



Kitty's ketens: meer voor minder rond rechtsbijstand

Voorstellen ontwikkeld in een interactief traject met 120 sleutelpersonen uit het veld

Gefaciliteerd door:

TISCO

Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems

en

Medewerkers Ministerie van Justitie in kader Programmama Duurzame en toegankelijke rechtsbijstand

Juni 2008

J.M. Barendrecht & C.M.C. van Zeeland
m.m.v. P. Sluiter, J.A.E. van Raak, V.M. Smits, T.F.E. Tjong Tjin Tai en P. Vlaardingerbroek

Samenvatting	5
De voorstellen in één oogopslag.....	7
Leeswijzer en relatie tot wiki.....	7
1 Inleiding	8
1.1 Kitty's verhaal.....	8
1.2 Programma Duurzame en toegankelijke rechtsbijstand	8
1.3 Het interactieve traject	9
<i>Doel</i>	9
<i>Vormgeving</i>	9
<i>Concretisering</i>	10
1.4 Na de Slotconferentie.....	11
<i>Position paper</i>	11
<i>Taak en traject van de Regiegroep</i>	11
1.5 Denkkader: Vijf strategieën voor verbetering van de toegang tot het recht.....	12
<i>Strategie 1: Versterking van het probleemoplossend vermogen van burgers en organisaties</i>	12
<i>Strategie 2: Verbreding van juridische dienstverlening in meerdere richtingen</i>	12
<i>Strategie 3: Optimaliseren van ketens</i>	13
<i>Strategie 4: Vermindering van transactiekosten in procedures</i>	13
<i>Strategie 5: Toegankelijk maken van normen en criteria</i>	13
1.6 Toetsingskader	14
<i>Toetsingskader</i>	15
<i>Scorekaart</i>	16
2 Uitkomsten	17
2.1 Longlist.....	17
<i>Totstandkoming longlist</i>	17
<i>De voorstellen op de longlist per strategie</i>	18
<i>De voorstellen gerangschikt per werkgroep</i>	22
2.2 Shortlist	24
<i>Totstandkoming shortlist</i>	24
<i>Beoordeling op basis toetsingskader tijdens slotconferentie</i>	26
<i>Patronen in de beoordeling</i>	28
<i>Shortlist met toelichting</i>	30
2.3 Plaats van de suggesties uit de brief van de Staatssecretaris	34
<i>Wegen om tot meer mediation te komen</i>	34
<i>Rechtsbijstandsverzekeringen een plaats geven binnen gesubsidieerde rechtsbijstand</i>	35
<i>Bijdrage andere rechtsbijstandsvoorzieningen aan efficiënter en effectiever gebruik gesubsidieerde rechtsbijstand</i>	35
<i>Slim gebruik van HBO'ers voor standaardzaken</i>	36
<i>Aanpassingen bij ambtshalve straf toevoegingen</i>	37

2.4	Naar een centrale visie	37
	<i>Centrale visie</i>	<i>37</i>
	<i>Algemene onderbouwing visie en kernvoorstellen (wetenschappelijke inzichten en best practices)</i>	<i>38</i>
	<i>De visie geconcretiseerd: echtscheiding als voorbeeld.....</i>	<i>45</i>
2.5	Evaluatie van het interactieve traject	48
	<i>Tussentijdse visie TISCO op interactief traject.....</i>	<i>48</i>
	<i>Reacties op tussentijdse visie TISCO en op het proces in het geheel.....</i>	<i>49</i>
	<i>Peilingen tijdens Start- en Slotconferentie</i>	<i>49</i>
	<i>Reacties na de Slotconferentie</i>	<i>50</i>
2.6	Aandachtspunten en aanbevelingen TISCO	50
	<i>Koester samenhang en overlap tussen voorstellen</i>	<i>50</i>
	<i>Streef doelgericht naar verbetering: bezuiniging volgt</i>	<i>50</i>
	<i>Vergelijk ketens en laat ze van elkaar leren.....</i>	<i>51</i>
	<i>Ketenverbetering vergt andere aanpak en heeft eigen risico's bij uitvoering</i>	<i>51</i>
	<i>Vindt een goede modus voor de cruciale rol van de rechterlijke macht in de keten.....</i>	<i>52</i>
	<i>Overweeg de innovatie van de rechtspleging te stimuleren en te versnellen.....</i>	<i>53</i>
3.	De verbetervoorstellen	53
3.1	Inleiding.....	53
3.2	Kernvoorstellen	54
	<i>WG 1.3 Echtscheidingsplan: een goede regeling van gevolgen</i>	<i>54</i>
	<i>WG 1.4 Regierechter en concentratie procedures</i>	<i>59</i>
	<i>WG 2.2 Probleemoplossing buiten de zitting</i>	<i>65</i>
	<i>WG 2.3 Persoonsgericht samenvoegen.....</i>	<i>72</i>
	<i>WG 3.1 Proactieve geschiloplossing door de overheid</i>	<i>77</i>
	<i>WG 3.2 Proceskostenveroordeling overheid.....</i>	<i>86</i>
	<i>WG 5.1 Kennis en vaardigheden probleemoplossing</i>	<i>90</i>
	<i>WG 5.2 Probleemoplossende route aantrekkelijk maken.....</i>	<i>94</i>
	<i>WG 5.4 Diagnose en triage.....</i>	<i>107</i>
	<i>WG 5.7 Vroege zitting.....</i>	<i>116</i>
	<i>WG 5.8 Oriëntatiepunten en rechtskennis transparant</i>	<i>124</i>
3.3	Veelbelovende voorstellen	131
	<i>WG 1.2 Voorfase: informatie en begeleiding.....</i>	<i>135</i>
	<i>WG 1.5 Nazorg</i>	<i>140</i>
	<i>WG 1.6 Partneralimentatie en nieuwe relatie.....</i>	<i>142</i>
	<i>WG 1.7 Minder vaak onderzoek Raad Kinderbescherming</i>	<i>144</i>
	<i>WG 2.5 Doorberekening kosten.....</i>	<i>146</i>
	<i>WG 2.6 Ambtshalve toevoeging pas bij gevangenhouding.....</i>	<i>149</i>
	<i>WG 3.3 Gebruik van slimme technieken</i>	<i>152</i>
	<i>WG 4.2 Kantoortoevoeging.....</i>	<i>155</i>
	<i>WG 4.3 Multi-toevoeging.....</i>	<i>157</i>
	<i>WG 4.6 Landelijke regeling sociale raadslieden</i>	<i>159</i>
	<i>WG 4.9 Anti-cumulatieregeling wijzigen.....</i>	<i>162</i>
	<i>WG 5.5 Lichte neutrale interventies</i>	<i>165</i>
	<i>WG 5.9 Gemengd verzekeringsstelsel.....</i>	<i>169</i>
	<i>WG 5.11 Passende griffierechten</i>	<i>176</i>
	<i>WG 5.12 Andere route consumentenzaken/verbintenissen</i>	<i>181</i>

	<i>WG 5.13 Monitoring & beheersing ketenkosten</i>	185
	<i>WG 5.14 Beheersing juridische lasten rond invoering wetten</i>	188
	<i>WG 5.19 Vaste formats en stukken</i>	190
3.4	Overige besproken voorstellen	193
	<i>WG 1.8 Monitor ontwikkelingen in alimentatieland</i>	193
	<i>WG 2.1 Preventie</i>	195
	<i>WG 2.4 Informatieuitwisseling</i>	200
	<i>WG 4.1 Differentiatie in toevoeging</i>	204
	<i>WG 4.4 Samenhangende beschikkingen</i>	206
	<i>WG 4.5 Juridisch Loket voor toevoegingsaanvraag</i>	209
	<i>WG 4.7 Cliëntendossiers</i>	212
	<i>WG 4.10 Preventie</i>	214
	<i>WG 4.11 Regisseur</i>	217
	<i>WG 5.3 Andere soorten hulp</i>	219
	<i>WG 5.10 Standaardisering en differentiatie</i>	221
	<i>WG 5.15 Administratieve lasten toevoegingen</i>	224
	<i>WG 5.16 Aanpassingen verplichte procesvertegenwoordiging</i>	226
	<i>WG 5.17 Verplichte rechtsbijstandsverzekering bij arbeid</i>	229
	<i>WG 5.20 Decentralisatie budget naar gemeente</i>	232
	<i>WG 5.18 Tegengaan zinloze toevoegingen en procedures</i>	234
	<i>WG 5.6 Versterking prikkels mediation</i>	237
4.	Bijlage(n)	240
4.1	Deelnemers.....	240
4.2	TISCO en Justitieteams	243
4.3	Literatuur.....	244

Samenvatting

De toegang tot het recht en het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen beter én goedkoper. Dat is de uitkomst van het interactieve traject dat in het kader van het Programma Duurzame en toegankelijke rechtsbijstand heeft plaatsgevonden. Concrete aanleiding was de taakstelling van het kabinet op de gesubsidieerde rechtsbijstand en de daaropvolgende discussie met de Kamer over het stelsel. Maar toegang tot het recht in bredere zin stond al op de beleidsagenda, en daarom beoogt het programma om in samenspraak met de stakeholders van gesubsidieerde rechtsbijstand fundamentele beleidsalternatieven te ontwikkelen die tot kostenbesparingen én kwaliteitsverbeteringen bij de rechtsbijstand en de toegang tot het recht kunnen leiden.

Van maart tot en met mei 2008 hebben 120 sleutelpersonen afkomstig uit meer dan 60 organisaties uit het maatschappelijke veld, overheid en wetenschap intensief en constructief in werkgroepen en voor alle betrokkenen zichtbaar op de "wiki" samengewerkt aan verbetervoorstellen. Vier complexe juridische ketens die een groot beroep op rechtsbijstand kennen en problemen betreffen met een grote impact op het leven van mensen (echtscheiding, (jeugd)strafrecht, conflicten met de overheid en multiproblematiek & meervoudig gebruik) zijn doorgelicht op bestaande knelpunten en verbetermogelijkheden. Een vijfde werkgroep heeft naar het stelsel en de toegang tot het recht als geheel gekeken, met het oog op het beoordelen van algemene opties zoals het verbreden van verzekeringsmogelijkheden, de inzet van HBO-juristen en mediation en het efficiënter maken van het bestaande processen zoals de toevoeging.

Het traject heeft via 17 intensieve bijeenkomsten, 4296 page-edits op de wiki, en 39.867 pageviews een long list van 46 voorstellen opgeleverd. Na een beoordeling op criteria uit een vooraf opgesteld toetsingskader tijdens de slotconferentie is die teruggebracht tot een short list van 11 kernvoorstellen en 19 veelbelovende. Die voorstellen zijn vanwege het krappe tijdsbestek en waarschijnlijk ook door het "wiki"-werken kort en krachtig geformuleerd en zijn door TISCO van een bondige wetenschappelijke onderbouwing voorzien. Daardoor zijn ze echter niet minder fundamenteel. Enkele voorbeelden:

Mensen die willen scheiden maken voortaan samen een ECHTSCHIEDINGSPLAN waarin ze de gevolgen van echtscheiding al zelf proberen te regelen. Daarvoor is INFORMATIE EN BEGELEIDING IN DE VOORFASE beschikbaar. De REGIERECHTER is tijdens de hele procedure aanspreekpunt. Hij helpt, hakt knopen door, houdt de tijd in de gaten en voorkomt versnippering van de procedure.

Zuiniger met strafrecht door PROBLEEMOPLOSSING BUITEN DE ZITTING. Bij niet al te ernstige delicten voortaan meer gebruik maken van niet-justitiële interventies zoals buurtbemiddeling en gele kaarten. PERSOONSGERICHT SAMENVOEGEN door zittingen te concentreren, door traject coaching en samenwerking tussen zorg en straf kan de keten effectiever maken.

Problemen voor burgers, bedrijven en bestuursorganen voorkomen of tenminste beperken door PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID. Bewezen best practices die samen met prikkels als PROCESKOSTENVEROORDELING OVERHEID betrekkelijk snel kunnen worden ingevoerd. Wat samen met de MULTI-TOEVOEGING ook een begin van een antwoord kan zijn op een goede aanpak van multiproblematiek, want het trigger/probleem daarvan is vaak inkomstenverlies.

De PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJKER MAKEN. Ontwerp opties die het oplossen van problemen voor partijen en professionals aantrekkelijker maken dan het op tegenspraak beslechten. Dat kan door TRANSPARANTE RECHTSKENNIS EN ORIËNTATIEPUNTEN, DIAGNOSE, TRIAGE en LICHTTE INTERVENTIES. Snelle neutrale interventies door een VROEGE ZITTING bij de rechter. Betere prikkels en eerlijker doorberekening van kosten via PASSENDE GRIFFIERECHTEN.

Bepaalde conflicten zoals problemen in afhankelijkheid- en duurrelaties of in het strafrecht zijn onvermijdelijk en hebben recht nodig. Uit de voorstellen blijken steeds dezelfde elementen naar voren te komen die aangeven hoe de toegang tot het recht beter en goedkoper kan. In samenhang vormen ze

de centrale visie van het traject. Kernboodschap is: Meer zelf; Eerder; Neutraler; Communicatiever, Oplossingsgerichter; Passender bij het probleem.

- ZELFOPLOSSING IS OVER HET ALGEMEEN EFFECTIEVER EN GOEDKOPER. Partijen kunnen zelf een grote rol spelen bij het vinden van oplossingen voor hun conflicten. Zij beschikken zelf over de meest relevante informatie en zijn het meest gemotiveerd om oplossingen uit te voeren waaraan zij zelf een bijdrage hebben kunnen leveren.
- HOE EERDER PARTIJEN WEER MET ELKAAR PRATEN, HOE MINDER KOSTEN ER WORDEN GEMAAKT. Maar partijen samen aan tafel krijgen is om psychologische en strategische redenen problematisch en moet daarom worden gefaciliteerd: door informatie, lichte neutrale hulp en proactieve opstelling van repeat players zoals overheidsinstanties.
- HET PROBLEEM EN DE OPLOSSINGEN DAARVOOR MOETEN CENTRAAL STAAN. De integratieve aanpak waarin aandacht is voor constructief communiceren en oplossingsgericht onderhandelen lijkt met name optimaal voor partijen en professionals om vroege, bij wederzijdse belangen aansluitende oplossingen te realiseren. De rechter kan daar op de zitting bij aansluiten, met oog voor het proces waarin partijen zich bevinden, voor hun belangen, en de goede oplossingen daarvoor, blijvend binnen de kaders van het recht.
- VOOR HET OPLOSSEN VAN VERDELINGSVRAGEN ZIJN OBJECTIEVE CRITERIA NODIG. Om tot een rechtvaardige verdeling te komen (en in het strafrecht tot acceptabele en uitvoerbare sancties) hebben partijen toegankelijke en transparante richtpunten nodig.
- SNELLE TOEGANG TOT NEUTRALITEIT IS CRUCIAAL EN VERVOLGENS CONCENTRATIE VAN GESCHILPUNTEN BINNEN ÉÉN PROCEDURE: een vroege zitting is wezenlijk voor rechtsbescherming en een sleutel voor besparing van ketenkosten. Een snel toegankelijk toezicht van de rechter stimuleert een redelijke en doelgerichte opstelling in onderhandelingen, en minimaliseert tactisch en juridisch manoevreren. Behandeling van alle geschilpunten die deze partijen verdeeld houden in één procedure is de andere sleutel.
- GESCHILBESLECHTING GEBEURT ALTIJD IN DE KETEN. Optimaliseren van het eigen werk kan iedereen afzonderlijk. Maar op de snijvlakken is dat lastiger omdat men dan aan het domein van de ketenpartner komt. Juist op die snijvlakken is veel winst te behalen..
- DE KETENBENADERING IS OOK NOODZAKELIJK OP SYSTEEMNIVEAU. Dat vergt afstemming en regie binnen de keten. En bereidheid van professionals en organisaties om deel uit te willen maken van de keten. Ketensamenwerking zorgt niet alleen voor kwaliteit en kostenbesparing in individuele zaken. Ontwikkeling van het probleemoplossend vermogen van de keten maakt de waarschijnlijke winst door optredende multipliereffecten vele malen groter. Monitoring van ketens is daarom belangrijk.

De voorstellen in één oogopslag

Mensen die willen scheiden maken voortaan samen een ECHTSCHIEDINGSPLAN waarin ze de gevolgen van echtscheiding al zelf proberen te regelen. Daarvoor is INFORMATIE EN BEGELEIDING IN DE VOORFASE beschikbaar. De REGIERECHTER is tijdens de hele procedure aanspreekpunt. Hij helpt, hakt knopen door, houdt de tijd in de gaten en voorkomt versnippering van de procedure.	Zuiniger met strafrecht door PROBLEEMOPLOSSING BUITEN DE ZITTING. Bij niet al te ernstige delicten voortaan meer gebruik maken van niet-justitiële interventies zoals buurtbemiddeling en gele kaarten. PERSOONSGERICHT SAMENVOEGEN door zittingen te concentreren, door traject coaching en samenwerking tussen zorg en straf kan de keten effectiever maken.
Problemen voor burgers, bedrijven en bestuursorganen voorkomen of tenminste beperken via PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID. Bewezen best practices die samen met prikkels als PROCESKOSTEN-VEROORDELING OVERHEID betrekkelijk snel kunnen worden ingevoerd. Wat samen met de MULTI-TOEVOEGING ook een begin van een antwoord kan zijn op een goede aanpak van multiproblematiek, want het trigger/probleem daarvan is vaak inkomstenverlies.	De PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJKER MAKEN. Ontwerp/opties die het oplossen van problemen voor partijen en professionals aantrekkelijker maken dan het op tegenspraak beslechten. Zoals ondersteuning door TRANSPARANTE RECHTSKENNIS EN ORIËNTATIEPUNTEN, DIAGNOSE, TRIAGE EN LICHTER INTERVENTIES. Snelle neutrale interventies door een VROEGE ZITTING. En beter werkende prikkels als PASSENDE GRIFFIERECHTEN.

Leeswijzer en relatie tot wiki

Dit rapport is totstandgekomen via een interactief traject dat hierna wordt beschreven. De voortgang van het traject was integraal te volgen via de project-wiki <http://toegangtothetrecht.uvt.nl/>, die ook nu nog beschikbaar is voor verdere informatie over het verloop van het proces. De voorstellen zijn op die wiki geleidelijk gegroeid en uitgewerkt.

Ook de verdere onderdelen van dit rapport zijn daar geleidelijk ontstaan, zie op de site onder POSITION PAPER. In de stijl en opmaak van dit rapport is dat totstandkomingsproces nog terug te zien. Aanduidingen met hoofdletters stemmen overeen met links die ook op de wiki zijn terug te vinden. In de beschrijving van het interactieve traject is de tegenwoordige tijd gebruikt. Conform wat op een website en in een wiki gebruikelijk is, wordt vaak gebruik gemaakt van bullets en tussenkopjes.

Het traject was ook in zoverre interactief dat er verschillen zijn in de mate waarin deelnemers bereid en in staat waren om op deze korte termijn voorstellen uit te werken en in te bedden in informatie die relevant is voor de beoordeling ervan. In dit rapport is dat terug te zien, waar bij sommige subkopjes bij de bespreking van de voorstellen minder informatie is ingevuld, volstaan is met enkele opmerkingen, of zelfs helemaal geen informatie is geplaatst. Dat informatie ontbreekt (bijvoorbeeld over de relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners) wil dus niet zeggen dat dergelijke informatie er niet zou zijn. Verder zijn er verschillen in stijl en in wijze van argumentatie. Enige editing door Tisco ter wille van de leesbaarheid en consistentie heeft plaatsgevonden (zie verder bij de beschrijving van het interactieve traject).

1 Inleiding

1.1 Kitty's verhaal

Het gesprek met Kitty ging over het verloop van het Wimbledontoernooi en meer wilde ze tijdens die eerste afspraak bij het maatschappelijk werk niet kwijt. Daar zat een kleine pezige vrouw die met gebalde vuisten en een verbeterd blik aan het aftasten was of de gang naar hulp wel haar moeite en vertrouwen waard zou zijn. Makkelijk was ze niet - zo gaf ze zelf ook aan. Maar ze kon wel wat hulp gebruiken.

Kitty leek erg op die burger uit de Geschillendelta die in vijf jaar gemiddeld 3,7 rechtsproblemen heeft. Hoewel: ze had wel er misschien wel wat meer. Na een lastige echtscheiding moest ze in haar eentje twee pubers zien op te voeden. Met wisselend succes: de ene dochter deed het goed, de andere minder. Spijbelen, verkeerde vriendjes, diefstalnetjes, tienerzwangerschap en uiteindelijk op haar 18de alleenstaand moeder met een minimumuitkering. Geld was een voortdurende bron van zorg voor Kitty. En met enige regelmaat ging er wat mis. Met haar uitkering, met de huursubsidie, met de aanvullende bijstand. Onbereikbaarheid van behandelaars bracht er de broer van Kitty dan toe om verhaal te gaan halen aan de balies van de instanties, met alle gevolgen van dien. En als de geldproblemen echt hoog zaten, sloeg de paniek bij Kitty toe. Dan ging ze flink drinken, schold iedereen de huid vol en was vervolgens een week onder zeil. En hoopte daarna dat de schade niet al te groot was.

Net als de burgers in de Geschillendelta hanteerde Kitty verschillende oplossingsstrategieën al naar gelang de urgentie van het probleem, de aanwezigheid van energie en van geld. Soms liet ze het er noodgedwongen bij zitten, zoals die keer toen haar dochter na een ruzie met een gebroken jukbeen thuiskwam. De schade die Kitty wilde verhalen liep als snel stuk op de kosten van rechtsbijstand. Andere keren pakte Kitty zelf de telefoon of schreef ze een brief. Soms met succes, soms niet. Dan meldde ze zich bij de maatschappelijk werker, bij de huisarts, bij haar broer of bij de advocaat.

We maakten kennis met Kitty tijdens de Startconferentie. Het verhaal van een echte client. Omdat het interactieve traject een gezicht moest krijgen. Omdat haar verhaal zo illustratief is voor de klanten van rechtsbijstand. En omdat ze om meerdere redenen een onwisbare indruk op die maatschappelijk werker maakte. Vanwege de Siberische dwerghamster die vanwege dochter's allergie als 'bedankje' werd meegegeven. Vanwege de kapotgebeten regenjas, toen Kitty's hond ongemerkt in het halletje achterbleef. Maar vooral vanwege haar vastberadenheid en doorzettingsvermogen om ondanks alle tegenslag de problemen het hoofd te bieden.

1.2 Programma Duurzame en toegankelijke rechtsbijstand

Kitty's verhaal is niet uniek. In de gesubsidieerde rechtsbijstand kennen we allemaal wel een Kitty. De ene burger heeft misschien net iets minder problemen en hoeft net iets minder gebruik te maken van de toegang tot het recht en rechtsbijstand. De ander moet vaker een beroep op het stelsel doen door geringe zelfredzaamheid, onbekendheid met recht en regelingen, schulden of life-events die tot multi-problematiek leiden. Het gaat over klanten van rechtsbijstand zoals Kitty in het Programma Duurzame en toegankelijke rechtsbijstand en het interactieve traject dat in het kader van het Programma door Justitie werd georganiseerd.

In haar brief aan de Tweede Kamer van 1 november 2007 kondigt de Staatssecretaris van Justitie aan de aanvankelijk voor 2010 geplande Beleidsdoorlichting «Toegang tot het recht» naar voren te halen. Het daarvoor in te richten PROGRAMMA DUURZAME EN TOEGANKELIJKE RECHTSBIJSTAND dient te voorzien in een beleidsdoorlichting 'ex post' en een rapportage over mogelijke beleidsvarianten (op te vatten als een soort beleidsdoorlichting 'ex ante') die met behulp van deskundigen en relevante actoren

tot stand moet komen. Concreet dient dit te leiden tot onderbouwde voorstellen over het te nemen pakket van maatregelen in de vorm van een door de Staatssecretaris goedgekeurde eindrapportage van de beleidsdoorlichting (ex post) en een rapportage over mogelijke beleidsvarianten die dermate concreet en uitvoerbaar zijn dat ze voor 1 juni 2008 tot gedegen besluitvorming kunnen leiden met betrekking tot de invulling van de taakstelling.

1.3 Het interactieve traject

Doel

Voor het in kaart te brengen en/of ontwikkelen van mogelijke beleidsalternatieven is een interactief traject georganiseerd, dat heeft gelopen van 7 maart 2008 tot en met 20 mei 2008. Doel daarvan is het in nauwe samenspraak met organisaties uit het maatschappelijke veld, overheid en wetenschap en met een open en brede benadering zoeken naar oplossingsrichtingen die het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en de toegang tot het recht in brede zin goedkoper, sneller en beter kunnen maken. De beleidsalternatieven bevatten in ieder geval indicaties van maatschappelijke kosten en baten, haalbaarheid en prikkels en geven een antwoord op de kernvraag van het interactieve traject:

"Hoe kan binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en toegang tot het recht in brede zin een kostenreductie worden bereikt mét verbetering of tenminste behoud van kwaliteit?"

Vormgeving

Voor de vormgeving van het interactieve traject is uitgegaan van de literatuur (o.a. Pröpper & Steenbeek 2001; Suskind & Cruikshank 1999, 2006, Barendrecht & Van Zeeland 2007) en eerdere ervaringen van TISCO met het organiseren van interactieve processen (zoals het normeringsproject letselchade). Gehanteerde uitgangspunten zijn:

- Deelname van een divers samengestelde groep stakeholders, zoals de advocatuur, andere aanbieders van rechtshulp en aanbieders van neutrale interventies, (vertegenwoordigers van) de "vraagkant", overheden, uitvoeringsorganen, faciliteerders van gesubsidieerde rechtsbijstand en neutrale experts, die tijdens het interactieve traject nog kon worden uitgebreid;
- Neutraliteit en transparantie van het proces en de inhoud, door neutrale procesbegeleiding van de te vormen werkgroepen (door TISCO) en publieke verslaglegging van (tussen)resultaten (door openstelling van de WIKI Toegang tot het recht);
- Consultatie van stakeholders door middel van probleemoplossend onderhandelen-, brainstorming-, consensus building-methodieken om kennis te benutten, bottom- up processen te versterken/in gang te zetten, en verbetervoorstellen te genereren;
- Echter met het nadrukkelijke onderscheid tussen meewerken aan de ontwikkeling van verbetervoorstellen (ja graag) en het zich daaraan committeren (neen).

Als werkvorm is gekozen voor het instellen van werkgroepen voor de doorlichting van vijf complexe juridische ketens. Deze ketens kennen een groot beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand en betreffen problemen en conflicten die doorgaans een grote impact op het leven van rechtszoekende burgers hebben. Een algemene werkgroep kijkt naar het stelsel en de toegang tot het recht als geheel met het oog op het beoordelen van algemene opties zoals bijvoorbeeld het verbreden van verzekeringsmogelijkheden, het inzetten van paralegals en efficiënter maken van het bestaande processen zoals de toevoeging.

WERKGROEP 1: ECHTSCHEIDINGSKETEN

WERKGROEP 2: (JEUGD)STRAFRECHTKETEN

WERKGROEP 3: KETEN VAN CONFLICTEN MET DE OVERHEID

WERKGROEP 4: KETEN MULTIPROBLEMATIEK EN MEERVOUDIG GEBRUIK

WERKGROEP 5: ALGEMEEN

Aan de hand van een ketenbenadering waarin niet zozeer naar rechtshulp, rechtspraak, of mediation wordt gekeken maar naar type problemen en hun specifieke verloop, kunnen antwoorden worden geformuleerd op vragen als:

- Wáár in de keten ontstaan problemen, ontbreken prikkels, werken prikkels niet goed werken of sorteren contra-productieve effecten?;
- Wáár is sprake van slechte aansluiting en van inefficiëntie?; In welke schakels zitten mogelijkheden tot verbetering?
- Welke maatregelen wáár in de keten zullen het meest doeltreffend zijn?

Concretisering

- Startconferentie

Het interactieve traject is op 7 maart 2008 begonnen met de Startconferentie waarbij zoveel mogelijk stakeholders zijn uitgenodigd. Tijdens de conferentie zijn de voorgestelde inrichting en doelstellingen van het interactieve traject toegelicht en zondig aangepast aan de wensen van deelnemers, is de wijze van toetsing van resultaten en daaropvolgende besluitvorming door de Regiegroep verhelderd en werd ruim de gelegenheid geboden voor het uiten van zorgen en wensen over het Programma en/of het interactieve traject. De 'kick-off' van de werkgroepen vond tijdens het middagdeelte plaats.

In de daaropvolgende weken zijn vervolgens de werkgroepen aan de slag gegaan (zie WERKGROEPEN voor programma's en verslaglegging). Tijdens de eerste bijeenkomst heeft iedere werkgroep het functioneren van de specifieke keten doorgelicht. Het denkkader en het ontwikkelde procesdocument dienden daarbij als leidraad. Op de wiki is vervolgens verslag gedaan van de volgende stappen:

- Identificeren van zorgen en knelpunten voor de specifieke keten;
- Inventariseren van mogelijke verbetervoorstellen;
- Concretisering per verbetervoorstel;
- Toetsing van verbetervoorstellen op plaatsbaarheid op de longlist.

Tijdens de tweede bijeenkomst zijn de werkgroepen aan de hand van de gemaakte probleemanalyse begonnen met het ontwikkelen van verbetervoorstellen. Bij de laatste van de drie werkconferenties is het accent komen te liggen op de concretisering van de voorstellen en op het benoemen van mogelijke effecten voor de rechtszoekenden, professionals en het stelsel. Aan de hand van de scorekaart die achter ieder voorstel zat zijn de verbetervoorstellen vervolgens globaal beoordeeld op kansrijkheid. Voorstellen die na deze toetsing door de werkgroepen kansrijk werden geacht, zijn op de longlist geplaatst.

Naast de reguliere werkconferenties is er vóór de Slotconferentie nog een extra bijeenkomst belegd om meer in detail naar de effecten van beloftevolle verbetervoorstellen te kijken.

- Wiki Toegang tot het recht

Naast en buiten de verschillende conferenties om konden de deelnemers aan het interactieve traject zowel individueel als gezamenlijk (door)werken aan de verbetervoorstellen. Hiervoor is de wiki Toegang tot het recht gemaakt. Via deze wiki:

- Was/is meeschrijven aan verbetervoorstellen mogelijk
- Kon/kan het werk van de andere werkgroepen gevolgd worden;
- Was/is de stand van de LONGLIST in te zien.

Voor deelname aan de wiki zijn enkele eenvoudige spelregels opgesteld:

- Pagina's op de wiki bekijken kan zonder account;
 - Anonieme bijdragen zijn niet mogelijk: voor meeschrijven is het aanmaken van een account nodig;
 - Om misbruik tegen te gaan houdt de wiki een lijst bij van welk account een update heeft gemaakt op een pagina;
 - Onderzoekers van TISCO zijn als 'moderator' van de wiki verantwoordelijk voor zowel inhoud als onderhoud.
-
- Tussen werkconferenties en Slotconferentie

Na de werkconferenties zijn de verbetervoorstellen op de WIKI verder uitgewerkt en - waar nodig - ingebed in informatie door TISCO en anderen (mogelijke voordelen/ nadelen uit literatuur, gegevens die schattingen van opbrengsten mogelijk maken, soortgelijke verbeteringen elders - nationaal en mogelijk internationaal, mogelijke punten die nog uitwerking behoeven). Deelnemers hadden vervolgens tot 12 mei 2008 de tijd om de voorstellen van commentaar te voorzien en waar mogelijk nog verder te verbeteren. Hiervan is slechts enkele keren gebruik gemaakt. Na 12 mei 2008 zijn de verbetervoorstellen op basis van de uitwerkingen en scorekaarten door TISCO "voorgesorteerd" ten behoeve van de Slotconferentie.

- Slotconferentie

Het interactieve traject is op 20 mei 2008 afgesloten met de Slotconferentie, waar op basis van toetsing aan het toetsingskader interactief een selectie werd gemaakt van de meest kansrijke beleidsopties voor de SHORTLIST. Deze short list wordt door SMS/Significant op hun (neven)effecten doorgetrokken en in het position paper verder verantwoord en onderbouwd.

TISCO is verantwoordelijk voor de uitvoering en verslaggeving van het interactieve traject en is erop aanspreekbaar dat het verloop en de uitkomsten van het interactieve traject op de wiki en het position paper goed zijn weergegeven.

1.4 Na de Slotconferentie

Position paper

In het traject naar de Slotconferentie groeide de wiki steeds meer uit tot het concept position paper. Na de Slotconferentie zijn de voorstellen op de wiki, de long list en short list en de verdere uitkomsten van de Slotconferentie door TISCO uitgewerkt in het position paper ten behoeve van de Regiegroep. Ook doet het position paper verslag van de wijze waarop in het interactieve traject is samengewerkt. Het schrijven van het position paper, dat op 9 juni gereed moest zijn, was dus eveneens op de wiki te volgen.

Taak en traject van de Regiegroep

De Regiegroep is vervolgens verantwoordelijk voor het geven van een onderbouwd advies aan de staatssecretaris. Daarbij vormt de position paper (en daarmee de uitkomsten van het interactieve traject) de belangrijkste input, maar niet de enige. Ook de beleidsdoorlichting 'ex post' en de impactanalyse van SMS/Significant vormen (zoals eerder gemeld tijdens de Startconferentie) bronnen voor de Regiegroep om haar standpunt te bepalen. De Regiegroep zal eind juni haar advies bepalen aan de hand van de genoemde drie stukken. Dat advies zal begin juli 2008 worden aangeboden aan de Staatssecretaris van Justitie. De Staatssecretaris zal vervolgens, zoals recent beloofd aan de Tweede Kamer, in de zomer (juli/augustus) de Kamer per brief berichten over haar voorstellen voor verbetering van het stelsel en invulling van de taakstelling.

Het advies van de Regiegroep, de beleidsdoorlichting en de impactanalyse zullen na verzending van de brief aan de Kamer op de wiki geplaatst worden, waar nodig vergezeld van een korte toelichting met betrekking tot de gemaakte keuzes.

Naar aanleiding van de besluitvorming in de Kamer over dit traject zal waarschijnlijk een implementatietraject volgen. Over de vormgeving hiervan zal te zijner tijd nog besloten moeten worden, wel is helder dat Justitie graag wil voortbouwen op de opgedane kennis en ervaring in dit interactieve traject.

1.5 Denkkader: Vijf strategieën voor verbetering van de toegang tot het recht

Om de deelnemers aan de werkgroepen te ondersteunen is door TISCO een denkkader ontwikkeld dat aan het begin van het interactieve traject houvast bood voor het nader omlijnen van de gespreksthema's. Daarnaast is een toetsingskader gemaakt dat de werkgroepen bij de laatste werkconferenties in staat moet stellen de verbetervoorstellen te beoordelen op plaatsbaarheid op de longlist. Er bestaat een denk- en toetsingskader, het denkkader komt in paragraaf 1.5. aan de orde en het toetsingskader in paragraaf 1.6.

Vijf strategieën die zijn ontleend aan een concept-rapport over access to justice van de UN High Level Commission for Legal Empowerment of the Poor en die hun waarde in de praktijk hebben bewezen, of vanuit theoretische perspectieven beloftevol lijken, vormen de hoofdlijnen van het denkkader. Uitgangspunten bij de strategieën zijn de rechtsproblemen van burgers en hun opties om deze problemen op te lossen en hun rechten te verwezenlijken. Zij kunnen dat verwezenlijken via informele ordeningsmechanismen (bijvoorbeeld klachtenbehandeling binnen bedrijven), via al wat meer geformaliseerde mechanismen zoals ADR, en via het formele rechtssysteem. Strategieën om de toegang tot het recht te verbeteren kunnen het beste aansluiten bij wat er al is, en van daaruit proberen de kosten van toegang te verlagen en de kwaliteit van de uitkomsten te verhogen. Elk van de strategieën biedt op zichzelf mogelijkheden om tot kwaliteitsverbetering en kostenbesparing te komen; combinaties van strategieën lijken nog kansrijker.

Strategie 1: Versterking van het probleemoplossend vermogen van burgers en organisaties

Op welke wijze kunnen burgers en organisaties in staat worden gesteld om zelf hun problemen en conflicten adequaat aan te pakken? VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES kan bijvoorbeeld door:

- Het toegankelijk maken van juridische en praktische informatie die nodig is om problemen met anderen in een zo vroeg mogelijk stadium op te lossen.
- Versterking van netwerken waarin mensen samen actie kunnen nemen is een andere mogelijkheid die meer mensen tegen lagere kosten toegang tot het recht kan geven.
- Vergroting van het probleemoplossend vermogen van (overheid)organisaties, bijvoorbeeld door het toepasbaar maken van best practices die hun werking in de praktijk al hebben bewezen, kan ertoe bijdragen dat geschillen met burgers / klanten sneller, adequater en goedkoper worden opgelost.

Strategie 2: Verbreding van juridische dienstverlening in meerdere richtingen

Bij VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN gaat het om openen, verbreden en verbeteren van de werking van de markt voor juridische dienstverlening met opties als:

- Aanbieden van dienstverlening die meer gericht is op empowerment, facilitering en coaching dan op het overnemen van problemen;

- Gaan werken met lower cost delivery-models waarin een rol is weggelegd voor paralegals;
- Bundelen van juridische en andere diensten daar waar dezelfde klanten te vinden zijn, zoals de gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, banken en verzekeringen;
- Gebruik van de methoden en skills van ADR;
- Inzet van publieke middelen voor zaken die 'publieke goederen' produceren (zoals preventie, aanpassing van recht, oplossingen voor veel mensen), of waar sprake is van een zeer hoge inzet voor de betrokkene (zoals vervolging met het risico op een zware straf).

Strategie 3: Optimaliseren van ketens

Optimaliseren van ketens ziet op een ketenbenadering, waarin niet zozeer naar rechtshulp, rechtspraak, of mediation wordt gekeken, maar naar een soort problemen of categorie klachten over overheidsoptreden, kan bijdragen aan een adequate aanpak van problemen en conflicten. Gedacht kan worden aan:

- Verbeterde samenwerking tussen het informele, ADR en formele systeem;
- Bestaande (vroeghulp)diensten, inclusief die van aanpalende ketens (bijvoorbeeld maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg), op elkaar afstemmen en laten samenwerken;
- Ketenoverstijgende diensten ontwikkelen ter voorkoming van verharding en escalatie van conflicten (bijvoorbeeld mogelijkheid van systematisch(er) aanbod van contactbemiddeling door mediationfunctionaris JL).

Strategie 4: Vermindering van transactiekosten in procedures

Vermindering van transactiekosten in procedures ("economies of scale") door:

- Vereenvoudiging van procedures;
- Standaardisatie van praktijken voor veel voorkomende geschillen;
- Massaschade-procedures;
- Door het klimaat voor "fair settlements in the shadow of law" te verbeteren, in het bijzonder door een reële dreiging van een neutrale interventie;
- Eén ingangprocedure bij de rechter (Fundamentele Herbezinning);
- Duitse systeem van procesfinanciering met verbeterde prikkels;
- Bekijken of rechtshulp die nu nog één-op-één wordt verstrekt voor een breder publiek herbruikbaar gemaakt kan worden;
- Verbetering van de organisatie van toevoegingen, bijvoorbeeld met online dossiers, verantwoording achteraf, kwaliteitsborging;
- Breder toepassen van best practices zoals het proces bij het Instituut Asbestslachtoffers en andere neutrale processen.

Strategie 5: Toegankelijk maken van normen en criteria

Toegankelijk maken van normen en criteria behelst het transparant en toegankelijk maken van normen en criteria die mensen in staat stellen de gerechtvaardigdheid/waarde van hun aanspraken te beoordelen en zelf oplossingen te bereiken voor hun meest voorkomende eigendoms-, arbeids-, familie-, bure-, en andere geschillen; zoals:

- Een (eventueel meer uitgewerkte vorm van) de kantonrechttersformule komt beschikbaar voor mensen met een arbeidsgeschil. Standaardoplossingen voor de meest voorkomende problemen en complicaties in ontslagzaken komen op dezelfde site. Bijvoorbeeld voor pensioenbreuk/overdracht, voortgezet gebruik leaseauto, afronden werk, overdragen werk/klantencontacten, outplacementbegeleiding.

- Het model voor alimentatierekenen wordt voor het publiek beschikbaar gesteld op een internetsite waarin de gegevens kunnen worden ingevoerd.
- Veel voorkomende burenp Problemen en mogelijke standaard oplossingen daarvoor komen op rechtspraak.nl te staan.

1.6 Toetsingskader

Het toetsingskader geeft inzicht in de criteria die gebruikt gaan worden om de meest kansrijke beleidsalternatieven door te rekenen. Naast aantal zaken/mensen zijn kwalitatieve- en kostenaspecten van verbetervoorstellen voor burgers als criteria opgenomen. Onder andere worden indicatoren gehanteerd die in het kader van het Measuring Access to Justice-project van TISCO (zie www.measuringaccesstojustice.com) ontwikkeld zijn om procedures vanuit het perspectief van de gebruiker te meten op kosten, procedurele kwaliteit en kwaliteit van uitkomst. Verder bevat het toetsingskader criteria met bijbehorende vragen en/of indicatoren waarmee de neveneffecten, proportionaliteit, haalbaarheid en invoeringslasten van verbetervoorstellen kunnen worden ingeschat.

De SCOREKAART met daarin de criteria van het toetsingskader is een praktisch hulpmiddel voor de werkgroepen om de ontwikkelde verbetervoorstellen globaal op kansrijkheid te beoordelen. Voor de meeste voorstellen is deze scorekaart ook ingevuld door de werkgroepen. Bij sommige voorstellen heeft men dit hulpmiddel niet gebruikt.

Toetsingskader

Toetsingskader			
criterium	Mogelijk mee te nemen aspecten	Mogelijk te stellen vraag	Toelichting
A. Aantal	<p>Mensen/zaken waarop maatregel impact heeft</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geschat aantal zaken per jaar • Aantal personen per zaak 	<p>Hoeveel zaken betreft het? Hoeveel mensen per zaak?</p>	
B.1 Impact op procedurele kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Voice (de mogelijkheid om eigen zaak en gevoelens te kunnen uiten) • Correctability (de mogelijkheid om onjuiste informatie te corrigeren) • Respect en gelijkwaardigheid • Explanations (uitleg over de procedure voor het begin van de procedure) • Justification (uitleg over de uitkomst) 	<p>Hoe zou de gemiddelde gebruiker de bestaande procedurele kwaliteit beoordelen op een schaal van 1 tot en met 10? Hoeveel gaat dat cijfer naar schatting omhoog of omlaag?</p>	<p>Waarden van artikel 6 EVRM. Gezien vanuit perspectief van de burger (zoals blijkend uit empirisch onderzoek)</p>
B.2. Kwaliteit uitkomsten	<p>Kwaliteit oplossingen (onderling, rechterlijke beslissing, duurzaam daarna)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effectiviteit (mate waarin behoeften worden vervuld, gedrag veranderd, probleem bevredigend opgelost, afstemming op wensen van de gebruiker, ontbreken van neveneffecten als schade aan relaties, tot en met uitvoerbaarheid) • Voorspelbaarheid (en daarmee ook gelijke behandeling) • Herstel van onrecht (vergoeding, bij opzet eventueel vergelding) • Proportionaliteit: de mate waarin de uitkomst ieders aandeel in het ontstaan van het probleem reflecteert 	<p>Hoe zou de gemiddelde gebruiker de bestaande uitkomst kwaliteit beoordelen op een schaal van 1 tot en met 10? Hoeveel gaat dat cijfer naar schatting omhoog of omlaag?</p>	<p>Aspecten gebaseerd op empirisch onderzoek. Juridische kwaliteit is hiermee verbonden. Die is echter moeilijk objectief te bepalen, mede omdat rechterlijke beslissing zelden einduitkomst is.</p>
B.3 Kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Aard van de invloed van de maatregel op de kosten (minder zaken, stappen/handelingen overbodig maken, goedkoper alternatief?) • Hoeveel van die reductie komt ten goede aan de burger (reductie administratieve lasten en verbetering toegang tot recht)? • Hoeveel aan welke ketenpartners (rechtsbijstandsverleners, overheid als financier, rechterlijke macht, andere ketenpartners)? 	<p>Hoeveel is de geschatte reductie in kosten per zaak, met name:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uitgaven in geld • Wachtijd (doorlooptijd tot uitkomst) • Bestede tijd (bestede uren) <p>Voor de betrokken burger(s)? Voor de overheid en professionals (uitgesplitst per partner in de keten)?</p>	<p>Te vermenigvuldigen met A. om schatting van totale besparing te krijgen.</p>
B.4 Neveneffecten	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de neveneffecten (kostenverhogend en kostenverlagend)? • Bij wie? 	<p>Wat is de geschatte omvang van de neveneffecten?</p>	<p>Afbakening direct – en neveneffect nodig</p>
B.5 Proportionaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de 'prijs/kwaliteitsverhouding' in de keten nu ongeveer? • Verbeterd de maatregel deze wezenlijk door kostenreductie en/of kwaliteitsverbetering? 	<p>In welke mate zijn de kosten/tijd/moeite die het kost om de uitkomst te verkrijgen proportioneel aan de ernst/waarde van het probleem?</p>	<p>Controlevraag. Heeft maatregel merkbare impact of is de invloed marginaal?</p>
C. Haalbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • Bijdrage aan politiek-maatschappelijke doelen/waarden zoals gezins- en samenleefrelaties versterken, werkrelaties versterken, veiligheid/recidive vermindering, administratieve lasten/bureaucratie verminderen, innovatieve kracht van de Nederlandse samenleving, duurzame economische groei • Bijdrage aan kwaliteit werk van professionals (advocaten, rechters, paralegals, mediators, anderen in de keten etc.) • Werkbaarheid voor actoren: weten ze het; kunnen ze het; willen ze het; gaan ze het ook doen? 	<p>In welke mate levert de maatregel een positieve/negatieve bijdrage aan doelen als ...? In welke mate maakt de maatregel het werk van de betrokken professionals in hun perceptie gemakkelijker, aantrekkelijker en inhoudsvoller? In welke mate is de maatregel werkbaar?</p>	
D. Invoeringslasten	<ul style="list-style-type: none"> • Voor professionals (opleiding, bedrijfsprocessen) • Voor overheid (kosten van wetgeving en wetgevingsprocedure, verandertrajecten, reorganisatiekosten) 	<p>In welke mate krijgen de betrokken professionals/ de overheid te maken met invoeringskosten (opleiding, verandering bedrijfsprocessen)?</p>	

Scorekaart

Scorekaart					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal					
B.1 Impact op procedurele kwaliteit					
B.2. Kwaliteit uitkomsten					
B.3 Kosten					
B.4 Neveneffecten					
B.5 Proportionaliteit					
C. Haalbaarheid					
D. Invoeringslasten					

2 Uitkomsten

Het interactieve traject kent drie soorten uitkomsten.

De inhoudelijke kern wordt gevormd door de verbetervoorstellen en de centrale visie die zijn voorzien van een wetenschappelijke onderbouwing. Van de 46 voorstellen van de longlist zijn 11 kern- en 19 veelbelovende voorstellen op de short list gekomen. De ontwikkeling van de voorstellen en het proces van het komen tot de shortlist worden hierna bij LONGLIST en SHORTLIST beschreven.

Het samenwerkingsproces tussen de deelnemers, organisatoren en uitvoerders dat tot de verbetervoorstellen heeft geleid is de tweede uitkomst: zie EVALUATIE INTERACTIEVE TRAJECT.

De aandachtspunten en aanbevelingen door TISCO vormen tenslotte het derde resultaat van het interactieve traject.

2.1 Longlist

Totstandkoming longlist

De longlist is als volgt tot stand gekomen.

- Vooraf geopperde suggesties voor beleidsalternatieven

Vanuit verschillende kanten zijn voorafgaande aan het interactieve traject al suggesties voor beleidsalternatieven gedaan (vb. Nova-Enquete) en de suggesties in de brief van de Staatssecretaris van Justitie (UITWERKING SUGGESTIES STAATSSECRETARIS). Die opties, vragen en voorstellen zijn verzameld en voor zover mogelijk al gerangschikt naar een van de VIJF STRATEGIEËN uit het denkkader. De voorgestelde maatregelen konden eventueel in de werkgroepen worden uitgewerkt en als zij kansrijk (b)lijken op de longlist worden geplaatst. Concreet is dat gebeurd met een aantal voorstellen vanuit de Orde van Advocaten, bijvoorbeeld WG 3.1 PROACTIEVE GESCHILPLOSSING DOOR DE OVERHEID en WG 3.2 PROCESKOSTENVEROORDELING.

De verbeter suggesties uit de brief van de Staatssecretaris van Justitie zijn met name in de werkgroep algemeen besproken. Een groot aantal is uiteindelijk onderdeel gaan vormen van één of meer van de voorstellen van die werkgroep.

- Door werkgroepen ontwikkelde voorstellen

De werkgroepen hebben vervolgens voor hun keten een inventarisatie van knelpunten gemaakt en in aansluiting daarop verbetervoorstellen ontwikkeld. Iedere werkgroep heeft dus een eigen lijst van voorstellen ontwikkeld, die voor plaatsing op de longlist in aanmerking komen. De werkgroepen hebben daarbij een eerste ordening gemaakt op basis van de uitwerkingen en de scorekaarten.

- Voorlopige indeling van verbetervoorstellen ten behoeve van slotconferentie

Ten behoeve van het selectieproces om tot een SHORTLIST te komen zijn de voorstellen op basis van de prioriteringen van de werkgroepen, de uitwerkingen en de ingevulde scorekaarten 'voorgesorteerd'. Dat is gebeurd in de onderstaande categorieën. In het totaal bevatte de long list 46 voorstellen, in de volgende categorieën:

- **Kernvoorstellen** (11 voorstellen). Dit waren onderling sterk met elkaar samenhangende voorstellen van de werkgroepen, die bovendien de kern bevatten van de verbeteringen waar de werkgroep voor pleitte. Op de scorekaarten kwamen deze voorstellen er positief uit, en zij
- **Veelbelovend (voorlopig)** om door te rekenen en als kandidaten voor de short list (17 voorstellen). Deze voorstellen vullen de kernvoorstellen aan, of zijn daarvan los te beschouwen.
- **Aan te bevelen (later)** maar moeilijker op korte termijn te realiseren, of minder impact (10 voorstellen);
- **Zinvol om te bekijken, maar** ofwel niet voldoende geconcretiseerd, minder eenvoudig uit te voeren, of omstreden (6 voorstellen);
- **Gemakkelijk te integreren in andere voorstellen (2 voorstellen)**

Bij de nummering van de voorstellen geeft het eerste cijfer aan uit welke werkgroep de voorstellen komen en het tweede cijfer het voorstel in volgorde dat het in de werkgroep is opgekomen.

- 1: Werkgroep Echtscheidingsketen
- 2: Werkgroep (jeugd)strafrechtketen
- 3: Werkgroep Ketten conflicten met de overheid
- 4: Werkgroep Ketten multiproblematiek en meervoudig gebruik
- 5: Werkgroep Algemeen

- Bespreking op slotconferentie

Tijdens de Slotconferentie zijn de verbetervoorstellen op basis van de voorsortering besproken en beoordeeld met het oog op de totstandbrenging van de SHORTLIST.

De voorstellen op de longlist per strategie

Thans volgt de longlist. De verbetervoorstellen zijn hier ingedeeld bij één (of meer) van de strategieën uit het DENK- EN TOETSINGSKADER. Ook de suggesties vooraf zijn vermeld, omdat zij inzicht geven in de historie en achtergrond van de voorstellen.

- 1ste strategie: Versterking van het probleemoplossend vermogen van burgers en organisaties
 - Voorkómen van geschillen door zorgvuldiger en toegankelijker werkwijzen van overheidsinstanties.
 - Toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt' in het bestuursrecht: als er met een toevoeging is geprocedeerd, zou deze vergoeding integraal moeten worden uitgekeerd aan de Raad voor Rechtsbijstand. De Raad heeft immers de rechtshulp van de advocaat betaald. Uit de proceskostenvergoeding ontvangt de rechtzoekende vervolgens de eigen bijdrage terug.
 - Een tweede suggestie voor het bestuursrecht is actualisering / verhoging van de forfaitaire proceskostenvergoeding, die ook in beroep en hoger beroep wordt uitgekeerd.
 - In samenhang met de vorige suggesties: dat kan overheidsinstellingen er ook toe brengen om een betere afweging te maken van de eigen kosten en haalbaarheid van procedures in individuele gevallen.
 - Educatieve voorzieningen die het probleemoplossend vermogen van burgers helpen vergroten, zoals cursussen preventie en aanpak van conflicten en public legal education (bijvoorbeeld via de Rechtwijzer, het JL, of door incorporatie in het (beroeps)onderwijs).
 - Vervolg op het project "deurwaarder in de klas" van Nibud, Nvvk en KBvG in 2006. Nu voor ouders;?
 - Gerechtsdeurwaarders als gastdocenten op middelbare/mbo/hbo-scholen tijdens vak Recht of Economie.

- Uitbreiding Rechtwijzer en Online Dispute Resolution voor een laagdrempelige en gebruiksvriendelijke toegang tot het recht en geschiloplossing.
 - WG 1.2 VOORFASE: INFORMATIE EN BEGELEIDING Veelbelovend (voorlopig)
 - WG 1.3 ECHTSCHIEDINGSPLAN: EEN GOEDE REGELING VAN GEVOLGEN Kernvoorstel
 - WG 1.5 NAZORG Veelbelovend (voorlopig)
 - WG 2.1 PREVENTIE Aan te bevelen (later)
 - WG 2.2 PROBLEEMOPLOSSING BUITEN DE ZITTING Kernvoorstel
 - WG 3.1 PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID Kernvoorstel
 - WG 3.2 PROCESKOSTENVEROORDELING Kernvoorstel
 - WG 5.1 KENNIS EN VAARDIGHEDEN PROBLEEMOPLOSSING Kernvoorstel
 - WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN Kernvoorstel
 - WG 5.7 VROEGE ZITTING Kernvoorstel
 - WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT Kernvoorstel
 - WG 5.12 ANDERE ROUTE CONSUMENTENZAKEN/VERBINTENISSEN Veelbelovend (voorlopig)
 - WG 5.19 VASTE FORMATS EN STUKKEN Veelbelovend (voorlopig)
- 2de strategie: Verbreding van juridische dienstverlening in meerdere richtingen
 - Langs welke weg kan worden bereikt dat bij geschillen die zich daarvoor lenen altijd eerst mediation wordt beproefd?
 - Hoe kunnen rechtsbijstandverzekeringen een plaats krijgen binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand?
 - In welke mate kunnen andere voorzieningen voor rechtsbijstand (rechtsbijstandverzekering, consumentenorganisaties, vakbonden,
belangenorganisaties e.d.) een bijdrage leveren aan een efficiënter en doeltreffender gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand?
 - Welke rol kunnen zogenoemde paralegals (HBO-juristen) spelen bij de behandeling van standaardzaken zoals formele ontbindingen in het arbeidsrecht, niet-conflicteuze echtscheidingen en consumentenzaken?
 - Bundeling van rechtshulp met andere diensten of op andere plekken waar cliënten komen, zoals gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, banken, verzekering.
 - Gerechtsdeurwaarders kunnen een belangrijke rol spelen in de verbreding van de juridische dienstverlening. Met name in procedures bij de kantonrechter, maar uiteraard ook in het stadium daaraan voorafgaand en vooral ook in het stadium daarna. Zij werken voor overheden, bedrijfsleven en particulieren en weten welke wegen er bewandeld kunnen worden. Zij kunnen een (groot) deel van de zaken, waarvoor thans een advocaat wordt toegevoegd, zeker ook behandelen (huur, arbeid, incasso etc).
 - WG 2.1 PREVENTIE Aan te bevelen (later)
 - WG 2.2 PROBLEEMOPLOSSING BUITEN DE ZITTING Kernvoorstel
 - WG 3.1 PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID Kernvoorstel
 - WG 4.6 LANDELIJKE REGELING SOCIALE RAADSLIEDEN Aan te bevelen (later)
 - WG 4.10 PREVENTIE Preventie van ontstaan multiproblematiek Zinvol, maar...
 - WG 4.11 REGISSEUR Zinvol, maar...
 - WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN Kernvoorstel
 - WG 5.3 ANDERE SOORTEN HULP Aan te bevelen (later)
 - WG 5.5 LICHT NEUTRALE INTERVENTIES Veelbelovend (voorlopig)
 - WG 5.10 STANDAARDISERING EN DIFFERENTIATIE Aan te bevelen (later)
- 3de strategie: Optimaliseren van ketens
 - Zijn er in het domein van de verstrekking van ambtshalve straftoevoegingen (keten)efficiencyvoordelen te behalen?

- Bestaande (vroeghulp)diensten inclusief die van aanpalende ketens (zoals maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg) op elkaar afstemmen en/of ketenoverstijgende diensten ontwikkelen ter voorkoming van verharding en escalatie van conflicten (bijvoorbeeld de mogelijkheid van een systematisch(er) aanbod van contactbemiddeling door de mediationfunctionaris van het Juridisch Loket).
- Kritisch toetsen van nieuwe regelgeving op eventuele juridische vervolgcosten, door bij nieuwe wetgeving een toets in te voeren, zoals bij administratieve lasten. Deze toets zou moeten beoordelen in welke mate de wet tot procedures en rechtsbijstand kan leiden. Daardoor kan de wetgever bewustere keuzes maken. Eveneens zou aandacht moeten worden gegeven aan de termijn waarop de wet wordt ingevoerd, en de eventueel te verwachte invoeringsproblemen (denk aan de zorg- en huurtoeslag).
- Een betere kosten/baten-analyse door overheidsorganisaties (bijvoorbeeld bij de IND) bespaart ook elders binnen de Justitie-begroting.
- Als de verdachte een raadsman op toevoegingsbasis had, keert de overheid geen schadevergoeding uit. Gesuggereerd wordt dat de overheid ook in die gevallen de rechtsbijstand zou moeten vergoeden. Dat komt dan ten gunste van het budget voor rechtsbijstand, en geeft op die manier een besparing. Daarnaast worden politie, OM en rechterlijke macht geprikkeld om zorgvuldiger te werken, zodat het niet een verhangen van bordjes van het geld wordt maar een echte besparing oplevert.
- WG 1.1 MINIMUM KINDERALIMENTATIE Aan te bevelen (later)
- WG 1.2 VOORFASE: INFORMATIE EN BEGELEIDING Veelbelovend (voorlopig)
- WG 1.4 REGIERECHTER EN CONCENTRATIE PROCEDURES Kernvoorstel
- WG 1.6 PARTNERALIMENTATIE EN NIEUWE RELATIE Veelbelovend (voorlopig)
- WG 1.7 MINDER VAAK ONDERZOEK RAAD KINDERBESCHERMING Veelbelovend (voorlopig)
- WG 1.8 MONITOR ONTWIKKELINGEN IN ALIMENTATIELAND Aan te bevelen (later)
- WG 2.1 PREVENTIE Aan te bevelen (later)
- WG 2.3 PERSOONSGERICHT SAMENVOEGEN Kernvoorstel
- WG 2.4 INFORMATIEUITWISSELING Aan te bevelen (later)
- WG 2.5 DOORBEREKENING KOSTEN Veelbelovend (voorlopig)
- WG 2.6 AMBTSHALVE TOEVOEGING PAS BIJ GEVANGENHOUDING Veelbelovend (voorlopig)
- WG 3.1 PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID Kernvoorstel
- WG 3.3 GEBRUIK VAN SLIMME TECHNIKEN Veelbelovend (voorlopig)
- WG 4.1 DIFFERENTIATIE IN TOEVOEGING Aan te bevelen (later)
- WG 4.2 KANTOORTOEVOEGING Veelbelovend (voorlopig)
- WG 4.3 MULTI-TOEVOEGING Onduidelijk of het voorstel is ingetrokken. Hier komen we tijdens de Slotconferentie op terug.
- WG 4.4 SAMENHANGENDE BESCHIKKINGEN Aan te bevelen (later)
- WG 4.5 JURIDISCH LOKET VOOR TOEVOEGINGSAANVRAAG Zinvol, maar...
- WG 4.7 CLIËNTENDOSSIERS Zinvol, maar...
- WG 4.9 ANTI-CUMULATIEREGELING WIJZIGEN Veelbelovend (voorlopig)
- WG 4.10 PREVENTIE VAN ONTSTAAN MULTIPROBLEMATIEK Zinvol, maar...
- WG 4.11 REGISSEUR Zinvol, maar...
- WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN Kernvoorstel
- WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE Kernvoorstel
- WG 5.5 LICHT NEUTRALE INTERVENTIES Veelbelovend (voorlopig)
- WG 5.6 VERSTERKING PRIKKELS MEDIATION Te integreren
- WG 5.7 VROEGE ZITTING Kernvoorstel
- WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT Kernvoorstel
- WG 5.11 PASSENDE GRIFFIERECHTEN Veelbelovend (voorlopig)

- WG 5.12 ANDERE ROUTE CONSUMENTENZAKEN/VERBINTENISSEN Veelbelovend (voorlopig)
 - WG 5.13 MONITORING EN BEHEERSING KETENKOSTEN Veelbelovend (voorlopig)
 - WG 5.14 BEHEERSING JURIDISCHE LASTEN ROND INVOERING WETTEN Veelbelovend (voorlopig)
 - WG 5.15 ADMINISTRATIEVE LASTEN TOEVOEGINGEN Aan te bevelen (later)
 - WG 5.18 TEGENGAAN ZINLOZE TOEVINGINGEN EN PROCEDURES Te integreren
 - WG 5.19 VASTE FORMATS EN STUKKEN Veelbelovend (voorlopig)
- 4de strategie: Vermindering van transactiekosten in procedures
 - Afwikkeling van massaschade
 - Effectievere uitvoering van controles door de Raden die hun procedures ook anderszins efficiënter zouden kunnen inrichten, zodat de lasten omlaag gaan. Specifiek verbetering van de organisatie van toevoegingen bijvoorbeeld met online dossiers en/of verantwoording achteraf; kwaliteitsborging.
 - Een grondig onderzoek hoe de stijgende instroom van zaken kan worden teruggebracht tot aanvaardbare proporties. Door kritischer te kijken naar nieuwe wetgeving en naar de uitvoering van beleid, zouden de kosten voor rechtsbijstand kunnen worden beperkt.
 - Onderzoek of bepaalde soort gedragingen van jeugdigen op een andere wijze effectiever en goedkoper kunnen worden afgehandeld dan strafrechtelijk.
 - Vaste formats instellen voor een bezwaarschriftprocedure.
 - WG 1.1 MINIMUM KINDERALIMENTATIE Aan te bevelen (later)
 - WG 1.3 ECHTSCHIEDINGSPLAN: EEN GOEDE REGELING VAN GEVOLGEN Kernvoorstel
 - WG 1.4 REGIERECHTER EN CONCENTRATIE PROCEDURES Kernvoorstel
 - WG 1.8 MONITOR ONTWIKKELINGEN IN ALIMENTATIELAND Aan te bevelen (later)
 - WG 2.3 PERSOONSGERICHT SAMENVOEGEN Kernvoorstel
 - WG 2.4 INFORMATIEUITWISSELING Aan te bevelen (later)
 - WG 2.5 DOORBEREKENING KOSTEN Veelbelovend (voorlopig)
 - WG 3.1 PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID Kernvoorstel
 - WG 3.3 GEBRUIK VAN SLIMME TECHNIKEN Veelbelovend (voorlopig)
 - WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN Kernvoorstel
 - WG 5.7 VROEGE ZITTING Kernvoorstel
 - WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT Kernvoorstel
 - WG 5.11 PASSENDE GRIFFIERECHTEN Veelbelovend (voorlopig)
 - WG 5.12 ANDERE ROUTE CONSUMENTENZAKEN/VERBINTENISSEN Veelbelovend (voorlopig)
 - WG 5.19 VASTE FORMATS EN STUKKEN Veelbelovend (voorlopig)
- 5de strategie: Toegankelijk maken van normen en criteria
 - Een (eventueel meer uitgewerkte vorm van) de kantonrechtersformule komt beschikbaar voor mensen met een arbeidsgeschil.
 - Standaardoplossingen voor de meest voorkomende problemen en complicaties in ontslagzaken komen op dezelfde site.
 - Het model voor alimentatierekenen wordt voor het publiek beschikbaar gesteld op een internetsite waarin de gegevens kunnen worden ingevoerd.
 - Veel voorkomende burenp Problemen en mogelijke standaard oplossingen daarvoor komen op rechtspraak.nl te staan.
 - WG 1.1 MINIMUM KINDERALIMENTATIE Aan te bevelen (later)
 - WG 1.4 REGIERECHTER EN CONCENTRATIE PROCEDURES Kernvoorstel
 - WG 1.8 MONITOR ONTWIKKELINGEN IN ALIMENTATIELAND Aan te bevelen (later)

- WG 5.1 KENNIS EN VAARDIGHEDEN PROBLEEMOPLOSSING Kernvoorstel
- WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT Kernvoorstel
- Overige suggesties
 - Verhoging van griffiegelden
 - Vergoeding rechtsbijstand schrappen indien men al een korting/vrijstelling ontvangt van griffiegelden.
 - Leeftijdsgrenzen rechtsbijstand verhogen.
 - Grenzen voor procesvertegenwoordiging wijzigen/schrappen.
 - Alternatieve beloningsvormen als no win no fee.
 - Ook de wijze van controle van de verlening van de toevoeging kan anders en daarom goedkoper. Wel betekent dit dat er steekproefgewijs nog gecontroleerd wordt en als het dan niet goed blijkt te zijn, dienen daar sancties op te staan.
 - Betere rechtshandhaving. Ouders leven vaak de beschikking van de kinderrechter niet na, vooral m.b.t. omgang. De andere ouder is dan gedwongen opnieuw naar de rechter te gaan.
 - Geen taak voor de Raad voor de Kinderbescherming. Uitsluitend indien sprake is van strafbare feiten of een vermoeden daarvan, dient de RvdK te worden ingeschakeld. Bij gewone echtscheidingen is voor de Raad geen taak weggelegd.
 - WG 5.9 GEMENGD VERZEKERINGSSTELSEL Veelbelovend (voorlopig)
 - WG 5.16 AANPASSINGEN VERPLICHTE PROCESVERTEGENWOORDIGING Aan te bevelen (later)
 - WG 5.17 VERPLICHTE RECHTSBIJSTANDSVERZEKERING BIJ ARBEID Zinvol, maar...
 - WG 5.20 DECENTRALISATIE BUDGET NAAR GEMEENTE Zinvol, maar...

De voorstellen gerangschikt per werkgroep

Nu volgen nog de voorstellen gerangschikt per werkgroep.

- Werkgroep 1: Echtscheidingsketen

Kernvoorstellen:

- WG 1.3 Echtscheidingsplan: een goede regeling van gevolgen
- WG 1.4 Regierechter en concentratie procedures

Veelbelovende voorstellen:

- WG 1.2 Voorfase: informatie en begeleiding
- WG 1.5 Nazorg
- WG 1.6 Partneralimentatie en nieuwe relatie
- WG 1.7 Vermindering aantal onderzoeken Raad voor de Kinderbescherming 1

Aan te bevelen maar moeilijker op korte termijn te realiseren, of minder impact:

- WG 1.1 Minimum kinderalimentatie
- WG 1.8 Monitor ontwikkelingen in alimentatieland

- Werkgroep 2: (jeugd)strafrechtketen

Kernvoorstellen:

- WG 2.2 Probleemoplossing buiten de zitting
- WG 2.3 Persoonsgericht samenvoegen

Veelbelovende voorstellen

- WG 2.5 Doorberekening kosten

- WG 2.6 Ambtshalve toevoeging pas bij gevangenhouding

Aan te bevelen maar moeilijker op korte termijn te realiseren, of minder impact:

- WG 2.1 Preventie
- WG 2.4 Informatieuitwisseling

- Werkgroep 3: Keten conflicten met de overheid

Kernvoorstellen:

- WG 3.1 Proactieve geschiloplossing door de overheid
- WG 3.2 Proceskostenveroordeling

Veelbelovende voorstellen

- WG 3.3 Gebruik van slimme technieken

- Werkgroep 4: Keten multiproblematiek en meervoudig gebruik

Veelbelovende voorstellen

- WG 4.2 Kantoortoevoeging
- WG 4.6 Landelijke regeling sociale raadsliden
- WG 4.9 Anti-cumulatieregeling wijzigen

Aan te bevelen maar moeilijker op korte termijn te realiseren, of minder impact:

- WG 4.1 Differentiatie in toevoeging
- WG 4.4 Samenhangende beschikkingen

Zinvol om te bekijken, maar ofwel niet voldoende geconcretiseerd, minder eenvoudig uit te voeren, of omstreden;

- WG 4.5 Juridisch Loket voor toevoegingsaanvraag
- WG 4.7 Cliëntendossiers
- WG 4.10 Preventie
- WG 4.11 Regisseur

- Werkgroep 5: Algemeen

Kernvoorstellen:

- WG 5.2 Probleemoplossende route aantrekkelijk maken
- WG 5.1 Kennis en vaardigheden probleemoplossing
- WG 5.8 Oriëntatiepunten en rechtskennis transparant
- WG 5.4 Diagnose en poortwachter
- WG 5.7 Vroege zitting

Veelbelovende voorstellen

- WG 5.11 Passende griffierechten
- WG 5.5 Lichte neutrale interventies
- WG 5.19 Vaste formats en stukken
- WG 5.13 Monitoring en beheersing ketenkosten
- WG 5.14 Beheersing juridische lasten rond invoering wetten
- WG 5.9 Gemengd verzekeringsstelsel
- WG 5.12 Andere route consumentenzaken/verbintenissen

Aan te bevelen maar moeilijker op korte termijn te realiseren, of minder impact:

- WG 5.3 Andere soorten hulp

- WG 5.10 Standaardisering en differentiatie
- WG 5.15 Administratieve lasten toevoegingen
- WG 5.16 Aanpassing verplichte procesvertegenwoordiging

Zinvol om te bekijken, maar ofwel niet voldoende geconcretiseerd, minder eenvoudig uit te voeren, of omstreden;

- WG 5.17 Verplichte rechtsbijstandverzekering bij arbeid
- WG 5.20 Decentralisatie budget naar gemeente

Te integreren in andere voorstellen:

- WG 5.18 Tegengaan zinloze toevoegingen en procedures (in de diverse monitoring voorstellen)
- WG 5.6 Versterking prikkels mediation (in WG 5.2 Probleemoplossende route aantrekkelijk maken)

2.2 Shortlist

Totstandkoming shortlist

De werkgroepen zelf hadden hun voorstellen al geordend en beoordeeld op basis van het toetsingskader.

Zoals onder LONGLIST omschreven, zijn de door de werkgroep ontwikkelde voorstellen vervolgens voorgesorteerd ten behoeve van de slotconferentie. Daarbij zijn de voorstellen ingedeeld in kernvoorstellen, veelbelovende voorstellen, voorstellen waarbij twijfels waren, en voorstellen die zinvol waren om te bestuderen, maar op dit moment niet aanbevelenswaardig.

- Beoordeling op basis toetsingskader tijdens slotconferentie

Tijdens de slotconferentie was vooral nog de opdracht:

- Om de voorstellen uit verschillende werkgroepen onderling te vergelijken op de aan te leggen toetsingscriteria
- Om de door de werkgroepen en Tisco aangebrachte voorlopige ordening op de longlist te toetsen, en te verbeteren.

Daarbij is het toetsingskader uitgangspunt gebleven. Het ging er dus niet om of de deelnemers de voorstellen aantrekkelijk vonden. Er heeft ook geen stemming over de voorstellen plaatsgevonden. De deelnemers aan de slotconferentie zijn uiteengegaan in 10 teams, die door Tisco gevarieerd waren samengesteld qua achtergrond en herkomst. Ieder van die teams kreeg als opdracht om de voorstellen aan de hand van een element uit het toetsingskader te beoordelen. Daarbij werd het toetsingskader nog een keer uitgereikt.

De opdrachten voor de teams waren de volgende:

1. Tegendenken bij voorsorteren: Welke voorstellen moeten anders worden gecategoriseerd? En waarom dan? (Categorieën: (1) Kernvoorstel, (2) Veelbelovend, (3) Aan te bevelen maar, (4) Zinvol om te bestuderen, maar)
2. Rangorde kern/veel-belovende voorstellen op basis procedurele kwaliteit: Orden de kern-koppels/veelbelovende voorstellen op basis van hun bijdrage aan kwaliteit procedure als beleefd door cliënten (hoog naar laag); Zie toetsingskader B.1
3. Rangorde op basis van kwaliteit uitkomsten: Orden de kern-koppels/veelbelovende voorstellen op basis van hun bijdrage aan de kwaliteit van de uitkomsten als beleefd door cliënten (hoog naar laag); Zie toetsingskader B.2

4. Rangorde op basis van de lasten voor cliënten: Orden de kern-koppels/veelbelovende voorstellen op basis van hun bijdrage aan vermindering van de kosten/lasten van toegang tot het recht voor cliënten (hoog naar laag); Zie toetsingskader B.3
5. Rangorde ketens Orden de ketens naar de mate waarin deze het meest de aandacht van de overheid/justitie zouden moeten krijgen - qua belang en qua potentieel aan verbeteringen op het gebied van toegang tot het recht (hoog naar laag); Ketens: Echtscheiding, straf, overheid, multi, maar ook andere niet specifiek onderzochte ketens: consumentenkoop, -diensten, burens, arbeid, huur, etc. etc.
6. Rangorde gebaseerd op invoeringslasten: Orden de kern-koppels/veelbelovende voorstellen op basis van de omvang van de invoeringslasten, inclusief weerstanden (van lage lasten naar hoog); Zie toetsingskader D.
7. Rangorde gebaseerd op politieke aantrekkelijkheid: Orden de kern-koppels/veelbelovende voorstellen op basis van de politieke aantrekkelijkheid (van hoog naar laag); Zie toetsingskader C.
8. Rangorde op aantrekkelijkheid voor professionals: Orden de kern-koppels/veelbelovende voorstellen op basis van de aantrekkelijkheid voor professionals in de ketens(van hoog naar laag); Zie toetsingskader C.
9. Rangorde op basis van bezuinigingspotentieel justitie totaal Orden de kern-koppels/veelbelovende voorstellen naar kostenbesparing overheid totaal (inclusief de andere spelers in de justitieketen). Neem daarbij zo mogelijk mee welke scorekaarten nog beter moeten worden bekeken.; Zie toetsingskader B.3
10. Rangorde op basis van bezuinigingspotentieel rechtsbijstand Orden de kern-koppels/veelbelovende voorstellen naar kostenbesparing rechtsbijstand. Neem daarbij zo mogelijk mee welke scorekaarten beter moeten worden bekeken; Zie toetsingskader B.3

- Bespreking uitkomsten

Dit proces leidde tot de uitkomsten die in de nu volgende tabel zijn samengevat.

Beoordeling op basis toetsingskader tijdens slotconferentie

VOORSTEL ▽	TEAM ▷▷▷	1 Tegen denken	2 Procedurale kwaliteit	3 uitkomst kwaliteit	4* Kosten cliënt	5 Rangorde Keten	6* Invoerings- lasten	7 Politieke aantrekkelijk- heid	8 Aantrekkelijkheid professionals	9 Bezuinigings- potentieel overheid	10 Bezuinigings- potentieel rechtsbijstand
K 1.3 Echtscheidingsplan		+ 1.2	3 ^e +	5 ^e +	+	2	+	++	++	++	5
K 1.4 Regierechter			3 ^e +	2 ^e ++	++	2	++	++	++	++	5
V 1.2 Voorfase	In 1.3		+	+	-	2	++			++	
V 1.5 Nazorg			0	+	+	2	++		++		
V 1.6 Partneralimentatie			0	0	+	2	+				
V 1.7 Vermindering onderzoeken Raad			+ mits sneller	+	-	2	++	-			
K 2.2 Probleemoplossing buiten zitting			6 ^e +	0	++	1	++		+		6
K 2.3 Persoonsgericht samenvoegen			7 ^e + beste = trajectcoach	0	+	1	++		++		4
V 2.5 Doorberekening kosten			0/-	0	0	1	++		--		
V 2.6 Ambtshalve toevoeging			0	0	+	1	++	--	-		
K 3.1 PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID	+ 4.4		1 ^e +	3 ^e ++	+	3	0	++++	++	++	1
K 3.2 Proceskostenveroordeling			0	0	-	3	++	++++	0	++	3
V Gebruik slimme technieken			Nvt	+	0	3	-		++		
V 4.2 Kantoortoevoeging	Icm 5.15		Nvt	+	-	3	++		++		
V 4.6 Landelijke regeling SRW			Nvt	+	+	3	-	---	+		
V 4.9 Anti-cumulatie			Nvt	Min 1 ^e -	-	3	++		--		
K 5.2 Probleemoplossende route			2 ^e +	4 ^e +	0		-	+	++		7
K 5.1 Kennis & vaardigheden			8 ^e +	0	+		++	+	+		8

probleemoplossing										
K 5.8 Oriëntatiepunten en rechtskennis	0	+	0		-	+	0			9
K 5.4 Diagnose en triage	4 ^e +	1 ^e ++	+		++	+	++			2
K 5.7 Vroege zitting	5 ^e +	+	+		++	+	++	++		
V 5.11 Passende griffierechten		Min 2 ^e -	-		0	+++	-	++ (icm 5.5)		
V 5.5 Lichte neutrale interventies		+	+		++		+	++ (icm 5.11)	2	
V 5.19 Vaste formats en stukken		0	0		0		+			
V 5.13 Monitoring & beheersing ketenkosten		0	0		++		0			
V 5.14 Beheersing juridische lasten invoering wetten		0	0		++					
V 5.9 Gemengd verzekeringsstelsel		0	-		++	---	--			
V 5.12 Andere route consumentenzaken/verbintenissen		0	+		0		--			
Toegevoegd op slotconferentie ▽										
5.6 in 1.3, 2.2, 3.1, 5.2										
4.11 in 5.4										
5.18 in 3.1, 5.2, 5.4										
1.1 naar veelbelovend										
1.8 beperken tot jong-meerderjarigen										
Consumentenketen				4						

* In de kolommen 4 en 6 betekent een positieve score verlaging van de kosten voor de cliënt, respectievelijk lage invoeringslasten.

