶⁵ Verder heeft de overheid bezuinigd op de gefinancierde rechtsbijstand. Rechtzoekenden die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand betalen een fors hogere eigen bijdrage. Advocaten die dergelijke rechtsbijstand verlenen, ontvangen een lagere vergoeding voor hun werk.⁶⁶ Dat houdt een risico in: mogelijk werken straks minder advocaten op basis van de gefinancierde rechtsbijstand, vanwege het onrendabele karakter daarvan. Dat kan leiden tot een tekort aan kwalitatief goede advocaten in zaken waarin gefinancierde rechtsbijstand is toegekend. Deze maatregelen maken de toegang tot het recht aanzienlijk duurder en moeilijker. Vooral burgers die minder financieel draagkrachtig zijn, zullen minder snel naar de rechter gaan om op te komen voor hun recht.

64 In 2010 is het stelsel gewijzigd. Sommige tarieven voor civiele zaken liggen daardoor hoger, andere lager. Zie *Kamerstukken II 2008/09, 31 758*, nr. 3.

65 Commissie Visitatie Gerechten 2018, *Rapport visitatie gerechten 2018 Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat*, 2018, p. 22-23.

66 Op 1 oktober 2013 is het Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners in werking getreden.

Voor de nabije toekomst worden ingrijpende wijzigingen verwacht. Op 9 november 2018 heeft de minister voor Rechtsbescherming de hoofdlijnen gepresenteerd van een nieuw stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand.⁶⁷ In de brief van de minister staan enkele belangrijke uitgangspunten genoemd, zoals de noodzaak om het stelsel toekomstbestendig te maken en de toegang tot het recht voor minder daadkrachtigen te waarborgen. Er wordt in de brief onder meer gesproken over het aanbesteden van de gesubsidieerde rechtsbijstand en het creëren van een verplichte gang langs een poortwachter die als taak krijgt om te beoordelen welke zaken in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Het debat in de Tweede Kamer leidde ertoe dat de poortwachter geen oordelende maar een adviserende rol krijgt. Als het advies wordt genegeerd, mag dat geen gevolgen hebben voor het in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand en/of de hoogte van de eigen bijdrage.⁶⁸

Vooraf voor mensen in een kwetsbare positie, zoals mensen die in armoede leven, ontstaat door de stelselvernieuwing het risico dat de drempel voor toegang tot de rechter te hoog is. De herziening brengt met zich mee dat rechtzoekenden hun geschillen zo veel mogelijk zelf moeten oplossen, maar juridische regels en procedures zijn voor veel mensen te ingewikkeld. Informatie met nadere uitleg en middelen om hen door procedures te helpen komt zowel online als offline, bijvoorbeeld in de bibliotheek of een wijkcentrum. Pas als ze er zelf niet uitkomen en een procedure willen starten waarvoor zij juridische hulp nodig hebben, krijgen minder draagkrachtigen eventueel gesubsidieerde rechtsbijstand. Zij moeten

dan eerst langs een onafhankelijke instantie die adviseert of zij dat echt nodig hebben of andere (lichtere) vormen van hulp volstaat. Juridische adviseurs, mediators en verzekeraars bieden hulp voor veelvoorkomende problemen straks via rechtshulppakketten aan, die beschikbaar komen voor alle rechtzoekenden. Hoe die rechtshulppakketten er precies gaan uitzien, is nog niet duidelijk. Wel lijkt de minister van Rechtsbescherming op dit punt uit te gaan van (juridisch) zelfredzame burgers die beschikken over vaardigheden om informatie te verzamelen over en een weloverwogen keuze te maken tussen aanbieders van verschillende rechtshulppakketten. Niet iedereen heeft echter deze vaardigheden.

Steeds meer mensen zien af van een gang naar de rechter. Een van de redenen is dat zij denken dat het voeren van een rechtszaak te ingewikkeld en te duur is. Zij zijn onbekend met het procesverloop en onzeker over het verloop en de afloop van de procedure. Ook dat speelt een rol in het besluit van sommige burgers om geen rechtszaak te starten.⁶⁹ De hervormingen van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand versterken deze trend.

67 Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 31 753, nr. 155.

68 *Kamerstukken II*, 2018/19, 31 753, nr. 163, motie Buitenweg e.a.

