Missie en Visie - Versterking toegang tot het recht

Goed bestuur en de democratische rechtsstaat vormen het fundament van onze samenleving. Een rechtsstaat, omdat iedereen – dus ook de overheid – zich aan het recht moet houden. Hierbij staan rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid, de toegang tot het recht, rechtsbescherming en de onafhankelijkheid van de rechtspraak centraal. Burgers dienen door en tegen de overheid beschermd te zijn en ondersteuning te krijgen als dat nodig is. Daar hoort ook bij dat actief wordt opgetreden tegen onrecht. Toegang tot het recht, waaronder toegang tot de rechter, is dan ook een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerende rechtsstaat. Een goede toegang tot het recht stelt burgers, zzp'ers, bedrijven en organisaties in staat om hun rechten te verwezenlijken en een oplossing te vinden voor een (juridisch) probleem. Het gaat hierbij zowel om een (juridisch) probleem met de overheid als tussen burgers, bedrijven, en/of organisaties onderling. Als personen hun rechten niet kunnen verwezenlijken of juridische problemen niet kunnen oplossen, kan dit leiden tot onzekerheid, onvrede en onrecht. Deze situaties kunnen mensen belemmeren in hun dagelijkse leven en kunnen leiden tot schade voor de maatschappij. Door de toegang tot het recht te waarborgen en versterken wordt het rechtssysteem versterkt. Dit kan ook bijdragen aan het vertrouwen van burgers in de overheid. In dit visiedocument wordt aan de hand van de onderstaande "missie, visie en kernwaarden" de ambitie van het kabinet op het gebied van de toegang tot het recht uiteengezet:

Missie

Samen de toegang tot het recht borgen en versterken. De rechtzoekende staat hierbij centraal.

Visie

Iedereen in Nederland kan een passende en duurzame uitkomst vinden voor een (juridisch) probleem.

Kernwaarden

Toegankelijkheid en kwaliteit.

Onder toegang tot het recht wordt verstaan dat burgers, zzp'ers, bedrijven en organisaties (hierna: rechtzoekenden) die een probleem hebben met een juridisch aspect, kunnen beschikken over objectieve (betrouwbare) informatie, advies en ondersteuning, waaronder rechtshulp en rechtsbijstand, en de mogelijkheid hebben een beslissing te verkrijgen van een neutrale instantie. Toegang tot het recht is dus breder dan alleen toegang tot de rechter. Bij de beleidsvorming wordt ook naar bepaalde aspecten van preventie gekeken (zie onder visie).

Onze rechtsstaat is gebaat bij een rechtsbestel dat stabiel is, dat aansluit op de behoeften van het heden en dat ruimte biedt voor de ontwikkelingen in de toekomst. De visieontwikkeling beoogt hier aan bij te dragen. Doel van deze visieontwikkeling is om vanuit een gemeenschappelijk kader maatregelen te nemen om de toegang tot het recht te versterken. Hierbij is er oog voor relevante ontwikkelingen.

De bovenstaande "visie, missie en kernwaarden" worden uitgewerkt in een nader document. Dit visiedocument en de nadere uitwerking maken onderdeel uit van de aanpak versterking toegang tot het recht waarover de Tweede Kamer op 27 juni 2023 is geïnformeerd. De visie en de nadere uitwerking dienen in gezamenlijkheid te worden gelezen en vormen tezamen de inzet op de

versterking van de toegang tot het recht. Omdat er al veel trajecten lopen ter versterking van de toegang tot het strafrecht, richten de visie en de nadere uitwerking zich hoofdzakelijk op het civiel- en bestuursrecht.

Missie

De centrale missie ten aanzien van de toegang tot het recht:

Samen de toegang tot het recht borgen en versterken. De rechtzoekende staat hierbij centraal.

De basis voor de toegang tot het recht staat in de Grondwet. Artikelen 17 en 18 van de Grondwet waarborgen de toegang tot de rechter en het recht op rechtsbijstand. Daarnaast stelt artikel 32 van de Rijksbegroting dat de staatssecretaris Rechtsbescherming verantwoordelijk is voor het scheppen van "optimale voorwaarden voor het in stand houden en verbeteren van een goed en toegankelijk rechtsbestel." De missie komt voort uit deze bestelverantwoordelijkheid. Een mensgerichte benadering bij deze verantwoordelijkheid vraagt om een rechtsbestel dat in dienst staat van de rechtzoekende bij het vinden van een passende en duurzame uitkomst voor een juridisch probleem. Binnen deze bestelverantwoordelijkheid heeft de staatssecretaris volgens artikel 32 (1) een financierende rol voor de rechtspraak, (2) een financierende rol voor de Raad voor Rechtsbijstand en het Bureau Financieel Toezicht [en] is verantwoordelijk voor het wettelijke kader waarbinnen advocaten, notarissen, gerechtsdeurwaarders en andere zelfstandige professionals binnen het justitiële domein opereren en (3) een stimulerende rol voor alternatieve geschilbeslechting en schuldsanering.[1] Daarnaast verstrekt de staatssecretaris financiering aan het Juridisch Loket[2], rechtswinkels en de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken.