Patronen in de beoordeling

Deze tabel is vervolgens collectief besproken. Daarbij is gekeken naar de algemene patronen die uit de beoordeling te halen zijn. Deze patronen worden hier vermeld, en voorzien van een enkele kanttekening van de kant van Tisco.

- Kwaliteit verhogen en kosten verlagen kan samengaan

Zoals verwacht was, zijn er voorstellen die zowel de kwaliteit (kwaliteit van de uitkomsten en/of procedure kwaliteit) kunnen verhogen, als de kosten kunnen verlagen. Dit geldt met name voor een aantal kernvoorstellen.

Er zijn nauwelijks voorstellen die de kwaliteit van procedures voor de cliënten van het systeem verminderen. Beoordelingscriteria waren hier: voice, mogelijkheden om onjuistheden te corrigeren, respect en gelijkwaardigheid, uitleg/informational justice, en motivering van de uitkomst. De meeste verhogen naar het oordeel van de deelnemers de kwaliteit van de procedure, of zijn wat dit betreft neutraal.

De grootste bijdragen aan procedurele kwaliteit zijn in de ogen van de deelnemers achtereenvolgens te verwachten van de voorstellen WG 3.1 PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID, WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN, WG 1.3 ECHTSCHIEDINGSPLAN: EEN GOEDE REGELING VAN GEVOLGEN en WG 1.4 REGIERECHTER EN CONCENTRATIE PROCEDURES.

Voor wat betreft de kwaliteit van de uitkomsten (effectiviteit, voorspelbaarheid (en gelijke behandeling), herstel van onrecht, proportionaliteit) is er zelfs geen één kernvoorstel dat negatief scoort, terwijl van de veelbelovende voorstellen alleen de passende griffierechten en het voorstel met betrekking tot anti-cumulatie negatief scoren. De meest positief beoordeelde voorstellen zijn hier achtereenvolgens: WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE, WG 1.4 REGIERECHTER EN CONCENTRATIE PROCEDURES, WG 3.1 PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID en WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN.

Qua bezuinigingspotentieel voor de overheid als geheel (inclusief rechterlijke macht, OM, Raden voor Kinderbescherming, overheden die partij zijn in bestuursrechtelijke zaken) werd het meeste verwacht van de kernvoorstellen op het gebied van echtscheiding en overheid, respectievelijk de voorstellen WG 5.7 VROEGE ZITTING, WG 5.11 PASSENDE GRIFFIERECHTEN en WG 5.5 LICHT NEUTRALE INTERVENTIES.

- Kosten cliënten

Belangrijk ijkpunt was ook in hoeverre de gebruikers van de ketens extra kosten, of juist besparingen zouden kunnen verwachten. Daarbij ging het niet alleen om uitgaven in geld, maar ook om wachttijden (doorlooptijden) en bestede uren. Alle kernvoorstellen werden wat dat betreft positief of neutraal beoordeeld. Met name WG 1.4 REGIERECHTER EN CONCENTRATIE PROCEDURES en WG 2.2 PROBLEEMOPLOSSING BUITEN DE ZITTING zouden de kosten sterk kunnen verlagen.

Proceskostenveroordelingen en griffierechten aanpassen zouden de kosten voor de betreffende overheden en bedrijven kunnen laten toenemen. WG 4.2 KANTOORTOEVOEGING, WG 4.9 ANTI-CUMULATIEREGELING WIJZIGEN en WG 5.9 GEMENGD VERZEKERINGSSTELSEL zouden extra kosten voor de doelgroep van de gefinancierde rechtsbijstand kunnen meebrengen.

- Welke keten zou het meeste aandacht van de overheid moeten krijgen?

De keten die qua belang en qua potentieel aan verbeteringen op het gebied van toegang tot het recht het meeste aandacht zou moeten krijgen is volgens de deelnemers de strafrechtketen, daarna de echtscheidingsketen, de overheidsketen, de keten van multi-problematiek, en de keten van consumentenproblemen.

In de discussie kwam aan de orde dat de strafrechtketen en de multi-problematiekketen wel belangrijk worden gevonden, maar dat het daar iets moeilijker is gebleken om tot hooggewaardeerde voorstellen te komen. Voor de strafrechtketen zou dat kunnen komen door de spanning die er kan zijn tussen de probleem-oplossende en op wat werkt gerichte aanpak, die in het kader van dit project naar boven is komen drijven, en de politiek druk om het strafrecht steeds meer in te zetten. De multi-problematiek lijkt complex, en qua oorzaken en remedies voor een flink deel buiten de invloedssfeer van de ketenpartners te liggen.

- Invoeringslasten

De deelnemers aan de slotconferentie zagen de grootste problemen bij invoeringslasten bij de volgende voorstellen: WG 3.3 GEBRUIK VAN SLIMME TECHNIKEN, WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT, WG 4.6 LANDELIJKE REGELING SOCIALE RAADSLIEDEN en WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN. Bij invoeringslasten is onder meer gedacht aan kosten voor professionals (opleiding, bedrijfsprocessen aanpassen) en aan kosten voor de overheid (kosten van wetgeving en de wetgevingsprocedure, verandertrajecten, en reorganisatiekosten).

- Politieke aantrekkelijkheid

Wat maakt voorstellen politiek aantrekkelijk? Het betreffende team oordeelde dat vooral het ontzien van de gebruiker van gefinancierde rechtsbijstand een belangrijk ijkpunt zou zijn. Efficiency-verbeteringen zijn waarschijnlijk politiek aantrekkelijk.

Het meest politiek aantrekkelijk werden de kernvoorstellen uit de werkgroep overheid gevonden, omdat deze aansluiten bij de doelstelling van het kabinet om de effectiviteit en responsiviteit van de overheid te versterken. Passende griffierechten werd ook politiek aantrekkelijk geacht, omdat het een voorstel is dat veel kan opbrengen en omdat doorbelasting van kosten aan (veel-)gebruikers van de rechtspraak ook rechtvaardig lijkt. Daarbij is wel het idee dat een passend stelsel van griffierechten de lagere inkomens ontziet. Het gaat vooral om doorberekening van werkelijke kosten aan grootgebruikers van rechtspraak in bedrijfsleven en bij overheden.

Daarna kwamen de kernvoorstellen van de echtscheidingswerkgroep, vooral vanuit de gedachte dat een probleemoplossende echtscheidingsprocedure de schade voor kinderen en andere betrokkenen vermindert. Voorts kan een goede voorfase, waarin versterkte bewustwording van de gevolgen van een echtscheiding optreedt, en de verantwoordelijkheid voor die gevolgen ook meer door partijen zelf gedragen wordt, mogelijk ondoordachte echtscheidingsprocedures met onomkeerbare gevolgen voorkomen.

Ook de kernvoorstellen van de werkgroep algemeen (WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN, rechtskennis en conflictkennis transparant maken: WG 5.1 KENNIS EN VAARDIGHEDEN PROBLEEMOPLOSSING en WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT, WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE en WG 5.7 VROEGE ZITTING) werden positief beoordeeld.

Politiek onaantrekkelijkst leek de landelijke regeling voor sociale raadslieden, het gemengd verzekeringsstelsel, daarna het voorstel over de ambthalf toevoeging, en wellicht ook nog de vermindering van het aantal onderzoeken door de raden voor de kindbescherming.

De overige voorstellen werden als politiek neutraal beoordeeld.

- Aantrekkelijkheid voor professionals

Beoordelingscriterium was ook in hoeverre de voorstellen het werk van advocaten, rechters, paralegals, mediators en anderen in de keten aantrekkelijker zou maken. Voor wat betreft de meest kernvoorstellen zou dat positief uitpakken. Alleen het transparant maken van rechtskennis en oriëntatiepunten zou mogelijk neutraal uitwerken (enerzijds werk vergemakkelijken, ook in de relatie tot de client; anderzijds minder exclusiviteit van deze beroepskennis).

Negatief uitwerken zouden WG 2.5 DOORBEREKENING KOSTEN, WG 2.6 AMBTSHALVE TOEVOEGING PAS BIJ GEVANGENHOUDING, WG 4.9 ANTI-CUMULATIEREGELING WIJZIGEN, en vooral WG 5.9 GEMENGD VERZEKERINGSSTELSEL.

Shortlist met toelichting

De nu volgende shortlist is gemaakt op basis van de beoordelingen aan de hand van het toetsingskader. De rangschikking loopt van meest naar minst aantrekkelijk op basis van de daarin genoemde criteria. Er is echter geen formule gehanteerd waarin de criteria zijn gewogen. Wel is hiervoor per criterium, en hieronder per (combinatie van) voorstellen uiteengezet waarom bepaalde voorstellen beter of minder scoren.

Deze shortlist moet dus met voorzichtigheid worden gehanteerd. Naar mate voorstellen meer bovenaan staan, zullen er meer argumenten nodig zijn om er niet voor te kiezen. Naar mate ze meer onderop staan, zal er meer aandacht nodig zijn voor de argumentatie om er toch voor te kiezen. Dicht bij elkaar staande voorstellen zullen elkaar minder ontlopen.

De voorstellen en de uitkomsten van de beoordeling zijn hieronder kort toegelicht. Een uitgebreidere toelichting en relevante kennis voor de beoordeling van de voorstellen is te vinden bij de beschrijving van de voorstellen in hoofdstuk 3. Een toelichting op de algemene lijn die in de voorstellen zit, en op de kennis die voor de beoordeling daarvan relevant is, kan gevonden worden in paragraaf 2.4.

1. Proactieve geschiloplossing door de overheid

- WG 3.1 PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID
- WG 3.2 PROCESKOSTENVEROORDELING OVERHEID

Deze voorstellen zijn aantrekkelijk omdat zij over de hele linie hoog scoorden. Zij zijn nauwelijks controversieel, politiek aantrekkelijk en goed implementeerbaar op basis van al opgedane ervaringen. Ze sluiten aan bij trajecten die binnen de overheid al lopen. Verder is interessant aan deze voorstellen dat de overheid daarmee een voorbeeld geeft hoe organisaties met conflicten kunnen om gaan.

2. Echtscheidingsplan en regierechter

- WG 1.3 ECHTSCHEIDINGSPLAN: EEN GOEDE REGELING VAN GEVOLGEN
- WG 1.4 REGIERECHTER EN CONCENTRATIE PROCEDURES

Ook deze voorstellen zijn zeer positief gewaardeerd. Ze kunnen de kwaliteit van de uitkomsten en van de echtscheidingsprocedure verhogen. Ze zijn voor de politiek en voor professionals aantrekkelijk. De echtscheidingsketen is een zeer belangrijke keten, die Justitie in orde van 120 miljoen € kost. Kern van de voorstellen is het in elkaar schuiven van de verschillende mogelijke procedures rond echtscheiding tot één procedure, waarin partijen een echtscheidingsplan voorleggen. Dat kunnen ze tot stand brengen met behulp van advocaten, of met een mediator,

die steeds worden gestimuleerd om constructief en probleemoplossend te werk te gaan. De rechter vult nader in wat de gaten in het echtscheidingsplan zijn, respectievelijk voert regie bij ingewikkelder problemen. De implementatie van deze voorstellen is wel een omvangrijke operatie, waarbij ook de voorstellen uit de Werkgroep Algemeen belangrijk zijn.

Ook WG 1.2 VOORFASE: INFORMATIE EN BEGELEIDING is als belangrijk en positief gewaardeerd. De gedachte is dat informatieverstrekking belangrijk is om mensen in staat te stellen betere beslissingen te nemen over de scheiding en de gevolgen. Relatiebegeleiding en echtscheidingsbegeleiding zouden meer op elkaar moeten aansluiten. Aan dit voorstel zijn echter (afhankelijk van de wijze van uitvoering) ook extra kosten verbonden.

3. Probleemoplossing ondersteunen

In de werkgroep algemeen zijn voorstellen ontwikkeld die de voorstellen van de andere werkgroepen ondersteunen, maar ook kunnen worden toegepast in ketens niet specifiek zijn onderzocht (consumentengeschillen, burenkwesties, etc.). Het betreft hier voorstellen, die als het ware uitgegroeid zijn tot de kern van voorstellen die de achterliggende visie belichamen, zie par. 3.4.2 (Onderbouwing visie) met de volgende elementen:

- WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN is een voorstel dat het 'Samenkomen bij conflict' ondersteunt en partijen stimuleert om constructief te communiceren en naar een oplossing toe te groeien. Cruciaal daarin is een consistent stelsel van eigen bijdragen, griffierechten, proceskostenveroordelingen en van beloning/doorberekening kosten bij advocatuur en rechterlijke macht.
- Ook WG 5.1 KENNIS EN VAARDIGHEDEN PROBLEEMOPLOSSING ondersteunt dit element van communicatie, onderhandeling, en naar een beslissing toe te groeien die bij de belangen aansluit.
- Het beschikbaar krijgen van richtpunten voor verdelingsvragen, de 'hoeveel kwesties', is het doel van: WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT. Dit voorstel heeft wel kosten van invoering (van het op betrouwbare manier transparant maken van de informatie via websites).
- Zeer wezenlijk is: WG 5.7 VROEGE ZITTING. Een vroege zitting is, zoals in par. 3.4.2 uiteengezet, wezenlijk om druk op de conflictoplossing te zetten, om partijen doelgericht naar oplossingen toe te laten werken, en om machtsverschillen en afhankelijkheid te reduceren. De rechter kan tijdens die zitting de resterende geschilpunten beslissen, en in moeilijke gevallen een traject uitzetten richting beslissing (regie).
- WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE is vooral geschikt om standaardgevallen te onderscheiden van uitzonderingsgevallen (de 80/20 regel toepassend) en voor die uitzonderingsgevallen goede praktijken te ontwikkelen, die ook weer tot standaarden kunnen uitgroeien.

Deze vijf voorstellen zijn positief beoordeeld op de criteria uit het toetsingskader, zij het dat enkele voorstellen wel zekere invoeringlasten meebrengen.

4. Effectief strafproces

De voorstellen met betrekking tot de strafketen zijn iets lager gewaardeerd. Enerzijds wordt de strafketen wel als de keten gezien waar het meeste winst valt te boeken. Anderszijds is het eerste voorstel mogelijk politiek controversieel, omdat het een rem zet op de tendens om overlast en lichte vormen van criminaliteit via de strafrechter aan te pakken.

- WG 2.2 PROBLEEMOPLOSSING BUITEN DE ZITTING richt zich op een pakket van maatregelen om bij lichte vergrijpen alternatieve, en minder kostbare middelen in te zetten. Een probleem bij dit voorstel is wel dat het een vrij breed scala van maatregelen betreft, die ieder op zich een eigen strategie vergen en eigen partners kennen.
- WG 2.3 PERSOONSGERICHT SAMENVOEGEN beoogt om meerdere zaken tegen één verdachte zo geïntegreerd mogelijk te behandelen: één zitting, één advocaat en één zoektocht naar een zo passend mogelijk traject.

5. Passende griffierechten

- Het voorstel WG 5.11 PASSENDE GRIFFIERECHTEN is iets controversieler, omdat het op het eerste gezicht de kosten van toegang tot het recht lijkt te verhogen. Het scoort echter zeer goed qua opbrengsten.

Bedoeling is het stelsel van griffierechten zo te herzien dat de kosten van civiele en bestuursrechtelijke rechtspraak zoveel mogelijk aan gebruikers worden doorberekend, en dat alleen gerichte subsidies plaatsvinden waar dat nodig is. Er zitten nu veel discrepanties en kruissubsidies in het stelsel (bijvoorbeeld van particulieren naar bedrijven) die vragen oproepen.

Daarbij is de gedachte dat een snelle, op oplossing van het probleem gerichte procedure, waarbij partijen zelf al voor een deel naar een oplossing zijn toegegroeid, relatief lage kosten zal kunnen hebben voor partijen en rechtspraak. Daarvoor kunnen de kosten van toegang tot recht voor de burger dus dalen, ook als wordt gestreefd naar kostendekkendheid.

Partijen die een uitvoerige, op tegenspraak gerichte procedure willen, zonder onderlinge coordinatie, belasten de rechterlijke macht sterker, en zullen een hoger bedrag verschuldigd zijn. Partijen die menen dat dit niet van hen kan worden gevegd, kunnen alsnog een korting krijgen, maar moeten dan wel via WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE naar hun geschil laten kijken. Verder is te overwegen om griffierechten ten laste van veelgebruikers van procedures te brengen, vanuit de gedachte dat overheidsorganen en bedrijven met gericht conflictmanagement de meeste geschillen kunnen voorkomen of in een vroeg stadium kunnen oplossen en de resterende geschillen als bedrijfsrisico kunnen zien.

6. Monitoring en beheersing keten

Dan zijn er vier voorstellen die met elkaar samenhangen en als gemeenschappelijk oogmerk hebben om voorzieningen te scheppen om de belangrijkste conflict- en strafketens te monitoren en snel tot aanpassingen en verbeteringen te kunnen komen. Tijdens dit traject is gebleken dat gegevens van de keten als geheel zeer nuttig zijn om knelpunten bloot te leggen en weg te nemen. Het is ook een kwestie van aanspreekpunten creëren. Hoewel er in dit project geen concrete tekenen zijn gevonden dat er veel zinloze procedures worden gevoerd, zou monitoring ook hierop gericht kunnen worden.

- WG 5.13 MONITORING EN BEHEERSING KETENKOSTEN
- WG 5.14 BEHEERSING JURIDISCHE LASTEN ROND INVOERING WETTEN
- WG 1.8 MONITOR ONTWIKKELINGEN IN ALIMENTATIELAND
- WG 5.18 TEGENGAAN ZINLOZE TOEVOEGINGEN EN PROCEDURES

7. Lichte neutrale interventies

Een knelpunt is dat partijen in een conflict vaak de communicatielijnen verbreken. Een vroege, neutrale poging om weer een gesprek tot stand te brengen,

- WG 5.5 LICHT NEUTRALE INTERVENTIES

Positief beoordeeld. Loket met name. Vroege neutraliteit kan veel ketenkosten voorkomen, met relatief lage kosten.

8. Veelbelovende add-ons echtscheiding

Uit de echtscheidingswerkgroep zijn vier voorstellen gekomen die in aanvulling op de kernvoorstellen (Echtscheidingsplan en Regierechter) effect zouden kunnen hebben. De laatste drie van deze voorstellen werden tijdens de slotconferentie als veelbelovende voorstellen

geormerkt. De beoordeling van deze voorstellen over het algemeen positief op de toetingscriteria, maar de verwachte opbrengst is wat kleiner waardoor ze lager op de shortlist staan. De voorstellen hebben gemeen dat ze knelpunten uit de echtscheidingprocedure halen, die voor veel debat en veel procedurele complicaties zorgen, en dus voor veel kosten.

- WG 1.1 MINIMUM KINDERALIMENTATIE
- WG 1.5 NAZORG
- WG 1.6 PARTNERALIMENTATIE EN NIEUWE RELATIE
- WG 1.7 MINDER VAAK ONDERZOEK RAAD KINDERBESCHERMING

9. Persoonsgerichte aanpak bij meer dan 2 problemen

De problematiek van mensen die in korte tijd meerdere toevoegingen nodig hebben is onderwerp geweest van een aparte werkgroep. Dit is echter weerbarstige materie, zo bleek. Wel zou het nuttig kunnen zijn om bij een meervoudige problematiek één persoon aan te wijzen die het complex van problemen diagnostiseert en de oplossing begeleidt. Dit is verwoord in het voorstel:

- WG 4.3 MULTI-TOEVOEGING

Dit zou gecombineerd kunnen worden met elementen uit de twee volgende voorstellen die veelbelovend werden geacht, maar tijdens de slotconferentie niet erg positief zijn gewaardeerd op de criteria:

- WG 4.2 KANTOORTOEVOEGING
- WG 4.9 ANTI-CUMULATIEREGELING WIJZIGEN

10. Doorberekening kosten

In strafzaken kunnen in bepaalde gevallen de kosten van rechtsbijstand worden verhaald. Daarop ziet:

1. WG 2.5 DOORBEREKENING KOSTEN

De beoordeling was minder positief (geen positieve effecten op kwaliteit, weinig aantrekkelijk voor professionals, geen erg hoge opbrengsten).

11. Ambtshalve toevoeging

Het navolgende voorstel wordt geacht de kwaliteit van proces en uitkomst voor verdachte te verlagen en voor professionals wordt het onaantrekkelijk gevonden. Wel zijn de opbrengsten mogelijk aanzienlijk, al is daar in het interactieve traject geen berekening van gemaakt.

2. WG 2.6 AMBTSHALVE TOEVOEGING PAS BIJ GEVANGENHOUDING

12. Versterk technische innovatie

Voor de keten van conflicten met de overheid is een voorstel ontwikkeld dat gebruik wil maken van IT en andere techniek om procedures te stroomlijnen (electronische dossiers en dergelijke).

3. WG 3.3 GEBRUIK VAN SLIMME TECHNIEKEN

Dit zijn op zich voorstellen die tot kostenbesparingen en kwaliteitsverbeteringen kunnen leiden. Zij vergen echter hoge investeringen. Deze tendensen ondersteunen, lijkt eerder aangewezen dan vanuit het oogmerk van kostenbesparing op rechtsbijstand extra initiatieven te ondernemen.

13. Verzekering: geen werkbare variant

Een groter gebruik van rechtsbijstandverzekering is een vaak geopperde en vaak onderzochte mogelijkheid. In dit traject is nog eens gekeken naar de mogelijkheid om bestuursrechtelijke en civiele zaken voor de groep tussen minima en modaal privaat onverplicht te verzekeren.

4. WG 5.9 GEMENGD VERZEKERINGSSTELSEL

De opbrengsten zijn beperkt, omdat echtscheiding en strafrecht niet of zeer moeilijk verzekeraar zijn, en dus niet onder de onverplichte verzekering zouden kunnen vallen. Bovendien is dit de categorie die relatief hoge eigen bijdragen betaalt. De kwaliteit van procedures en uitkomsten zal er niet van stijgen, de lasten voor de burger wel.

14. Sociale raadslieden: werkt goed, maar niet uniform

Sociale raadslieden zijn een zeer belangrijke schakel in de hulpverlening bij conflicten en andere rechtsproblemen. Een landelijke dekking is echter moeilijk te realiseren, omdat dit de autonomie van de gemeenten raakt.

5. WG 4.6 LANDELIJKE REGELING SOCIALE RAADSLIEDEN

2.3 Plaats van de suggesties uit de brief van de Staatssecretaris

In de brief (1 november 2007, zie TK 31 200 VI, nr. 13) van Staatssecretaris van Justitie Albayrak aan de Tweede Kamer werden al enkele verbeteringsuggesties voor zowel de korte termijn als de lange termijn genoemd. De maatregelen op de korte termijn (aanpassing financieel belang; uniformering uitvoeringsbeleid bewerkelijke zaken; afschaffen vergoeding administratieve kosten voor ambtshalve toevoegingen; tijdelijke aanpassing indexering; aanpassen bereik toevoegingen in vreemdelingenzaken; aanpassing voorschotregeling en stroomlijning Raden voor Rechtsbijstand) zijn tijdens het interactieve traject verder buiten beschouwing gebleven. De verbeteringsuggesties op langere termijn zijn wel aan bod gekomen, waarbij een groot aantal uiteindelijk onderdeel is gaan vormen van één of meer van deze voorstellen. Specifiek betreft dit:

Wegen om tot meer mediation te komen

6. "Langs welke weg kan worden bereikt dat bij geschillen die zich daarvoor lenen altijd eerst mediation wordt beproefd?"

Het op een juiste manier herkennen en doorverwijzen van zaken die voor mediation geschikt zijn, is een onderdeel van het voorstel WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE. Medewerkers van het Juridisch Loket krijgen nu al cursussen waar zij mediationzaken leren herkennen. Ook wordt voorgesteld dat Loketmedewerkers zelf al interveniëren door de wederpartij te benaderen voor het deelnemen aan mediation (WG 5.5 LICHT NEUTRALE INTERVENTIES).

In de werkgroepen is ook naar voren gekomen dat aan mediation op zichzelf geen alleshelende werking moet worden toegeschreven. In WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN komt vooral naar voren dat 'uitpraten' moet worden gestimuleerd. Uitpraten hoeft niet altijd met een mediator te gebeuren, dat kunnen partijen soms zelf al. Ook de uitpraatvaardigheden van Loketmedewerkers, sociale raadslieden, advocaten en rechters verdienen aandacht. Belangrijk is dat er voor partijen altijd een uitpraatvariant open blijft staan, dus ook na een mislukte mediatiepoging en ook nadat de procedure bij de rechter steeds is begonnen. Het doorbreken van de strikte scheiding tussen mediatie en de neutrale beslissing komt ook naar voren in het voorstel WG 1.3 ECHTSCHIEDINGSPLAN: EEN GOEDE REGELING VAN GEVOLGEN.

Het stimuleren van uitpraten, al dan niet met behulp van mediation, kan met name gebeuren door beloningen in de eigen bijdrage en griffierechten. Dit komt naar voren in het rekenvoorbeeld van WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN. Andere prikkels, met name negatieve prikkels als het ontzeggen van een vordering of proceskostensancties, werden 'gevaarlijker' geacht (zie WG 5.6 VERSTERKING PRIKKELS MEDIATION).

Rechtsbijstandsverzekeringen een plaats geven binnen gesubsidieerde rechtsbijstand

7. "Hoe kunnen rechtsbijstandsverzekeringen een plaats krijgen binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand?"

Tijdens de werkgroepbijeenkomsten waren steeds veel vertegenwoordigers aanwezig van zowel de verzekeraars als de Loketten en de Raad voor de Rechtsbijstand. Met name bij de Werkgroep Algemeen hebben deze vertegenwoordigers veel wederzijdse kennis op tafel gelegd en bekeken in hoeverre de huidige groep van mensen die onder gesubsidieerde rechtsbijstand vallen, een interessante markt kunnen vormen voor rechtsbijstandsverzekeraars. De voor- en nadelen zijn te vinden onder WG 5.9 GEMENGD VERZEKERINGSSTELSEL en in het bijzonder voor arbeid onder WG 5.17 VERPLICHTE RECHTSBIJSTANDSVERZEKERING BIJ ARBEID.

Men was het er al snel over eens dat verplichte verzekeringen geen optie zijn. De collectieve lasten worden hoger, mede doordat de naleving en controle op de verzekeringsplicht niet efficiënt uit te voeren zijn. Verder zijn er ongewenste neveneffecten. Het claimgedrag van verzekerden ligt substantieel hoger dan bij Wrb-gerechtigden bij een rechtsbijstandsverzekering snel geldt 'niet geschoten is altijd mis'. Bij de eigen bijdrage van de Wrb wordt de rechtszoekende gedwongen om een afweging te maken tussen de aanwending van eigen beperkte financiële middelen en het belang van de zaak. Bij een verplichte verzekering zal kansanafweging dikwijls achterwege blijven. Bij de verplichte verzekering bij arbeid bestaan nog extra bezwaren: verschraling van het aanbod voor de sociale advocatuur, onaantrekkelijkheid van een onvolwaardig product voor verzekeraars en onduidelijkheid voor rechtszoekenden over de dekking.

Onverplichte verzekeringen kunnen eventueel een alternatief vormen voor een deel van de gesubsidieerde rechtsbijstand, maar veel bezuiniging wordt er vermoedelijk niet mee bereikt. Gelet op de inkomenseffecten (lastenverzwaring) is een rechtsbijstandsverzekering voor de laagste inkomenscategorieën geen reële optie. Voor de groep daarboven kan het wel, maar ook daar zal nauwelijks mee bespaard worden, want vanwege het grote aandeel van eigen keuze in deze conflicten, zijn strafrecht, echtscheidings- en vreemdelingenrecht feitelijk uitgesloten van de verzekeringen: dat is tezamen 64% van het totale aantal toevoegingen. Er kan dus weinig bezuinigd worden, terwijl voor sommige burgers wel de toegang tot de rechter wordt beperkt, omdat waarborgen ontbreken als iemand niet verzekerd is en wel een beroep op rechtsbijstand moet doen.

In de werkgroep is daarom aangesloten bij de conclusies van eerdere onderzoeken uit de jaren '70, '80 en '90, waaruit ook naar voren kwam dat verzekeringen geen goed alternatief vormen voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Bijdrage andere rechtsbijstandsvoorzieningen aan efficiënter en effectiever gebruik gesubsidieerde rechtsbijstand

8. "In welke mate kunnen andere voorzieningen voor rechtsbijstand (rechtsbijstandsverzekering, consumentenorganisaties, vakbonden, belangenorganisaties e.d.) een bijdrage leveren aan een efficiënter en doeltreffender gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand?"

In de eerste plaats wordt gedacht aan nuttige informatie die geleverd kan worden door andere voorzieningen. Het gaat dan om informatie over hoe problemen op een goede wijze opgelost kunnen worden en om informatie over het recht zelf; zie de voorstellen WG 5.1 KENNIS EN VAARDIGHEDEN PROBLEEMOPLOSSING en WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT. Voorbeelden zijn de CONSUWIJZER, ANWB RECHTSHULP en VERKEERSONGEVAL.NL. Hier kunnen consumenten/slachtoffers zien wat hun rechten zijn en wat ze kunnen/moeten doen. De ervaringen van de ANWB zijn dat het aantal telefonische rechtshulpvragen afgenomen is naarmate er meer juridische informatie op anwb.nl gezet is. Bovendien zijn de telefonische en e-mail vragen veel gericht. In de telefoongesprekken blijkt vaak dat er onvoldoende bewijs of belang is, zodat onnodige

stappen naar de rechter worden voorkomen. Een ander voordeel van goede informatie is dat consumenten dan beter het gesprek met de ondernemer aangaan en weten wat wel en niet haalbaar of reëel is.

In de tweede plaats kunnen private organisaties ook zelf geschilbeslechting aanbieden, bijvoorbeeld in de vorm van een geschillencommissie. De voordelen daarvan zijn vooral terug te vinden onder WG 5.12 ANDERE ROUTE CONSUMENTENZAKEN/VERBINTENISSEN. Belangrijk is vooral dat het Juridisch Loket optreedt als koppelaar en herkent welke zaken geschikt zijn voor een geschillencommissie. Daarbij wordt zonnodig geholpen met het invullen van een klachtenformulier; zie hiervoor WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE.

Slim gebruik van HBO'ers voor standaardzaken

9. "Welke rol kunnen zogenoemde paralegals (HBO-juristen) spelen bij de behandeling van standaardzaken zoals formele ontbindingen in het arbeidsrecht, niet-conflictueze echtscheidingen en consumentenzaken?"

De mogelijke rol van HBO-juristen is bij een aantal verbetervoorstellen sterk teruggekomen. Met name bij het kernvoorstel WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE wordt veel verwacht van gemixte teams van WO-specialisten en generalistische HBO-juristen. De HBO-juristen worden ook ingezet bij de neutrale interventies uit het veelbelovende voorstel WG 5.5 LICHT NEUTRALE INTERVENTIES.

Verder is in het voorstel WG 5.10 STANDAARDISERING EN DIFFERENTIATIE onderzocht of het gebruik van meer HBO'ers binnen de sociale advocatuur efficiencyvoordelen kan opleveren. De kosten van een substantieel deel van de advocatenkantoren lijken relatief hoog te zijn, doordat veel kantoren onder hun optimale schaal lijken te opereren of niet optimaal profiteren van synergie-effecten. Indien kantoren hun schaal vergroten en hun mix van aanbod aanpassen, kan de inzet van HBO-juristen de kosten misschien doen dalen. Het is echter maar de vraag of een HBO-jurist goedkoper is dan de omgerekende uurtarieven waarvoor toegevoegde advocaten nu hun zaken doen. Bovendien moeten de HBO-juristen begeleid worden door een advocaat, die verantwoordelijk blijft voor het eindresultaat, en ook die begeleiding kost tijd en geld. Teveel schaalvergroting leidt er bovendien toe dat kantoorgenoten tegen elkaar moeten gaan procederen. Ten slotte vermoedt de sociale advocatuur dat wanneer zij gaat reorganiseren om efficiënter te werken, de overheid de winst direct zal inpikken door te bezuinigen. Dat is een reden om niet te reorganiseren. Door deze kanttekeningen en doordat de schaalvergroting vooral vanuit de markt zelf zal moeten komen, heeft dit voorstel het niet tot de kernvoorstellen gehaald. Toch blijft de mogelijkheid voor de overheid bestaan om met efficiëntieprikkels te komen. Tevens kan zij initiatieven stimuleren die vanuit de sociale advocatuur zelf komen. Zij kan nader onderzoeken wat de huidige barrières zijn voor schaalvergroting en die wegnemen. Ten slotte kan zij werken met kantoortoevoegingen die het individuele karakter van de toevoeging wegnemen en meer kansen bieden voor teamwork, hoewel ook bij dat voorstel kanttekeningen zijn geuit, zie WG 4.2 KANTOORTOEVOEGING.

Tenslotte is er nog het voorstel WG 5.7 VROEGE ZITTING. In de uitwerking daarvan werd gedacht aan een rol voor een ervaren griffier of mediationmedewerker die de vroege zitting op zich kan nemen, waarin het geschil en eventuele procesafspraken op tafel komen. Deze rollen kunnen prima door HBO-juristen worden uitgevoerd.

Kortom, bij de uitvoering van de voorstellen betreffende de vroege zitting, lichte interventies, diagnose en triage bestaat een grote behoefte aan HBO'ers bij Juridisch Loketten en rechtbanken. Ook in de sociale advocatuur kunnen misschien efficiencyvoordelen behaald worden met HBO-juristen, maar daar is eerst schaalvergroting voor nodig en uitgezocht moet worden welke drempels, kosten en baten daar precies bij spelen.

Aanpassingen bij ambtshalve straf toevoegingen

10. "Zijn er in het domein van de verstrekking van ambtshalve straf toevoegingen (keten)efficiencyvoordelen te behalen?"

Op deze vraag kan een tweeledig antwoord volgen. Ten eerste is in WG 2.6 AMBTSHALVE TOEVOEGING PAS BIJ GEVANGENHOUDING als voorstel besproken om de ambtshalve toevoeging eerst bij de toewijzing van de vordering tot gevangenschap te verstrekken en tot die tijd te werken met de piket toevoeging. De ambtshalve toevoeging zal dus bij de gevangenschap worden afgegeven in plaats van bij de inbewaringstelling. Daardoor zullen minder ambtshalve toevoegingen worden verstrekt, aangezien zaken regelmatig worden geschorst bij de inbewaringstelling. Gevolg zal zijn dat de piketvergoeding verhoogd dient te worden nu uitbreiding van de werkzaamheden wordt voorzien.

Ten tweede is het voorstel besproken om verdachten die in vrijheid gesteld zijn, een reguliere toevoeging te laten aanvragen waarvoor een inkomenstoets geldt bij het bepalen of zij recht hebben op een toevoeging. Er zal dan een eigen bijdrage vastgesteld kunnen worden. De ambtshalve toevoeging blijft voorbehouden voor de verdachten die hun vrijheid ontnomen zijn. De deelnemers verwachten hierbij een kostenbesparing op rechtsbijstand en een rechtvaardigere verdeling van middelen. Maar voorzien wordt dat op enkele andere plaatsen in de keten lasten voor terug zullen komen. Doordat de keuze om rechtsbijstand te krijgen bij de verdachte ligt en deze wellicht een eigen bijdrage dient te betalen, zal in meer gevallen hij of zij afzien van rechtsbijstand. Dit heeft tot gevolg dat de zittingen in eerste instantie (veel) langer zullen duren; dat laat de praktijk al zien. Verder heeft de advocaat geen voorwerk kunnen doen, wat een negatief effect zal hebben op probleemoplossing buiten de zitting, waarbij de advocaat een belangrijke rol heeft. Daarnaast zal het effect zijn dat veroordeelden eerder in hoger beroep/cassatie zullen gaan en alsnog rechtsbijstand zullen vragen.

Onderzoek dient zeker te worden gedaan naar mogelijke strijd met (inter)nationale bepalingen, zoals artikel 6 EVRM en de Nederlandse Grondwet.

De precieze uitwerking en neveneffecten moeten daarom bij dit voorstel nog eens kritisch worden bekeken. Overigens kan het aantal ambtshalve toevoegingen ook worden teruggebracht door het voorstel WG 2.2 PROBLEEMOPLOSSING BUITEN DE ZITTING, dat onder de deelnemers een groot draagvlak had.

2.4 Naar een centrale visie

Tijdens het ontwikkelen van de verbetervoorstellen werd duidelijk dat in de werkgroepen steeds dezelfde hoofdlijnen terugkwamen. Deze rode draden zijn op de wiki verzameld (CENTRALE GEDACHTE/VISIE) en tijdens de slotconferentie als bouwstenen voor het formuleren van visiestatements gebruikt. De statements zijn vervolgens door TISCO uitgewerkt tot de centrale visie achter de verbetervoorstellen en het position paper.

Centrale visie

Toegang tot het recht en gesubsidieerde rechtsbijstand zijn erop ingesteld om mensen en organisaties in een vroeg stadium te ondersteunen bij het zelf en samen oplossen van problemen en conflicten. Zij zijn gericht op de behoeften van de klant, op het echte probleem en op het bereiken van een passende oplossing. Daarvoor wordt objectieve, toegankelijke en begrijpelijke informatie ontsloten die het zelfoplossend vermogen versterkt en is er laagdrempelige toegang tot contact en advies als informatie niet voldoende is. Er zijn lichte neutrale interventies voor degenen die er zelf of samen niet uitkomen. Maar ook is er ondersteuning bij het bepalen van de geschikte route als probleemoplossing met lichte hulp niet (meer) gaat. En zijn aansluitende voorzieningen bereikbaar waar professionals snelle, efficiënte en oplossingsgerichte hulp bieden. Voor kwetsbare mensen en kwetsbare situaties is extra aandacht: door de beschikbaarheid van neutrale interventies die helpen de onbalans in afhankelijkheidsrelaties zoals bij echtscheiding, in werkverhoudingen of huurrelaties weg te nemen; en door een persoonsgerichte benadering in geval van multi-problemen en meervoudig gebruik in straf-, bestuurs-, en civiele zaken.

Toegang tot het recht en rechtsbijstand vergt in deze visie professionals en processen die effectieve probleemoplossing ondersteunen. Die samen met wetgever en beleidsmakers oog hebben voor dejuridisering van conflicten en decriminalisering van gedrag. En dit vraagt om probleemeigenaren die zich verantwoordelijk weten voor een proactieve en cooperatieve houding. Om dit alles te verwezenlijken zijn investeringen aan de voorkant van juridische ketens zinvol omdat dit op langere termijn tot kostenbesparingen leidt. Zijn kwaliteit en transparantie van normen en processen noodzakelijke voorwaarden. En zijn financiële en andere prikkels nodig om coöperatief samen oplossen voor probleemeigenaren en professionals aantrekkelijker te maken dan het beslechten van een geschil op tegenspraak. Voor deze aanpak is afstemming en regie binnen de ketens nodig. Ketsamenwerking is echter ook op systeemniveau noodzakelijk, voor verbeteringen van het systeem, voor ontwikkeling van het probleemoplossend vermogen van de keten, voor het gezamenlijk leren van fouten en voor innoveren.

Algemene onderbouwing visie en kernvoorstellen (wetenschappelijke inzichten en best practices)

De volgende analyse laat zien welke wetenschappelijke inzichten en best practices deze algemene visie ondersteunen (zie voor kennis die relevant is voor de individuele voorstellen aldaar). Daarbij is het zinvol om systemen voor het vinden van oplossingen voor tegenstellingen en sanctie-systemen te zien als opgebouwd uit vijf basale elementen:

1. Respect voor bestaande verhoudingen, open voor verbetering

Bestaande normen, afspraken en machtsverhoudingen zijn het uitgangspunt. Maar betere informatie, niet voorziene gebeurtenissen, veranderde behoeften, nieuwe wensen en mogelijkheden, en ook opzettelijke schade-toebrenging (strafwaardig gedrag) kunnen tot problemen en conflict leiden.

2. Samenkomen bij conflict

Partijen moeten samenkomen om met elkaar over het probleem te communiceren. Dit is een element dat alle geschilbeslechting-systemen en sanctie-systemen gemeen hebben. Het gesprek vindt plaats aan de onderhandelingstafel, mondeling of schriftelijk, al dan niet onder leiding van een rechter; formeel op een zitting, of minder formeel.

3. Constructief communiceren en naar een oplossing toegroeien

Het helpt als de communicatie tussen partijen in goede banen wordt geleid, zodat ze het kunnen hebben over de feiten, hun visies, hun emoties, hun belangen. Ze kunnen samen onderhandelen over mogelijke oplossingen voor het probleem, onder leiding van een neutrale mediator of rechter naar een oplossing toegroeien, of de uitkomst aan de neutrale derde overlaten.

4. Richtpunten voor verdelingsvragen (Hoe veel ...?)

Partijen hebben richtlijnen nodig voor 'verdelingsvragen' en eventueel voor de mate van vergelding: hoeveel straf, schadevergoeding, alimentatie, wederzijdse bijdragen aan de oplossing, herstelwerkzaamheden, winst uit activiteiten? Dit is in wezen de voornaamste functie van het materiële recht bij geschilbeslechting. Wetten, maar ook andere gegevens over de aanvaardbaarheid van bepaalde uitkomsten, zoals jurisprudentie, rechterlijke richtlijnen, aanbevelingen van commissies, wetenschappelijke literatuur, economische inzichten en sociale normen; ze geven richting aan de onderhandelingen en de probleemoplossing.

5. Beslissing (verheldering verhoudingen), zo nodig door neutrale derde

Als ze het niet eens worden, beslist een neutrale persoon voor ze, op basis van de objectieve richtpunten. Deze uitkomst, inclusief eventueel sancties, wordt weer onderdeel van de bestaande rechtsverhoudingen. In die verhoudingen kunnen vervolgens weer nieuwe spanningen en conflicten ontstaan.

Deze vijf onderdelen grijpen in elkaar. De kunst is om deze elementen zo goed mogelijk in elkaar te passen, gebruikmakend van wat partijen zelf kunnen, van wat de markt hen kan leveren, en van wat de overheid (inclusief wetgeving en rechterlijke macht) kan bijdragen. Daarbij is ook een goede prijs/kwaliteitsverhouding het doel. Uit de literatuur zijn een aantal belangrijke inzichten over de werking van zulke systemen te halen en ook over de verbanden tussen de vijf onderdelen:

1. Partijen, markt en overheid

Er zijn elementen uit geschilbeslechting-systemen die met name worden geleverd door de overheid (straf, wetten), en elementen die partijen zelf kunnen creëren met behulp van marktpartijen (rechtshulp in allerlei vormen, mediation en ADR in allerlei vormen, informatie over normen). Maar deze verhoudingen tussen partijen zelf, marktoplossingen en overheid zijn geen vast gegeven. Markten functioneren binnen kaders. Rechters en ambtenaren zijn ook mensen en reageren op soortgelijke prikkels als marktpartijen.

2. Prioriteiten in de ketens: bepaalde conflicten zijn onvermijdelijk en hebben recht nodig

De problemen/conflicten waarin mensen terecht komen hebben bepaalde patronen (Barendrecht, Kamminga en Verdonschot 2008 op basis van een internationale vergelijking van 'legal needs' studies, zoals in Nederland het Geschilbeslechtingsdeltaonderzoek 2003). In landen met een goede eigendomsbescherming en rechtshandhaving zoals Nederland is vooral te verwachten dat problemen ontstaan in duurrelaties met afhankelijkheden (door relatiespecifieke investeringen): familie, huur, arbeid, en burenerelaties. Daarnaast ontstaan kwaliteitsdiscussies en betalingsproblemen bij de afwikkeling van transacties tussen consumenten van producten en diensten, inclusief de diensten die van overheden worden afgenomen (ondersteuning, uitkeringen, voorzieningen). Criminaliteit zal vooral een probleem zijn in combinatie met irrationaliteit en psychische problemen. Bij een behoorlijk niveau van handhaving, en als er voldoende kansen in de legale economie zijn, is een criminele carrière immers voor de meeste mensen geen aantrekkelijke optie. Te veel handhaving (criminalisering) en een tijdelijk handhavingstekort leiden af en toe nog wel tot druk op rechtspraak en rechtsbijstand. Ongevallen kunnen steeds beter worden voorkomen, maar zijn niet altijd te vermijden.

De prioriteitsstelling waartoe het interactieve traject heeft geleid (straf, met name in combinatie met zorg rond psychische problematiek; echtscheiding; conflicten met de overheid; consumententransacties; multi-problematiek) is dus goed te onderbouwen en zou nog kunnen worden uitgebreid met burenerelaties en arbeidsrelaties (zie echter hierna).

Er is - ondanks veel spuurwerk daarnaar - nooit een aanwijzing gevonden dat aantallen aansprakelijkheidsclaims, procedures bij ongevallen of conflicten in duurrelaties systematisch in aantal toenemen. Klachtprocedures over producten en diensten kunnen soms tijdelijk meer zaken krijgen te verwerken, met name als de procedures toegankelijker worden en er tegelijkertijd veel kwaliteitsvragen zijn. Maar die procedures zijn ook prikkels om de kwaliteitsvragen en problemen op te lossen, zodat een langjarige piek onwaarschijnlijk is. Ook het niveau van criminaliteit en daarmee het aantal strafprocedures fluctueert rond een evenwicht. Procedures onaantrekkelijk maken om overbelasting uit aantallen zaken te voorkomen, lijkt dus niet nodig (en vermindert bovendien de toegang tot recht, zie hierna).

Met het aantal transacties neemt wel het aantal incassoprocedures en het aantal kwaliteitsproblemen rond producten en diensten toe. Maar de kosten daarvan zijn klein en goed te beheersen, terwijl zij bovendien eenvoudig kunnen worden doorberekend.

3. Snelle toegang tot neutraliteit is cruciaal: vroege zitting is wezenlijk voor rechtsbescherming en sleutel voor besparing ketenkosten (elementen 5, 2, 3 en 4)

De mogelijkheid van een neutrale beslissing (element 5) is een noodzakelijke exit-optie uit onderhandelingen. Als partijen weten dat veroordeling door de rechter bij verstek mogelijk is, creëert dat een prikkel om met elkaar in gesprek te gaan, die anders zou ontbreken (element 2). Verder houdt de rechter dan een soort toezicht op de partijen die werken aan de oplossing van een probleem (element 3) en kan hij zonodig objectieve criteria (het materiële recht) verhelderen (element 4). Daarom zijn de voorstellen WG 5.7 VROEGE ZITTING en WG 1.4 REGIERECHTER zo wezenlijk.

Als het te lang duurt of te duur is om bij de rechter op zitting te komen, dan is te verwachten dat dit een aantal effecten heeft. Partijen kunnen in onderhandelingen over het geschil beginnen met minder te bieden en meer te vragen. Pas als de rechtszaal in zicht komt worden ze redelijk (Spier 1992 benoemde het fenomeen van 'settling on the steps of the courthouse' en vond dit empirisch bevestigd). Dit verhoogt de kosten van onderhandelen, terwijl langdurige procedures ook overigens de kosten van rechtsbijstand verhogen. Verder is een slepend conflict vaak een vernietiging van kapitaal (inclusief sociaal kapitaal en menselijk kapitaal): goede oplossingen krijgen steeds minder waarde.

De stok achter de deur van een rechterlijke beslissing levert bovendien rechtsbescherming aan partijen die meer afhankelijk van hun wederpartijen zijn dan andersom. Vrouwen in familierelaties, werknemers, huurders, burgers in relaties tot de overheid zijn vaak degenen die meer investeringen in de relaties doen die ze niet kunnen meenemen naar een volgende relatie. Ook consumenten en slachtoffers van letselschade zijn meestal afhankelijker van hun wederpartijen dan andersom. Zij kunnen alleen met die ene partij een goede oplossing vinden. Bedrijven en verzekeraars kunnen hun risico's van ongunstige uitkomsten spreiden over een groot aantal dossiers (Galanter waarover uitvoerig Kritzer & Silbey 2004).

Het is daarom goed te begrijpen dat vooral de sociale advocatuur, die voor deze personen in ongelijke machtsverhoudingen opkomt, gepleit heeft voor een vroege zitting. Verder is een vroege zitting een belangrijk middel om redelijk onderhandelingsgedrag en oplossingsgerichtheid te creëren. De rechter fungeert als een soort toezichthouder op de onderhandelingen. De vroege zitting voorkomt voorts escalatie door te lage of te hoge voorstellen, begrenst de tijd waarin kosten kunnen worden gemaakt, en laat partijen waarschijnlijk sneller tot de kern komen, en mogelijk ook de rechter. Dat bespaart dus op erg veel manieren kosten.

Wel hangt veel af van de manier waarop (partijen verwachten dat) de vroege zitting plaatsvindt. Een actieve rechter, die aansluit bij het geschiloplossingsproces waar partijen inzitten, en regie voert, is wenselijk. Partijen moeten wezenlijk dicht bij een uitkomst komen. Een zitting die alleen maar bestaat uit een samenkomst waarbij partijen ieder hun verhaal kunnen doen, en dan op de gang kunnen proberen verder te komen, is minder effectief. Recente onderzoeken naar zittingen lijken te suggereren dat hier veel positieve ontwikkeling gaande is, maar dat er ook nog veel te winnen is (Ippel en Heeger 2007) en (Van der Linden 2008, in bewerking). Het laatste onderzoek laat zien dat rechtbanken in civiele zittingen schikkingspercentages rond 30% halen, wat nog veel potentie voor groei suggereert als het vergeleken wordt met de oplossingspercentages bij mediation (internationaal tenderend rond 50/60%).

4. Samen aan tafel komen is problematisch en moet worden gestimuleerd (element 2)

Element 2 (in gesprek raken) is moeilijk te verwezenlijken om een veelheid van psychologische en strategische redenen. Heel kort gezegd: een conflict betekent meestal dat praten niet meer lijkt te werken; moet je dan toch weer gaan praten? Het antwoord is volmondig ja (zie hierna), maar dat ligt psychologisch moeilijk. Vrijwillige mediation slaat om die reden nergens in de wereld breed aan. Er zijn verwijzers of prikkels nodig om conflictpartijen weer aan tafel te krijgen. Het rechtssysteem doet dat vooral via de mogelijkheid van een verstekvonnis (zie hiervoor).

Veel voorstellen proberen deze brug op andere manieren te slaan. Het voorstel PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID laat de partij die het meeste macht heeft en het meeste routine heeft bij probleemoplossing contact opnemen. Lichte neutrale interventies beoogt het Juridisch Loket vaker laagdrempelig contact te laten opnemen, op basis van ervaringen met premediation en ook uit het sociaal werk, waarin vaak ook cruciaal is dat meerdere partijen in gesprek raken. Het Echtscheidingsplan heeft ook deze functie, en dat geldt ook voor de nog wat minder uitgewerkte voorstellen om in de strafrechtketen. Het algemene motto van de overheid zou kunnen zijn: Uitpraten is zinvol, tenzij (over die tenzij nog hierna). Het voorstel Probleemoplossende route aantrekkelijk maken sluit hier ook bij aan en Diagnose en triage speelt daarbij ook een belangrijke rol.

Kostentechnisch: hoe eerder partijen weer met elkaar praten, hoe minder kosten er worden gemaakt om ieder apart een eigen beeld van de zaak op te bouwen. Die eigen beelden bemoeilijken bovendien vaak de waarheidsvinding en de oplossingsvinding in het verdere proces, zo lang de wederzijdse beelden niet aan elkaar worden getoetst (zie de zeer uitvoerige literatuur over de cognitieve belemmeringen voor geschiloplossing). Ook deze voorstellen zijn daarom theoretisch gunstig.

5. Zelfoplossing is over het algemeen effectiever en goedkoper (Element 2 en 3)

Dat partijen zelf een grote rol spelen bij het vinden van oplossingen voor hun conflicten is niet alleen een maatschappelijke realiteit. Het is ook niet alleen een kwestie van moeten uitsparen van kosten van rechtspraak. Partijen beschikken meestal ook over de meest relevante informatie over hun belangen, hun mogelijkheden om daaraan tegemoet te komen, en over de houdbaarheid van oplossingen (Daughety & Reinganum, Settlement, 2008). Bovendien is hun (intrinsieke) motivatie om de oplossing uit te voeren groter naar mate zij daar een grotere bijdrage aan hebben geleverd. Ook voor de problemen waarmee het strafrecht te maken heeft geldt dit in zekere mate. Verdachte en OM weten meer over wat zal werken dan de rechter. De motivatie van de verdachte is wezenlijk voor straf en zorgtrajecten, zie de uitgebreide literatuur over de 'What works?' benadering als bijeengebracht in vele WODC onderzoeken.

Grote partijen, die regelmatig problemen hebben, kunnen systematisch bronnen van conflict identificeren en conflicten in goede banen leiden. Als ze daartoe geprikkeld worden, bijvoorbeeld door hen systematisch (een deel van) de kosten van conflicten toe te delen als bedrijfsrisico. Dit zit in de voorstellen voor de overheidsketen, maar kan ook worden toegepast op consumentengeschillen, en komt als item terug in het voorstel Herziening griffierechten. In arbeidsgeschillen en letselschadezaken worden zelfs de kosten van rechtsbijstand ten laste van de grotere partij gebracht.

Zelfoplossing wordt verder gestimuleerd door de voorstellen WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN, WG 5.1 KENNIS EN VAARDIGHEDEN PROBLEEMOPLOSSING en WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT.

6. Integratieve (probleemoplossende) aanpak (Element 3)

De visie dat het probleem en de oplossingen centraal moeten staan sluit zonder meer aan bij de literatuur over conflict-oplossing. Draaipunt hierin is de theorie van integratief onderhandelen die de standaardmethode is om optimale onderhandelingsresultaten, optimale samenwerkingsvormen en optimale oplossingen voor conflicten te verkrijgen, tenzij het om een eenvoudig verdelingsprobleem

gaat (Lewicki et al. 2005). De communicatievaardigheden die tot het standaard repertoire van de mediator horen, maar ook door partijen zelf, door rechtshulpverleners en door rechters worden toegepast, zijn vooral gericht op het ondersteunen van deze processen. Technieken, communicatievaardigheden en mediationvaardigheden om met emoties, blokkades, impasses en verschillen in visies om te gaan, staan als het ware in dienst van deze methode. Economisch gaat het om een zoektocht naar (win-win) oplossingen die Pareto-efficiënt zijn en zo een maximale waarde creëren, gegeven de preferenties en de mogelijkheden van partijen. Zelfs de strafrechtelijke sanctiëring kan in deze termen worden beschouwd: Gegeven de mogelijkheden van behandeling en bestraffing, de situatie van de verdachte, diens motivatie en voorkeuren, maar ook de preferenties voor vergelding en voorkoming van recidive die het OM namens de samenleving verwoordt; Wat is dan de beste combinatie van sancties en maatregelen?

De integratieve benadering sluit ook goed aan bij de taakopvatting van rechters die – binnen de vaak ruime kaders van de wet – naar bij de omstandigheden van het geval passende oplossingen en sancties zoeken. In de theorie over rechtsvinding speelt recht doen aan omstandigheden en aan belangen ook een grote rol.

7. Rechtvaardige verdeling in geschillen en sancties vraagt ook om objectieve criteria (element 4)

In conflicten zijn verdelingsvragen niet uit te onderhandelen via de integratieve onderhandeling methode alleen. Partijen zijn daarbij van elkaar afhankelijk: schadevergoeding, een gunstiger bestuursbesluit, een lagere straf kan alleen van die ene tegenpartij komen. Omgekeerd kan instemming met een bepaalde uitkomst alleen van die ene rechtzoekende komen. Om in zo'n bilateraal monopoliesituatie tot een redelijke en evenwichtige uitkomst te komen, is alleen mogelijk als beide partijen partij bereid zijn om op basis van objectieve en redelijke criteria een tussenoplossing te vinden.

Vaak zijn er geen objectieve richtpunten. Bovendien zijn niet alle partijen rationeel en emotioneel in staat om naar een redelijke verdeling en een optimale oplossing toe te communiceren en onderhandelen. Daarom is het ook zo belangrijk dat een partij een geloofwaardige exit-optie heeft: als ik geen redelijk deel van het onderhandelingsruis krijg, dan laat ik de rechter beslissen (element 5).

Zowel de partijen zelf, als de rechter, hebben echter criteria voor verdeling van schade, nadeel, of de hoogte van straf nodig. Daar speelt met name het voorstel WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT op in. Zonder die criteria is moeilijk te beoordelen of mensen gelijk behandeld worden. En kunnen machtiger partijen proberen om met lage biedingen een voor hen voordelige uitkomst te krijgen, zodat het begrijpelijk is dat met name vanuit de sociale advocatuur op dit voorstel gehamerd is. In de rechtspraak voor toegevoegde zaken spelen criteria voor standaardsituaties al een grote rol (alimentatienormen, kantonrechtersformule, oriëntatiepunten voor strafrechtelijke sanctiëring). Transparantie van criteria creëert weliswaar ook verwachtingen, maar die ontstaan sowieso. Realistische verwachtingen zijn kostenbesparend bij geschiloplossing. Die voorkomen overvragen en onderbieden.

Transparantie van criteria is ook een kwaliteitswaarborg voor de rechtzoekende in de relatie tot zijn rechtshulpverlener. Hij kan er bij twijfel aan afmeten of die zijn werk goed gedaan heeft. Wel zullen mensen de neiging hebben om bij de toepassing van criteria iets naar zichzelf toe te rekenen (overoptimisme is een neiging die in onderzoek naar conflicten vaak terug komt en ook psychologisch ook goed verklaard is). Transparantie maakt dus niet dat conflicten steeds recht toe recht aan oplosbaar zijn, maar er zijn veel aanwijzingen dat ze de kans op een (rechtvaardige) oplossing tussen partijen zelf vergroten.

8. Eén procedure per relatie bespaart ketenkosten (element 5)

Een procedure, waarin twee partijen die meerdere geschilpunten hebben, al hun geschilpunten tegelijk kunnen voorleggen is in een aantal opzichten gunstig. Dit bespaart allerlei dubbele, of driedubbele kosten. Het opknippen van een conflict in een relatie in meerdere procedures levert ook veel

procedurele geschilpunten op, en maakt tactieken in onderhandelingen mogelijk die de kosten van geschiloplossing verhogen. In onderhandelingen komen vaak oplossingen tot stand door een uitruil op verschillende punten en dat gaat beter als die allen in dezelfde procedure zitten. Een rechter is ook effectiever als hij een samenhangend pakket van maatregelen aan een conflict tussen twee partijen kan verbinden, dan als hij steeds weer deelproblemen oplost. Relatieve kwesties komen vaak in iedere deelprocedure weer terug, en kunnen het beste in één keer worden aangepakt.

Soms zijn meerdere procedures niet te vermijden, want een zekere specialisatie is wenselijk. Voor de standaardconflicten rond beëindiging van relaties en dergelijke geldt echter dat één procedure voor alle geschilpunten tot grote kostenbesparing kan leiden.

Dit betekent dat de voorstellen om de verschillende procedures rond echtscheiding in elkaar te schuiven, om verschillende strafzaken tegen één persoon samen te behandelen, en om multi-problemen gecombineerd te bekijken zeer goed verdedigbaar zijn, zowel uit hoofde van kwaliteit van proces en uitkomsten, als uit hoofde van kostenbesparing.

Geschilbeslechting gebeurt altijd in keten

Een geschil wordt opgelost in interactie tussen partijen, rechtshulp, rechters, of andere neutrale beslissers. Een rechtshulpverlener kan zonder de druk van een rechterlijke beslissing weinig voor zijn klant bereiken. Rechters hebben partijen en rechtshulpverleners nodig voor informatie. Partijen hebben altijd elkaars medewerking nodig.

1. Kostenbesparing op de raakpunten

Ieder van die spelers is in principe in staat om, binnen de grenzen van het systeem, de eigen werkzaamheden te optimaliseren. Maar waar de spelers met elkaar in contact komen, zal veel moeilijker spontane efficiëntie ontstaan. Dat geldt zeker waar de spelers in de keten zich op onafhankelijkheid beroepen om niet te hoeven afstemmen. Anders dan in de distributieketens op de gewone markt, is er ook geen externe concurrentie die dwingt tot ketenefficiëntie.

Dit verklaart dat de deelnemers aan het interactieve traject vooral voor die snijvlakken voorstellen hebben gemaakt. Daar is de meeste winst te boeken, zowel voor kwaliteitsverbetering als om kosten te besparen.

2. Toepassing van de 80/20 regel: richt het systeem in op het gewone, maar zorg goed voor de uitzonderingen

Net als voor iedere vorm van dienstverlening is standaardiseren kostenverlagend. Door een samenstel van oorzaken is standaardisatie in juridische dienstverlening (inclusief rechtspraak) nog weinig gevorderd (Hadfield 2000, Susskind 2004). Daar liggen dus ook nog kansen.

Standaardkwesties rond echtscheiding, veel voorkomende criminaliteit, uitkeringen, bouwvergunningen, ontslag, burenerhoudingen, etc. kunnen standaard worden aangepakt. Protocollen die alle elementen van de keten bestrijken kunnen daar helpen. De 20% die niet normaal is, kan weer worden onderverdeeld in 80% standaardafwijkingen, etc.

Een aantal toepassingen van de 80/20 regel in het veld van geschilbeslechting zijn:

3. Diepgaand feitenonderzoek is duur en uitzonderlijk

Feitenonderzoek dat verder gaat dan enkele vragen tijdens een zitting gebeurt in een kleine minderheid van de zaken. Dat geldt in civiele rolzaken op tegenspraak, waar in minder dan 10% van de gevallen

getuigenverhoor of deskundigenbericht plaatsvindt, maar ook in strafzaken waarin maar zelden vrijspraak wordt gevraagd, en het meestal gaat om straftoemeting. Procedures kunnen dus eenvoudig worden ingericht of gevoerd volgens het model: visies van beide partijen, gesprek/zitting, beslissing, met feitenonderzoek als mogelijk extra.

Feitenonderzoek is tijdrovend en duur. Als deskundigenonderzoek vaak nodig is, valt te overwegen om één keer een door deskundigen uitgedachte aanpak voor meerdere zaken te ontwikkelen, of om deskundigheid in de keten te brengen. Het voorstel om onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming te verminderen sluit hierbij aan.

4. Uitpraten kan meestal wel, soms niet

De meeste mensen kunnen wel het conflict uitpraten, zelf, of met begeleiding. Een kleine minderheid kan dat niet, of maar tot op zekere hoogte. Daar heeft de probleemoplossende benadering en zelfplossing minder zin.

De meeste mensen zijn niet zo bang voor hun tegenpartij, of zo getraumatiseerd, dat ze om die reden niet willen praten, zelfs in het strafrecht. Maar een kleine minderheid wil terecht niet meer praten, en moet worden beschermd.

5. Objectieve criteria; standaarduitzonderingen; maatwerk

80% van de gevallen kan met recht toe recht aan toepassing van criteria worden opgelost. Voor de 20% uitzonderingen is vaak ook nog standaardisatie via objectieve richtpunten mogelijk, en in ieder geval nuttig.

6. Rechtsvragen zijn uitzondering

In de overgrote meerderheid van de zaken spelen geen rechtsvragen, zo is een standaardobservatie in de literatuur over rechtspleging. Dan gaat het veel meer om de vaardigheden om oplossingen te vinden en aanvaard te krijgen, dan om juridische kennis of vaardigheden. Nieuwe kwesties (nieuwe producten waarover geschil ontstaat), nieuwe sociale verhoudingen, of nieuwe technieken (DNA) zijn meestal de triggers voor het ontstaan van rechtsvragen.

7. Diagnose, triage en monitoring bewaken de 80/20 regel

WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE is een voorstel dat hierbij aansluit. Dit instrument zou er vooral ook voor moeten dienen dat zaken die een uitzonderlijke aanpak vergen snel op de goede manier worden gediagnostiseerd en verwezen.

Ook de voorstellen over monitoring van de keten sluiten hierbij aan: oorzaken van procedures veranderen en de mogelijkheden van afdoening ook. De toepassing van de 80/20 aanpak moet eigenlijk constant worden bewaakt: een goed systeem richt zich steeds op de 80% om die zo snel mogelijk en tegen zo laag mogelijke kosten op te lossen.

8. Neutraliteit en evenwicht: eenzijdig bezuinigen op rechtsbijstand?

De geschilbeslechtingliteratuur is eensgezind met de beginselen van procesrecht in het benadrukken van neutraliteit als middel om geschillen in goede banen te leiden. Hoor en wederhoor, onpartijdigheid van de rechter, respect voor verschil in visie op gebeurtenissen, zoeken naar objectiviteit bij verdeling, over deze beginselen kan geen twijfel bestaan. Even duidelijk is dat neutraliteit ook een kwestie is van evenwicht in de middelen die ter beschikking staan om goed uit een geschil of een strafzaak te komen. Dat evenwicht is ook terug te vinden in de gedachte van 'equality of arms'.

Dit pleit er eens te meer voor om bij bezuinigingen naar de hele keten te kijken en om niet de middelen om een goede oplossing te bereiken voor de vrouw, de werknemer, de huurder, de startende ondernemer, de consument, of de uitkeringsgerechte eenzijdig te verminderen. In die zin is het ongelukkig dat rechtsbijstand traditioneel als een aparte begrotingspost wordt behandeld. Een ketenbenadering kan het evenwicht bewaren.

9. Geschilbeslechting wordt geleverd door mensen met gewone menselijke motieven

Of ze nu tot de (gesubsidieerde) markt behoren of tot de overheidssector, het zijn uiteindelijk mensen die de vijf elementen moeten leveren: partijen zelf, loketmedewerkers, rechtshulpverleners, rechters, wetgevingsjuristen, ambtenaren op justitie, tot en met politici. Er is geen enkele aanwijzing dat deze mensen systematisch verschillen van de gemiddelde mens in hun intrinsieke motivaties, de mate waarin hun beroepsethiek een rol speelt, of in de manier waarop ze reageren op externe prikkels. Dit betekent onder meer dat zij een neiging hebben om hun eigen opbrengsten te maximaliseren en hun eigen rol meer te zien dan die van anderen. .

Monitoring, en een goede regie over de keten, zijn dus onontbeerlijk. Systemen van beloning van rechtsbijstand, maar ook OM, rechterlijke macht zijn belangrijke externe prikkels, die goed moeten sporen met de doelstellingen van de keten. Griffierechten, proceskostenveroordelingen, en eigen bijdragen moeten daar weer bij aansluiten. Binnen de keten zullen altijd weer processen ontstaan richting winstmaximalisatie (breed genomen als financiële resultaten, werkvreugde, en kwaliteit van leven) van de individuele ketenpartners. Een goede ketenregie bouwt op die motieven, maar begrenst ook de onvermijdelijke 'rent-seeking' van partijen, rechtshulpverleners, rechters, officieren van justitie, mediators, ambtenaren, adviseurs, politici en zelfs van wetenschappers die ketenverbeteringen faciliteren.

De visie geconcretiseerd: echtscheiding als voorbeeld

Hoe de elementen van het geschilbeslechtingssysteem in elkaar grijpen, hoe de keten kan worden verbeterd, en waar de kostenbesparing vandaan komt, is goed te illustreren aan de hand van de voorstellen voor echtscheiding. Die gebruiken we als voorbeeld, met bedragen ingevuld. Maar het volgende kan ook worden toegepast op ontslagzaken, consumentenklachten, problemen met overheidsbeschikkingen, of standaard strafrechtproblemen.

- NB. Echtscheiding komt rond 30.000 keer voor. Een echtscheiding leidt nu gemiddeld tot drie procedures. De gemiddelde kosten van een echtscheiding voor de overheid aan rechtsbijstand en rechtspraak zijn nu ongeveer € 3500, bij een huwelijk met kinderen rond de € 5000. Daar komen de kosten die partijen zelf dragen nog bij, evenals de door hen aan procedures bestede tijd en de daardoor opgebouwde spanningen.
- NB. De hoogte van die bedragen zijn in het interactief traject niet aan de orde geweest. Het zijn louter – zo realistisch mogelijke - rekenvoorbeelden. Gedacht is aan een cliënt die tussen minimum en modaal in zit en dus een relatief lage eigen bijdrag betaalt.

1. Respect voor bestaande, open voor verbetering, conflict gebeurt

Een huwelijk is een duurrelatie, waarin partners en kinderen veel investeren en waarbij zij veel te winnen en te verliezen hebben. Rond de huwelijks crisis die mogelijk tot echtscheiding leidt, is het belangrijk dat de partners goede beslissingen nemen. Zij krijgen informatie over de financiële, relationele en emotionele gevolgen ----- . Zij kunnen zich voorbereiden op wat er geregeld zal moeten worden.

2. Samenkomen bij conflict

Het systeem gaat ervan uit dat de huwelijkspartners samen de gevolgen van de echtscheiding regelen. Als ze deze uitpraatvariant volgen, zijn hun kosten lager (zie hierna). Dat is een prikkel om constructief

met elkaar in gesprek te raken. Als de ander niet wil praten, is er altijd ook de mogelijkheid van echtscheiding op tegenspraak.

3. Constructief communiceren en naar oplossing toegroeien

Constructieve regeling van de gevolgen van echtscheiding is moeilijk. Het is een grote crisis in het leven van alle betrokkenen. Dus de overheid faciliteert dat op allerlei manieren. Behalve de ondersteuning in de voorfase, krijgen de partners inzicht in de communicatie, WG 1.2 VOORFASE: INFORMATIE EN BEGELEIDING EN WG 5.1 KENNIS EN VAARDIGHEDEN PROBLEEMOPLOSSING. Processen die spelen worden expliciet gemaakt, bijvoorbeeld dat de scheiding eerst aanvaard moet worden voordat een goed gesprek over gevolgen mogelijk is. De overheid investeert in goede begeleiding en daarmee in goede oplossingen, door een bedrag voor rechtshulp ter beschikking te stellen van (bijvoorbeeld) € 1500, met een relatief lage eigen bijdrage (en WG 5.2 PROBLEEOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN). Dat kan in de vorm van een voucher. Daarmee kunnen partijen een mediator inschakelen, een notaris, of ieder een eigen advocaat. De overheid geeft door uitpraten normaal te vinden, ook een duidelijk signaal dat een echtscheiding in goed onderling overleg geregeld de voorkeur heeft boven eenzijdige stappen, en zeker boven een vechtscheiding, vooral in het belang van de kinderen. In de uitpraatvariant leggen partijen in beginsel samen hun echtscheidingsplan aan de rechter voor (WG 1.3 ECHTSCHIEDINGSPLAN: EEN GOEDE REGELING VAN DE GEVOLGEN). Dat is een goed gekeurd format (eigenlijk een soort convenant, gemeenschappelijk verzoek, en vonnis ineen).

4. Richtpunten voor verdelingsvragen (Hoe veel ..., hoe vaak ...?)

Geldkwesties, verdeling van vermogen, en regeling van de zorg voor de kinderen blijven lastig. De criteria en standaardoplossingen voor alimentatie, voor deling van het vermogen, voor omgaan met schulden, voor omgangsregelingen, en voor de zorg voor kinderen staan op een website, zie WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT. Daar kunnen partijen zich op richten.

5. Beslissing (verheldering verhoudingen), zo nodig door neutrale derde (rechter)

De mogelijkheid van het invoeren van een rechterlijke beslissing is wezenlijk. Daarbij gaat het om het bepalen van de beste route, wat partijen in een conflictsituatie zelf moeilijk kunnen. De volgende routes zijn mogelijk.

- Cooperatieve procedure op basis echtscheidingsplan (80 van de 100)

De rechter is beschikbaar om de elementen waar partijen niet uitkomen in te vullen, zie WG 1.4 REGIERECHTER EN CONCENTRATIE PROCEDURES. Partijen zijn vrij om de echtscheidingselementen te regelen, maar de rechter waakt wel voor de belangen van de kinderen. Er is nog maar één procedure voor alle echtscheidingsgevolgen. Door de betere voorbereiding en structuur in het proces, weet meer dan 50% van de echtparen het geheel eens te worden. Dan betalen ze een laag griffierecht dat de werkelijke kosten bij de rechtspraak dekt (bijvoorbeeld samen €300). Worden ze het niet geheel eens, dan leggen ze wel hun echtscheidingsplan voor, maar met de open punten daarin aangegeven. "Agree to disagree" wordt aantrekkelijk gemaakt, omdat het conflict zo in goede banen is geleid, en omdat de rechter dan veel eenvoudiger kan beslissen. Het zou ook kunnen dat partijen voor de tussenkost van de rechter dan iets meer betalen (bijvoorbeeld € 600). De advocaat/advocaten/mediator die het uitpraten heeft begeleid, legt ook het echtscheidingsplan met daarin de openstaande conflictpunten goed verwoord voor aan de rechter. Hij/zij krijgt hiervoor extra vergoeding (uit het voucher), een bedrag dat de werkelijke kosten van de behandeling bij de rechtbank voor hem dekt, zodat er noch een prikkel bestaat om te snel een oplossing door te drukken, noch een prikkel om te snel kwesties aan de rechtbank voor te leggen (bijvoorbeeld €500). Dan zijn we weer terug bij element 1 (Respect voor bestaande, open voor verbetering, conflict gebeurt). Soms ontstaan er later nog problemen. Voor de nazorg (aanpassing alimentatie, omgangsregeling, toch nog conflicten over

boedelscheiding) komt nog een extra vergoeding uit het voucher (bijvoorbeeld €500). Griffierecht wordt wederom door partijen betaald (bijvoorbeeld €500).

- Procedure op tegenspraak (20 van de 100)

Komen partijen uit op een klassiek procedure op tegenspraak, dan kan dat ook. Dan betalen partijen een aanzienlijk hogere eigen bijdrage voor hun eigen advocaat en voor griffierecht (bijvoorbeeld €2000 in het totaal). Voor de advocaat is de keuze tussen de uitpraatvariant en de procedure op tegenspraak zoveel mogelijk budgetneutraal (in de procedure op tegenspraak zou een toevoeging voor ieder van de advocaten bijvoorbeeld €1000 opleveren). Ook voor de Lamicievergoeding aan de rechtspraak geldt die budget-neutraliteit (bijvoorbeeld €1000). Als hier nazorg nodig is, betalen partijen wederom een hoge eigen bijdrage en griffierecht (bijvoorbeeld €1500), ook vanuit de gedachte dat een echtscheiding op tegenspraak meer kans heeft op vervolproblemen dan een gemeenschappelijk vormgegeven echtscheiding. Rechtspraak (bijvoorbeeld €800) en advocaten (bijvoorbeeld €800) krijgen dan een lagere vergoeding dan voor de oorspronkelijke procedure want nazorg kost ook minder.

- De moeilijke gevallen: Diagnose en triage (20 van de 20)

Soms kan van een partij niet verwacht worden dat hij of zij samen werkt om het geschil in goede banen te leiden en te verduidelijken om redenen die buiten haar of zijn invloedssfeer liggen. Voorbeelden zijn een vrouw die traumatisch huiselijk geweld heeft ondergaan, gebrek aan verstandelijke vermogens of communicatievaardigheden aan één van beide kanten, of een weigering van de man om over echtscheiding te praten. Dan zou die partij een hoger tarief voor een echtscheiding op tegenspraak betalen, terwijl zij (hij) zelf graag zou willen samenwerken en minder zou willen betalen.

In zulke gevallen kan die partij korting krijgen op de 'tegenspraak-tarieven', maar dan wel via WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE. Dit is een prikkel om in een moeilijke categorie gevallen een goede aanpak te laten bepalen. Een neutrale instantie (Juridisch Loket) adviseert dan een geëigende aanpak. Komt uit de triage dat de route op tegenspraak inderdaad is geïndiceerd, dan kan die met korting worden gevolgd.