69 M. Vermeulen, *Gebruikers van het recht centraal. Legal Empowerment: een vorm van juridische emancipatie?*, Utrecht: Hogeschool Utrecht, Lectoraat Toegang tot het Recht, Kenniscentrum Sociale Innovatie & Instituut voor Recht 2017. Zie ook Commissie visitatie gerechten 2018 (*supra* noot 65).

Gevolgen voor toegang tot het recht

De voorgestelde wijziging van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand leidt tot een aantal nieuwe mogelijkheden voor laagdrempelige de toegang het recht. Maar er zijn ook zorgpunten. De toegankelijkheid van (juridische) informatie en advies verdient de aandacht. Lang niet alle burgers zijn voldoende (digitaal) vaardig om gebruik te maken van online middelen en informatie. Bij onvoldoende persoonlijke ondersteuning lopen mensen daarom het risico uitgesloten te worden van toegankelijke informatie over het recht. Dat dit een reëel risico is, blijkt uit het feit dat het Juridisch Loket slechts 31 locaties heeft en dat veel vestigingen slechts enkele uren per week inloopspreekuur hebben.

Verder kan de herziening van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand gevolgen hebben voor de gelijke toegang tot het recht. Niet alle burgers kunnen zonder rechtshulp hun recht halen. Voor veel mensen zal het ingewikkelder zijn om een aanvraag voor rechtsbijstand bij de onafhankelijke instantie in te dienen en te weten welk rechtshulppakket het beste bij hun situatie past. Kwetsbare categorieën lijken mensen te zijn die om uiteenlopende redenen minder bekend zijn met de details van het rechtssysteem: sociaaleconomisch zwakkere mensen, mensen met een lagere opleiding, met een andere culturele achtergrond, ouderen en mensen met een beperking.⁷⁰ Het kan dus gaan om mensen die financieel kwetsbaar zijn en om mensen die zich in een afhankelijke positie bevinden. Er is dan geen sprake van een gelijke machtspositie van partijen.

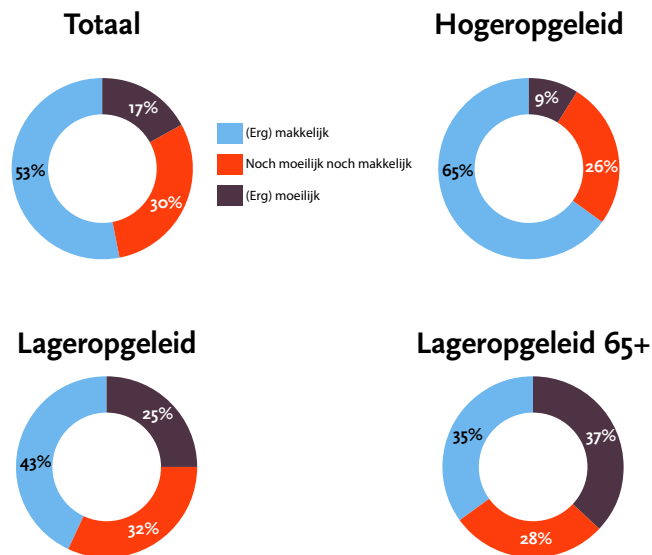
⁷⁰ H.A.M. Grootelaar e.a., *Toegang tot het recht: een actueel portret. Een verkennend onderzoek naar relevante Nederlandse overheidsmaatregelen sinds 2008 en de gevolgen daarvan voor rechtzoekenden*, Utrecht: Montaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing 2014, p. 22.

RESULTATEN ONDERZOEK: VINDEN BURGERS DE WEG NAAR DE JUISTE INSTANTIE?

Een kleine meerderheid van de respondenten geeft aan dat ze het makkelijk vinden om uit te zoeken wat de verschillende instanties in deze specifieke situatie voor ze kunnen betekenen. 17% van de respondenten vindt dit (erg) moeilijk. Onder de groep lageropgeleiden en in het bijzonder lageropgeleide 65-plussers is het percentage respondenten dat het

omgaan met de verschillende instanties moeilijk vindt aanzienlijk groter. Zo zegt een kwart van de lageropgeleide respondenten dat ze dit als (erg) moeilijk ervaren. Van de lageropgeleide 65-plussers is dat 37%. Veel van deze mensen zullen de situaties waarin ze geconfronteerd worden met meerdere instanties als lastig ervaren.