Het is aan de overheid zorg te dragen voor een goede juridische infrastructuur, die mensen in staat stelt om hun (juridisch) probleem op laagdrempelige, duurzame en passende wijze op te lossen. Deze verantwoordelijkheid geldt des te meer wanneer de overheid de inzet van bepaalde oplossingsrichtingen stimuleert. Uitgangspunt is dat het rechtsbestel zo ingericht is dat mensen zoveel mogelijk in staat worden gesteld om hun problemen zelf op te lossen, maar dat hulp geboden wordt waar dat nodig is. Het versterken van de toegang tot het recht is een gezamenlijke verantwoordelijkheid met organisaties die een rol hebben in het rechtsbestel of op een andere manier te maken hebben met de toegang tot het recht.

De rechtzoekende centraal

De rechtzoekende staat centraal. Dit betekent dat de rechtzoekende als uitgangspunt wordt genomen bij de ontwikkeling, de implementatie, de uitvoering en de evaluatie van beleid, en de juridische dienstverlening en procedures. Hierbij is het belangrijk dat drempels in de toegang tot het recht zoveel mogelijk weggenomen worden. De behoefte en de omstandigheden van rechtzoekenden zullen per persoon verschillen. Rechtzoekenden dienen zo goed mogelijk inzicht te krijgen - zo nodig met hulp van de overheid - in welke oplossingsrichtingen, juridisch of niet juridisch, beschikbaar zijn en wat de mogelijke voor- en nadelen hiervan zijn. Ook moeten zij in staat worden gesteld om de gekozen oplossingsrichting te realiseren. De toegang tot deze oplossingsrichtingen dient daar waar nodig zo laagdrempelig mogelijk te zijn.

De rechtzoekende als uitgangspunt betekent ook dat organisaties die een rol hebben in het rechtsbestel of die op een andere manier hulp of ondersteuning bieden, kennis en kunde bundelen om rechtzoekenden verder te helpen. Voorkomen moet worden dat burgers en bedrijven, bijvoorbeeld in geval van meerdere problemen, zelf van loket naar loket moeten gaan. Hiervoor is onder meer nodig dat goed wordt samengewerkt tussen het juridische en het niet-juridische domein. Samenwerking en warme overdracht zijn daarvoor randvoorwaarden. Welke overheidslaag of welke

[1] Art. 32 Rijksbegroting 2025, zie https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2025/OWB/VI/onderdeel/3166927.

[2] De wettelijke positie en financiering van het Juridisch loket zullen een plek krijgen in het wetsvoorstel waaraan in het kader van het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand wordt gewerkt.

organisatie hulp biedt is voor rechtzoekenden over het algemeen niet belangrijk, wel dat in samenhang en vanuit meerdere invalshoeken naar hun probleem of problemen wordt gekeken.

Visie

De visie om dit te bereiken:

Iedereen in Nederland kan een passende en duurzame uitkomst vinden voor een (juridisch) probleem.

Iedereen kan te maken krijgen met een (juridisch) probleem. Bij een (juridisch) probleem kan gedacht worden aan een geschil onderling, zoals een ruzie tussen twee buren, of een geschil met de overheid, maar het kan ook gaan om een probleem rondom het faillissement van een bedrijf. Het gaat hierbij om kwesties die mensen zelf als een juridisch probleem hebben aangeduid, maar ook om problemen die men nog niet als zodanig heeft geïdentificeerd maar die wel een juridisch aspect hebben of juridisch kunnen worden aangepakt.

Het liefst worden problemen waar mogelijk voorkomen of in een zo vroeg mogelijk stadium opgelost, om escalatie, en de daarmee gemoeid gaande kosten, lasten en emoties, te vermijden. Voor het voorkomen van juridische problemen is het belangrijk dat mensen beschikken over informatie over hun rechten en plichten, vroegtijdige hulp kunnen krijgen en dat zij, waar nodig met deskundige hulp, hun onderlinge verhoudingen kunnen regelen, bijvoorbeeld in een contract of door het laten opstellen van een testament of huwelijkse voorwaarden. Ook dit raakt aan de toegang tot het recht. Daarnaast is het voor het voorkomen van geschillen (preventieve werking) belangrijk dat er een responsieve overheid is en dat er sprake is van een lerend systeem waarin er oog is voor knelpunten en signalen uit de praktijk. De rol die Justitie en Veiligheid heeft in het voorkomen van geschillen varieert en is mede afhankelijk van waar de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden belegd zijn.