Besparingen en kwaliteitsverhoging

Dit stelsel leidt als volgt tot besparingen en kwaliteitsverhoging voor partijen:

- Als zij alles uitpraten, en tot een volledig echtscheidingsplan weten te komen, betalen zij samen €500 voor de echtscheiding (inclusief kosten rechtshulp en rechtspraak). De procedure geeft geen nodeloze spanningen. De gevolgen zijn goed doorvoeld en doordacht, met behulp van de faciliteiten die de overheid heeft gecreëerd, waaronder individuele begeleiding ter waarde van € 1500.
- Als zij de uitpraatvariant volgen, maar nog enkele geschilpunten aan de rechter voorleggen ter beslissing, zijn hun kosten hetzelfde (of eventueel iets hoger €800).
- Als nazorg nodig is, dan lopen hun kosten op naar (bijvoorbeeld) €1300, maar die zijn gespreid over een langere periode)
- Bij een beslissing op tegenspraak betalen partijen €2000, maar kunnen korting krijgen als zij eerst Diagnose en triage hebben laten verrichten. Als na tegenspraak nazorg nodig is betalen zij €3500 (maar gespreid over langere periode).

De besparingen en verdere baten voor de overheid komen als volgt tot stand:

- Bij uitpraatscheiding kost een scheiding €1300 aan rechtshulpvoucher (de controle door de rechtspraak wordt door het griffierecht van €300 gedekt). Als rechter moet beslissen bij uitpraatscheiding betaalt de overheid €1800 aan rechtshulp voucher (en mogelijk €300 aan de

kosten van een zitting waarin de rechter de knopen doorhakt die nog in het convenant zijn opengelaten) . Als ook nog nazorg nodig is betaalt de overheid €2300 aan voucher (€500 kosten rechtspraak wordt door griffierecht gedekt). Streven zou zijn om het aantal cooperatieve echtscheidingen dat nu op basis van het aantal gemeenschappelijke verzoeken tegen de 50% is, naar 80% van de echtscheidingen te brengen (wat door de Werkgroep Algemeen als realistisch percentage werd genoemd). Dat vermindert ook de druk op de appelrechtspraak.

- Bij een procedure op tegenspraak zijn de kosten voor de overheid €1000, en als dan ook nog nazorg nodig is €1900. In zulke gevallen zullen er zaken blijven die extra beslag op rechtshulp en rechtspraak leggen, maar dat zal een kleine minderheid zijn. Naar mate de Diagnose en triage beter wordt, en ook de coöperatieve route beter is ontwikkeld, is kan van steeds meer partijen worden gevergd dat zij uitzonderlijke kosten zelf dragen.
- Voor betalende partijen zullen de kosten geheel of vrijwel geheel doorberekend kunnen worden. Dat kan ook voor ingewikkelde gevallen met bedrijfswaarderingen en andere complicaties, die via Diagnose en triage tot een goede aanpak komen. Ook als deze schattingen te optimistisch zijn (of de vergoedingen te zuinig) kunnen de gemiddelde kosten voor de overheid per echtscheiding in dit rekenvoorbeeld dus vermoedelijk naar een niveau (ver) onder de €2000. Dit kan worden vergeleken met nu ongeveer €3000-3500 gemiddeld per echtscheiding aan deze kosten. De besparing op de Justitiebegroting ligt dus in de orde van 30 miljoen.
- Voor deze besparingen zijn wel investeringen nodig, die zeker op enige miljoenen Euro per jaar in de eerste jaren moeten worden begroot. Met gerichte subsidies en interventies moet goede informatie worden gecreëerd, goede diagnose en triageinstrumenten, en goede echtscheidingsplannen die in de hele keten tot en met de beslissing door de rechter kunnen worden gebruikt. Fine-tuning van vergoedingen en verdere monitoring zal procesmatig en consequent moeten gebeuren.
- De overheid creëert ook nog verdere baten: minder conflictrijke en beter afgewogen echtscheidingen betekent minder problemen bij de jeugd. Dit werkt door in budgetten en kwaliteit bij onderwijs, in de jeugdzorg, en in de strafrechtketen.

2.5 Evaluatie van het interactieve traject

Het interactieve traject is een tamelijk uniek proces om tot verbeteringen te komen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, met name vanwege de combinatie van weinig tijd en juist veel betrokkenen uit de praktijk. Is een dergelijk traject een goede manier om tot beter beleid te komen? Voor welke andere maatschappelijke en politieke vraagstukken zou een interactief ook geschikt zijn? Welke onderdelen van het traject hadden beter anders aangepakt kunnen worden? Welke onderdelen van het traject liepen juist beter dan verwacht? Voor deze en meer van dit soort vragen is ruimte in deze procesevaluatie. Ook deze evaluatie is interactief, dus iedere deelnemer kan opmerkingen en verbetervoorstellen plaatsen!

Tussentijdse visie TISCO op interactief traject

Ten tijde van de derde werkgroepbijeenkomsten heeft TISCO een tussenstand opgemaakt van het verloop van het traject. Deze tussenevaluatie is ten behoeve van de Regiegroep verricht en tijdens de Slotconferentie met de deelnemers besproken. Ook zijn de antwoorden op de evaluatievragen die tijdens de Slotconferentie zijn gesteld erbij betrokken.

Hier is aangegeven wat boven TISCO's verwachting is gegaan en wat tegenviel.

Boven verwachting:

1. Positieve insteek van deelnemers;
2. Over eigen belangen heen kijken;
3. Procesmatige samenwerking;

4. Consensus over hoofdlijnen;
5. Inzicht door ketenbenadering;
6. Creativiteit voorstellen;
7. Mogelijke opbrengst voorstellen;
8. Transparantie en gebruik wiki: (het aantal 'page views' op 3 juni was 38.413, waarvan 4.107 'edits');
9. Weinig conflict, polarisatie.

Minder dan verwacht:

1. Wiki-vaardigheden/meeschrijven aan voorstellen/uitwerking voorstellen: (op 3 juni stonden 100 gebruikers geregistreerd. Exclusief TISCO en Justitiemedewerkers hebben 69 deelnemers een account aangemaakt);
2. Uiteenlopende vaardigheden/gevoel voor procesbegeleiding;
3. Betrokkenheid rechterlijke macht, OM, wetgevers, regiegroep, justitietop, publiek;
4. Informatie over functioneren en kosten ketens (cijfers in het algemeen moeilijk te achterhalen en versnipperd wat slecht is voor betrouwbare stuurinformatie);
5. Vermogen om wenselijke situatie te koppelen aan prikkels, en doorberekening kosten;
6. Beschikbaarheid rekenmodel voor ketens;
7. Opkomen stevige issues (uurtarieven, verplichte procesvertegenwoordiging);
8. Eenvoudige voorstellen.

Reacties op tussentijdse visie TISCO en op het proces in het geheel

Meer stroomlijnen voorstellen: de verschillende verbetervoorstellen staan nu vaak nog te los van elkaar. Zouden deze meer gestroomlijnd worden tot enkele algemene (materiële) gedachten, dus tot een algemene lijn die de voorstellen verbindt, dan kan daarmee ook makkelijker gewerkt worden in organisaties. Hier zou op de slotconferentie de aandacht naar toe moeten gaan. Zorgen/aandachtspunten/suggesties voor verdere verloop traject

Peilingen tijdens Start- en Slotconferentie

Zowel tijdens de Startconferentie als de Slotconferentie zijn de meningen van deelnemers gepeild over het interactieve traject. Wat opvalt:

1. De positieve beoordeling van het traject: 65% van de deelnemers aan de Startconferentie had vertrouwen in het traject; 31% was het eens noch oneens. Tijdens de Slotconferentie vond 80% dat het een goed traject is geweest om tot verbeteringen in de toegang tot het recht te komen; 15% was het eens noch oneens.
2. Voor herhaling vatbaar?: 80% vond dat het interactieve traject de kern van de problemen en verbetermogelijkheden in de keten aan de orde heeft gekregen. Daarmee was slechts 15% het eens noch oneens en 5% het oneens.
3. Van de deelnemers vond een kwart van de deelnemers (24%) het echter géén goed traject om met de taakstelling van een bezuiniging van 50 miljoen euro om te gaan. Nog een kwart was het daarmee eens noch oneens. De overige helft vond het traject wel goed passen bij de taakstelling.
4. Lessons to learn: de uitwerking van de voorstellen (40%) en het betrekken van mensen/groepen die tijdens de Startconferentie nog niet betrokken waren (37%) verdiende de aandacht volgens de deelnemers aan de Startconferentie. Tijdens de Slotconferentie scoorde de methode om tot uitwerking van verbetervoorstellen te komen nog steeds hoog op de vraag "wat zou er de volgende keer verbeterd kunnen worden" (36%). Ook het betrekken van ketenpartners (17%) en het bredere publiek (14%) kan nog beter. Het korte tijdspad werd door 25% als verbeterpunt genoemd.

Reacties na de Slotconferentie

De Vereniging Sociale Advocatuur Nederland gaf na de Slotconferentie een persbericht uit (http://www.vsanadvocaten.nl/nieuwsartikel_advocaat.asp?nummer=70). Het hieronder opgenomen stukje betreft het interactieve traject:

"In de werkgroepen is steekhoudend gebrainstormd en individuele vertegenwoordigers van de ketenpartners hebben aangetoond ook over de belangen van hun eigen organisatie heen te kunnen kijken. En daar ligt de werkelijke winst; de voorgestelde verbeteringen zijn alleen haalbaar als de ketenpartners binnen het rechtsbestel daarover structureel overleggen. Met oog voor meer dan enkel de financiële aspecten van de gefinancierde rechtshulp. Als dat verzilverd wordt zou men kunnen spreken van structurele bezuinigingen als neveneffect. Dit project vormde daarvoor een goede springplank. Het verdient een volwaardig vervolg."

2.6 Aandachtspunten en aanbevelingen TISCO

Naast de lijst met verbetervoorstellen is er ook een lijst met aandachtspunten die TISCO zelf heeft opgesteld. Deze zijn gebaseerd op waarnemingen vanuit de rol van facilitator van dit interactieve traject.

Koester samenhang en overlap tussen voorstellen

Zoals hiervoor bij de analyse van de visie vermeld, komt een goede geschiloplossing en strafrechtstoepassing tot stand door interactie tussen mensen. De voorstellen zijn er vooral op gericht die interactie te stroomlijnen en te verbeteren. Dat kan vanuit verschillende organisaties en invalshoeken, en het is ook goed dat verbeteringen vanuit meerdere richtingen worden ingezet. Ketenverbetering is moeilijk genoeg (zie hierna).

De voorstellen per keten hebben steeds ook betrekking op verschillende fases in het omgaan met het probleem: preventie, communicatie in voorfase, onderhandeling, zitting, verdere procedure, tot en met rechterlijke beslissing. Verbetering in één fase werkt pas goed, als ook aanpassing in de vervolgfases plaatsvindt.

Streef doelgericht naar verbetering: bezuiniging volgt

Vanuit de burger gezien zou je toegang tot het recht een pakket van diensten met een bepaalde prijs kunnen noemen. De gebruiker van rechtshulp heeft te maken met betalingen aan rechtshulp, griffierechten, en andere kosten. Verder draagt hij de andere lasten van gebruik van voorzieningen (te besteden uren, wachttijd, onzekerheid, ingewikkeldheid, spanningen). Daartegenover heeft hij of zij belang bij een kwalitatief goede processen in de geschilbeslechting en strafrechtspleging (zie de hiervoor genoemde vijf elementen) en een kwalitatief goede uitkomst. Verbetering van kwaliteit van die processen betekent dat ze doelgerichter en sneller worden. Betere afstemming leidt tot lagere lasten voor de burger. Beiden zijn winst in termen van toegang tot het recht.

Betere afstemming, betere kwaliteit, en lagere kosten voor de burger betekent vervolgens ook dat de overheid kosten kan besparen. Burgers en overheid zijn immers samen de financier van de geschilbeslechting. Zij hebben ook samen belang bij het in goede banen leiden van conflicten en bij een goede strafrechtspleging. Het is waarschijnlijk voor de motivatie van de betrokkenen beter om de verbetering van de toegang tot het recht voorop te stellen.

Vergelijk ketens en laat ze van elkaar leren

Tijdens het traject zijn een aantal verschillen tussen ketens opgevallen. Die verdienen nadere analyse. Er kan veel van worden geleerd.

Zo bleek bij een ruwe berekening dat Justitie tien keer zo veel uitgeeft aan de beëindiging van een huwelijksrelatie, dan aan die van een arbeidsrelatie. Ook als de impact van de eerste veel groter zou zijn dan die van de tweede, is dat een heel groot verschil. Bij vergelijking valt op dat bij ontslag één procedure meestal genoeg is (ontbinding arbeidsovereenkomst na een bij uitstek 'vroege zitting'), terwijl bij echtscheiding gemiddeld drie procedures worden gevoerd. Dat is dus waarschijnlijk inefficiënt. Ook valt op dat een groot deel van de kosten van ontslagprocedures worden doorberekend aan werkgevers, die vervolgens een belang krijgen bij vergroting van de efficiëntie van de procedure en pleiten voor vereenvoudiging. Zo'n pleidooi gaat echter gemakkelijk samen met een poging om ook andere inhoudelijke uitkomsten te krijgen (verlaging van ontslagvergoedingen) en het is zuiverder om procedurele verbeteringen van inhoudelijke aanpassingen te scheiden.

Opvallend is ook dat de deelnemers aan het interactieve traject het grootste potentieel voor verbetering zien in de strafrechtketen. Juist daar lijkt met een probleemgerichte, relatiegerichte en persoonsgerichte benadering nog veel te winnen. Ook hier geldt wellicht dat verbeteringen in de procedure beter gescheiden kunnen worden gezien van veranderingen in de uitkomsten. Bij een gelijke mate van vergelding, zijn er toch veel maatregelen denkbaar om door betere communicatie in de keten oplossingen te creëren die de recidive verminderen, de kansen op resocialisatie vergroten, en de belangen van slachtoffers beter dienen.

In de echtscheidingsketen is men waarschijnlijk weer het verste met de probleemoplossende, op belangen gerichte, benadering in het systeem te integreren. Mediators opereren er naast op probleemoplossing gerichte advocaten. De lijnen richting relatietherapie worden steeds korter. Overeenkomsten (convenanten) en beslissingen (op gemeenschappelijk verzoek) zijn al met elkaar verbonden. Rechters zijn al gewend in termen van belangen te denken en vroege zittingen te houden, met gebruikmaking van communicatievaardigheden en met objectieve richtpunten die kenbaar zijn. De consumentengeschillen keten zou daar nog dingen van kunnen leren.

Aan de andere kant is de manier waarop consumentengeschillen worden opgelost, van klachtbehandeling in een bedrijf, via consumentengeschillencommissies, tot eventueel een beroep op de rechter, in verschillende opzichten weer een voorbeeld voor de keten van geschillen tussen burger en overheid. Sommige overheidsorganen hebben al zeer goede resultaten behaald met laagdrempelige, informele en actieve benadering van de burger bij potentiële problemen. Daar kunnen andere overheden weer van leren.

In dit traject bleek de zogenaamde multi-problematiek, waarbij één persoon tegelijkertijd te maken krijgt met veel soorten problemen, weerbarstig. Daar was meer van verwacht. Maar de combinatie tussen de complexiteit en het krappe tijdsplan kan ervoor gezorgd hebben dat er minder uit is gekomen dan mogelijk. Lijnen die verder onderzoek verdienen draaien om de notie dat één coach of begeleider hier mogelijke effectiever is dan een veelheid van rechtshulpverleners, en vaak ook nog andere hulpverlening, die ieder een deelprobleem aanpakken.

Ketenverbetering vergt andere aanpak en heeft eigen risico's bij uitvoering

Ketenverbeteringen zijn, zo blijkt uit dit traject, zijn niet zo heel moeilijk te ontwerpen. De uitvoering is mogelijk weerbarstig. Voor ieder van de ketenpartners is het inmiddels normaal om binnen eigen kring aan verbetering en efficiëntie te werken. Met samenwerkingstrajecten bestaat echter nog weinig ervaring. Ieder van de ketenpartners heeft ook eigen belangen, van het veilig stellen van inkomsten en financiering, tot het bewaken van de eigen rol in de keten en de eigen identiteit. Innovatie over

ketengrenzen heen heeft tot nu toe niet spontaan plaatsgevonden, en het is onwaarschijnlijk dat zo'n proces nu verder vanzelf gaat lopen.

Daarbij speelt een rol dat er ook op Justitie en in het wetgevingstraject een lange traditie is waarin advocatuur, mediation, rechtspraak, openbaar ministerie en juridisch loket steeds apart zijn bekeken, gefaciliteerd met middelen, en door wetten zijn ingekaderd. Het bleek bijvoorbeeld moeilijk om de financiële gegevens bij elkaar te krijgen voor – zeg – de consumentenketen. Griffierechten, eigen bijdragen, vergoedingen voor advocaten en de bestede tijd van rechters worden apart geregistreerd en in aparte wetten geregeld.

Procesrechtelijke wetgeving heeft zich altijd gericht op de totstandkoming van beslissingen bij de rechter. Het traject dat daaraan vooraf gaat, waarin veruit de meeste conflicten worden opgelost, en waarin het meeste strafwaardig gedrag een plaats krijgt, heeft traditioneel nooit veel wetgevingsaandacht gehad. Ook de adviesstructuur (met veel ruimte voor adviezen uit advocatuur, hogere regionen van de rechterlijke macht, en procesrechtsspecialisten) is vooral op de top van de pyramide gericht, en wordt bemenst door adviseurs die daar actief zijn. De dagelijkse praktijk van conflictoplossing door gesprekken, onderhandelingen, en oplossingen op de gang in de rechtszaal, is voor deze adviseurs, en ook voor de rechtswetenschap, vaak ver weg.

Wetgevingstrajecten hebben in dit veld meestal de vorm van tot in detail uitgewerkte voorstellen voor aanpassing van de wetboeken die de strafvordering, de burgerlijke rechtsvordering, en de bestuursrechtelijke procedure regelen. Het is de vraag of dit de beste vorm is voor ketenaanpassingen, die nog veel innovatiekracht vergen bij de implementatie. Bij de Fundamentele Herbezinning Burgerlijk Procesrecht is dit punt ook onder de aandacht gebracht.

Vindt een goede modus voor de cruciale rol van de rechterlijke macht in de keten

De verhouding tot de rechterlijke macht heeft in dit traject enige hoofdbreken gekost. Individuele rechters hebben intensief meegewerkt, maar de rechterlijke macht als geheel was minder actief dan de andere ketenpartners. Dat had te maken met het tempo van werken, wat het moeilijk maakte tijdig rechters vrij te maken, maar er speelde ook de te begrijpen vrees dat bezuinigingen op de begroting voor de rechterlijke macht zouden worden ingeboekt, waarvan maar de vraag is of deze zou kunnen worden behaald.

Verder stelt de rechterlijke macht zich begrijpelijkerwijs onafhankelijk op, wat zich vertaalt in de zeggwijze dat men welwillend van de voorstellen van de ketenpartners zal kennis nemen. Dat leidt echter weer tot twijfel bij de sociale advocatuur en andere ketenpartners, die ook een eigen onafhankelijke positie willen bewaken, maar een modus hebben gevonden om actief mee te werken aan de totstandkoming van algemeen gedragen voorstellen om de werking van de ketens te verbeteren.

Respect en erkenning voor ieders eigen rol lijkt hier de weg. Daarnaast zijn waarborgen voor het veilig kunnen meedenken en mee-creëren van verbeteringen nodig. Hoe om te gaan met budgettaire gevolgen is daarbij een kernpunt.

Tegelijkertijd is de betrokkenheid van de rechterlijke macht een absolute voorwaarde voor verbetering van de toegang tot het recht. Die zit hem vooral in de zo noodzakelijke schaduwwerking van de rechterlijke uitspraak om machtsverschillen te neutraliseren en om druk te zetten op conflictoplossing door partijen zelf, die zo pregnant naar voren komt in het voorstel Vroege zitting. Maar de rechter is op de zitting ook zelf zeer betrokken bij het creëren van oplossingen, in intensieve interactie met partijen.

Binnen de rechterlijke macht lopen ook allerlei ontwikkelingen die daarbij aansluiten, die snel en goed met de uitkomsten van dit interactieve traject zouden moeten worden verbonden. Dat geldt trouwens ook voor andere ketenpartners (advocatuur, mediationwereld, Juridisch Loket, overheden, OM) die

ieder een eigen innovatieagenda hebben die in veel opzichten bij de in dit traject ontwikkelde voorstellen aansluit. Dit leidt tot het laatstel aandachtspunt.

Overweeg de innovatie van de rechtspleging te stimuleren en te versnellen

De tijd lijkt rijp om rechtspleging tot voorwerp, en misschien zelfs wel speerpunt van innovatie te maken. Het interactieve traject heeft laten zien dat meer dan honderd sleutelpersonen in de rechtspleging in korte tijd tientallen voorstellen hebben kunnen ontwikkelen die de belofte in zich dragen om de toegang tot het te verbeteren en de kosten van de rechtspleging substantieel terug te brengen. Daarachter ligt een potentieel van kennis op het gebied van onderhandeling, conflict-hantering en 'what works' inzichten dat benut kan worden. De markt en de overheidsinstellingen die zich bezig houden met rechtspleging hebben ieder voor zich ontwikkelingsagenda's en in dit interactieve traject hebben zij elkaar ook weten te vinden. Rechterlijke macht, OM en Justitie onderscheiden zich van hun buitenlandse zusterorganisaties door een cultuur van experimenteren en openstaan voor interdisciplinaire kennis. Kennisinstellingen en adviesorganen als het WODC, de WRR, en de RMO zorgen voor evaluatie en integratie op een wijze die in ieder geval in Europa (behoudens wellicht het Verenigd Koninkrijk) bijzonder is.

Internationaal heeft de Nederlandse rechtspleging een goed naam. Zij heeft een aantal unieke 'producten' zoals het hele land dekkende mediationprogramma's, een goed georganiseerde gesubsidieerde rechtsbijstand met een ruime dekking, de kort geding procedure, en een samenhangend beleid voor slachtoffers van criminaliteit.

Den Haag als centrum van recht en vrede, een speerpunt in conflictonderzoek (blijkens het recente NWO programma daarvoor), en een cultuur van overleg en samenwerking tussen ketenpartners zijn andere sterke punten die kansen bieden. Maar het belangrijkste is wellicht dat dit interactieve traject heeft laten zien dat rechtspleging zich leent voor ontwikkeling van standaard manieren van werken, gebaseerd op gevalideerde methoden en kennis over conflicte, die op een intelligente manier kunnen worden gecombineerd met op het individuele toegesneden oplossingen.

De rechtspleging kan daardoor een stap maken van vooral intuïtieve toepassing van breed geformuleerde regels op individuele gevallen naar best practices en repertoires van effectieve interventies. Rechtsstaten hebben tot nu toe vooral geïnvesteerd in toerusting van rechtshulp en rechtspraak om individuele gevallen goed te kunnen behandelen. Nu liggen er kansen bij investeringen in werkwijzen voor de standaardconflicten en problemen die in menselijke relaties optreden. Die kunnen de toegang tot het recht voor grote groepen mensen tegelijk verbeteren. En daarmee de relaties die in grote mate het welzijn van mensen bepalen: gezin, werk, klant-bedrijf, en burger-overheid.

3. De verbetervoorstellen

3.1 Inleiding

De verbetervoorstellen zoals hieronder opgenomen zijn na de Slotconferentie door medewerkers van TISCO waar nodig ge-edit, verhelderd en aangevuld met (wetenschappelijke) informatie. Inhoudelijk is echter niets aan de voorstellen veranderd of verbeterd. Daarbij is met name aan de volgende punten gewerkt:

- De voorstellen zijn qua inhoud 'herschikt' waardoor commentaar en achtergrondkennis is gescheiden van de kern en de hoofdonderdelen van het voorstel. Informatie die bij de beschrijving van de voorstellen stond, maar vooral belangrijk is voor de beoordeling van de

effecten, de samenhang (relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners, relatie tot andere voorstellen), of als achtergrond (vragen voor uitwerking, historie, studies en verdere kennis) is naar die paragrafen van de voorstelpagina's verplaatst. Er is een paragraaf toegevoegd met daarin de knelpunten uit de probleemanalyse, zodat duidelijk is op welke problemen het voorstel een antwoord is.

- Het TISCO-team heeft voorts de beschrijving van te verwachten effecten aangevuld en de relevante studies en verdere kennis aangevuld. Ook is nog vaker gewezen op relevante ontwikkelingen bij ketenpartners.
- Waar nog vragen over de uitwerking zijn of waar verandering en verbetering nog mogelijk/wenselijk zou zijn in de ogen van het TISCO-team, is dat in de vorm van suggesties bij de subparagraaf 'vragen voor uitwerking' komen te staan.
- Bij voorstellen die niet voldoende konden worden uitgewerkt wegens gebrek aan informatie of overeenstemming in de werkgroep is een subparagraaf 'Suggesties voor verdere uitwerking' geplaatst.
- Mening over het voorstel zijn nu terug te vinden op de discussiepagina's op de wiki

3.2 Kernvoorstellen

WG 1.3 Echtscheidingsplan: een goede regeling van gevolgen

Kern van het voorstel

Partijen moeten voor de toegang naar de scheidingsrechter een scheidingsplan maken, waarin diverse facetten van de echtscheiding worden geregeld, zoals de scheidingsmelding, de gevolgen van de ontbinding van het huwelijk voor de partners zelf (alimentatie, pensioen, woning, boedelverdeling) en voor de - eventueel aanwezige - minderjarige kinderen (kinderalimentatie, gezamenlijk gezag, eventueel hoofdverblijfplaats, zorg- en opvoedingsregeling).

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

Een echtscheiding is een gecompliceerd proces met diverse emotionele, zakelijke en juridische aspecten. Indien de scheiding niet in al deze facetten en in onderling verband beschouwd, maar op deelvragen wordt behandeld, is de kans groot dat partijen steeds kleine strijdpunten weten te vinden en/of dat de uiteindelijke uitkomst van de echtscheiding onevenwichtig is voor partijen. Een belangrijk onderdeel van het scheidingsplan is de scheidingsmelding. Uit ervaring is bekend dat indien de scheidingsmelding bij een van partijen niet goed is 'aangekomen' en verwerkt, dit zowel rond als na de echtscheiding tot grote problemen tussen partijen aanleiding kan vinden. Beiden moeten het onvermijdelijke hebben begrepen en geaccepteerd en het verdriet van de (naderende) scheiding hebben verwerkt. Ook de kinderen hebben er recht op om - indien zij in staat zijn dit te begrijpen - van beide ouders en liefst van hen gezamenlijk te horen, dat een scheiding gaat plaatsvinden en dat zij - voor zover mogelijk - geen onnodig nadeel hiervan zullen ondervinden en over de afwikkeling en de consequenties goed geïnformeerd zullen worden.

Onderdeel 1

- In het scheidingsplan dient naast een opvoedings- en verzorgingsplan ten aanzien van de kinderen ook zaken als partneralimentatie, de echtelijke woning, de ex-partneralimentatie en het pensioen geregeld te worden.
- Vereisten ten aanzien van het (opstellen van het) scheidingsplan:
 1. Het scheidingsplan moet worden opgesteld met hulp van een gecertificeerde professional;
 2. Het scheidingsplan moet de integrale aanpak van de echtscheiding(sgevolgen) op zowel emotioneel, zakelijk als juridisch gebied helpen bevorderen;

3. De echtscheiding moet in een passend tempo verlopen (d.w.z. op natuurlijke snelheid);
4. De gecertificeerde professional zou meer de regie moeten nemen in plaats van afwachtend te zijn ten aanzien van het proces, omdat "eindeloos" rekken niet goed is voor het scheidingsproces van (tenminste een der) partijen;

Onderdeel 2: Echtscheidingsplan te overleggen bij het verzoekschrift

- Het scheidingsplan dient te worden overgelegd bij het verzoekschrift tot echtscheiding. De door partijen gemaakte afspraken dienen te allen tijde door de rechter te worden getoetst.
- Indien het partijen niet gelukt is op bepaalde onderdelen tot overeenstemming te komen, dienen zij aan te geven waarom dat niet is gelukt. De rechter kan eventueel, afhankelijk van de aard en de ernst van het conflict, doorverwijzen naar mediation dan wel zelf de knoop doorhakken.

Effecten

Zie voor de mogelijk te verwachten effecten hieronder.

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

- Jaarlijks worden circa 32.000 duizend huwelijken ontbonden door echtscheiding. Daarnaast zijn er jaarlijks 30.000 kinderen bij een echtscheiding betrokken.
- Het totaal aantal toevoegingen (2007) personen- en familierecht is circa 94.000. Daarvan heeft het merendeel betrekking op echtscheiding of de gevolgen daarvan (alimentatie, boedelscheiding, omgangsregeling), d.w.z. circa 87.500 toevoegingen. Dat betekent dus dat gemiddeld uit iedere echtscheiding bijna drie toevoegingen voortvloeien.
- In 2007 zijn er ruim 40.000 procedures gevoerd inzake deelaspecten van de echtscheiding (alimentatie: 17.421; gezag: 8.241; omgang: 11.946; boedelscheiding: 3.616).

Uit onderzoek van David G. Schram blijkt dat de financiële kosten van scheiding groot zijn. Hij heeft berekend dat van de 9735 echtscheidingen in 2001 in Utah (een conservatieve staat in de VS) de kosten voor die staat begroot konden worden op 300 miljoen USD in directe en indirecte kosten en dat de kosten in het gehele land; in dat jaar geschat konden worden op ruim 33 miljard USD, nog afgezien van de emotionele last van de scheiding voor de direct betrokkenden (Schramm 2004). Bij die kosten rekt hij niet alleen de advocaat- en andere scheidingskosten, maar ook de kosten van (her)huisvesting voor tenminste een van beide partijen, minder arbeidsproductiviteit gedurende de scheidingsprocedure en soms ook daarna, extra kosten voor gezondheidszorg (w.o. psychosociale hulp e.d.). Schramm pleit er dan ook voor dat gezinnen geholpen moeten worden als er huwelijksprobleem zijn, omdat de gevolgen van de echtscheiding niet alleen voor de direct betrokkenen zelf, maar voor de gehele samenleving, zeer groot zijn: "Divorce is not merely a personal event but, when extensive, can influence the character and tone of an entire culture." (p. 143).

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Voor de directe partijen en hun omgeving:

- Meer duidelijkheid, rust en zekerheid voor partijen (en hun kinderen);
- Meer kwaliteit in het echtscheidingsproces door de structuur die het echtscheidingsplan biedt aan de scheiding en de rechtsgevolgen daarvan.
- Voorkomen van appelzaken: het voorkomt dat partijen op deelaspecten van de echtscheiding(sgevolgen) in appel gaan. Indien partijen zich vroegtijdig melden voor scheidingshulp kan escalatie in het beginstadium worden voorkomen, hetgeen gunstige effecten zal hebben voor het welbevinden van partijen en tot in een later stadium tot voorkomen of beperken van (deel)procedures leiden;

- Grotere acceptatie en betere nakoming van gemaakte afspraken: doordat partijen zelf de afspraken hebben opgesteld zullen ze er beter achter kunnen staan, hetgeen procedures achteraf (wijzigingsverzoeken, niet nakomen van omgangsregeling) zal voorkomen;
- Lagere kosten voor partijen (lagere eigen bijdrage, lagere griffierechten) en meer/hogere baten (lagere werklust, minder herhalingen, geconcentreerde behandeling zaak, lagere vervolglasten door minder procedures na een goed verlopen scheiding;
- Voorrang bij de rechter en kortere doorlooptijd.

Voor de overheid:

- Te verwachten kostenreductie: indien men er in slaagt voor circa 20% van de scheidenden met een betere voorbereiding deelconflicten latere conflicten te voorkomen, dan scheelt dat circa 4-8 miljoen Euro aan rechtsbijstandskosten (niet iedereen heeft toevoeging en niet ieder komt tot een totaal echtscheidingsplan). Daarbij komen dan nog de meevallers voor andere kosten (minder gerechtskosten, minder kosten voor sociaal-psychologische effecten van de echtscheiding, minder ziektegevallen, etc.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

- Essentieel is dat de verkeerde prikkels (bijvoorbeeld in het vergoedingstelsel) uit het huidige stelsel worden weggenomen;
- Een multi-disciplinaire aanpak kost meer, maar bespaart later. Daarbij is ook een rol voor de Centra voor jeugd en gezin weggelegd;
- Overheid moet investeringen doen om aan kwaliteit te winnen. Deze voorinvestering in kwaliteit leidt uiteindelijk tot minder kosten.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Binnen redelijk korte termijn. Er ligt op dit moment een wetsvoorstel in de Eerste Kamer, waarin het ouderschapsplan wordt geregeld. Met een wijziging van het voorstel van wet (uitbreiding tot een scheidingsplan) zou aanvaarding door het parlement binnen een jaar mogelijk moeten zijn, waarbij het concept-wetsvoorstel inzake de rol van de notaris bij scheiding (indien geen ouderschapsplan noodzakelijk is, mag ook de notaris namens de scheidenden; een verzoekschrift bij de rechtbank indienen; vgl. Persbericht Ministerie van Justitie 2008), waarover de Raad van State nog moet adviseren, mogelijk voor enige extra vertraging gaat zorgen.

Samenhang

De voorstellen inzake dit scheidingsplan hangen nauw samen met de voorstellen om te komen tot een regierechter in scheidingszaken, de scheidingsrechter (zie aldaar).

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

- Wetsvoorstel 30 145: dit echtscheidingsplan is te zien als een uitbreiding op het al eerder voorgestelde ouderschapsplan (wetsvoorstel 30 145), waarin de te regelen zaken omtrent de kinderen moeten worden vastgelegd. Voordat de gang naar de rechter wordt gemaakt dient er een scheidingsplan te zijn opgesteld.

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met de kernvoorstellen WG 1.2 VOORFASE: INFORMATIE EN BEGELEIDING, WG 1.4 REGIERECHTER EN CONCENTRATIE PROCEDURES, WG 1.4 REGIERECHTER EN CONCENTRATIE PROCEDURES, omdat ook uit de andere voorstellen blijkt dat een concentratie van de rechtsgang bij één regierechter tot aanmerkelijke voordelen leidt: geen

versnippering van procedures bij verschillende rechters, een deskundige;rechter die goed op de hoogte is van de rechtstrijd;van partijen en van de onderlinge geschilpunten en een rechter die partijen in iedere stand van het geding bij zich kan roepen ter bespreking van geschilpunten of nog te nemen stappen/beslissingen. Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENK- EN TOETSINGSKADER|DENKKADER.

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

"Vragen die beantwoord zullen moeten worden bij de verdere ontwikkeling van het voorstel."

- De te stellen eisen aan een gecertificeerd professional zullen nader moeten worden uitgewerkt. Reeds geopperde suggesties:

professionals die o.g.v. gedragscode, certificering, opleiding hun taak als scheidingsadvocaat en/of mediator verrichten. Daarbij is ook de suggestie geuit dat scheidingsbemiddelaars, mediators een eigen gedragscode moeten hebben, vergelijkbaar met de Wet BIG.
- Hoe kan worden voorkomen dat mensen te vroeg en te snel onomkeerbare beslissingen nemen? Belangrijk is dat mensen niet te snel uit elkaar worden geholpen, maar dat partijen de tijd krijgen om de scheiding te verwerken en te accepteren als een voldongen feit, waarna men weer verder moet, maar dan alleen. Indien er kinderen uit de relatie zijn geboren, is het van uitermate groot belang dat partijen tot een regeling komen waarbij zij als ouders in staat blijven om met elkaar over hun kinderen contact te houden. Kinderen hebben recht op beide ouders.

Historie

Zijn soortgelijke opties eerder overwogen? Door wie en wanneer? Wat maakt deze optie anders dan wat er toen was bedacht? Wat maakt dat deze optie opnieuw overweging verdient?

- Dit echtscheidingsplan is te zien als een uitbreiding op het al eerder voorgestelde ouderschapsplan (wetsvoorstel 30 145), waarin de te regelen zaken omtrent de kinderen moeten worden vastgelegd. Voordat de gang naar de rechter wordt gemaakt dient er een scheidingsplan te zijn opgesteld.

Studies en verdere kennis

- In diverse studies is gepleit voor een andere vorm van scheiden, waarbij in dit kader o.a. gewezen kan worden op H. linters, De rol van de rechter in de echtscheidingsprocedure, Gouda Quint, Arnhem, 1993; diverse boeken van Hoefnagels zoals Hoefnagels 2000 en Hoefnagels 2001. Zie ook het Rapport Anders scheiden 1996.
- Er zijn in Nederland - voorzover ons bekend - geen studies verricht naar de mogelijke effecten van de invoering van een scheidingsplan. Algemeen werd door de deelnemers aan dit project aangegeven dat van een scheidingsplan grote verbeteringen in de rechtsprocedure en grote kostenbesparingen (financieel en emotioneel) kunnen worden verwacht. Juist de samenhang tussen zowel de scheidingsmelding, de gevolgen voor de partners en de gevolgen voor de kinderen maakt een integrale benadering van de echtscheiding mogelijk en kan helpen voorkomen dat over deelaspecten van de echtscheiding geruzied blijft worden. Dit is niet enkel 'wishful thinking', maar een serieus geuite verwachting. Echter, om na te gaan wat precies de

voordelen (en nadelen) zullen zijn van de invoering van een algeheel scheidingsplan wordt aanbevolen te beginnen met experimenten in een aantal arrondissementen, waarbij de scheidingsrechter alleen een totaalscheidingsplan ter beoordeling ontvangt.

- Ook in de literatuur valt een steeds grotere aandacht te zien voor nauwere samenwerking tussen de bij echtscheiding;betrokken professionals en voor mediation (Een kleine greep: vgl. Chin-A-Fat 2004, Hoefnagels en van Leuven 2003, p.:17-20. Labohm en Dusamos, 2005 p. 11-15. ; Verschraegen 2007 p. 159-169. Verschraegen: "There is a general trend in Europe, to make divorce proceecings;easier, quicker and more efficient." (p. 166).

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Ja. De impact van het verbetervoorstel op kwaliteit en kostenreductie is vermoedelijk hoog, zowel voor burgers als voor de overheid.

Scorekaart

Scorekaart WG 1.3 Echtscheidingsplan: een goede regeling van gevolgen					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal	++				
B.1 Impact op procedurele kwaliteit	++				
B.2. Kwaliteit uitkomsten	++				
B.3 Kosten	++				
B.4 Neveneffecten	++				
B.5 Proportionaliteit		+			
C. Haalbaarheid		+			
D. Invoeringslasten				-	

WG 1.4 Regierechter en concentratie procedures

Inleiding

Kern van het voorstel

Invoering bij de rechtbanken van een regierechter voor scheidingszaken (met een meer leidelijke dan lijdelijke taakuitoefening). De regierechter voert de regie over het echtscheidingsproces. Hij kan tussenbeslissingen nemen op verzoek van de advocaat/advocaten van een of beide partijen, bijvoorbeeld partijen bij zich laten komen, eventueel voorlopige voorzieningen treffen (partijen zelf hebben géén rechtstreekse toegang tot de regierechter in echtscheidingszaken). Wat tijdig kan worden beslist, moet tijdig worden beslist (zoals omgangskwesties m.b.t. de kinderen, tijdelijke vaststelling levensonderhoud).

Knelpunten waarop dit voorstel een antwoord is

- Fragmentering van de echtscheidingsprocedure: nu in een aantal gevallen voorlopige voorzieningen, bodemzitting waarop de echtscheiding wordt uitgesproken en nog een vervolgzitting over alimentatie, verdeling gemeenschap en omgangsregeling;
- Tussentijds is steeds verandering van omstandigheden mogelijk (huisvesting, inkomen, omgang kinderen) zodat wijziging voorlopige voorzieningen gevraagd kan worden;
- Na de eindbeschikking is nog beroep mogelijk of nieuwe procedures over nevenvoorzieningen. Soms nog een kort geding over nakoming van bijvoorbeeld de omgangsregeling;
- Het voortzetten van procedures op meerdere terreinen blokkeert de acceptatie van de veranderingen door partijen en kan escalerend werken. Partijen raken verlamd in hun loopgraven en kinderen worden hiervan vaak de dupe.

Onderdeel 1 Triage

De triagezitting wordt gearrangeerd door een ervaren griffier met mediationvaardigheden. Partijen met raadslieden zijn aanwezig. De griffie, de rechtbank, de rechter moeten in heldere, eenvoudige(r) taal communiceren (Jlp en Janneke-taal?) en partijen tijdig wijzen op het (nog) aanleveren van (ontbrekende) stukken, hetgeen voorkomt dat zaken op de eerstvolgende zitting niet kunnen worden afgedaan en de zaak onnodig moeten worden aangehouden. Dit voorkomt frustratie bij partijen. Op dat moment valt uit te maken of partijen:

- Alles eigenlijk al uitgewerkt hebben en op korte termijn een beschikking kan worden afgegeven;
- Of aan alle formaliteiten is voldaan (zijn alle uittreksels correct?, is er een ouderschapsplan?, hoe ziet het scheidingsplan eruit?);
- Of er direct voorlopige voorzieningen op onderdelen moeten worden getroffen (een RC is achter de hand om een en ander te formaliseren);
- Of partijen misschien beter kunnen kiezen voor een ander traject (forensische mediation, relatietherapie, elk een maandje herbezinning, hereniging eventueel onder voorwaarden, verwijzing naar schuldhulpverlening, andere denkbare alternatieven) of een combinatie van zo'n traject met voorzieningen op onderdelen;
- Welke gegevens nog nodig zijn om over nevenvoorzieningen te kunnen beslissen (inkomen, uitgaven, vermogenskwesties, bijzonderheden over de kinderen) en op welke termijn die aangeleverd worden;
- Vast te stellen wat er nog aan beslissingen moet worden genomen en op welke termijn dat mogelijk is.
- Deskundigenonderzoeken moeten vanaf het moment van de aanvraag binnen maximaal acht weken zijn uitgebracht;

- De totale echtscheidingsprocedure moet onder regie van de scheidingsrechter binnen maximaal zes maanden zijn afgerond (een langere duur leidt alleen maar tot meer fricties). De regierechter waakt voor de termijnen en heeft de regie over het dossier tot de zaak op zitting komt. Eén maand voor de zaak op zitting komt nodigt de regierechter partijen uit eventueel nog ontbrekende stukken. De regierechter kan daarbij ook specifieke vragen voorleggen aan partijen, waarvan het antwoord belangrijk kan zijn voor de beslissing op de zitting.

De methode genoemd in WG 5.7 VROEGE ZITTING kan hier uitkomst bieden. In dit type procedures kan de griffie/mediationmedewerker binnen vier weken na het aanhangig maken partijen en raadslieden ontbieden om in een regiezitting Triage toe te passen (zie daarvoor ook WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE). Daar worden afspraken gemaakt over het verdere traject. Gedurende dat traject blijft een RC rechtstreeks aanspreekpunt voor de raadslieden van partijen om desgewenst knopen door te hakken.

Onderdeel 2 RC hakt knopen door

- Gedurende de gehele procedure blijft een Rechter-commissaris (of regierechter genoemd) aanspreekpunt. Als omstandigheden wijzigen, als zaken escaleren of wijziging van voorlopige maatregelen nodig is, kan deze rechter betrekkelijk eenvoudig door de raadslieden worden geconsulteerd. Beslissingen op onderdelen van het (gehele) geschil kunnen door hem/ haar op zeer korte termijn genomen worden, waarbij per geval door hem/ haar beslist kan worden of een (korte) verschijning van partijen noodzakelijk is. Ook kwesties als nakoming omgangsregeling kunnen in dit traject aan de orde worden gesteld zodat zulks weer kort gedingen uitspaart.
- Uiteindelijk kan een eindbeschikking gegeven worden ten aanzien van de nevenvoorzieningen; ook hier kan per geval bepaald worden of nog een mondelinge behandeling nodig is. Uit het voorgaande blijkt dat de echtscheidingbeschikking al eerder verstrekt kan zijn.

Onderdeel 3 Door de rechter opgelegde mediation

In elk deel van het proces is de boodschap aan partijen dezelfde: "we nemen uw emoties serieus, maar we weten hoe dit gedaan moet worden". De kwesties worden teruggebracht tot juiste proporties en partijen mogen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden met name ten opzichte van hun kinderen. Inderdaad vindt er min of meer directieve mediation plaats maar ook dat pakket treft men aan in de huidige gereedschapskist van de rechterlijke macht. Dwangschikkingen die een bepaalde ongelijkheid in zich bergen worden zoveel mogelijk voorkomen. Ook van de advocaten mag gevergd worden dat zij toewerken naar een oplossing, een deugdelijke regeling.

Onderdeel 4 Voorkom versnippering van procedures

Belangrijk is dat de scheidingsrechter met een geconcentreerde benadering van de geschilpunten tussen partijen kan helpen voorkomen dat er tussen partijen tegelijkertijd of achtereenvolgens diverse procedures bij dezelfde instantie of in hoger beroep worden gevoerd over deelaspecten van de echtscheiding, zoals over ex-partneralimentatie, kinderalimentatie, pensioenverevening, boedelscheiding, gezagskwesties, woonrecht, zorg- en opvoedingsgeschillen (w.o. het omgangs- en informatierecht). De scheidingsrechter bewaakt dat de geschillen tussen partijen zoveel mogelijk in een geconcentreerde behandeling worden afgerond.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

- In tegenstelling tot wat men vaak meent neemt het aantal echtscheidingen op gemeenschappelijk verzoek in de afgelopen jaren gestaag toe. Van 24,2% in 1995 naar 53,9% in 2005; zie: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37192&D1=0,5-7,16-27&D2=2-8&HDR=G1&STB=T&VW=T>

- Mogelijk is hier sprake van eenzelfde tendens als we bij ontbindingsprocedures bij de kantonrechter hebben gezien. Men weet waar men aan toe is en wat er geregeld moet worden. Het echtscheidingsplan kan hierin ook een leidende functie spelen. Wellicht is het wenselijk dat het landelijk overleg vergadering voorzitters van de familie- en jeugdsectoren en -units van de rechtbanken in Nederland (LOVF) inhoudelijke normen voor echtscheidingsprocedures formuleert op gelijke wijze als destijds de Kantonrechterformule toegelicht en uitgewerkt is.
- Hieruit volgt overigens niet dat de andere 46% procedures op tegenspraak allemaal gecompliceerd zijn. Het gaat er om dat percentage verder omlaag te brengen en de werkelijk escalerende procedures te voorkomen. In totaal werden er in 2005 zo'n 32000 echtscheidingen afgewikkeld. Een deel daarvan (globaal geschat op 10%) is werkelijk zeer bewerkelijk en lokt veel vervolgprocedures uit. De aanpak als hier voorgesteld kan in een deel van die gevallen escalatie voorkomen. De besparing in de rest van de keten is evident.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

- Indien de procedure in de voorfase bij de scheidingshulp, door middel van het door partijen gezamenlijk – met hulp van een deskundige opgestelde scheidingsplan bij de scheidingsrechter is neergelegd, dan zullen de voordelen hiervan zijn, dat partijen op een betere manier door hun echtscheiding, de afwikkeling van hun huwelijk/relatie en door de afwikkeling van de overige (rechts)gevolgen van hun scheiding komen. Dit brengt zowel emotioneel, zakelijk/financieel als juridisch enorme voordelen met zich mee voor vele echtscheidingen.
- Een goede zitting bij de echtscheidingsrechter (al dan niet in meervoudige kamer) voorkomt 3 à 4 parte deelzittingen;
- De regierechter kent en volgt de zaak, waardoor hij beter op de hoogte is (voorkomt herhalingen en verkeerde beslissingen);
- Deelbeslissingen kunnen beter op elkaar worden afgestemd;
- Goed genomen en afgewogen beslissingen in eerste aanleg helpen te voorkomen dat appel wordt ingesteld en nadien nog allerhande andere kwesties moeten worden uitgevochten. Dat bespaart veel geld aan nieuwe procedures en voorkomt waarschijnlijk veel verdere aanscherping van het conflict na de (echt)scheiding.
- Mochten er in het natraject van de echtscheiding – ondanks de goede regeling in de voorfase - onverhoopt toch nog enige strijd ontstaan tussen partijen is een ander verbetervoorstel ontwikkeld WG 1.5 NAZORG.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

- Door deze aanpak zal de afhandeling van echtscheidingsprocedures op tegenspraak eenvoudiger verlopen. De categorie vechtscheidingen met hun vervolgwaaier van hoger beroepen en nieuwe procedures tot wijziging van steeds weer een andere nevenvoorziening zal sterk verminderen.
- Nu partijen door de directere aanpak meer betrokken worden bij het eindresultaat zullen zij die beslissing meer ondersteunen;
- Er gaat ook een reflexwerking vanuit: als men ook de materiële normen (te hanteren bij scheiding en regelingen) over de kinderen kent (zie: WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT), dan is het goed mogelijk dat het aantal echtscheidingen op gemeenschappelijk verzoek nog verder stijgt;
- Beloning gespecialiseerde advocatuur: Dit brengt meerkosten met zich mee, maar levert uiteindelijk meer op in besparingen na afloop van de echtscheiding (minder ellende later, minder gefrustreerde ex-echtgenoten, minder appelzaken, minder nieuwe conflicten omdat partijen geleerd hebben hun echtscheiding te verwerken en op een andere manier met elkaar te communiceren over de diverse echtscheidingskwesties.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Dit plan vereist nadere uitwerking op de rechtbanken. Het bestuur van de rechtbank zal gespecialiseerde rechters als regierechter in scheidingszaken moeten benoemen. Voor de specifieke taken als regierechter zal in veel gevallen nog een extra bijscholing noodzakelijk zijn. Hiermee hoeft niet veel tijd te zijn gemoeid. In sommige rechtbanken en gerechtshoven wordt reeds met regierechters (rechters-commissarissen in scheidingszaken) gewerkt/geëxperimenteerd. Tezamen met de in-court-mediation biedt de regierechter een goede aanvulling op de out-court-mediation.

Samenhang

Dit voorstel hangt samen met de andere voorstellen die gedaan zijn in de werkgroep Echtscheiding, zoals het scheidingsplan, een minimumkinderalimentatie, kwaliteitscriteria voor mediators, e.d.

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

In veel rapporten en in de (ook recente) literatuur wordt gepleit voor een scheidingsprocedure buiten de rechter om. Gezien de ervaringen met het wetsvoorstel Luchtenveld, waarbij de rechterloze scheiding werd geïntroduceerd, is het thans niet het juiste moment om een echtscheidingsprocedure buiten de rechter om in te voeren. Wel valt veel te verbeteren in de scheidingsprocedure zelf. De voorstellen zijn wat dat betreft duidelijk. Het past ook bij de lijn van het wetsvoorstel 30 145, waar de rechter een sturende rol krijgt bij het ouderschapsplan, indien ouders hiertoe zelf niet in staat zijn.

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met WG 1.3 ECHTSCHIEDINGSPLAN: EEN GOEDE REGELING VAN GEVOLGEN, WG 5.1 KENNIS EN VAARDIGHEDEN PROBLEEMOPLOSSING, WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN, WG 5.7 VROEGE ZITTING en WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT. Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES
- Strategie 5 TOEGANKELIJK MAKEN VAN NORMEN EN CRITERIA
- Voor een goede werking en afronding op het door partijen ingediende totaal scheidingsplan is van belang dat een deskundig rechter betrokken is bij de procedure. Een regierechter maakt het mogelijk dat advocaten van partijen de rechter - zonder al te veel formaliteiten en administratieve rompslomp - rechtstreeks kunnen benaderen met kwesties die om een oplossing door een rechter vragen. Zo kan (het gezag van) de rechter helpen om een dreigend vastlopen van een mediation of een reeds vastgelopen mediation weer recht te trekken door beide partijen op de rechtbank uit te nodigen en daar te bespreken hoe het probleem/geschil kan worden opgelost.

Achtergrondinformatie

De werkgroep heeft eisen voor de regierechter geformuleerd:

- moet een deskundige zijn in het familierecht;
- moet een ervaren rechter zijn (zittingservaring);
- moet kennis hebben van psychosociale processen bij mensen;
- moet de tijd nemen op de zitting om alle punten/kwesties goed af te kunnen handelen en liefst zoveel mogelijk in één geconcentreerde behandeling (vanwege de samenhang tussen de diverse bij een echtscheiding af te wikkelen punten);
- moet gecompliceerde zaken kunnen verwijzen naar de meervoudige kamer (die vaker dan nu bijeen moet komen om te oordelen over gecompliceerde echtscheidingskwesties).

- Het bestuur van de rechtbank moet organiseren dat de rechtbank over een regierechter in scheidingszaken beschikt. Dit vergt volgens de werkgroep nauwelijks tijd en investeringen. Wel zullen de procesreglementen moeten worden bijgesteld als de regierechter bij alle rechtbanken wordt ingevoerd.
- De regierechter in scheidingszaken verdient een goede/betere beloning, omdat zijn ervaring en deskundigheid goed gewaardeerd moeten worden. Dit vergt een voorinvestering, maar levert uiteindelijk meer op. De scheidingsrechter zal betere status binnen rechtbank moeten krijgen.
- Ook de gespecialiseerde advocaat verdient een adequate beloning, omdat zijn deskundigheid en aanpak van de zaak van groot belang zijn voor het verder helpen voorkomen van vechtscheidingen en conflicten na de (echt)scheiding.

Vragen voor uitwerking

Door de Raad voor de Rechtspraak zal in samenspraak met de rechtbanken (coördinatoren familierecht) nadere invulling gegeven moeten worden aan de uitwerking van deze plannen voor een regierechter in scheidingszaken.

Historie

Het idee van een regierechter is vast en zeker niet nieuw. In feite wordt echter nu voor een concrete invulling van de regierechter in scheidingszaken gepleit. Uit de discussies in de werkgroepen blijkt dat velen voorstander zijn van een vaste rechter die - met de nodige kennis van zaken - gedurende de echtscheidingsprocedure het dossier onder zich heeft; en op verzoek van (de advocaat/advocaten van) partijen actief optreden en kan bemiddelen/beslissen.

Studies en verdere kennis

Er is enige literatuur over specialisatie van rechters, die erop lijkt te wijzen dat specialisatie kostenverlagend werkt.

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Scorekaart

Scorekaart WG 1.4 Regierechter en concentratie procedures					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal	++				
B.1 Impact op procedurele kwaliteit	++				
B.2. Kwaliteit uitkomsten	++				
B.3 Kosten		+			
B.4 Neveneffecten	++				
B.5 Proportionaliteit	++				

C. Haalbaarheid	++				
D. Invoeringslasten	++				

WG 2.2 Probleemoplossing buiten de zitting

Inleiding

Kern van het voorstel

Probleemoplossing buiten zitting betekent onder meer dat:

- Minder zaken ter zitting worden behandeld.
- Advocaat in voorfase in samenspraak met politie, OM en reclassering zich proactief dient op te stellen.
- Versterking van het probleemoplossend vermogen bij betrokken partijen bijv. scholen.
- Deskundige begeleiding is noodzakelijk.
- Controle op naleving van de (herstelrecht)afspraken.

Dit voorstel bevat diverse verbeteringen ten aanzien van de reactie op strafbaar gedrag. Bij niet al te ernstige delicten zou vaker gebruik moeten worden gemaakt van niet-justitiële middelen, zoals herstelbemiddeling, slachtoffer-dadergesprekken, de 'gele kaart' e.d. Onderstaande biedt verschillende voorbeelden van andere reacties op strafbaar gedrag.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

- Door het criminaliseren van lichte vergrijpen wordt het strafrechtstelsel extra belast.
- Het OM en de rechtsbijstandverlener worden niet/onvoldoende geprikkeld een zaak in een fase vóór de zitting af te doen.
- In het huidige systeem wordt meestal pas vanaf de zitting of later gezocht naar alternatieven voor bestraffing.
- Door te snel te richten op justitieel ingrijpen, wordt de fase van aangaan van een gesprek overgeslagen, maar partijen komen elkaar wel weer tegen, bijv. bij conflicten op school en in een wijk. Voor verbetering van de sociale cohesie op school, in de wijk is communicatie van belang.
- Het doorlopen van een gerechtelijke procedure is zeer kostbaar (rechters, advocaten, OM) en heeft vaak niet het gewenste effect (individueel straffen, speciale preventie, genoegdoening voor het slachtoffer en voorkomt niet/nauwelijks recidive).
- Problemen worden te vaak en teveel gecriminaliseerd, waardoor ze escaleren en onnodig gebruik wordt gemaakt van het strafrecht. In de fase van de aanhouding zou meer gebruik moeten worden gemaakt van alternatieve afdoeningsvormen.

Onderdeel 1: Vóórdat Justitie (= OM) betrokken wordt

- In de fase van politieinterventies wordt beoordeeld of de zaak voor alternatieve afdoening in aanmerking komt; naast HALT dient "herstelgerichte bemiddeling" een plaats te krijgen. De parketsecretaris die op het politiebureau aanwezig is dient bij de beoordeling van de vraag of de zaak naar het OM doorgestuurd dient te worden, de afdoening via herstelbemiddeling te betrekken. Naast de keuze tussen pv en HALT dus ook herstelrecht. Verantwoordelijkheid ligt dan bij het OM. Vraag is bij wie de verantwoordelijkheid voor de controle op de naleving van de gemaakte herstelafspraken ligt: dat kan, zoals bij de HALT afdoening ook via HALT gaan. Bij het niet nakomen zal de coördinator van HALT daarvan melding doen aan de politie die vervolgens het opgemaakte pv aan het OM doorstuurt. Maar daaraan voorafgaand ligt de vraag: aan welke criteria dient een zaak te voldoen om voor herstelrechtafdoening in aanmerking te komen? Verder: beschikken de medewerkers van HALT over voldoende deskundigheid om dergelijke herstelrechtbemiddeling te coördineren? Organisatie als Echt recht kan daarbij deskundigheid aan de medewerkers aanbieden in de vorm van cursussen. Een andere optie zou zijn om de

Raad voor de Kinderbescherming in deze een coördinerende en verantwoordelijke taak te geven; zij organiseren en coördineren ook al de taakstraffen: werk of leer.

- Gebruik vaker de serieuze waarschuwing in de vorm van een gele kaart i.p.v. aanhouding.
- Het verbetervoorstel houdt in dat de pakketsecretaris / OM de mogelijkheden voor buitengerechtelijke afdoening dient te onderzoeken en dat hierbij een "checklist" met punten die hierop betrekking hebben wordt gehanteerd. De mogelijkheid van herstelbemiddeling zal een punt zijn op deze checklist. Afdoening van de zaak door middel van herstelrecht verdient de voorkeur boven een beleidssepot. In deze fase is de zaak al in de vorm van een pv bij het OM aangebracht door de politie. Naast de beoordeling door de parketsecretaris bij het OM heeft deze ook steeds vaker een taak al bij het politiebureau. Zie hiervoor ook het eerder genoemde voorstel. De verantwoordelijkheid ligt bij het OM.
- Naast HALT en Stop zou de politie ook een vaste koppeling met herstelrecht en buurtbemiddeling moeten maken. Het bestaande stelsel van buurtbemiddelingsprojecten zou via de gemeenten verder moeten worden uitgebouwd. In dat kader kunnen problemen vroegtijdig worden gesignaleerd en kunnen burgers afspraken maken over hoe conflicten te voorkomen en hoe te handelen in geval van een conflict. Het zou goed zijn wanneer dergelijke afspraken ook bij de politie geregistreerd zouden staan. Deze taak zou door bureau HALT kunnen worden gecoördineerd.

Onderdeel 2: Vóór of ter vermijding van zitting

- Tussen advocaat, officier en reclassering zou beter gestroomlijnd contact moeten plaatsvinden en continuïteit en consistentie van personen.
- Wellicht helpt de introductie van een soort poortwachter bij OM. De vraag rijst wat het effect is om voor de Xste maal een verdachte voor te laten komen met bijstand van een advocaat;(in de praktijk komt het toch voor dat erg veel toevoegingen worden verstrekt aan één persoon voor een reeks van strafzaken). Is een zitting in zo'n situatie nog wel het juiste of effectiefste middel? Deze vraag zal niet in het algemeen te beantwoorden zijn. Belangrijk kan zijn om te achterhalen welke problematiek er in het individuele geval speelt (psychiatrische problemen? familierechtelijke? financiële?) zodat er gerichte aanpak kan plaatsvinden waardoor recidive wellicht voorkomen kan worden. Met het organiseren van nazorg, zaken als wonen, inkomen en mogelijk dagbesteding moeten geregeld zijn, zodat er een begin is van een ingevuld en mogelijk geregeld leven, dient reeds bij de aanhouding te worden gestart. Daar voor zal noodzakelijk zijn dat de reclassering direct betrokken raakt bij een zaak en deze ook gedurende het verloop zal blijven volgen om betrokken te zijn bij onder meer advisering aan OM en rechter. De trajectcoach.
- Prikkel de advocaat die zorgt voor voorkoming van de (volledige) strafrechtelijke procedure. In het huidige systeem wordt een zitting met meer punten "beloond". "Een advocaat krijgt nu een lagere vergoeding wanneer de zaak niet op zitting komt (5 punten). Dit kan een verkeerde prikkel zijn. De advocaat zou daarom in ieder geval evenveel vergoed moeten krijgen als wanneer de zaak op zitting komt (politierechter: 6 punten, meervoudige kamer: 8 punten). De advocaat zou dan wel moeten specificeren welke activiteiten hij heeft verricht (bijvoorbeeld het voeren van gesprekken met familieleden of het inschakelen van hulpverleningsinstanties). Dit leidt in eerste instantie wellicht tot extra kosten, maar levert besparingen op gelet op het feit dat de procedure stopt: geen zittingstoelagen advocaat plus besparing kosten OM en ZM. Bijkomend voordeel voor verdachte: geen strafblad. "
- Combinatie van verschillende soorten reacties op strafbaar gedrag werkt beter dan opsluiten.
- Toepassing van What works benadering.
- Prikkel het OM om de zaak niet op zitting te brengen; dat betekent dat niet het eindresultaat maar de stappen die zijn gezet gefinancierd zouden moeten worden.
- Het OM moet zaken meer civielrechtelijk afdoen via verzoek ondertoezichtstelling bij jeugd of BOPZ bij psychiatrische personen.
- Proactieve opstelling van de advocaat bij opstellen in samenspraak met hulpverleners van plan-de-campagne voor de toekomst. Kennis sociale kaart van belang. Deskundigheidsbevordering

nodig. Zorg vanaf de aanhouding voor begeleiding door een "trajectcoach". Door in een vroeg stadium een plan de campagne op te stellen voor de verdachte kan de zaak naar verwachting sneller en eenvoudiger worden afgedaan (ofwel door OM ofwel door de rechter). De trajectcoach kan bovendien gedurende het traject als aanspreekpunt fungeren. Daardoor zullen de kosten naar verwachting afnemen. Aan het plan zou bijvoorbeeld een voorwaardelijke straf kunnen worden gekoppeld. De trajectcoach zou een reclasseringsmedewerker kunnen zijn. Vergt een andere invulling van de rol van de reclassering ten opzichte van de huidige en eveneens een wijziging van de financieringsstructuur. Op dit punt zullen de kosten stijgen.

Onderdeel 3: Bijbehorende beloning en prikkels

- Nu zijn de beloningssystemen voor OM en advocatuur nog vaak ingesteld op afdoening via zittingen. Dat zou moeten worden aangepast.
- OM moet niet worden betaald op basis van aantal dagvaardingen. Dus: targetafspraken dienen te worden herzien op basis van andere uitgangspunten. Meer persoons en niet productgericht. Vanuit het OM is de reactie gekomen dat de betaling "NIET" gebeurt op basis van aantal dagvaardingen. Wens bij OM is ook om zo min mogelijk zaken aan te brengen.
- Voor de advocatuur kan betaling op basis van verrichtte activiteiten stimulans zijn om vroegtijdig de persoonlijke omstandigheden en andere relevante gegevens te achterhalen en in gesprek te gaan met het OM.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

- Herstelgesprekken worden, gecoördineerd en uitgevoerd door Slachtoffer in Beeld (SiB), reeds gevoerd in opdracht van het Ministerie van justitie. In 2008 zal een landelijk aanbod slachtofferdadersgesprekken resulteren in 1000 zaken en op termijn zal dat aantal uitgebreid worden tot 1500. In het stuk Visie en uitwerking slachtofferdadersgesprekken gaat SiB in op de werkwijze en de relatie met het strafrecht.
- Het voorstel dat ziet op het stroomlijnen van het contact tussen advocaat, OM, politie en reclassering kan in veel zaken invloed hebben op het beslissingsproces van het OM. In hoeveel gevallen dat daadwerkelijk zal leiden tot een afdoening van de zaak vóór de zitting is niet zo aan te geven.
- Het probleem dat zich op de zitting regelmatig voordoet betreft de onvolledigheid van het dossier waardoor de rechter onvoldoende voorgelicht is over bijv. de persoonlijke omstandigheden en de sociale en/of medische situatie van de verdachte. Van de reclassering of andere hulpverlening wordt dan verwacht dat actuele informatie aanwezig is. Gevolg is dan dat de zaak aangehouden moet worden. Door in een eerder stadium van het proces, reeds bij het OM, de informatie uit te wisselen, kan het gevolg zijn enerzijds dat een zitting wordt voorkomen omdat het OM de zaak afdoet, en anderzijds dat vertraging van de behandeling ter terechtzitting voorkomen wordt doordat de informatie aanwezig is.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

- Tijdwinst doordat de benodigde informatie eerder gedeeld wordt tussen de advocatuur, het OM en de reclassering of Raad voor de kindbescherming.
- Vermindering aantal zaken in een procedure omdat zaken door het OM afgedaan kunnen worden, dan wel de zitting niet hoeven te worden aangehouden. Dat betekent minder druk op het justitiële systeem, politie, OM en ZM.
- Versterking sociale cohesie in de maatschappij door communicatie over de conflicten tussen de slachtoffer(s) en familie en de verdachte(n) en de familie. Dat zal op de langere termijn een recidiverend verminderend effect hebben.

- Buitengerechtelijke afdoening kan positieve consequenties hebben voor dader en slachtoffer. Mogelijk wordt voorkomen dat de dader een strafblad krijgt en door middel van herstelrecht kan genoegdoening worden bereikt met het slachtoffer. Bovendien bestaat er de mogelijkheid dat door een zaak buitengerechtelijk af te doen, wanneer de hiervoor vereiste condities aanwezig zijn, recidive kan worden verminderd. Het voorstel betekent mogelijk wel taakverzwaring voor het OM in de voorfase, maar creëert tegelijkertijd ruimte doordat gerechtelijke procedures worden voorkomen.
- Door afspraken te maken over hoe conflicten te voorkomen en hoe te handelen in geval van een conflict kan escalatie van conflicten worden voorkomen. Door een vaste koppeling tussen politie en buurtbemiddeling wordt voorkomen dat problemen onnodig gecriminaliseerd worden en in het strafrecht terecht komen.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

- Bepaalde zaken zullen door buitengerechtelijke afdoening buiten de strafrechtelijke procedure worden gehouden. Dit bespaart mogelijk kosten op rechtsbijstand en kosten met betrekking tot het gerechtelijke systeem. Cijfers kunnen aangeven om hoeveel zaken het kan gaan. Uit de literatuur en onderzoeken m.b.t. herstelbemiddeling blijkt dat er positieve resultaten zijn indien de herstelbemiddeling met de betrokkenen op een goede manier plaatsvindt en er voldoende ruimte en tijd is om het door het slachtoffer ondergane leed voldoende te doorspreken.
- Momenteel wordt onderzoek gedaan naar mogelijke inpassing van de herstelbemiddeling in het strafrechtstelsel. In onder meer België zijn daar ervaringen mee.
- Van belang is dat de betrokken professionals te weten de advocaat en het OM in de persoon van de officier of de parketsecretaris samen met een in te voeren "trajectcoach" de situatie van de verdachte bespreken. Investeren in gesprekken voorafgaand aan de beslissing tot dagvaarding, zal leiden tot minder zaken ter zitting, zoals is gebleken in Rotterdam waar het de gewoonte is dat de advocaat met de officier en de Raad voor de kindbescherming bij jeugdzaken contact heeft om de persoonlijke situatie van de verdachte uit te leggen. Er kan dan ook aandacht zijn voor de zorg aan de verdachte en de mogelijke problemen. De beslissing van het OM om een verdachte te dagvaarden is door de kennis die het OM heeft en daarbij kan betrekken over de persoonlijke omstandigheden zal beter afgewogen zijn. Dat leidt er in de praktijk toe dat zaken meer door het OM worden afgedaan. Minder zaken op zitting geeft meer capaciteit aan de rechterlijke macht en zal tot gevolg hebben dat zaken sneller ter zitting kunnen worden gebracht. Daarnaast zal het tot effect hebben dat door de vroegtijdige aandacht voor de achterliggende problematiek eerder en dus efficiënter kan worden ingestoken op de benodigde hulp en steun aan de verdachte en diens gezin. Hierbij zal de trajectcoach een waardevolle bijdrage kunnen leveren. Zie uitgebreider over de trajectcoach onder effecten bij voorstel 2.3.
- Aan de advocaat zal een (financiële) prikkel moeten worden gegeven om tot dergelijk (voor)overleg met professionals en de verdachte en diens sociale omgeving te komen. Het huidige systeem geeft nog extra punten en dus een hogere financiering indien de zaak ter zitting is gekomen.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Bovengenoemde effecten die zien op de herstelbemiddeling kunnen waarschijnlijk op vrij korte termijn worden gerealiseerd. Het vergt wel een aanpassing van de bij herstelbemiddeling betrokken instanties om hiervoor voldoende menskracht beschikbaar te hebben.

Het Centrum voor Criminaliteit en Veiligheid (CCV) is sinds 1 januari 2005 aanspreekpunt voor het project Buurtbemiddeling. Hieronder vallen activiteiten als: -het verspreiden van de best practice buurtbemiddeling- kwaliteitsborging- monitoring- het doorontwikkelen van het instrument.

Voor het voorstel tot vooroverleg tussen advocaat, OM en trajectcoach is de verwachting dat dit wellicht op korte termijn zou kunnen worden ingevoerd, maar de vraag is of dat een geformaliseerd overleg

dient te worden. Dat vergt dan meer tijd. Niet is te voorspellen of de wijziging van het financiële stelsel op korte termijn te realiseren is. Daarnaast is het van belang dat er een cultuuromslag plaatsvindt bij de betrokken professionals over het uitvoeren van het strafrecht; dat het een persoonsgerichte benadering in plaats van een zaakgerichte benadering dient te zijn. De verwachting is dat daar tijd over heen zal gaan. Dat is een proces dat gestimuleerd dient te worden maar waarvan op korte termijn geen resultaten mogen worden verwacht.

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

- In navolging van het Belgische systeem, waarin de herstelgerichte insteek wordt gekozen als onderdeel van het wettelijk systeem, wordt ook in Nederland meer aandacht aan deze wijze van afdoen van een zaak gegeven. Als voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis of bij een veroordeling kan een herstelgesprek en het aangaan van een contract tussen de verdachte (en diens familie) en het slachtoffer(en diens familie) worden gesteld.

Ervaring ook in de JJI opgedaan in Eikenstein.

- Vanuit de gedachte dat herstelbemiddeling effect heeft op zowel de dader als het slachtoffer door met elkaar en hun sociale omgeving de gevolgen van het delict te bespreken en afspraken te maken gericht op herstel van de aangerichte schade (materieel maar ook immaterieel), zal deze aanpak effect sorteren op de belevingswereld van hen. Op lange termijn is dat wellicht te meten.
- Het uitwisselen van informatie over de verdachte tussen de diverse professionals voordat een zaak op zitting komt, gebeurt in de praktijk in onder meer Rotterdam en is afhankelijk van de betrokkenheid van de personen. Er ligt geen formeel beleid in deze richting. De stimulans om tijd en energie te steken in het voorlichten van politie en OM door de hulpverlening en vanuit de advocatuur, wordt gehaald uit de grote persoonlijke verantwoordelijkheid in de uitoefening van hun taak. In Rotterdam wordt door de advocaat, de Raad voor de kindbescherming en het OM een bezoek aan de school gebracht van de verdachte jeugdige met als doel ook school te betrekken bij de mogelijke afdoening van de zaak.

Relatie tot andere voorstellen

"Dit voorstel hangt samen met (hier links naar andere voorstellen plaatsen!!!). Toelichten: Waaruit bestaat die samenhang? Zijn de voorstellen aanvullend? Versterken ze elkaar?"

WG 2.3 PERSOONSGERICHT SAMENVOEGEN. Dit voorstel past bij strategie 1 uit het DENKKADER

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES
- Strategie 2 VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES
- Strategie 5 TOEGANKELIJK MAKEN VAN NORMEN EN CRITERIA

Want het beoogde doel van het voorstel is om de kansen voor de betrokken personen om met elkaar de mogelijkheden te bespreken om het conflict op te lossen, te versterken. Uiteraard heeft het strafrecht ook een vergeldend en beveiligend doel ten opzichte van het individuele slachtoffer en de maatschappij, maar kan door in een vroeg stadium een probleem aan te pakken voorkomen worden dat personen ontsporen. Voor jeugdigen geldt ook dat de bescherming van hun ontwikkeling aanleiding is om juist het strafrecht te vermijden maar een delict als signaal te herkennen voor een bedreigende situatie waarin hulp aan hem en het gezin meer effect zal hebben op de ontwikkeling dan een strafrechtelijke ingreep.

Achtergrondinformatie

Hier kan informatie worden geplaatst die relevant is om het voorstel te kunnen beoordelen.

Onderzoek doen naar het systeem in België, dat een herstelgerichte aanpak kent van strafbare gedragingen. Momenteel wordt al aandacht gegeven aan de herstelgerichte benadering.

Uit informatie van de reclassering over hun inzetbaarheid is gebleken dat een rol in een eerdere fase zeker positieve bijdrage zal opleveren. Dat blijkt onder meer al uit de betrokkenheid vanuit de PI aan de nazorg.

Ook uit onderzoek verricht door het WODC en het ministerie van Justitie blijkt dat slachtoffer-dadergesprekken kunnen bijdragen aan de verwerking van het delict door het slachtoffer. Het Verwey-Jonker Instituut onderzocht de ervaringen van bemiddelaars, jeugdige daders, slachtoffers en hun ouders in zes regio's waar met herstelbemiddeling is geëxperimenteerd. Het ging daarbij met name om delicten waar lichamelijke mishandeling, bedreiging en vernieling een rol speelden. Doorgaans zijn de daders first offenders van veertien tot zeventien jaar. De bemiddelingsgesprekken leidden meestal tot herstel van de relatie tussen jonge daders en slachtoffers van het delict. In twee van de drie gesprekken maakten de deelnemers afspraken over gedragsregels, zoals de wijze van omgaan met elkaar en vergoeding van de schade. Zowel daders als slachtoffers zijn tevreden over de uitkomsten van herstelbemiddeling. Zie o.a. het onderzoek van Steketee & Ida 2006. Ander onderzoek is: Procesevaluatie slachtoffer-dadergesprekken, beschreven door Regioplan in opdracht van het WODC.

Hieronder enkele onderzoeksresultaten m.b.t. effecten voor slachtoffers en daders (Sherman & Strang, 2006) 'Crime victims who receive restorative justice do better, on average, than victims who do not, across a wide range of outcomes, including post-traumatic stress.' (p. 88) ame report with regard to "offenders": In many tests, offenders who receive RJ commit fewer repeat crimes than offenders who do not''In no large-sample test has RJ increased re-peat offending, compared with CJ''RJ reduces repeat offending more consistently with violent crimes than with less serious crimes'

Vragen voor uitwerking

Deze voorstellen vereisen uitvoering in verschillende organisaties. Dat zal door vergaande ketenafstemming gestalte krijgen. In welke infrastructuur kan dit het beste plaatsvinden?

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Ja

Scorekaart

Scorekaart WG 2.2 Probleemoplossing buiten zitting					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal		+			
B.1 Impact op procedurele kwaliteit		+			
B.2. Kwaliteit uitkomsten	++				
B.3 Kosten	++				
B.4 Neveneffecten	++				
B.5 Proportionaliteit					
C. Haalbaarheid		+			
D. Invoeringslasten				-	

WG 2.3 Persoonsgericht samenvoegen

Inleiding

Kern van het voorstel

Persoonsgericht samenvoegen beoogt een integralere, probleemoplossende aanpak mogelijk te maken:

- Straf- en zorginterventies.
- Hulp- en bijstand aan verdachte.
- Resocialisatie en recidivevermindering.
- Verlaging kosten door procedures samen te voegen die tegen dezelfde verdachte lopen.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

- Grote versnippering in bemoeienissen met verdachte vanaf moment aanhouding.
- Cultuur is gericht op product-denken in plaats van de persoonsgerichte benadering in de keten.
- Kloof tussen de zorg- en de strafketen.
- Het langs elkaar heen werken van diverse instanties blijkt in de praktijk te zorgen voor niet alleen veel ergernis, maar ook voor het dubbelop van zaken, waar betere communicatie dat had kunnen voorkomen. Ook blijkt dikwijls dat informatie op de strafzitting niet compleet is of dat nog meer zaken lopen tegen de verdachte.

