

GEBRUIKERS VAN HET RECHT CENTRAAL

Legal Empowerment: een vorm van juridische emancipatie?



Maartje Vermeulen
Lectoraat Toegang tot Recht
Kenniscentrum Sociale Innovatie (KSI)
Instituut voor Recht
30 januari 2017

Voorwoord

Op 1 januari 2016 is het lectoraat Toegang tot Recht aan de Hogeschool Utrecht gestart. Het richt zich de komende vier jaar op juridisch- en sociaalwetenschappelijk onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken over (nieuwe vormen van) toegang tot het recht. Als docent van de opleiding HBO Rechten ben ik sinds mei 2016 verbonden aan het lectoraat.

Bij de totstandkoming van dit onderzoek heb ik regelmatig contact gehad met lector Quirine Eijkman. Ik wil haar bij deze bedanken voor haar feedback en geduld. Verder heb ik inspiratie gehaald uit het contact met Ineke van den Berg, Mies Westerveld, Maurits Barendrecht en Matthijs Brouwer. Ook hen wil ik graag bedanken. Tot slot wil ik mijn echtgenoot Marcel Otto bedanken voor zijn steun en feedback.

mr. drs. Maartje Otto-Vermeulen

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Hoofdstuk 1 – Toegankelijkheid van het recht ter discussie	4
1.1. Rechtsbijstand geregeld	4
1.2. Gebruikers van het recht centraal	4
1.3. <i>Legal Needs</i> onderzoek	5
1.4. Burger zelf aan zet	6
Hoofdstuk 2 – <i>Legal Empowerment</i>	8
2.1. Ontstaan en ontwikkeling	8
2.2. Containerbegrip	9
2.3. Aanpak	10
2.4. De betekenis van <i>legal empowerment</i> voor de toegang tot het recht	12
Hoofdstuk 3 – <i>Legal Empowerment</i> in Nederland	13
3.1. Participatiesamenleving: terugtrekkende overheid en actieve burger	13
3.2. Decentralisatie en maatwerk	15
3.3. Digitalisering	15
3.4. Juridische dienstverlening	16
Conclusie	17
Literatuur	18

Inleiding

De overheid trekt zich terug en legt steeds meer verantwoordelijkheid bij de burger. Dat is reden tot zorg, want door bezuinigingen op bijvoorbeeld de rechtsbijstand kan de toegankelijkheid van het recht in het gedrang komen. Maar er zijn ook kansen. Voortschrijdende digitalisering stelt mensen in staat zelf oplossingen te zoeken bij juridische problemen. Dit kan meer keuzevrijheid en meer zelfstandigheid betekenen, hoewel onzekerheid over dit palet aan mogelijkheden evenzeer op de loer ligt. Een mogelijk bijeffect is dat er nog meer juridische problemen ontstaan, omdat door onzekerheid of onwetendheid kan worden besloten geen rechtszaak te starten, geen aanvraag in te dienen of niet tot actie over te gaan wanneer rechten worden geschonden.

Een ding staat vast: het beroep op de eigen kracht van de burger neemt toe. Maar in hoeverre zijn burgers zelfstandig in staat gebruik te maken van het recht en hun rechtspositie te beschermen? De vraag is niet nieuw. Sinds het einde van de negentiende eeuw is hier aandacht voor. Deze aandacht verloopt in golfbewegingen en verandert in de loop der tijd van accent en betekenis. In het huidige tijdsbestek, waarin een transitie gaande is van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving is de vraag opnieuw actueel. Als mensen meer op zichzelf zijn aangewezen en zelf oplossingen moeten zoeken voor hun juridische problemen, hoe zet je hen dan in hun kracht?