Indien toch sprake is van een probleem lossen rechtzoekenden deze problemen zoveel mogelijk zelf op. In veel gevallen zal de toegang tot betrouwbare informatie, advies en ondersteuning, waaronder rechtshulp, de rechtzoekende verder kunnen brengen. Daarnaast dienen rechtzoekenden altijd de mogelijkheid te hebben om een beslissing te verkrijgen van een neutrale instantie.

Waar behoefte is aan hulp, is deze hulp toegankelijk en kwalitatief goed. Het uitgangspunt is dat rechtzoekenden in Nederland een passende uitkomst kunnen vinden voor een (juridisch) probleem. Afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden en de aard van het probleem zal het verschillen welke uitkomst het meest passend is en op welke manier de uitkomst het beste kan worden bereikt. Soms blijkt het zich gehoord voelen of het krijgen van informatie al voldoende. Soms is een multidisciplinaire aanpak van verschillende, zowel juridische als niet-juridische problemen nodig, maar vaak gaat het om het kunnen benutten van eenvoudige, betaalbare, snelle en persoonlijke routes, om een passende, rechtvaardige en duurzame uitkomst te vinden zodat mensen verder kunnen. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om het voeren van een goed gesprek, het sturen van een brief, het inschakelen van een mediator, het treffen van een betalingsregeling of het voorleggen van een geschil aan de rechter of een geschillencommissie. Het is daarom van belang dat er verschillende oplossingsrichtingen beschikbaar zijn en dat professionals die hulp bieden goed kijken naar de situatie en de omstandigheden.

Van belang is dat een uitkomst zoveel mogelijk definitief is en een oplossing biedt voor de lange termijn. Door het bereiken van een uitkomst die duurzaam is, weten mensen waar ze aan toe zijn en worden ze in staat gesteld om verder te kunnen.

Daarnaast dienen rechtzoekenden hun (materiële) rechten te kunnen effectueren. Hierbij gaat het om het daadwerkelijk toepassen, afdwingen of uitvoeren van een recht in een concrete situatie. Effectuering van het recht draagt bij aan het vertrouwen in de uiteindelijk gekozen oplossingsvorm. Een gemaakte afspraak of een uitspraak vormt immers geen oplossing als een van de partijen zich hier niet aan houdt.

Kernwaarden

De volgende kernwaarden worden als uitgangspunt genomen:

Toegankelijkheid en **kwaliteit**.

Het waarborgen van de toegang tot het recht vraagt dat er toegang tot informatie, advies en ondersteuning en een beslissing van een neutrale instantie is. Om een goede laagdrempelige toegang tot het recht te borgen, moeten oplossingsrichtingen bekend, beschikbaar en gemakkelijk bereikbaar zijn met zo min mogelijk voorwaarden of drempels. Betaalbaarheid, zichtbaarheid, beschikbaarheid, nabijheid en begrijpelijkheid staan hierbij centraal.

Bij kwaliteit gaat het om de kwaliteit van de beschikbare oplossingsrichtingen en geboden dienstverlening. Deskundige, vakbekwame dienstverleners staan daarbij aan de basis. Goede hulp is integraal, adresseert de kern van de problematiek en niet alleen het juridische aspect. Het leidt tot bestendige uitkomsten waarmee mensen verder kunnen. Ook de snelheid waarmee rechtzoekenden worden geholpen, de procedurele rechtvaardigheid die zij ervaren en de effectiviteit van de geboden hulp of gewezen beslissing, zijn elementen die bepalend zijn voor de kwaliteit van hulp.

Deze kernwaarden zijn vormgegeven vanuit de bestelverantwoordelijkheid voor een goed rechtsbestel. Het doel is de toegang tot het recht te versterken voor rechtzoekenden. Van groot belang is dan ook dat deze kernwaarden uiteindelijk in dienst staan van de rechtzoekenden.

Achtergrond

Levensgebeurtenissen zoals het verbreken van een relatie, het verliezen van een baan maar ook alledaagse activiteiten zoals het doen van aankopen, kennen vaak een juridisch aspect. Meestal levert het omgaan met die juridische dimensie geen problemen op. Een geschil of probleem kan echter iedereen overkomen. Een huurder die ten onterechte een waarschuwing ontvangt van de woningbouwvereniging en vreest voor uithuiszetting, een eigenaar van een kledingzaak die te maken krijgt met een inbreuk op merkregistratie, een echtgenoot die onverwacht met scheidingspapieren wordt geconfronteerd, een nieuwe huiseigenaar die erachter komt dat het huis niet overeenkomstig de koopovereenkomst is opgeleverd, een consument die een defect product geleverd krijgt, een ondernemer waarbij de aanvraag van een vergunning moeizaam verloopt. De voorbeelden zijn talloos en alledaags.