Onderdeel 1: Zittingen samenvoegen

- Voeg zaken zoveel mogelijk op één dagvaarding waardoor voorkomen wordt dat binnen een relatief korte tijd meerdere feiten van een verdachte op verschillende zittingen worden aangebracht.
- Zorg voor bekendheid bij advocaat en trajectcoach over de behandelende OvJ/parketsecretaris zodat overleg eenvoudig te organiseren is.
- Combineer de meerdere pv's tegen één verdachte.
- Voor het OM zou het ook qua financierings- en interne beloningssystematiek aantrekkelijk moeten zijn om zaken samen te voegen en voor een integrale, persoonsgerichte aanpak te komen.
- Verlagen van de toevoegfrequentie (bijv. 1x per kwartaal een (verzamel)dagvaarding uitbrengen. Koppeling van gegevens is dan noodzakelijk; moet dan gaan om veelplegers en met het oog op "lik op stuk beleid" kunnen zaken niet te lang worden opgespaard.
- Zorg voor betere samenwerking; Voeg zaken tegen één verdachte zoveel mogelijk en zorg dat de informatie compleet is.

Onderdeel 2: Stamadvocaat

- Voeg aan een verdachte een advocaat toe die al in een eerdere procedure hem of haar heeft bijgestaan. Deze advocaat is bekend met de persoonlijke omstandigheden en kan sneller en efficiënter bijstand verlenen.
- Het toevoegingsysteem, dat aan een maximum rekeneenheden per jaar vastzit, dient in deze gevallen te worden aangepast.
- Kanttekening; het maximum is feitelijk gerelateerd aan aantal uren; 250 zaken met gemiddeld 6 punten betreft al 1500 uur. Dat is behoorlijk omvangrijk en het heeft dan alleen betrekking op toevoegzaken. Het zou dus geen probleem moeten zijn. Een advocaat die aan dit maximum zit, heeft waarschijnlijk niet veel tijd meer over om er nog zaken bij te doen.

Onderdeel 3: Trajectcoach

- De reclassering levert een trajectcoach, die gedurende het traject van aanhouding tot en met de nazorg de betrokkene begeleidt.
- Deze trajectcoach is ook het aanspreekpunt voor advocaat, OM en rechter.

Ik wijs hier ook op hetgeen onder WG 2.3 Probleemoplossing buiten de zitting is opgenomen.

Onderdeel 4: Samenwerking zorg en straf

- Maak van de strafrechtelijke driehoek die wordt gevormd door burgemeester, OM en politie, een vierhoek door Zorg een plaats daarin te geven.
- Sluit convenanten op het hoogste niveau tussen beide ketens en leid de afspraken door naar de andere lagen van beiden.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Het aantal zeer actieve veelplegers is over de periode 2003/2005 stabiel gebleven (Monitor veelplegers 2008). Het aantal bedraagt ongeveer 6000; het aantal volwassen verdachten is met ruim 9% gestegen tot ongeveer 206.000.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

"Wat zijn de effecten van de verbetering voor de directe partijen, potentiële partijen en hun directe omgeving? Qua kosten, bestede tijd, snelheid? Wat betreft kwaliteit van het proces en kwaliteit van de uitkomst zoals zij die zullen ervaren?"

- Voor alle bij de strafzaak tegen deze verdachte betrokken personen zal het veel winst kunnen opleveren als er voor deze verdachte één zaakverantwoordelijke officier van justitie en een bij deze verdachte betrokken advocaat nauwer samenwerken, waarbij ook een rechter als dossierverantwoordelijke wordt aangewezen (bekend maken aan OvJ en advocaat), die door officier of advocaat kan worden benaderd als er bijzondere verzoeken zijn (extra getuigenverhoor, aanvullend onderzoek), hetgeen onnodige pro forma zittingen (meestal Mk-zittingen) helpt voorkomen.
- Het toewijzen van een trajectcoach is een voorstel dat tot verbetering van de kwaliteit van het proces zal leiden. Deze hulpverlener die door de reclassering kan worden ingebracht zal in een vroeg stadium de persoonlijke situatie en omstandigheden van de verdachte in kaart brengen. De politie zal op het moment van het opmaken van het p.v. de (jeugd)reclassering inschakelen, wat tot gevolg heeft dat vanaf het begin van de justitiële contacten de verdachte als persoon in beeld komt. Ten opzicht van de huidige situatie betekent dat dat de reclassering gedurende het gehele traject/proces dat de verdachte doormaakt betrokken blijft in plaats van op bepaalde momenten op verzoek van de professionals. Aan de andere professionals (advocaat, OM, parketsecretaris, rechter) zal de trajectcoach de informatie kunnen verschaffen die bij de afweging van een beslissing door politie, OM of rechter betrokken wordt. In het geval van een veelpleger zal de trajectcoach een bekende hulpverlener van de verdachte kunnen zijn. Verder is het zeker voorstelbaar dat de invoering van deze vaste hulpverlener tot recidivevermindering kan leiden. Uitgaande van de uitspraak: de nazorg vangt aan bij de aanhouding, zal een vroegtijdig onderzoek naar en rapportage over de persoonlijke omstandigheden de mogelijkheid bieden om ook eerder hierop de juiste begeleiding/behandeling in te zetten. Het zal dan minder voor de hand liggen dat na detentie de veelpleger wederom delicten pleegt, indien dan zijn wonen, inkomsten en dagbesteding geregeld zijn.

- De trajectcoach zal contact hebben met de advocaat en hier sluit dit voorstel aan bij het voorstel WG 2.2 PROBLEEMOPLOSSING BUITEN DE ZITTING, waarin naast de herstelbemiddeling, de contacten tussen de professionals in de loop van het proces, een belangrijke plaats innemen. De trajectcoach zal vanuit de zorgkant de positie en de mogelijkheden van de verdachte belichten. Dit zal zeker ook invloed hebben op de snelheid waarmee een zaak kan worden behandeld aangezien de informatie met elkaar gedeeld wordt in een vroeg stadium en niet pas ter terechtzitting.
- Van het samengaan van zorg en straf wordt een positief effect verwacht omdat daardoor de verschillende instellingen (reclassering, jeugdzorg, politie, OM, Raad voor de kindbescherming) beter met elkaar zullen communiceren. De eilandencultuur kan daardoor doorbroken worden. Van belang is dat op het hoogste niveau die samenwerking opgedragen (en uitgedragen aan) wordt aan de medewerkers en dat de samenwerking niet afhankelijk is van de individuele contacten.
- De stamadvocaat zal de voorgeschiedenis van de verdachte (vaak veelpleger) kennen en daardoor sneller richting het OM en de trajectcoach kunnen reageren. Dat zal bevorderen dat het OM eerder kan beslissen op welke wijze de zaak zal worden afgedaan.
- Door een zaak via het civiele jeugdrecht of via een BOPZ opname te benaderen en zo mogelijk af te doen, zal de rechterlijke macht (in strafzaken) ontlast worden, maar ook zal dit kunnen leiden tot recidivevermindering. Belangrijk kan het zijn, met het oog op het voorkomen dat het delictgedrag zich herhaalt, om naar de oorzaak van het delictgedrag te kijken. Indien het gedrag een signaal is van een bedreigende gezinssituatie waarin de ontwikkeling van het kind gevaar dreigt te lopen of in het geval een psychiatrische problematiek de oorzaak is van het gedrag, kan een buitenstrafrechtelijke, maar wel dwingende oplossing gevonden worden in de kindbeschermingsmaatregelen dan wel de BOPZ opname. Deze persoonsgerichte benadering heeft effect op het welzijn van de verdachte.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

"Voor de keten? Voor de professionals in de keten? Voor het (in)formele systeem? Juridische zorgpunten of knelpunten? Voor de financiering? Hier moeten vooral ook de mogelijke nadelen worden genoemd, liefst zo feitelijk mogelijk geformuleerd. Meningingen over het voorstel en discussie kunnen het beste op de discussion-pagina worden geplaatst."

- Zaken tegen een verdachte zoveel mogelijk voegen heeft zowel gunstige financiële als positieve psychosociale effecten. Als een meer geconcentreerde behandeling van de zaak/zaken tegen de verdachte kan plaatsvinden, levert dat veel tijdswinst op en voorkomt dat op meerdere zittingen in dezelfde periode zaken tegen dezelfde verdachte worden behandeld. Minder zittingen betekent minder kosten. Bovendien hangt de verdachte niet steeds weer een nieuwe straf boven het hoofd en kan alles zoveel mogelijk in één keer worden afgedaan.

Wel als kanttekening: de verdachte en ook het slachtoffer hebben recht op een snelle afhandeling van de zaak. Dat betekent dat moet worden bepaald binnen welke termijn de dagvaarding moet worden uitgebracht. Voorstel: 3 maanden.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

- Het samenvoegen van de zittingen kan binnen de staande en zittende magistratuur redelijk eenvoudig worden gerealiseerd, indien men zorgt dat dossiernummers gekoppeld worden aan de naam van de verdachte. dat betekent een aanpassing van het computersysteem.
- De invoering van de trajectcoach zal leiden tot een verzwaring van de taken van de (jeugd)reclassering en ook tot lastenverzwaring. Er zal wel tijd overheen gaan voordat de organisatie van deze instellingen deze taakuitbreiding kan uitvoeren.

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Ook OM en rechterlijke macht zijn met stroomlijning bezig. Hun financieringssystemen hebben mogelijk nog onvoldoende prikkels om persoonsgericht samen te voegen.

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met (hier links naar andere voorstellen plaatsen!!!). Toelichten: Waaruit bestaat die samenhang? Zijn de voorstellen aanvullend? Versterken ze elkaar?

Dit voorstel past bij Strategie 2 en 3 uit het DENKKADER.

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES
- Strategie 2 VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES
- Strategie 5 TOEGANKELIJK MAKEN VAN NORMEN EN CRITERIA

Want door invoeren van het voorstel zal er een betere verhouding ontstaan tussen de diverse schakels van de keten. Cultuuromslag van zaak of productdenken naar persoonsgericht denken zal leiden tot begrip en kennis van elkaars werkgebied en taken. Overleg zal daardoor makkelijker verlopen. Daarnaast wordt daardoor erkend dat een strafbare gedraging naast een vergeldend en verwijtbare kant ook een zorgkant heeft, die aandacht vraagt. Beide staan niet tegenover elkaar maar naast elkaar, vullen elkaar aan, vergroten elkaars deskundigheid door informatieuitwisseling. Realiseren dat de maatschappij de delictplegers vrijwel altijd weer terugkrijgt, kan stimuleren om de zorgkant te betrekken. Bundeling van de straf en de zorgketens verbetert de samenwerking en zal dienstbaar zijn aan de betrokken persoon.

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Afstemming met financieringssystemen. Vooral voor het OM en voor de advocatuur moet samenvoegen kunnen werken en aantrekkelijk zijn in het kader van hun 'bedrijfsvoering'.

Historie

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Ja

Scorekaart

Scorekaart WG 2.3 Persoonsgericht samenvoegen					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal	++				
B.1 Impact op procedurele kwaliteit		+			
B.2 Kwaliteit uitkomsten	++				
B.3 Kosten	++				
B.4 Neveneffecten	++				
B.5 Proportionaliteit		+			
C. Haalbaarheid	++				
D. Invoeringslasten	++				

WG 3.1 Proactieve geschiloplossing door de overheid

Inleiding

Kern van het voorstel

Overheidsinstanties kunnen de kosten voor de burger en het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand aanzienlijk beperken en de kwaliteit van besluiten en procedures aanzienlijk verhogen door een proactieve aanpak van problemen en conflicten. Voor een optimaal effect vindt de proactieve aanpak zo vroeg mogelijk in de keten plaats en vervolgens zo vroeg mogelijk in de daaropvolgende schakel(s) van de keten.

1. Bij de aanvraag: organiseren van ondersteuning voor de burger;
2. Bij het primaire besluit: dubbelloop leren voor zorgvuldige primaire besluiten (2 a.) en proactief bellen bij negatieve besluiten (2 b.);
3. In de bezwaarfase: "Andere aanpak" na ontvangst bezwaar;
4. In bezwaar en beroep: Prikkels op rechtshulp voor oplossingsgericht werken;
5. In beroep: mediationcheck door griffie (5 a.), screening zaken voor vroege zitting of regiezitting (5 b.) en slimme regie bij 'massazaken' (5 c.);
6. Op wetgevingsniveau: rechtsbijstandeffectrapportage met doorbelasting van kosten.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

In de aanvraagfase:

- Onbekendheid waar men terecht moet voor aanvragen en bij problemen;
- Onvoldoende begeleiding bij de aanvraag ('duivelse' formulieren, bewijsstukken) met als gevolg: fouten met grote consequenties, niet in behandeling nemen van aanvragen, frustratie bij de burger;
- Onbekendheid met te volgen procedures.

Bij het nemen van besluiten:

- Onrechtmatige en onzorgvuldige primaire besluiten;
- Onvoldoende of onbegrijpelijke uitleg/motivering;
- Onbereikbaarheid behandelaars voor zowel belanghebbende als rechtshulp.

In bezwaar:

- Procedure-gericht omgaan met conflicten in plaats van oplossingsgerichtheid door Awb;

Prikkels op rechtshulpverleners:

- Liever een beschikking/uitspraak dan een oplossing want dat geeft minder administratieve last.

In beroep:

- Inefficiënte indeling van zittingen: niet in alle zaken is een zitting nodig, terwijl in andere zaken de zitting juist naar voren gehaald zou moeten worden.

Op wetgevingsniveau:

- Ingewikkelde wetgeving en veelvuldige wijzigingen met als effect een toenemend beroep op rechtsbijstand.

Onderdeel 1 Ondersteuning burger bij de aanvraag

De burger ontvangt ondersteuning bij de aanvraag, bijvoorbeeld door:

- Invulhulp van de instantie zelf;
- Invulhulp door anderen;
- Invulhulp door (rechts)hulp: SRW, JL, advocaat;

- Overheid benadert de burger met een offerte/aanbieding in plaats van andersom (voorbeeld: kinderbijslag, AOW).

Onderdeel 2 Verbeterde primaire besluitvorming

Het nemen van primaire besluiten kan worden verbeterd door:

- Ontwikkelen en managen van een leercyclus (double-loops leren met feedback vanuit bezwaren beroepmedewerkers naar de makers van primaire besluiten);
- Betere en vooral een voor de burger begrijpelijke motivering;
- Helpdesk/Klant ContactCentrum voor vragen en uitleg i.p.v. indienen van bezwaar;
- Aanbieden van een bezwaren-assistent via de website van de overheidsinstantie, voor het maken van een inschatting van de slagingskans van bezwaar of beroep of het bieden van hulp bij het schrijven van een bezwaarschrift.
- Vereist: inhoudsdeskundige medewerkers; gespreksvaardige medewerkers; conflictalerte medewerkers; voldoende tijd beschikbaar voor correcte behandeling.

Onderdeel 3 Proactieve communicatie bij aankomend en/of negatief besluit

Vóór de uitreiking van belastende (negatieve) beslissingen proactief contact opnemen met de burger en mondeling bespreken van het besluit met als doelen: uitleg van de beslissing en regels, validatie van het besluit en toelichting op te ondernemen stappen.

Onderdeel 4 Bezwaar: "Andere aanpak" na ontvangst bezwaar

Als voorbeeld wordt hier de "Andere aanpak" van het UWV beschreven. Maar ook de IB-groep, de Belastingdienst en de IND hebben goede ervaringen met soortgelijke benaderingen.

Andere aanpak

- Binnen enkele weken na ontvangst van een bezwaar wordt telefonisch contact opgenomen met de belanghebbende (of binnen enkele weken na toezending van de stukken met de gemachtigde). Doel: informatie verzamelen van indiener, vragen beantwoorden, toelichting geven op het besluit en op de te volgen bezwaarprocedure, overleg over wijze van afdoening;
- Uit het gesprek valt te halen hoe een bezwaar kan worden voorkomen. Na ontvangst bezwaar is het doel eveneens te proberen met de burger in gesprek te komen op gelijk niveau, en te vragen wat er achter het bezwaar zit, wat er aan de hand is. Veel oneigenlijke bezwaren kunnen zo ondervangen worden;
- De bezwaarschriftprocedure is bedoeld om het genomen besluit te heroverwegen. De beslisser moet worden gestimuleerd om deze heroverweging – mede op basis van het telefonisch contact met de indiener – ook daadwerkelijk uit te voeren. Daartoe heeft hij voldoende (onderhandelings)mandaat nodig. Prikkels kunnen helpen, zoals bonus bij goed schikken, of mee laten tellen van heroverweging en opgeloste zaken als output;
- Het feit dat er contact wordt opgenomen is met name voor belanghebbenden erg belangrijk. Ze krijgen dan ook het gevoel dat er iemand met hun bezwaarschrift bezig is. Door de manier waarop het gesprek plaats vindt, voelt een belanghebbende zich ook echt gehoord. UWV neemt geen contact op om te vertellen dat UWV het wel weet en om te zeggen dat de beslissing rechtmatig is, maar UWV neemt contact op om te vragen wat er precies aan de hand is en laat in dat gesprek ook blijken van inlevingsvermogen. Dit heeft in veel gevallen als voordeel dat de beslissing sneller geaccepteerd wordt door belanghebbenden, of deze nu gegronnd of ongegronnd is;
- Meer zicht op de inhoud van het bezwaar dat daardoor beter te routeren is voor afhandeling. Onnodige bezwaren en klachten kunnen zo snel in overleg met de klant uitgefilterd en afgehandeld worden;

- Rechtshulpverleners dienen direct toegang te krijgen tot de beslissingnemer, in plaats van een call-centrum. Zo kunnen evt. misverstanden en onduidelijkheden in een vroeg stadium met de ter zake kundige medewerker worden opgehelderd en in veel gevallen uit de weg worden geholpen.
- Leercyclus ontwikkelen en managen (double-loops leren vanuit bezwaar naar primair).

Aanvullende condities/voorwaarden:

- Automatische opschorting van de Awb-termijnen zodra en zolang burger en overheid met elkaar in gesprek zijn. Soms helpt dat niet, bijvoorbeeld als een vergunning van rechtswege dreigt te ontstaan. Dan bestaat tijdens de bezwaarfase de mogelijkheid van verdaging met algemeen goedvinden (art. 7:10, vierde lid, Awb). Echter, voorkómen moet worden dat het bestuursorgaan met een losse mededeling over besprekingen eenzijdig de beslistermijn kan verlengen. Zo'n maatregel heeft eerder een conflictopwekkend – en dus kostenverhogend – effect.
- Inhoudsdeskundige medewerkers; gespreksvaardige medewerkers; conflictalerte medewerkers; voldoende tijd beschikbaar voor correcte behandeling;
- Budget voor training, coaching;
- Procesaanpassing.

Onderdeel 5 Prikkel op rechtshulp voor oplossingsgericht werken

Een advocaat heeft nu nog een voorkeur voor een beschikking als resultaat voor een gevoerde procedure in plaats van een oplossing. Dit komt onder meer door de administratieve last van het kunnen declareren bij een oplossing en niet strikt juridische werkzaamheden, maar ook vanwege het niet bijhouden van een urenadministratie. Maatregelen die kunnen helpen om oplossingsgericht te werken zijn:

- Schuif het beloningssysteem voor advocatuur en mediation in elkaar;
- Maak schikken/oplossingsgericht werken administratief makkelijker (Vivalt, steeksproefsgewijze benadering door Raden voor Rechtsbijstand);
- Overheidsinstanties kunnen advocaten prikkelen/uitnodigen mee te werken aan een oplossing ter voorkoming van bezwaar of beroep door conform de Wet op de rechtsbijstand het werken aan een oplossing/schikking te vergoeden (voorbeeld UWV).

Onderdeel 6 Beroep: mediationcheck door griffie (a.), screening zaken voor vroege zitting of regiezitting (b.) en slimme regie bij 'massazaken' (c.)

A. De proactieve aanpak kan worden voortgezet in de beroepsfase.

- Mediationcheck door de griffie als eerste stap zorgt ervoor dat in deze schakel van de keten opnieuw zo vroeg mogelijk zaken waar een oplossing kan worden bereikt, worden uitgefilterd. De (griffie van de) rechtbank kan zaken selecteren voor mediation, en partijen hierover informeren. Dit gebeurt in de praktijk ook.
- De (Awb-)wetgever kan benadrukken dat schikkingsonderhandelingen en mediation onder omstandigheden betere alternatieven voor rechtspraak vormen: sneller, finaler, duurzamer en goedkoper.

B. Screenen van beroepen bij binnenkomst.

- Wat is er aan de hand en wat voor actie is nodig?
- Gevolgd door differentiatie naar aard van de zaak, bijvoorbeeld door een zitting naar voren halen, of juist geen zitting te houden.

C. Slimme regie op 'massazaken'.

- Met enige regelmaat bestaat veel verzet tegen de uitleg die een bestuursorgaan aan een bepaald wettelijk voorschrift geeft. Momenteel is het nodig om tegen elke beschikking die berust op de betwiste uitleg, in actie te komen, teneinde te voorkomen dat deze beschikking rechtens onaantastbaar wordt. Hierbij speelt een rol dat art. 4:6 Awb strenge eisen stelt aan zogeheten 'herhaalde aanvragen', en in dit kader de uitleg die de hogerberoepsrechters aan het begrip 'nieuwe feiten of gewijzigde omstandigheden' geven.
- Als onder dit begrip ook nieuwe jurisprudentie – met name uitspraken waarin de hogerberoepsrechter 'omgaat', is al veel winst te boeken. Deze winst wordt nog groter als het bestuursorgaan potentiële belanghebbenden proactief en vroegtijdig informeert over proefprocedures – bijvoorbeeld via internet – en daarbij aangeeft elke beschikking die bij nader inzien onjuist blijkt te zijn, te zullen terugnemen en eventueel vervangen. Zo'n gedragslijn voorkomt niet alleen procedures "ter behoud van rechten", maar ook slepende geschillen over de reikwijdte van art. 4:6 Awb in gevallen waarin geen bezwaar is gemaakt (wegens de toen geldende jurisprudentie). In fiscale zaken heeft men al ervaring met proefprocedures. Wat werkt is:
 - On hold zetten van lopende procedures door bestuursorgaan;
 - Bereid zijn om de positieve gevolgen van de uitspraak ook in de zaken die on hold zijn, te verwerken.

Men kan denken aan wijziging van de Awb, bijvoorbeeld het opnemen van een nieuw art. 4:6, tweede lid, Awb (met vernummering van het huidige tweede lid tot het derde lid), waarin aan het begrip 'nieuwe feiten of gewijzigde omstandigheden' een ruime(re) betekenis wordt gegeven. Zo'n wijziging kan achterwege blijven als de hogerberoepsrechters hun interpretatie van art. 4:6 Awb aanpassen. Aanvullend kan gedacht worden aan een fonds, zodat proefzaken ook door een (ad hoc samen te stellen) team van specialisten kunnen worden gevoerd.

Onderdeel 7 Rechtsbijstandeffectrapportage met doorbelasting van kosten

Bij nieuwe wet- en regelgeving en wetwijzigingen:

- Maken van een business case met berekening van kosten voor rechtsbijstand, conflictdempende of conflictverhogende effecten en mate van vergroting of verkleining van de zelfredzaamheid van de burger;
- Doorbelasten van geraamde kosten van ondersteuning, rechtshulp en gesubsidieerde rechtsbijstand aan betreffende departement/instantie/organisatie;
- Harde uitvoerbaarheidstoets voordat wetgeving of procedures wordt geïmplementeerd: door de keten; in brede kring; ook op lager uitvoeringsniveau; 'second opinion'; verplichte toets door doorsnee-burger(-panel) die formulieren en procedures (papier/digitaal) beoordelen.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

- Er is geen zicht op het aantal aanvragen dat burgers doen. Evenmin is er zicht op het totaal aantal bezwaarschriften tegen besluiten van bestuursorganen, maar vermoedelijk loopt dat in de honderduizenden per jaar (zie het WODC-onderzoek naar de filterwerking van buitengerechtelijke procedures).
- Het aantal beroepszaken: 15.000 einduitspraken sociale verzekeringen (UWV: 10% na bezwaar in beroep); 5.000 einduitspraken ABW en studiefinanciering; (IB-groep: 1350 beroepszaken op 36.000 bezwaren); 6.000 Centrale raad van beroep. Nog concreter: bestuursrechtelijke zaken 2006 (CBS): 34.626.
- Aantal toevoegingen in 2007: 75.205 (excl. asielzaken).

- In geld gaat het om 75.1 miljoen euro aan rechtsbijstand.
- "Massaschades" in het bestuursrecht: het WAO-schattingsbesluit betrof zo'n 30.000 zaken.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

"Wat zijn de effecten van de verbetering voor de directe partijen, potentiële partijen en hun directe omgeving? Qua kosten, bestede tijd, snelheid? Wat betreft kwaliteit van het proces en kwaliteit van de uitkomst zoals zij die zullen ervaren?"

Aanvraagondersteuning doet de foutmarge dalen en leidt tot:

- Minder tijd, kosten en irritatie voor de burger, en meer tevredenheid;
- Meer processuele kwaliteit door sneller en persoonlijker aanvraagproces;
- Betere besluiten en minder onterechte afwijzingen;
- Hogere acceptatie van het besluit omdat bij het invullen al vragen gesteld kunnen worden en verwachtingen kunnen worden gemanaged en daardoor minder conflicten;
- Minder ondergebruik van voorzieningen.

De "Andere aanpak" na ontvangst bezwaar:

- Versterkt het vertrouwen in een (overheids)orgaan, hetgeen mensen in de toekomst minder snel geneigd maakt om bezwaar in te stellen;
- Zorgt voor beter passende oplossingen;
- Minder bezwaar- en beroepsprocedures;
- En dus minder toevoegingen.

Een recent onderzoek geeft inzicht in de kostenbesparingen van het gebruik van mediationvaardigheden bij overheden (waaronder het UWV en een 5-tal andere instanties). Het was een onderzoek in opdracht van het Programma Administratieve Lastenverlichting Burgers i.s.m. de Regiegroep Regeldruk, uitgevoerd door Nederlands Mediation Instituut en Sira Consulting B.V., Den Haag, april 2008.

Reductie tijdsbesteding burgers en bedrijven	23%
Verhoging klanttevredenheid	20%
Reductie kosten bij overheidsinstanties	27%
Indicatie voor reductie doorlooptijden (UWV)	met 1/3
Verhoging arbeidstevredenheid	20%
Indicatie van aantal ingetrokken bezwaarschriften (gemiddelde)	33%

Het bovengenoemde onderzoek geeft een indicatie van de trendbreuk die de proactieve aanpak teweeg kan brengen. Overheidsinstanties die proactief met problemen en conflicten omgaan dragen aantoonbaar bij aan kwaliteitsverhoging en kostenreductie. Naast tijdsbesparing bij burgers (23%) en overheid (mogelijk met 1/3), verhoging van klanttevredenheid / arbeidstevredenheid (beide 20%) en een kostenbesparing bij de overheid (27%) laat het onderzoek zien dat in (gemiddeld) 33% het bezwaarschrift wordt ingetrokken. Dit percentage betekent op zich niet dat het aantal toevoegingen eveneens met 33% zal dalen, alhoewel de daling in het aantal toevoegingen in WW-zaken 34% betrof. Het is wel waarschijnlijk dat door de proactieve aanpak minder toevoegingen hoeven worden afgegeven. Ook valt te verwachten dat de proactieve aanpak ook een reducerend effect zal hebben op het aantal beroepzaken. Hieronder is op basis van 2 voorbeeldscenario's een inschatting gemaakt van de mogelijke besparingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand die een PROACTIEVE

GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID met zich mee kan brengen. De inschatting betreft de 3 rechtsgebieden waarvoor veel toevoegingen worden afgegeven.

sociale voorzieningen	huidige toevoegingen	minder zaken	besparing mio(aanname: kosten toevoeging 999,-)
bij oplossingspercentage 25%	24.628	6.157	6.1
bij oplossingspercentage 10%	24.628	2.462	2.4

sociale verzekeringen	huidige toevoegingen (minus WW)	minder zaken	besparing mio(aanname: kosten toevoeging 999,-)
oplossingspercentage 25%	13.267	3.316	3.3
bij oplossingspercentage 10%	13.267	1.326	1.3

Vreemdelingenzaken	huidige toevoegingen	minder zaken	besparing mio(aanname: kosten toevoeging 999,-)
oplossingspercentage 25%	26.087	6.521	6.5
oplossingspercentage 10%	26.087	2.608	2.6

Wel moet ermee rekening worden gehouden dat de introductie van een pro-actieve aanpak behoorlijke investeringen met zich meebrengt. Denk daarbij aan opleidingen (bijv. mediation-vaardigheden) en coachingstrajecten, aanpassingen in de organisatie, wijziging werkprocessen etc. De cijfers van reeds in gang gezette trajecten laten echter zien dat deze investeringen zichzelf terugverdienen.

Andere te verwachten effecten zijn:

- Het belasten van de overheidsinstantie met het begeleiden van de aanvraag kan met zich meebrengen dat er beter nagedacht wordt over nut en noodzaak van een aanvraagformulier. Het inrichten van complexe aanvraagprocedures leidt direct tot een extra belasting (frontoffice) voor de betreffende instantie zelf;
- Kwaliteit van proces en uitkomst stijgt echter ook voor de overheidsinstantie: geen noodzaak meer voor overheden om aanvullende gegevens te vragen, wat bellen of brieven schrijven scheelt; stimuleert lerende organisatie;
- Mogelijk 'frontloading' van kosten door snellere inzet JL, SRW of andere (rechts)hulp, maar de kosten gaan mogelijk voor de baat uit doordat toevoegingen kunnen worden voorkomen.
- Rechtshulp die in de oplossingsgerichte aanpak mee wil als dat gekoppeld wordt aan vermindering van bureaucratie van toevoegingen.
- Vroegtijdige signalering en slimme regie op "massazaken".

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Sommige onderdelen van het verbetervoorstel kunnen op korte termijn, zoals

- Ondersteuning burger;
- Prikkels op rechtshulp;
- Invoeren rechtsbijstand-effectrapportage.

Andere onderdelen op middellange termijn:

- Andere aanpak na ontvangst bezwaar;
- Beroep.

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Het verbetervoorstel sluit aan bij al gaande ontwikkelingen (Programma Administratieve lasten burger, Nationale Ombudsman, Mediation naast rechtspraak), maar niet ieder bestuursorgaan hanteert een proactieve aanpak. Justitie kan naar andere departementen en/of overheidsorganen signaleren maar niet regisseren.

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met kernvoorstel WG 3.2 PROCESKOSTENVEROORDELING OVERHEID. Er is bovendien samenhang met WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN, WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE, WG 5.7 VROEGE ZITTING, WG 5.14 BEHEERSING JURIDISCHE LASTEN ROND INVOERING WETTEN en WG 5.15 ADMINISTRATIEVE LASTEN TOEVOEGINGEN. Het past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER:

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES Beter contact tussen burger en overheid en verwachtingenmanagement werkt preventief en versterkt het probleemoplossend vermogen;
- Strategie 2 VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN Inzet van instanties zelf, eerstelijnsvoorzieningen als JL en SRW en zelfs vrijwilligers;
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS Vroeghulp vóór in de keten voorkomt problemen verderop, beheersing van lasten door nieuwe en gewijzigde regelgeving;
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES Versnelling en versoepeling van het aanvraagproces, maatwerk in procedures.

Achtergrondinformatie

Achtergronden bij eerdere uitwerkingen

Eerdere concepten van het voorstel zijn te raadplegen op:

- WG 3.1 ONDERSTEUNING BURGER (zie ook voor cijfers over aantal contacten jl)
- WG 3.3 KLANTGERICHT WERKEN
- WG 3.4 TOETS WETGEVING EN PROCEDURES
- WG 3.5 VERBETER DE AWB
- WG 3.6 STIMULEER PROACTIEF HANDELEN
- WG 3.7 FILTER OP ONNODIGE PROCEDURES
- WG 3.9 PRIKKELS OP ADVOCATEN
- WG 3.10 PRIKKELS OP RECHTERLIJKE MACHT
- WG 3.12 CONFLICTCODE VOOR DE OVERHEID

- WG 3.13 MASSAZAKEN

Achtergrond bij prikkels op rechtshulp: Het is weliswaar mogelijk om een adviestoevoeging te declareren maar dan worden vaak nadere vragen door de Raad voor Rechtsbijstand gesteld in de zin van: "waren die werkzaamheden nu werkelijk noodzakelijk?" Ook worden uitsluitend uren vergoed waarin sprake is van juridische werkzaamheden. Dat is vreemd, want mediators worden ook betaald voor niet strikt juridische werkzaamheden. Om de advocaat te stimuleren volwaardig mee te werken aan schikkingen in dit type procedures moet die regel geliberaliseerd worden. De invoering van Vivalt heeft een deel van de papieren rompslomp bij het aanvragen van een toevoeging verminderd. Toch blijkt uit peilingen onder advocaten dat de grootste irritatie samenhangt met het bureaucratische proces. Dat kan oud zeer zijn; veel advocaten werken al jaren langer dan Vivalt jong is. Een meer steekproefsgewijze benadering zou wenselijk zijn. In de tussenfase (oprichting Juridisch Loket en invoering Vivalt) was de enkele doorverwijzing van het Loket voldoende om een toevoeging te verkrijgen; meer onderbouwing werd niet gevraagd. In het algemeen is de verhouding tussen advocaten en medewerkers Raad voor Rechtsbijstand een schriftelijke. Een simpel telefoontje zou wonderen kunnen doen.

Vragen voor uitwerking

"Vragen die beantwoord zullen moeten worden bij de verdere ontwikkeling van het voorstel."

- Invulhulp: het moet duidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor het invullen (burger zelf of persoon die invult).
- De haalbaarheid en de consequenties van maatregelen m.b.t het houden van vroege zittingen, regiezittingen, het uitbreiden van de rol van de griffie etc. zullen op organisatorische / financiële / capacitaire consequenties voor de rechtspraak moeten worden onderzocht.
- De bezwarenassistent (zie onderdeel 2) mag de burger niet van zijn rechten afhouden; hetzelfde geldt voor proactief bellen.

Historie

Studies en verdere kennis

- In de Menukaart Bezwaarschriften 2007 worden veel best practices beschreven:
- WODC onderzoek naar de filterwerking van buitengerechtelijke procedures (Van Erp & Klein Haarhuis 2006).
- Onderzoek in opdracht van het Programma Administratieve Lastenverlichting Burgers i.s.m. de Regiegroep Regeldruk, uitgevoerd door Nederlands Mediation Instituut en Sira Consulting B.V., Den Haag, april 2008;
- Methode Overijssel, bouwen aan vertrouwen. De inzet van mediation en mediationvaardigheden, geschreven door mr. A.M. de Koning en mr. J. Brouwer, 2008 (NMI kennisreeks);
- Samen werken aan de oplossing voor het bezwaar, UWV 2005;
- Project Mediation bij de Belastingdienst.

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Ja. De mogelijke besparing op de gesubsidieerde rechtsbijstand op middellange termijn ligt tussen de 10 - 30 miljoen euro. Daarbij komt een aanzienlijke kwaliteitsverhoging en kostenvermindering (m.n. tijd) voor de burger en een aanzienlijke kwaliteitsverhoging en kostenvermindering voor de overheid. Er zijn echter ook investeringen te verwachten: meer inzet van JL, SRW en scholing en organisatiekosten voor overheidsinstanties.

Scorekaart

Scorekaart WG 3.1 PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal	++				
B.1 Impact op procedurele kwaliteit	++				
B.2. Kwaliteit uitkomsten	++				
B.3 Kosten	++				
B.4 Neveneffecten	++				
B.5 Proportionaliteit	++				
C. Haalbaarheid		+			
D. Invoeringslasten		+			

WG 3.2 Proceskostenveroordeling overheid

Inleiding

Kern van het voorstel

De proceskostenveroordeling voor bestuursorganen per punt (€ 322) wordt opgetrokken naar € 450 en vervolgens jaarlijks geïndexeerd.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

Het huidige tarief voor proceskostenvergoeding dat een bestuursorgaan moet vergoeden bij een gegrond bezwaar of beroep dekt niet de kosten van een toevoeging. Het Besluit proceskosten bestuursrecht geeft daardoor onvoldoende prikkels aan bestuursorganen om bij de besluitvorming mede rekening te houden met kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand die door onrechtmatige en/of onzorgvuldige besluiten worden veroorzaken.

Onderdeel 1 'Vervuiler' betaalt

- De proceskostenvergoedingen zijn sinds de invoering van de Awb in 1994 hetzelfde gebleven. Dit betekent dat er momenteel een behoorlijk gat zit tussen de door de advocaat van de wederpartij ontvangen toevoegingsvergoeding (ca. € 1000), en de door de verliezende partij te betalen proceskostenvergoeding (in de regel ca. € 650).
- Het verbetervoorstel houdt in dat bestuursorganen bij een gegrond bezwaar of beroep voortaan de volledige kosten van de toevoeging moeten vergoeden. Dit kan door in het Besluit proceskosten bestuursrecht de waarde per punt op te trekken naar;€ 450 (en dit jaarlijks te indexeren) en die met de toevoegingsvergoeding te verrekenen.
- Op deze manier worden onzorgvuldige (onverschillig, etc.) besluiten 'afgestraft' en worden bestuursorganen geprikkeld tot zorgvuldige besluiten.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Op tenminste 15.000 zaken met een proceskostenveroordeling die tussen de 322 tot 644 euro ligt. Een toevoeging in een bestuursrechtelijke zaak kost 982 euro inclusief btw. Het aantal zaken is gebaseerd op onderstaande informatie:

- het aantal toevoegingen per jaar in reguliere bestuursrechtelijk zaken is ca. 45.000;
- bij uitvoeringsinstellingen van sociale verzekeringen worden jaarlijks gemiddeld ruim 10 000 bezwaarschriften gegrond verklaard, waarbij de bezwaarde zich heeft laten bijstaan door een rechtsbijstandverlener. In ongeveer de helft van deze gevallen vindt een hoorzitting plaats (bron ..);
- het aantal gegrond verklaarde beroepen 36% (CBS 2006: 34.626 uitspraken waarvan 12.551 gegrond);

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Het voorstel leidt tot:

- aanvankelijke lastenverzwaring voor bestuursorganen (in een gemiddelde gegronde zaak € 350);
- te verwachten verbeteringen in de besluitvorming met positieve effecten voor burgers en leereffecten voor bestuursorganen;

- verbeterde verantwoording doordat kosten van 'verliezen' in de financiële verantwoording zichtbaar worden, bijvoorbeeld in combinatie met aanvullende maatregelen zoals een jaarlijkse rapportageplicht over proceskostenveroordelingen (door de Rekenkamer, de bezwaarschriftencommissie, etc.);
- een vermindering van de post gesubsidieerde rechtsbijstand (extra bate van ca. € 1.2 miljoen per jaar v.w.b. de bezwaarzaken).

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Er zijn geen andere effecten te verwachten.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Het voorstel vergt aanpassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht. Dit kan op korte termijn (< 1 jaar).

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Welke ontwikkelingen bij ketenpartners (rechtspraak, advocatuur, loket, anderen) gaan al in deze richting? Wetsvoorstellen? Waar liggen de verbindingen met hun strategie en beleid? Bij welk justitiebeleid sluit het voorstel aan? Bij welke trends in de markt? Bij welke experimenten of ontwikkelingen?

Geen relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners.

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met kernvoorstel WG 3.1 PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID, wat betreft de combinatie met positieve prikkels voor de overheid en kernvoorstel WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN, wat betreft het prikkelsysteem dat werkelijke kosten aan veroorzakers doorberekent.

Het voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER: strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES.

Achtergrondinformatie

- In bezwaarzaken kunnen de Raden voor Rechtsbijstand op grond van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand een proceskostenvergoeding verrekenen met de toevoegingsvergoeding die aan de advocaat wordt uitbetaald.
- In 2007 leverde dat ca. € 3.2 miljoen op. Indien genoemd bedrag van € 322 wordt verhoogd naar bijvoorbeeld € 450, levert dat een extra bate op van ca. € 1.2 miljoen.
- In beroepszaken komen via de griffies jaarlijks circa € 4 mln. aan proceskostenveroordeling binnen. Helaas is er verder geen onderscheid te maken in zaaksoorten of iets dergelijks, dus ook geen onderscheid in civiel en bestuur.
- Nog onbekend is dus hoeveel extra baten de gerechten zouden incasseren bij aanpassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht.
- Onderstaand een overzicht van wat de Raden voor Rechtsbijstand aan proceskostenveroordelingen in mindering brengen op de vergoeding. B= bestuur, C= Sociale voorzieningen, D= sociale verzekeringen en V= vreemdelingen- en asielrecht.

2004	Bedrag	% gedeclareerd
B	51.773	88
C	492.835	92
D	815.007	91
V	1065.477	89

2005	Bedrag	% gedeclareerd
B	59.740	87
C	873.543	92
D	916.462	89
V	995.321	88

2006	Bedrag	% gedeclareerd
B	64.517	81
C	1.158.077	87
D	937.383	84
V	986.905	79

Vragen voor uitwerking

Hoeveel extra baten incasseren de gerechten bij aanpassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht?

Historie

Neen. De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures is in 2005 geëvalueerd (Kamerstuk 2004-2005, 27024, nr. 17). Indexering van het forfaitaire tarief in verband met het niet-kostendekkend zijn van de proceskostenvergoeding is niet aan de orde geweest.

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Ja. Het bezuinigingspotentieel van het voorstel op de gesubsidieerde rechtsbijstand is weliswaar relatief gering (1.2 miljoen per jaar v.w.b. bezwaarzaken; een onbekende opbrengst v.w.b. de beroepszaken) maar op korte termijn en betrekkelijk eenvoudig te realiseren. De prikkel op bestuursorganen kan tot kwalitatief betere besluiten voor burgers leiden en tot leereffecten bij overheidsinstanties, zeker als de maatregel in combinatie WG 3.1 PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID wordt uitgevoerd. Tijdens de slotconferentie scoorde het verbetervoorstel neutraal op procedurele kwaliteit, uitkomstkwaliteit en aantrekkelijkheid voor professionals, en hoog op invoeringslasten, politieke aantrekkelijkheid en bezuinigingspotentieel overheid.

Scorekaart

Scorekaart WG 3.2 Proceskostenveroordeling					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal		+			
B.1 Impact op procedurele kwaliteit		+			
B.2. Kwaliteit uitkomsten		+			
B.3 Kosten		+			
B.4 Neveneffecten		+			
B.5 Proportionaliteit		+			
C. Haalbaarheid	++				
D. Invoeringslasten	++				

WG 5.1 Kennis en vaardigheden probleemoplossing

Inleiding

Kern voorstel

Kennis over de wijze waarop veel voorkomende problemen kunnen worden opgelost kan veel beter worden verspreid.

Die kennis zal vooral moeten worden aangeboden/beschikbaar moeten zijn op de momenten dat mensen problemen gaan ervaren.

Onderdeel 1: Welke kennis?

Het gaat daarbij om kennis over:

- Gebruikelijke problemen in bepaalde relaties.
- Vraagverheldering
- Proces van oplossing: hoe te bespreken.
- Gebruikelijke oplossingen.
- Tarievenboekje: wat kost welke stap ongeveer?

Onderdeel 2: Hoe verspreiden?

Manieren om die kennis te verspreiden:

- Folders (VROM voorbeeld)
- Loket
- Websites (mogelijk niet voor minder vaardigen) zoals Rechtwijzer.
- Plaatsen waar standaardproblemen langskomen: advocatuur, artsen, vakbond, politie
- Op momenten waarop rechtsproblemen kunnen ontstaan: echtscheidingsvoornemen, zie ook WG 1.2 VOORFASE: INFORMATIE EN BEGELEIDING, in brieven met afwijzende beschikkingen, zie ook WG 3.1 PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID.

Zie WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT voor kennis over de normen, richtlijnen en criteria die kunnen helpen om zelf een oplossing te vinden.

Effecten

De Engelse Taskforce on Public Legal Education heeft onderzoek gedaan naar de kosten van onopgeloste of niet goed opgeloste problemen tussen mensen. Men komt voor Engeland op 3 tot 4 miljard Pond per jaar.

De effectiviteit van voorlichting en informatievoorziening daarop is moeilijk meetbaar. De commissie beschrijft de waarde daarvan als volgt:

- "PLE provides people with awareness, knowledge and understanding of rights and legal issues, together with the confidence and skills needed to deal with disputes and gain access to justice. Equally important, it helps people recognise when they may need support, what sort of advice is available, and how to go about getting it.
- PLE has a further key role in helping citizens to better understand everyday life issues, make better decisions and anticipate and avoid problems. Capable citizens are better equipped to

take the sort of preventive action that avoids escalation and crises. Earlier settlement of disputes, especially before formal stages are reached, is less consuming of resources overall.

- PLE can also show how the law treats people fairly – and when it does not. Perceptions of fairness and equality help build community cohesion and mutual trust between groups, and reduce social exclusion.
- PLE supports the access to justice goals of government, of the legal and education professions, and of the not-for-profit advice sector.
- PLE helps meet MoJ goals as well as those of Department of Communities and Local Government to reduce social exclusion and increase community capacity to make decisions. PLE benefits the Department of Trade and Industry commitment to work with vulnerable employees, and the focus of the Social Exclusion Task Force on rights, responsibilities and empowerment. PLE will be crucial in the new CEHR's drive for equality and human rights."

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Uit de cijfers van het juridisch loket blijkt dat meer dan een derde via internet met het loket in contact komt en ook de site gebruikt om informatie te zoeken. 12% van de gebruikers van het juridisch loket weet vaak of soms problemen op te lossen met deze informatie.

Wat is het bereik van de verbetering?

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

De effecten van informatieverstrekking (bijvoorbeeld via internet) kunnen onder meer de volgende zijn:

- Meer zelfoplossing. Nu al 12% van de gebruikers van loket doet dat, dit kan verder omhoog.
- Meer inzicht in problematiek, betere beslissingen over doorgaan/stoppen/voorstellen aanvaarden, gemakkelijker contact met rechtshulpverleners/rechters, meer gevoel van controle, en 'informational justice'.
- Meer voice in de relatie tot rechtshulp en andere professionals. Meer mogelijkheden om de kwaliteit van hun werk te beoordelen.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Meer informatie en meer voice kan voor professionals ook lastig zijn.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Geleidelijk, informatie moet goed getarget worden op de informatiebehoefte, dan worden getest, en dan aanslaan bij het publiek, waarvan een steeds groter aandeel deze informatie zal gaan gebruiken.

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Blijkens de concept monitor rechtsbijstand 2008 wordt de web informatie van het loket zeer intensief gebruikt, en goed gewaardeerd. De helft van de klanten is via internet en/of telefoonboek bij het Juridisch Loket terecht gekomen: respectievelijk 37% en 12%. Ook hier speelt het sociale netwerk een belangrijke rol (22%). De combinatie van eerst via familie, vrienden en bekenden en vervolgens via internet komt het meeste voor.

Voorbeelden zijn de CONSUWIJZER, ANWB RECHTSHULP en VERKEERSONGEVAL.NI. Hier kunnen consumenten/slachtoffers zien wat hun rechten zijn en wat ze kunnen/moeten doen. Er is op dit punt sterke samenhang met WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT,

omdat zowel kennis op het gebied van het materiële recht als kennis op het gebied van probleemoplossing wordt overgedragen. Hieronder staan de specifieke ervaringen van de ANWB op dit vlak.

Ervaringen ANWB

De ervaringen van de ANWB zijn dat het aantal telefonische rechtshulp vragen afgenomen is naarmate er meer juridische informatie op ANWB.nl gezet is. Bovendien zijn de telefonische en e-mail vragen veel gericht. Leden hebben vaak eerst al onze pagina's op ANWB.nl gelezen en komen dan met gerichte vragen. Wij hebben inmiddels 1.5 miljoen pageviews per jaar op de juridische pagina's van ANWB.nl

Op de pagina van de consumentenautoriteit zijn de aantallen pageviews en telefoongesprekken te vinden van de consuwijzer.

In telefoongesprekken met onze leden blijkt vaak dat er of onvoldoende bewijs is, of het belang te klein om door te zetten of dat een procedure te tijdrovend is. Dat voorkomt vaak een stap naar de rechter. Een ander voordeel van goede informatie is dat consumenten dan beter het gesprek met de ondernemer aangaan en weten wat wel en niet haalbaar of reëel is.

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met WG 1.2 VOORFASE: INFORMATIE EN BEGELEIDING en WG 3.1 PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID die een uitwerking zijn van dit voorstel. Zie ook WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT voor de aansluitende kennis over de normen, richtlijnen en criteria die kunnen helpen om zelf een oplossing te vinden.

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES
- Strategie 5 TOEGANKELIJK MAKEN VAN NORMEN EN CRITERIA

Achtergrondinformatie

Inspiratie kan worden opgedaan bij het werk en de website van de [<http://www.pleas.org.uk/> Engelse Taskforce Public Legal Education].

Vragen voor uitwerking

Historie

Eigenlijk is dit een eigentijdse invulling van de codificatiegedachte.

Studies en verdere kennis

Uit de Jaarrapportage van het Juridisch Loket ten behoeve van de Raad voor de Rechtsbijstand blijkt dat er in 2007 in totaal 345.179 (maandelijks unieke) bezoekers zijn geweest van de website. Deze bezoekers hebben 1.473.538 pagina's geraadpleegd. Ruim een derde van de ondervraagden heeft al eens gebruik gemaakt van de website van het Juridisch Loket. Bijna twee derde van deze websitebezoekers deed dit één of twee keer. Het is niet verrassend dat met name de emailklanten gebruik maken van de website (85% van deze groep zegt tenminste eenmaal gebruik te hebben gemaakt van de website) en dat de baliegebruikers dat juist minder vaak doen (27%).

Op de vraag of men al eens met behulp van de site een juridisch probleem heeft opgelost antwoordt 3% met 'ja, vaak' en 9% met 'ja, soms', terwijl 87% van de websitebezoekers aangeeft dat dit tot nu toe nog

nooit het geval is geweest. Als men er wel in is geslaagd de vraag te beantwoorden met behulp van de website, dan kostte dit doorgaans niet veel moeite (26 van de 31 respondenten geven dit aan).

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Ja, het vergt weliswaar een investering, maar vergroting van het zelfoplossend vermogen levert snel veel op. Als 2% meer mensen het probleem zelf oplossen, en als 2% meer mensen het probleem dankzij de informatie eerder oplossen (zeg met de helft van de ketenkosten), dan nemen de ketenkosten met 3% af. Op totale ketenkosten in de orde van €800 miljoen, waarvan 400 miljoen rechtsbijstand, is dat 24 (12) miljoen Euro (pas echter op met dubbeltellingen met andere voorstellen).

Omdat er ook investeringen mee zijn gemoeid: initieel wellicht enkele miljoenen, daarna onderhoud, worden de invoeringslasten in de tabel negatief genoemd. Bij de scores moet worden bedacht dat invoeringslasten vooral ontwikkelkosten zijn. Haalbaarheid is groot omdat geen wetswijziging nodig is. Wel is er bereidheid nodig om kennis te delen.

Scorekaart

Scorekaart WG 5.1 Kennis en vaardigheden probleemoplossing					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal		+			
B.1 Impact op procedurele kwaliteit		+			
B.2. Kwaliteit uitkomsten		+			
B.3 Kosten	++				
B.4 Neveneffecten			0		
B.5 Proportionaliteit	++				
C. Haalbaarheid		+			
D. Invoeringslasten				-	

WG 5.2 Probleemoplossende route aantrekkelijk maken

Inleiding

Kern voorstel

Samen oplossen, voorafgaand of in een procedure, wordt bevorderd door een serie van maatregelen. Wat partijen moeten betalen, en de vergoedingen voor alle procesdeelnemers worden zo aangepast dat samen oplossen wordt gestimuleerd. Voor kostbaardere manieren van conflictoplossing worden meer van de werkelijke kosten doorberekend.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

In de werkgroepbijeenkomsten zijn de volgende knelpunten genoemd, waarvoor dit verbetervoorstel een oplossing kan bieden.

- Beperkte bijdrage juridische benadering aan oplossing werkelijke probleem
- Prikkelen gesubsidieerde rechtsbijstand en rechtsbijstandsverzekeringen de probleemeigenaren (en belanghebbenden) wel op de juiste manier om het werkelijke probleem op te lossen?
- We moeten breder kijken door ons meer te richten op emoties, vaardigheden en de bijbehorende kennis. Psychologie en mediationvaardigheden horen standaard in de gereedschapskist van de advocaat te zitten, hetgeen nu niet altijd het geval is.
- Escalerende werking van juridische stappen c.q. inschakeling van juridische bijstand. Vanaf dat moment hebben partijen probleem uit handen gegeven, praten ze niet meer met elkaar en komt focus te liggen op juridische standpunten;
- Als partijen eenmaal de juridische weg hebben gekozen en niet meer met elkaar praten zijn ze niet meer in staat zelf en samen met de ander ervoor te kiezen als nog met elkaar in gesprek te komen en daar eventueel hulp voor in te schakelen, ook al is de behoefte latent aanwezig. Angst voor gezichtsverlies, bang dat een voorstel tot uitpraten overkomt als een zwakgebod, door opstelling van de andere partij geen vertrouwen dat een gesprek nog zin heeft.

Onderdeel 1: Uitpraten

Uitpraten is normaal. De meeste geschillen worden in onderling overleg uitgepraat, door bemiddeling opgelost, door rechtshulpverleners geschikt of in (zoals de Duitsers zo mooi zeggen:) een Rechtsgespräch tussen partijen en de rechter zo verhelderd dat snel een goede beslissing kan volgen. Dit gesprek goed laten verlopen, is een belangrijke manier om de kosten van rechtspraak en geschiloplossing te verminderen. Uitpraten (samenwerken) moet aantrekkelijker zijn dan eenzijdig procederen.

Wat wordt met uitpraten bedoeld:

- Praten op basis van belangen van partijen
- Communicatiestoornissen verhelpen
- Gericht op oplossingen voor het werkelijke probleem
- Die aansluiten bij de materiële rechtsposities (of – als die onzeker zijn – van een redelijke inschatting daarvan)
- In constructief overleg. Zoals in de Kabinetsreactie op de Fundamentele Herbezinning Procesrecht staat: coöperatief, vanuit een eigen verantwoordelijkheid voor een oplossing.
- Met een neutrale inschatting/beslissing over die elementen waar partijen geen overeenstemming over kunnen bereiken.
- Praten over / benoemen van belangentegenstellingen.

- Bij scheidingszaken gaat het ook om 'de scheidingsmelding'. Een wezenlijk gesprek over de beëindiging van de partnerrelatie (de emotionele aspecten) alvorens onderhandeling plaats vindt over de zakelijke en juridische aspecten rond de echtscheiding. Uitpraten moet ertoe leiden dat beide partijen het onvermijdelijke hebben begrepen en geaccepteerd en het verdriet van de (naderende) scheiding hebben verwerkt.
- Uiteraard kan uitpraten ook ertoe leiden dat partijen geheel afzien van de scheiding. Dat zou een mooi resultaat zijn maar niet het primaire doel van dit voorstel.
- Vervolgens gaat het daar om het constructief overleg over de zakelijke en juridische gevolgen van de scheiding.

Dit uitpraten kan gebeuren in verschillende fases, waarbij het verschillende accenten kan krijgen:

- Tussen partijen zelf
- Nadat één van de partijen hulp heeft gezocht bij het loket of bij een rechtshulpverlener
- Via een mediator
- Met behulp van rechtshulpverleners aan beide zijden
- Op de gang tijdens de zitting
- Op een zitting bij rechter, bezwaarprocedure, of bij geschilcommissie
- In de vorm van regie over de procesafspraken die partijen en de rechter moeten maken als de zaak bij uitzondering complexer is (bijvoorbeeld getuigenbewijs of deskundigenbericht nodig heeft)

Onderdeel 2: Een setting voor uitpraten

Mensen kunnen niet worden gedwongen om uit te praten. Soms gaat dat echt niet meer. En ze hebben toegang tot de rechter.

Uitpraten kan wel aantrekkelijker worden gemaakt:

- Uitpraten wordt als de normale optie gepositioneerd, waardoor de drempel voor partijen in relatie tot hun wederpartij en de achterban om nog te praten lager wordt.
- Loket brengt mensen in contact, zie WG 5.5 LICHTE NEUTRALE INTERVENTIES.
- Voor standaardzaken krijgen mensen informatie over de kwesties die bespreking behoeven, zie WG 5.1 KENNIS EN VAARDIGHEDEN PROBLEEMOPLOSSING.
- En informatie over de wijze waarop die kwesties het beste kunnen worden besproken.
- En informatie over de oplossingen die voor deze kwesties gebruikelijk zijn via internet, zie WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT
- Voor mensen die het niet meer samen met de andere partij lukt: uitpraatvaardigheden van Loketmedewerkers/HBO juristen, sociaal raadsliden, mediators, advocaten, rechters
- Ook voor mislukte mediations moet aandacht blijven. In deze zaken moeten niet direct alle uitpraatvarianten definitief worden doorgestreept. Een uitpraatsetting voor mislukte mediations moet beschikbaar blijven, bijvoorbeeld via meditrage (mediation die doorloopt in arbitrage).
- Er is steeds een procesvorm gebaseerd op constructief uitpraten beschikbaar. Met een zitting waarop constructief naar oplossingen wordt gezocht, in aanvulling op wat partijen al hebben besproken/onderzocht. Partijen hebben dus ook de wetenschap dat men tegen redelijke kosten een neutrale interventie/beslissing kan krijgen als het gesprek vastloopt, zie ook WG 5.7 VROEGE ZITTING.

Onderdeel 3: Optie gezamenlijk procesdocument

Een partij kan dan het initiatief kan nemen om gezamenlijk een geschil voor te leggen in een document dat laat zien wat er speelt, waar partijen het over eens zijn, en wat de visies/voorstellen van ieder van hen zijn voor de punten waarop zij het niet eens zijn. Dit kan bijvoorbeeld bij echtscheiding, zie WG 1.3

ECHTSCHIEDINGSPLAN: EEN GOEDE REGELING VAN GEVOLGEN en ook WG 5.19 VASTE FORMATS EN STUKKEN.

Een dergelijk document kan dan worden aangevuld tot een overeenkomst als partijen er alsnog samen uitkomen, en ook gemakkelijk worden opgenomen in een vonnis.

Zo'n document zou t.z.t. zelfs de hele keten kunnen doorlopen. Het zou kunnen beginnen als intakedocument door Loket, en geleidelijk kunnen doorgroeien naar een vonnis (in WERKGROEP 1: ECHTSCHIEDINGSKETEN is om de gedachten te bepalen zelfs de optie van een gezamenlijke wiki besproken waarin alle bij de procedure betrokkenen input kunnen leveren).

Onderdeel 4: Prikkel om uit te praten voor partijen

Verder kunnen de prikkels om uit te praten worden verbeterd. Uitpraten moet voor ieder van partijen bij iedere stap financieel en anderszins aantrekkelijker zijn dan eenzijdige acties op basis van rechtsposities in de procedure of afwachten. Dat kan bijvoorbeeld als voor eenzijdige acties de werkelijke kosten worden doorberekend.

Voor de probleemeigenaar/rechtzoekende moet het aantrekkelijker zijn om (met adequate hulp) weer een gesprek te hebben dan eenzijdig een procedure te starten. Voor de wederpartij ook. Dat betekent bijvoorbeeld de volgende differentiatie:

1. Bij samen oplossen zonder hulp rechter betaalt partij x % bijvoorbeeld (40%?) eigen bijdrage?
2. Bij hulp rechter (op basis van uitpraten ter zitting/gezamenlijk document) betaalt partij y % (bijvoorbeeld 60%?).
3. Bij beslissing op basis van uitpraten/gezamenlijk document (100%?).
4. Bij beslissing op tegenspraak (140%?), tenzij uitzondering (zie hierna).

Ook in het griffierecht kan zo worden gedifferentieerd:

1. Bij hulp rechter (op basis van uitpraten ter zitting/gezamenlijk document) betaalt partij y % (bijvoorbeeld 60%?).
2. Bij beslissing op basis van uitpraten/gezamenlijk document (100%?).
3. Bij beslissing op tegenspraak (140%?), tenzij uitzondering (zie hierna).

Voor de uitpraatvariant zou ook kunnen gelden dat die binnen een bepaalde gegarandeerde periode op zitting kan komen, zie WG 5.7 VROEGE ZITTING en/of tot een beslissing in eerste aanleg zal leiden.

Prikkels en vergoedingsregelingen zijn effectief als ze:

- niet alleen die partijen faciliteren die toch al bereid en in staat zijn uit te praten en/of daarbij zelf de hulp van neutrale derde in te schakelen, maar ook die partijen stimuleren die weliswaar latent de behoefte hebben tot uitpraten maar uit zichzelf die stap naar de andere partijen niet zomaar durven te zetten. (zie hiervoor onder knelpunten);
- ook de conflictueuze partijen tot coöperatief gedrag weten aan te zetten;
- niet alleen draagkrachtige partijen prikkelen tot coöperatief gedrag als gevolg van een kostenbatenafweging maar ook de gesubsidieerde doelgroep zover krijgen zonder dat waarborg van de toegang tot de rechter op basis van artikel 6 EVRM in het gedrang komt.

Prikkels zijn minder effectief of zelf contra-productief als ze:

- slechts symbolische pogingen tot uitpraten en/of samenwerken in de hand werken;

- apert onwillige partijen ruimte laten zich vooral te focussen op bewijs dat hun geschil niet geschikt is voor uitpraten, samenwerken of mediation, i.p.v. probleemoplossende route een serieuze kans te geven;
- vervolgens leiden tot frustratie, tijdsverlies, meer kosten en escalatie (een nog grotere verwijdering tussen partijen);
- op zichzelf weer extra formele procedures over procedures genereren;
- te veel sturen richting schikken en toegeven, wat naderhand weer leidt tot ontevredenheid c.q. vervolgon conflicten en/of nalevingsproblemen;
- de toegang tot het recht/rechter te veel beperken (voor o.a. de partij die zelf bereid is tot uitpraten maar andere partij niet in beweging krijgt en voor partij waarvoor hardheidsclausule geldt (zie onderdeel 7));

Onderdeel 5 Prikkel om uit te praten op rechtshulp en ketenpartners

Voor de rechtshulpverleners en anderen in de keten moet de samenwerkings/uitpraat route ten minste even aantrekkelijk zijn als een eenzijdige actie. Advocaten zijn bijvoorbeeld weliswaar vanuit hun functie partijdig, maar het behoort ook tot hun taken om hun cliënt eerst rond de tafel te krijgen met hun wederpartij en te proberen via uitpraten tot een oplossing te komen. In het huidige toevoegingsysteem wordt dergelijke rechtshulpverlening echter niet zo goed beloond als de 'hardere'; juridische hulpverlening. Advocaten zijn soms beducht voor een briefje achteraf van de Raad voor Rechtsbijstand, waarin over dergelijke uitpraatfacilitering kritisch wordt gevraagd of dit niet door een maatschappelijk werker gedaan had kunnen worden. Prikkel waarmee de uitpraatrouten aantrekkelijker gemaakt kunnen worden zijn bijvoorbeeld:

- Voor Loket is helpen contact leggen voor uitpraten/doorverwijzen naar uitpraathulp even aantrekkelijk als doorverwijzen naar hulp voor eenzijdige actie.
- Voor rechtshulpverleners is samen oplossen even aantrekkelijk als of aantrekkelijker dan procederen (bijvoorbeeld 65% van de procedeevergoeding voor oplossing, zoals in Duitsland). Het faciliteren van uitpraten wordt voortaan ook erkend als een van de taken van de advocaat en wordt ook als zodanig beloond via de toevoeging.
- Voor rechtshulpverleners is meewerken aan een constructieve procesvorm even aantrekkelijk of zelfs aantrekkelijker dan de rechter alles te laten beslissen. Geen extra vergoeding voor complicaties.
- Voor rechters/rechtbanken/rechterlijke macht is een oplossing bereiken (ter zitting of kort daarna in der minne) even aantrekkelijk of zelfs aantrekkelijker dan een beslissing/vonnis. Dit vereist kijken naar Lamicienormen en naar invloed op werklust en prestatiemeting rechters.

Steeds moet de beloning voor interventies richting uitpraten minus de kosten daarvan hoger zijn dan de beloning voor eenzijdig optreden minus de kosten daarvan (moet ook rekening worden gehouden met rechtshulpverleners met een minder goed gevulde portefeuille, op wie prikkels mogelijk anders werken?).

Onderdeel 6: Wie niet wil praten: doorberekening kosten achteraf of tariefdifferentiatie?

Kan naar de rechter om rechtspositie te laten vaststellen. Dit recht wordt de rechtszoekende / probleemeigenaar niet ontnomen, maar er kunnen wel prikkels worden ingebouwd om deze weg onaantrekkelijker te maken voor gevallen waarin de rechter achteraf van oordeel is dat uitpraten wenselijk zou zijn geweest.

Hoe/wanneer kan dit worden vastgesteld?

Denk bijvoorbeeld aan een vordering die de rechter voor zich krijgt, waarbij hij een belangenafweging moet maken, zoals in de huuropzeggingsgrond van art. 7:274 BW lid 1 sub f:

"Indien de huurovereenkomst een onzelfstandige woning betreft, die deel uitmaakt van de woning waarin de verhuurder zijn hoofdverblijf heeft, en de verhuurder aannemelijk maakt dat zijn belangen bij beëindiging van de huur zwaarder wegen dan die van de huurder bij voortzetting daarvan."

Weigert de verhuurder een poging om de zaak met de huurder uit te praten, dan zou de rechter dit als negatief aspect mee kunnen in de belangenafweging. Ook andere prikkels zijn mogelijk. Denk hierbij aan vergoedingen van werkelijk gemaakte kosten, verdubbelde griffierechten of verdubbelde liquidatietariefpunten. Bij familiezaken worden normaal gesproken de proceskosten 'gecompenseerd', wat wil zeggen dat beide partijen hun eigen kosten dragen. Daar gelden echter uitzonderingen voor, wanneer de ene partij de andere partij nodeloos laat procederen en/of op kosten jaagt. Zie M.A. Zon, *Proceskostenperikelen*, EB 2008/3, p. 43-51. Het eenzijdig niet willen uitpraten (zonder gemotiveerde goede reden) zou ook zo'n grond kunnen worden om toch een kostenveroordeling uit te spreken. In Engeland is dit reeds het geval, zo is te lezen in het artikel van P.A. Wackie Eysten, 'De afstraffende kostenveroordeling', *Tijdschrift voor Arbitrage* 2004, p. 168 e.v. In de Engelse praktijk kunnen rechters soms de kostenveroordeling inzetten om onredelijke weigeringen van mediation af te straffen.

Dit soort prikkels werden wel als moeizaam toe te passen ingeschat. Over dergelijke prikkels is ook gedacht bij WG 5.6 VERSTERKING PRIKKELS MEDIATION.

Een andere - waarschijnlijk aantrekkelijker - optie is om de partij die kiest voor een procedure zonder uitpraten (een klassieke procedure op tegenspraak zonder coördinatie tussen partijen) de werkelijke kosten van zo'n procedure te laten dragen, of een groter deel daarvan.

Bij zo'n tariefdifferentiatie is het wel zaak die te bepalen op basis van objectieve handelingen (procesinleiding en/of vervolgstappen) en die niet afhankelijk te stellen van de individuele opstelling van partijen. Voorkomen moet worden dat Raad voor Rechtsbijstand (in geval van vaststelling eigen bijdrage) of de rechter (in geval van vaststelling griffierecht) op basis van het individuele gedrag van (één van de)partijen het tarief moet bepalen, sancties moet opleggen.

Voor echtscheidingen zou dit bijvoorbeeld kunnen betekenen dat een procedure op gemeenschappelijk verzoek een lager tarief heeft, ook als in het gemeenschappelijk verzoek nog een aantal punten (waarover partijen het niet eens zijn geworden) open zijn gebleven. Dit kan ook voor andere zaken zo worden geregeld. Partijen die samen een zaak voorleggen, met daarin de door de rechter te beslissen geschilpunten en de punten waarover ze het al eens zijn benoemd, betaalt het lage tarief. Andere partijen betalen de werkelijke kosten van rechtspraak en rechtsbijstand.

Onderdeel 7: Wanneer uitpraten onwenselijk is

Soms kan uitpraten niet worden gevegd. Dan moet de betreffende partij op verzoek een lagere eigen bijdrage/griffierecht kunnen krijgen.

- Dreiging van geweld: Als in bovenstaand voorbeeld van de huuropzegging de huurder bijvoorbeeld de verhuurder heeft bedreigd of anderszins zwaar geschoffeerd, dan kan het teveel gevegd zijn om de verhuurder alsnog te dwingen tot uitpraten.
- Gebrek aan basaal uitpraat- en reflectievermogen. Zeer laag IQ of stoornissen.
- In gevallen waarin het scheppen van een precedent of het verkrijgen van een rechterlijke uitspraak an sich belangrijk is in de relatie tot andere partijen. Soms wil een wederpartij naar buiten bevestigd zien dat zijn merkenrecht geschonden is.
- Ook proefprocessen met duidelijke precedentwerking moeten mogelijk blijven (of mogelijk extra worden gesubsidieerd).
- In gevallen van spoed (bv. snel een rectificatie of verbod nodig). Maar: ook dan kan op een kortgedingzitting eerst geprobeerd worden om uit te praten.

Ook bij de uitwerking van deze hardheidsclausules is het zaak tot objectiveerbare redenen te komen. Voorkomen moet worden dat onwillige partijen zich vooral focussen op bewijs dat hun situatie (wel of niet) onder hardheidsclausule valt. Hier zou triage (door bijvoorbeeld Juridisch loket) een goede uitkomst kunnen bieden. Wie een lager tarief wil, moet dan wel eerst zijn zaak extern laten beoordelen (WG 5.4 Diagnose en triage). Is de uitkomst van de triage dat uitpraten niet mag worden verwacht (vanwege burn-out, laag IQ, gedragsstoornis, laag reflectievermogen, dreiging van geweld), dan krijgt die partij het lagere tarief. Als hij of zij niet wil uitpraten, ondanks dat bij de triage/diagnose is vastgesteld dat dat wel zou kunnen, dan staat de procedure op tegenspraak zonder coördinatie open, maar dan komt er geen subsidie.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Deze aanpak is in ieder geval toe te passen op:

- Echtscheidingsprocedures, zie de voorstellen van die werkgroep.
- Bestuursrechtelijke procedures over uitkeringen, zie de voorstellen van die werkgroep.
- Ontslag- en andere arbeidsconflicten
- Kwesties tussen bureaus

Ruwweg heeft dit betrekking op € 100/120 miljoen aan toevoegingsgeld en een bedrag in de zelfde orde van grootte aan inzet rechterlijke macht.

Waarschijnlijk is deze aanpak ook toe te passen op:

- Conflicten over de kwaliteit/verwachtingen van geleverde goederen en diensten (consumentenconflicten)

Consumentenzaken (koop- en dienstverlening) En mogelijk ook op:

- Andere civielrechtelijke geschillen
- Andere bestuursrechtelijke geschillen

Te zijner tijd valt ook te denken aan:

- Strafrechtelijke kwesties, waarin de nadruk ligt op de bepaling van een passende straf en maatregelen. Met name valt ook te denken aan de strafrechtketen (veelplegers) waar overleg over een goede combinatie van straf, zorg, begrenzing, behandeling tussen OM, verdachte, advocaat, reclassering wenselijk is.

Rekenvoorbeeld

Tijdens de derde bijeenkomst van de werkgroep algemeen is het volgende rekenvoorbeeld ontwikkeld voor de echtscheidingsprocedure. Daarbij is er van uitgegaan dat er één procedure komt waarin de echtscheiding zelf en alle echtscheidingsgevolgen worden geregeld. Het rekenvoorbeeld is gemaakt voor mensen met een inkomen tussen minimum en modaal in. De bedragen die hieronder staan vermeld, moeten uiteraard zorgvuldig worden bepaald. Misschien zijn ze nog wat zuinig. Aan de andere kant reflecteren ze ook dat de procedure sterk wordt vereenvoudigd en goed wordt gefaciliteerd.

Partijen hebben de keuze tussen een uitpraatvariant en een procedure op tegenspraak.

Uitpraatvariant: echtscheidingsplan als basis

In de uitpraatvariant leggen partijen in beginsel samen hun echtscheidingsplan aan de rechter voor. Dat is een goed gekeurd format (eigenlijk een soort convenant, gemeenschappelijk verzoek, en vonnis ineen). Daarbij worden partijen ondersteund met goede informatie. Zij kunnen ook hulp krijgen. Voor die hulp krijgen zij een scheidingsvoucher (ter waarde van bijvoorbeeld €1500, met een eigen bijdrage van bijvoorbeeld €200), dat ze naar keuze aan een mediator, ieder een eigen advocaat, of aan een gezamenlijke advocaat kunnen besteden.

Worden partijen het geheel eens, dan betalen ze een laag griffierecht dat de werkelijke kosten bij de rechtspraak dekt (bijvoorbeeld samen €300). Worden ze het niet geheel eens, zodat de rechter op sommige punten echt moet beslissen, dan betalen ze wat meer (bijvoorbeeld € 600). De advocaat/advocaten/mediator die het uitpraten heeft begeleid, legt ook het echtscheidingsplan met daarin de openstaande conflictpunten goed verwoord voor aan de rechter. Hij/zij krijgt hiervoor extra vergoeding uit het voucher, een bedrag dat de werkelijke kosten van de behandeling bij de rechtbank voor hem dekt, zodat er noch een prikkel bestaat om te snel een oplossing door te drukken, noch een prikkel om te snel kwesties aan de rechtbank voor te leggen (bijvoorbeeld €500).

Voor de nazorg (aanpassing alimentatie, omgangsregeling, toch nog conflicten over boedelscheiding) zou nog een extra vergoeding uit het voucher kunnen komen (bijvoorbeeld €500). Griffierecht wordt wederom door partijen betaald (bijvoorbeeld €500).

Procedure op tegenspraak

Komen ze uit op een klassiek procedure op tegenspraak, dan kan dat ook. Dan betalen partijen een aanzienlijk hogere eigen bijdrage voor hun eigen advocaat en voor griffierecht (bijvoorbeeld €2000 in het totaal). Voor de advocaat is de keuze tussen de uitpraatvariant en de procedure op tegenspraak zoveel mogelijk budgetneutraal (in de procedure op tegenspraak zou een toevoeging voor ieder van de advocaten bijvoorbeeld €1000 opleveren). Ook voor de Lamicievergoeding aan de rechtspraak geldt die budget-neutraliteit (bijvoorbeeld €1000).

Als dan nazorg nodig is, betalen partijen wederom een hoge eigen bijdrage en griffierecht (bijvoorbeeld €1500). Rechtspraak (bijvoorbeeld €800) en advocaten (bijvoorbeeld €800) krijgen lagere vergoeding dan voor oorspronkelijke procedure want kost ook minder.

Lasten in dit rekenvoorbeeld voor de overheid

Bij uitpraatscheiding €1300 aan voucher.

Als rechter moet beslissen bij uitpraatscheiding €1800 aan voucher.

Als ook nog nazorg nodig is €2300 aan voucher.

Bij procedure op tegenspraak €1000.

Als dan ook nog nazorg nodig is €1900.

Voor betalende partijen zullen de kosten geheel of vrijwel geheel doorberekend kunnen worden.

Ook als deze schattingen te optimistisch zijn (of de vergoedingen te zuinig) kunnen de gemiddelde kosten voor de overheid per echtscheiding in dit rekenvoorbeeld dus vermoedelijk naar een niveau onder de €2000. Dit kan worden vergeleken met nu ongeveer €3000-3500 gemiddeld per echtscheiding aan deze kosten.

Lasten in dit rekenvoorbeeld voor partijen

Alles uitpraten €500.

Uitpraten met hulp rechter €800

Als nazorg nodig is €1300 (maar gespreid over langere periode)

Op tegenspraak €2000.

Als na tegenspraak nazorg nodig is €3500 (maar gespreid over langere periode).

Huidige kosten voor partijen zijn rond €400 griffierecht voor ieder van de gevoerde procedures + eigen bijdrages (preciezer nagaan).

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Voor de mensen waarom het gaat betekent dit:

- Oplossingen die goed op hun belangen zijn afgestemd
- Minder schade aan relaties, belangen van derden zoals kinderen
- Aanmerkelijk lagere kosten

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Zo'n systeem goed laten werken, vergt het nodige qua ineen grijpen van verschillende maatregelen. Monitoring en flexibel bijsturen zijn wezenlijk.

- Bij mensen die nu tot uitpraten komen, waar ze anders geprocedeerd zouden hebben op tegenspraak, worden de lasten voor alle ketenpartners lager. Uitpraten wordt bovendien beloond door lage eigen bijdrage en bij uitpraten tijdens gerechtelijke procedure wordt beloond met lagere griffierecht.
- Bij mensen die na mislukte uitpraatpogingen alsnog tot een (vecht)procedure op tegenspraak komen, worden de totale lasten waarschijnlijk iets hoger voor de partijen zelf. Ook de overheid zal in deze zaken meer kosten maken, wanneer rechters naast het materiële geschil ook de procedurele gang van zaken in hun vonnis moeten meenemen, om eventuele kostensancties te bepalen. Deze extra kosten voor de overheid worden echter weer grotendeels door partijen overgenomen, wanneer ze in dit soort zaken meer griffierechten en eigen bijdrage moeten betalen.
- Uit bovenstaande punten volgt dat de uitpraatvariant minder totaalkosten oplevert, waarbij de tegenspraakprocedure meer kosten oplevert, maar waarbij die kosten wel bij de 'vervuiler' worden neergelegd en er dus een preventieve prikkel is om niet te vervuilen. De totaalkosten voor alle actoren zullen daarom waarschijnlijk dalen.
- Uitgepraten van conflicten leveren vaak een oplossing op die beter aansluit bij de belangen van beide partijen dan de juridische oplossing. Meer uitpraten betekent dus een betere kwaliteit van uitkomsten vanuit het perspectief van de probleemeigenaren (Zie ook het artikel van Tyler 1997, met name p. 877-879).