Zie pagina 16 voor een uitleg over het onderzoek.



Kunnen burgers hun weg vinden tussen de vele instanties die diensten, informatie of ondersteuning bieden? De respondenten in het onderzoek kregen een scenario voorgelegd waarin ze een online beschuldiging willen laten verwijderen en daarvoor een aantal handelingen moeten verrichten. Daarbij hebben zij antwoord gegeven op de vraag: 'Hoe moeilijk of makkelijk vindt u het om uit te zoeken wat de verschillende instanties en organisaties (bijvoorbeeld Juridisch Loket, Sociale raadslieden of rechtsbijstandverzekering) voor u kunnen betekenen?'

3.2 Grotere rol voor niet-rechterlijke instanties

Op diverse manieren verschuiven taken die voorheen bij de rechter lagen naar andere actoren. Dit geldt voor alle rechtsgebieden. In het civiele recht zijn bijvoorbeeld verschillende initiatieven gestart, waarbij burgers wordt gevraagd eerst het conflict aan een niet-rechterlijke instantie voor te leggen of zelf het conflict op te lossen. Pas als die stappen niet tot een bevredigende uitkomst leiden, mogen zij naar de rechter. Zo moesten slachtoffers van de aardbevingsschade in Groningen eerst naar arbiters toe. Verder is in 2009 het verplicht ouderschapsplan ingevoerd. Deze maatregel beoogt de minnelijke regeling te bevorderen tussen ouders over de gevolgen van de scheiding voor kinderen, buiten de rechter om. Ook in het strafrecht komen minder zaken voor de rechter. Officieren van justitie en sommige bestuursorganen handelen met een strafbeschikking zelfstandig zaken af. Zij mogen de schuld van een verdachte vaststellen en, binnen bepaalde grenzen, een straf opleggen.⁷¹ Online werkende bedrijven als eBay en Marktplaats hebben een eigen digitale wijze van afhandeling van geschillen ontwikkeld. Een andere private partij, opgericht in 2009, is e-Court, waarbij geschillen digitaal via arbitrage worden afgehandeld.

Uit het Geschillenbeslechtingdelta-onderzoek blijkt dat steeds meer juridische problemen van burgers niet voor een rechter komen, maar via buitengerechtelijke procedures worden afgehandeld. Voorbeelden zijn een bezwaarschriftprocedure of een procedure bij de geschillen- of huurcommissie.⁷² Ook mediation wordt inmiddels vaak toegepast om geschillen op te lossen.

Vanuit de overheid wordt het gebruik van mediation gestimuleerd via financiële voorzieningen. Voor minder draagkrachtigen is sinds 2005 een mediation-toevoeging beschikbaar.⁷³ Het beroep dat op mediators is gedaan op basis van een toevoeging, is gestegen van ongeveer 4.600 in 2007 naar 17.200 in 2016.⁷⁴

Risico's voor burgers in kwetsbare positie

Het feit dat taken van de rechter steeds meer worden overgenomen door andere organisaties, heeft positieve gevolgen voor de rechtsbescherming van de burger. Niet-rechterlijke instanties treden mogelijk goedkoper, sneller en effectiever op. Bovendien is er bij bijvoorbeeld mediation, arbitrage of schikkingen, veel ruimte voor inbreng van partijen zelf, waardoor de aanvaarding van de uitkomst en de naleving ervan soms beter is dan bij een rechterlijke uitspraak.⁷⁵ Dat zijn voordelen ten opzichte van een procedure voor een rechter.

Een punt van zorg is dat sommige buitengerechtelijke procedures een meer 'consensueel' karakter hebben. Partijen proberen om gezamenlijk tot een oplossing te komen, of zij dragen zelf de feiten aan en onderbouwen hun argumenten. Het zelf regelen van een

71 M. Malsch, 'De afnemende rol van de rechtspraak: is vervanging van de rechter mogelijk en wenselijk?', *Justitiële Verkenningen* 2018, afl. 4, p. 50.

72 M.J. ter Voert, C.M. Klein Haarhuis, *Geschillenbeslechtingdelta 2014. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid (WODC) 2015, p. 118.