De vraag wat *legal empowerment* kan betekenen voor de toegankelijkheid van het recht in de Nederlandse participatiesamenleving staat hier centraal. In het eerste hoofdstuk worden de belangrijkste ontwikkelingen in de literatuur over de toegankelijkheid van het recht beschreven. De nadruk ligt hierbij op gebruikers van het recht en het daadwerkelijk kunnen gebruiken van het recht. Dit kader helpt om het concept *legal empowerment* te kunnen plaatsen. Vervolgens wordt in het tweede hoofdstuk een analyse gemaakt van de achtergrond, de kenmerken en de toepassing van *legal empowerment* om het begrip beter te kunnen duiden. De lessen die we hieruit kunnen trekken, worden in het laatste hoofdstuk toegepast op de situatie in Nederland, met name op thema's als de terugtrekkende overheid, decentralisatie, digitalisering en juridische dienstverlening.

Dit *position paper* is geschreven in opdracht van het lectoraat Toegang tot Recht. Op basis van literatuur is onderzocht of en hoe het concept *legal empowerment* kan bijdragen aan de discussie over toegang tot recht in Nederland. Aandacht voor *empowerment* zie je terug op verschillende beleidsterreinen (Boumans, 2012). In het juridische domein is dit beperkt. In de literatuur over toegang tot recht, zoals de editie over Toegang tot recht van het tijdschrift *Recht der Werkelijkheid* en het *Legal Needs* onderzoek, wordt vrijwel geen aandacht besteed aan *legal empowerment*, maar het begrip keert veelvuldig terug in bronnen over recht in de ontwikkelingssamenwerking. Vanuit globaliseringsperspectief biedt *legal empowerment* kansen in onderzoek naar de toegang tot het recht in Nederlandse gemeenten, die momenteel steeds meer taken van de nationale overheid overnemen (Eijkman 2017). Deze studie biedt handvatten voor onderzoek naar *legal empowerment* door het lectoraat *Toegang tot het Recht* en het *Legal Empowerment Lab*. De studie heeft een rechtssociologisch karakter. Niet de *law of books* wordt bestudeerd – dat wat in de wet staat – maar *law in action*, de werking van het recht in de praktijk. (Hertogh & Weyers, 2011, p. 11).

Hoofdstuk 1 - Toegankelijkheid van het recht ter discussie

Om de toegankelijkheid van het recht te kunnen doorgronden - om te snappen waar we nu staan - helpt het de belangrijkste ontwikkelingen in de literatuur over die toegankelijkheid uiteen te zetten. Het gaat hierbij niet zozeer om wet- en regelgeving, maar om de vraag of burgers daadwerkelijk een beroep kunnen doen op het recht en het recht kunnen toepassen. Het accent ligt hierbij op de gebruiker van het recht.

Sinds het einde van de negentiende eeuw is een ontwikkeling gaande waarbij steeds meer aandacht komt voor de gebruiker van het recht. Chronologisch kun je vier golven onderscheiden waarin accent en betekenis van de toegankelijkheid van het recht voor de gebruiker verschuiven.

- De eerste golf begint eind negentiende eeuw en betreft vooral om begeleiding in de vorm van rechtsbijstand voor mensen die tot dat moment geen directe toegang tot het formele systeem van wet- en regelgeving hadden.
- In de jaren zeventig richten onderzoekers zich op de vraag hoe toegankelijk het recht is. Gebruikers van het recht zijn voor het eerst echt onderwerp van onderzoek.
- In de volgende golf, eind jaren negentig van de vorige eeuw, richt onderzoek zich steeds meer op de behoeften, vraagstukken en mogelijkheden van burgers.
- Het vergroten van deze mogelijkheden is momenteel actueel, door invloed van bezuinigingen en een veranderende kijk op de samenleving. Benaderingen als *legal capability* en juridische zelfredzaamheid spelen in deze jongste golf een rol.

1.1 Rechtsbijstand geregeld

De discussie over de toegankelijkheid van het recht wordt eind negentiende eeuw al gevoerd. De aandacht richtte zich in eerste instantie op rechtsbescherming en meer specifiek op juridische bijstand voor verdachten in het strafrecht, georganiseerd door particuliere organisaties. Begin twintigste eeuw komen ook andere rechtsgebieden in beeld en ging de overheid over tot subsidie voor rechtsbijstand, later rechtshulp genoemd (Schuijt, Groenendijk & Sloot, 1976). Er kwamen wetten en regelingen die ervoor moesten zorgen dat iedereen toegang had tot het recht. Hiermee werd een basis gelegd voor de formele toegang tot het recht (Klijn, 2014). Het ging hier om een aanbodgerichte ontwikkeling en het is daarom de vraag of hiermee voldoende aandacht was voor de behoefte van de gebruikers van het recht.