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Er staan nog enkele uitwerkingsvragen open en de termijn waarop het voorstel geïmplementeerd kan worden, hangt vooral af van het soort prikkels waarvoor gekozen wordt om partijen tot uitpraten te stimuleren. Is daar een wetswijziging voor nodig, dan duurt het langer dan wanneer alleen gesleuteld wordt aan bedragen die toch al ieder jaar aangepast kunnen worden. Naast deze formele aanpassingen, zal er ook geïnvesteerd moeten worden in de ketenmentaliteit zelf, om daarin alle neuzen meer in de richting van uitpraten te krijgen. Dit zal waarschijnlijk een geleidelijker proces zijn.

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

De schikkingpraktijk en de rechtspraakpraktijk bewegen meer en meer in de richting van gerichte probleemdiagnose en oplossing (familiezaken, arbeidszaken, letselzaken).

Binnen het project mediation naast rechtspraak wordt geëxperimenteerd met innovatieve zittingsaanpakken waarin probleemoplossing centraler staat.

Een voorbeeld van een gezamenlijk document is het Ouderschapsplan (mogelijk uit te breiden tot een Echtscheidingsplan).

De aanpak waarbij partijen beide visies vermelden, sluit ook nauw aan bij de substantieringsplicht in de civiele rolprocedure.

Voorts sluit dit aan bij de praktijk van mediators die in gespreksverslagen het geschil in kaart brengen.

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel is een kernvoorstel. Het hangt samen met veel andere voorstellen:

- WG 5.11 PASSENDE GRIFFIERECHTEN in de zin dat daar ook gedifferentieerd zou moeten worden naar de werklust die partijen voor de keten veroorzaken en oplossingen beter zouden moeten worden beloond.
- WG 5.1 KENNIS EN VAARDIGHEDEN PROBLEEMOPLOSSING en WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT maken het mogelijk dat mensen meer zelf doen, beter geïnformeerd naar rechtshulp en rechtspraak komen, net als WG 5.19 VASTE FORMATS EN STUKKEN VERLAGEN zij dus de kosten van werken voor rechtshulp en rechtspraak.
- WG 5.7 VROEGE ZITTING is wezenlijk omdat daardoor onderhandelingen niet eindeloos en kostbaar blijven voortslepen.
- WG 5.13 MONITORING EN BEHEERSING KETENKOSTEN is wezenlijk omdat het gaat om sturing van de keten als geheel: men maakt en breekt het werk voor elkaar.
- WG 5.6 VERSTERKING PRIKKELS MEDIATION is als het ware een voorstel versterking prikkels van de geschiloplossingsmethode die ten grondslag ligt aan mediation geworden.

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES
- Strategie 2 VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS

- Strategie 4 [VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Vragen die beantwoord zullen moeten worden bij de verdere ontwikkeling van het voorstel.

- Wanneer te veel sturing richting probleemoplossend gesprek?
- Rol wederpartij in keuze (partijen samen laten kiezen is moeilijk)?

Tijdens de ontwikkeling van de voorstellen zijn de volgende opties besproken:

- Uitpraten, eventueel onder begeleiding, wordt tot uitgangspunt verheven. Niet praten uit te leggen uitzondering.
- Eerst overleg wordt verplicht voordat de rechter verdergaande interventies doet.
- Voorrang in procedures of korting voor eisers die eerst bereid zijn om probleemoplossend in gesprek te gaan.
- Idem voor eisers die tijdens de procedure probleemoplossing willen in plaats van dure en tijdrovende beoordeling van claim.
- Prikkel op rechters en advocatuur veranderen: minnelijke oplossingen zouden voor hen in ieder geval niet onaantrekkelijker moeten zijn financieel (zoals nu vaak) dan beslissingen. In Duitsland is de vergoeding van advocaten voor oplossingen opgetrokken ten opzichte van die voor procesbijstand (van een/derde naar twee/derde).
- Organisaties die niet met hun geschilpartners praten (bureaucratie/ondoordringbare call centers) zouden geprikkeld moeten worden dit wel te doen (naming, shaming, doorberekenen kosten).
- Ouderschapsplan invoeren: wat in wezen een document is waarin partijen naar een oplossing toewerken. Eventueel geholpen door advocaten, mediator, en rechter (die resterende knopen kan doorhakken).

Historie

Studies en verdere kennis

Verantwoordelijkheid voor een oplossing

Dit voorstel past in de ontwikkelingen die zijn ingezet met de herziening van het procesrecht in 2002 en met de rapporten van de Commissie Fundamentele Herbezinning (Eindrapport Uitgebalanceerd in full text) en de reactie van de Minister van Justitie daarop (ook in full text). Daarin kwam duidelijk naar voren dat zowel de Commissie als de minister een verantwoordelijkheid zien voor partijen om naar een goede oplossing toe te werken, hoewel de Commissie een 'gezamenlijke' verantwoordelijkheid ziet, waar de minister vooral een 'eigen' verantwoordelijkheid ziet voor beide partijen. Tot die verantwoordelijkheid behoort ook het zoeken naar de oplossing waarbij de procedurele lasten voor partijen, rechter en samenleving het laagst zijn. In dat licht verdient een poging tot uitpraten eigenlijk altijd een kans, tenzij dit echt niet van (een van de) partijen geleverd kan worden.

De lastige vraagpunten die bij dit voorstel vooral nog moeten worden uitgewerkt, zijn die van de wijze waarop partijen geprikkeld moeten worden richting uitpraten. De oplossing wordt vooral gezocht in financiële prikkels en tijdprikkels: eigen bijdrage, griffierechten, kostenveroordeling en voorrang bij de rechter. Aan dergelijke financiële instrumenten 'wordt aanzienlijk sturend vermogen toegeschreven' aldus Eshuis in zijn proefschrift over doorlooptijden (Eshuis 2007). Partijen de toegang tot de rechter verbieden als zij niet proberen uit te praten, is niet alleen in strijd met art. 6 EVRM, maar werkt waarschijnlijk ook contra-productief. Soms gaat uitpraten niet meer en is een rechterlijke beslissing

nodig. Het is niet in strijd met art. 6 EVRM als de rechter achteraf toetst of uitpraten had gekund, daarbij de partijen wijst op hun eigen verantwoordelijkheid en aan die verantwoordelijkheid ook de hogere gemaakte kosten koppelt. Hoe meer inzicht partijen krijgen in de meerkosten van een procedure op tegenspraak t.o.v. uitpraten, hoe eerder partijen daar ook naar zullen handelen in de aanloop naar het proces. In hun kosten-/batenanalyse voor de te nemen stappen, moeten de meerkosten van de procedure op tegenspraak op een of andere manier geïnternaliseerd worden.

Het Juridisch Loket en rechtsbijstandsverleners hebben hierbij een belangrijke voorlichtende rol. Ook voor hen zouden betere prikkels moeten gelden voor de cooperatieve houding, hetgeen nu nog te wensen overlaat, zeker in vergelijking met bijvoorbeeld Engeland (Verkijk, 2007, p. 16-31)

Gezamenlijk procesdocument

In de onderhandelingstheorie wordt de optie van een gezamenlijk document genoemd als een mogelijkheid om geleidelijk naar een oplossing toe te groeien.

Publicaties van John Lande op dit gebied geven toegang tot de Amerikaanse ontwikkelingen (te vinden via www.ssrn.com). Zie ook ONDERZOEK NAAR TOEGANG TOT RECHT.

Pre-action protocols

In Engeland gelden voor verschillende categorieën van conflicten zogeheten pre-action protocols voor de betrokken partijen. Dit zijn protocollen waaraan partijen zich moeten houden in de voorfase en die sterk gericht zijn op uitpraten. Achteraf kan de rechter eventueel consequenties verbinden aan niet-naleving van de protocollen als de andere partij daar last van heeft gehad. De rechter mag bij het bepalen van de kostenveroordeling bijvoorbeeld rekening houden met het procesgedrag (conduct) van partijen. Op de website van het [Engelse Ministerie van Justitie] staan alle protocollen, waaronder die voor conflicten in de bouw, medische fouten en smaad. Hieronder vindt u enkele grepen uit het protocol voor letselschadezaken, waarin duidelijk op uitpraten wordt gericht:

1.2 The aims of pre-action protocols are:

- more pre-action contact between the parties
- better and earlier exchange of information
- better pre-action investigation by both sides
- to put the parties in a position where they may be able to settle cases fairly and early without litigation
- to enable proceedings to run to the court's timetable and efficiently, if litigation does become necessary
- to promote the provision of medical or rehabilitation treatment (not just in high value cases) to address the needs of the claimant.

1.5 If the court has to consider the question of compliance after proceedings have begun, it will not be concerned with minor infringements, e.g. failure by a short period to provide relevant information. One minor breach will not exempt the 'innocent' party from following the protocol. The court will look at the effect of non-compliance on the other party when deciding whether to impose sanctions.

2.16 The parties should consider whether some form of alternative dispute resolution procedure would be more suitable than litigation, and if so, endeavour to agree which form to adopt. Both the Claimant and Defendant may be required by the Court to provide evidence that alternative means of resolving their dispute were considered. The Courts take the view that litigation should be a last resort, and that claims should not be issued prematurely when a settlement is still actively being explored. Parties are warned that if the protocol is not followed (including this paragraph) then the Court must have regard to such conduct when determining costs.

2.17 It is not practicable in this protocol to address in detail how the parties might decide which method to adopt to resolve their particular dispute. However, summarised below are some of the options for resolving disputes without litigation:

- Discussion and negotiation.
- Early neutral evaluation by an independent third party (for example, a lawyer experienced in the field of personal injury or an individual experienced in the subject matter of the claim).
- Mediation – a form of facilitated negotiation assisted by an independent neutral party.

2.18 The Legal Services Commission has published a booklet on 'Alternatives to Court', CLS Direct Information Leaflet 23 (www.clsdirect.org.uk/legalhelp/leaflet23.jsp), which lists a number of organisations that provide alternative dispute resolution services.

2.19 It is expressly recognised that no party can or should be forced to mediate or enter into any form of ADR.

Uit Engels onderzoek is gebleken dat het nieuwe Engelse procesrecht, waarvan deze pre-action protocols een belangrijk onderdeel uitmaken, heeft geleid tot meer schikkingen en minder vertragingen. Wel is tegelijkertijd geconstateerd dat de zaken die wel tot de rechter komen, duurder zijn geworden. Dit komt mede doordat het naleven van de vereisten in de pre-action protocols zorgt voor zogeheten front-loading of costs. De kostendruk komt aan het begin van de procedure te liggen, doordat partijen in het begin al moeten investeren in het openleggen van de kaarten en in onderhandelingen. Zie het onderzoek van Peysner & Seneviratne 2005. In de kabinetsreactie op de Fundamentele Herbezinning is de minister echter wel terughoudend met betrekking tot dit soort protocollen, omdat hij front-loading of costs vreest en hij bovendien bang is dat protocollen gaan leiden tot geschillen over naleving van het protocol, waardoor het hoofdconflict op een zijspoor belandt.

Al met al zijn de uitkomsten van dit onderzoek wel hoopvol voor dit verbetervoorstel. Meer schikkingen en een snellere toegang tot een neutrale beslisser zijn gewenste effecten. Dat de uiteindelijke gang naar de rechter, de niet-uitpraatvariant dus, daardoor iets duurder wordt moet wellicht voor lief genomen worden. De hogere kosten gelden overigens voor de justitiabele; het effect op de kosten voor het Engelse systeem van rechtsbijstand blijkt niet uit het onderzoek.

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Ja, zonder meer.

Aanpak leidt regelmatig tot vermindering kosten voor burger, tot kwalitatief betere oplossingen, en tot minder schade aan relaties. Bij de echtscheidingsprocedure is in een rekenvoorbeeld naar voren gekomen dat kostenreductie voor de overheid in de orde van 30% mogelijk is. Een deel van het voordeel is daar echter te behalen door het in elkaar schuiven van procedures tot één procedure (met nazorgmogelijkheid). Op andere gebieden is mogelijk een reductie van 10 tot 20% haalbaar, afhankelijk van de procedurele constellatie wellicht meer, zoals bij consumentenzaken die relatief dure gerechtelijke procedures en toevoegingsvergoedingen kennen.

Scorekaart

Scorekaart WG 5.2 Probleemoplossende route aantrekkelijk maken					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal	++				
B.1 Impact op procedurele kwaliteit		+			
B.2. Kwaliteit uitkomsten		+			
B.3 Kosten	++				
B.4 Neveneffecten		+			
B.5 Proportionaliteit	++				
C. Haalbaarheid			0		
D. Invoeringslasten				-	

WG 5.4 Diagnose en triage

Inleiding

Dit voorstel heette tijdens het interactieve traject "Diagnose en Poortwachter". Gedurende de ontwikkeling werd echter het Poortwachtermodel met bindende verwijzing grotendeels verlaten en zag men meer in triage. Op de slotconferentie is daarom besloten de naam te wijzigen.

Kern voorstel

Goede diagnose en verwijzing, vanuit neutraal perspectief op het probleem:

- Een poortwachterrol/geschillenboer bij het Loket. Een goede diagnose van het probleem en dat breed bekijken: er zijn meerdere oplossingsrichtingen en die zijn niet alleen juridisch.
- Triagesysteem uit de medische wereld.
- Investeren in de persoon die selecteert/doorverwijst. Dit zou kunnen worden uitgewerkt voor een rechtsgebied, in de hele keten.

Mogelijke eigenschappen van verwijs- en selectiesysteem:

- Onderscheidt standaard en niet-standaard met behulp van een protocol
- Wordt het aantrekkelijke gemaakt of zelfs verplicht om van dit verwijssysteem gebruik te maken als je voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking wilt komen?
- Is het zinnig om de toevoeging minder/anders te labelen? Nu alleen mediation of advocaat.
- Kan doorverwijzing meteen ook een definitieve toevoeging opleveren, ook in financiële zin?
- Is er feedback naar het loket mogelijk, achteraf in elke zaak? Eenvoudig en elektronisch te realiseren?

Loket als diagnosestation kan wellicht nog versterkt worden door afhankelijk van de vraag speciale spreekuren te organiseren met inzet van gespecialiseerde advocaten of andere hulpverleners (schuldhulp bijvoorbeeld) die op afroep of anders beschikbaar zijn op het loket om een slag dieper de diagnose te stellen en hulp te bieden. Je zou kunnen denken aan spreekuren voor oriëntatie op echtscheiding, knelpunten in arbeidsrelaties, huurproblemen etc. Eea zou bijvoorbeeld op basis van een soort LAT-spreekuur. Voordeel is ook dat er goede interactie kan optreden tussen loket medewerkers en advocatuur en andere hulpverleners.

Verstandig om ook nog naar effect van poortwachtersrol te kijken. Het kan op gespannen voet komen te staan met huidige rol van het loket. Te veel de poortwachter kan, maar hoeft niet beeldvorming verstoren van hulpverlening.

Knelpunt waar dit voorstel een antwoord op is

Onvoldoende diagnose en verwijzing

- Problemen met verwijzing:
 - Juridische Loketten verwijzen soms problemen naar de rechtsbijstand die beter op een andere manier zouden kunnen worden aangepakt.
 - Als tegenhanger van bovenstaande: volgens anderen ligt het probleem andersom. Gezien de aantallen van doorverwezen problemen is het misschien eerder de vraag of de loketten zaken ten onrechte niet doorverwijzen (complexiteit onderschatten), dan andersom. Loketten zouden momenteel gespitst zijn op de noodzaak om vooral niet nodeloos toe te voegen.

- Waarschijnlijk komen beide gevallen voor, maar niet duidelijk is wat overhand heeft en hoe groot de problemen beide kanten op zijn.
- Er zou beter moeten worden gekeken naar de manier waarop de doorverwijzing werkt. Is een neutrale poortwachter een optie?
 - Maar wat is een 'neutrale poortwachter'? Is de insteek dat verdergaan beter ontmoedigd kan worden of dat je mensen vooral niet van een advocaat mag afhouden niet per definitie 'niet neutraal'? Dit punt komt ook terug bij [[Werkgroep 5: Algemeen#Problemen aan de aanbodkant|Problemen aan de aanbodkant]], waar wordt gesteld dat de Loketten 'geen goede poortwachtersfunctie vervullen'. Deze term behoeft kortom een goede inhoudelijke invulling.
- Er zijn teveel instanties met verschillende activiteiten. Kunnen deze gebundeld worden? Zou toch moeten kunnen. We hebben bijvoorbeeld Juridisch Loket, Consuwijzer, WMO-loketten. Departementen en gemeenten koesteren hun eigen bijzondere voorzieningen. Dit leidt tot versnippering, beter is om bijzondere expertises te benutten en af te stemmen.

Onderdeel 1: Diagnose / Triage

Het Loket krijgt een duidelijkere diagnosefunctie. In de werkgroepen is het woord 'triage' vaak gevallen. Triage is het Franse woord voor sorteren, waar het Latijnse drie (tri) nog in te herkennen is. Het werd in de Eerste wereldoorlog voor het eerst in deze context gebruikt, om de slachtoffers op het slagveld in drie categorieën te verdelen (onbehandelbaar, ter plekke behandelen, naar het ziekenhuis). Bron: Wikipedia

Het ziekenhuismodel

Er is een parallel te trekken tussen de afhandeling van medische klachten en juridische klachten. Bij medische klachten werkt het over het algemeen als volgt:

1. De patiënt komt eerst bij de huisarts of bij de spoedeisende hulp. Daar wordt de diagnose gesteld door een deskundig persoon die een generalist is en gespecialiseerd is in het snel stellen van een diagnose en het doorverwijzen naar de juiste afdeling (of doorverwijzen naar andere hulp of naar huis als de klacht gering of niet-medisch is). Dit is de triage.
2. Wordt de patiënt doorverwezen naar de specialist, dan wordt die daar eerst opgevangen door de verpleegkundige.
3. De verpleegkundige voorziet de arts-assistent van informatie en die komt de ingreep verder voorbereiden.
4. De duurdere medisch specialist komt heel even langs en doet slechts dat waar hij in gespecialiseerd is, waarna nazorg weer wordt overgenomen door arts-assistent en verpleegkundige.

In hoeverre is dit ziekenhuismodel ook toepasbaar op juridisch klachten? De goede diagnose aan het begin door een generalist die goed kan doorverwijzen lijkt wenselijk. Dit betekent wel dat er meer geïnvesteerd moet worden in de start van het traject, maar dit kan zich terugverdienen doordat het de kosten in het vervolg van het traject verlaagt. Belangrijk is dat met goede protocollen wordt gewerkt, net als bij medische triage.

Bij de volgende stappen zijn er meer twijfels. Het Loket zou de taken van 'verpleegkundige' (generalistische HBO'ers) en die van arts-assistent (generalistische WO'ers) op zich kunnen nemen en zo de eenvoudige bulkzaken behandelen en ook de voor- en nabereiding in complexere zaken. Voor de complexere problemen en voor procesvertegenwoordiging kan dan de duurdere, specialistische advocaat worden ingeschakeld middels een verwijzing met toevoeging. Hier zijn echter wel kanttekeningen bij te plaatsen. De vergelijking met het ziekenhuis loopt in die zin spaak, dat een advocaat er niet zo eenvoudig bijgeroepen kan worden als een medisch specialist. De advocaat zal zich toch weer in moeten lezen in het dossier en zal het meestal ook nodig vinden om de cliënt te spreken,

die dan weer opnieuw zijn of haar verhaal moet doen. Anders dan in de medische wereld, zal dit in de juridische wereld veel dubbel lees- en praatwerk opleveren.

Een geplaatste kanttekening: zoals altijd bij de Bureaus al het geval was komt ook hier weer de poortwachter om de hoek. De voor de hand liggende conclusie: multi-problematiek is een maatschappelijk, niet-juridisch probleem en moet dus buiten het juridisch domein worden opgelost (WMO, bijstand, gezondheidszorg) wordt nauwelijks getrokken. Het verlenen van rechtshulp dient buiten het bereik van de overheid te blijven, dat geldt ook voor de loketten. Daar komt dan nog bij dat het de vraag is of het kennisniveau bij de loketten voor alle soort zaken wel voldoende aanwezig is?

Gemixte teams en spreekuren per rechtsgebied

Het Juridisch Loket maakt nu al gebruik van teams waarin de personen verschillende opleidingsniveaus hebben (HBO en WO). Deze teams zouden een nog gemengdere samenstelling kunnen krijgen, door ook te selecteren op verschillende achtergronden en expertise. Dit kan worden gecombineerd met een personeelsbeleid waarbij vooral voor tijdelijke aanstellingen wordt gekozen, waardoor meer rotatie plaatsvindt en medewerkers niet te duur worden doordat ze er lang werken en hun salaris elk jaar stijgt. Dit idee wordt niet door iedereen ondersteund.

Het Juridisch Loket zou bepaalde spreekuren per rechtsgebied kunnen draaien of een paar keer per jaar huurrechtdagen, arbeidsrechtdagen, etc. organiseren. Tijdens zo'n spreekuur of rechtsgebieddag kunnen de gemengde teams veel problemen achter elkaar afwikkelen en zijn er enkele gespecialiseerde advocaten op het betreffende rechtsgebied aanwezig, die er op elk moment bijgeroepen kunnen worden. Ook bij dit idee bestaat echter het gevaar dat rechtzoekende het vervelend vinden om hun verhaal voor een heel team te doen of om hun verhaal meerdere keren te moeten doen.

Onderdeel 2: Poortwachter

Over het Juridisch Loket als poortwachter is veel verschil van mening. De meeste deelnemers denken dat hier wel winst te behalen valt, maar over de manier waarop is veel discussie. Er zijn meerdere varianten mogelijk.

Variant 1: Slechts toegang tot rechtsbijstand via het Loket

Het Juridisch Loket wordt de strikte poortwachter voor alle toevoegingen. Dit betekent dat alle toevoegingsaanvragen via het Loket moeten lopen, ook die van rechtzoekende die zelf reeds een advocaat hebben benaderd. Het Juridisch Loket verwijst en bepaalt de toevoegingswaardigheid. Deze variant kreeg tot nu toe weinig steun. De volgende kanttekeningen werden geplaatst:

- Een Loket kan niet goed onafhankelijk en neutraal bemiddelen en adviseren, als het tegelijkertijd ook poortwachter is.
- Advocaten kunnen evenzeer aan goede triage doen; dat is geen specifieke kwaliteit van het Loket.
- Dit plan levert niet of nauwelijks besparingen op.

Variant 2: Niet verplicht via het Loket, wel prikkels daartoe

De gang via het Loket wordt niet verplicht, maar wel door positieve prikkels in de eigen bijdrage gestimuleerd. Deze prikkels moeten nog nader geconcretiseerd worden om deze variant goed te kunnen beoordelen.

Het Loket gebruiken als voorliggende voorziening afhankelijk van aard en omvang van de problematiek. De toevoegingsaanvraag dan in die richting ombuigen?

Variant 3: Loket als één van de poortwachters

Het Juridisch Loket krijgt een poortwachterfunctie, in die zin dat het Loket aan triage en verwijzing doet en zelf de toevoegingswaardigheid mag bepalen. Het Loket wordt hierbij echter niet de exclusieve route, want rechtszoekenden mogen nog steeds zelf een advocaat benaderen die een toevoeging voor hen aanvraagt (danwel bij Loket of Raad voor de Rechtsbijstand). Voordeel is dat hiermee niet de diagnose- en verwijzingscapaciteiten van advocaten worden miskend. Een kanttekening is dat op dit moment slechts een klein deel van alle toevoegingen via het Loket loopt en dat het weinig oplevert om te investeren in een goede poortwachter, wanneer die poortwachter in het leeuwendeel van de gevallen omzeild wordt.

Onderdeel 3: Het Loket als bemiddelaar

Dit is een aparte variant, waarbij het loket ook zelf zekere interventies gaat doen, zie WG 5.5 LICHTNEUTRALE INTERVENTIES.

Onderdeel 4: Het Loket als koppelaar

Het Juridisch Loket zou - overigens ook zonder de rol van poortwachter - natuurlijk perfect voor consumentenzaken een koppeling kunnen realiseren met De Geschillencommissie. Een ICT-infrastructuur is feitelijk al aanwezig. Mogelijke werkwijze: een cliënt bezoekt met een probleem het JL. Het JL stelt diagnose, informeert en onderzoekt of cliënt zelf al de nodige stappen heeft ondernomen naar de leverancier. Zo niet, dan helpt JL om dat alsnog te doen, zo ja maar is er geen resultaat dan checkt het JL in het bedrijvenregister van De Geschillencommissie of de leverancier is aangesloten. Zo nee, dan kan cliënt gewezen worden op het belang om toch vooral zaken te doen met bij De Geschillencommissie aangesloten leden (versterking probleemoplossend vermogen) en wordt cliënt vervolgens geholpen op de gebruikelijke wijze. Zo ja, dan vult JL eventueel samen met cliënt ter plaatse klachtenformulier inmiddels automatische koppeling met De Geschillencommissie (stimulering alternatieven. Bij invullen klachtenformulier moet cliënt helder aangeven wat hij precies wil bereiken. Op deze wijze wordt de gang naar een geschillencommissie bevorderd. De Geschillencommissie staat garant voor een snelle en adequate afhandeling.

Zie voor de voordelen van geschillencommissies WG 5.12 ANDERE ROUTE CONSUMENTENZAKEN/VERBINTENISSEN

Onderdeel 5: Communicatie met het Loket

Nadenken over hoe e-mail meer benut en gestimuleerd kan worden. Op dit moment wordt de website van het Loket wel goed bezocht, maar lopen contacten op andere wijze. Het onpersoonlijke elektronische contactformulier (<http://www.hetjl.nl/hetjl/dispatcher.jsp?nodeld=7&langageld=1>) kan wellicht afgeschaft worden en vervangen door een persoonlijker e-mailadres met uitleg waar en bij wie het probleem terechtkomt en wat er mee gebeurt. E-mail is immers wel efficiënt. Gezien de huidige zeer goede cijfers van het Loket, is de kwaliteit van de communicatie op dit moment prima. De kwaliteit moet dus gehandhaafd blijven, maar via meer gebruik van e-mail valt wel een efficiëntieslag te maken.

Onderdeel 6: Feedback door rechtszoekenden, advocaten en mediators

Het Juridisch Loket moet voortdurend achteraf feedback krijgen voor haar verwijzingen. Mediators moeten verplicht of positief geprikkeld worden om na afloop van de zaak aan het Juridisch Loket mee te delen of de mediationverwijzing terecht was. Idem voor advocaten. Geef ook rechtzoekende de mogelijkheid (of verplichting?) om achteraf feedback te geven. Dit moet eenvoudig en elektronisch kunnen.

Onderdeel 7: Toetsing en verantwoording advocaten en mediators

In het huidige systeem moeten advocaten en mediators achteraf schriftelijke verantwoording afleggen aan de Raad voor de Rechtsbijstand over het gebruik van de toevoeging. Dit kan vervangen worden door steekproefcontroles, waardoor de administratieve lasten dalen. Zie voor nadere uitwerking hiervan WG 5.15 ADMINISTRATIEVE LASTEN TOEVOEGINGEN.

Effecten

Dit voorstel bestaat uit een groot aantal varianten. Het is niet mogelijk om bij elke combinatie van varianten een voorspelling van effecten te geven, daarom zal in het onderstaande vooral worden uitgegaan van de combinatie die tijdens de werkconferenties de meeste steun kreeg:

Het Juridisch Loket als:

- Specialist in het stellen van een goede diagnose, door aanwezigheid van professional met triagevaardigheid, daarbij ondersteund door gemengde teams.
- Vrijwillige poortwachter die toevoegingswaardigheid mag bepalen, maar niet de exclusieve route is voor het verkrijgen van een toevoeging. Eventueel wel positieve prikkels in eigen bijdrage bij gang langs Loket (wat voor prikkels? = vervolgvraag).
- Koppelaar
- Communicatieve instantie: duidelijke website, elektronisch laagdrempelig en gebruikmakend van laagdrempelige feedbackmogelijkheden met betrekking tot de verwijzing.

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Momenteel zijn er 599.382 klantcontacten per jaar (in 2007). Met een lagere drempel voor contact via e-mail worden waarschijnlijk nog meer mensen bereikt. Wanneer mensen met positieve prikkels in de eigen bijdrage worden gestimuleerd tot de route via het Loket, dan wordt het aantal nog groter.

Niet alleen het absolute aantal mensen zal stijgen. Als het Loket over toevoegingswaardigheid mag gaan beslissen, dan neemt ook de waarde van de doorverwijzingen toe.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Probleemeigenaren die langs het Juridisch Loket gaan, krijgen snel een verwijzing naar de juiste hulpverlener. Hierdoor zijn ze gemiddeld waarschijnlijk minder tijd kwijt aan hun probleem en wordt hun probleem ook op een bevredigendere wijze opgelost. Omdat zij wel positief geprikkeld worden, maar niet verplicht worden om langs het Loket te gaan of de verwijzing te volgen, zal de procedurele kwaliteit niet afnemen. Integendeel, als e-mailcontacten laagdrempeliger worden en er achter naar feedback wordt geluisterd, zal er eerder een positief effect zijn op procedurele kwaliteit (voice en correctability, zie DENK- EN TOETSINGSKADER).

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

- Het investeren in deskundigen aan het begin van het traject kost geld, want professionaliteit is duur. Ook zullen er invoeringslasten zijn, want het ontwikkelen van een triageprotocol en de daarmee gepaard gaande veranderingen (teams, feedback) binnen het Loket zullen geld kosten. Er wordt echter tegelijk bespaard, wanneer probleemeigenaren beter worden doorverwezen naar hulpverleners die in de concrete casus het efficiëntst en effectiefst naar een oplossing kunnen werken. Ook wordt bespaard als in het begin van het traject al de toevoegingswaardigheid kan worden bepaald, want in die gevallen hoeft de Raad voor de Rechtsbijstand niet meer vooraf te

toetsen. Grof geschat wordt verwacht dat de kosten in het begin de baten zullen overtreffen, maar dat dit al snel andersom zal zijn.

- Door het stimuleren van emailcontacten, kunnen eenvoudige vragen goedkoper afgehandeld worden. Ook het koppelen richting Geschillencommissies, waarbij lichte hulp wordt geboden bij bijvoorbeeld het invullen van een klachtenformulier, levert besparing voor de rechtsbijstand op.
- Verwacht wordt dat betere diagnose en triage voor betere probleemoplossing vanuit het Loket zullen zorgen. Dat is positief, maar het kan wel een aanzuigende werking hebben, in die zin dat het Loket meer klanten zal trekken. Het is moeilijk te voorspellen hoe groot die werking zal zijn en in hoeverre dit (negatief) doorwerkt in kosten van rechtsbijstand en (positief) in de mate waarin rechtsproblemen worden opgelost.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Het merendeel van de veranderingen behoeft geen nieuwe wetgeving. Het ontwikkelen van protocollen, een eenvoudige feedbackmogelijkheid en laagdrempelige e-mail hoeft niet veel tijd te vergen. De personele veranderingen (het aantrekken van de specialisten en het vormen hun teams) zullen meer tijd kosten, evenals de takenwijziging in de verhouding Loket en Raad met betrekking tot de honorering van toevoegingsaanvragen.

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Welke ontwikkelingen bij ketenpartners (rechtspraak, advocatuur, loket, anderen) gaan al in deze richting? Wetsvoorstellen? Waar liggen de verbindingen met hun strategie en beleid? Bij welk justitiebeleid sluit het voorstel aan? Bij welke trends in de markt? Bij welke experimenten of ontwikkelingen?

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES
- Strategie 2 VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES

Achtergrondinformatie

Informatie uit presentatie Rien Sonneveld (Juridisch Loket)

Naar aanleiding van de knelpunten en verbetervoorstellen waarin het Juridisch Loket genoemd werd, is bij het Juridisch Loket zelf ook nagedacht over haar toekomstige rol. Op de tweede werkgroepbijeenkomst heeft Rien Sonneveld een presentatie gegeven met cijfers over de huidige situatie en met mogelijke richtingen voor de toekomst. Die presentatie wordt hieronder besproken, inclusief vragen en suggesties die de deelnemers naar aanleiding van de presentatie hadden.

Het Juridisch Loket nu:

Cijfers dienstverlening 2007

- 599.382 klantcontacten
- 58% telefonisch
- 22% balie
- 16% spreekuur
- 04% e-mail
- Top 3: verbintenissenrecht (22.5%), arbeids- & ontslagrecht (19.3%), personen- en familierecht (16.4%)

Het aantal contacten via e-mail is opvallend laag. Dit valt niet volledig te verklaren door het lagere internetgebruik in de doelgroep. Bovendien wordt de website van het Loket wel goed bezocht. Het feit dat met een elektronisch contactformulier wordt gewerkt, is misschien wel een oorzaak. Omdat een dergelijk formulier onpersoonlijk is en dus niet duidelijk is waar gevoelige gegevens over het conflict naar toe gaan, kiezen mensen wellicht eerder voor andere communicatiemiddelen. Dit is jammer, want e-mail is wel efficiënt.

Cijfers mediation 2007

6.385 mediation voorstellen

- 2.562 buitengerechtelijk opgelost / verwezen
- 1.991 verwezen naar ingeschreven mediator
- 77 verwezen naar andere mediator
- 69 verwezen naar 'gratis' mediator
- 425 klanten lossen het op zonder mediator

Wat is er met de overige 1261 gevallen gebeurd?

Iedere medewerker bij het Juridisch Loket krijgt op dit moment mediationtraining. Dit betekent niet dat zij zelf aan mediation moeten doen; op de training leren zij vooral:

- Hoe herken je een geval dat geschikt is voor mediation?
- Hoe kun je in een geval dat geschikt is voor mediation goed verwijzen en ook de andere partij erbij betrekken om aan de mediation deel te nemen?

Verwijzingen advocatuur 2007

- Betalend 1.614
- Lichte adviestoevoeging 15.760
- Reguliere toevoeging 17.752
- Regulier of lat 3.980

Totaal 39.106 (=6.5% van het totaal aantal contacten)

Vanuit de deelnemers is opgemerkt dat het aantal toevoegingen via het Loket slechts een klein percentage is van het totaal aantal toevoegingen (hoe groot is dat percentage??)

Organisatie Dienstverlening nu

- 30 vestigingen: open van 9 tot 17/20 uur
- Landelijk callcenter verspreid over 30 vestigingen (is de lijn van het regionale kantoor bezet, dan wordt dit vanuit een andere lokatie opgevangen)
- 300 medewerkers WO of Hbo-juridisch (er wordt gewerkt in gemixte teams)

- Generalisten (hierdoor is samenwerking nodig)

Inhoud dienstverlening nu

- Vraagverheldering
- Informatie en advies
- Verwijzen naar advocaat of mediator
- Geen belangenbehartiging

Het Juridisch Loket straks:

Sonneveld geeft verschillende varianten voor hoe de inhoud van de dienstverlening er in de toekomst uit kan komen te zien. De taken van vraagverheldering en informatie en advies blijven hetzelfde, maar het is de vraag of er bemiddelings- of belangenbehartigingstaken moeten worden toegevoegd en of er iets moet veranderen in de verwijzingstaken. Hieronder staan de varianten en bijbehorende voor- en nadelen in de ogen van Sonneveld.

Bemiddeling

Variant 1: Als intermediair

- Alleen voor WRB gerechtigden
- Contact met wederpartij
- Actieve rol op de achtergrond

Voordelen variant 1:

- Behoud onafhankelijke positie
- Vaker regeling met wederpartij
- Minder snel verwijzing
- In lijn met beleid rondom mediation
- Medewerkers zijn opgeleid en hebben ervaring

Variant 2: Als belangenbehartiger

- Alleen voor WRB gerechtigden
- Voor kleine (LAT) zaken

Voordelen variant 2:

- Meer druk door briefpapier Juridisch Loket
- Minder snel verwijzing
- Advocatuur richt zich op zwaardere zaken

Nadelen variant 2:

- Verlies onafhankelijkheid

Verwijzing

- Fungeert als poortwachter
- Bestuursrechtelijke en civiele zaken
- Inhoudelijke screening (triage)

- Biedt zo mogelijk eigen dienstverlening aan inclusief bemiddelingstraject
- Bevordert buitengerechtelijke geschilbeslechting
- Toetst verwijzing aan Wrb
- Raad voor rechtsbijstand geeft digitaal toevoeging af en toetst achteraf op kwaliteit

Vragen voor uitwerking

- Hoe kan de gang via het Loket positief gestimuleerd worden? Via de eigen bijdrage? Of doordat de drempel naar een toevoeging via het Loket lager wordt gemaakt, terwijl de aanvraag via advocaat en Raad even lastig blijft?
- Hoe kan aan probleemeigenaren en rechtshulpverleners achteraf een laagdrempelige elektronische feedbackmogelijkheid over de verwijzingsmethode worden geboden, waar het Juridisch Loket ook echt iets mee kan?
- Hoe moet de organisatie van het Loket concreet worden vormgegeven om goed met een triageprotocol om te gaan? Suggestief zijn gemixte teams van specialisten en HBO'ers, rechtsgebieddagen met 'speed-dating', etc.

Historie

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Scorekaart

Scorekaart WG 5.4 Diagnose en triage					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal		+			
B.1 Impact op procedurele kwaliteit	++				
B.2 Kwaliteit uitkomsten	++				
B.3 Kosten	++				
B.4 Neveneffecten				-	
B.5 Proportionaliteit				-	
C. Haalbaarheid		+			
D. Invoeringslasten			0		

WG 5.7 Vroege zitting

Inleiding

Het voorstel Vroege zitting beoogt in alle procedures een vroege interventie mogelijk te maken. Dit analoog aan het model "comparitie vóór grieven" van de gerechtshoven, de deelgeschillenrechter bij letsel, en de tendens om snel een comparitie te houden.

Uitgewerkt dient nog te worden welke interventies in deze fase effectief zouden kunnen zijn. Waar zou de "shortcut" in een vroeg stadium met name toe moeten dienen?

Kern voorstel

- Vroege zitting in alle bestuursrechtelijke en civiele procedures die langdurig kunnen zijn
- In elke schakel van de keten toepassing van de shortcut

Met als beoogde doelen:

- Probleemeigenaar voelt zich beter gehoord
- Meer draagvlak voor schikkingen
- Ontlasting apparaat door eerdere schikkingen
- Verbetering kwaliteit rechtspleging

En met als kanttekeningen:

- Niet voor alle conflicten geschikt, zoals massaschade
- Gevaar van front-loading of costs

Knelpunten waar dit voorstel een antwoord op is

Dit verbetervoorstel beoogt knelpunten in de (plaats in de keten) weg te nemen. Concreet zijn als knelpunten geformuleerd:

- Heel lange doorlooptijden van een procedure.
- Het ingaan van een procedure verhardt de standpunten, de perceptie van het probleem vernauwt, men immobiliseert in de loopgraven.
- Hoewel het over het algemeen om een rechtsprocedure gaat leidt het niet tot een oplossing in verhouding tot het tijdsverloop. Het recht wordt bijna onvindbaar. Cliënten ervaren dat soms als een vorm van rechtsweigering. Bij zaken die de Hoge Raad gehaald hebben, weten cliënten vaak bijna niets van hoe de cassatieprocedure is verlopen.
- Mediation is bepaald nog geen wondermiddel; het kost ook tijd, er wordt teveel van partijen verwacht.
- De kosten in de gehele keten zijn aanzienlijk.

Het vroege zittingsmodel; voorbeeld 1

In de Werkgroep conflicten met de overheid is een presentatie gehouden door Klarie Smit van het UWV; het project "Andere Aanpak en Mediation in Bezwaar en Beroep", zie Andere aanpak. Zonder powerpoint dus er zijn geen stukken voorhanden, maar kort samengevat komt het hierop neer:

- Bij WW-zaken heeft het UWV geëxperimenteerd met een snelle interventie na ontvangst van een bezwaarschrift of beroepschrift. Binnen twee weken na indiening nam een medewerker bezwaar telefonisch contact op met de belanghebbende om de kwestie

nader te bespreken (al dan niet face to face). Daaruit bleek dat men soms door nadere toelichting van de beslissing voldoende draagvlak bij de belanghebbende verkreeg. Of dat aan het bezwaar heel andere kwesties ten grondslag lag. In een groot percentage gevallen leidde dat tot intrekkingen. Deze "vroege zitting" wordt bij voorkeur gedaan door ervaren medewerkers met voldoende inzicht in de materie.;

Er zijn wel kanttekeningen bij te plaatsen, we kennen de gesprekken niet en wellicht wordt er veel pressie op de belanghebbenden uitgeoefend. Aan de andere kant mag van ervaren medewerkers verwachten worden dat zij ook de rechtmatigheid in het oog houden; niets is zo fnuikend voor een experiment als dit als klachten achteraf. Verder blijkt uit eerdere experimenten met bezwaar en beroepschriften dat; veel mensen het op prijs stelden dat ze 'een luisterend oor' troffen.

Het vroege zittingsmodel; voorbeeld 2

De sector Handelszaken van het Gerechtshof te Den Haag zag zich geconfronteerd met klachten over lange doorlooptijden. Daar zijn deels partijen debet aan; het is mogelijk om uitstel te verkrijgen voor het nemen van een memorie van grieven en vervolgens een memorie van antwoord. Desondanks, als beide partijen hebben gememoreerd kon het nog meer dan een jaar duren voordat;er arrest werd gewezen of;een comparitie bepaald, waarna alsnog arrest volgde.

Het mag duidelijk zijn dat in elke tussenfase de dossiers weer doorgenomen moesten worden; dat kon tot;buitensporig hogere kosten aanleiding geven. De rechtbanken kenden al geruime tijd het model "comparitie na antwoord", waarmee partijen - alvorens schriftelijk voor te procederen met repliek en dupliek "halverwege" een mondelinge behandeling kregen met schikkingmogelijkheden. Schikkingcijfers moeten bekend zijn; bij de Raad voor Rechtspraak.

- Tegenwoordig hanteert men bij het Hof te Den Haag het model "comparitie vóór grieven". Na het uitbrengen van de summiere appeldagvaarding worden partijen ontboden op een comparitiezitting, voorgezeten door een raadsheer-commissaris. Het;conflict is dan nog redelijk vers (partijen;en hun raadslieden kennen de materie nog) en in een hoog percentage wordt alsnog een schikking bereikt. Is dat niet het;geval dan kan;de;zitting gebruikt worden om regie-afspraken;te maken over het verdere verloop van de procedure. Bijvoorbeeld;om het geschil te beperken tot slechts;één onderdeel.;;
- Een soortgelijk eerder experiment is gehouden bij het Hof te Arnhem, de resultaten waren goed. Een verslag hiervan is verschenen in de NJB: Valk ; Ter Veer, De comparitie na aanbrengen in hoger beroep, NJB 2005-38, p. 1985-1987. Daaruit bleek dat het tot veel schikkingen nog vóór de grieven leidde. Wel bleek uit een later gevoerde discussie in het blad Praktisch Procederen dat er voor gewaakt moet worden dat op de comparitie te onvoorzichtig voorlopige oordelen gegeven worden door de raadsheer-commissaris, zie Askvig, Comparitie vóór de memorie van grieven, PP 2006-6, p. 218-221, en Valk, Voorlopige oordelen ter gelegenheid van de comparitie na aanbrengen, PP 2007-3, p. 88.
- In de [Agenda van de rechtspraak 2008-2011 (p. 26)] staat nadrukkelijk dat de comparitie na aanbrengen landelijk ingevoerd zal worden bij de hoven, waaruit blijkt dat het experiment als geslaagd wordt beschouwd. Dit kan als een aanmoediging worden gezien om meer te zoeken in vroege zittingen in de gehele geschilbeslechtingsector.

Het vroege zittingsmodel; uitwerking.

In alle gevallen, bestuursrechtelijke en civiele procedures die naar hun aard langdurig kunnen zijn, kan de "shortcut" toegepast worden. Voor de bestuursrechtelijke keten houdt dat in dat in elke fase; bezwaar, beroep en hoger beroep er door een ervaren medewerker van respectievelijk het orgaan, de rechtbank of de hoogste instantie contact met partijen wordt opgenomen om de kwestie te bespreken, al dan niet in aanwezigheid van de raadslieden. Bij civiele procedures - inclusief de sectoren kanton -

kan hetzelfde model gehanteerd worden. Dat hoeft niet meteen met inzet van een rechter, een ervaren griffier of mediationmedewerker kan dit ook doen.

Binnenkort starten de rechtbanken te Zutphen en Haarlem met een pilot conflictdiagnose in handelszaken. De vroege zitting zal ingevuld worden door een rechter en een mediator gezamenlijk. De gedachte is dat in een vroeg stadium een conflictdiagnose kan plaatsvinden, waarna de juiste hulp aan (delen van) het geschil gekoppeld kan worden.

In de werkgroep echtscheidingsketen is voorgesteld om bij de start van iedere echtscheidingsprocedure partijen te ontbieden, waarbij desgewenst direct bij wijze van voorlopige voorziening beslist kan worden over omgang, verblijf in de echtelijke woning en een voorlopige bijdrage in het levensonderhoud. Op die shortcutzitting kan geïnventariseerd worden welk type behandeling de zaak behoeft; verwijzing naar mediation, direkt beschikken als partijen er eigenlijk al uit zijn, afspraken maken over aan te leveren gegevens voor verdeling van de gemeenschap of alimentatiebepaling, verstrekken van opdrachten voor deskundigenonderzoek. Gedurende het verdere verloop blijft een rechter-commissaris goed benaderbaar voor raadslieden om desgewenst snel in te grijpen. Uiteindelijk volgt één zitting om de laatste knopen door te hakken. Zie WG 1.4 REGIERECHTER EN CONCENTRATIE PROCEDURES

De werking van de shortcut

Probleemeigenaren laten vaak doorschemeren zich niet goed gekend te voelen in een procedure. Het gaat over zaken waar zij niets van begrijpen, er worden over hun hoofd heen juridische debatten gevoerd waarvan de inhoud hun ontgaat. Particulieren willen "gehoord" worden en de rechterlijke macht besteedt daar ook serieus aandacht aan.

Doel is het ontlasten van het apparaat. Iedere zaak die voor eerste aanleg geschikt wordt levert bezuinigingen op in de rest van de keten. Het serieus nemen van de probleemeigenaar levert draagvlak op voor een schikking. De richtlijnen, oriëntatiepunten, best practices en het gezond verstand - elders op deze wiki genoemd - kunnen daarbij als handvat dienen.

Een ander doel zou kunnen zijn dat in een vroeg stadium de juiste hulp aan de (delen van) het geschil gekoppeld wordt. Naast het ontlasten van het apparaat, kan het leiden tot een verbeterde kwaliteit van de rechtspleging.

Een mogelijke uitwerking:

- Binnen vier weken na het aanhangig maken van een zaak worden partijen (desnoods telefonisch) uitgenodigd voor een inventariserend gesprek. Dat kan bewerkstelligd worden door een medewerker bezwaar of beroep of een griffier/ medewerker mediation. Consumentengeschillen kunnen direct verwezen worden naar De Geschillencommissie.
- Tijdens het eerste gesprek kan een conflictdiagnose plaatsvinden. Zijn partijen echt geholpen met een uitspraak van de rechter? Is het zoeken van het conflict wel de beste oplossing voor het probleem? Zit er iets anders achter of onder? Partijen kunnen weleens doorschieten in de tredmolen van het geschil en daarbij de aanwezigheid van voldoende bewijs, de aanwezige emoties of de belangen van de ander over het hoofd zien.
- Ook kan globaal uitgelegd worden welke materiële normen gelden voor het type geschil en uitleg gegeven worden over het verloop van de procedure. Inderdaad kunnen de elders genoemde oriëntatiepunten (de gecondenseerde juridische en sociaal-psychologische normen) daarbij een dienst bewijzen.
- Eventueel kan onderzocht worden of het geschil voor een deel aan de rechter voorgelegd kan worden.
- Formele gebreken kunnen hersteld worden (nog benodigde stukken, verificatoire bescheiden) of daarvoor kunnen termijnen gesteld worden.

- De betrokken medewerker heeft mandaat om te handelen binnen een bepaalde bandbreedte.
- Is het mogelijk om al een schikking te beproeven? Daarbij mag dan best verwezen worden naar gebruikelijke uitkomsten in dit type procedures. Inderdaad mag op dit moment ook best directief bemiddeld worden.
- Is het nodig om voorlopige maatregelen te treffen? Zo ja, kunnen op dat onderdeel al afspraken worden gemaakt? Desgewenst kan een rechter-commissaris achter de hand op afroep beslissingen afgeven.
- De wederzijdse raadslieden zijn aanwezig om het "draagkracht binnen het netwerk" effect te bereiken.

Kanttekeningen

Niet alle conflicten zijn geschikt voor dit traject. Conflicten als bijvoorbeeld die van de Dexia-zaak of de woekerpolissen (of andere massaschade) zijn voor dit traject wellicht minder geschikt. Bij dergelijk juridisch millimeterwerk zou eigenlijk een snelle prejudiciële vraag en een snel antwoord daarop door de Hoge Raad mogelijk moeten zijn. De methode maakt het wel mogelijk dat in een vroeg stadium te onderkennen.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om op de vroege zitting het geschil uit te laten dijen tot uitgebreide bewijslevering en andere detaillering. Het moet gaan om kwesties die teruggebracht kunnen worden tot de kern van het geschil.

Een snelle gang naar de rechter verbetert de toegang tot het recht, maar bij dit soort ideeën moet wel altijd het gevaar van frontloading of costs in de gaten gehouden worden. Dit gebeurt als teveel kosten in het begin van de procedure opgestapeld worden, doordat partijen in het begin al moeten investeren in het openleggen van de kaarten en in onderhandelingen. Zie het onderzoek van Peysner & Seneviratne 2005 over de verwezenlijking van front-loading in Engeland door protocollen in de voorfase. Bij de Haagse proef met comparities voor grieven lijkt dit echter nog niet het geval. Ook bij een eerder experiment bij het hof Arnhem lijkt dit niet het geval.

In mediationovereenkomsten staat meestal dat partijen niet gedurende de mediationperiode voor andere conflictpunten naar de rechter mogen stappen. De ratio hierachter is dat de deelgeschillen elkaar niet mogen verstoren tijdens de mediation. Het nadeel is echter dat hierdoor de mogelijkheid van een snelle rechterlijke interventie met bijbehorende voordelen doorkruist wordt. Om die reden start het Landelijk bureau Mediation binnenkort een experiment waarbij snel geschakeld wordt tussen evaluerende en faciliterende hulp.

Op hoeveel zaken heeft dit naar verwachting effect?

Er zou systematisch moeten bekeken in welke vaak voorkomende situaties al een vroege zitting wordt gehouden (zoals bij ontbinding van arbeidsovereenkomsten; sommige familerechtelijke procedures) en waar dat nog niet gebeurt.

Het gerechtshof Arnhem heeft eerder geëxperimenteerd met comparities direct na het aanbrenge van de zaak in hoger beroep (dus nog voor het uitbrengen van de stukken). Van de 37 zaken eindigde maar liefst een kleine 60 procent alsnog in een schikking. Het betreft hier slechts een kleinschalig experiment, maar het successcijfer kan een indicatie zijn dat het op een groot aantal zaken een positieve invloed kan hebben.

Niet direct zichtbaar is de invloed op de vervolgpcedures. Komt het in een vroeg stadium in eerste aanleg tot een schikking, dan volgt vervolgens geen hoger beroep of cassatie. Dat levert besparingen op, niet alleen op toevoegingvergoedingen, maar vooral elders in de keten.

Beoogd bereik

Deze procedure is voornamelijk bruikbaar in alle procedures waarin particulieren betrokken zijn. In het bestuursrecht, met name waar het gaat om sociale- verzekeringen en voorzieningen. In het civiele recht, met name in het personen- en familierecht waar in de Werkgroep Echtscheidingsketen al het voorstel is gelanceerd om de echtscheidingsprocedure anders in te richten. Bij de sectoren Kanton, met name waar het gaat om arbeidszaken. Voor overige civiele geschillen, een en ander te beoordelen door de betrokken medewerker.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Als de vroege zitting tot een schikking leidt is het geschil terstond afgelopen. Opnieuw daarover beginnen is niet goed mogelijk, beroepsmogelijkheden zijn uitgesloten. Van de vroege zitting kan een reflexwerking uitgaan op potentiële partijen in die zin dat particulieren eerder - met een bepaalde bandbreedte in het achterhoofd - tot buitengerechtelijke oplossingen komen. Zie ook het voorbeeld van de proformaontbindingsprocedures bij "oriëntatiepunten"; de kantonrechttersformule en de noodzaak een beschikking te verkrijgen leidde tot een zeer bloeiende;praktijk.;

Een beslecht geschil biedt direct betrokkenen de gelegenheid om voort te gaan met hun leven. Als zij zich door de betrokken functionaris serieus genomen voelen zullen ze zich door de rechtbank goed bediend voelen. Of de gevonden oplossing ook in juridische zin "om door een ringetje te halen" is moet afgewacht worden. Overigens hoeft de juridisch correcte oplossing niet altijd de beste oplossing te zijn als naar de werkelijke belangen van de betrokken wordt gekeken. Uitgeprate conflicten leveren vaak een oplossing op die beter aansluit bij de belangen van beide partijen dan de juridische oplossing. Meer uitpraten betekent dus een betere kwaliteit van uitkomsten vanuit het perspectief van de probleemeigenaren (Zie ook het onderzoek van Tyler 1997, met name p. 877-879). In ieder geval krijgen de betrokkenen een spreekwoordelijke spiegel voorgehouden. Een belangrijke vraag zal zijn: is uw probleem opgelost als u een (al dan niet gunstige) uitspraak van de rechter krijgt. Een deel van de mensen om wie het gaat, zal een beter beeld hebben van het conflict, en de (on)mogelijkheden om hiermee om te gaan binnen een rechterlijke procedure.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Nu de "shortcut" voorin elke procedure gelegd wordt en dat naar verwachting leidt tot ontlasting van de rest van de keten moet de verschuiving van personeelsbehoefte niet al te gecompliceerd zijn. Enige mobiliteit binnen het gerechtelijk apparaat is niet ongezond. De impact op de advocatenpraktijk kan zijn dat men minder zaken te behandelen krijgt. Maar de zaken die overblijven zullen dan ook juridisch steekhoudender zijn. Minder bulkzaken, wat uiteindelijk kan betekenen dat de tijdsbesteding per zaak weer oploopt.

Bijzondere aandacht voor de correcte toepassing van het recht in dit stadium is wel nodig; zeker waar het gaat om procedures bij de rechtbank is het gewenst dat raadslieden bij de vroege zitting aanwezig kunnen zijn. Hun aanwezigheid bij dergelijke schikkingen vergroot namelijk het draagvlak.

Advieswerk in dit kader moet volwassen beloond worden. Aan het weigeren van een vroege zitting mogen geen negatieve consequenties worden verbonden; men moet altijd toegang blijven houden tot de rechter (zelf). De wijze waarop een dergelijke schikking binnen de gerechten "beloond" wordt is ook een punt van zorg.

Onderbouwing met cijfermateriaal is noodzakelijk. Gegevens van de schikkingen bij comparitie na antwoord en de comparitie voor grieven zijn waarschijnlijk al voorhanden en opgenomen in eerdere rapportages. Het UWV kan waarschijnlijk rapportage over het experiment beschikbaar stellen.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Wetswijziging lijkt niet noodzakelijk; het experiment bij het Hof te Den Haag, de mediation bij de sectoren Familie-en Jeugdrecht, deze zaken kunnen bij reglement geregeld worden, dus het model vroege zitting ook. Effecten zijn zichtbaar binnen een jaar na invoering. De bestuursorganen die zich met bezwaren geconfronteerd zien hebben - met inachtneming van de beslistermijnen - alle vrijheid bezwaren op hun eigen wijze te behandelen. Die aanpak is zich al aan het uitbetalen.

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Zie elders op deze Wiki. Mediation en meer zelfredzaamheid van probleemeigenaren. De wens om de rechtszoekende in een vroeg stadium te verwijzen naar de juiste oplossing. De triage waarbij in een vroeg stadium de juiste aanpak voor een opkomend geschil wordt gekozen. Unified Family Court.

Verder blijkt uit het rapport van de commissie Hofhuis <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/674927D9-6B9F-4F4F-A482-EC3A1D4949C8/0/Ruimbaanvoordebürger.pdf>) en het wetsvoorstel evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie dat men het model van een alleensprekende, snelbeslissende en ervaren kantonrechter omarmt. Door verhoging van de competentiegrens zal deze vaker worden ingeschakeld.

Ook kunnen in dit verband de hierboven genoemde experimenten van het Landelijk bureau Mediation genoemd worden.

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met

WG_5.4_DIAGNOSE_EN_POORTWACHTER
WG_5.2_PROBLEEMOPLOSSENDE_ROUTE_AANTREKKELIJK_MAKEN
WG_5.8_ORIENTATIEPUNTEN_EN_RECHTSKENNIS_TRANSPARANT
WG_5.8_ORIENTATIEPUNTEN_EN_RECHTSKENNIS_TRANSPARANT
WG_5.5_LICHTE_NEUTRALE_INTERVENTIES]

Toelichting: dit voorstel overlapt deels de hierboven genoemde ideeën. De shortcut ziet op een andere aanpak binnen de bestaande procedures.

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Vragen die beantwoord zullen moeten worden bij de verdere ontwikkeling van het voorstel:

- bieden de huidige reglementen van de rechtbanken en andere colleges voldoende ruimte voor deze aanpak?
- bestaat bij de rechterlijke macht voldoende draagvlak om zaken op deze wijze aan te pakken?

- is deze wijze van oplossen strijdig met het "beloningsmodel" van de rechtbanken?

Historie

Deze optie is niet nieuw, noch origineel. Er is leentjebuur gespeeld bij bijvoorbeeld de "comparitie na antwoord" in civiele procedures, het "Halt" model in strafzaken voor minderjarigen, de "TOM-zitting" in strafzaken of het "compareren voor grieven". Het is dus geleend van de rechterlijke macht.

Het verschil met voornoemde experimenten is dat waar destijds het juridische geschil de meeste aandacht kreeg het werkteerrein thans wordt verbreed. Zie ook oriëntatiepunten. Uit de mediationpraktijk en andere wijzen van geschillenbeslechting blijkt dat naast juridische geschilpunten ook de emoties van partijen, de gelijkwaardigheid in de relatie (het gemeenschappelijk belang) en psychologische aspecten (waarom had ik in een vroeg stadium dezelfde schikking wél geaccepteerd en nu we drie jaar procederen verder zijn niet?) een rol spelen. Een actieve aanpak met inachtneming van die aspecten kan overbodige verharding van het geschil en vervolgprocedures voorkomen. Door partijen zelf daarin een grotere rol te laten spelen zal hun waardering van het resultaat ook beter zijn; het is hun "eigen ding" en niet iets wat "die advocaat" voor ze heeft uitgevonden.

Niemand mag belemmerd worden om uit zijn geschil fraaie jurisprudentie te produceren, maar "De Hoge Raad van onderen" prof.dr. J.F.Bruinsma, maakt al duidelijk dat het dan soms gaat om een fantastisch juridisch geschil dat ver over de hoofden van betrokken wordt uitgevochten. Een particulier heeft recht op een serieuze, adequate oplossing van zijn probleem.

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Ja

Scorekaart

De scorekaart is tijdens het interactieve traject niet ingevuld, vandaar dat de effecten nu zijn ingevuld zoals ze zijn voorspeld door de verschillende groepen op de slotconferentie, aangevuld met wat uit de voorspelde effecten in de tekst kan worden opgemaakt:

Scorekaart WG 5.7 Vroege zitting					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal	++				
B.1 Impact op procedurele kwaliteit		+			
B.2. Kwaliteit uitkomsten		+			
B.3 Kosten		+			
B.4 Neveneffecten			0		
B.5 Proportionaliteit		+			
C. Haalbaarheid		+			
D. Invoeringslasten		+			

WG 5.8 Oriëntatiepunten en rechtskennis transparant

Inleiding

'Het voorbeeld van de proforma-ontbindingsprocedure in het arbeidsrecht'; hoe de Kantonrechtersformule mondelinge behandelingen overbodig maakte.

Doordat professionals zich bewust waren van de normen die Kantonrechters hanteerden bij het bepalen van ontbindingsvergoedingen is in het nabije verleden de pro-forma-ontbindingspraktijk ontstaan. Globaal 80% van de ontbindingsprocedures werd afgewikkeld door indiening van een verzoek- en verweerschrift waarvan de inhoud door de wederzijdse gemachtigden vooraf op elkaar was afgestemd. Een mondelinge behandeling was niet meer nodig en met behulp van de 7: 685 (bij sommigen nog bekend als de 1693w beslissing) beschikking van de Kantonrechter kon de betrokken werknemer moeiteloos een WW-uitkering krijgen. Deze praktijk is nu door de aanpassing van de WW-bepalingen overbodig geworden.

Zeer aansprekend was dat de duidelijk kenbare norm in een groot deel van de gevallen escalatie van het geschil voorkwam. Ieder weldenkend jurist wist bij voorbaat waar het (ongeveer) zou eindigen en zocht de oplossing in die richting.

Knelpunt 1: Het recht is niet goed kenbaar, waarom eigenlijk?

Regelgeving wordt als (te) ingewikkeld ervaren. Jurisprudentie maakt dat al niet veel beter.

Veel probleemeigenaren hebben mispercepties. Borrelpraat, Amerikaanse - maar ook Nederlandse (GTST) - televisieseries dragen bij aan verkeerde verwachtingen van het recht. Het komt daadwerkelijk voor dat rechtzoekende veronderstellen dat in een echtscheidingsprocedure een straf kan worden opgelegd. Benadeelde partijen in het strafproces vragen soms doodleuk om een smartengeld van 50.000 euro voor een bloedneus. Er zijn internetforums waarop zeer perfide juridische adviezen worden verstrekt. De Babylonische spraakverwarring wordt niet bestreden; media gooien soms juist olie op het vuur.

De termen claimcultuur, vechtscheiding, partijbelang, tegenpleiter duiden op een Amerikaanse aanpak. Terwijl hier eigenlijk slechts het Rijnlandse model werkt. Er worden geen torenhoge schadevergoedingen betaald, ieder draagt in eerste instantie zijn eigen schade (vrij naar Hartlief). Natuurlijk hoeft het recht niet altijd in "Jip en Janneke"-taal beschreven te worden, maar toch houdt het een hoog "ivoren toren"-gehalte. Dat kan anders; de open dagen van de rechtbanken proberen het imago van de onbenaderbaarheid van de rechtswetenschap al aan te passen.

Knelpunt 2: Recht dat wel kenbaar is, is moeilijk te onderscheiden van onbetrouwbare informatie

Voorzover informatie wel goed op internet staat of goed wordt weergegeven in televisieprogramma's, is het moeilijk om deze informatie te vinden en om eenmaal gevonden informatie te beoordelen op betrouwbaarheid. Hoe vind je als burger websites en discussiefora als <http://www.rechtenforum.nl/> , <http://forum.fok.nl/forum/41> en <http://wetwegwijzer.bibliotheek.nl/> en als je één van die websites hebt gevonden, hoe weet je dan welke daarvan wel goede informatie bieden en welke niet?

Maak het recht kenbaar; Onderdeel 1

Er is meer en meer jurisprudentie online beschikbaar, maar een redactie of annotaties bij die uitspraken ontbreken. De Geschillencommissies - die tot nu toe veel baanbrekend werk verzetten - hebben hun uitspraken nog niet echt ontsloten. Rechtwijzer.nl en www.consuwijzer.nl timmeren aan de weg, maar worden soms nog als te ingewikkeld ervaren. Blijkbaar is er meer uitleg nodig over simpele, voor de hand liggende kwesties als arbeidszaken, sociale zekerheid, personen en familierecht. Op de website

consuwijzer.nl wordt toch wel duidelijk aangegeven wat de rechten van de consument zijn en waar tegelijkertijd ook beperkingen liggen.

Er is veel interesse in het recht, zie de kijkcijfers van Keyzer & de Boer, maar de hierboven genoemde misverstanden worden te weinig bestreden. Hoe om te gaan met geschillen zou een onderdeel van het middelbaar onderwijs moeten zijn. Programma's als Radar en Kassa spreken aan maar zijn vooral gericht op consumenten tegen de grote ondernemingen. Een programma voor kleinere, individuele geschillen ontbreekt, al timmert de rijdende rechter wel aan de weg.

Het moet mogelijk zijn om voor veel voorkomende geschillen oriëntatiepunten, richtlijnen of "best" practices samen te stellen. Korte, duidelijke handleidingen over wat "recht" is in specifieke gevallen. Aanstaaende wetgeving zoals het ouderschapsplan maakt duidelijk dat bij echtscheidingsprocedures voortaan het belang van het kind voorop staat. Als partijen bij voorbaat weten wat van hun verlangd wordt kan dat schikkingsbevorderend werken; zie de ontbindingsprocedure hierboven. Het huidige foldermateriaal van Justitie, Postbus 51 en; het UWV is nog teveel op de "ivoren toren"- leest geschoeid.; Men zou beter uit de voeten kunnen met richtlijnen die een condensatie vormen van wet, rechtspraak en aansluiten bij de dagelijkse praktijk.; De dagelijkse praktijk van de probleemeigenaar dus.

Simpele en duidelijke normen; dat is waar men om vraagt.

Promoot Gezond verstand, Onderdeel 2

Hoewel mediation en rechtspraak nog als gescheiden trajecten worden gezien zullen de betrokkenen hun gemeenschappelijke kennis meer moeten uitdragen.;

Bij een geschil spelen niet alleen strikt juridische, maar ook sociale aspecten en emoties een grote rol. De professionals die geschillen behandelen zullen voor die laatste twee factoren meer oog moeten hebben. Iemand die nog zit te stuiten van woede zal niet snel schikkingsbereid zijn. Aan elke geslaagde mediation of succesvolle schikking ligt nuchterheid en gezond verstand ten grondslag. En daar mogen we best meer voor uitkomen; de weg van een geschil naar een aanvaardbare oplossing is met ordinaire nuchterheid geplaveid. De gefinancierde rechtsbijstand bedient particulieren. En die procederen over het algemeen niet om miljoenen. Die "winnen" geen zaken, want dan is de verhouding uit evenwicht en wordt er doorgeprocedeerd.

Van de actoren in het rechtsbestel mag verwacht worden dat ze - meer dan voorheen - in alle media ventileren dat het recht ook maar een gewoon bedrijf is. En gewoon mensenwerk. Dat een rechter weliswaar knopen doorhakt, maar bij voorkeur ziet dat partijen er zelf uitkomen. Omdat ze elkaar anders in hoger beroep weer tegenkomen, bijvoorbeeld. We hebben aansprekende voorbeelden nodig; nu eens niet een strafpleiter, maar een civilist of een scheidingsbemiddelaar. Die de zaken terugbrengt tot de juiste proporties; met een beetje gezond verstand zijn al veel conflicten voorkomen.

Oriëntatie burger Onderdeel 3

Complexe wet- en regelgeving, moeilijke uitvoering, en ingewikkelde jurisprudentie vormen voor de burger geen helder aangrijpingspunt om verantwoordelijkheid te (kunnen) nemen voor het vinden van een richtsnoer bij het oplossen van problemen. Het staat te ver weg. Een helder en concreet normenkader kan zeer behulpzaam zijn enerzijds als leidraad om problemen te voorkomen anderzijds als toetssteen bij probleemsituaties. Een goed baken dat de weg wijst. Gemakkelijk bereikbaar voor de burger en voorzien van 'officiële' erkenning (overheid.nl, rechtspraak.nl etc). De burger kan zelf de regie houden en zijn probleem hoeft niet 'af' of 'overgenomen' te worden.

Indien vervolgstap nodig is dan vormt het normenkader een duidelijk richtpunt. Het gebruik van format bij de vervolgstap kan dan extra behulpzaam zijn. Het dwingt partijen om feitelijke informatie op eenduidige manier aan te leveren. Een standaarddagvaarding of verzoekschrift kan dan het logisch vervolg zijn. In het hele rechtsbedrijf wordt de informatie dan op een eenduidige manier verzameld en gebruikt. Ook is denkbaar dat het format snel zichtbaar maakt waar precies het knelpunt aanwezig is. Op dit op te lossen zou dat knelpunt met voorrang aan bijvoorbeeld geschillenbeslechter moeten kunnen worden voorgelegd.

Omdat gebruik van format ook de bedrijfsvoering van bijvoorbeeld de rechter ten goede komt, kan bijvoorbeeld reductie op griffierecht worden verleend.

Natuurlijk kan dat niet altijd. Wanneer wel? Enige voorbeelden? Alimentatienormen, ontbinding arbeidsovereenkomst, beslagvrije voet (zie recent rapport sociaal raadslieden), aanvragen vergunningen in geval van massaschades. Wellicht te voor de hand liggend, maar er zijn er ongetwijfeld veel meer voorbeelden. In samenspraak met bijvoorbeeld, advocatuur, juridisch loket en rechterlijke macht kunnen zeker een aantal kaders ontwikkeld worden.

Maatwerk is mooi en leuk voor de professionals, maar het kent zijn prijs en zijn onvoorspelbaarheid. Normering heeft zijn risico's maar kent zijn voordelen in duidelijkheid, snelheid en preventie.

Effect mogelijk pas op lange termijn, maar enkele toepassingen kunnen wel snel ingezet en uitgetoet worden.

Voorbeeld van normverheldering: de echtscheiding.

Een zeer groot aantal echtscheidingen (53%) wordt op gemeenschappelijk verzoek afgehandeld. CBS Echtscheidingstabel 2006. Hoger beroep komt vervolgens niet voor. Er is echter een percentage echtscheidingen dat tot veel procedures en deelgeschillen leidt, mede doordat de beloningsstructuur van de rechtbanken (en van advocaten) aanhaakt bij separate beschikkingen. Boek I Bw staat weliswaar online, maar er heersen nog veel misverstanden. Een samenvatting van hedentendage geldende normen is:

- Bij een scheiding waarbij kinderen betrokken zijn staat het belang van de kinderen voorop. Het belang van de ouders is daaraan ondergeschikt.;
- Omgang met elk der ouders is voor de psychologische ontwikkeling van kinderen essentieel. Loyaliteitsconflicten moeten koste wat het kost voorkomen worden, wat inhoudt dat de andere ouder (in die rol) ook gerespecteerd moet worden. ;
- " Schuld aan de scheiding" speelt geen rol meer. Jammer dat het mislukt is, maar nu moet elk der ex-echtelingen verder met zijn eigen leven.
- Van ex-echtelingen mag verwacht worden dat zij op volwassen wijze de scheiding en wat daarbij komt kijken afhandelen. Die verantwoordelijkheid vloeit voort uit de eerdere keuze om met elkaar te trouwen.
- Wie kinderen op de wereld zet is daarvoor verantwoordelijk en moet bijdragen in het levensonderhoud van die kinderen.
- Levensonderhoud wordt volgens vaste richtlijnen bepaald (alimentatieberekening). De hoofdlijnen daarvan zouden beschikbaar moeten zijn.
- Voor door de rechter bepaalde omgangsregelingen bestaan een aantal vast formats.

Met deze richtsnoeren in het achterhoofd handelt de rechter een scheiding af. Als partijen daarvan doordrongen zijn kan het vlot, snel en gemakkelijk.

Uitgaan van informatiebehoefte

Geleidelijk ontwikkeling is belangrijk. Informatie moet goed getarget worden op de informatiebehoefte. Wat wil de burger weten, niet wat kan het rechtssysteem uit de boeken vertellen.

Dat moet goed worden onderzocht en getest.

Informatiebehoefte zijn waarschijnlijk het grootste bij:

- Echtscheiding
- Ontslag
- Uitkeringen
- Wonen: onderhoud en huurverhogingsproblemen.

Belangrijk is vooral: wat gaat er ongeveer uitkomen; waar moet ik ongeveer mee accoord gaan; wat is redelijk?

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Potentieel alle min of meer standaardproblemen (80/20 regel; mogelijk ook 80/20 regel voor de belangrijkste uitzonderingen).

Uit de cijfers van het juridisch loket blijkt dat meer dan een derde via internet met het loket in contact komt en ook de site gebruikt om informatie te zoeken. 12% van de gebruikers van het juridisch loket weet vaak of soms problemen op te lossen met deze informatie.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Volgens de literatuur: Ze bevorderen waarschijnlijk onder meer het bereiken van overeenstemming, verminderen de kosten van onderhandelingen, verhogen de acceptatiegraad van beslissingen, maken de kwaliteit van uitkomsten meer transparant en vergroten het gevoel gelijk behandeld te zijn. Mensen kunnen met een oriëntatiepunt ook beter nagaan of hun rechtshulpverlener een reële eis stelt en/of op een goed moment een schikking aangaat (te hoog, zoals misschien bij een advocaat, of te laag, zoals misschien bij een rechtsbijstandverzekeraar). Oriëntatiepunten kunnen ook de machtsverhoudingen tussen one-shotters en repeatplayers rechter trekken. Tenslotte kunnen ze de motiveringslast van de rechter, zijn beslissingskosten, en de mogelijkheden om te beoordelen of de rechter een goede beslissing genomen heeft vergroten. Daarmee kunnen ze ook een rem zijn op onnodige hoger beroepen.

De effecten van informatieverstrekking (bijvoorbeeld via internet) kunnen onder dus onder meer de volgende zijn:

- Meer zelfoplossing. Nu al 12% van de gebruikers van loket doet dat, dit kan verder omhoog.
- Meer inzicht in problematiek, betere beslissingen over doorgaan/stoppen/voorstellen aanvaarden, gemakkelijker contact met rechtshulpverleners/rechters, meer gevoel van controle, en 'informational justice'.
- Meer voice in de relatie tot rechtshulp en andere professionals. Meer mogelijkheden om de kwaliteit van hun werk te beoordelen.

Mogelijke extra claims?

Een mogelijk neveneffect zou kunnen zijn dat oriëntatiepunten extra claims uitlokken. Dat ligt niet zo voor de hand voor de meeste toevoeginggebieden waarop de rechter/rechtshulp toch al wordt ingeschakeld: strafrecht, echtscheiding, ontslag, sociale zekerheid, maar mogelijk wel bij zaken met een lage claim/mogelijke claim ratio, zoals (in zekere mate:) letselzaken en vooral consumentenzaken. Daartegenover staat echter ook een effect van beperking van overdreven ideeën over claims die heel weinig zullen opleveren.

Mondiger klanten?

Meer informatie en meer voice kan voor professionals ook lastig zijn.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Geleidelijk, zie verder WG 5.1 KENNIS EN VAARDIGHEDEN PROBLEEMOPLOSSING.

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Voorbeelden zijn de Consuwijzer, ANWB Rechtshulp en Verkeersongeval.nl. Hier kunnen consumenten/slachtoffers zien wat hun rechten zijn en wat ze kunnen/moeten doen. Er is op dit punt sterke samenhang met WG 5.1 KENNIS EN VAARDIGHEDEN PROBLEEMOPLOSSING WG_5.1_KENNIS_EN_VAARDIGHEDEN_PROBLEEMOPLOSSING, omdat zowel kennis op het gebied van het materiële recht als kennis op het gebied van probleemoplossing wordt overgedragen. Hieronder staan de specifieke ervaringen van de ANWB op dit vlak.

Ervaringen ANWB

De ervaringen van de ANWB zijn dat het aantal telefonische rechtshulp vragen afgenomen is naarmate er meer juridische informatie op ANWB.nl gezet is. Bovendien zijn de telefonische en e-mail vragen veel gerichter. Leden hebben vaak eerst al onze pagina's op ANWB.nl gelezen en komen dan met gerichte vragen. Wij hebben inmiddels 1.5 miljoen pageviews per jaar op de juridische pagina's van ANWB.nl

Op de pagina van de consumentenautoriteit zijn de aantallen pageviews en telefoongesprekken te vinden van de consuwijzer.

In telefoongesprekken met onze leden blijkt vaak dat er of onvoldoende bewijs is, of het belang te klein om door te zetten of dat een procedure te tijdrovend is. Dat voorkomt vaak een stap naar de rechter. Een ander voordeel van goede informatie is dat consumenten dan beter het gesprek met de ondernemer aangaan en weten wat wel en niet haalbaar of reëel is.

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met WG 1.2 VOORFASE: INFORMATIE EN BEGELEIDING en WG 3.1 PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID die een uitwerking zijn van dit voorstel. Zie ook WG 5.1 KENNIS EN VAARDIGHEDEN PROBLEEMOPLOSSING voor de aansluitende kennis over manieren om problemen aan te pakken.