73 Ter Voert e.a. (*supra* noot 72), p. 35-36.

74 M.J. ter Voert, *Rechtshulp civiel- en bestuursrechtelijke problemen*, Den Haag: WODC 2018.

75 Zie Malsch (*supra* noot 71), p. 53.

geschil in een buitengerechtelijke procedure vraagt veel van burgers. Zij moeten in staat zijn om (juridische) informatie te verzamelen en te begrijpen, de voor- en nadelen van verschillende opties te inventariseren en op een strategische en begrijpelijke wijze te communiceren met de wederpartij. Niet iedereen is voldoende zelfredzaam om dit soort procedures op effectieve wijze te voeren.⁷⁶ Hoe zelfredzaam mensen ook zijn op allerlei terreinen, er is vaak een ongelijke machtspositie van partijen. Het is de vraag of er bij alternatieve geschillenbeslechting voldoende compensatie is om tegemoet te komen aan de positie van de zwakkere partij.

Openbaarheid van buitengerechtelijke procedures en controle op beslissingen

Buitengerechtelijke procedures zijn meestal niet openbaar. Ook dat is een punt van zorg. Voor zover er zittingen plaatsvinden, mogen publiek en pers hier niet bij aanwezig zijn. Bovendien is schriftelijke verslaglegging over wat beslist is en op welke gronden vaak niet openbaar toegankelijk. Openbaarheid maakt het mogelijk erop toe te zien dat een proces eerlijk verloopt, dat de uitkomst in overeenstemming is met het recht en goed is onderbouwd. Bij sommige buitengerechtelijke procedures ontbreekt zo'n controlemogelijkheid. Ook is het niet vanzelfsprekend dat er een controle op de kwaliteit van de procedure en de uitkomst is. De rechter spreekt zich bijvoorbeeld pas uit over een strafbeschikking als de ontvanger van die beschikking verzet instelt.

Gevolgen voor toegang tot het recht

In buitengerechtelijke procedures dragen in de eerste plaats burgers de verantwoordelijkheid voor de afdoening van hun onderlinge geschillen. Een

buitengerechtelijke procedure waarbij partijen een belangrijke stem hebben in het eindresultaat, kan genoegdoening bieden aan de rechtzoekende en daarmee bijdragen aan effectieve rechtsbescherming. Deze procedures nemen vaak minder tijd in beslag dan een proces voor een rechter. Omdat mensen zelf een oplossing kunnen aandragen, leidt de procedure tot een aanvaardbaar en rechtvaardig resultaat. Deze aspecten kwamen reeds aan de orde.

Een aantal aspecten heeft negatieve gevolgen voor gelijke toegang tot het recht. Het 'speelveld' waarin burgers zelf hun onderlinge relaties moeten regelen, lijkt 'niet helemaal vlak'.⁷⁷ Daarmee wordt bedoeld dat de toegang tot het recht voor de één relatief lastig is, terwijl de ander zich naar verhouding juist sterker kan opstellen in een buitengerechtelijke procedure, omdat die ander over meer kennis, proceservaring of macht beschikt. In een mediationtraject bestaat bijvoorbeeld het risico dat mensen met minder juridische kennis of sociale vaardigheden het afleggen tegen een sterkere tegenpartij.

Verder zijn niet alle randvoorwaarden waaraan rechtspraak moet voldoen van toepassing op buitengerechtelijke procedures. Het gaat dan om de klassieke procesbeginselen van openbaarheid en onafhankelijkheid. De kennis en kwaliteit van arbiters is niet altijd te toetsen door buitenstaanders. Dat geldt ook voor hun producten.

⁷⁶ Zie Malsch (*supra* noot 71), p. 57.

⁷⁷ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Toegang tot recht*, Den Haag: RMO 2004, p.12. Zie ook Grootelaar e.a. (*supra* noot 70), p. 24.

Dat is een knelpunt vanuit het oogpunt van effectieve rechtsbescherming.

Buitengerechtelijke procedures lijken vooral geschikt voor mensen die een hoge opleiding hebben genoten en over (juridische) kennis en sociale vaardigheden beschikken om hun onderlinge relaties te regelen en conflicten op te lossen. Voor mensen die zulke vaardigheden in mindere mate hebben, lijken deze procedures toch minder geschikt; zeker als zij daarbij onvoldoende worden ondersteund.