1.2 Gebruikers van het recht centraal

In de tweede golf van onderzoek komt de gebruiker in het vizier. In de jaren zeventig verschijnen enkele baanbrekende onderzoeken naar de daadwerkelijke toegankelijkheid van het recht. Galanter verlegt in 1974 met zijn artikel *Why the "haves" come out ahead* de aandacht definitief naar de gebruiker van het recht door de effecten van sociale ongelijkheid in het recht bloot te leggen. Hij toont een duidelijk onderscheid tussen mensen die wel en niet hun weg weten te vinden in het juridische labyrint en voorziet hen van de labels *one-shotters* en *repeat-players*. In feite refereert hij hiermee respectievelijk naar de *have-nots*, niet-vermogenende particulieren en kleine zelfstandigen, en de *haves*, zij die hun bevoorrechte positie ten opzichte van de *one-shotters* kunnen aanwenden. Galanter laat zien dat het gebruik van het recht niet vanzelfsprekend is en dat niet iedereen daar gelijke toegang toe heeft (Galanter, 1974).

Garth en Cappalletti (1978, pp 6-7) doen in diezelfde periode onderzoek naar toegang tot het recht in het project *Florence Access to Justice*. Zij doen onderzoek naar de betekenis van toegang tot het recht door middel van internationaal vergelijkend onderzoek. Zij zien toegang tot recht als een sociaal recht, een basisrecht waarmee je waarborgt dat iedereen gelijke toegang heeft tot het rechtssysteem en dat de mogelijkheid biedt gebruik te maken van andere rechten die met de komst van de verzorgingsstaat zijn ontstaan. Het rechtssysteem zou niet alleen voor iedereen toegankelijk moeten zijn, maar ook de uitkomsten individueel en rechtvaardig. Met het gebruik maken van het rechtssysteem gaat het zowel om rechtsbescherming als geschilbeslechting (Garth & Cappalletti, 1978, p.182).

Het onderzoek onderscheidt drie golven: rechtsbijstand voor armen, behartiging van de belangen van groepen, bijvoorbeeld rechten van consumenten, en, als derde golf, de *access to justice approach*. Deze benadering reikt verder dan belangenbehartiging van individuen en groepen. Zij gaat over het geheel aan toegang tot instituties, diensten, juridische procedures en zelfs preventie van geschillen en alternatieve vormen van geschilbeslechting. Denk daarbij aan arbitrage, buurtrechters, geschillencommissies en andere laagdrempelige rechtscollèges voor bijvoorbeeld consumenten (Garth & Cappalletti, 1978, p. 223; Hubeau, 2014, pp.14-15). Deze *access to justice approach* geeft een brede blik op wat er onder toegang tot recht kan worden verstaan. Met dit onderzoek gaat het niet alleen om toegang tot het recht, maar steeds meer over het daadwerkelijk gebruiken van het recht. Dit sluit aan bij de notie dat toegang tot recht alleen betekenis heeft als die ook werkelijk geëffectueerd wordt, substantieve toegang tot recht genoemd (Brouwer, 2017).

Ook in Nederland ontstaat in die tijd belangstelling voor de ervaringen van gebruikers van het recht. In de jaren zeventig brengen Schuyt, Groendijk & Sloot (1978) in een uitgebreid rechtssociologisch onderzoek *Op Weg naar Recht* de ervaringen van de gebruikers van het recht en rechtsbijstand in kaart. Met behulp van vragenlijsten wordt voor eerst echt bij gebruikers nagegaan waar hun behoefte op het vlak van rechtsbijstand ligt. Het bereidt de weg voor een grootschalige herziening op het gebied van rechtsbijstand, waarmee Nederland op dit vlak koploper wordt. Van belang is dat voor het eerst niet alleen naar de aanbodkant, maar vooral naar de vraagkant wordt gekeken. Deze studies zorgen ervoor dat de toegankelijkheid van het recht een thema wordt in het publieke discours.