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het denkkader.

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES.
- Strategie 5 TOEGANKELIJK MAKEN VAN NORMEN EN CRITERIA.

Maar ook bij:

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS.
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES.

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Historie

Bekendmaken van kantonrechterformule en alimentatienormen lijkt oplossingen in die velden te hebben vergemakkelijkt. Het NPP besteedt veel werk aan publicatie van normen.

Studies en verdere kennis

Voor verdelingsvragen raadt de mediation- en onderhandelingsliteratuur aan om gebruik te maken van "objective criteria". Zie voor enige nadere informatie over de manier waarop die werken, hoe ze het beste kunnen worden geformuleer, en voor literatuur verwijzingen de wiki over Microjustice (objective criteria)]. Zie ook ONDERZOEK NAAR TOEGANG TOT RECHT en <http://www.microjustice.org> voor literatuur over transparantie van normen als deel van een strategie om de rule of law en access to justice in ontwikkelingslanden te versterken.

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Ja, zie voor een nadere getalsmatige analyse WG 5.1 KENNIS EN VAARDIGHEDEN PROBLEEMOPLOSSING

Bij de scores moet worden bedacht dat invoeringslasten vooral ontwikkelkosten zijn. Haalbaarheid is groot omdat geen wetswijziging nodig is. Wel is er bereidheid nodig om kennis te delen.

Scorekaart

Scorekaart WG 5.8 Oriëntatiepunten en rechtskennis transparant					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal		+			
B.1 Impact op procedurele kwaliteit		+			
B.2. Kwaliteit uitkomsten	++				
B.3 Kosten		+			
B.4 Neveneffecten			0		
B.5 Proportionaliteit	++				
C. Haalbaarheid	++				
D. Invoeringslasten				-	

3.3 Veelbelovende voorstellen

WG 1.1 Minimum kinderalimentatie

Kern van het voorstel

Het draagkrachtprincipe voor wat betreft kinderalimentatie wordt losgelaten in die zin dat iedere ouder te allen tijde dient bij te dragen in de kosten en verzorging van zijn of haar kinderen. De werkgroep stelt voor dat, ongeacht de financiële situatie van de alimentatieplichtige ouder, deze minimaal dient bij te dragen met een bedrag van (nu) € 133,- per kind per maand.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

- Het huidige kinderalimentatiestelsel leidt tot conflicten met betrekking tot de vaststelling van de kinderalimentatie. Ook rijzen er problemen met betrekking tot de executie van de kinderalimentatie. In 3/4 van de gevallen waarin kinderalimentatie zou moeten worden betaald wordt aangeklopt bij het LBIO. Veel alleenstaande ouders kunnen nauwelijks hun hoofd boven water houden, aangezien er geen of te weinig kinderalimentatie wordt betaald.
- De huidige wijze waarop kinderalimentatie wordt vastgesteld heeft tot gevolg dat een groot aantal lasten van de onderhoudsplichtige ouder voorgaat op het betalen van kinderalimentatie. Van de resterende financiële ruimte mag de onderhoudsplichtige ouder een gedeelte vrijhouden, waarna pas wordt toegekomen aan het vaststellen van kinderalimentatie. In veel gevallen betaalt de alimentatieplichtige daardoor veel te weinig kinderalimentatie, of zelf helemaal niets.
- Na een vaststelling van kinderalimentatie kunnen de omstandigheden wijzigen. Dit levert een groot aantal wijzigingsprocedures op. Dit houdt een hoge belasting voor de rechterlijke macht in.
- Uit onderzoek (IBO Kinderalimentatie 2002) is gebleken dat slechts ongeveer de helft van de gescheiden alleenstaande moeders, ondanks de wettelijke onderhoudsverplichting, geen bijdrage voor hun kind ontvangt.

Onderdeel 1 Minimum bedrag kinderalimentatie

- De verplichting tot een bijdrage in de kosten van verzorging en opvoeding van de kinderen behoort voorrang te krijgen boven alle andere verplichtingen. Gekozen wordt voor een minimumstelsel aan te betalen kinderalimentatie. Voor hogere inkomens kan kinderalimentatie gekoppeld zijn aan eenduidige gegevens zoals het belastbaar inkomen.
- Daartoe dient het draagkrachtprincipe voor wat betreft kinderalimentatie losgelaten te worden in die zin dat iedere ouder te allen tijde dient bij te dragen in de kosten en verzorging van zijn of haar kinderen. M.a.w.: de ouder die de kinderen feitelijk niet opvoedt en verzorgt, dus hij die de feitelijke opvoedingslast en opvoedingskosten niet draagt dient hiertoe hoe dan ook bij te dragen.
- De werkgroep stelt voor dat, ongeacht de financiële situatie van de alimentatieplichtige ouder, deze minimaal dient bij te dragen met een bedrag van (nu) € 133,- per kind per maand. Men heeft gekozen voor dit bedrag nu een bedrag van € 133,- per maand fiscaal aftrekbaar is, dus ook gunstig voor degene die moet betalen. Bij hogere inkomens kunnen er hogere bijdragen worden overeengekomen/vastgesteld.
- Volgens de werkgroep kan een reden zijn om de beschikking niet na te leven gelegen zijn in het feit dat een ouder er moeite mee heeft zijn ex-partner een bijdrage te betalen. Het besef dat "iedereen nu eenmaal een minimaal bedrag (€ 133,- p/mnd) moet betalen net zoals belasting", kan een groot gedeelte van deze weerstand wegnemen, omdat het nu eenmaal moet en iedereen dit moet.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

- In alle zaken waarin kinderalimentatie speelt. Er ontstaat (anders dan bij het huidige systeem) een volksnorm: tenminste 133 per maand per kind. Het is dat bedrag dat een alleenstaande ouder precies nodig heeft om uit de armoedeval te blijven. Dit bedrag is fiscaal aftrekbaar.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

- Het voorgestelde systeem is het voor iedere ouder van meet af aan duidelijk dat hij of zij in ieder geval dient bij te dragen in de kosten van verzorging en opvoeding van zijn/haar kind en welk bedrag dit minimaal is. Betalen van kinderalimentatie wordt voor iedere ouder een vanzelfsprekende aangelegenheid waarmee rekening gehouden zal worden bij bijvoorbeeld het aangaan van nieuwe financiële verplichtingen (eigen verantwoordelijkheid).
- Omdat er over kinderalimentaties veel wordt geprocedeerd, is de verwachting van de werkgroep dat dit veel besparingen zal opleveren. Vanwege de politieke gevoeligheid van het onderwerp inzake forfaitair vastgestelde kinderalimentatie kiest de werkgroep er - vooralsnog - voor om de kinderalimentatie vast te stellen met een minimum bedrag. Dit zal een deel van de huidige kinderalimentatiezaken bij de rechtbanken wegnemen. Voor hogere inkomens of meer behoeftige (bijvoorbeeld ernstig zieke of gehandicapte) kinderen zal een hoger bedrag moeten kunnen worden vastgesteld aan te betalen kinderalimentatie bij voldoende draagkracht.
- Op langere termijn kan het invoeren van een forfaitair kinderalimentatiestelsel waarschijnlijk wel op meer medewerking rekenen. Er is dan ook geen negatieve prikkel meer om de rechter te verzoeken minder dan dat bedrag te betalen. Bijkomstig voordeel is dat het betalen van kinderalimentatie geen reden meer kan zijn om geen omgang meer te laten plaatshebben of andersom.
- Ook een minimale voor kinderalimentatie te betalen bijdrage (vaste ondergrens) kan tenminste in de groep die daarboven geen draagkracht heeft procedures voorkomen. Alleenstaande ouders kunnen eenvoudiger de part-time banen accepteren waarmee ze net uit de bijstand kunnen blijven. Het is moeilijk aan te geven op hoeveel mensen dit betrekking heeft, maar duidelijk is dat van de honderdduizenden kinderen die het betreft dit voorstel zal leiden tot minder juridische procedures (verzoeken om nihilstelling zijn niet meer mogelijk) en voor de verzorgende ouder(s) zal het met een aanvulling op het inkomen uit arbeid met de vaste bijdrage voor levensonderhoud voor de kinderen eerder mogelijk worden om buiten de bijstand te komen/blijven.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Zodra dit voorstel wettelijk geregeld is, zullen de verdieneffecten zichtbaar worden.

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

- Dit voorstel is een alternatief voor de wetsvoorstellen die eerder in het parlement zijn gestrand. Binnen de rechterlijke macht en advocatuur wordt aangegeven dat een vast stelsel van kinderalimentatievaststelling veel procedures zal helpen voorkomen. Het lijkt zinvol in de uitwerking van dit voorstel ook het commentaar van de Nederlandse vereniging voor Rechtspraak te betrekken.
- Tevens werd in het commentaar van de NVvR opgemerkt dat een executoriale titel die de gemeentelijke sociale dienst krijgt (en slechts in een klein percentage van de gevallen wordt vastgesteld) tevens zou moeten gelden voor het geval de verzorgende ouder géén bijstand meer ontvangt. Die eigenaardigheid zou weggenomen kunnen worden.

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met de verbetervoorstellen uit de werkgroep Echtscheidingsketen. Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES
- Strategie 5 TOEGANKELIJK MAKEN VAN NORMEN EN CRITERIA

Want?

Achtergrondinformatie

- Ouders zijn wettelijk verplicht te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van hun minderjarige kinderen, dan wel in de kosten van levensonderhoud en studie van kinderen van 18 tot 21 jaar. Deze onderhoudsverplichting loopt gewoon door na een echtscheiding. De hoogte van dit bedrag is afhankelijk van enerzijds de behoefte van het kind aan een bijdrage, anderzijds aan de draagkracht van de ouders.
- Ouders kunnen over de hoogte van de bijdrage onderlinge afspraken maken en deze afspraken neerleggen in een echtscheidingsconvenant of in het binnenkort verplicht op te stellen ouderschapsplan. Indien de ouders hierover geen (behoorlijke) afspraken maken, kan de rechter een bijdrage vaststellen. In de regel dient de niet- verzorgende ouder een maandelijks bedrag per kind aan de verzorgende ouder te betalen.
- Voor de bepaling van de behoefte en de draagkracht zijn de TREMA-normen en de Tabel kosten van kinderen (NIBUD) tabel van belang.

Vragen voor uitwerking

Historie

- Eerdere voorstellen om te komen tot een forfaitaire kinderalimentatie waren afkomstig van SZW; er zou een grote bezuiniging gegeneerd kunnen worden op bijstandsuitkeringen (Zie IBO Kinderalimentatie 2002). Daarom was het voor ketenpartners redelijk eenvoudig om de voorstellen stuk te schieten. De voorstellen waren onvoldoende fijnmazig, de individuele omstandigheden zouden onvoldoende mee te wegen zijn, er waren geen Nibud-normen beschikbaar die aansloten bij het belastbaar inkomen en overigens zou de beoogde organisatie niet voldoende zijn toegerust.
- Nog niet eens in een ver verleden stelde de RvK de kinderalimentatie vast en waren bedragen van fl 250,= de norm. Reden om betrokkenen te verzoeken toch nog eens heel nauwkeurig naar het systeem te kijken. Als blijkt dat in het merendeel van de vastgestelde kinderalimentaties de fiscale norm gewoon gehaald wordt zou er veel discussie en geprocedeerd voorkomen kunnen worden door die ondergrens wat meer gewicht toe te kennen. Tot aan die grens kan (en hoort) men gewoon te betalen, pas boven die grens gaat draagkracht een rol spelen.

Studies en verdere kennis

- In 2002 is een werkgroep van het ministerie van SZW tot de conclusie gekomen dat de ouderlijke onderhoudsplicht onvoldoende wordt nageleefd. Volgens de werkgroep is het huidige systeem van vaststelling naar draagkracht en behoefte te zeer maatwerk en te ingewikkeld. Gepleit wordt voor een systeem van forfaitaire vaststelling. (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Het kind centraal: verantwoordelijkheid blijft, Eindrapport werkgroep alimentatiebeleid). Onderzocht werd op welke wijze vorm gegeven kon worden aan een ander kinderalimentatiestelsel, waarmee de uitwonende ouder voldoende verantwoordelijk kon worden gehouden voor de kosten van hun kinderen en de alleenstaande ouder door een betere betaling van de kinderalimentatie eerder financieel zelfstandig zou worden. Dit zou een enorme besparing opleveren op de collectieve uitgaven.
- Op 18 maart 2004 is een wetsvoorstel herziening kinderalimentatie ingediend bij de Tweede Kamer Wetsvoorstel herziening kinderalimentatiestelsel, Kamerstukken II, 2003/04, 29 480. Dit

wetsvoorstel, waarin een forfaitair systeem van vaststelling van kinderalimentatie werd voorgesteld is echter, wegens onvoldoende draagvlak in de Tweede Kamer, ingetrokken.

- Het ingetrokken wetsvoorstel introduceerde een wettelijke voorrangsregeling, in die zin dat kinderalimentatie voorrang dient te krijgen boven partneralimentatie. In wetsvoorstel 30 145 wordt deze voorrangsregeling opnieuw voorgesteld.
- De voorstellen die in de werkgroep naar voren zijn gekomen hebben een ander uitgangspunt dan het ingetrokken wetsvoorstel. De doelstelling van het wetsvoorstel was om zoveel mogelijk alleenstaande verzorgende ouders uit de bijstand te houden. Met de voorstellen van de werkgroep wordt beoogd het aantal gerechtelijke procedures aangaande kinderalimentatie terug te brengen.

Scorekaart

Scorekaart WG 1.1 Minimum kinderalimentatie					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal	++				
B.1 Impact op procedurele kwaliteit		+			
B.2. Kwaliteit uitkomsten	++				
B.3 Kosten	++				
B.4 Neveneffecten	++				
B.5 Proportionaliteit		+			
C. Haalbaarheid		+			
D. Invoeringslasten		+			

WG 1.2 Voorfase: informatie en begeleiding

Kern van het voorstel

Partners met relatieproblemen die overwegen te scheiden moeten als eerste stap zich verplicht laten informeren over /zich laten scholen in de afwikkeling van de scheiding en de gevolgen van een scheiding. De verplichte voorliggende voorziening aan het recht op scheidingshulp en rechtsbijstand en door voorwaarden aan de toegang tot de rechter is bovendien de eerste stap van verbetering van samenwerking en coördinatie in de echtscheidingsketen.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

Relatieproblemen maken mensen kwetsbaar. Niet altijd ontstaan de beste beslissingen of is er voldoende oog voor de gevolgen. Indien één van beide partners de scheiding nog niet aanvaardt, ontstaan bovendien vaak grote problemen bij het regelen van de echtscheidingsgevolgen. Partijen beginnen vaak ontwetend aan de scheiding. Een scheidingsprocedure gaat vaak gepaard met multi-problematiek.

Onderdeel 1 Een verplichte voorliggende voorziening voor gesubsidieerde scheidingshulp

Stap 1:

- Informatie en educatie: partners met relatieproblemen die overwegen te scheiden moeten als eerste stap zich verplicht laten informeren over /zich laten scholen in de afwikkeling van de scheiding en de gevolgen van een scheiding. De werkgroep verwijst daarbij naar initiatieven als de scheidingschool. Idealiter volgen partners samen deze educatie; zo niet, dan is voldoende dat partijen aantonen dezelfde informatie/educatie te hebben gevolgd. Wanneer het initiatief van scheiden bij één partij ligt en hij of zij de andere partner niet meekrijgt naar deze sessie, dan komt de prikkel naar de niet-bewegende partner op een later moment, bijvoorbeeld als verplichte voorliggende voorziening als deze een (gesubsidieerde) advocaat inschakelt om zich tegen de scheiding te verweren.

Stap 2:

- Relatiebemiddeling of scheidingsbegeleiding: een gevolg van stap 1 kan zijn dat partijen vooralsnog afzien van scheiding en besluiten naar aanleiding van deze sessie hulp bij relatie en/of opvoedingsproblemen te zoeken (dit pad verdient verdere verdieping).

Stap 3:

- Keuze scheidingsbegeleiding /behandelplan: als na afronding van de informatie/educatiesessie de keuze voor scheiding wordt gemaakt, zullen partijen passende scheidingsbegeleiding inschakelen. Als partijen dat niet zelf kunnen beslissen kunnen zij voor verwijzing naar het Juridisch loket. De werkgroep heeft de rol van het Juridisch Loket tijdens deze bijeenkomst in het midden gelaten.

Bij de keuze van scheidingshulp ziet de werkgroep de volgende varianten, naar volgorde van wenselijkheid als we uitgaan van scheiden volgens scheidingsplan op de meest doelmatige en bevredigende wijze:

1. Neutrale derde: een mediator, een advocaat, een notaris of een combinatie vereend in één persoon;
2. A. Neutrale derden: een multidisciplinair team, of B. Twee advocaten als partijadviseurs in een collaborative law-setting;

3. Ieder een eigen advocaat in een scheidingsafwikkeling op tegenspraak. In verband met artikel 6 EVRM, op basis van een hardheidsclausule.

Om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde scheidingshulp c.q. rechtsbijstand moet een behandelplan worden overlegd met een gemotiveerde keuze voor welke vorm/pakket van scheidingshulp men opteert (vgl. het behandelplan als mediationovereenkomst bij de start van mediation).

Stap 4:

- Beloningssystematiek subsidiëring door de Raad voor Rechtsbijstand. Het vergoedingssysteem moet zodanig worden aangepast dat een gezamenlijke en integrale oplossing aantrekkelijker wordt dan een procedure op tegenspraak en/of opsplitsing in meerdere procedures. Twee mogelijke varianten van beloningssystematiek:

1. Persoonsgebonden scheidingsbudget (PSB) / voucher;
2. (team) toevoeging / voucher.

In variant 1 (dat vooralsnog de voorkeur heeft van de werkgroep) vragen partijen zelf bij de Raad voor Rechtsbijstand een PSB aan onder overlegging van een behandelplan; in variant 2 vraagt (het team van) scheidingsbegeleider(s) c.q. rechtsbijstandverlener toevoeging aan onder overlegging van behandelplan.

Stap 5:

- Register van gekwalificeerde scheidingshulp of open markt met onbeperkte vrije keuze voor de burger? Hierover is uitgebreid gediscussieerd en de discussie heeft twee varianten opgeleverd, die beiden nadere uitwerking vragen:
- Variant a. Burgers krijgen een PSB toegewezen voor gezamenlijk scheiden volgens het scheidingsplan. Zij dienen dan vervolgens zelf de keuze te kunnen maken welke hulp zij daarbij inschakelen c.q. waarvoor ze het PSB inzetten. Toekenning door RvR zou in deze variant dan achteraf kunnen worden getoetst aan de hand van het resultaat (bijvoorbeeld het scheidingsplan dat bij de rechter ter juridische toetsing wordt ingediend, eventueel met verzoek te beslissen op de punten die partijen dan nog verdeeld houden).
- Variant b. Er is een lijst met gekwalificeerde scheidingsbemiddelaars beschikbaar waaruit partijen kunnen kiezen. Het gaat bij scheidingsafwikkeling niet om een keuze van één partner voor zichzelf op basis van zijn of haar individuele belangen maar om de keuze van twee partners waarbij niet altijd sprake is van een evenwichtige machtsbalans. Daarnaast zijn de belangen van kinderen in het geding. Beide aspecten vragen om een kwaliteitsregister en/of arrangementen met scheidingsbegeleiders die aan bepaalde objectieve kwaliteitscriteria voldoen en die zich conformeren aan het scheiden volgens scheidingsplan.

Ten slotte: de gedetailleerde beschrijving in stappen wekt mogelijk de indruk van een ingewikkeld bouwwerk. Dat is niet de bedoeling, zeker niet waar het de doelgroep van gesubsidieerde rechtsbijstand raakt. In de uitwerking moet dit leiden tot een eenvoudig systeem voor de burger waarin bovengenoemde aspecten zijn verdisconteerd.

Onderdeel 2: Voorlichting

Voorlichting in een vroeg stadium, dus lang voordat sprake is van een echtscheiding of zelfs van een huwelijk, kan een hoop ellende voorkomen (en dus uiteindelijk het aantal echtscheidingen). Concreet wordt gedacht aan:

- Voorlichting in het onderwijs met betrekking tot werken aan de relatie, kinderen en opvoeding, financiële huishouding en conflicthantering;

- Algemene informatievoorziening via overheidscampagnes op TV (Postbus 51) of internet;
- Informatievoorziening, bijvoorbeeld op www.trouwen.nl;
- Invoeren (gratis) relatieschool en/of huwelijkskursus;
- Verplichte verzekering bij trouwen met een no-claim-regeling bij het niet gebruiken ervan; (vergelijk het zorgstelsel) of wel een algemene rechtsbijstandsverzekering met de component 'scheiding' erin;
- Op het moment er kinderen komen: opvoedingscursus.

Effecten

- Jaarlijks worden circa 32.000 duizend huwelijken ontbonden door echtscheiding. Daarnaast zijn er jaarlijks 30.000 kinderen bij een echtscheiding betrokken.
- Het totaal aantal toevoegingen (2007) personen- en familierecht is circa 94.000. Daarvan heeft het merendeel betrekking op echtscheiding of de gevolgen daarvan (alimentatie, boedelscheiding, omgangsregeling), d.w.z. circa 87.500 toevoegingen. Dat betekent dus dat gemiddeld uit iedere echtscheiding bijna drie toevoegingen voortvloeien.
- In 2007 zijn er ruim 40.000 procedures gevoerd inzake deelaspecten van de echtscheiding (alimentatie: 17.421; gezag: 8.241; omgang: 11.946; boedelscheiding: 3.616).

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Dat valt moeilijk in algemene bewoordingen aan te geven, maar van laagdrempelige en eenvoudige hulp kan gezegd worden dat het voor de burger belangrijk is dat die (eerste) hulp bij echtscheiding eenvoudig te verkrijgen is.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

In de werkgroep zijn deze voorstellen als mogelijke oplossingsrichtingen gegeven om bestaande scheidingsproblemen te helpen voorkomen c.q. op te lossen. Daarbij valt - zonder experiment - niet goed aan te geven welke besparingen precies bereikt kunnen worden.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Verwacht mag worden dat indien men in de voorfase beter geïnformeerd zal zijn over de echtscheiding en de rechtsgevolgen en men langs de weg van bemiddeling geholpen wordt om op een goede manier uit elkaar te gaan, dit voor veel scheidenden een vechtscheiding zal helpen voorkomen. Als we uitgaan van een totaal van ruim 30.000 scheidende paren per jaar, dan zal hiervan een zeer gunstig (financieel en sociaal-psychologisch) effect te verwachten zijn voor degenen die met een echtscheiding worden geconfronteerd. Datzelfde geldt ook voor de ruim 30 duizend kinderen die jaarlijks met de echtscheiding van hun ouders worden geconfronteerd.

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Deze voorstellen sluiten goed aan bij andere ontwikkelingen die in de samenleving en bij de ministeries voor Jeugd en Gezin en van Justitie plaatsvinden.

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met kernvoorstel WG 1.3 ECHTSCHIEDINGSPLAN: EEN GOEDE REGELING VAN GEVOLGEN en WG 1.4 REGIERECHTER EN CONCENTRATIE PROCEDURES. Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 5 TOEGANKELIJK MAKEN VAN NORMEN EN CRITERIA

Achtergrondinformatie

Achtergronden bij eerdere uitwerking

Er dient een Informatieloket Echtscheiding te komen (bijv. bij Centra voor Jeugd en Gezin). Mensen die een echtscheiding overwegen kunnen hier terecht voor informatie. Verder kan, zo nodig, worden doorverwezen naar:

- De mogelijkheid om gebruik te maken van 8 consulten bij de psycholoog. Dit wordt sinds 1 januari 2008 in het basispakket van de zorgverzekering vergoed;
- Relatiebemiddeling, wordt thans niet vergoed, maar dit zou wel wenselijk zijn om een scheiding eventueel te voorkomen;
- Mediation en advocatuur, waarbij een voorkeur bestaat voor mediation, om een vechtscheiding te voorkomen;
- Indien sprake is van schuldenproblematiek, verwijzing naar schuldhulpverlening.
- Gezamenlijke sessie: Beide partners dienen een verplichte gezamenlijke sessie te volgen, eventueel met de advocaten van partijen. Deze eerste sessie dient te zijn bijgewoond alvorens verdere financiering van de rechtsbijstand plaatsvindt. In die sessie moet worden getracht een gezamenlijk en zo integraal mogelijk traject in te gaan, het liefst op basis van bemiddeling. Te denken valt aan 'collaborative law'. Naar aanleiding van de sessie kan een scheidingsplan worden opgesteld.

Vragen voor uitwerking

Vragen die beantwoord zullen moeten worden bij de verdere ontwikkeling van het voorstel.

- Uitgewerkt moet worden wie de informatie zou moeten verzorgen.
- Kwaliteitseisen rechtshulpverleners. Er dient een register te komen van rechtshulpverleners. Er dienen kwaliteitseisen te worden opgesteld waaraan regelmatig wordt getoetst.

Historie

Circa 15 jaar geleden kwamen de echtscheidingsbureaus of echtscheidingsinformatiepunten in ontwikkeling. Het Bureau Echtscheiding in Groningen was een bekend voorbeeld (Hekman e.a., Buro Echtscheiding Groningen). Deze bureaus zijn bijna allemaal een zachte dood gestorven na een min of meer vernietigend onderzoek naar echtscheidingsinformatie door drs. Groen. En toch is het jammer dat het zo gelopen is, want deze echtscheidingsbureaus boden laagdrempelige, eenvoudige en snelle toegang voor eerste hulp bij scheiding en konden zo in een vroegtijdig stadium een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van verdere escalaties.

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Ja

Scorekaart

Scorekaart WG 1.2 Voorfase: informatie en begeleiding					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal	++				
B.1 Impact op procedurele kwaliteit	++				
B.2. Kwaliteit uitkomsten	++				
B.3 Kosten				-	
B.4 Neveneffecten	++				
B.5 Proportionaliteit	++				
C. Haalbaarheid	++				
D. Invoeringslasten				-	

WG 1.5 Nazorg

Kern van het voorstel

De nazorg aan gescheiden partners en hun kinderen dient te worden verbeterd. Indien gehuwde partners uit elkaar gaan is met het beëindigen van hun echtscheidingsprocedure het juridisch proces geëindigd, maar begint het proces van verwerking (of moet dat proces worden afgerond) en breekt een nieuwe fase van gewenning aan de nieuwe situatie aan. Dat gaat veelal met vallen en opstaan gepaard en men zal moeten wennen aan een nieuwe financieel-economische situatie. Het is van belang dat de ex-partners (en hun kinderen) geholpen worden bij het vinden van een nieuwe balans in hun leven en dat zij bij eventuele conflicten terug kunnen vallen op de advocaat/mediator/hulpverleners van rond de echtscheiding.

Knelpunten waarop dit voorstel een antwoord is

- Na de echtscheiding houden ex-echtgenoten zich vaak niet aan de rechterlijke beslissing. De omgangsregeling wordt bijvoorbeeld niet nagekomen of de opgelegde alimentatie wordt niet voldaan. Hierdoor kan de strijd tussen partijen weer opvlammen en maken mensen al snel weer de gang naar de rechter om de knoop door te hakken;
- Mensen die pas gescheiden zijn hebben de zakelijke aspecten van de echtscheiding wellicht goed geregeld, hun emotionele situatie hebben zij echter vaak nog niet onder controle. Daarbij verliezen zij de belangen van de kinderen nogal eens uit het oog. Vooral als de ouders blijven doorprocederen kan het gebeuren dat kinderen hierdoor schadelijke psychische gevolgen van ondervinden;
- Mensen blijven vaak over van alles en nog wat procederen, zoals over details zoals de tijden van halen en brengen in het kader van een omgangsregeling of over een mogelijke (geringe) verhoging van de onderhoudsbijdrage in verband met gewijzigde omstandigheden;

Onderdeel 1 Periodieke herziening echtscheidingsplan

Partijen dienen bij het echtscheidingsverzoek een echtscheidingsplan te overleggen (zie WG 1.3 ECHTSCHIEDINGSPLAN: EEN GOEDE REGELING VAN GEVOLGEN). Om het echtscheidingsplan actueel te houden, dient dit plan periodiek te worden herzien. Deze periodieke controle kan al worden opgenomen in het echtscheidingsplan. Zo kunnen eventuele fricties die tussen partijen kunnen ontstaan in de kiem worden gesmoord.

Effecten

De effecten van dit voorstel zijn nog niet uitgewerkt.

Samenhang

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met:

- Er dient in plaats van een ouderschapsplan een echtscheidingsplan te worden ingevoerd. Dit scheidingsplan dient volledig door de rechter te worden getoetst. (zie verder WG 1.3. ECHTSCHIEDINGSPLAN);
- Wijziging beloningssysteem: er dient een genuanceerder beloningssysteem te komen om te voorkomen dat, met het oog op dit systeem gekozen wordt voor procedures op tegenspraak of voor het voeren van meerdere procedures.

- Kwaliteitseisen: oplossingen voor het volgen van een goede procedure kunnen gevonden worden in kwaliteitsverbetering van de advocatuur en specialisatie. Speciale aandacht wordt gevraagd voor allochtone advocaten, die een belangrijke rol kunnen spelen indien er sprake is van multiculturele problematiek.
- Ander kinderalimentatiestelsel: voor kinderen dienen ouders altijd een minimumbijdrage te leveren. zie verder WG 1.1 MINIMUM KINDERALIMENTATIE
- Proefperiode bij aangaan nieuwe relatie: de invoering van een proefperiode van 1 jaar indien de onderhoudsgerechtigde opnieuw gaat samenleven kan meehelpen aan een goede beëindiging van de alimentatieverplichting, zonder onnodige gerechtelijke procedures (WG 1.6 PARTNERALIMENTATIE EN NIEUWE RELATIE).

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES

Scorekaart

Scorekaart WG 1.5 Nazorg					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal	++				
B.1 Impact op procedurele kwaliteit	++				
B.2. Kwaliteit uitkomsten	++				
B.3 Kosten		+			
B.4 Neveneffecten	++				
B.5 Proportionaliteit	++				
C. Haalbaarheid		+			
D. Invoeringslasten				-	

WG 1.6 Partneralimentatie en nieuwe relatie

Kern van het voorstel

De alimentatiegerechtigde krijgt de mogelijkheid om een nieuwe relatie op te bouwen zonder dat onmiddellijk het recht op alimentatie vervalt, door het opnemen van een wettelijke proefperiode van een jaar in art. 1:160 BW dan wel via een regeling in het convenant.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

- Indien de alimentatiegerechtigde gaat hertrouwen, een geregistreerd partnerschap aangaat dan wel gaat samenleven met een ander als waren zij gehuwd, eindigt de onderhoudsverplichting van rechtswege (art 1:160 BW). Of de alimentatiegerechtigde nu wel of niet een nieuwe relatie is aangegaan en wat de aard daarvan is kan de nodige discussies en gerechtelijk procedures opleveren.

De alimentatiegerechtigde doet er vaak alles aan om de nieuwe relatie te verbergen terwijl de alimentatieplichtige er alles aan zal doen van zijn alimentatieplicht af te komen.

- Dit kan leiden tot vele onverkwikkelijke procedures.

Onderdeel 1 Een jaar proefrelatie

- Wijzig art. 1:160 BW of neem een regeling daarvoor op in het convenant indien de alimentatiegerechtigde een nieuwe (samenwonings)relatie of huwelijk (wenst aan te gaan) c.q. aangaat. De werkgroep stelt voor een proefperiode van 1 jaar in te bouwen en dit op te nemen in art. 1: 160 BW. Men kan overigens een dergelijke proefperiode uiteraard nu ook al opnemen in het echtscheidingsconvenant of scheidingsplan.
- Indien een wettelijke proefperiode wordt opgenomen, waarin de alimentatiegerechtigde de mogelijkheid krijgt een nieuwe relatie op te bouwen zonder dat onmiddellijk het recht op alimentatie vervalt, worden gerechtelijke procedures over het al dan niet bestaan van een relatie overbodig.

Effecten

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

- Met dit voorstel wordt beoogd het aantal procedures inzake partneralimentatie te verminderen.
- Het feit dat gescheiden alimentatiegerechtigde ex-partners angst hebben om een nieuwe relatie aan te gaan, omdat er risico bestaat dat men de alimentatie o.g.v. art. 1:160 BW verliest bij een samenwoning met de nieuwe partner, kan zeer vervelende consequenties hebben als ook de nieuwe relatie geen stand houdt. Uit angst voor dat verlies van het recht op alimentatie wordt nu dikwijls door partijen een kat en muis spel (soms met behulp van familie, vrienden en/of detectives) opgevoerd, waarbij geprobeerd wordt in rechte aan te tonen dat wel of niet wordt samengewoond. Voor de rust rond de ex-partners (en hun kinderen) is het van belang dat dit soort strijd zo min mogelijk ontstaat. Een betere regeling kan helpen voorkomen dat men onverwachts het recht op alimentatie verliest of men jarenlang moet blijven betalen voor de ex-partner terwijl deze inmiddels een nieuwe relatie heeft, maar daarmee niet durft te gaan samenwonen.

Samenhang

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met WG 1.1 MINIMUM KINDERALIMENTATIE en het kernvoorstel WG 1.3 ECHTSCHIEDINGSPLAN: EEN GOEDE REGELING VAN GEVOLGEN. Het past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS

Scorekaart

Scorekaart WG 1.6 Partneralimentatie en nieuwe relatie					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal		+			
B.1 Impact op procedurele kwaliteit		+			
B.2 Kwaliteit uitkomsten		+			
B.3 Kosten			0		
B.4 Neveneffecten	++				
B.5 Proportionaliteit		+			
C. Haalbaarheid	++				
D. Invoeringslasten			0		

WG 1.7 Minder vaak onderzoek Raad Kinderbescherming

Kern van het voorstel

Alleen onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming als er aanwijzingen zijn dat omgang niet kan. Beoogd wordt het aantal omgangsprocedures te verminderen c.q. de omgangsprocedures te bekorten.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

Een op de vier kinderen heeft na echtscheiding uiteindelijk geen contact meer met de uitwonende ouder. De verzorgende ouder probeert in veel gevallen allerlei redenen aan te voeren om maar geen omgang te laten plaatsvinden. In veel gevallen blijkt er geen reden te zijn waarom er geen contact tussen de ouder en het kind te laten plaatsvinden, maar de verzorgende ouder kan de omgang soms lange tijd tegenhouden, bijvoorbeeld door een procedure te starten om de omgang te ontzeggen. De rechter kan in zo'n geval een raadsonderzoek nodig achten. Zo een onderzoek komt op een wachtlijst en duurt ook weer zo'n drie a vier maanden, terwijl de omgang al die tijd stilligt.

Onderdeel 1 Rechter legt in principe omgang op zonder onderzoek

- Wanneer er geen aanwijzingen zijn om aan te nemen dat er geen omgang zou mogen plaatsvinden, dient de rechter een omgangsregeling vast te leggen. Omgang moet nu eenmaal en de rechter kan hierbij dwingender optreden.
- De rol van de Raad voor de kindbescherming dient te worden gewijzigd. Dit voorkomt het trainen van omgangsregelingen (zorg- en opvoedingsregelingen) en vermijdt de verlamme werking van onderzoek door de Raad voor de kindbescherming die soms optreedt. Daardoor wordt het minder aantrekkelijk om het op omgangsprocedures te laten aankomen voor ouders die geen omgang willen.

Onderdeel 2 Onderzoek alleen op aanwijzing en dan snel

- Alleen in die gevallen waarin er echt iets aan de hand lijkt te zijn, dient de Raad een onderzoek te verrichten. Dit onderzoek moet dan wel op zeer korte termijn (max. 14 dagen) worden verricht. In omgangskwesties kan ook een bijzondere curator ex art. 1:250 BW worden benoemd.
- Indien er bij de uitvoering van de omgang problemen ontstaan, moet de gang naar de rechter worden ontmoedigd. Ouders dienen eerst zelf een oplossing te zoeken. Hiervoor moeten zij zich eerst wenden tot de advocaat en/of mediator die een rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de regeling. Ook de nog op te richten Centra voor Jeugd en Gezin kunnen in de toekomst een rol gaan spelen bij omgangsproblemen.

Effecten

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

- Effecten wijzigende rol Raad voor de kindbescherming.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Dit voorstel kan onmiddellijk worden ingevoerd, maar vergt enig vooroverleg tussen de Raad voor de kindbescherming en de Raad voor de rechtspraak.

Samenhang

Het voorstel sluit aan bij de grotere rol die wordt toegekend aan de Centra voor Jeugd en Gezin.

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met de voorstellen van de werkgroep Echtscheidingsketen. Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS

Scorekaart

Scorekaart WG 1.7 Minder vaak onderzoek Raad Kinderbescherming					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal					
B.1 Impact op procedurele kwaliteit					
B.2. Kwaliteit uitkomsten					
B.3 Kosten					
B.4 Neveneffecten					
B.5 Proportionaliteit					
C. Haalbaarheid					
D. Invoeringslasten					

WG 2.5 Doorberekening kosten

Kern van het voorstel

Het voorstel beoogt bepaalde kosten uit de post rechtsbijstand te halen door deze kosten door te berekenen aan degenen die ze veroorzaken en eventuele baten in deze post op te nemen.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

- Financiële prikkels voor oplossingen bestaan in het huidige toevoegingensysteem niet. De advocatuur ontvangt een hogere vergoeding indien de zaak op zitting is geweest.
- Kosten blijven soms ten onrechte verbonden aan de post Rechtsbijstand.
- Zittingen worden aangehouden doordat vaak pas op de strafzitting wordt verzocht om een getuigenverhoor, terwijl in de voorfase waarschijnlijk al een verzoek hiertoe had kunnen worden gedaan. Dit kost onnodig veel tijd en geld (denk aan: het vervoer van de verdachte, aanwezigheid van advocaat, (jeugd)reclassering en Raad voor de Kinderbescherming ter zitting en de voorbereiding van de OvJ en rechters op de zaak).
- Gelden die ter beschikking zouden kunnen komen aan rechtsbijstand verdwijnen in een ander potje.

Onderdeel 1: Kosten bij vrijspraak

- In geval van een vrijspraak dienen de kosten voor de rechtsbijstand aan het OM te worden gelabeld. Dat kan voor het OM een prikkel geven tot zorgvuldige afweging alvorens een zaak op zitting wordt aangebracht. Reactie: Een vrijspraak wil niet per definitie zeggen dat het OM ten onrechte tot vervolging is overgegaan. Het gaat er uiteindelijk om dat recht wordt gedaan. Aanvullende opmerking. Het is juist dat recht gedaan dient te worden, maar in betalende zaken wordt wel een vergoeding uitgekeerd door Justitie. Waarom niet in zaken waarin op toevoeging wordt geprocedeerd?

Onderdeel 2: Kosten na aanhouding

- Bij degene die aanhouding veroorzaakt, respectievelijk niet voorkomt.
- Stimuleer bij de advocaat de prikkel om een zaak niet aan te laten houden. Aanhouding levert nu twee punten op.
- Prikkel het OM om de zaak niet op zitting te brengen door niet op eindresultaat maar op gezette stappen te financieren.
- Bij verhoor getuigen in het buitenland het aantal personen dat meegaat beperken.
- Om tijd en geld te besparen: creëren van mogelijkheid tot een "mini-instructie" tussen het GVO en de zitting. Verzoeken van de voorzitter van de strafkamer moeten kunnen worden verwezen naar de R-C, zodat beslissingen op verzoeken tot getuigenverhoor vóór de zitting kunnen worden genomen.

Onderdeel 3: Mogelijkheden voor verdachte

- Betaal de kosten voor de rechtsbijstand uit de opbrengsten in ontnemingsprocedure.
- Toepassing artikel 49 Sv. blijkt in de praktijk een dode letter. Verhaal de kosten van de rechtsbijstand op de verdachte zodra beslag op diens goederen is opgeheven. De Staatssecretaris van Justitie heeft in reactie op kamervragen die zijn gesteld over vergoeding van de kosten van de advocaat van Holleeder aangegeven dat onderzocht zal gaan worden of dit kan (zie bijlage bij handelingen)
- Maak van het toevoegingensysteem voor bepaalde typen strafzaken eventueel een leenstelsel: de verdachte betaalt de vergoeding door het Rijk terug zodra hij daartoe in staat is.

- De opbrengsten uit de ontnemingprocedure dienen te worden aangewend om de kosten van de verleende rechtsbijstand te voldoen.

Onderdeel 4: Hoogte vergoeding

- Stem de hoogte van de vergoeding af op de zwaarte van de zaak en de ervaring van de advocaat.
- Wijs een "lichte" zaak toe aan een minder ervaren advocaat. Inschatting van de zwaarte van de zaak zal bij de piketcentrale worden gemaakt.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Na te gaan valt in hoeveel zaken er sprake is van een vrijspraak. Gelijkschakeling van de zaken waarin een toevoeging is afgegeven en de zaken waarin dat niet is gebeurd, staat hierbij centraal. De kosten voor de rechtsbijstand in de betalende zaken wordt aan de vrijgesproken betrokkene vergoed, dat dient ook te gelden in de toevoegingszaken.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Door de kosten uit de ontnemingsprocedures te gebruiken om de verleende rechtsbijstand te vergoeden, worden kosten daar gelegd waar ze worden veroorzaakt.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Voor het doorvoeren van dit verbetervoorstel zal een wetswijziging nodig zijn.

Samenhang

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES

Scorekaart

Scorekaart WG 2.5 Doorberekening kosten					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal					
B.1 Impact op procedurele kwaliteit					
B.2. Kwaliteit uitkomsten					
B.3 Kosten					
B.4 Neveneffecten					
B.5 Proportionaliteit					
C. Haalbaarheid					
D. Invoeringslasten					

WG 2.6 Ambtshalve toevoeging pas bij gevangenhouding

Kern van het voorstel

Ambtshalve toevoeging zal bij gevangenhouding worden afgegeven in plaats van bij de inbewaringstelling. Daardoor zullen minder ambtshalve toevoegingen worden verstrekt. Daarnaast zullen voor verdachten die in vrijheid gesteld zijn, een inkomenstoets gelden bij het bepalen of zij recht hebben op een toevoeging. De ambtshalve toevoeging blijft gereserveerd voor de verdachten die hun vrijheid ontnomen zijn.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

- Ambtshalve toevoegingen worden bij de inbewaringstelling afgegeven, terwijl vervolgens deze maatregel geschorst wordt.
- Verdachten met vermogen hebben recht op ambtshalve toevoeging ook nadat zij weer in vrijheid zijn gesteld.

Onderdeel 1: pas bij gevangenhouding ambtshalve toevoeging

Bij de beslissing gevangenhouding van de Raadkamer de ambtshalve toevoeging afgeven i.p.v. reeds bij de inbewaringstelling.

Onderdeel 2: pikettoevoeging geldt langer

Tot die tijd geldt de pikettoevoeging. Deze zal dan wel structureel verhoogd moeten worden.

Onderdeel 3: reguliere toevoeging voor behandeling op zitting

Voor de behandeling van de zaak ter zitting, zal een reguliere toevoeging worden afgegeven indien de vrijheid van de verdachte niet is ontnomen. Daarvoor zal een inkomenstoets gelden.

Effecten

Cijfers zullen kunnen aangeven in hoeveel zaken een ambtshalve toevoeging wordt afgegeven, terwijl vervolgens de voorlopige hechtenis geschorst wordt. Het voorstel levert direct een kostenbesparing voor de rechtsbijstand. Mogelijk kan worden nagegaan hoe groot dit financieel voordeel is.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

De verdachte zal indien hij niet van zijn vrijheid beroofd is, een reguliere toevoeging ontvangen wat zoveel betekent dat een inkomenstoets zal bepalen óf een toevoeging wordt verstrekt en zo ja, wat de hoogte van de eigen bijdrage is. Dat zal ertoe kunnen leiden dat de verdachte besluit af te zien van rechtsbijstand. Dit zal tot gevolg (kunnen) hebben dat de procedure langer duurt. Immers, het overleg en de informatie uitwisseling tussen de advocaat, de trajectcoach en het OM zal niet plaatsvinden, zodat er wellicht tot aanhouding van de zitting moet worden besloten, indien dan blijkt dat de rechter niet over alle relevante informatie beschikt. Zie ook WG 2.2 PROBLEEMOPLOSSING BUITEN DE ZITTINGEN en WG 2.3 PERSOONSGERICHT SAMENVOEGEN. Daarnaast zullen er mogelijk minder zaken in een stadium vóór de zitting worden afgedaan omdat er geen vooroverleg meer is tussen OM en raadsman. Voor slachtoffers zal het ook consequenties hebben indien de verdachte geen rechtsbijstand wenst.

Voor de advocatuur betekent het dat eerst in een later stadium een ambtshalve toevoeging wordt verstrekt, dus dat onder de lagere piketvergoeding uitgebreidere werkzaamheden moeten worden verricht.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Zoals reeds aangegeven heeft het voorstel het risico in zich dat verdachten geen rechtsbijstand zullen gebruiken bij de behandeling van hun zaak. Naast de inbreuk die hierdoor mogelijk gemaakt wordt op hun recht op rechtsbijstand (ligt vast in onder meer internationale verdragen en de Grondwet), zal het kunnen leiden tot langdurige procedures en is de kans op appellens mogelijk groter. Een goed begeleide procedure waarin de zaken helder en transparant zijn voor de betrokken verdachte, zal los van de uitspraak minder snel aanleiding zijn tot het instellen van een rechtsmiddel. De vraag is dus duidelijk: wegen de besparingen van de directe kosten voor de rechtsbijstand op tegen de wellicht op wat langere termijn te betalen lasten op andere plekken in het strafrechtstelsel?

Samenhang

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met WG 2.2 PROBLEEMOPLOSSING BUITEN DE ZITTING en WG 2.3 PERSOONSGERICHT SAMENVOEGEN. Zoals reeds aangegeven zijn de trajectcoach en het afdoen van de zaak buiten de zitting in deze van belang. Dit onderhavige voorstel zal een negatieve invloed hebben op de twee genoemde voorstellen.

Dit voorstel past bij Strategie 4 uit het DENKKADER.

- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES.

Het zal op een negatieve wijze aansluiten bij nummer 4, omdat te voorzien is dat op de langere duur, indien in eerste instantie rechtshulp niet zal worden aangewend, meer hoger beroepzaken opleveren, waarvoor dan, is te verwachten, wel een advocaat zal worden ingeschakeld, die dan de weinig invloed meer kan uitoefenen om de zaak buiten zitting af te doen en het zal veel tijd en inspanning kosten om de zaak te bestuderen.

Achtergrondinformatie

Historie

Zie hiervoor document van de Werkgroep Vooronderzoek Invoering Inkomensafhankelijke Ambtshalve Toevoegingen van 3 aug. 2004

Scorekaart

Scorekaart WG 2.6 Ambtshalve toevoeging pas bij gevangenhouding					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal	++				
B.1 Impact op procedurele kwaliteit			?		
B.2. Kwaliteit uitkomsten			?		
B.3 Kosten		+			
B.4 Neveneffecten			?		
B.5 Proportionaliteit			?		
C. Haalbaarheid			?		
D. Invoeringslasten			?		

WG 3.3 Gebruik van slimme technieken

Kern van het voorstel

Dit voorstel is ondersteunend aan WG 3.1 PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID. Het sluit aan bij al gaande ontwikkelingen. De werkgroep pleit voor versnelling van deze ontwikkelingen.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

ICT- en logistieke knelpunten in de oriëntatie, -aanvraag, en bezwaarfasen belemmeren een proactieve aanpak:

- Steeds weer dezelfde informatie moeten invullen;
- Geldigheid van de gegevens is probleem: gegevens moeten voldoen aan strikte eisen;
- Ingewikkelde, lange terminologie;
- Onnodige informatie;
- Gelijksoortige formulieren toch steeds weer opnieuw moeten invullen;
- Reisafstanden en beschikbaarheid van rechtsbijstandverleners m.n. in vreemdelingenzaken.

Onderdeel 1 Aanbieden, koppeling en gebruik van informatie

- Hergebruik van informatie / elders inwinnen (voorbeeld Vivalt; uitkering langdurigheidtoeslag automatisch bij Gemeente Tilburg.);
- Koppelen van bestanden (voorbeeld IB-Groep en Belastingdienst; als mogelijkheid wordt genoemd koppeling polisadministratie tussen Belastingdienst en UWV)
- Formulieren voordrukken met reeds bekende informatie (en vakje 'aanvinken indien incorrect' toevoegen; voorbeeld Belastingdienst formulieren al ingevuld toesturen.);
- Meer flexibiliteit in geldigheid van de gegevens;
- Formulieren vereenvoudigen (eenduidig / alleen noodzakelijke info);
- Op formulier aangeven bij welke instantie eventueel hulp kan worden gevraagd;
- Gebruik van 'liquid forms': (internet)formulieren die afhankelijk van een antwoord op een vraag veranderen (dus niet 'als u geen partner hebt, sla dan vraag 4-8 over', maar als je invult dat je geen partner hebt, verdwijnen vraag 4 tot 8 op het invulscherf). Dit kan via het internet, maar kan ook door bijvoorbeeld aparte formulieren te maken voor als je een partner hebt. Vooral bij digitale formulieren lijkt dit een goede optie;
- Rechtstreekse toegang voor de burger tot het eigen dossier en de mogelijkheid om gegevens zelf te wijzigen.

Onderdeel 2 Opnemen van gesprekken

- Opnemen van gesprekken, zoals ook al bij banken gebeurt, kan (bewijs)conflicten voorkomen; Het prikkelt medewerkers én burgers om een gesprek op zorgvuldige wijze te voeren.

Onderdeel 3 Telehoren

- Telehoren kan m.n. in vreemdelingenzaken het bezwaar van reisafstanden en beschikbaarheid van rechtsbijstandverleners ondervangen.
- Naar het voorbeeld van de tolkentelefoon zou het goed zijn om de klantcontact-momenten in beeld te krijgen van de diverse procedures (strafrechtelijk - bestuursrechtelijk - vreemdelingrechtelijk) waarbij al dan niet een tolk nodig is en waarbij videohoren/pleiten of anderszins een videocontact i.p.v. een fysiek contact van raadsman - cliënt "winst" op zou kunnen leveren.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

- Op meerderheid van de aanvragen/zaken (m.b.t. onderdeel 1 en 2:).
- Op IND-zaken (onderdeel 3).

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Onderdeel 1, koppeling:

- Minder tijd, kosten en irritatie voor de burger, wat leidt tot meer tevredenheid;
- Meer processuele kwaliteit door sneller en persoonlijker aanvraagproces;
- Betere besluiten en minder onterechte afwijzingen.

Onderdeel 2, opnemen van gesprekken:

- Communicatie wordt zorgvuldiger als gesprekken opgenomen worden.

Onderdeel 3, telehoren:

- De "winst" kan gelegen zijn in reis en verblijfkosten en de uren die daarmee gemoeid zijn. Videohoren/pleiten etc. bespaart mogelijk nog veel meer in de gehele keten, denk maar eens aan de transportkosten van gedetineerden en de uitval door fileleed van zittingen etc. Er valt dus ook om andere redenen te pleiten voor een modernisering van de keten.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Mogelijk nadelig:

- Overdragen van fouten (bij gebruikmaking van 1 gemeenschappelijke databank);
- Risico van fouten in dossier als burger zelf kan wijzigen;
- ICT onvoldoende up-to-date;
- Privacy-kwesties.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

- Kort tot middellang. Met name onderdeel 1 sluit aan bij al gaande ontwikkelingen. Automatiseringsproblemen bij o.a. de Belastingdienst laten echter zien dat implementatie van slimme technieken flink tegen kan zitten.

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

- Programma Last van de overheid www.lastvandeoverheid.nl/LVDO2006/default
- Wetsvoorstel Wet eenmalige gegevensvraag werk en inkomen, TK 2006-2007, 30970, nr. 2; wet treedt waarschijnlijk per 1 januari 2010 in werking.
- Digitaal Klantdossier <http://dkd.nl/index.php?id=22>

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met kernvoorstel WG 3.1 PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID. Een PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID kan dan optimaal functioneren als ICT- en logistieke knelpunten in de oriëntatie, -aanvraag, en bezwaarfasen worden weggenomen. Het voorstel past bij de volgende strategieën uit het denkkader (hieronder de strategie(en) weghalen waarbinnen het voorstel niet past).

- STRATEGIE 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS: minder administratieve last voor burger én overheid; goede aanvraag in het begin voorkomt problemen later in de keten; Strategie 4 Vermindering van transactiekosten in procedures: versnelling en versoepeling van het aanvraagproces.

Scorekaart

Scorekaart WG 3.3 Gebruik van slimme technieken					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal	++				
B.1 Impact op procedurele kwaliteit		+			
B.2 Kwaliteit uitkomsten		+			
B.3 Kosten		+			
B.4 Neveneffecten		+			
B.5 Proportionaliteit		+			
C. Haalbaarheid		+			
D. Invoeringslasten		+			

WG 4.2 Kantoortoevoeging

Kern van het voorstel

Een toevoeging wordt niet uitsluitend aan één advocaat verleend maar aan het kantoor van de aanvragende advocaat.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

- Bij de thans bestaande regeling is het in beginsel niet toegestaan dat een andere advocaat dan de aanvrager werkzaamheden verricht in de zaak.
- Dit strookt niet met de realiteit waarin kantoorgenoten zonodig moeten inspringen bij verhindering of ziekte.
- Daarnaast verhindert dit dat de advocaat een op een subonderdeel gespecialiseerde collega raadpleegt (bv. indien bij een echtscheiding ook een fiscale kwestie op de achtergrond speelt).
- Nu kan vervanging alleen door heen-en-weer muteren van de toevoeging, wat nodeloze lasten voor alle betrokkenen met zich brengt.

Onderdeel 1 Kantoortoevoeging

- De gedachte is dat een toevoeging niet uitsluitend aan één advocaat wordt verleend maar (al dan niet op verzoek) aan het kantoor van de aanvragende advocaat.
- Het gevolg zou zijn dat op deze ene toevoeging diverse personen binnen dat kantoor zouden kunnen werken.
- Een kantoortoevoeging zou daarnaast als voordeel kunnen hebben dat het toelaat dat er binnen kantoor een verdere mate van specialisatie plaatsvindt met anderen dan advocaten. Een advocaat zou dan bv. voor de afhandeling van standaardwerkzaamheden een 'HBO-jurist' kunnen inhuren en zich kunnen richten op de gespecialiseerde aspecten van de zaak waar zijn kennis en ervaring onontbeerlijk voor is.
- Van belang is verder dat de toevoeging misschien op een zaak wordt verstrekt in plaats van aan een persoon (advocaat). Dit behoudens voorzover een multi-toevoeging zou worden verstrekt.
- Er zou dan wel ruimte moeten komen om meer uren te vergoeden dan thans het geval is; als er méér mensen aan een zaak werken is het logische gevolg dat er toch ook meer tijd in gaat zitten.
- Een kantoortoevoeging kan reeds thans geschieden door bij de declaratie van toevoegingen niet de eis te stellen dat alle uren zijn gemaakt door de toegevoegde advocaat en ook toe te staan dat werkzaamheden van kantoorgenoten worden vergoed. Dit kan met een beleidswijziging van de RvR geschieden.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

- Exacte aantallen zijn thans niet te geven aangezien een kantoortoevoeging niet wordt toegelaten. Bij de 400.000 toevoegingen per jaar valt nochtans te verwachten dat een aanzienlijk deel (in de orde van 30, 50 misschien zelfs 70 à 80%) wel op enig moment een andere kantoorgenoot-advocaat zou kunnen worden ingeschakeld maar dit thans niet gebeurt of niet wordt vergoed. Het is niet goed vast te stellen in welke omvang dan andere advocaten zouden worden ingeschakeld (echter, zie opmerking op de discussiepagina).

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

- Minder inleeskosten;
- Minder administratieve lasten (zowel voor advocaten als voor RvR in gevallen waar de toevoeging wel gemuteerd wordt, of voor controle en correspondentie in gevallen waarin toch meer advocaten op een zaak hebben gewerkt);
- Geen problemen met 'omzetten' toevoeging, gemakkelijker inzet kantoorgenoten/medewerkers/specialistische kennis.

Samenhang

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

- Het dient nog te worden gezien of de kantoortoevoeging niet op bezwaren stuit gelet op andere doelen van de RvR. De kwaliteitsbewaking zou misschien in het gedrang kunnen komen indien andere advocaten worden ingeschakeld dan de toegevoegde advocaat. Nochtans lijkt dit geen zwaarwegend beletsel; samenwerking tussen advocaten onder verantwoordelijkheid van een advocaat is zeer gebruikelijk.
- Verder moet worden bedacht dat ook een verhoging van de kosten mogelijk gevolg zou kunnen zijn doordat uren die thans niet worden gedeclareerd dan wel zichtbaar worden. Ook zou mogelijk zijn dat dat sneller anderen worden ingeschakeld.

Scorekaart

Scorekaart WG 4.2 Kantoortoevoeging					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal	???				
B.1 Impact op procedurele kwaliteit		+			
B.2. Kwaliteit uitkomsten		+			
B.3 Kosten		+			
B.4 Neveneffecten			0		
B.5 Proportionaliteit		+			
C. Haalbaarheid	++				
D. Invoeringslasten		+			

WG 4.3 Multi-toevoeging

Kern van het voorstel

Aanpassing van de toevoegingssystematiek bij multi-problematiek door een nieuwe toevoeging. Het voorstel beschrijft twee mogelijke varianten.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

- Het toevoegingssysteem gaat thans voornamelijk uit van één toevoeging per juridisch probleem (zie echter de samengestelde toevoeging?). Multi-problematiek kenmerkt zich daardoor dat er diverse problemen na elkaar of tegelijk ontstaan. Het is wenselijk dat de toevoegingssystematiek hierop wordt aangepast.

Onderdeel 1 Variant uitbreidingstoevoeging

- Aanpassing van de toevoegingssystematiek kan door een zogenaamde uitbreidingstoevoeging. Dat wil zeggen een toevoegingsaanvraag voor een verwant probleem dat dan wordt 'gestapeld' aan de eerder verleende toevoeging.
- De administratieve afhandeling zou dan kunnen geschieden door tussentijdse declaratie per afgehandeld juridisch probleem, waarbij de toevoeging zelf blijft doorlopen (deze fungeert dus als 'paraplutoevoeging'). Men kan ook spreken van een toevoeging op een feitencolplex.
- Een mogelijke concretisering kan zijn te werken met een checklist: als er een bepaald juridisch probleem is, kan worden bezien of zich ook verwante problemen voordoen. Dit vereist een goed classificeren:
 - door de advocaat zelf
 - steekproefcontrole achteraf?
 - moet worden gekoppeld aan oplossingsgericht belonen, bv. schikken hetzelfde vergoeden als procedure.
 - goede administratieve afhandeling

Onderdeel 2 Variant regietoevoeging

- Bij triggerproblemen;
- Voor de casemanager.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Multitoevoeging in combinatie met anti-cumulatie WG 4.9 ANTI-CUMULATIEREGELING WIJZIGEN:

- Van de toevoegingen zijn blijkens onderzoek van de Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch ongeveer de helft tweede of latere toevoegingen. Dat zou over het hele land betekenen dat ongeveer 200.000 toevoegingen jaarlijks tweede of latere toevoegingen zijn.
- De multi-toevoeging heeft ten hoogste betrekking op dit aantal van 200.000 per jaar (hierbij zijn effecten van toevoegingen over diverse jaren niet meegenomen!). In de praktijk kan dit, afhankelijk van de wijze waarop de multi-toevoeging wordt vormgegeven, aanmerkelijk lager zijn (bijvoorbeeld alleen voorzover het gaat om zaken met enige samenhang). Wanneer meer details bekend zijn over de wijze waarop de multi-toevoeging wordt ingevuld (welke vereisten e.d.) kan op basis van de beschikbare gegevens een preciezere inschatting worden gegeven.
- De anti-cumulatieregeling is niet op alle tweede of latere toevoegingen van toepassing. In 2007 zijn er 50.524 zaken waarop de anti-cumulatieregeling van toepassing is. Hiervan zijn er

35.037 de tweede toevoeging in de reeks. Dit wijst op een aantal van 35.000 individuen per jaar die geraakt zouden worden door een wijziging hierin. Bij invoering van een multi-toevoeging daalt dit weer, omdat er dan minder toevoegingen worden verstrekt.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

- Voordeel van een uitbreidings- of paraplutoevoeging is dat inzichtelijker is dat het om één problematiek gaat, terwijl betrokkenen zich niet steeds hoeven af te vragen of werkzaamheden nu wel of niet onder de ene of de andere toevoeging vallen.
- Verder kan de vervolgaanvraag korter zijn en hoeft zij een minder uitvoerige behandeling, wat tijd scheelt bij de administratieve afhandeling bij de Raad voor Rechtsbijstand.
- Een besparing zou mogelijk daaruit kunnen bestaan dat de besparing aan administratieve last bij de advocaat wordt vertaald in een lichte afname van toegekende punten voor de vervolgtoevoeging (bv. met betrekking tot bestuderen/vorming dossier).

Samenhang

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES

Scorekaart

Scorekaart WG 4.3: Multi-toevoeging					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal					
B.1 Impact op procedurele kwaliteit			0		
B.2 Kwaliteit uitkomsten			0		
B.3 Kosten			0		
B.4 Neveneffecten			0		
B.5 Proportionaliteit				-	
C. Haalbaarheid				-	
D. Invoeringslasten				-	

WG 4.6 Landelijke regeling sociale raadslieden

Kern van het voorstel

Een landelijke regeling voor het sociaal raadsliedenwerk, zodat burgers in alle gemeenten gebruik kunnen maken van kosteloze en laagdrempelige dienstverlening.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

Op dit moment kunnen niet alle burgers gebruik maken van sociaal raadslieden. Sociaal raadslieden werk wordt gemeentelijk gefinancierd. In met name grotere gemeenten is sociaal raadsliedenwerk te vinden.

Onderdeel 1 Landelijke regeling sociale raadslieden

- In Nederland zijn verspreid over zo'n 150 gemeenten sociaal raadslieden actief. Zij werken onder een organisatie van maatschappelijke dienstverlening, een gemeentelijke organisatie of zijn zelfstandig.
- Sociaal raadslieden zijn professioneel opgeleid (hbo of ws) in sociaal juridische dienstverlening. Toegang tot sociaal raadslieden is gratis.
- De sociaal raadslieden geven informatie, advies en ondersteuning op gebied van sociaal-juridische vraagstukken. De doelgroep is voornamelijk laag opgeleide burgers, merendeel met uitkering.
- De belangrijkste onderwerpen zijn: belastingen (rood en blauw), uitkeringen, consumetenzaken.
- Jaarlijks vinden er zo'n 500.000 contacten plaats. Sociaal raadslieden handelen namens de cliënt, dienen bezwaarschriften in en helpen burgers met het invullen van formulieren. Zij nemen contact op met uitvoeringsinstanties als belastingdienst, sociale dienst, uuv, svb om conflicten /problemen zo spoedig mogelijk op te lossen. Juist ook met als doel zo vroegtijdig mogelijk in te grijpen om erger te voorkomen.
- Sociaal raadslieden werken nauw samen met maatschappelijk werk, schuldhulpverlening en juridisch loket en andere partners in de keten van maatschappelijke dienstverlening.
- Sociaal raadslieden zijn georganiseerd in de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden van de Maatschappelijke Ondernemersgroep. Er is een landelijke signaleringscommissie die zowel plaatselijke als landelijke signalen verzameld over misstanden in wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan. Deze signalen worden doorgegeven aan zowel plaatselijke als landelijke bestuurders en politici en de uitvoeringsinstanties zelf. Jaarlijks verschijnt daarvan rapportage.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

- Jaarlijks heeft het sociaal raadslieden werk (SRW) zo'n 430.000 cliënten, die met zo'n;500.000 vragen aan de balie komen en worden geholpen. Hiervan is 59;% van allochtone afkomst en 38;% van autochtone afkomst. Dit is verdeeld over;zo'n 150 gemeenten.
- Als het SRW ingezet zou kunnen voor elke gemeente in Nederland (433 gemeenten) zou het cliëntenbereik ruim 1 miljoen kunnen zijn.
- Let op: het is niet geheel duidelijk of onder de 150 thans 'gedekte' gemeenten vooral de grote gemeenten vallen. Dan zou de te verwachten groei geringer zijn.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

- Sociaal raadslieden helpen cliënten op spreekuren in een face tot face contact. In een spreekuur van maximaal 30 minuten wordt advies, informatie en ondersteuning geboden. Soms wordt een tweede afspraak gemaakt. Alle contacten hebben tot doel de hulpverlening efficiënt en effectief in te zetten, waardoor het sociaal-juridische probleem snel wordt opgelost en ook een enkelvoudig probleem blijft. De hulp is gericht op oplossen, zodra dit niet binnen de mogelijkheden ligt van de raadsman/vrouw wordt doorverwezen naar andere partners. Zodra er sprake is van juridische kwestie wordt doorverwezen naar het juridisch loket en/of de advocatuur. SRW heeft geen wachtlijsten.
- Het belangrijkste effect voor de keten zou zijn gelegen in preventie. Door eerdere, tijdige hulpverlening zouden problemen sneller worden opgelost of voorkomen, wat nodeloze juridisering tegengaat. Ook zou een zekere opvoedende werking kunnen uitgaan van de invloed van sociaal raadslieden. Door preventie resulteert later een besparing in kosten van bijstand en andere sociale voorzieningen, rechtsbijstand en rechtspleging.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

- Het SRW draagt zorg voor preventie en vroegtijdige oplossing van sociaal -juridische problemen. Door vroegtijdige aanpak kan erger worden voorkomen, bijvoorbeeld bij (dreigende) schuld(en). Conflicten ontstaan vaak door gebrekkige of slechte communicatie tussen burgers en overheden. SRW grijpt vroegtijdig in en lost dit soort problemen op door contacten te leggen met uitvoerders van bijvoorbeeld belastingen en uitkeringen. SRW heeft een overzicht van de verschillende problemen waarmee cliënten worden geconfronteerd en opereert vaak als spin in het web om deze problemen op te lossen. Probleem hierbij is dat SRW weinig mogelijkheden heeft om ook naast directie dienstverlening ook deel te nemen aan de keten van maatschappelijke dienstverlening, gemiddeld is er 1 fte op 45.000 inwoners als er in de regio /gemeente SRW is gevestigd. Zolang er geen landelijk dekkend netwerk is van SRW blijft er rechtsongelijkheid bestaan voor met name kwetsbare burgers.
- Probleem voor een landelijke regeling is de decentrale organisatie: dit valt onder de bevoegdheid van gemeenten. Om hier verandering in te brengen is waarschijnlijk wijziging van wetgeving in formele zin nodig, wat een langdurig proces is. Verder zal een wijziging leiden tot overgangskosten, en tot een verzwaring van vaste lasten in gemeenten ten aanzien van sociaal raadslieden. Daar staat tegenover dat er op termijn een besparing uit volgt van kosten voor diverse sociale voorzieningen, rechtsbijstand en rechtspleging. Het is lastig de verwachte kosten en besparingen goed in te schatten.

Samenhang

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES
- Strategie 2 VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES
- Strategie 5 TOEGANKELIJK MAKEN VAN NORMEN EN CRITERIA

Achtergrondinformatie

- Zie <http://www.sociaalraadslieden.nl> www.sociaalraadslieden.nl

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

De deelnemers van de werkgroep waren algemeen voorstander van een versterking van de sociale raadslieden, die een belangrijke aanvullende rol spelen in de keten tussen Juridisch Loket en advocatuur in. Problematisch is vooral de vraag of dit te verwezenlijken is nu de sociale raadslieden ingevolge de vigerende regelgeving onder de decentrale overheden vallen (gemeenten) en dus geen grondslag bestaat voor een landelijke regeling. Om dit te wijzigen is mogelijk wetgeving in formele zin nodig.

Scorekaart

Scorekaart WG 4.6 Landelijke regeling sociaal raadslieden					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal		+			
B.1 Impact op procedurele kwaliteit	++				
B.2 Kwaliteit uitkomsten		+			
B.3 Kosten			0		
B.4 Neveneffecten		+			
B.5 Proportionaliteit	++				
C. Haalbaarheid			0		
D. Invoeringslasten				-	

WG 4.9 Anti-cumulatieregeling wijzigen

Kern van het voorstel

Gedeeltelijke inperking van de anti-cumulatieregeling.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

Het huidige systeem van eigen bijdragen bevat een anti-cumulatieregeling die inhoudt dat nadat een toevoeging is verleend, er voor de volgende toevoegingen in dat jaar een lagere of geen eigen bijdrage hoeft te worden betaald (om te vermijden dat de eigen bijdragen te zeer cumuleren). Deze regeling is overigens versoberd, zie Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2006, p. 46-47. Het nadeel van deze regeling is dat hiermee geen prikkel wordt gegeven om terughoudend te procederen, als eenmaal één toevoeging is verleend. Dat leidt tot een discrepantie tussen mensen die net wel en die net niet voor een toevoeging in aanmerking komen.

Onderdeel 1 Vijf varianten

- Variant 1: is het innen van hogere eigen bijdragen bij volgende procedures.
- Variant 2: schaft de anti-cumulatieregeling geheel af.
- Variant 3: pas laten ingaan van de anti-cumulatieregeling vanaf de derde toevoeging.
- Variant 4: anti-cumulatie laten afhangen van de uitkomst van de procedure.
- Variant 5: additionele bijdragen innen vanaf bv. 10 uur (of 20, of 30 o.i.d.) opdat ook tijdens een zaak een prikkel blijft uitgaan tegen onbeperkt laten toenemen van de tijdsbesteding.

Variant 3 lijkt vooralsnog de voorkeur te verdienen.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

In 2007 zijn er 50.524 zaken waarop de anti-cumulatieregeling van toepassing is. Hiervan zijn er 35.037 de tweede toevoeging in de reeks. Dit wijst op een aantal van 35.000 individuen per jaar die geraakt zouden worden door een wijziging.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

- Voordeel van een uitbreidings- of paraplutoevoeging is dat inzichtelijker is dat het om één problematiek gaat, terwijl betrokkenen zich niet steeds hoeven af te vragen of werkzaamheden nu wel of niet onder de ene of de andere toevoeging vallen.
- Verder kan de vervolgaanvraag korter zijn en hoeft zij een minder uitvoerige behandeling, wat tijd scheelt bij de administratieve afhandeling bij de Raad voor Rechtsbijstand.
- Een besparing zou mogelijk daaruit kunnen bestaan dat de besparing aan administratieve last bij de advocaat wordt vertaald in een lichte afname van toegekende punten voor de vervolgtoevoeging (bv. met betrekking tot bestuderen/vorming dossier).
- Het belangrijkste effect van de wijziging van de anticumulatie is een kostenbesparing:

De huidige anticumulatieregeling kost circa € 3,5 à € 4,0 mln. per jaar; geheel afschaffen betekent dus eenzelfde besparing. Verhoging van de eigen bijdrage bij meervoudig gebruik leidt tot een additionele besparing. Verhoging met 50% bij de tweede toevoeging (en 3e, etc) leidt bv. tot een besparing van € 7,5 a € 8 mln., nog afgezien van terugdringen van gebruik van rechtsbijstand door deze negatieve prikkel. Het eerst laten ingaan van anti-cumulatie vanaf de derde toevoeging (dus afschaffing bij de tweede toevoeging) leidt tot het volgende. Onder de oude a.c.-regeling t/m 2003 (zie tabel 18 in Monitor

2006) was ongeveer 3/4 van de toevoegingen onder deze regeling een tweede toevoeging (in 2003: 15,7% t.o.v. in totaal ruim 21,7%). Er is geen reden om aan te nemen dat de verhouding veel is gewijzigd sindsdien. Dit betekent dat een kostenbesparing van zo'n 3/4 van € 3,7 mln (over 2007) = ongeveer 2,7 mln. De cijfers over 2007 bevestigen dit: er zijn in dat jaar 50.524 zaken waarop de ac-regeling van toepassing is. Hiervan zijn er 35.037 de tweede toevoeging in de reeks. De gemiddelde prijs van deze 35.037 toevoegingen is berekend op € 75,41. Dit geeft een totaalbedrag aan kosten van €2,64 mln.

- Zie voor een uitgebreidere argumentatie voor de besparing de NOTITIE RVR.

Het financiële effect is maximaal indien de anticumulatieregeling wordt aangepast zonder dat een multitoevoeging wordt ingevoerd. Bij invoering van een multi-toevoeging wordt het effect dus geringer. De exacte omvang kan pas worden begroot zodra de details over de multi-toevoeging bekend zijn. Dit zal afhangen van

- Het soort zaken waarvoor en de vereisten waaronder een multi-toevoeging wordt verleend,
- Een eventuele verhoging van eigen bijdrage bij de multi-toevoeging, ten opzichte van de gewone toevoeging,
- Additionele administratieve lasten bij de RvR als gevolg van de multi-toevoeging.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Afhankelijk van de implementatie leidt deze regel tot verschillende effecten.

- Voor de rechtszoekende betekent dit een (lichte) additionele drempel ingeval van meerdere procedures. Deze drempel bestaat nu overigens ook; thans geldt een 50% eigen bijdrage bij de tweede toevoeging (zou in voorstel C 100% worden). De verwachting is dat dit geen significant effect heeft op het al dan niet beginnen van een procedure of aanvragen van een toevoeging.
- Voor de advocaat kan dit betekenen dat er vaker wordt afgezien van volgende procedures dus een lichte terugval van zaken; daarnaast betekent het dat een hoger bedrag aan eigen bijdragen moet worden geïnd.
- Voor de Raad voor Rechtsbijstand betekent dit een wijziging in de anti-cumulatieregeling. Dit vereist een wijziging van beleid.

Samenhang

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES
- Strategie 2 VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES
- Strategie 5 TOEGANKELIJK MAKEN VAN NORMEN EN CRITERIA

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Invoering leidt tot een duidelijke kostenbesparing. Naar verwachting laten rechtzoekende zich niet wezenlijk door een hogere eigen bijdrage weerhouden van het beginnen van een procedure.

Scorekaart

Scorekaart WG 4.9 Anti-cumulatieregeling wijzigen					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal			0		
B.1 Impact op procedurele kwaliteit			0		
B.2. Kwaliteit uitkomsten			0		
B.3 Kosten	++				
B.4 Neveneffecten			0		
B.5 Proportionaliteit			0		
C. Haalbaarheid	++				
D. Invoeringslasten			0		

WG 5.5 Lichte neutrale interventies

Inleiding

Dit voorstel gaat om opties om het Juridisch Loket zelf al iets in het geschil te laten doen. Misschien moeten die wel samen met WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE worden gezien, maar het lijkt toch om een net iets andere aanpak te gaan.

Kern voorstel

Het Juridisch Loket gaat naast het bieden van diagnose en triage ook licht ingrijpen in het geschil zelf:

- Helpen bij contact leggen met wederpartij om een goed gespreksklimaat te creëren.
- Speed-daten: een snelle gesprekspoging ondernemen, eventueel onder begeleiding.
- Een mogelijkheid om een zaak neutraal te laten waarderen of taxeren: wat is vermoedelijke uitkomst in geld of anderszins?

Alleen voor WRB-gerechtigden of voor iedereen die bij het Loket komt? Sonneveld stelt in zijn presentatie het eerste voor.

Knelpunt waar dit voorstel een antwoord op is

Beperkte bijdrage juridische benadering aan oplossing werkelijke probleem

- Prikkelen gesubsidieerde rechtsbijstand en rechtsbijstandverzekeringen de probleemeigenaren (en belanghebbenden) wel op de juiste manier om het werkelijke probleem op te lossen?

Onderdeel 1: Loket als bemiddelaar

In het verleden zouden Bureaus Rechtshulp ook niet goedkoper per zaak zijn geweest dan advocaten, dus het volledig juridisch afhandelen van zaken is volgens de meeste werkgroepdeelnemers geen reële optie. Er wordt meer gezien in de andere bemiddelingsvariant, waarin het Juridisch Loket als intermediair optreedt. Het Loket houdt daarbij contact met de wederpartij en speelt een actieve rol op de achtergrond, waardoor partijen vaker samen tot een regeling kunnen komen zonder dat verwijzing nodig is. Concrete taken zijn daarbij:

- Helpen bij contact leggen met wederpartij om een goed gespreksklimaat te creëren.
- Speed-daten: een snelle gesprekspoging ondernemen, eventueel onder begeleiding.
- Een mogelijkheid om een zaak neutraal te laten waarderen of taxeren: wat is vermoedelijke uitkomst in geld of anderszins?

Kanttekening is dat deze rol eventueel kan botsen met een poortwachtersrol. Deze laatste rol is in WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE echter afgezwakt tot die van een vrijwillige poortwachter die toevoegingswaardigheid mag bepalen, maar niet de exclusieve route is voor het verkrijgen van een toevoeging. De taken van het Loket als intermediair lijken niet te botsen met de taken van diagnose en triage.