3.3 Meer toegankelijke rechters

Juridische conflicten zijn via steeds meer routes op te lossen buiten de rechter om. Daarnaast heeft de rechterlijke macht zelf ook geschillenbeslechting door de rechter toegankelijker gemaakt. De rechterlijke macht investeert in laagdrempelige en eenvoudige toegang, ook voor minder zelfredzame mensen, waarbij wordt gestreefd naar een echte oplossing voor het probleem.⁷⁸ In Noord-Nederland is bijvoorbeeld geëxperimenteerd met de Spreekurrechter. De evaluatie door de Rijksuniversiteit Groningen laat zien dat de pilot succesvol is. De meeste partijen zijn (zeer) tevreden over de aanpak. Ze zijn vooral te spreken over de snelheid van de procedure, de lage kosten en de menselijke, niet-juridische benadering door de rechter.⁷⁹

Geïnspireerd door de ervaringen met de Spreekurrechter zijn er nog twee pilots opgezet: 'De Rotterdamse Regelrechter' en 'De Wijkrechter' in Den Haag.⁸⁰ In Noord-Nederland verliep de toegang tot de Spreekurrechter via rechtsbijstandverleners, in Rotterdam kunnen burgers en bedrijven zelf direct met een juridisch eenvoudig civiel geschil terecht bij de Regelrechter. Die verkent vervolgens samen met partijen of zij er

onderling uit kunnen komen. Als het de partijen niet lukt om tot een oplossing te komen, hakt de Regelrechter alsnog de knoop door.

De Haagse Wijkrechter is een samenwerking tussen de rechtbank en de gemeente Den Haag. De rechter heeft zittingen in de wijk en is er voor burengeschillen, voor conflicten tussen woningcorporaties en huurders, en voor onenigheden tussen leden van een Vereniging van Eigenaren. De Wijkrechter doet, als dat nodig is, ook onderzoek ter plekke. Ook hier is de aanpak gericht op een oplossing: een schikking tussen de partijen. Verder voorzien beide pilots in snelle toegang en zijn de griffiekosten voor partijen laag.

De ervaringen met de pilots Spreekurrechter, Regelrechter en Wijkrechter zijn positief: deze rechters werken sneller, goedkoper en informeler dan de reguliere rechter en maken daarmee de rechter toegankelijker. De precieze gevolgen voor toegang tot het recht zijn pas in kaart te brengen na inventarisatie en analyse van de ervaringen.

78 Zie Raad voor de Rechtspraak, Stand van zaken 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak', 8 november 2018, via rechtspraak.nl. De procedure bij de Spreekurrechter kenmerkt zich vooral door mondelinge behandeling van de zaak, zonder dagvaarding en andere processtukken.

79 M. Hertogh e.a., *Zegt u het eens, wat wilt u van de rechter? Evaluatie van de pilot Spreekurrechter*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2018.

80 Beschikbaar via <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Rotterdam/Regels-en-procedures/Paginas/regelrechter.aspx> en <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Regels-en-procedures/Paginas/de-wijkrechter.aspx>.



Ria Mulder

‘Je staat er heel erg alleen voor’

INTERVIEW

Nadat haar huis in Woldendorp uit 1920 in drie jaar onbewoonbaar werd, klaagde Ria Mulder NAM en de Nederlandse staat aan vanwege aardbevingschade. Het werd een slopend proces. ‘Ik zou niemand adviseren een rechtszaak te beginnen’.

Ria Mulder zag haar huis onbewoonbaar worden

Gruis in de badkamer. Ria Mulder had haar huis in het Groningse Woldendorp juist te koop gezet en verhuurde het in de tussentijd, toen de eerste schade zich voordeed. Het rapport van een door NAM ingeschakelde externe deskundige stelde aardbevingschade vast. Maar al gauw bleek er meer aan de hand: er waren scheuren en verzakkingen. Na meerdere onderzoeken stond de teller uiteindelijk op bijna 100.000 euro. ‘Het rapport hebben we nooit gekregen’, vertelt Mulder. ‘Volgens NAM lag de schade aan ons stookgedrag en een opdrijvende kelder.’

Onbewoonbaar

In de jaren daarna volgden nieuwe schademeldingen elkaar op. Toen de huurders een ‘groot krakend geluid’ hoorden alsof de voorgevel loskwam, werd het huis in de stutten gezet. NAM bleef aansprakelijkheid ontkennen. Inmiddels was het Centrum Veilig Wonen het aanspreekpunt voor klachten geworden. Uit onderzoek bleek dat de fundamente kapot waren.