1.3 Legal Needs onderzoek

Aan het einde van de jaren negentig komt er een stroom 'marktonderzoeken' op gang naar de behoeften en belemmeringen die gebruikers van het recht ervaren. Angelsaksische landen, Groot-Brittannië in het bijzonder, hebben hier een leidende rol in met onderzoekscentra als het *Legal Services Research Centre* en de *International Legal Aid Group*. In 1999 verricht de Brit Genn het eerste *Paths of Justice*-onderzoek naar de behoeften en belemmeringen van gebruikers het recht. Zijn onderzoek krijgt navolging in tal van andere landen, waaronder de Verenigde Staten, Australië, Canada, China, Duitsland en ook in Nederland (Barendrecht, Kamminga & Verdonschot 2008). Deze onderzoeken worden ook wel *legal needs surveys* genoemd, omdat gekeken wordt naar de behoeften van gebruikers van het recht en de belemmeringen die zij ervaren in het juridische landschap (Barendrecht, Kamminga & Verdonschot 2008).

De methodologie verschilt soms wat, maar het valt op dat in vrijwel alle landen *legal needs* samenvallen met de problemen van *everyday life*, van alledag, zoals de aanschaf van goederen en producten, echtscheidingen, ontslag, letsel, rechten rond woning en grond, schulden, migratie en criminaliteit (Currie, 2007). Het gaat dus niet alleen om kwetsbare groepen (Currie, 2014). In de rechtsvergelijkende studies van Barendrecht, Verdonschot & Kamminga uit 2008 en het *Paths to justice* overzicht uit 2013 van Pleasance Balmer & Sandefur komt naar voren dat maatwerk van belang is om tegemoet te komen aan de behoeften van gebruikers van het recht en dat steeds opnieuw afwegingen gemaakt moeten worden over formele en informele vormen van geschilbeslechting, rechtsbescherming en kosten. Gebruikers worden nu echt in de brede zin van het woord bevraagd.

In het meerjarige Deltaonderzoek (Geschilbeslechtingdelta 2004; 2009; 2014), de Nederlandse versie van het *Paths of Justice*, valt op dat steeds meer mensen zelfstandig een oplossing zoeken. Die trend zet zich voort (Ter Voert, 2014) en zien we ook in landen om ons heen (Denvir, Balmer & Pleasence, 2013). Het is niet altijd duidelijk of deze voortkomt uit wens of noodzaak. De ontwikkeling valt samen met bezuinigingen op de rechtsbijstand en toenemende digitalisering. Het aantal rechtsproblemen is zo groot – in Nederland gaat het om zo'n 2 miljoen problemen per jaar – dat geen land zich nog klassieke rechtshulp van 1 advocaat op 1 cliënt kan permitteren (Velthoven & ter Voert, 2004; Barendrecht & Sluijter, 2008). Om toch aan de brede vraag naar rechtshulp te voldoen, ontstaan allerlei initiatieven: voorlichting en onderwijs over het recht (PLEAS Taskforce, 2007), online modellen om zonder rechtshulp juridische procedures te voeren (Rhode, 2003) en sites met juridische informatie als rechtwijzer.nl. Om deze ontwikkelingen te kunnen volgen en hierop in te kunnen spelen zijn onderzoeken zoals het Deltaonderzoek naar behoeften en belemmeringen van gebruikers van het recht van belang.