Onderzoeken zoals de periodieke Geschilbeslechtingsdelta's van het WODC laten zien dat burgers, zzp'ers en bedrijven die met juridische problemen worden geconfronteerd, daar niet altijd bevredigende duurzame oplossingen voor vinden.[3] Dit probleem speelt in versterkte mate bij mensen die economisch en/of sociaal kwetsbaar zijn alsook bij kleine bedrijven. Burgers en ondernemers ervaren de juridische wereld als een wereld die men niet kent. Omdat er (soms) veel op het spel staat, ervaart men een grote druk om niet het verkeerde te doen. Het idee heerst dat (ook met de juiste hulp en expertise) het veel tijd, moeite en geld kost om een juridisch conflict op te lossen en om je gelijk te halen.[4] Zoals hierboven aangegeven, kunnen niet-opgeloste juridische problemen leiden tot onvrede, onrecht en rechtsonzekerheid. Het doet af aan het vertrouwen in de overheid. Deze situaties kunnen mensen beperken in hun dagelijkse leven, het handelsverkeer belemmeren en uiteindelijk leiden tot schade voor de maatschappij en ontwrichting van de samenleving.[5] De Kinderopvangtoeslagaffaire en het rapport Ongekend onrecht hebben pijnlijk blootgelegd hoe het fout kan gaan en hoe het recht daar niet de bescherming heeft geboden die mensen verdienden. Dit alles onderstreept de noodzaak van goede toegang tot het recht.

[3] M.J. ter Voert & M.S. Hoekstra, Geschilbeslechtingsdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, 2020 (Geschilbeslechtingsdelta 2019) en T. Geurts & M.J. ter Voert, Geschillen in het MKB; Over het verloop van conflicten bij bedrijven tot tien werkzame personen, 2019.

[4] Dit blijkt uit een kleinschalig onderzoek dat is uitgevoerd onder burgers en ondernemers. Zie bijlage 3 bij Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 800.

[5] Zie bijvoorbeeld Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), Good Framework and Good Practice Principles for People-centred Justice, 2021, pp. 15, 16.

Toegang tot het recht is een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerende rechtsstaat. De Staatscommissie Rechtsstaat onderschrijft dat de overheid een rechtsstatelijke verantwoordelijkheid heeft om rechtsbescherming voor burgers te waarborgen onder meer door te investeren in een goed functionerende rechtsketen.[6] De toegang tot het recht is een belangrijk instrument dat de uitoefening van andere rechten mogelijk maakt en bevordert. Mensen worden hiermee in staat gesteld "zich tegen schending van hun rechten te beschermen, genoegdoening te krijgen voor onrechtmatige daden, de uitvoerende macht ter verantwoording te roepen en zich in strafzaken te verdedigen."[7] Het is daarom van belang voor iedereen die procedurele en materiële rechten wil uitoefenen.[8] Daarnaast is toegang tot het recht een fundament voor sociale en economische groei.[9] Uit onderzoek van de OESO blijkt dat toegankelijke en effectieve toegang tot het recht de potentie heeft om het verlies van bruto binnenlands product (BBP) dat wordt veroorzaakt door onopgeloste juridische problemen (in de meeste landen geschat tussen de 0,5% en 3%) te voorkomen.[10]

In onderzoek is opgemerkt dat een gedeelde visie op de inrichting van het rechtsbestel en de rol die de verschillende spelers hierin vervullen ontbreekt. Dit gebrek aan visie vertaalt zich volgens de onderzoekers in beleid waarin "meerdere, onderling tegenstrijdige, doelen worden nagestreefd."[11] Met dit visiedocument en de nadere uitwerking daarvan wil het kabinet het gebrek aan visie doorbreken.

[6] Staatscommissie Rechtsstaat, De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger, 2024, p. 64, zie https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/onderwerpen/rapport.
[7] Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa, Handboek betreffende Europese wetgeving inzake de toegang tot het recht, 2016, pp. 11, 16.
[8] Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa, Handboek betreffende Europese wetgeving inzake de toegang tot het recht, 2016, p. 16.
[9] Zie bijvoorbeeld: World Justice Project, Global Insights on Access to Justice: Findings from a World Justice Project general population poll in 101 countries, 2019, p. 4; Barendrecht & van Beek, Investeer in betere routes voor conflictoplossing, ESB 108(4827), 2023; OESO and Open Society Foundation, Legal Needs Survey and Access to Justice, 2019, p. 11; OESO, Good Framework and Good Practice Principles for People-centred Justice, 2021, p. 16.
[10] OESO & World Justice Project, Building a business case for access to justice (white paper), 2019, p.47. Zie ook: OESO, Good Framework and Good Practice Principles for People-centred Justice, 2021, p. 15.
[11] Hartendorp *et. al.*, Een rechtsvergelijkende studie naar routes voor oplossingen van rechtsproblemen, 2022, p. 16.