‘Daarna bleef het stil, en we kregen ook geen rapport.’ Mulder, die door permanente stress inmiddels aan slapeloosheid leed, zegde noodgedwongen haar baan op. Toen in 2015 een deel van het verzwakte dak wegwaaide, werd het huis onbewoonbaar verklaard. Binnen twee weken stuurde de gemeente Mulder een waarschuwing: ze moest haar huis weer veilig maken, op straffe van een dwangsom.

Toen knapte er iets bij Mulder. Ze besloot om zowel NAM als de Nederlandse Staat te dagvaarden. Gelukkig had ze een rechtsbijstandsverzekering, maar het leeuwendeel van de research deed ze zelf. De materie was complex, met de Staat, NAM, de politiek en een kluwen aan aardbevingsinstanties als steeds wisselende betrokkenen. NAM stelde na de dagvaarding voor om te schikken, maar trok dat later weer in. Nadat Mulder vanwege haar inmiddels grote wantrouwen tegen NAM had geweigerd nogmaals onderzoek te laten doen, liet deze het ingenieursbureau Witteveen + Bos een ‘bureaustudie’ doen. Het dikke rapport dat volgde concludeerde dat schade aan het huis geen verband had met de aardbevingen. ‘Toen ik dat las, werd ik slap in mijn benen.’

Uitstel op uitstel

Op de dagvaarding volgden twee jaar lang alle denkbare schriftelijke uitwisselingen. Toen de zaak eindelijk voor de rechter kwam, zei hij: kijk of je er samen uit kan komen. Na maanden van pogingen tot schikkingen en juridische complicaties ligt er sinds najaar 2018 een voorlopig oordeel: de geëiste vergoeding voor emotionele schade, sloop en herbouw van het huis wordt niet toegekend. Wel de waarde van het huis uit 2012 en de huurderwing. De definitieve

uitspraak werd in januari 2019 verwacht, maar is al tweemaal verschoven. Daarna kan de tegenpartij nog in beroep.

Mulder zou niemand adviseren om een rechtszaak te beginnen. ‘Rondom de rechtszaak was ik er zeven dagen per week soms dagelijks tien uur mee bezig. Het beheerste mijn leven volledig.’ Ze vervreemde van haar eigen kinderen, ouders en vrienden, omdat ze het alleen nog maar over het onrecht kon hebben. ‘Je staat er heel erg alleen voor. Gelukkig steunde mijn man me enorm.’

Wakker liggen

Na aftrek van alle advocaat- en andere onkosten blijft er straks waarschijnlijk onvoldoende van de vergoeding over voor een vergelijkbaar huis. Mulder vindt dat er sprake is van rechtsongelijkheid. ‘NAM en de Staat vertegenwoordigen de macht. Mijn advocaat heeft niet dezelfde toegang tot rapporten en expertise, maar moet individueel het wiel uitvinden. De rechtsbijstand zou beter moeten. Je moet je eigen advocaat kunnen kiezen en er is een regeling voor meerkosten nodig. Haal de overbodige schrijfrondes eraf en maak de termijnen korter. Vooral het wachten op de uitkomst van het proces is slopend. Ik lig hier al jaren wakker van, en denk maar niet dat iemand van de NAM hier één nacht wakker van ligt.’



4 Slotsom en aanbevelingen

Toegang tot het recht is een randvoorwaarde voor de verwezenlijking van mensenrechten voor iedereen. Het gaat daarbij om bescherming tegen inbreuken op mensenrechten, voorkoming van conflicten en rechtsbescherming tijdens een geschil. Het College voor de Rechten van de Mens constateert dat met het complexer worden van de samenleving, ook toegang tot het recht steeds complexer wordt. Het risico bestaat dat burgers niet in gelijke mate toegang tot het recht hebben en dat daardoor hun mensenrechten onvoldoende worden beschermd.

Actieve, informerende en beschermende overheid

Het is de taak van de landelijke en lokale overheid om de mensenrechten van iedereen te respecteren, beschermen en verwezenlijken. Uitgangspunt is dat inbreuken op die rechten – door de overheid zelf, maar ook door bijvoorbeeld private partijen – worden voorkomen. De overheid dient bovendien de burger proactief te informeren over zijn rechten. De aanname dat burgers hun rechten wel kennen, of ernaar vragen als zij het niet zeker weten, volstaat niet.