1.4 Burger zelf aan zet

Steeds vaker wordt gekeken naar wat burgers op juridisch vlak zelf kunnen. In Nederland komt in dit kader de term juridische zelfredzaamheid terug en met name in Angelsaksisch onderzoek wordt de *legal capability*-benadering gebruikt. Deze benadering is geworteld in het werk van econoom, filosoof en Nobelprijswinnaar Amartya Sen en is door de filosofe Martha Nussbaum verder ontwikkeld. De focus bij Sen ligt op wat mensen kunnen op basis van hun mogelijkheden. Obstakels die hun vrijheid en welzijn belemmeren, moeten worden verwijderd. Nussbaum ontwikkelt deze benadering verder, in het kader van Rawls' *Theory of Justice*, en stelt een lijst samen met *central human capabilities* die in wetgeving zouden moeten worden opgenomen (Robeijns, 2003). De *legal capability*-benadering wordt in 2006 in Groot-Brittannië ontwikkeld en gaat over het bewust worden van juridische vraagstukken, toegang tot juridische informatie en het ontwikkelen van competenties om gepaste maatregelen te kunnen nemen om een juridisch probleem op te lossen (Pleas Taskforce, 2007; McDonald & People, 2014; CLEO, 2016). Dit gaat verder dan kennis van het recht en omvat ook communicatieve vaardigheden, vertrouwen en zelfbewustzijn (Jones, 2010; Plenet, 2014). Aan deze definitie is uitwerking gegeven door verschillende onderzoeksinstituten in Australië, Canada en Groot-Brittannië (Pleas Taskforce, 2007; Plenet, 2009; McDonald & People, 2014; CLEO, 2016).

In Nederland wordt steeds meer een beroep gedaan op de zelfredzaamheid van mensen. Al in het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ondersteuning uit 2003 komen begrippen terug als 'juridisch bewustzijn', 'probleemoplossend vermogen' en 'juridisch toegeruste burgers' (RMO, 2003). Het Montaigne Centrum gebruikt in zijn onderzoek 'juridische zelfredzaamheid' als leidraad (Grootelaar H., Venderbos, L., Vromen, S. & Van Harten, H., 2014). Deze uitleg van juridische zelfredzaamheid kent enkele overeenkomsten met de *legal capability approach*. Ook hier gaat het om competenties die mensen nodig hebben. Het Montaigne Centrum onderscheidt vier aspecten die van invloed zijn op juridische zelfredzaamheid (Grootelaar et al, 2014, pp 34-36):

- Bekendheid met het recht: om te weten waar je een oplossing moet zoeken. Het gaat hierbij om rechtsgevoel en rechtsbewustzijn van burgers. (Hertogh, 2011, pp 295-296)
- Houding ten opzichte van conflicten: worden conflicten vermeden of zijn mensen juist actief op zoek naar oplossingen? (Brink, 2008)
- Kennis van internet: wat het vermogen bepaalt om kennis en informatie over het recht op te doen. De overheid veronderstelt te makkelijk dat burgers haar online informatie en diensten kunnen gebruiken. (Deursen & van Dijk 2008, p.45).
- Taalvaardigheid: weten wat je rechten zijn en waar je je hierover kunt informeren blijkt nauw samen te hangen met de mate waarin iemand de Nederlandse taal beheerst. Ook in contact met andere betrokkenen, rechtshulpverleners en instanties is taal een cruciale factor. Rechtzoekenden moeten ten slotte in staat zijn hun problemen te formuleren, zodat de hulpverlener deze vervolgens kan vertalen (Grootelaar et al 2014, p.36).

Uit het onderzoek van het Montaigne Centrum valt op dat taalvaardigheid en digitale vaardigheden van belang zijn bij de juridische zelfredzaamheid van een persoon, terwijl dit niet expliciet naar voren komt in de *legal capability*-benadering. Internationale organisaties als de Verenigde Naties en de Wereldbank hanteren het concept *legal empowerment* om gebruikers van het recht juridisch in hun kracht te zetten. Wat dit concept precies inhoudt, wordt in het volgende hoofdstuk besproken, waarna in het laatste hoofdstuk wordt overwogen wat de betekenis is voor Nederland.