Aangesloten kan worden bij het idee van de gemengde teams uit 5.4. Het Juridisch Loket maakt nu al gebruik van teams waarin de personen verschillende opleidingsniveaus hebben (HBO en WO). Deze teams zouden een nog gemengdere samenstelling kunnen krijgen, door ook te selecteren op verschillende achtergronden en expertise. Dit kan worden gecombineerd met een personeelsbeleid waarbij vooral voor tijdelijke aanstellingen wordt gekozen, waardoor meer roulatie plaatsvindt en

medewerkers niet te duur worden doordat ze er lang werken en hun salaris elk jaar stijgt. Dit idee wordt niet door iedereen ondersteund.

Het Juridisch Loket zou bepaalde spreekuren per rechtsgebied kunnen draaien of een paar keer per jaar huurrechtdagen, arbeidsrechtdagen, etc. organiseren. Tijdens zo'n spreekuur of rechtsgebieddag kunnen de gemengde teams veel problemen achter elkaar afwikkelen en zijn er enkele gespecialiseerde advocaten op het betreffende rechtsgebied aanwezig, die er op elk moment bijgeroepen kunnen worden. Ook bij dit idee bestaat echter het gevaar dat rechtzoekende het vervelend vinden om hun verhaal voor een heel team te doen of om hun verhaal meerdere keren te moeten doen.

Sommige teamleden kunnen zich toelagen op de neutrale interventies als bedoeld in het onderhavige voorstel 5.5.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

In 2007 had het Juridisch Loket 599.382 klantcontacten, (zie WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE Cijfers Dienstverlening 2007 58% Telefonisch, 22% Balie, 16% Spreekuur, 04% E-Mail). Niet bij elk contact is een interventie door het Loket nodig. Te denken valt vooral aan de zaken die nu bij de balie of op het spreekuur belanden, zo'n 225.000 gevallen dus, en daar misschien de helft van. Dit zijn echter grove schattingen. Bovendien heeft een nieuwe interveniërende taak misschien ook een aanzuigende werking op contacten die nu direct telefonisch zijn verwezen.

Ten slotte is voor het aantal nog van belang of de interventies alleen voor WRB-gerechtigden worden uitgevoerd of voor iedereen.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Het voorstel heeft nog meer concrete uitwerking voor precies de effecten voorspeld kunnen worden. Zo is van belang welke interveniërende taken het Loket precies op zich gaat nemen en wat het protocol zal worden aan de hand waarvan beslist wordt of een concreet geschil zich wel/niet leent voor een interventie. Ook de wijze waarop het personeel hiervoor getraind wordt maakt veel uit. Ten slotte is voor het slagen van dit voorstel van belang of ook WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE uitgevoerd zal worden, inclusief de mogelijkheden van feedback achteraf en betere communicatie via e-mail.

Effecten van de drie voorgestelde concrete taken kunnen wel geschat worden: hulp bij het contact leggen met de wederpartij, speed-daten onder begeleiding en de mogelijkheid om een zaak neutraal te laten waarderen of taxeren. Deze taken leiden waarschijnlijk tot meer schikkingen, doordat partijen eerder uit hun loopgraven worden getrokken en tot een gesprek komen.

- Zoals in WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN al naar voren komt, leveren uitgeprate conflicten vaak een oplossing op die beter aansluit bij de belangen van beide partijen dan de juridische oplossing. Meer uitpraten betekent dus een betere kwaliteit van uitkomsten vanuit het perspectief van de probleemeigenaren (Zie ook het onderzoek van T.R. Tyler, waaronder zijn artikel 'Citizen Discontent with Legal Procedures' uit 1997 in American Journal of Comparative Law, met name p. 877-879).
- Vroege schikkingen in de Loket-fase leiden tot minder toevoegingen voor mediation en advocatuur. Dit bespaart de probleemeigenaar tijd qua procedure en geld qua eigen bijdrage.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Het is vooral de vraag in hoeverre het Juridisch Loket alle taken uit de voorstellen 5.4 en 5.5 goed weet te implementeren en uit te voeren. Lukt dit, dan leiden de lichte interventies tot meer schikkingen.

- Bij mensen die nu tot uitpraten komen, waar ze anders geprocedeerd zouden hebben op tegenspraak, worden de lasten voor alle ketenpartners lager. Een schikking in de Loketfase bespaart toevoegingen voor mediation en advocatuur. Niet voor niets zag men op de slotconferentie veel bezuinigingspotentieel in de voorstellen 5.4 en 5.5.
- Op de slotconferentie zag men ook een hoge aantrekkelijkheid voor de professionals. Voor Loketmedewerkers zal het prettig zijn om soms een geschil door eigen interventie direct opgelost te zien worden, in plaats van dat alleen kan worden doorverwezen.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Het merendeel van de veranderingen behoeft geen nieuwe wetgeving. Alleen training van personeel kost misschien tijd, hoewel in de presentatie van Sonneveld naar voren kwam dat Loketmedewerkers al trainingen krijgen om mediationgevallen te herkennen en ook hoe zij de andere partij daarbij kunnen betrekken. Dat zijn reeds nuttige vaardigheden voor de uitvoering van dit voorstel.

Samenhang

Relatie tot andere voorstellen

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES
- Strategie 2 VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES

Achtergrondinformatie

De cijfers uit de WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE INFORMATIE UIT PRESENTATIE RIEN SONNEVELD van het Juridisch Loket in voorstel 5.4 zijn ook voor dit voorstel van groot belang.

Partijdige of neutrale positionering?

Tijdens de tweede werkgroepbijeenkomst kreeg de variant om het Loket zelf aan belangenbehartiging te laten doen niet veel steun. Een terugkeer in de richting van de oude Bureaus Rechtshulp, nog vóórdat de wetsaanpassingen voor de huidige richting zijn afgerond, zien weinigen zitten.

Neutrale positionering (bemiddeling) is echter een andere/nieuwe aanpak.

Scorekaart

De scorekaart is tijdens het interactieve traject niet ingevuld, vandaar dat de effecten nu zijn ingevuld zoals ze zijn voorspeld door de verschillende groepen op de slotconferentie, aangevuld met wat uit de voorspelde effecten in de tekst kan worden opgemaakt:

Scorekaart WG 5.5 Lichte neutrale interventies					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal		?			
B.1 Impact op procedurele kwaliteit		+			
B.2. Kwaliteit uitkomsten		+			
B.3 Kosten	++				
B.4 Neveneffecten			0		
B.5 Proportionaliteit		+			
C. Haalbaarheid		+			
D. Invoeringslasten		+			

WG 5.9 Gemengd verzekeringsstelsel

Inleiding

In haar brief deed de secretaris het voorstel om te bekijken hoe rechtsbijstandverzekeringen een plaats kunnen krijgen binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. In de Werkgroep Algemeen is door vertegenwoordigers van onder andere de verzekeraars, de Loketten en de Raad voor de Rechtsbijstand bekeken welke kansen hier liggen.

Kern voorstel

Het idee achter dit voorstel is dat er nog een keer goed naar de verzekeringsvariant zou kunnen worden gekeken. Zou een gemengd stelsel mogelijk zijn? Een paar contouren:

- Voor strafrecht en asielrecht blijft publieke financiering nodig.
- Voor minima blijft ook publieke financiering nodig voor bestuursrecht en civiele zaken.
- Voor de groep boven de minima kunnen bestuursrecht en civiele zaken privaat gefinancierd worden.

Knelpunt waar dit voorstel een antwoord op is

Aan het begin van het traject werd de huidige verdeling van de markt tussen verzekeraars en rechtsbijstand als knelpunt gezien:

De rol van verzekeraars

- Verplichte verzekeringen zijn geen oplossing voor het gehele gebied, maar wel voor deelgebieden.
- Verzekeraars sluiten omvangrijke gebieden uit; echtscheidingen en strafrecht.
- Er is een overlap tussen de dekking van de verzekeraars en die van de gefinancierde rechtsbijstand. Daar is mogelijk winst te behalen. In de werkgroep wordt wel opgemerkt dat die overlap klein is en dat verzekeringen meestal ook meer bieden dan de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het verschil zit vooral in de kostenveroordeling: bij een toevoeging wordt de veroordeling niet gefinancierd, bij verzekeraars wel.

Kanttekeningen die door sommige deelnemers zijn geplaatst:

- Verzekeraars kennen geen vrije advocaat-keuze, m.a.w. rechtzoekende moet het doen met de door de verzekeraar aangewezen jurist
- Wat houdt vrije advocatenkeuze voor een particuliere cliënt precies in? Bestaat die wel? Voor een doorsnee burger is een keuze maken feitelijk toch onbegonnen werk. Er is toch geen echt inzichtelijk informatiesysteem die de particuliere cliënt behulpzaam is, een soort consumentengids.
- De werkwijze van verzekeraars kan leiden tot kwalitatief minder goede rechtshulp: er worden bijvoorbeeld zelden gesprekken met de cliënt gevoerd, het duurt erg lang voordat de verzekeraar beslist of de zaak wel/niet gedaan wordt - in die tijd kan al schade aangericht zijn.

Onderdeel 1: Publieke component Strafrecht en asiel

De uitgaven voor gesubsidieerde rechtsbijstand, inclusief de kosten Raden voor rechtsbijstand, bedragen circa € 390 miljoen. Voor het strafrecht (circa € 165 miljoen) kan een verzekering geen soelaas bieden. Rechtsbijstand is strafzaken betreft immers hoofdzakelijk opzettelijk gepleegde delicten die men niet als een risico (onzeker voorval) kan aanmerken dat men buiten eigen toedoen loopt. De

onverzekerbaarheid van asielzaken (circa € 25 miljoen) is evident. Resteren civiel- en bestuursrechtelijke zaken (€ 175 miljoen, waarvan circa € 20 mln. is bestemd voor de financiering van het Juridisch Loket). Hoewel ook hier het eigen toedoen of de eigen vrije beslissing een rol kan spelen (echtscheiding), zullen de omstandigheden die tot rechtsbijstand nopen (mede) veroorzaakt zijn door omstandigheden van buiten af. In beginsel is hierbij dus sprake van een risico, dat door een verzekering zou kunnen worden gedekt.

Onderdeel 2: Publieke component Bestuurs/civiel voor minima

Een optie zou kunnen zijn het bereik van de Wrb wat betreft civiele en bestuursrechtelijke zaken te beperken tot de laagste inkomenscategorieën. Een variant hierop zou kunnen deze beperking alleen op het arbeidsrecht toe te passen.

Onderdeel 3: Private component bestuurs/civiel voor boven minima

De groep daarboven dient dan zelf een voorziening te treffen voor de kosten van rechtsbijstand.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

In kaart is gebracht wat het effect is indien we het bereik van de Wrb wat betreft civiele en bestuursrechtelijke zaken beperken tot de laagste inkomenscategorieën. De groep daarboven dient dan zelf een voorziening te treffen voor de kosten van rechtsbijstand. Hiermee kan in beginsel een besparing van circa € 18 miljoen worden gerealiseerd.

	WRB Totaal	Laagste Inkomens	Overige inkomenscategorieën
aantal huishoudens binnen WRB- grens	3.500.000	2.000.000	1.500.000
aantal civiele en bestuursrechtelijke zaken	217.000	173.600	43.400
gemiddelde vergoeding per toevoeging	€ 873	€ 873	€ 873
gemiddelde eigen bijdrage	€ 164	€ 80	€ 466
gemiddelde kosten Rijk per toevoeging	€ 709	€ 793	€ 407
totale kosten / besparing	€ 154 mln	€ 138 mln	€ 18 mln

Kanttekening: Dit bedrag wordt alleen behaald als er mogelijkheden worden gevonden om alle civiele en bestuursrechtelijke procedures in bedoelde inkomenscategorie bij verzekeraars onder te brengen. Dat is dus inclusief de echtscheidingen, de sociale verzekeringen en de sociale voorzieningen, die een substantieel deel uitmaken van de afgegeven toevoegingen. Vallen die gebieden uit dan is de besparing lager.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Voor de niet meer Wrb gerechtigden (boven minima tot onder modaal) zullen echtscheidingen, andere privaatrechtelijke geschillen en bestuursrechtelijke geschillen naar de vrije verzekeringsmarkt en ongesubsidieerde rechtsbijstandsmarkt gaan. Deze groep betaalt nu al flinke eigen bijdragen, maar ze zullen meer zelf gaan betalen. Met name de kosten van echtscheidingsprocedures zullen voor hen aanzienlijk toenemen, tenzij deze alsnog verzekeraar worden. Positieve kwaliteitseffecten zijn niet te verwachten.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Met name de verplichte verzekering heeft negatieve neveneffecten, omdat voor de verplicht verzekerden de drempel om te gaan procederen lager wordt en de lasten voor het rechtssysteem daardoor waarschijnlijk hoger worden. Ook de controle op de naleving van de plicht levert vermoedelijk problemen op, gezien de huidige problemen bij de verplichte ziektekostenverzekeringen. Zie verder bij de Vragen voor uitwerking.

Verzekeraarbaarheid en uitvoeringslasten

De premiestructuur van een rechtsbijstandverzekering is gebaseerd op het "equivalentiebeginsel"(dit betekent dat er zoveel mogelijk evenwicht dient te bestaan tussen de premie en het ingebrachte risico). Anders dan bij werknemers- en volksverzekeringen of de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) is de premie / eigen bijdrage dus niet gerelateerd aan het inkomen van de verzekerden. Een meer gedifferentieerde premiestelling, waarbij rekening wordt gehouden met inkomen (draagkracht), werkt sterk kostenverhogend vanwege het kwantificeren van risicofactoren, premiecalculaties en administratieve rompslomp. Gelet op de inkomenseffecten (lastenverzwaring) is een (verplichte) rechtsbijstandverzekering voor de laagste inkomenscategorieën geen reële optie. Voor de overige inkomenscategorieën ligt dat genuanceerder. Deze groep categorie wordt bij een beroep op de Wrb geconfronteerd met een substantiële eigen bijdrage. Er is een overlap tussen publieke en private voorzieningen. Een deel van deze groep beschikt soms al over een vrijwillige rechtsbijstandverzekering of kan een beroep doen op rechtsbijstand van een vakbond of consumentenorganisatie.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Dit voorstel vergt eerst nader onderzoek naar effecten en wellicht ook verdere gesprekken met verzekeraars. Hierna zal wetgeving aangepast moeten worden. Al met al is dit een voorstel dat niet per direct kan worden ingevoerd, maar vooral een oplossing op lange termijn moet bieden.

Er is een samenhang met andere voorstellen van de werkgroep algemeen, met name WG 5.2 Probleemoplossende route aantrekkelijk maken, WG 5.5 LICHT NEUTRALE INTERVENTIES, WG 5.7 VROEGE ZITTING en WG 5.8 ORIËNTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT. Ook de voorstellen van de echtscheidingswerkgroep, WG 1.1 FORFAITAIRE KINDERALIMENTATIE, WG 1.2 VOORFASE: INFORMATIE EN BEGELEIDING, WG 1.3 ECHTSCHIEDINGSPLAN: EEN GOEDE REGELING VAN GEVOLGEN en WG 1.4 REGIERECHTER EN CONCENTRATIE PROCEDURES. Zij maken immers de kosten van (echtscheidings)procedures/conflicten lager en mogelijk beter verzekeraar.

Achtergrondinformatie

Hier kan informatie worden geplaatst die relevant is om het voorstel te kunnen beoordelen.

Enige cijfers

Verhoging van de competentiegrens naar € 25.000 betekent dat circa 19.000 civiele zaken niet meer onder de verplichte procesvertegenwoordiging vallen en in beginsel dus door de verzekeraars in huis

kunnen worden behandeld. Een dergelijke verhoging heeft overigens wel gevolgen voor inkomsten van het Rijk uit griffierechten.;Verhoging van de competentiegrens naar € 25.000.;betekent bij het huidige systeem van griffierechten een verlies aan inkomsten voor het Rijk van circa € 9.6 miljoen. Dit 'perverse' effect dwingt serieus naar het systeem van griffierechten te kijken (zie tevens 3.6.6 Kostendekkend systeem van griffierechten).

Jaarlijks worden circa 32.000 huwelijken ontbonden door echtscheiding. Dit betekent dat van elke duizend echtparen er jaarlijks 9 uit elkaar gaan door echtscheiding. De website van het CBS - cbs.nl - bevat gedetailleerde cijfers over de echtscheiding.

Totaal aantal toevoegingen (2007) personen- en familierecht is circa 94.000. - Daarvan heeft het merendeel betrekking op echtscheiding of de gevolgen daarvan (alimentatie, boedelscheiding, omgangsregeling), d.w.z. circa 87.500 toevoegingen. De gemiddelde vergoeding voor de advocaat bedraagt 10 punten, dat is circa € 1000.- (excl. BTW).

Er vanuitgaande dat de inkomensverdeling vergelijkbaar is met het totaal, komt dat op 70.000 toevoegingen in de laagste inkomenscategorie en 17.500 toevoegingen in de hogere Wrb-inkomenscategorieën.

Vragen voor uitwerking

Vragen die beantwoord zullen moeten worden bij de verdere ontwikkeling van het voorstel:

- Verplichte verzekering (privaatrechtelijk) versus acceptatieplicht. Een verplichte verzekering lijkt geen haalbare optie.;
- Een verplichte verzekering voor een deel van de huidige doelgroep van de Wet op de rechtsbijstand leidt tot een – weliswaar geringe – verzwaring van de collectieve lastendruk.;Een verplichte rechtsbijstandverzekering is bovendien een (te) zwaar middel in verhouding tot het relatief bescheiden begrotingsbeslag van de gesubsidieerde rechtsbijstand op de totale overheidsbegroting en tot het geringe risico dat de burger loopt om met kosten van rechtsbijstand te worden geconfronteerd.;
- Ongewenste neveneffecten Een verplicht verzekeringsstelsel heeft mogelijk ongewenste neveneffecten. Nu betalen rechtzoekenden boven het bijstandniveau per zaak een forse eigen bijdrage. Deze eigen bijdrage dwingt de rechtzoekende ertoe een afweging te maken tussen de aanwending van eigen beperkte financiële middelen en het belang van de zaak. In de huidige praktijk leidt deze afweging ertoe dat mensen vaak het voeren van een procedure afzien. Bij een verplichte verzekering zal kansafweging dikwijls achterwege blijven. Omdat de verzekerde het zicht op de directe relatie tussen vraag en kosten is ontnomen is het voor de handliggende gedrag rechtsbijstand te vragen zolang de baten, hoe gering ook, de tijdsinspanning die men hiervoor moet leveren te boven gaat. Als het prijsmechanisme is uitgeschakeld vormt immers tijdsbeslag de factor kosten voor de rechtzoekende. Uit een analyse van het beschikbare cijfermateriaal blijkt ook dat het claimgedrag van verzekerden substantieel hoger ligt dan bij Wrb-gerechtigden. Anders dan bij een inboedel- of motorrijtuigenverzekering– waar de verzekerde er geen enkel belang bij heeft schade te veroorzaken – geldt bij een rechtsbijstandverzekering veel eerder: 'niet geschoten is altijd mis'. Deze situatie kan tot onnodige rechtsbijstand en ongewenste substitutie leiden: rechtsbijstand die thans voordeliger buiten het stelsel wordt afgehandeld, wordt vervangen door dure rechtsbijstand waarvoor met toch verzekerd is. Deze effecten laten zich maar beperkt ondervangen door een eigen risico of no-claim regeling. Bovendien brengen dergelijke regelingen veel extra administratieve rompslomp met zich mee.
- Naleving en controle. Een ander bezwaar is de (on)controleerbaarheid van de naleving van de verzekeringsplicht. Volgens cijfers van het CBS heeft in 2007 bij de verplichte zorgverzekering een kwart miljoen zeker een half jaar of langer geen premie betaald. Gelet op het incidentele karakter van het gebruik van rechtsbijstand is het aannemelijk dat naleving van een

verzekeringplicht op dit terrein zeker niet beter zal zijn. Kortom, er zal een grote groep niet-verzekerden ontstaan.

- Wat is het dekkinggebied?
- In het bijzonder de positie van echtscheiding verdient overdenking.
- Hoe zou de premiestelling ongeveer uitkomen? De jaarlijkse premiestelling van rechtsbijstandverzekeringen beweegt zich thans, afhankelijk van de dekking, in de range van circa € 155 tot € 260. Bij deze premiestelling zijn zaken op het terrein van het personen- en familierecht uitgesloten. In een enkel geval valt mediation onder de dekking.
- Welke andere maatregelen zijn nodig om de premiestelling/kosten van toegang tot recht gunstig te beïnvloeden? Denk onder meer aan;
 - de competentiegrens;
 - lussen uit procedures en verdere vereenvoudiging;
 - de vraag hoe om te gaan met veelgebruikers
 - toegang tot domeinmonopolie.
- Aantrekkelijker maken door fiscale aftrekbaarheid? Op andere manieren?
- Ook speelt hier steeds het punt van de vrije advocatenkeuze. Neem ook de kwaliteit van de andere rechtshulpverleners mee: aan advocaten worden kwaliteitseisen gesteld, op de kwaliteit van rechtsbijstandjuristen bestaat geen overheidscontrole
- Artikel 60 van de Wet toezicht verzekeringbedrijf 1993 luidt: Een verzekeraar die overeenkomstig artikel 58, eerste, tweede of vierde lid, de branche Rechtsbijstand uitoefent, draagt er zorg voor dat uitdrukkelijk in de overeenkomst van verzekering wordt bepaald dat het de verzekerde in ieder geval vrij staat een advocaat of een andere rechtens bevoegde deskundige te kiezen indien: a. een advocaat of een andere rechtens bevoegde deskundige wordt verzocht de belangen van de verzekerde in een gerechtelijke of administratieve procedure te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen; b. zich een belangenconflict voordoet.'

Historie

Deze optie is vele malen eerder overwogen (zie hierna). Wat maakt deze optie anders dan wat er toen was bedacht? Wat maakt dat deze optie opnieuw overweging verdient? Dat zou moeten zijn dat een partiële oplossing mogelijk is, en dat mogelijk de verzekeraarbaarheid kan toenemen als procedures meer transparant en voorspelbaar worden.

Zie voor een beter beeld van rechtsbijstandverzekeringen, Peeters 2007. doornemen. Zie ook het WODC-rapport http://www.wodc.nl/images/ewb04gef_Volledige%20tekst_tcm44-58143.pdf over het verzekering- en leenstelsel in Zweden en Duitsland. Dit is de link naar het in 2007 verschenen WODC-rapport over een leenstelsel als variant. De conclusie is overigens dat dit geen variant is gelet op de gebruikers van de gefinancierde rechtsbijstand.

In de afgelopen jaren zijn er al diverse onderzoeken geweest naar de verzekering als alternatief. De conclusie was dat het stimuleren van de rechtsbijstandverzekering of instellen van een nieuwe volksverzekering niet als alternatief voldoet voor de bezuiniging.

Redenen:

- Strafrecht, echtscheidings- en vreemdelingenrecht zijn uitgesloten van de verzekeringen: dat is tezamen 64% van het totale aantal toevoegingen. Dus het gros van het budget. Een systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand blijft voor deze rechtsgebieden noodzakelijk. Daarom zal het invoeren van een verzekeringsstelsel geen bezuiniging opleveren.
- Een nieuwe volksverzekering verhoogt de premiedruk voor iedereen, terwijl nu jaarlijks ongeveer 200.000 mensen gebruik maken van gesubsidieerde rechtshulp. Daarvan valt het gros onder het strafrecht, echtscheidings- en vreemdelingenrecht. De volksverzekering zou dus worden ingesteld voor een regeling waar nu ongeveer 80.000 mensen gebruik van maken!

- Hogere kosten voor rechtsbijstand en rechterlijke organisatie door rechterlijk toezicht, acceptatieplicht, premiestelling, regeling gemoedsbezwaarden en naleving
- Verzekerd zijn lokt meer procedures uit (ongewenste gedragseffecten bij de consument)
- Als procederen is gebaseerd op vrijwillige keuze, is het moeilijker verzekeraar en zullen premies hoger zijn.
- Toegang tot de rechter wordt beperkt, omdat waarborgen ontbreken als iemand niet verzekerd is en wel een beroep op rechtsbijstand moet doen.
- Regelmatig betalen van premie betekent voor laagste inkomensgroepen een hogere last dan incidenteel een eigen bijdrage.
- Rechtsbijstandverzekeraars zijn terughoudend en kunnen moeilijk dezelfde advocaattarieven afdwingen als overheid.

Studies en verdere kennis

Overzicht van eerdere onderzoeken naar de rechtsbijstandverzekering als alternatief voor gefinancierde rechtsbijstand in de periode 1970 – 2007, conclusie zoals opgemerkt telkens: een verzekeringsstelsel voldoet niet.

- 2001 In het rapport toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand 2001 (Verweij-Jonker) zijn diverse alternatieven voor de gefinancierde rechtsbijstand onderzocht, zoals rechtsbijstand via aanbesteding, via certificering of het overlaten aan de Europese markt. Voor dit rapport is het rechtsbijstandverzekeringsscenario niet bestudeerd, aangezien dit in 1994 als variant al was afgewezen.
- 1994 Heroverwegingsonderzoek naar de systematiek van inkomensafhankelijke subsidieregelingen i.v.m. begrotingsvoorbereiding 1995.
- 1994 Onderzoek n.a.v. motie Soutendijk/Vermeend inzake overheveling kosten van de overheid naar de particuliere sector (TK 1993-1994, 23 400 VI, nr 52).
- 1988 Rapport van de commissie toekomstige structuur gefinancierde rechtshulp, waarbij onderzoek is gedaan naar het invoeren van een verplichte volksverzekering.
- Jaren 70 Onderzoek naar volksverzekering rechtsbijstand.
- Zie verder ook [[Onderzoek naar toegang tot het recht]].

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Aanzienlijke opbrengst (in orde van € 15 miljoen). Toename kosten voor burgers tussen minima en modaal om echtscheidingsprocedures, bestuursrechtelijke procedures en andere civielrechtelijke procedures te voeren. Geen kwaliteitsverhoging voor burgers.

Scorekaart

Scorekaart WG 5.9 Gemengd verzekeringsstelsel					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal		+			
B.1 Impact op procedurele kwaliteit		+			
B.2. Kwaliteit uitkomsten			0		
B.3 Kosten				-	
B.4 Neveneffecten				-	
B.5 Proportionaliteit				-	
C. Haalbaarheid				-	
D. Invoeringslasten				-	

Inleiding

Griffierechten zijn momenteel niet kostendekkend voor de civiele en bestuursrechtspraak, dus feitelijk wordt rechtspraak algemeen gesubsidieerd. In dit voorstel wordt er naar gestreefd om alleen subsidie te verstrekken aan probleemeigenaren die dit nodig hebben en om de griffierechten ook te differentiëren naar de werkelijke lasten van de verschillende procedures.

Kern voorstel: passende griffierechten

Het systeem van griffierechten zou verbeterd kunnen worden als een aantal uitgangspunten sterker zou worden toegepast, zoals in het buitenland ook pleegt te gebeuren.

Uitgangspunten zijn hierbij:

- De gebruiker betaalt; alleen subsidie voor degenen die dit werkelijk nodig hebben.
- Korting voor oplossingen in onderling overleg. Deze kosten minder dan beslissingen.
- Onderscheid naar soorten zaken. Men betaalt nu evenveel griffierecht voor een verstekzaak (vrijwel altijd incasso's) als voor de beslissing op tegenspraak, terwijl de laatste in de regel zwaarder drukt op de overheidslasten.

Knelpunt waar dit voorstel een antwoord op is

Dit voorstel haakt niet zo zeer in op de knelpunten die aan het begin van het traject zijn genoemd, maar meer op neveneffecten van andere voorstellen en lopend beleid. Herziening is geboden omdat veel maatregelen die minder rechtsbijstandskosten in procedures beogen, ook veranderingen veroorzaken in de opbrengsten van griffierechten. Dat geldt ook voor ander lopend beleid. Zo betekent bijvoorbeeld verhoging van de competentiegrens tot € 25.000 (alom verwelkomd als een verbetering van toegang tot recht) dat er minder griffierechten bij de rechtbank binnenkomen en lagere griffierechten bij de kantonsector. Hieronder een overzicht van de kosten en opbrengsten in de civiele rechtspraak:

	aantal zaken	kostprijs per zaak	griffierechten	kosten Justitie
Kanton	1.044.180	€ 118	divers	€ 123.mln
Civiel (incl Hoven)	277.807	€ 764	divers	€ 212 mln
Kosten ontvangsten			€ 178 mln.	€ 336 mln

Griffierecht zou in de pas kunnen lopen met overheidsbeleid inzake de hoogte van leges.

Onderdeel 1: Gebruiker betaalt

Griffierechten brengen nu zo'n 180 miljoen Euro op, terwijl de kosten van civiele rechtspraak rond 350 miljoen bedragen. . Uitgangspunt zou kunnen zijn dat civiele rechtspraak in grote lijnen kostendekkend moet zijn. Alleen degenen die werkelijk subsidie nodig hebben, ontvangen die.

- Op dit moment lijkt het alsof ook het bedrijfsleven een aanmerkelijke subsidie ontvangt via het griffierecht. Dat gebeurt onder meer door minder dan kostendekkende griffierechten voor

- gedaagden in consumentenclaims, voor ingewikkelde civielrechtelijke rolzaken, en voor verzoekschriftprocedures voor ondernemingen.
- Bestuursorganen betalen geen griffierecht voor administratieve procedures waarin zij betrokken worden.

Onderdeel 2: Korting oplossingen in onderling overleg

Oplossingen in onderling overleg moeten worden gestimuleerd en kosten minder dan beslissingen. Dat zou in het griffierecht tot uiting moeten komen. Dit idee kan worden gecombineerd met prikkels in de eigen bijdragen bij toevoegingen. Het is verder uitgewerkt in het kernvoorstel WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN.

Onderdeel 3: Incasso's

Er wordt momenteel geen onderscheid gemaakt tussen verstekzaken (bijna altijd incasso's) en zaken op tegenspraak, terwijl die gemiddeld genomen een heel ander kostenplaatje hebben. Het systeem van griffierechten zou hierop aangepast kunnen worden. Dure rolzaken met een tussenvonnissen, deskundigenbericht, getuigenverhoor en pleidooi gaan dan meer kosten dan eenvoudige incasso's en zaken waarin op de comparitie een schikking wordt bereikt.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Wat is het bereik van de verbetering?

Bereik is in principe alle civielrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken.

- Passende griffierechten is in de werkgroep Conflicten met de overheid aan de orde geweest. In 2006 zijn er 34626 uitspraken door bestuursrechtbanken gedaan (CBS). Met te betalen griffierecht door bestuursorganen zou dus een aanzienlijk bedrag gemoeid kunnen zijn. In de werkgroep was echter discussie over de maatregel.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Doorberekening van kosten als principe kan tot hogere prijzen leiden en lijkt in eerste instantie de toegang tot het recht te verminderen. Minder toegang tot het recht betekent dat sommige burgers met hun probleem blijven zitten en niet de oplossing krijgen waar zij recht op hebben of die bij hun belangen aansluit.

De toegang tot het recht wordt echter vergemakkelijkt doordat een groot aantal maatregelen de kosten van rechtsbijstand en rechtspraak lager kunnen maken: meer informatie, proactieve probleemoplossing, formats zoals een echtscheidingsplan, gerichte interventies van de rechter om het proces vlot te trekken en een vroegere zitting die de gemiddelde duur van procedures aanzienlijk kan verkorten.

Voorts kunnen door doorberekening van kosten de achterstanden bij de rechterlijke macht verdwijnen. Dat is maatschappelijk en economisch voor individuele gebruikers van rechtspraak en met name ook voor het bedrijfsleven een groot voordeel.

Verder heeft een betere kostenallocatie vanuit een individuele partij gezien een positief effect op de wederpartij. Door lagere griffierechten worden beide partijen beloond als zij het conflict uitpraten, dus wordt het wellicht makkelijker om de wederpartij om de tafel te krijgen.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

- Onderzocht moet worden wat passende griffierechten zullen betekenen voor (kleine) ondernemingen die bijvoorbeeld een conflict hebben met hun leverancier of voor rijkere particulieren. Voor hen wordt rechtspraak wel erg duur en het procesrisico groot. Dit kan natuurlijk verzekerd worden, maar ook die premies zullen vermoedelijk omhoog gaan.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Dit hangt af van de doorlooptijd van wetgeving.

Samenhang

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt sterk samen met WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN.

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

- Moeten de griffierechten daadwerkelijk kostendekkend worden of is het voldoende als er enkele prikkels worden ingebouwd door bijvoorbeeld alleen de griffierechten voor de beslissingen op tegenspraak te verhogen?
- In hoeverre passen bestuursorganen hun gedrag en beleid aan, wanneer de griffierechten stijgen?
- Wat zijn de neveneffecten van de verhoging van griffierechten? Wordt de toegang tot het recht, zoals die is vastgelegd in art. 6 EVRM, voldoende gewaarborgd voor iedereen? Denk hierbij met name aan niet-verzekerde particulieren en MKB'ers.
- Hoe wordt met de griffierechten omgegaan in zaken waarin de burger ongelijk krijgt in een conflict met een bestuursorgaan? Hierbij moet goed nagedacht worden over de combinatie van griffierecht en kostenveroordeling ten opzichte van de vrijheden van burgers tegenover de overheid.
- Een griffierecht dat meer aansluit bij de mate waarin rechtspraak wordt belast, zal betekenen dat goed moet worden gekeken naar het moment van heffing en mogelijke teruggaaf, ook in verband met kredietrisico's. Differentiatie zal nodig zijn tussen zaken die voor een incassogriffierecht in aanmerking te komen, zaken met een griffierecht voor een coöperatieve behandeling, dan wel zaken met procedures op tegenspraak. Bij schikkingen ter zitting zou een partij mogelijk recht kunnen krijgen op terugbetaling.

Historie

Naar griffierechten is vaak gekeken, maar eigenlijk alleen in de vorm van aanpassing van tarieven aan geldontwaarding en kleine oneffenheden wegwerken.

Een principiële aanpak, waarbij verhoging griffierechten in combinatie met verbetering procedures leidt tot verlaging van de lasten van toegang tot recht (alle kosten voor gebruikers, inclusief rechtsbijstand, bestede tijd, relatieschade, etc.) is nieuw. Per keten (en soort problematiek) naar griffierechten kijken is ook nieuw.

Studies en verdere kennis

Zijn er studies naar soortgelijke voorstellen/voorzieningen die relevant zijn? Rapporten van commissies? Welke kennis is verder relevant voor de beoordeling? Zie ook ONDERZOEK NAAR TOEGANG TOT RECHT.

Het Wodc heeft een RECHTSVERGELIJKEND ONDERZOEK GRIFFIRECHTEN laten verrichten door Faure c.s.

De volgende tabel uit dit onderzoek laat zien welke kenmerken het Nederlandse stelsel heeft ten opzichte van ander stelsels (Tabel S2 Kenmerken griffierechtenstelsels)

Tabel S2 Kenmerken griffierechtenstelsels

Kenmerk	DNK	DLD	ENG	SCL	NDL
Grondslag reallocatie middelen	+	+	-	-	+
Grondslag (<i>full</i>) <i>cost recovery</i>	-	-	+	+	-
Griffierecht als instrument justitiële politiek	+	+	+	+	-
Griffierecht naar belang vordering	+	+	+	-	+
Regels voor waardebepalng	+	+	+	-	-
Griffierecht naar omvang dienstverlening	+	+	+	+	-
Griffierecht afhankelijk van partij (rechtspersoon)	-	-	-	-	+
Heffing ook na begin zaak	+	-	+	+	-
Betaling vooraf	+	+	+	+	-
Processuele sanctie bij niet-betaling	+	+	+	+	-/+
Heffing bij verweerder	-	-	-	+	+
Reconventie belast	+	+	+	-	-
Teruggave bij vermindering eis	-	-	-	-	-
Bijbetaling bij vermeerdering eis	+	+	+	-	+
Verhoging bij aanwenden rechtsmiddelen	+	+	-	-	+
Afwijkend tarief voorlopige voorziening	-	+	+	-	+
Afwijkend tarief bestuurszaken	+	+	+	+	+
Nihilstelling bij gering inkomen	+	+	+	+	-
Hardheidsclausule	-	-*	+	-	-
Uniforme regeling	+	+	+	+	-

* Uit de gehouden interviews is gebleken dat art. 14 GKG als hierboven beschreven, niet als een hardheidsclausule wordt gezien.

Uit deze tabel kan worden afgeleid dat griffierecht in Nederland nog relatief weinig wordt ingezet als middel om:

- Dekking kosten te krijgen
- Instrument justitiële politiek
- Griffierecht naar omvang dienstverlening te bereiken

Ook kent Nederland geen belasting in geval van een tegenvordering en heeft het geen regels voor waardebepalng (de categorie zaken van onbepaalde waarde is relatief belangrijk).

Eshuis schrijft in zijn proefschrift over doorlooptijden dat aan financiële instrumenten als het griffierecht een aanzienlijk sturend vermogen wordt toegeschreven. Hij suggereert dat griffierechten kunnen

worden verhoogd bij complicerende en tijdrovende proceshandelingen en dat ook iets rond de parkeerrol gedaan kan worden (Eshuis 2007).

In de werkgroep Conflicten met de overheid werden nog de volgende argumenten gewisseld:

- Nadeel van een griffierechtverplichting voor bestuursorganen is dat de burger bij verlies van de zaak (58% ongegrond in 2006, voor bepaalde bestuursorganen zoals UWV ligt dat percentage nog hoger) het griffierecht zal moeten vergoeden. Dit legt een financiële last op de burger waar hij nu niet bang voor hoeft te zijn. Kanttekening: dit heeft niet met griffierecht te maken, maar met mechanisme van proceskostenveroordeling.
- Bestuursorganen liggen daarentegen niet wakker van griffierecht (zegt men) dus daar vormt het geen prikkel voor.
- Om deze redenen is de werkgroep Conflicten met de overheid verdeeld over het voorstel, waardoor het niet op de longlist is gekomen. Wel vond men het belangrijk de argumenten in te brengen bij voorstel 5.11 van de werkgroep Algemeen.

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Ja, het gaat al snel om bedragen in de orde van tientallen miljoenen. Op de slotconferentie werden echter wel negatieve effecten verwacht op de kwaliteit van oplossingen, op de kosten voor rechtszoekenden en op de aantrekkelijkheid voor professionals. Vandaar dat het niet de top van de shortlist heeft gehaald, maar het wordt wel nog steeds als veelbelovend gezien.

Scorekaart

Scorekaart WG 5.11 Passende griffierechten					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal	++				
B.1 Impact op procedurele kwaliteit			0		
B.2 Kwaliteit uitkomsten			0		
B.3 Kosten	++				
B.4 Neveneffecten		+			
B.5 Proportionaliteit	++				
C. Haalbaarheid			0		
D. Invoeringslasten			0		

Inleiding

Bij een andere route voor consumentenzaken/verbintenissen wordt bedoeld op private systemen van geschilbeslechting, waarmee de gang naar de dure en formele gerechtelijke procedure wordt voorkomen.

Kern voorstel

Consumentenzaken en andere verbintenissenrechtzaken zijn relatief duur in de afhandeling, zie CIJFERS KETENS. Deze zaken omleiden naar goed toegankelijke en goedkopere procedures is dus aantrekkelijk. De Geschillencommissie is voor consumentenzaken een goede optie.

De Geschillencommissie kent overigens ook de mogelijkheid om in geschilbeslechting te voorzien voor de klein zakelijke afnemer van goederen en diensten. Deze zakelijke geschilbeslechting vindt nu met name plaats voor de advocatuur en de energiesector.

Onderdeel 1: Geschillencommissies inschakelen

De Geschillencommissie beslecht geschillen tussen consument en ondernemer op een snelle, eenvoudige en goedkope wijze. Op dit moment zijn er 41 geschillencommissies waarin 47 branche- en/of beroepsorganisaties participeren. Een verdere uitbreiding van het aantal geschillencommissies staat op de agenda. De aansluitgraad van ondernemers per geschillencommissie is al hoog. Bekeken gaat worden in overleg met brancheorganisaties; hoe de aansluitgraad verder te verhogen.

De consument heeft de keuze tussen een procedure bij de kantonrechter en bij De Geschillencommissie. Vanwege de voordelen kiest de consument voor De Geschillencommissie: onder meer geen kostenveroordeling, nakomingzekerheid (geen executieproblemen/-kosten), gratis deskundigenrapport, gratis mediation, op de consument toegesneden eenvoudige procedure. Rechtshulp is overbodig.

Onderdeel 2: Competentiegrens

In de regel geldt er voor het aanhangig maken van geschillen geen competentiegrens. Voor enkele geschillencommissies is er wel een grens.;De competentiegrens wordt alleen toegepast indien de brancheorganisatie dit vereist.

Onderdeel 3: Vereenvoudigen en standaardiseren toegang

De Geschillencommissie digitaliseert het bedrijfsproces voor alle aangesloten geschillencommissies, e-SGC.

Hoofddoelstelling is (1) de informatievoorziening voor betrokken partijen te verbeteren, (2) de afhandeling van geschillen te versnellen met daaraan gekoppeld een lage foutenmarge en (3) de administratieve lasten voor consument en instelling te verminderen. Digitale intake, digitale ondersteuning van de workflow en digitale ontsluiting van het dossier voor consument en ondernemer/instelling worden toegepast. Het bedrijvenregister en uitsprakenregister zijn on-line benaderbaar. e-SGC zal nog verder worden uitgebouwd met een informatiemanagementtool om alle benodigde informatie (structureel en ad hoc) betrouwbaar, tijdig, volledig en controleerbaar uit de systemen te kunnen halen. Naast het optimaliseren van het bedrijfsproces wordt e-SGC ingezet om samenwerking in de keten te bevorderen om de rechtzoekende consument nog meer laagdrempelig van dienst te kunnen zijn. Participatie in rechtwijzer (www.rechtwijzer.nl) is hiervan een voorbeeld maar

ook ketenintegratie met brancheverenigingen/instellingen met betrekking tot klachtafhandeling en efficiënte verwijzarrangementen met verwijzorganisaties en consumentenorganisaties.

De intake is volledig digitaal (op papier blijft altijd mogelijk).;De procedure is voor; zowel consument als ondernemer; goed zonder juridische ondersteuning te doen. De consument; vult digitaal een formulier in met zijn klacht, de ondernemer; dient zijn verweer digitaal in; en daarna is er een zitting.

In ondermeer de autobranche en bij de thuiswinkelorganisatie is er een bemiddelingsbureau.; Voor de autobranche is dit het ANWB Bovag Bemiddelingsbureau. Consumenten kunnen daar terecht voor een korte bemiddeling als het om geschillen met Bovag garages gaat en zij Bovag garantie hebben.; Consumenten die een overeenkomst hebben met ondernemers die aangesloten zijn, kunnen voor bemiddeling terecht bij de; Nederlandse Thuiswinkelorganisatie.; Met deze brancheorganisaties worden pilots verkend om klachten met mediation-on-line op te lossen en om niet opgeloste klachten digitaal over te dragen aan De Geschillencommissie (ketenintegratie).

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Het gros van de conumentengeschillen kan worden afgehandeld bij De Geschillencommissie.; Streven is in overleg met participerende brancheorganisaties te komen tot versterking van de preventieve functie van de geschillencommissies. Doel is om zo vroeg mogelijk in het proces de klacht op te lossen. Bevordering van de zelfredzaamheid van partijen draagt hieraan bij, bijvoorbeeld door uitspraken eenvoudig toegankelijk te maken en door het instrument mediation-on-line in te zetten.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Dit betekent voor consument en ondernemer een eenvoudige digitale procedure, een snelle doorlooptijd en; een goedkope oplossing voor het geschil.;;

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Extra structurele instroom bij de geschillencommissies leidt; tot structurele; hogere kosten voor de participerende brancheorganisaties. Een balans tussen; de bijdrage uit het bedrijfsleven en de overheid; is daarom noodzakelijk.

Er zijn circa 16.000 consumentengeschillen met een toegevoegde advocaat per jaar. Aanname: 8.000 van deze zaken kunnen worden omgeleid naar een geschillencommissie: er is voor deze zaken een geschillencommissie en de ondernemer is aangesloten.

Dit leidt tot een fikse besparing:

- 8000 x kosten toegevoegde advocaat, gemiddeld € 1375,- x kosten afhandeling bij de rechter.
- 8000 x kosten zaak bij De Geschillencommissie, gemiddeld circa € 930,-. De minder kosten bij de geschillencommissie en de kosten van afhandeling bij de rechter worden bespaard.

De gemiddelde kosten van circa € 930,- per bindend advies is gebaseerd op de begroting 2008 van De Geschillencommissie. De Geschillencommissie werkt tegen kostprijs. De kosten per bindend advies verschillen per geschillencommissie.

- Stel integrale kosten per zaak bij rechter € 500,-; besparing is 8000 maal 500 plus 8000 maal 445 = 7,56 miljoen
- Stel integrale kosten per zaak bij rechter € 750,-; besparing is 8000 maal 750 plus 8000 maal 445 = 9,56 miljoen

- Stel integrale kosten per zaak bij rechter € 1000,-; besparing is 8000 maal 1000 plus 8000 maal 445 = 11,56 miljoen

Voorts zijn er bij de bindend adviesprocedure geen bijkomende kosten voor executie en hoger beroep, noch voor de rechtzoekende consument noch voor de overheid.

De Wrb zal moeten worden aangepast. Rechtzoekende krijgt geen toevoeging indien voor zijn geschil een geschillencommissie aanwezig is en de ondernemer waarmee de rechtzoekende een geschil heeft, is aangesloten.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Omleiding van consumentengeschillen uit het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand naar geschillencommissies heeft een direct effect.

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

De Commissie Hofhuis heeft in het rapport Ruim baan voor de burger een door de Raad voor de Rechtspraak aanvaard advies gemaakt om de competentiegrens te verhogen tot €25.000 en de sector kanton competent te maken voor consumentenzaken. Inmiddels is een wetsvoorstel in voorbereiding.

In de letselschadebranche wordt een Bemiddelingsloket opgezet, voor verdere informatie, zie www.npp.nl.

Inzet geschillencommissies sluit aan bij Justitiebeleid; bevorderen ADR.;

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE en dan met name met het onderdeel van triage en het Juridisch Loket als koppelaar. Het Loket kan bij consumentenzaken voor de klant checken of de leverancier is aangesloten bij een geschillencommissie. Zo ja, dan vult het Loket eventueel samen met cliënt ter plaatse het klachtenformulier in of zoekt contact met die commissie. Deze optie moet in de triageprotocollen bij het Loket worden meegenomen.

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 2 VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES

Bevordering van toegang tot het recht tegen lagere kosten.

Achtergrondinformatie

Hier kan informatie worden geplaatst die relevant is om het voorstel te kunnen beoordelen.

Vragen voor uitwerking

- Een vraag die nog wel onderzocht moet worden, is in hoeverre het vertrouwen van burgers in geschillencommissies even groot is als dat in de rechter. Zien burgers de geschillencommissie

als een onafhankelijke instantie die even onpartijdig als een rechter, maar met nóg meer deskundigheid op betreffend rechtsgebied? Of zien ze de geschillencommissies als partijdige verlengstukken van de leverancier waarmee ze een conflict hebben? Het antwoord op deze vraag heeft invloed op het effect op procedurele kwaliteit. Ook ligt hier een taak bij de voorstellen WG 5.1 KENNIS EN VAARDIGHEDEN PROBLEEMOPLOSSING EN WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT.

- Zijn er geschillen in consumentenzaken die het Juridisch Loket niet naar geschillencommissies moet verwijzen? Zo ja, welke?

Scorekaart

Scorekaart WG 5.12 Andere route consumentenzaken/verbintenissen					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal	8.000				
B.1 Impact op procedurele kwaliteit	++				
B.2 Kwaliteit uitkomsten	++				
B.3 Kosten	++				
B.4 Neveneffecten	++				
B.5 Proportionaliteit	++				
C. Haalbaarheid		+			
D. Invoeringslasten	++				

Inleiding

Kern voorstel

Door gegevens over aantallen procedures en over kosten naast elkaar te leggen ontstaat een beeld van de prestaties van de verschillende ketens. Ook kwaliteitsgegevens zouden daarbij kunnen worden betrokken. Als die goed worden gemonitord, kunnen knelpunten in procedures, knelpunten bij uitvoering van wetten en kostenexplosies veel sneller worden signaleerd.

Het gaat hier om de kosten die partijen moeten maken, kosten van rechtsbijstand, kosten van rechtspraak en kosten van verdere ketenpartners.

Als de totale kosten van de operatie zichtbaar zijn dan is het ook gemakkelijker praten over alternatieven en verbeteringen. Nu zit het vaak in redelijk onzichtbare klusters wat het zicht op effectiviteit wegneemt. Het voorstel kan ook gemeenschappelijke verantwoordelijkheid stimuleren.

Onderdeel 1: Monitoring opzetten

Het gaat hier vooral om gegevens bij elkaar brengen tot goede 'management-informatie'. Bestaande monitorprojecten brengen vaak maar een deel van de kosten in kaart.

Onderdeel 2: Verwachte kosten publiek maken

Te denken valt aan een 'Tarievenboekje', een soort reisplanner voor het geschil op basis van de gemiddelde tijdsbesteding.

Onderdeel 3: Analyseren en vergelijken ketens

Bij analyse van de thans beschikbare CIJFERS KETENS vallen een aantal zaken op:

- Een beëindiging van een huwelijk kost de overheid rond 10 keer zoveel als een beëindiging van een arbeidsrelatie. Waarom? Mogelijke antwoorden: één, simpele procedure bij ontslag. Meer emotie bij echtscheiding. Transparantere normen bij ontslag. Bij ontslag biedt het proces en de normering meer structuur. Meer doorberekening van kosten aan bedrijven. Band bij echtscheiding loopt door, wat het ingewikkelder maakt.
- Aantal echtscheidingen is redelijk stabiel, maar het aantal echtscheidingsgerelateerde toevoegingen lijkt te stijgen. Personen- en familierecht sowieso erg grote post.
- Ontslagtoevoegingen nemen nog af, waarschijnlijk door afschaffing verplichte gang langs kantonrechter.
- Kosten asielketen lijken beheersbaar.
- Vreemdelingenbewaring is een flinke kostenpost. 23.000 toevoegingen per jaar.
- Straftoevoegingen nemen toe. Lijkt of er meer procedures per persoon komen, met name bij veelplegers. Zie ook [WG 2.3 Persoonsgericht samenvoegen]. Zijn de prikkels en targets voor advocatuur en het OM wel juist? Hierbij enige gegevens over toevoegingen die zichtbaar maken hoe 'spectaculair' de groei is juist bij strafzaken. Interessant om gegevens vanuit andere ketens politie, OM en Rechtbank erbij te betrekken.

	1994	2004	2007	
aantal toevoegingen				
Civiel	202000	188000	236000	
Straf	73000	137000	153000	
Piket	65000	89000	87000	
Asiel	30000	23500	17000	

Duidelijk zichtbaar is dat de 'groei' kosten bij rechtsbijstand voor rekening van strafzaken komen. Wat zijn de oorzaken van deze groei, welke effecten hebben deze en welke voordelen (ketenbreed en maatschappelijk gezien) hebben deze gebracht?

- Overtredingen en lichte misdrijven, is daar strafrechtelijke aanpak voor nodig? Altijd gefinancierde rechtsbijstand? Of rechtsbijstand, tenzij?
- Ontslag op staande voet. Daar zijn regelmatig meerdere procedures voor nodig: nietig ontslag inroepen, ontbinding voor zover vereist, soms nog voorlopige voorziening. Kan dat eenvoudiger (bijvoorbeeld: schorsing met binnen een week/korte periode een zitting)?
- Erfrecht en fiscaal stijgen. Kleine posten, maar wel monitoren.
- Wat gebeurt er bij huur? Stijgt relatief snel. Kosten toevoegingen nu opgelopen naar 12 M€. Maar 800 procedures bij kantongerechten, die nauwelijks minuten kosten.

Onderdeel 4 samenwerking cq samenvoeging organisaties

Er zijn Juridisch Loketten, er is een Consuwijzer, er zijn ook WMO-loketten. Departementen en gemeenten koesteren hun eigen bijzondere voorzieningen. Dit leidt tot versnippering, beter is om bijzondere expertises te benutten en af te stemmen.

Onderdeel 5: Kansloze procedures als signaal

Het is de vraag wanneer een vordering kansloos is en hoe dit te beoordelen is. Soms is een vordering frivool door onoplettendheid of ondeskundigheid, maar er worden ook procedures aangespannen die qua juridische grondslag kansloos zijn, maar met een ander doel zijn ingediend. Dit kan bijvoorbeeld de vreemdeling zijn, die een klacht niet-vervolging indient wegens een niet in behandeling genomen aangifte tegen een onbekende mensensmokkelaar, zodat hij hangende de procedure niet het land kan worden uitgezet. Verder is het de vraag of een vordering kansloos is, als deze tegen vaste jurisprudentie ingaat. Soms moet voor een nieuwe lijn in de rechtspraak worden gevochten. Wanneer een procedure wordt aangevangen met een eis die beargumenteerd tegen de bestaande rechtspraak ingaat, dan moet dit niet als kansloos worden aangemerkt.

Kansloze/frivole procedures kunnen dus een signaal zijn, dat bij de monitoring van de ketens extra aandacht verdient. Het signaal kan betekenen:

- Bepaalde gerechtvaardigde belangen worden via een omweg behartigd. Kan het niet directer?
- Er wordt gebruik gemaakt van een procedurele route om iets oneigenlijks te bereiken. Moet dan die procedure worden aangepast?
- De kosten van de procedure voor rechtzoekende/rechtshulpverlener zijn laag in relatie tot de mogelijke opbrengsten voor rechtzoekende/rechtsbijstandsverlener.
- Een voorbeeld van dergelijk feed-back is dat de drempel voor hoger beroep in alimentaties kan worden verhoogd, waardoor niet teveel tijd en kosten aan zaken met een relatief klein belang worden gependend.

Zie verder WG 5.18 TEGENGAAN ZINLOZE TOEVINGINGEN EN PROCEDURES.

Effecten

Samenhang

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES

Scorekaart

Scorekaart WG 5.13 Monitoring en beheersing ketenkosten					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal					
B.1 Impact op procedurele kwaliteit					
B.2. Kwaliteit uitkomsten					
B.3 Kosten					
B.4 Neveneffecten					
B.5 Proportionaliteit					
C. Haalbaarheid					
D. Invoeringslasten					

WG 5.14 Beheersing juridische lasten rond invoering wetten

Inleiding

Kern voorstel

Invoering van nieuwe wetten gaat vaak met een groot beroep op rechtsbijstand gepaard. Er is een verband met voorstel WG 5.13 MONITORING EN BEHEERSING KETENKOSTEN

Onderdeel 1: Leren van voorbeelden

Dat was onder meer het geval bij de invoering van een aantal nieuwe sociale verzekeringswetten, maar weer minder met de nieuwe arbeidsongeschiktheidswetgeving en bijstandswetgeving. Zie ook snel knelpunten verhelpen.

Onderdeel 2: Brede ex ante (uitvoerings)toets

Beleidsalternatieven kunnen nog veel beter dan thans het geval is doorberekend worden op allerlei neveneffecten. Kijken vanuit een bredere visie kan zeker verder gestimuleerd worden. Departementen zouden daar zelf het voortouw in kunnen nemen. De departementale samenwerking is zeker voor verbetering vatbaar. Dat kan verkokering voorkomen. Het risico bestaat natuurlijk dat allerlei belangen gaan meespelen, maar dat is kwestie van benoemen. Beter vooraf dan achteraf.

Wellicht te verbinden met de agenda van de werkgroep van de 21e om toch enige continuïteit in het proces te houden. Een aantal potentiële deelnemers voor zo'n ex ante toets zit al aan tafel.

Onderdeel 3: Nazorg wetgeving

Bij een nieuwe wet komen soms uitvoerings- en uitlegvragen op, die in honderden of duizenden procedures een rol gaan spelen. Dit zou gesignaleerd moeten worden, en dit soort vragen zou veel sneller beantwoord moeten worden dan nu via hoogste rechtspraak gebeurt. Wellicht valt te leren van de ervaringen met belastingwetgeving, waarbij er vaak snel een nadere wet komt die gaten dicht en punten verduidelijkt.

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES

Scorekaart

Scorekaart WG 5.14 Beheersing juridische lasten rond invoering wetten					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal					
B.1 Impact op procedurele kwaliteit					
B.2. Kwaliteit uitkomsten					
B.3 Kosten					
B.4 Neveneffecten					
B.5 Proportionaliteit					
C. Haalbaarheid					
D. Invoeringslasten					

Inleiding

Kern voorstel

Met vaste formats voor een aantal veel voorkomende zaken binnen een aantal rechtsgebieden, kunnen tijd en kosten worden bespaard. Er zijn verschillende vormen mogelijk. Zo kan bij een echtscheiding gewerkt worden met een vaste 'checklist' van af te handelen punten of met een echtscheidingsplan. Ook bij incasso's en beslagleggingen kan met modellen worden gewerkt, zowel bij de dagvaarding als bij het vonnis (dit laatste gebeurt veelal al).

Onderdeel 1: Modellen voor de keten

Het WG 1.3 ECHTSCHIEDINGSPLAN: EEN GOEDE REGELING VAN GEVOLGEN is een voorbeeld van een model dat door de hele keten zou kunnen worden ontwikkeld. Dan zijn de voordelen het grootst.

Onderdeel 2: Slimme ontwikkeling

Ketenmodellen ontwikkelen vraagt flinke investeringen. Belangrijk is dat uitgegaan wordt van de problemen van de klanten. Ook de 80/20 regel is belangrijk: neem alleen de wezenlijke dingen in het model op voor de meerderheid van de klanten. Testen, aanpassen, trial and error en innovatie zijn belangrijk.

Onderdeel 3: Laat standards gefaciliteerd concurreren

Standaardisatieprocessen lopen in de industrie het beste als er meerdere concurrerende standards worden ontwikkeld. Te snel een wettelijke standaard opleggen, is waarschijnlijk niet slim. Tegelijkertijd moet de strijd om de standaard ook niet te lang duren, en goed gefaciliteerd worden.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Zie voor het mogelijke bereik WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Cliënten moeten steeds weer door een intake: loket, advocaat, rechter, deskundige willen steeds weer in hun eigen bewoordingen/termen weten wat er aan de hand is. Dat proces is kostbaar en vervelend voor de hele keten.

Standaardisatie kan ook de kwaliteit verhogen. Gevaar is uiteraard dat sommige gevallen echt nieuw zijn. Ook is er een gevaar van bureaucratie en formalisering.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Afhankelijk van snelheid ontwikkeling.

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Rechterlijke macht is aan het standaardiseren. Door de hele keten neemt IT gebruik toe.

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met WG 1.3 ECHTSCHIEDINGSPLAN: EEN GOEDE REGELING VAN GEVOLGEN wat een voorbeeld van een standaarddocument is. In WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN is een soortgelijk onderdeel opgenomen, wat gedeeltelijk overlapt met dit voorstel.

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES

Achtergrondinformatie

Wel moet er voor worden gewaakt dat er in de praktijk niet al snel te veel meerdere versies ontstaan (zoals bij het behandelplan in letselschadezaken) of dat al te lijvige modellen ontstaan waarin elke mogelijke uitzondering aan bod komt. De modeldagvaarding is hierdoor in het verleden geflopt. Ook uit de modellenboeken van Kluwer blijkt dat het niet zo eenvoudig is om alles in vaste formats te vatten. Wanneer de verkeerde zaken in een format worden gestopt, dan gaan mensen buiten de formats om communiceren en is het idee mislukt.

Geflopte modellen uit het verleden betekenen niet dat geen nieuwe pogingen ondernomen moeten worden. Er kunnen betere modellen worden ontworpen en er kan ook steeds meer met hulp van ICT bereikt worden.

Historie

Ervaringen met standaarddagvaarding voor kanton zijn niet gunstig. Van die ervaringen zou geleerd moeten worden.

Studies en verdere kennis

Naar dit voorstel zou eigenlijk nog een rechtsvergelijkende quick scan moeten worden verricht. Singapore is ver met formats.

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Mogelijk. Zeker als onderdeel van andere voorstellen.

Veel hangt op een goed proces van standaardisering. Dit is tot uitdrukking gebracht door de invoeringslasten als negatief te nemen.

Scorekaart

Scorekaart WG 5.19 Vaste formats en stukken					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal		+			
B.1 Impact op procedurele kwaliteit		+			
B.2. Kwaliteit uitkomsten			0		
B.3 Kosten		+			
B.4 Neveneffecten			0		
B.5 Proportionaliteit		+			
C. Haalbaarheid		+			
D. Invoeringslasten				-	

3.4 Overige besproken voorstellen

WG 1.8 Monitor ontwikkelingen in alimentatieland

Inleiding

Kern van het voorstel

Monitor regelmatig de ontwikkelingen in alimentatieland in verband met de impact op het aantal en duur van de procedures.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

- De normen voor jong-meerderjarigen (en studerenden met een beurs) zijn nog niet uitontwikkeld. Daar bestaat wel behoefte aan;
- Het alimentatierekenmodel kent teveel variabelen en ondergeschikte posten (als begrafenisverzekering ad 3,25 euro per maand). Vijf professionals (advocaten, rechters) kunnen aan de hand van dezelfde gegevens tot vijf verschillende uitkomsten komen. Ondergeschikte posten zouden eigenlijk moeten komen te vervallen;
- Een bedrag aan kosten omgang van 5 euro per dag is niet meer van deze tijd. Waar sprake is van steeds vaker (maar niet per se fifty-fifty) gedeelde zorg voor de kinderen zouden eenvoudiger modellen beschikbaar moeten zijn om de draagplichtverhouding van de ouders te bepalen zonder ingewikkelde omrekening van bijvoorbeeld een deel van de woonlasten;
- Wellicht is een meer fundamentele discussie over alimentatie gewenst

Onderdeel 1: Monitor ontwikkelingen

Bovenstaande ontwikkelingen moeten verder worden onderzocht. Ze hebben regelmatig impact op het aantal en de duur van procedures.

Onderdeel 2: Pas normen en werkwijzen aan

Na onderzoek kunnen deze ontwikkelingen tot aanpassingen leiden, waardoor aantallen en duur van procedures kunnen verminderen.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Het moge duidelijk zijn dat een goede alimentatieregeling, die transparant, eenduidig en zeker is, voor alle betrokkenen tot veel zekerheid en duidelijkheid zal bijdragen en tot minder procedures zal voeren.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Het aantal alimentatiegeschillen dat voor de rechter wordt gebracht is zeer hoog. Iedere verbetering van het huidige stelsel met de ingewikkelde berekeningen volgens de - soms voor meerdere uitleg vatbare - Trema-normen moet als een verbetering worden gezien en kan leiden tot een grote besparing van kosten.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met de twee hieraan voorafgaande monitorvoorstellen en met WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT en WG 5.19 VASTE FORMATS EN STUKKEN. Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES
- Strategie 5 TOEGANKELIJK MAKEN VAN NORMEN EN CRITERIA

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Historie

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Scorekaart

Scorekaart WG 1.8 Monitor ontwikkelingen in alimentatieland					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal	++				
B.1 Impact op procedurele kwaliteit	++				
B.2. Kwaliteit uitkomsten	++				
B.3 Kosten	++				
B.4 Neveneffecten	++				
B.5 Proportionaliteit	++				
C. Haalbaarheid		+			
D. Invoeringslasten	++				

WG 2.1 Preventie

Inleiding

Kern van het voorstel

Zoals ook weer onlangs is geconstateerd (Volkskrant 29 mei 2008: Vroeg ingrijpen helpt risicogezin) op een bijeenkomst over jeugdzorg (26 mei 2008), zal tijdig ingrijpen aantoonbaar effect hebben bij het verminderen van de criminaliteit en schooluitval; het kost minder dan wanneer de schade op latere leeftijd hersteld moet worden (Heckman, nobelprijswinnaar economie 2000 en Koot, ontwikkelingspsycholoog). Langlopend onderzoek heeft dat uitgewezen. Het voorstel beoogt tot zeer vroegtijdig signaleren en ingrijpen in problematische gezinssituaties en in gevallen waarin de ontwikkeling van kinderen bedreigd worden. Daarnaast zal nazorg bij de aanhouding moeten worden ingezet om recidive te voorkomen.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

- Veel jeugdigen die met politie/justitie in aanraking komen, komen uit problematische gezinssituaties.
- Kinderen kunnen lange tijd "onzichtbaar" blijven; onmachtige ouders ook.
- Kinderen dienen zoveel mogelijk uit het strafrecht te blijven vanwege:
 - de stigmatisering van het strafrechtelijke systeem;
 - de negatieve invloed van het systeem op de ontwikkeling van hun persoonlijkheid.
- Nazorg vangt te laat aan waardoor de preventieve werking die daarvan kan uitgaan ontbreekt. Nazorg dient bij de aanhouding te worden ingezet.
- Het strafrecht wordt te snel ingezet terwijl er andere middelen kunnen zijn om te voorkomen dat een persoon in het strafrechtelijk traject komt.
- Strafrecht dient ultimum remedium te zijn.
- Noodzaak van vroegtijdig signaleren/zichtbaar maken van gedragsproblemen bij kinderen.
- Jeugdigen komen te snel in het strafrecht terecht.

Onderdeel 1: Aanpassing van het jeugdstrafrecht

- De strafrechtelijke onderleeftijdsgrens dient te worden verhoogd van 12 naar 14 jaar. Het strafrecht biedt onvoldoende mogelijkheden om jeugdige kinderen die delicten plegen, op een persoonsgerichte wijze in hun ontwikkeling bij te sturen dan wel te beschermen. De civiele (gezins)benadering van het probleem dient op de voorgrond te staan, niet de maatschappelijke verwijtbaarheid jegens het kind.
- De vaste leeftijdsongergrens van 12 jaar dient te worden gewijzigd in een flexibele grens tussen 12 en 14 jaar.

Onderdeel 2: Vroegsignalering problematisch gedrag

- Verplicht bezoek aan het consultatiebureau voor alle kinderen tussen geboorte en 4 jaar. Betekent tevens dat er sprake moet zijn van consequente en directe controle op uitvoering.
- Laagdrempelige opvoedingsondersteuning aanbieden door Centra jeugd en Gezin.
- Toezicht, bij voorkeur door wijkagent, op jonge kinderen dient te worden verstevigd door actieve controle in gevallen dat ouders onvoldoende toezicht houden. Zie hiervoor ook de recente plannen van de minister.
- EKD inzichtelijk maken voor meerdere partijen. Koppeling aan CVS.
- Netwerk Veiligheidshuizen uitbreiden. Regierol voor de gemeente hierin.
- Verplicht stellen bezoek consultatiebureau.

- Van persoonsgerichte begeleiding van jeugdigen kan een preventieve werking uitgaan. De Veiligheidshuizen, die momenteel verspreid over het land worden ingericht, voorzien in een behoefte om gezamenlijk criminaliteitsproblemen aan te pakken door middel van een integrale persoonsgerichte en/of gebiedsgerichte aanpak.

Onderdeel 3: Nazorg begint bij aanhouding

- Door een trajectcoördinator aan te stellen bij de aanhouding, die het gehele traject betrokken blijft, kan tijdig begonnen worden met op orde brengen van de (sociale) omgeving: wonen, werken, inkomen.
- Gemeente dient hierin verantwoordelijkheid te hebben.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

- Met name naar tijdige hulpverlening bij jonge kinderen die probleemgedrag vertonen is in Nederland weinig onderzoek gedaan. Onlangs verschenen internationaal onderzoeksrapport van o.a. van der Laan (Tomorrow's criminals.) geeft aan dat vroegtijdige hulpverlening veel goedkoper is dan opname in een JJI, dat 360 euro per dag kost. Daarnaast is tijdige hulpverlening voor het kind en de maatschappij beter.
 - Factsheet 1: Kindermisdaad
 - Factsheet 2: Kindermisdaad

Cijfers uit Amerika: preventieve programma's voor jonge kinderen leveren een besparing op van 20.000euro per kind. Wordt het niet succesvol begeleid, dan kan dat de maatschappij ong. 1,2 miljoen euro kosten(factsheet Kindermisdaad).

Per jaar zijn 100.000 kinderen slachtoffer van kindermishandeling in Nederland. Per jaar overlijden ongeveer 50 kinderen ten gevolge van mishandeling. Deze cijfers dekken zeker niet de hele lading door de gebrekkige signalering van de problemen.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

- Door eerder in gezinssituaties effectief in te grijpen door het aanbieden van hulp bij opvoeding, al dan niet verplicht, zullen de gezinsleden beter met elkaar leren omgaan. Kinderen zullen het beter doen op school en sociaal, waardoor de kans op uitval vermindert. Daarnaast is te verwachten dat de gezinsleden gelukkiger worden en zal het zelfs effect kunnen hebben op het aantal relatieverbrekingen.
- Door de focus te leggen op het voorkomen dat mensen (wederom) met het strafrecht in aanraking komen, zullen minder zaken binnen de strafrechtketen terecht komen. Dat spaart de kosten van de politie, de rechtsbijstand en de rechterlijke macht, incl. ondersteuning e.d. en van het gevangeniswezen. Daarnaast worden ook hulpverleningsinstellingen als (jeugd)reclassering minder belast.
- Criminele 12-minners hebben een twee tot drie keer zo grote kans om uit te groeien tot hardnekkige misdadigers (wijst onderzoek van Slot uit). Hulpverlening kan dat voorkomen. Maar is te ingewikkeld georganiseerd en te weinig aandacht voor de kleine kinderen.
- Flexibele grens tussen 12 en 14 jaar: Effect te voorzien op kinderen. Zij zullen minder snel het stigma van het strafrecht krijgen. Verder voorkomt het dat de negatieve invloed van het strafrechtelijk systeem van invloed is op de persoonlijke ontwikkeling van kinderen. Onderzoek (o.a. van DCI maart 2008) wijst uit dat kinderen die in gesloten instellingen worden opgenomen veel vaker slachtoffer zijn van geweld.
- Jeugdzorg. Verzwaring van hun taak.
- Advocatuur: minder toevoegingen.

- Verplicht stellen consultatiebezoek heeft effect op maatschappij, aantal personen dat in het strafrecht wordt betrokken, slachtoffers.
- Steeds meer instanties hebben ervaren niet zelfstandig het maximale resultaat uit hun inspanningen te kunnen halen. Samenwerking brengt realisatie van de eigen doelstellingen dichterbij. Het gaat in het Veiligheidshuis dan ook met name om het in meer samenhang en beter afgestemd uitvoeren van reeds bestaande taken. Naast een duidelijke afstemming in de strafrechtsketen wordt in toenemende mate een verbinding gemaakt met de bestuurlijke trajecten (preventie en nazorg) en de zorgtrajecten (met name in verslavingszorg en geestelijke en gezondheidszorg). Daarnaast bieden de Veiligheidshuizen de mogelijkheid om in te spelen op specifieke lokale problemen en lokale bestuursculturen. Er vindt momenteel een evaluatie plaats naar het Jib nieuwe stijl beleid. Daarin worden Veiligheidshuizen onderzocht. Deze evaluatie functioneert als een 0-meting. Hieruit worden criteria ontwikkeld voor een evaluatie van de Veiligheidshuizen in de komende jaren. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie in 2008 zal het derde kwartaal van 2008 een voorstel worden gedaan over de wijze waarop de Veiligheidshuizen geëvalueerd worden. Daarbij wordt aangesloten op evaluaties die door Veiligheidshuizen worden opgezet, waarbij meerdere Veiligheidshuizen onderzoek laten verrichten door een universiteit. Het WODC meet jaarlijks de recidive. Nagegaan wordt of deze meting kan inzoomen op de gebieden die door de Veiligheidshuizen bediend worden. Ten aanzien van de thema's aanpak jeugdcriminaliteit, veelplegers en huiselijk geweld vinden de komende jaren evaluaties plaats. De werking van Veiligheidshuizen zal als één van de onderdelen bij deze evaluaties betrokken worden.
- Doel van de maatregel is ervoor te zorgen dat een jeugdige die een strafbaar feit pleegt niet meteen strafrechtelijk wordt vervolgd, maar er wel op wordt gewezen dat hetgeen hij/zij heeft gedaan strafbaar is. Bezien zal moeten worden welke zaken voor een dergelijke aanpak in aanmerking komen en op welke wijze dergelijke zaken op dit moment worden afgehandeld (bijv. hoe een dergelijke maatregel zich verhoudt tot programma's als Halt en Stop).
- (Potentiële) conflicten kunnen in een vroegtijdig stadium worden aangepakt, waardoor escalatie wordt voorkomen.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

- Het zal besparingen opleveren als minder kinderen in het strafrechtelijk systeem komen; aan de andere kant zal het kosten geven bij VWS: jeugdzorg. Verwijzing: Factsheets Kindermisdaad met kosten/baten analyse gedaan in Amerika.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

- Gezien de discussie die dit voorstel zal oproepen, zal mogelijke wijziging van het wettelijk systeem enkele jaren duren, zo is de verwachting.
- In 2009 zal er een landelijk dekkend systeem van Veiligheidshuizen zijn, zodat bovengenoemde aanpak breed toegepast kan worden.
- Kan naar verwachting per direct worden ingevoerd.
- Peer mediation heeft al op veel scholen in een bepaalde vorm ingang gevonden. Nog na te gaan in hoeverre hier landelijke stimulansen voor zouden moeten worden ontwikkeld. Aanpassing lerarenopleiding: vraag OCW?

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Ministerie van jeugdzaken legt de focus op de vroegtijdige begeleiding en zo nodig ingreep in problematische gezinssituaties. Scholen geven meer aandacht aan de schooluitval en de mogelijke oorzaken.

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met WG 2.2 PROBLEEMOPLOSSING BUITEN DE ZITTING (en WG 2.3 PERSOONSGERICHT SAMENVOEGEN Toelichten: Waaruit bestaat die samenhang? Zijn de voorstellen aanvullend? Versterken ze elkaar? Van het buiten de zitting afhandelen van conflicten op een wijze zoals beschreven onder voorstel 2.2. gaat een preventieve werking uit. Ook het persoonsgericht samenvoegen en dan met name het onderdeel Trajectcoach zal leiden tot vermindering van het aantal procedures en recidive.

Dit voorstel past bij Strategie 3 uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS

Het voorstel beoogt om voorafgaand aan de keten een fase preventie op te nemen. In het huidige systeem staat deze fase los van de keten, maar deze dient daar een onderdeel van te vormen. Daardoor zullen de ketenpartners verplicht worden om preventief ook verantwoordelijkheid te nemen, wat zal leiden tot meer samenwerking en betrokkenheid bij elkaars werk. Zonder preventie zal de keten overbelast raken. Politie bijvoorbeeld kan door het instellen van een wijkagent nadruk op preventie leggen.

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Historie

Studies en verdere kennis

Eerder op deze pagina is verwezen naar studies over preventieve aanpak. Ik wijs op de factsheets Kindermisdaad. Daarnaast het onderzoek van Heckman naar effecten van Perry Prechool Program in VS.

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Scorekaart

Scorekaart WG 2.1 Preventie					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal					
B.1 Impact op procedurele kwaliteit					
B.2. Kwaliteit uitkomsten					
B.3 Kosten					
B.4 Neveneffecten					
B.5 Proportionaliteit					
C. Haalbaarheid					
D. Invoeringslasten					

WG 2.4 Informatieuitwisseling

Inleiding

Kern van het voorstel

Het voorstel beoogt te komen tot een efficiëntere manier om de betrokken professionals over de relevante stukken te laten beschikken. Kwaliteitsverbetering van de keten.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

- Door het belang van bescherming van de privacy worden gegevens onvoldoende uitgewisseld.
- Het Elektronisch Kind Dossier (EKD)
- Is beperkt inzichtelijk.
- Vele papieren dossiers worden vele keren gekopieerd voor de diverse betrokkenen.
- Aanhoudingen van zaken wordt vaak pas op de zitting gedaan in aanwezigheid van alle betrokken partijen: verdachte, OM, advocaat, ZM, reclassering/Raad voor de Kinderbescherming.
- Vooroverleg met OM wordt sterk bemoeilijkt door betrokkenheid meerdere leden OM bij een zaak.
- Meerdere rapportages in een zaak.
- Aantal appèllen is hoog.
- Er bestaan de nodige knelpunten in de informatie-uitwisseling in de strafrechtsketen, tussen de bij de verdachte betrokken instanties en personen, zoals de onvoldoende uitwisseling tussen betrokkenen i.v.m. de (al dan niet vermeende) privacybescherming. Zo biedt het elektronisch kinddossier (EKD) slechts beperkte informatie, worden vele papieren dossiers nog al eens meerdere keren gekopieerd; worden aanhoudingsverzoeken van zaken vaak pas op de zitting gedaan in aanwezigheid van alle betrokken partijen: verdachte, OM, advocaat, ZM, reclassering/Raad voor de Kinderbescherming en wordt het vooroverleg met het OM sterk bemoeilijkt door de betrokkenheid van meerdere leden OM bij een zaak. Ook komt het nog al eens voor dat meerdere rapportages in één zaak worden uitgebracht. Tenslotte wordt het aantal appèllen te hoog bevonden.