De-escalatie van conflicten

Als een burger stelt dat de overheid zijn mensenrechten niet heeft beschermd of verwezenlijkt, moet hij de mogelijkheid hebben om dat aan te kaarten. De overheid dient hier een de-escalerende rol in te spelen, om juridisering van het conflict waar mogelijk te voorkomen. Dat vereist bijvoorbeeld een goede klachtafhandeling, waarbij de overheid de burger serieus neemt en er mogelijk gezamenlijk naar een oplossing wordt gezocht. Bovendien is het aan de overheid om de burger alle relevante informatie bieden, zodat de informatiepositie van de burger niet achterblijft bij die van de overheid.

Toegankelijke geschillenbeslechting

Het is ook de verantwoordelijkheid van de overheid om de rechtsbescherming te bieden die leidt tot een afhandeling van het geschil. Vanuit een mensenrechtenbenadering betekent dat sprake moet zijn van een toegankelijke, oplossingsgerichte en onafhankelijke vorm van geschillenbeslechting. Ook dient iedere burger, waar nodig, toegang te hebben tot rechtsbijstand. Uiteindelijk zal altijd de weg naar de onafhankelijke rechter open moeten staan om inbreuken op mensenrechten te beoordelen.

Oog voor iedereen

Als de overheid vernieuwingen doorvoert, zoals online aanvragen of nieuwe wet- en regelgeving, dient zij ervoor te zorgen dat deze voor iedereen toegankelijk zijn. Niemand mag – bedoeld of onbedoeld – worden buitengesloten. Ook moet de overheid burgers in kwetsbare posities bescherming bieden als private partijen onvoldoende rekening met hen houden. Waar ontwikkelingen een positief effect hebben voor een deel van de bevolking – denk aan efficiëntie bij de digitalisering van belastingaanvragen – geldt voor mensen in een kwetsbare positie dat diezelfde ontwikkelingen een negatief effect kunnen hebben.

Dat geldt ook voor rechtsbescherming. Alle mensen in Nederland moeten in gelijke mate kunnen genieten van rechtsbescherming. Dat betekent dat voor de overheid duidelijk dient te zijn welke burgers nadeel (kunnen) ondervinden van nieuwe ontwikkelingen, zodat compenserende maatregelen genomen kunnen worden. Die compenserende maatregelen moeten ertoe leiden dat iedereen in de praktijk in gelijke mate rechtsbescherming heeft.

Aanbevelingen

Het College doet de volgende aanbevelingen om toegang tot het recht voor iedereen in Nederland mogelijk te maken:

1. Neem als overheid – zowel op centraal als lokaal niveau – een proactieve rol in rechtsbescherming, door de burger actief te informeren over zijn rechten.
2. Treed als overheid de-escalerend op bij een beginnend conflict met de burger en bied de burger daarbij alle relevante informatie om een gelijke(re) informatiepositie te creëren.
3. Garandeer dat burgers toegang hebben tot informatie, advies en onafhankelijke ondersteuning om hun rechten tegenover private partijen te kennen en te kunnen opeisen.
4. Bied alle burgers in gelijke mate goede rechtsbescherming in het geval van een juridisch geschil. Doe dit door oplossingsgerichte en onafhankelijke geschillenbeslechting aan te bieden en de weg naar de onafhankelijke rechter open te laten.
5. Garandeer toegankelijke rechtsbijstand voor alle burgers. Doe dit door binnen het nieuwe stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand minimale criteria aan rechtshulp pakketten te hanteren, waaronder betaalbaarheid, gelijkheid en het faciliteren van een effectief rechtsmiddel.
6. Identificeer, door middel van onafhankelijk onderzoek, welke (groepen) mensen risico lopen om in mindere mate rechtsbescherming te genieten door maatschappelijke ontwikkelingen, zoals digitalisering, versnipperde regelgeving en de grotere nadruk op zelfredzaamheid van de burger.
7. Stel, in vervolg op aanbeveling 6, een actieplan op met concrete doelstellingen zodat (groepen) mensen, die het risico lopen op een mindere mate van rechtsbescherming, effectief rechtsbescherming kunnen genieten.