Onderdeel 1: Digitale uitwisseling gegevens

- Tussen rechtbank en Raad rechtsbijstand met oog op verzending ambtshalve lasten.
- Tussen politie, Raad rechtsbijstand en advocaten met oog op uitvoering piketdeclaraties.
- Tussen politie, OM en advocaat over inhoud van de zaak, bijv. pv-s en rapportages.
- Verbeter de Keteninformatisering: Zet de dossiers en andere informatie op een beveiligde website en zorg voor tijdige informatie voor de betrokkenen over de voortgang van het proces.
- Zorg dat er een betrouwbare en goed beveiligde website komt (intranet) waarop procesdossiers in PDF-file (of een ander formaat) worden gezet en waarbij de (verrichte of nog te verrichten handelingen voor de betrokken partijen (OM, advocaat, rechter, reclassering, NIFP, Raad voor de rechtsbijstand) (beter) zichtbaar worden. Als organisaties beter gebruik gaan maken van elkaars gegevensbestanden kan een beter overzicht ontstaan van wat zich afspeelt in de keten. Niet alleen kunnen organisaties achter in de keten zo beter inzicht krijgen in hoeveel instroom van zaken/personen er verwacht kan worden van de andere ketenpartners, maar ook kan men mee rechtstreeks en zaak-inhoudelijk met elkaar communiceren. Er zijn reeds de nodige (ook negatieve) ervaringen opgedaan met de ontwikkeling en implementatie van één applicatie voor de hele keten (vgl. Philip Langbroek en Marian Tjaden, Het OM en de geautomatiseerde gegevensuitwisseling in de strafrechtsketen. De lange weg van Compas naar GPS en VIP, Trema 2008, p. 154-161), waarbij duidelijk is dat all-in-one oplossingen te ingewikkeld zijn, maar waar een stap voor stapbenadering van ICT met een speciale aandacht voor gegevensuitwisseling tussen verschillende organisaties, mogelijk is zonder een al te grote invloed

op de autonomie van de diverse ketenpartners. De meer positieve ervaring met en verwachtingen van VIP (VerwijsIndexPersonen) maken het mogelijk een goede strategie te kiezen voor verbetering van de elektronische keteninformatisering. Zie voor informatie over digitaal procederen bij het CBB: [<http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Het+College+van+Beroep+voor+het+bedrijfsleven+gaat+digitaal.htm>]. Daarnaast zal een digitaal dossier het talloze keren verzenden van het procesdossier voorkomen en zal de archivering ook ruimte besparen. Beide punten besparen dus geld.

Onderdeel 2: Verbetering efficiency

- Advocaten kunnen zonder tussenkomst OM rapportage vragen aan de reclassering.
- In jeugdzaken meer integrale rapportages aanleveren door Raad, jeugdreclassering en NIFP.
- Vanaf inschakeling OM dient voor de betrokken partijen helder te zijn wie de behandelend parketsecretaris dan wel OvJ is.
- Meerdere pv-s tegen één persoon samenvoegen.
- Kwaliteit ZM in de procedure bewaren door intervisie en opleiding kan appèl voorkomen. Door wisseling van ZM binnen de diverse sectoren van de rechtbank verlies aan ervaring en deskundigheid.
- Gebruik checklist door OM in dossier gebruiken en daardoor tijdig constateren dat zaak wordt aangehouden.
- Instellen landelijk deskundigenregister vergemakkelijkt de keuze van deskundigen.
- Het introduceren van een administratieve richtlijn bij het vertrekken van ambtshalve lasten bijvoorbeeld zoals het handboek toevoegingen om daarmee meer uniformiteit over alle gerechten en medewerkers te verkrijgen.

Onderdeel 3: Bescherming privacy versus bescherming kind.

- EKD dient aan meerdere instanties inzicht te verwerven over de ontwikkeling kind. Evt. koppeling met CVS.
- Partners binnen de Veiligheidshuizen dienen afspraken te maken over de uitwisseling van gegevens, zodat de bescherming van de ontwikkeling van het kind centraal staat.

Effecten

In voorgaande zijn diverse verbetervoorstellen gedaan voor een betere en meer toegankelijke vorm van informatievoorziening. Indien men er - ook politiek - in slaagt om zowel de informatiebestanden van politie, justitie, reclassering (= eventueel jeugdzorg) en rechterlijke macht toegankelijk te maken voor de betrokken instanties, dan kan daar een positief effect van uitgaan voor een snellere en meer geïntegreerde kennisname van de dossiers/achtergrond/bemoeienis met de verdachte/veroordeelde.

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

- Een verbeterde keteninformatie kan voor alle partijen groot effect hebben en tot efficiencyvoordelen leiden, zoals
 1. Advocaten kunnen zonder tussenkomst OM rapportage kunnen vragen aan de reclassering.
 2. In jeugdzaken kunnen door betere afstemming meer integrale rapportages door Raad, jeugdreclassering en NIFP worden aangeleverd.
 3. Vanaf de inschakeling van het OM dient voor de betrokken partijen helder te zijn wie de behandelend parketsecretaris dan wel OvJ is.

4. Meerdere pv-s tegen één persoon kunnen worden samengevoegd, omdat duidelijker is dan nu wie de behandelend parketsecretaris/OvJ is.
5. Het gebruik van een checklist door OM in het elektronisch dossier voorkomt tijdig dat duidelijk is of alle voor de strafzitting benodigde informatie compleet is en anderen (de advocaat bijvoorbeeld) kan daar op inspelen aangehouden. Dit voorkomt PF-zittingen.
6. Op intraweb zou ook een overzicht moeten komen van een landelijk deskundigenregister (met specifieke expertise), hetgeen de keuze voor een deskundige vereenvoudigt en tijdverlies helpt voorkomen. **(aangevuld d.d. 28 april 2008)**

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

- Het intranet zou gebruikt kunnen worden voor afstemming tussen de rechtbank en de Raad voor de Rechtsbijstand met oog op verzending ambtshalve lasten, voor uitwisseling tussen politie, Raad voor de Rechtsbijstand en advocaten met oog op uitvoering piketdeclaraties en voor informatie tussen politie, OM en advocaat en rechtbank over inhoud van de zaak, bijv. pv-s en rapportages. Er kleven ook risico's aan keteninformatisering, zoals het feit dat niet iedere gebruiker goed met ICT zal weten om te gaan. Ook privacy-problemen moeten voorkomen worden door een goed beveiligd systeem.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

- Er wordt nu al – mede met behulp van het Ministerie van Justitie toegewerkt aan (verbetering van de) keteninformatisering. Men zal stap voor stap op zoek moeten gaan naar verbetering van de toepassingsmogelijkheden van ICT en de gebruikers hiervan goed moeten instrueren. Dat kost tijd. Totdat een dergelijk systeem optimaal functioneert zullen andere oplossingen noodzakelijk zijn 'for the time being'. Zolang de diverse betrokkenen instanties in de strafrechtsketen niet van een dergelijk intranet gebruik zullen kunnen maken, is invoering van een trajectcoach bij het OM en de invoering van een regierechter bij de rechtbank, die aan deze verdachte 'gelinkt' zijn ene belangrijke stap om te komen tot meer coördinatie in de strafrechtsketen en in de procedure tegen een verdachte.

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met WG 2.3 PERSOONSGERICHT SAMENVOEGEN. Toelichten: Waaruit bestaat die samenhang? Zijn de voorstellen aanvullend? Versterken ze elkaar? Het voorstel tot persoonsgericht samenvoegen ziet ook op aan de persoon labelen van de strafzaken en de zorg; door verbetering van de informatieuitwisseling kan dit voorstel tot samengaan worden ondersteund.

Dit voorstel past bij Strategie 2 en 3 uit het DENKKADER.

- Strategie 2 VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS

Het voorstel leidt tot verbetering van de samenwerking en de samenhang tussen de diverse onderdelen van de ketens. Daardoor kan de werking worden verstevigd en mogelijk versneld.

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Historie

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Scorekaart

Scorekaart WG 2.4 Informatieuitwisseling					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal					
B.1 Impact op procedurele kwaliteit					
B.2 Kwaliteit uitkomsten					
B.3 Kosten					
B.4 Neveneffecten					
B.5 Proportionaliteit					
C. Haalbaarheid					
D. Invoeringslasten					

WG 4.1 Differentiatie in toevoeging

Inleiding

Kern van het voorstel

Het voorstel is dat er in grotere mate dan thans wordt gedifferentieerd tussen verschillende zaken waarvoor toegevoegd wordt of dat differentiatie plaatsvindt binnen een toevoeging voor verschillende werkzaamheden, bijvoorbeeld:

- Lichte zaken, lichte hulpverlener;
- Zware zaken, zware hulpverlener;
- Kluwen-probleem, kluwen hulpverlener;
- Koppeling met toevoeging per kantoor (zie WG 4.2 Kantoortoevoeging)
- Inzet paralegals;
- Massa-advisering door MBO-ers? Zie ervaring bij DAS

Suggesties voor verdere uitwerking

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

Onderdeel 1

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

- Voordeel van een uitbreidings- of paraplutoevoeging is dat inzichtelijker is dat het om één problematiek gaat, terwijl betrokkenen zich niet steeds hoeven af te vragen of werkzaamheden nu wel of niet onder de ene of de andere toevoeging vallen.
- Verder kan de vervolgaanvraag korter zijn en hoeft zij een minder uitvoerige behandeling, wat tijd scheelt bij de administratieve afhandeling bij de Raad voor Rechtsbijstand.
- Een besparing zou mogelijk daaruit kunnen bestaan dat de besparing aan administratieve last bij de advocaat wordt vertaald in een lichte afname van toegekende punten voor de vervolgtoevoeging (bv. met betrekking tot bestuderen/vorming dossier).

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met WG 4.2 KANTOORTOEVOEGING en WG 5.10 STANDAARDISERING EN DIFFERENTIATIE. Het voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS

Achtergrondinformatie

- Massa-advisering door MBO-ers? Zie ervaring bij DAS
- Een opmerking hierbij van de zijde van de advocatuur is dat het werk niet altijd eenvoudig is uit te besteden. Een zaak die ogenschijnlijk eenvoudig lijkt kan aspecten bevatten die alleen een gespecialiseerd advocaat kan zien en tijdig op reageren.
- Een punt van aandacht is dat niet alle juridische werk zomaar kan worden uitbesteed aan een lager gekwalificeerde medewerker. Als er te lichtvaardig wordt uitbesteed kan dat leiden tot fouten of omissies die niet of slechts met moeite ongedaan kunnen worden gemaakt (denk bv. aan verzuimen om relevante feiten/verweren te voeren in beginfase van de procedure).
- Omgekeerd geldt evenwel dat een deel van het werk dat de advocaat thans doet wel zou kunnen worden gedaan door een andere medewerker. Het zou wellicht nader moeten worden onderzocht om welke werkzaamheden het gaat in welke gevallen.

Vragen voor uitwerking

- Onzeker is in hoeverre gedifferentieerde inzet eenvoudig te realiseren is en of dit leidt tot ongewenste neveneffecten.

Historie

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Scorekaart

Scorekaart WG 4.1 Differentiatie in toevoeging					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal					
B.1 Impact op procedurele kwaliteit		+			
B.2 Kwaliteit uitkomsten			0		
B.3 Kosten		+			
B.4 Neveneffecten				-	
B.5 Proportionaliteit		+			
C. Haalbaarheid			0		
D. Invoeringslasten				-	

WG 4.4 Samenhangende beschikkingen

Inleiding

Kern van het voorstel

Het instellen van een vereiste dat meervoudige zaken bij de overheid (dwingend) moeten worden samengevoegd.

- Met name bij de gemeente;
- Early warning system;
- Casemanager;
- Verantwoordelijkheid van de burger prikkelen, bv. rugzakje of strippenkaart.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

- Naar aanleiding van één voorval worden diverse achtereenvolgende beschikkingen genomen.

Onderdeel 1 Variant probleembehandeling in één beschikking

- Het meest verstrekkend is dat wordt getracht zoveel mogelijk met één beschikking een probleem af te doen, en niet naar aanleiding van één voorval diverse achtereenvolgende beschikkingen te nemen. Bv. gedeeltelijke arbeidsgeschiktheidsverklaring leidt tot vermindering van uitkering, terugvordering van teveel betaalde uitkering, wijziging van evt. aanvullende of bijzondere voorzieningen, besluiten over voorschotten om een tijdelijk gat op te vullen.
- Dit is mogelijk niet eenvoudig te wijzigen aangezien de verschillende besluiten op basis van verschillende wetten worden genomen en regelmatig ook door verschillende ambtenaren/afdelingen. Opmerking: als er bewust mee omgegaan wordt, kan er bestuursrechtelijk veel meer dan op het eerste gezicht lijkt. Er zal inderdaad meer gecoördineerd moeten worden en goed aangegeven worden welke onderdeel van een beslissing waarop betrekking heeft.

Onderdeel 2 Variant regisseur bij de overheid

- Minder verstrekkend is dat bij de overheid een regisseur aanwezig is die het gehele dossier onder zijn hoede heeft en aanspreekpunt is voor de gehele zaak.

Onderdeel 3 Variant warning system

- Verder is mogelijk dat bij de overheid wordt gewerkt aan een systeem waarbij een gebeurtenis wordt herkend als aanleiding voor diverse opvolgende besluiten. Dan zou bv. bij besluit vermindering van uitkering alvast kunnen worden aangekondigd dat t.z.t. ook ingevorderd zal gaan worden. Dan kan de burger vroegtijdig evt. bijstand zoeken in plaats van dit pas te doen als het al te laat is om bezwaar te maken tegen het eerste besluit in de keten.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

- Zo'n 50% van de 400.000 toevoegingen betreffen meervoudig gebruik. Daarvan lijkt zo'n 20% sociale zekerheid te betreffen. Dit betekent dat het zo'n 40.000 toevoegingen (besluiten en procedures) zou betreffen. Bij een samenvoeging van besluiten zou zeer wel een vermindering in de orde van zo'n 50% haalbaar kunnen zijn, dus 20.000 minder. Een toevoeging kost zo'n €

1.000 aan declaraties, plus administratieve kosten. Te verwachten is dat een samenvoeging van twee besluiten niet leidt tot het geheel vervallen van de kosten van een besluit want er zal dan voor een 'grotere' zaak moeten worden gewerkt, wat betekent dat in die ene zaak dan meer uren worden gemaakt dan in afzonderlijke zaken. Echter, zelfs als een besparing van €100 te bereiken zou zijn per bespaarde toevoeging, zou dit leiden tot een besparing totaal van € 2.000.000. Een besparing in die orde van grootte lijkt haalbaar.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

- De wijziging zou een aanzienlijke verbetering betekenen voor de justitiabelen, die niet langer zich om procedurele eigenaardigheden hoeven te bekommeren maar gewoon het kernprobleem kunnen bediscussieren.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

- De wijziging zou ook een aanzienlijke verbetering zijn voor hulpverleners, die nu niet ingewikkelde beslisbomen hoeven bij te houden met steeds weer verlopende termijnen.
- Ook het beroep op de rechterlijke macht wordt teruggedrongen doordat er minder besluiten ter discussie staan.
- Daarnaast is ook mogelijk dat het beroep op sociale voorzieningen wordt teruggedrongen in de vorm van vermindering van beroep op bijzondere voorzieningen om gaten op te vullen. Dat leidt op zijn minst tot beperking van administratieve lasten.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met kernvoorstel WG 3.1 PROACTIEVE GESCHILOPLOSSING DOOR DE OVERHEID. Het voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Samenhangende beschikkingen zijn thans lastig te realiseren doordat de wetgeving (Awb en sociale zekerheidswetten) geheel zijn gebaseerd op het besluit-begrip. Het is niet eenvoudig te zien hoe dit gewijzigd kan worden. Hier is een nadere studie voor nodig.

Historie

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Scorekaart

Scorekaart WG 4.4 Samenhangende beschikkingen					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal		+			
B.1 Impact op procedurele kwaliteit	++				
B.2. Kwaliteit uitkomsten	++				
B.3 Kosten	++				
B.4 Neveneffecten			0	-	
B.5 Proportionaliteit	++				
C. Haalbaarheid				-	
D. Invoeringslasten				-	

WG 4.5 Juridisch Loket voor toevoegingsaanvraag

Inleiding

Kern van het voorstel

Op dit moment geeft het Juridisch Loket al informatie over de gefinancierde rechtsbijstand alsmede eerste-lijns advies en informatie over de juridische problemen waar particulieren mee worstelen. Het Juridisch Loket heeft derhalve al enig inzicht in het juridische probleem, en beschikt ook al over enige informatie van de cliënt. Daardoor zou het Juridisch Loket betrekkelijk eenvoudig, zonder grote wijzigingen, de toevoegingsaanvraag kunnen verrichten of afhandelen indien een verzoek wordt gedaan.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

- Tot op heden wordt de toevoeging aangevraagd bij en verleend door de Raad voor Rechtsbijstand. De aanvraag geschiedt meestal door de cliënt zelf of door diens rechtsbijstandsverlener.
- Een nadeel van deze werkwijze is dat de afstand tussen beide partijen relatief groot is, wat leidt tot vertraging in communicatie (bv. wegens nazenden van ontbrekende informatie), onduidelijkheid in toepasselijke regels, e.d.

Onderdeel 1 Rol JL bij toevoegingsaanvraag

- Het Juridisch Loket gaat ook op het vlak van de toevoegingsaanvraag een rol vervullen. Op dit moment geeft het Juridisch Loket al informatie over de gefinancierde rechtsbijstand alsmede eerste-lijns advies en informatie over de juridische problemen waar particulieren mee worstelen. Het Juridisch Loket heeft derhalve al enig inzicht in het juridische probleem, en beschikt ook al over enige informatie van de cliënt.
- Daardoor zou het Juridisch Loket betrekkelijk eenvoudig, zonder grote wijzigingen, de toevoegingsaanvraag kunnen verrichten of afhandelen indien een verzoek wordt gedaan. Verschillende varianten zijn denkbaar:
 - Het Juridisch Loket vult het formulier (elektronisch) in en verzendt dit aan de Raad voor Rechtsbijstand. Het Juridisch Loket kan dan vooral het voorwerk verrichten: het goed kwalificeren van het probleem, het vergaren van alle benodigde informatie.
 - Het Juridisch Loket kan verder een concept-beslissing voorbereiden op basis van op te vragen gegevens.
 - Het Juridisch Loket kan ofwel alleen optreden op verzoek van een rechtszoekende, of het zou verplicht kunnen worden gesteld (wellicht behoudens spoedeisende zaken, bij verweer of ingeval van detentie) dat de rechtszoekende bij de aanvraag eerst langs het Juridisch Loket gaat.

Ter vermindering van misverstand: de bedoeling is niet dat het JL dwingend een advocaat aanwijst. Als de rechtszoekende al zelf een advocaat heeft uitgekozen zou het JL die keuze op zichzelf niet willen beïnvloeden. De rol van het JL zou zijn om:

1. De administratieve afhandeling van de aanvraag verder te versoepelen vanwege directere communicatie met aanvrager en inzicht in financiële zijde;
2. Additionele informatieverschaffing over toevoeging, procedure, kosten, en inhoudelijke aspecten zodat de advocaat dat niet of slechts in mindere mate hoeft te doen, en
3. Een indirecte en goedkopere prikkel ter ontmoediging van nodeloos procederen (wat nu op zijn best geschiedt via advisering op basis van de LAT waarvoor dus nog wel een toevoeging nodig is).

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

- Afhankelijk van de invulling gaat het om de 10% aanvragen (40.000 van de 400.000 per jaar) die reeds thans eerst bij het Juridisch Loket verschijnen, of om alle aanvragen (dus 400.000 per jaar).

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

- Het Juridisch Loket is dan van alle toevoegingszaken van de particulier op de hoogte en kan daardoor gemakkelijker een rol vervullen bij case management, multi-toevoegingen, of doorverwijzing naar eventuele andere hulpverlening.
- De advocaat bespaart hierdoor werk met de afhandeling van toevoegingen, doordat het Juridisch Loket dit overneemt. In de gevallen waarin het Juridisch Loket de particulier al gesproken heeft, levert dit nauwelijks extra werk op.
- Indien deze weg verplicht wordt, kan het Juridisch Loket additionele informatie verschaffen aan de particulier over alternatieven naast een procedure of risico's van de procedure. Nu hangt dit geheel van de advocaat af, die daar ook niet altijd tijd voor heeft of niet altijd aan het begin het gehele beeld heeft van alle problemen.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

- Qua werk zou het waarschijnlijk een verplaatsing betekenen van een deel van het werk van de Raad voor Rechtsbijstand naar het Juridisch Loket. Dit leidt tot een verhoging van de kosten bij het Juridisch Loket; gehoopt wordt op een besparing van de kosten bij de Raad en een beperking van de toevoegingsaanvragen.
- Voor de particulier zou het bezwaar kunnen zijn dat hij weer naar een ander loket moet, wat een onwenselijke versnippering van de hulpverlening teweeg brengt. Daarnaast hebben de medewerkers van het JL niet altijd de expertise die nodig is, met name op het gebied van het strafrecht.
- Voor advocaten kan het in het begin een extra stap lijken (de aanvraag wordt 'uitbesteed'), maar wanneer het systeem goed loopt kan het, juist in de eerste fase van de aanvraag, een vermindering van lasten met zich brengen.
- Als zorgpunten worden opgemerkt: of iemand in aanmerking komt valt niet te berekenen omdat daarvoor nu het opvragen van het inkomen bij de belastingdienst geldt met een eventueel verzoek om peiljaarverlegging. Dat functioneert uitstekend. De analyse van het probleem en het bepalen van de aanpak zijn onlosmakelijk verbonden - en daarmee samenhangend het aanvragen van een toevoeging - en geheel de verantwoordelijkheid van de advocaat. Daarvoor mist het loket de expertise en kan ook de verantwoordelijkheid niet dragen. Bovendien zijn bijna alle zaken eerst goed te beoordelen op basis van een dossier en dus ook tenminste met inzicht in de positie van een wederpartij en kennis van mogelijke alternatieven en het JL mist deze expertise.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met kernvoorstel WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE en WG 5.15 ADMINISTRATIEVE LASTEN TOEVOEGINGEN. Het voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

- Wat gebeurt er met de vrije advocaatkeuze? (zie discussiepagina);
- Is het wenselijk dat er nu al wordt gesleuteld aan de rol van het JL? Wordt er niet een beetje teruggegaan naar de voormalige Bureaus voor Rechtshulp? Een proces dat qua wetswijziging nog niet eens is gewijzigd.
- Is er voldoende expertise bij het JL.

Zie voorts de discussiepagina voor de gestelde vragen en zorgen.

Historie

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Scorekaart

Scorekaart WG 4.5 JL voor toevoegingsaanvraag					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal		+			
B.1 Impact op procedurele kwaliteit		+			
B.2. Kwaliteit uitkomsten			0		
B.3 Kosten			0		
B.4 Neveneffecten			0		
B.5 Proportionaliteit			0		
C. Haalbaarheid			0		
D. Invoeringslasten				-	

WG 4.7 Cliëntendossiers

Inleiding

Kern van het voorstel

Er dient gewerkt te worden aan centrale dossiervorming van cliënten. Dit kan verschillende soorten informatie betreffen, bij verschillende partijen rusten.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

Onderdeel 1 Informatie

- Informatie over betrokken hulpverleners, contactinformatie, evt. specialisatie;
- Informatie over gelegde beslagen;
- Verleende toevoegingen, gevoerde procedures, stand van zaken, uiteindelijke afloop.

Onderdeel 2 Dossierlocatie

- Juridisch Loket (voor bv. informatie over de toevoegingen en procedures);
- Sociale hulpverlening (voor bv. informatie over sociale hulp).

De toegankelijkheid van de dossiers zou steeds strikt beperkt moeten zijn in verband met privacy.

Suggesties voor verdere uitwerking

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met de andere verbetervoorstellen van de werkgroep Multi-problematiek. Het voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Historie

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Scorekaart

Scorekaart WG 4.7 Cliëntendossiers					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal					
B.1 Impact op procedurele kwaliteit					
B.2. Kwaliteit uitkomsten					
B.3 Kosten					
B.4 Neveneffecten					
B.5 Proportionaliteit					
C. Haalbaarheid					
D. Invoeringslasten					

Inleiding

Kern van het voorstel

Diverse preventieve maatregelen zijn voorgesteld. Hieronder volgt een opsomming:

- Een variant op beschermingsbewind (presentatie Cor Struijk van de Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI)), zie NAAR EEN FINANCIËLE COACH IN EEN FLEXIBEL BESCHERMINGSBEWIND;
- Educatie en voorlichting in de klas;
- Een (al dan niet verplichte) cursus 'omgaan met geld' als onderdeel van het schuldsaneringstraject.
- Preventie door betere aansluiting tussen eerstelijns voorzieningen op sociaaljuridische gebied (Juridisch Loket ,JL en sociaal raadslieden werk SRW) te realiseren (zie notitie MO-groep)). Concreet is voorgesteld:
 - Versterking afstemming en samenwerking tussen JL en SRW;
 - Realiseren van landelijke dekking van sociaal raadslieden, waardoor betere aansluiting met landelijk dekkend netwerk van JL wordt gerealiseerd;
 - Koppelen van bestanden waardoor sneller en effectiever kan worden opgetreden bij (dreigende) schuldenproblematiek;
- Gebruik maken van de vroegtijdige signaleringsfunctie van het SRW, waardoor wetgever en uitvoerende instanties sneller worden gewezen op onvolkomenheden in wet- en regelgeving en/of de uitvoering daarvan;
- Terugdringen van niet-gebruik van regelingen en voorzieningen (diverse maatregelen);
- Nader onderzoek naar de mogelijke rol van de gemeente bij preventie.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

Suggesties voor verdere uitwerking

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

- Dit kan niet in zijn algemeenheid worden vastgesteld; het hangt af van de precieze maatregel.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

- Preventie beoogt te voorkomen dat mensen in problemen raken. Voor henzelf is dit dus positief. * Verder leidt succesvolle preventie tot vermindering van rechtsbijstand (geen negatieve beschikkingen die worden bestreden) en rechtspleging (geen beroep op de rechter voor toetsing), alsmede verminderd beroep op sociale voorzieningen (m.n. bijstand).
- De potentiële effecten zijn groot, maar daar staat tegenover dat er ook kosten mee gemoeid kunnen zijn.
- Lastig blijft dat het vrijwel onmogelijk is een duidelijk verband te leggen tussen de gedane investeringen en de daaruit voortvloeiende positieve effecten.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met WG 2.1 PREVENTIE. Het voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 2 VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS

Want?

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Historie

Studies en verdere kennis

Er bestaan reeds thans diverse maatregelen en wordt beleid voorgenomen door SZW: notitie SZW. Genoemd is onder andere:

1. Versterking van de kredietwaardigheidstoets, verhogen van leennormen, per 1/1/09 de inwerkingtreding van het Lis (landelijke schuldenregistratie).
2. Onderzoek naar effectiviteit minnelijke schuldhulpverlening (SHV) (oplevering medio 2008).
3. Integrale schuldhulpverlening (inzetten mede op achterliggende oorzaken).
4. Extra gelden voor schuldhulpverlening beschikbaar tot en met 2011.
5. Beleidsregels voor voorschotten t.a.v. uitkeringsinstanties.
6. Correctie berekeningswijze beslagvrije voet om fouten te voorkomen.
7. Werkleerplicht voor personen tot 27 jaar (coalitieakkoord).
8. Vrijstelling sollicitatie/arbeidsplicht voor alleenstaande ouders (coalitieakkoord)
9. Verruiming categoriale bijzondere bijstand
10. Decentralisatie van de langdurigheidstoeslag.
11. Ontschotting participatiemiddelen

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Scorekaart

Scorekaart WG 4.10 Preventie					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal					
B.1 Impact op procedurele kwaliteit			0		
B.2. Kwaliteit uitkomsten	++				
B.3 Kosten				-	
B.4 Neveneffecten	++				
B.5 Proportionaliteit		+			
C. Haalbaarheid			0		
D. Invoeringslasten				-	

Inleiding

Kern van het voorstel

De gedachte is dat in de keten op dit moment ontbreekt een persoon die het gehele traject overziet en die de burger helpt om op het juiste moment de juiste dienstverlener of partij te benaderen. De discussies in de werkgroepen hebben wel het belang van zo'n regisseur belicht maar hebben niet geleid tot een concreet voorstel wie deze rol zou kunnen vervullen.

Knelpunten waarop het voorstel een antwoord is

Suggesties voor verdere uitwerking

"Welke procesmatige stappen kunnen de uitwerking van het voorstel ondersteunen?"

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met WG 2.1 PREVENTIE. Het voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKADER.

- Strategie 2 VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Historie

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Scorekaart

Scorekaart WG 4.11 Regisseur					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal					
B.1 Impact op procedurele kwaliteit		+			
B.2 Kwaliteit uitkomsten		+			
B.3 Kosten			0		
B.4 Neveneffecten			0		
B.5 Proportionaliteit		+			
C. Haalbaarheid			0		
D. Invoeringslasten				-	

WG 5.3 Andere soorten hulp

Inleiding

Kern voorstel

Hier wordt onderzocht of er categorieën zaken zijn waarin (ook) andere vaardigheden en kennis dan juridische nodig zijn.

Deze discussie speelt vooral ook in de WERKGROEP 1: ECHTSCHIEDINGSKETEN. Wellicht is het beter om dit voorstel vooral in die context verder uit te werken. Verbreding kan dan later altijd nog gebeuren.

Onderdeel 1

Te denken valt bijvoorbeeld aan geschillen over omgangsregelingen. Zijn die niet het beste op te lossen via een mediator of een ondersteunend psycholoog?

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES
- Strategie 2 VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Historie

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Scorekaart

Scorekaart WG 5.3 Andere soorten hulp					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal					
B.1 Impact op procedurele kwaliteit					
B.2. Kwaliteit uitkomsten					
B.3 Kosten					
B.4 Neveneffecten					
B.5 Proportionaliteit					
C. Haalbaarheid					
D. Invoeringslasten					

Inleiding

Kern voorstel

Dit is een optie die ervan uitgaat dat met behulp van de 80/20 regel een sterkere standaardisatie in de rechtshulp kan plaatsvinden. Dat zou kunnen leiden tot betere know-how uitwisseling, schaalvergroting en commercialisering. Voor bepaalde (standaard)conflicten zou aan gespecialiseerde dienstverlener kunnen worden gedacht, die mogelijk tegen lagere kosten kunnen werken. Kunnen de eerste niet door HBO'ers en andere goedkopere dienstverleners worden gedaan? Kanttekening: Bestaan er wel standaardconflicten? is bijvoorbeeld het ene ontslag op staande voet altijd op dezelfde manier te behandelen als het andere?

Onderdeel 1: Efficiënte inzet van gemengde teams met WO- en HBO-juristen bij het Loket

Zie hiervoor vooral WG 5.4 DIAGNOSE EN TRIAGE en eventueel WG 5.5 LICHT NEUTRALE INTERVENTIES, waarin algemeen over doelen en inrichting van het Loket wordt gesproken.

Onderdeel 2: Schaalvergroting en efficiënte inzet HBO-juristen in (sociale) advocatuur

Op de derde werkgroepbijeenkomst werd geopperd dat toevoegingszaken efficiënter door de advocatuur kunnen worden afgehandeld. De kosten van een substantieel deel van de advocatenkantoren lijken relatief hoog te zijn. De oorzaak hiervan is niet dat advocatenkantoren erg inefficiënt werken - de inefficiëntie in de sector ligt op een normaal niveau - maar in het feit dat veel kantoren onder hun optimale schaal opereren of niet optimaal profiteren van synergie-effecten. Indien kantoren hun schaal vergroten en hun mix van aanbod aanpassen, kan de inzet van HBO-juristen de kosten doen dalen.

Bij grote kantoren met een gevorderde interne structuur worden HBO-juristen momenteel meer ingezet dan in de sociale advocatuur, een markt die gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van veel kleine kantoren. In die huidige structuur zijn HBO-juristen minder rendabel. Er speelt dat enerzijds een kwaliteitsprobleem: een HBO-jurist moet begeleid worden en de advocaat blijft verantwoordelijk. De HBO-jurist kan niet alles en moet wel aan het werk gehouden kunnen worden. Anderzijds is er ook een efficiëntieprobleem: het is nog maar de vraag of een HBO-jurist goedkoper is dan de omgerekende uurtarieven waarvoor toegevoegde advocaten nu hun zaken doen.

Kortom, door de inzet van HBO-juristen in de sociale advocatuur valt waarschijnlijk winst te behalen, maar dan moet er op die markt wel schaalvergroting plaatsvinden. De overheid kan dit niet met dwang opleggen, maar wellicht kan het wel door efficiëntieprikkels of door het stimuleren van initiatieven die vanuit de sociale advocatuur zelf komen. Hieronder enkele mogelijkheden:

- De overheid (Loketten, Raden voor Rechtsbijstand) kan zaken via volumes gaan aanbesteden. Denk hierbij ook aan de kantoortoevoeging, een voorstel van de Werkgroep Multi-problematiek: WG 4.2 KANTOORTOEVOEGING
- Onderzocht wat huidige barrières zijn voor schaalvergroting en die wegnemen

Er worden hier wel twee kanttekeningen bij geplaatst, waarop moet worden gelet:

- Teveel schaalvergroting leidt ertoe dat kantoorgenoten tegen elkaar moeten gaan procederen.
- De sociale advocatuur weet dat wanneer zij gaat reorganiseren om efficiënter te werken, de overheid de winst direct zal inpikken door te bezuinigen. Dat is een reden om niet te reorganiseren.

- Daarnaast heeft de advocaat te maken met gedragsregels, zoals conflicterende belangen. Doordat het in de praktijk van de particulier om veel mensen gaat, kun je hiermee bij schaalvergroting problemen krijgen. Verder heb je te maken met 'vrije beroeper' waardoor er nog meer redenen zijn waarom kantoren niet samen (kunnen) gaan.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Historie

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Scorekaart

Scorekaart WG 5.10 Standaardisering en differentiatie					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal					
B.1 Impact op procedurele kwaliteit					
B.2. Kwaliteit uitkomsten					
B.3 Kosten					
B.4 Neveneffecten					
B.5 Proportionaliteit					
C. Haalbaarheid					
D. Invoeringslasten					

Inleiding

Toelichting

In het huidige stelsel dienen advocaten voor elke zaak vooraf toestemming aan de Raad voor rechtsbijstand te vragen. De Raad toetst dan de financiële draagkracht van de cliënt en of de rechtsvraag inschakeling van een advocaat rechtvaardigt. De integrale kosten bedragen circa € 40.= per afgegeven toevoeging.

Onderdeel 1: Zelftoetsing

Een mogelijke optie zou kunnen zijn de toetsing door gecertificeerde advocaten zelf te laten verrichten. Op een vergelijkbare wijze als in de gezondheidszorg, declareert de advocaat dan bij de Raad periodiek zijn verrichtingen.

Onderdeel 2: Peer review

De wijze waarop de advocaat met één en ander omgaat, maakt dan vervolgens deel uit van de periodieke peer review, zoals onder andere door de stichting Viadictie wordt gehanteerd. Bij geconstateerd misbruik volgen dan terugvordering en uitsluiting. Een dergelijke benadering betekent voor deelnemende advocaten een aanzienlijke administratieve lastenverlichting en prikkelt gelijktijdig tot transparante kwaliteitsborging. Zie over peer review: , 'De rechter als ketenpartner', pagina 36 e.v. 'Kwaliteitsbevordering door peer review'. Justitiële verkenningen, jrg. 33, nr. 6 2007 en over 'Peer review in de advocatuur': Rechtstreeks 2007, Nr. 4, 'Peer review bij professionals', pagina 41 e.v..

Dit verbetervoorstel beoogt knelpunten in de (plaats in de keten) weg te nemen. Concreet zijn als knelpunten geformuleerd:

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

In beginsel de circa 7.000 advocaten die toevoegingen behandelen.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

De ervaringen in o.a. Schotland en Engeland met een peer review zijn buitengewoon positief; de kwaliteit en legitimiteit (goede besteding van belasting geld) is toegenomen.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Historie

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Scorekaart

Scorekaart WG 5.15 Administratieve lasten toevoegingen					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal		+	0		
B.1 Impact op procedurele kwaliteit	++				
B.2 Kwaliteit uitkomsten	++				
B.3 Kosten			0		
B.4 Neveneffecten		+			
B.5 Proportionaliteit	++		0		
C. Haalbaarheid					
D. Invoeringslasten			0		

Inleiding

Kern voorstel

Met het afschaffen of beperken van de verplichte procesvertegenwoordiging, kan het aantal toevoegingen worden teruggedrongen. Eenvoudige zaken kunnen zo door de rechtszoekende zelf gedaan worden, of met rechtshulp naar keuze en op eigen kosten. Opmerking: het feit dat er geen verplichte procesvertegenwoordiging meer zal zijn, betekent nog niet automatisch dat er minder toevoegingen zullen worden verleend. Een rechtzoekende kan er nog steeds voor kiezen wel een advocaat in te schakelen. Dit gebeurt immers ook in het bestuursrecht.

Er zijn meerdere mogelijkheden om de procesvertegenwoordiging te beperken. Dit voorstel is echter te complex om nog binnen dit project uit te werken. Op de derde werkgroepbijeenkomst is dit voorstel dan ook met gemengde gevoelens ontvangen. De huidige verhogingen van de competentiegrens worden als positief gezien. Ook voor verzekeraars (en hun verzekerden) is het beperken van verplichte vertegenwoordiging een voordeel, want die hoeven dan niet meer elk proces uit te besteden, maar kunnen meer zaken vanuit de interne organisatie afhandelen.

Onderdeel 1: Geleidelijke afschaffing verplichte procesvertegenwoordiging

Het kan geleidelijk via het optrekken van de competentiegrens en het laten varen van de verplichte rechtsbijstand in echtscheidingszaken.

Voor sommige expertises kan verplichte procesvertegenwoordiging blijven bestaan. De cassatiebalie moet behouden blijven om de Hoge Raad te behoeden voor slechte kwaliteit stukken. Er is onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de cassatiebalie en deze blijkt in het algemeen goed te zijn. Overigens wordt in het ontwerp Advocatenwet de cassatiebalie zoals die nu bestaat afgeschaft.

Onderdeel 2: Certificering

De kwaliteit van rechtsbijstandsverleners kan transparant worden gemaakt door een systeem van certificering. Daarbij kan aan de klant worden overgelaten of hij een gecertificeerde rechtshulpverlener wil, maar dat kan ook voor bepaalde procedures verplicht worden gesteld. Zie o.a. in het Engeland het advies van de Commissie Clementi en in Nederland het rapport van de Commissie Van Wijmen

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Verhoging van de competentiegrens naar € 25.000 betekent dat circa 19.000 zaken van de rechtbank overgaan naar de sector kanton en niet meer onder de verplichte procesvertegenwoordiging (domeinmonopolie advocatuur) vallen. Feitelijk betekent een dergelijke verhoging een 'omgekeerde' integratie van de rechtbank in het "kantongerecht."

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

De zorgen gaan wel uit naar de burgers zonder verzekering. Het zal vaker gaan voorkomen dat bijvoorbeeld een kapper zijn zaak gaat laten doen door zijn juridisch beperkt onderlegde boekhouder. Dit kan leiden tot slechtere kwaliteit van uitkomsten. Ook kan de druk op de rechter groter worden, wanneer de rechter in vele zaken zonder vertegenwoordiger de procedure en bepaalde rechtsregels moet gaan uitleggen.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

De ophoging van de competentiegrens in kantonzaken van 5.000 euro naar 10.000 euro en waarschijnlijk naar 25.000 euro met alle consumentenzaken bij de sector kanton, is een ontwikkeling die hierbij past.

Opmerking: verhoging van de competentiegrens heeft gevolgen voor de griffierechten (inkomsten justitie).

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met de voorstellen over WG 5.3 ANDERE SOORTEN HULP. Toelichten: Waaruit bestaat die samenhang? Zijn de voorstellen aanvullend? Versterken ze elkaar?

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES
- Strategie 2 VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Historie

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Scorekaart

Scorekaart WG 5.16 Aanpassing verplichte procesvertegenwoordiging					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal		+			
B.1 Impact op procedurele kwaliteit			0		
B.2. Kwaliteit uitkomsten			0		
B.3 Kosten		+			
B.4 Neveneffecten		+			
B.5 Proportionaliteit			0		
C. Haalbaarheid				-	
D. Invoeringslasten			0		

Inleiding

Kern voorstel

Dit voorstel is geopperd door de Regiegroep om binnen de Werkgroep Algemeen te bespreken. Het idee is dat alle arbeidszaken uit het systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand worden gehaald, doordat deze worden ondergebracht bij verplichte werkgevers- of werknemersverzekeringen. Denkbaar is dat vakbonden en rechtsbijstandsverzekeraars deze verzekeringen zullen gaan aanbieden.

Op de derde werkgroepbijeenkomst is dit voorstel niet zo positief ontvangen, zie hieronder voor de bedenkingen.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

De hiermee te bereiken besparing op gesubsidieerde rechtsbijstand is 12 miljoen (=het huidige bedrag dat omgaat in toevoegingen voor arbeidszaken). Het bereik van de verplichte verzekering zou alle ongeveer 6 miljoen arbeidsrelaties in Nederland betreffen. Via rechtsbijstandsverzekering en lidmaatschap van vakbonden is een aanzienlijk deel van deze populatie al (indirect) verzekerd. Fiscaal is een verplichte verzekering doorgaans aftrekbaar van de inkomstenbelasting (hiermee wordt een nieuwe aftrekpost gecreëerd. Introductie van een verplichte verzekering lijkt derhalve macro gezien meer te kosten dan dat het per saldo als besparing kan opleveren. Om die reden lijkt het;het stimuleren van eigen initiatief een beter alternatief. Zie tevens: Strategie 6 Alternatieve financieringsvormen

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Het effect op de kwaliteit van rechtsbijstand is mogelijk neutraal. De kosten voor werknemers zullen toenemen (in de vorm van premie), nu bestaande financiers mogelijk wegvallen:

- Werkgevers, die nu al vaak in het kader van een schikking de kosten van rechtsbijstand voor hun rekening nemen, wat ook door de arbeidsrechtelijke rechtspraak wordt gestimuleerd.
- Overheid als financier van rechtsbijstand.

Verder krijgen werknemers te maken met administratieve lasten.

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

- Er is een groot risico van verschraling van het aanbod. Voor veel advocaten zijn arbeidszaken de krenten uit de pap. Het zijn de voor hen leukere of aantrekkelijkere zaken, zonder welke een groot aantal advocaten ook de andere toevoegingszaken zouden laten lopen.
- Voor de verzekeraars is het niet zo'n aantrekkelijk product om los aan te bieden, omdat het geen volwaardig rechtsbijstandsproduct is. Een verzekering voor slechts het arbeidsrecht, losgekoppeld van andere rechtsbijstandsverzekeringen, is niet volledig genoeg om de markt te zetten. Voor vakbonden en verenigingen van professionals ligt dit mogelijk anders.
- Voor rechtszoekenden kan het onduidelijkheid opleveren voor welke juridische conflicten ze nu wel of niet verzekerd zijn via hun werk. Dit kan leiden tot onderverzekering of juist dubbele verzekering en mensen zullen vaker bij het verkeerde loket aankloppen.

Administratieve lasten voor werknemers en de kosten controle van voldoen aan de verzekeringsplicht lijken relatief hoog in relatie tot de bedragen waarom het gaat.

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Redelijk ingrijpende operatie. Wettelijke regeling nodig.

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Welke ontwikkelingen bij ketenpartners (rechtspraak, advocatuur, loket, anderen) gaan al in deze richting? Wetsvoorstellen? Waar liggen de verbindingen met hun strategie en beleid? Bij welk justitiebeleid sluit het voorstel aan? Bij welke trends in de markt? Bij welke experimenten of ontwikkelingen?

Werkgevers nemen nu al vaak in het kader van een schikking de kosten van rechtsbijstand voor hun rekening, wat ook door de arbeidsrechtelijke rechtspraak wordt gestimuleerd. Dat verklaart ook dat de post arbeidsrecht zo laag is op de totale rechtsbijstandkosten.

Relatie tot andere voorstellen

- Strategie 2 VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Historie

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Lijkt relatief aan bezuiniging weinig op te leveren, geen verbetering kwaliteit, tegenover hoge administratieve lasten en controlekosten.

Scorekaart

Scorekaart WG 5.17 Verplichte rechtsbijstandverzekering bij arbeid					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal			0 (WRB)		
B.1 Impact op procedurele kwaliteit			0		
B.2. Kwaliteit uitkomsten			0		
B.3 Kosten				-	
B.4 Neveneffecten					--
B.5 Proportionaliteit					--
C. Haalbaarheid			0		
D. Invoeringslasten				-	

Inleiding

Toelichting

Het idee is dat het budget voor rechtsbijstand (al dan niet deels) wordt gedecentraliseerd, doordat iedere gemeente een eigen budget krijgt. De gemeente zou beter weten wat er op lokaal niveau speelt en hoe de gesubsidieerde rechtsbijstand het effectiefst kan worden ingezet met inachtneming van de lokale problemen.

Kanttekeningen

Op de derde werkgroepbijeenkomst is dit voorstel niet zo positief ontvangen, vanwege de volgende bedenkingen:

- Gemeenten zijn klein, dus zou het budget versnipperd raken in ongeveer 440 kleine budgetten. Op de huidige grote schaal van de Raden zijn eventuele lokale klappen op te vangen; op de kleinere gemeenteschaal lukt dit niet.
- Gemeenten moeten een kostbaar systeem opzetten voor toetsing aanspraak, indicatiestelling en de betaling van advocaten.
- Niet duidelijk is waar de budgettaire voordelen zouden liggen. Slechts bij een gelijktijdige invoering van de éénnloketgedachte zou er iets te halen zijn.
- Er ontstaan veel extra transactiekosten, doordat advocaten en hun cliënten de lokale toevoegcriteria en praktijken moeten kennen om te kunnen beoordelen of de subsidie kan worden verkregen.

Het voorstel worden dus alleen kansen toegedicht met de een loketgedachte als conditio sine qua non. Verder lijken de uitvoeringskosten hoog.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 2 VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Historie

Studies en verdere kennis

Zie ook het onderzoek van Cees Schuyt naar de overlap tussen de bureaus voor rechtshulp en de raadslieden.

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Scorekaart

Scorekaart WG 5.20 Decentralisatie budget naar gemeente					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal					
B.1 Impact op procedurele kwaliteit					
B.2. Kwaliteit uitkomsten					
B.3 Kosten					
B.4 Neveneffecten					
B.5 Proportionaliteit					
C. Haalbaarheid					
D. Invoeringslasten					

*Inleiding**Toelichting*

Dit verbetervoorstel beoogt het knelpunt van de zinloze toevoegingen en procedures tegen te gaan. Ook al is dit aantal relatief klein, het werkt wel verstorend dat er soms tegen beter weten in of op andere wijze kansloos wordt geprocedeerd. Tegelijkertijd is het aanspannen van kansloze procedures een mogelijk signaal van een ander probleem: bepaalde gerechtvaardigde belangen worden via een omweg behartigd, of er wordt gebruik gemaakt van een procedurele route om iets oneigenlijks te gebruiken. Dan moet eigenlijk die procedure worden aangepast.

Onderdelen 2 en 3 van dit voorstel kunnen goed worden geïntegreerd in andere voorstellen, zie hieronder. Alleen de herinstructie eigen beursje zou een apart voorstel kunnen zijn.

Onderdeel 1: Herinstructie eigen beursje

In Engeland (wasted costs orders; contempt of court; meewegen van conduct), België (boetes en kostenveroordeling t.a.v. tergende en roekeloze gedingen) en de Verenigde Staten (frivolous lawsuits) hebben rechters meer mogelijkheden om frivole zaken tegen te gaan. Ook kunnen in het buitenland vaak makkelijker de advocaten persoonlijk in de kosten veroordeeld worden, wanneer zij kansloze zaken aanspannen. Deze mogelijkheid van "eigen beursje" is in Nederland in het verleden afgeschaft. Deze zou kunnen worden geïntroduceerd.

Opmerking: hierbij dient wel bedacht te worden dat genoemde landen een (geheel) ander systeem van checks and balances kennen, met name de UK en de USA, je kunt niet zomaar een onderdeelje overplanten op ons systeem omdat je denkt daarmee kosten te besparen - dan zou je nader moeten onderzoeken welke rol dat onderdeelje in het geheel heeft, en of je dan niet andere onderdelen mee moet overnemen; USA met name kent helemaal geen gefinancierde rechtshulp zoals wij die kennen, Legal Aid is niet één op één dekkend met ons toevoegingensysteem, in strafzaken heb je de public defenders, en dat is vaak per staat anders geregeld.

Tweede opmerking: zoals hieronder ook al wordt gezegd: wie maakt uit van zinloos is? Er zijn zat voorbeelden van procedures die tot nieuwe rechtsvorming hebben geleid, die "officieel" niet konden, denk aan Lindebaum/Cohen (onrechtmatige daad), straatverboden, jurisprudentie rond kraken et cetera. De gehele eigen beursje gedachte komt voort uit ongegrond wantrouwen jegens de advocatuur en het zou fijn zijn als deze gedachte uit deze wiki zou verdwijnen.

Onderdeel 2: Informatie en signalering als remedie (naar WG 5.2 en 5.8)

Naast het bieden van sanctiemogelijkheden aan rechters kan ook gedacht worden aan andere maatregelen. Een vroege zitting zou al een groot deel van de frivole zaken vroeg kunnen filteren. Ook bij de verlening van de toevoeging kan al gelet worden op de kans van slagen van de vordering, waarbij 'shoppers' en kansloze vorderingen een toevoeging wordt geweigerd. Daarnaast kan worden gedacht aan meer overleg en het elkaar makkelijker aanspreken tussen collega's en ketenpartners. Wanneer indrukken over procesgedrag worden uitgewisseld en mensen elkaar informeel tot de orde roepen, kan dit misbruik en frivoliteit terugdringen, zie voor prikkels ook WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN en voor de rol van betere voorlichting van de client bij het voorkomen van kansloze procedures ook nog: WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT.

Onderdeel 3: Kansloze procedures als signaal (naar W.G 5.13)

Het is wel de vraag wanneer een vordering kansloos is en hoe dit te beoordelen is. Soms is een vordering frivool door onoplettendheid of ondeskundigheid, maar er worden ook procedures aangespannen die qua juridische grondslag kansloos zijn, maar met een ander doel zijn ingediend. Dit kan bijvoorbeeld de vreemdeling zijn, die een klacht niet-vervolgging indient wegens een niet in behandeling genomen aangifte tegen een onbekende mensensmokkelaar, zodat hij hangende de procedure niet het land kan worden uitgezet. Verder is het de vraag of een vordering kansloos is, als deze tegen vaste jurisprudentie ingaat. Soms moet voor een nieuwe lijn in de rechtspraak worden gevochten. Wanneer een procedure wordt aangevangen met een eis die beargumenteerd tegen de bestaande rechtspraak ingaat, dan moet dit niet als kansloos worden aangemerkt.

Kansloze/frivole procedures kunnen dus een signaal zijn, dat bij de monitoring van de ketens extra aandacht verdient, zie WG 5.13 MONITORING EN BEHEERSING KETENKOSTEN. Het signaal kan betekenen:

- Bepaalde gerechtvaardigde belangen worden via een omweg behartigd. Kan het niet directer?
- Er wordt gebruik gemaakt van een procedurele route om iets oneigenlijks te bereiken. Moet dan die procedure worden aangepast?
- De kosten van de procedure voor rechtzoekende/rechtshulpverlener zijn laag in relatie tot de mogelijke opbrengsten voor rechtzoekende/rechtsbijstandsverlener.

Een voorbeeld van dergelijk feed-back is dat de drempel voor hoger beroep in alimentaties kan worden verhoogd, waardoor niet teveel tijd en kosten aan zaken met een relatief klein belang worden gespendeerd.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Er bestaat niet de indruk dat het instellen van kansloze procedures een algemeen probleem is dat over de hele linie zo vaak optreedt, dat een algemene maatregel in de kostensfeer zou helpen. Wel zijn er specifieke problemen, die in de sfeer van de monitoring van de desbetreffende keten zouden moeten worden bekeken: asiel, hoger beroep van alimentatie.

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Het voorkomen van kansloze procedures zou teleurstellingen en onnodige kosten voor beide partijen kunnen voorkomen. Kanttekening: of schiet de cliënt er niets mee op? Asbestzaken waren tamelijk kansloos tot één advocaat (Bob Ruers) besloot tegen het onrecht tot het gaatje te gaan, hij heeft er voor gezorgd dat asbestslachtoffers nu tenminste enige tegemoetkoming krijgen. Voor hetzelfde geld had, wanneer het eigen beursje nog bestond, een verlichte geest bedacht dat het toch wel een erg kansloze procedure was.....

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Onderdeel 1, eigen beursje, zou tot nieuwe wetgeving moeten leiden en daarom enige tijd vergen.

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel hangt samen met:

- WG 5.2 PROBLEEMOPLOSSENDE ROUTE AANTREKKELIJK MAKEN aanvullend en versterkend
- WG 5.8 ORIENTATIEPUNTEN EN RECHTSKENNIS TRANSPARANT aanvullend en versterkend
- WG 5.13 MONITORING EN BEHEERSING KETENKOSTEN aanvullend en versterkend

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS

Achtergrondinformatie

Vragen voor uitwerking

Vragen die beantwoord zullen moeten worden bij de verdere ontwikkeling van het voorstel.

Historie

Eigen beursje systeem heeft bestaan, maar is afgeschaft.

Studies en verdere kennis

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Niet hoog. Eigen beursje zal enige preventieve werking hebben, maar naar verwachting weinig worden toegepast. Onderdelen 2 en 3 kunnen worden geïntegreerd in ander voorstellen, zie hiervoor.

Scorekaart

Scorekaart WG 5.18 Tegengaan zinloze toevoegingen en procedures/Eigen beursje					
Verwacht effect ►	zeer positief	positief	neutraal	negatief	zeer negatief
Criteria ▼	++	+	0	-	--
A. Aantal				Klein	Nagenoeg non-existent
B.1 Impact op procedurele kwaliteit			0		--
B.2 Kwaliteit uitkomsten		+			--
B.3 Kosten			0	Heel klein	
B.4 Neveneffecten				-	
B.5 Proportionaliteit					--
C. Haalbaarheid				-	--
D. Invoeringslasten					

WG 5.6 Versterking prikkels mediation

Inleiding

Kern voorstel

- Eventueel een dwingende verwijzing naar een verplichte mediator (maar daarna nog wel vrijheid om naar rechter te gaan; EVRM). Poortwachter is zo mogelijk neutraal. In Duitsland is toestemming rechter nodig voor financiering.
- N.a.v. bovenstaande: dat was voorheen in Nederland ook zo: je diende eerst een voorlopig verzoek tot gratis admisie in en dan binnen 8 weken een definitief verzoek tot gratis admisie. Dit systeem is verlaten, vermoedelijk legde het een te groot beslag op de rechterlijke macht.
- De mediator aantrekkelijker maken: tariefconcurrentie. En een soort van 'verstek'-prikkel bij mediation. Kan mediation een optie worden die je alleen in uitzonderlijke gevallen kan weigeren? Mogelijke afstraffende prikkels zijn:
 1. Materiële sanctie: ontzegging van (een deel van) de materiële vordering van de weigerende partij door de rechter.
 2. Procedurele sanctie: kostenveroordeling of processuele boete ten laste van weigerende partij
 3. Eigen bijdrage voor procedure omhoog, na weigering mediation.

Tijdens de eerste werkgroepbijeenkomst vonden de meeste deelnemers dit soort prikkels gevaarlijk, maar wel het uitzoeken en uitwerken waard. In Australië schijnt het bij sommige rechtsgebieden (zoals omgangsgeschillen) te werken.

- Ook voor het strafrecht zou een poortwachter denkbaar zijn.

Effecten

Op hoeveel mensen/zaken heeft dit naar verwachting effect?

Wat schieten de mensen om wie het gaat ermee op?

Welke andere effecten zijn te verwachten of moeten worden onderzocht?

Verwachte termijn waarop het verbetervoorstel effect zal hebben

Samenhang

Relatie tot ontwikkelingen bij ketenpartners

Relatie tot andere voorstellen

Dit voorstel past bij de volgende strategieën uit het DENKKADER.

- Strategie 1 VERSTERKING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN BURGERS EN ORGANISATIES
- Strategie 2 VERBREDING VAN JURIDISCHE DIENSTVERLENING IN MEERDERE RICHTINGEN
- Strategie 3 OPTIMALISEREN VAN KETENS
- Strategie 4 VERMINDERING VAN TRANSACTIEKOSTEN IN PROCEDURES
- Strategie 5 TOEGANKELIJK MAKEN VAN NORMEN EN CRITERIA

Achtergrondinformatie

http://www.regering.nl/Actueel/Pers_en_nieuwsberichten/2008/april/23/Onderzoek_mediation_scheelt_tijd_en_geld

Vragen voor uitwerking

Historie

Notitie Mediation en het Rechtsbestel

Zie de notitie Mediation in het rechtsbestel d.d. 19 april 2004, Tweede Kamer 2003-2004, 29 528, nr. 1. De toenmalige Minister van Justitie, Donner, vond op dat moment de tijd meer rijp voor positieve prikkels dan voor afstraffende prikkels. Hij sluit dit echter voor de toekomst niet uit:

"Om te bevorderen dat partijen een bewuste afweging (kunnen) maken bij het oplossen van hun conflicten en in daarvoor aangewezen gevallen kiezen voor mediation wil ik een aantal maatregelen treffen. Ik kies er daarbij voor de komende jaren met name in te zetten op positieve prikkels. Gelet op de relatieve onbekendheid met het instrument en het feit dat nog geen brede praktische ervaring met het instrument is opgedaan, ben ik van mening dat een dergelijke inzet in deze fase meer succes zal opleveren dan het opwerpen van drempels om de toegang tot de rechter te verzwaren of het achteraf «bestrafen» van partijen die geen poging tot mediation hebben ondernomen. Daarbij moet tevens in overweging worden genomen dat het succes van mediation gebaseerd is op de vrijwillige deelname van partijen. Niettemin kan ik mij voorstellen dat op termijn op bepaalde terreinen nadere voorwaarden worden verbonden aan de toegang tot de rechter. Ook mediation zou daarbij een rol kunnen vervullen. Daarbij denk ik – zoals ook in het Tussenbericht is aangegeven – niet aan een generieke verplichting tot mediation."

Het is dus de vraag wat er sinds die notitie is veranderd, waardoor het achteraf bestraffen van partijen nu wel aan te bevelen valt. Hiervoor zullen zeer goede argumenten aangedragen moeten worden, willen dergelijke voorstellen politiek haalbaar zijn.

Studies en verdere kennis

Kostensancties in Engeland

In het artikel van P.A. Wackie Eysten, 'De afstraffende kostenveroordeling', Tijdschrift voor Arbitrage 2004, p. 168 e.v. wordt de Engelse praktijk beschreven, waarbij rechters soms de kostenveroordeling inzetten om onredelijke weigeringen van mediation af te straffen. Niet elke geweigerde mediation is per definitie onredelijk. De Engelse rechtspraak houdt een lijst met gezichtspunten aan om te bepalen of een kostensanctie moet volgen, zo blijkt uit de zaak Halsey v Milton Keynes General NHS Trust. Deze gezichtspunten zijn (vertaling door Wackie Eysten):

- The nature of the dispute (de aard van het geschil)
- The merits of the case (de sterkte van de eis)
- Other settlement methods have been attempted (de mate waarin andere schikkingspogingen zijn gedaan)
- The costs of mediation would be disproportionately high (de vraag of de kosten van mediation onevenredig hoog zouden zijn)
- Delay (de vraag of de met mediation gemoeide tijd een belemmering vormt)
- Whether the mediation had a reasonable prospect of success (de vraag of mediation een redelijk uitzicht op succes biedt)

Zie tevens:

- <http://www.adr.civiljusticecouncil.gov.uk/updocs/client0/paulhughesword.doc>
- http://www.ukdefence.com/downloads/soundings/soundings_5_2004.pdf
- http://www.pla.org.uk/__data/assets/word_doc/21868/Dec05article.doc

Is de verbetering voldoende groot voor plaatsing op de longlist?

Scorekaart

Scorekaart WG 5.6 Versterking prikkels mediation					
Verwacht effect ►	zeer positief ++	positief +	neutraal 0	negatief -	zeer negatief --
Criteria ▼					
A. Aantal					
B.1 Impact op procedurele kwaliteit					
B.2 Kwaliteit uitkomsten					
B.3 Kosten					
B.4 Neveneffecten					
B.5 Proportionaliteit					
C. Haalbaarheid					
D. Invoeringslasten					

4. Bijlage(n)

4.1 Deelnemers

De volgende personen hebben op persoonlijke titel deelgenomen aan de werkgroepen.

Organisatie	Deelnemer(s)
Abma Schreurs Advocaten	- H. Jahae
ANWB	- I. Matthijssen
ARAG Rechtsbijstand	- M. van Erven
	- H. Wind
Belastingdienst Holland Midden	- V. Crijs
	- R. Dautzenberg
BOOM Rotterdam	- D.A.M. van der Heem
Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders	- C. Struijk
Bureau kinderen en scheiden	- P.G.L.M. van Creij
Centraal Mediators Beraad	- A. Diederer
DAS Rechtsbijstand	- J. van den Burgh
	- J. Filarski
	- R. Steinvoot
Defense for Children Nederland	- M. Berger
Directie Vreemdelingenbeleid	- J. Verboom
Echtscheidingsschool	- M. van der Lugt
Gemeente Rotterdam	- F. Kleinloog
Gemeente Tilburg	- G. Dellevoet
Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam	- L. Wijnbergen
Halt Nederland	- C.A.M. Weeda
IB-groep	- L. Buurman
	- R. Weijers
	- P. Slagter
IND	- A.P.T.M. Duffhues
Juridisch Loket	- S. Bakker
	- W. Heeg
	- H. de Jong
	- A. Kwak
	- H. Nabarro- Wouters
	- H. Niezink
	- C. Noordeloos
	- R. Sonneveld
	- I. Vuijk
	- J.A. Waal
	- E. Wunderink
Juridische Hogeschool Tilburg	- G. Hupperetz
KBvG	- J.K.M. Vissers
Kneepkens Advocatenkantoor	- E.J.P.J.M. Kneepkens
Landelijk Bureau Inning Ouderbijdrage	- L. de Bakker
Mannaert & Appels	- B.E.S. Chin-A-Fat
Ministerie van Binnenlandse zaken	- M. Jansen
	- L. Velden
Ministerie van Justitie	- R. Koenraad
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	- W. de Jong
	- W. van der Laan
	- A. De Ruijter
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn	- D.A.M. de Rijk

Ministerie van Volkshuisvesting, Ordering en Milieubeheer	Ruimtelijke	- A.J. van Dorp
MO Groep		- E. Radius
MR Advocaten		- A. Brekelmans
Nationale Ombudsman		- A. Stehouwer
Nederlands Instituut van Psychologen		- I. Henar
		- T.K. Westerduin
		- C.F.J. Westgeest
Nederlands Mediation Instituut		- D. de Snoo
Nederlandse Orde van Advocaten		- P. van Alkemade
		- J. Brouwer
		- N. Desloover
		- M. Melchers
		- A. Ostojic
		- M.J. van der Pijl
		- P. Posthuma
		- M. Rietbergen
		- M. Smid
		- A. Speksnijder
		- L.J. van der Veen
		- C. v/d Puttelaar
NIBUD		- S. Lamers
		- A. v/d Schors
Openbaar Ministerie		- R. Dona
Partridge Adviseurs		- I. Postma
		- H.F.A. Sprangers
Raad voor de Kinderbescherming		- L. Groenhuijsen
		- M.A.J. Thomassen
Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling		- R. Janssens
Raad voor de Rechtspraak		- R.M. Driessen
		- T. Groeneveld
Raad voor Rechtsbijstand		- P.J.M. van den Biggelaar
		- P. Buijs
		- L. Combrink
		- J. van Dijk
		- J.H.M. von den Hoff
		- M. Leers
		- H. Peeters
		- S.L. Peeters
		- H. Schilperoort
		- H. van Rhijn
		- H. Schilperoort
		- F. Ohm
Rechterlijke macht		- D. Allewijn
		- J. Calkoen- Nauta
		- C. Lamers
		- R. de Lange- Tegelaar
		- C.A.R.M. van Leuven
Reclassering Nederland		- P. Suringa
Ressortsparket 's-Hertogenbosch		- W.P.A. Korver
Result ADR		- F. Merks
Sociaal Raadslieden Eindhoven		- H. Oberzaucher
SOS Papa		- M. Legene
SRA		- I. Philips
Stichting Geschillencommissie		- P.F.A. Moerkens

Stichting Ombudsman Hilversum	- R. de Haan
Stichting Univé Rechtshulp	- L. Dols
Think Legal	- W. Jansen
TiasNimbas Business School	- H. Dix
Universiteit van Amsterdam	- M. Westerveld
Universiteit Utrecht	- F. Schonewille
UWV	- K. Smit
	- G. Zebregs
Verbond van Verzekeraars	- R. Lagerweij
	- R.J.C. Loos
	- R. Martius
	- R. Vromen
Vereniging Sociale Advocatuur Nederland	- H. Gelderloos
	- H. Vogel
	- H. Meijerink
VFAS	- J.A. van Keulen
	- B. van Opijnen
	- E.A.T.M. Steverink
Wijbemiddelen	- Ingeborg van 't Hoff
WODC	- M. ter Voert
York Advocaten	- R.A. Korver
	- J. de Bie
	- L. van Wesemael

4.2 TISCO en Justitieteams

Werkgroep Echtscheidingsketen:

- Jeannette van Raak (TISCO)
- Paul Vlaardingerbroek (TISCO)
- Kathelijne van Gulick (student assistent TISCO)
- Julia Mantz (Justitie)

Werkgroep Keten (jeugd)strafrecht:

- Veronica Smits (TISCO)
- Paul Vlaardingerbroek (TISCO)
- Charlotte Zegveld (TISCO)
- Pamela Lambertina (student /TISCO)
- Jan Kees Vos (Justitie)

Werkgroep Keten Conflicten met de overheid:

- Corry van Zeeland (TISCO)
- Marian van Dijk (student /TISCO)
- Karin van der Pas (student / TISCO)
- Yvonne Roijers (Justitie)

Werkgroep Multiproblematiek en meervoudig gebruik:

- Eric Tjong Tjin Tai (TISCO)
- Sophie Eggen (student assistent TISCO)
- Annemarie Koks (Justitie)
- Geert Lankhorst (Justitie)

Werkgroep algemeen:

- Maurits Barendrecht (TISCO)
- Paul Sluijter (TISCO)
- Evert-Jan van der Vlis (Justitie)

4.3 Literatuur

Askvig 2006

F. Askvig, 'Comparitie vóór de memorie van grieven', *PP* 2006, p. 218-221.

Asser, Groen & Vranken m.m.v. Tzankova 2006

W.D.H. Asser, H.A. Groen & J.B.M. Vranken m.m.v. I.N. Tzankova, *Uitgebalanceerd: Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: BJu 2006.

Barendrecht, Kamminga & Verdonschot 2008

J.M. Barendrecht, Y.P. Kamminga & J.H. Verdonschot, 'Priorities for the Justice System: Responding to the Most Urgent Legal Problems of Individuals', TISCO Working Paper No. 001/2008, www.ssrn.com/abstract=1090885, 2008.

Barendrecht & Van Zeeland 2007

J.M. Barendrecht & C.M.C. Van Zeeland, 'Beter procesrecht of kaders met kansen?', *NJ* 2007, nr. 1, p. 2-9.

Brief Staatssecretaris van Justitie d.d. 1 november 2007

Brief Staatssecretaris van Justitie van 1 november 2007, zie *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VI, nr. 13.

CBS Echtscheidingstabel 2006

CBS, Tabel met cijfers over echtscheidingen over de periode 1995-2005, te raadplegen via: <http://statline.cbs.nl>.

Chin-A-Fat 2004

B. Chin-A-Fat, *Scheiden: (ter)echter zonder rechter?*, (diss Den Haag), SDU Uitgevers 2004.

Clark 2005

L. Clark, 'Mediation and Costs – the Present Position', 2005, te raadplegen via: http://www.pla.org.uk/__data/assets/word_doc/21868/Dec05article.doc.

Clementi 2004

D. Clementi, *Review of the Regulatory Framework for Legal Services in England and Wales. Final Report*, London 2004.

Creusen, Schakenraad & Schyns 2007

R. Creusen, G. Schakenraad & M. Schyns, 'Peer review in de advocatuur', *Rechtstreeks* 2007, p. 41-54.

Daughety & Reinganum 2008

A.F. Daughety & J.F. Reinganum, 'Settlement', www.ssrn.com/abstract=1115299, 2008.

Doelen & Van der Vlis 2007

F.C.J. van der Doelen & E.J.C. van der Vlis, 'De rechtspraak en de vrije juridische beroepen: Meesters in eigenzinnigheid', *JV* 2007-6, p. 20-39.

Enquête NOvA 2008

Nederlandse Orde van Advocaten, *Enquête bezuinigingen gefinancierde rechtshulp*, februari 2008.

Van Erp & Klein Haarhuis 2006

J.G. van Erp & C.M. Klein Haarhuis, *Verkenkend onderzoek naar de filterwerking van buitengerechtelijke procedures*, Den Haag: WODC 2006

Eshuis 2007

R.J.J. Eshuis, *Het recht in betere tijden. Over de werking van interventies ter versnelling van civiele procedures*, Den Haag: BJu 2007.

Eshuis 2007a

R. Eshuis, 'De keten en de delta: De verbeelding van de civiele rechtspleging', *JV* 2007-6, p. 11-19.

Hadfield 2000

G.K. Hadfield, 'The price of law: how the market for lawyers distorts the justice system', *Michigan Law Review* 2000, nr. 4, p. 953-1006.

Hoefnagels & Leuven 2003

G.P. Hoefnagels & C.A.R.M. van Leuven, 'Forensische mediation', *EB* 2003, nr. 2, p. 17-20.

Hoefnagels 2001

G.P. Hoefnagels, *Gelukkig getrouwd, gelukkig gescheiden: bemiddeling en overeenkomst bij trouwen en scheiden*, Amsterdam: Veen 2001.

Hoefnagels 2000

G.P. Hoefnagels, *Handboek scheidingsbemiddeling : mediation als methode van recht en psychologie*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.

Hughes 2004

P. Hughes, 'When Will Courts Penalise Refusal of Mediation? New Court of Appeal Guidance', mei 2004, te raadplegen via <<http://www.adr.civiljusticecouncil.gov.uk/updocs/client0/paulhughesword.doc>>.

IBO Kinderalimentatie 2002

Interdepartementaal beleidsonderzoek alimentatiebeleid (IBO), Eindrapport 12 juni 2002.

Ippel en Heeger 2006

P. Ippel en S. Heeger-Hertter, *Sprekend de rechtbank. Alledaagse communicatie in de Utrechtse zittingszaal*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.

De Koning & Brouwer 2008

A.M. de Koning & J. Brouwer, *De inzet van mediationvaardigheden en mediation door overheden*, Rotterdam: NMI kennisreeks 2008.

Kabinetsreactie fundamentele herbezinning burgerlijk procesrecht 2007

Minister van Justitie, *Visie op het civiele proces: reactie fundamentele herbezinning burgerlijk procesrecht*, Den Haag, februari 2007.

Kritzer & Silbey 2003

H.M. Kritzer & S.S. Silbey, *In Litigation: Do the 'Haves' Still Come Out Ahead?*, Stanford: Stanford University Press, 2003.

Labohm & Dusamos 2005

A.N. Labohm & A.J. Dusamos, 'De raadsheer-commissaris in het familierecht', *Tijdschrift voor Scheidingsrecht* 2005, nr. 1, p. 11-15.

Lande 2008

J. Lande, 'Wisconsin Lawyers Use 'Cooperative Practice' in Divorce Cases', University of Missouri School of Law Legal Studies Research Papers No. 2008-12, www.ssrn.com/abstract=1122553.

Legal Services Commission 2007

Legal Services Commission , Alternatives to Court. Dealing with problems without going to court, november 2007, te raadplegen via: <www.clsdirect.org.uk/media/836/96/leaflet23e.pdf>.

Lenters 1993

H. lenters, De rol van de rechter in de echtscheidingsprocedure, Gouda Quint, Arnhem, 1993

Lewicki c.s. 2005

R.J. Lewicki, D.M. Saunders & B. Barry, Negotiation, Mc Graw Hill, 2005.

Menukaart Bezwaarschriften 2007

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Good practises en aanbevelingen voor een snelle en kwalitatief hoogwaardige bezwaarschriftprocedure*, Den Haag, 2007, te raadplegen via: <www.juristenrijk.nl/files/Download/Menukaart%20Bezwaarschriften.pdf>.

Monitor veelplegers 2008

N. Tollenaar e.a., *Monitor veelplegers 2008 van de Stichting Informatie Voorziening Zorg*, Den Haag: WODC 2008.

Notitie Mediation in het rechtsbestel d.d 19 april 2004

Notitie Mediation in het rechtsbestel d.d. 19 april 2004, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 528, nr. 1.

Persbericht Ministerie van Justitie 2008

Minister van Justitie, 'Ook een notaris mag een verzoekschrift tot echtscheiding indienen', 2008, te raadplegen via: <www.justitie.nl>.

Persbericht VSAN 2008

Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, '50 miljoen? Niet ineens!', 2008, te raadplegen via: <www.vsanadvocaten.nl/nieuwsartikel_advocaat.asp?nummer=70>.

Peeters 2007

Susanne Peeters m.m.v. Frans Ohm en Herman Schilperoort, Rechtsbijstandsverzekeringen in beeld, Notitie 2007

Peysner & Seneviratne 2005

J. Peysner & M. Seneviratne, *The management of civil cases: the courts and the post-Woolf landscape*, Department for Constitutionale Affairs 2005.

Pröpper & Steenbeek 2001

I.M.A.M. Pröpper & D.A. Steenbeek, De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, Bussum, Uitgeverij Coutinho 2001.

Rapport Anders scheiden 1996

Rapport Anders scheiden van de commissie Herziening Scheidingsprocedure (commissie De Ruiter), Den Haag, 1996.

Rapport Commissie Advocatuur d.d. 24 april 2006

Rapport 'Een maatschappelijke orde' van de Commissie Advocatuur (Commissie Van Wijmen) van 24 april 2006.

Rapport UWV 2005

UWB, *Mediation bij UWV. Samen werken aan de oplossing voor het bezwaar*, oktober 2005.

Report PLEAS Task Force 2007

Public Legal Education and Support, Report Developing Capable Citizens: the role of Public Legal Education, juli 2007.

Schramm 2004

D.G. Schramm, The Public Economic Consequences of Divorce in the United States of America, in: *Divorce: Causes and Consequences*, Beijing 2004, p. 135-144.

Sherman & Strang 2006

L.W. Sherman & H. Strang, *restorative justice: the evidence*, London: The Smith Institute, 2006.

Spier 1992

K.E. Spier, 'The Dynamics of Pretrial Negotiation', *Review of Economic Studies* 1992, p. 93-108.

Steketee & Ida 2006

M. Steketee & L. Ida, *Herstelbemiddeling voor jeugdigen in Nederland. Een evaluatieonderzoek naar zes pilotprojecten*, Assen: Verwey-Jonker Instituut; Koninklijke Van Gorcum 2006.

Susskind & Cruikshank 2006

L.E. Susskind & J.L. Cruikshank, *Breaking Robert's rules: the new way to run your meeting, build consensus, and get results*, New York, Oxford University Press 2006.

Susskind 2004

A.M. Susskind, 'Electronic Commerce and World Wide Web Apprehensiveness: An Examination of Consumers' Perceptions of the World Wide Web', *Journal of computer-mediated communication* 2004, nr. 3.

Tyler 1997

T.R. Tyler, 'Citizen Discontent with Legal Procedures', *American Journal of Comparative Law* 1997, p. 877-879.

UK Defence Club 2004

UK Defence Club, 'Alternative Dispute Resolution – Ignore it at your cost', *UKDC Soundings* 2004-5, te raadplegen via <http://www.ukdefence.com/downloads/soundings/soundings_5_2004.pdf>.

Valk & Ter Veer 2005

W.I. Valk & C.G. Ter Veer, 'De comparitie na aanbrengen in hoger beroep', *NJB* 2005, p. 1985-1987.

Valk 2007

W.I. Valk, Voorlopige oordelen ter gelegenheid van de comparitie na aanbrengen, *PP* 2007, p. 88.

Verkijk 2007

R. Verkijk, Wilt u procederen of liever procederen? 'Advocatenadvies over ADR', *Tijdschrift voor mediation en conflictmanagement* 2007 p. 16-31.

Verschraegen 2007

B. Verschraegen, 'Moving to the same destination? Recent trends in the Law of Divorce', in: M. Antokolskaia (red.), *Convergence and Divergence of Family Law in Europe*, Intersentia, 2007, p. 159-169.

Wackie Eysten 2004

P.A. Wackie Eysten, 'De afstraffende kostenveroordeling', *Tijdschrift voor Arbitrage* 2004, p. 168 e.v.

Zon 2008

M.A. Zon, 'Proceskostenperikelen', *EB* 2008, p. 43-51.