Dit hoofdstuk laat zien dat er steeds meer aandacht is gekomen voor de positie van de gebruikers van het recht. Het begint met het besef dat niet iedereen gelijke toegang tot het recht heeft. Vervolgens is onderzoek gedaan naar de oorzaken van de verschillen, wat die toegang tot recht in zou kunnen houden en komt er aandacht voor de ervaringen van gebruikers zelf. Onder het recht en toegang tot recht komt steeds meer te vallen. In de laatste fase staat centraal wat de burger al dan niet in een kwetsbare positie zelf zou kunnen. *Legal empowerment* is interessant vanuit deze laatste fase, omdat *legal empowerment* een benadering is waarbij door het daadwerkelijk gebruikmaken van het recht - substantieve toegang tot het recht - een proces in gang gezet wordt waarbij de gebruiker van het recht zelf aan zet is. Het is een voorbeeld van een *bottom-up* ontwikkeling.

Hoofdstuk 2 - *Legal Empowerment*

Legal empowerment is een beleidsconcept dat vooral nog wordt gebruikt in programma's en rapporten van organisaties als de Wereldbank, de Verenigde Naties en ngo's. In de wereld van de ontwikkelingssamenwerking is het concept inmiddels een ware trend. De Wereldbank heeft het begrip bijvoorbeeld onderdeel gemaakt van het armoedebeleid *Justice of the Poor* (2001). Ngo's als *Open Society Justice Initiative (OSJI)* en *Hague Institute for Internationalization of Law Innovating Justice (HiIL)* omarmen *legal empowerment* eveneens. Het eerste hoofdstuk liet zien dat het niet expliciet toegepast in westerse studies over de toegang tot en toegankelijkheid van het recht. Toch heeft het ook als doel mensen gebruik te laten maken van het recht. Om de betekenis van *legal empowerment* te achterhalen wordt allereerst het ontstaan en de ontwikkeling van het begrip beschreven. Vervolgens komen de belangrijkste kenmerken en benaderingen aan de orde: de sociale ontwikkelingsgerichte, de economische of de politieke. Als derde alinea wordt de toepassing ofwel de aanpak van *legal empowerment* besproken. Deze aanpak is gelaagd. Het gaat over een procesmatige aanpak op verschillende niveaus - micro, meso en macro – en er is een verschil tussen subjectieve en objectieve *legal empowerment*. Aan de hand van de analyse van al deze aspecten wordt tot slot een zo compleet mogelijke beeld gegeven van het begrip.

2.1. Ontstaan en ontwikkeling

Het begrip wordt in 2000 voor het eerst als zodanig gebruikt door Golub en McQuay in het jaarrapport van de Asian Development Bank (ADB). Zij onderzoeken hoe het recht door *legal empowerment* toegankelijker kan worden gemaakt, hoe het deelname aan het bestuur kan verbeteren en hoe daarmee armoedereductie kan worden bewerkstelligd (Golub & McQuay, 2001, 9). Waarschijnlijk bestond het begrip al eerder, maar dankzij dit rapport krijgt *legal empowerment* algemene bekendheid in de wereld van de ontwikkelingssamenwerking. De keuze voor het begrip *legal empowerment* - en niet voor *access to justice* of de *rule of law* -benadering – was een bewuste. Het rapport beoogt een breed palet van middelen die het recht toegankelijker kunnen maken voor alle burgers, ook voor arme mensen en andere kwetsbare groepen. Het gaat hierbij om bewustwording van rechten, kennis, vaardigheden, vertrouwen in het recht, verbetering van toegang tot recht en succesvolle participatie in besluitvormingsprocedures. Om dit te bereiken wordt een variëteit aan activiteiten voorgesteld, zoals informatie over het recht via media, internet, onderwijs en bibliotheken en trainingen, *paralegals*, alternatieve vormen van geschilbeslechting (Golub & McQuay, 2001, pp.41-60).

De aandacht voor *legal empowerment* komt voort uit onvrede over de *rule of law*-benadering. Deze benadering richt zich op versterking van wet- en regelgeving en instituties, maar in de praktijk blijkt dat deze staatsgeoriënteerde top-downaanpak niet aansluit op de behoeften van gewone burgers (Domingo & O'Neil, 2014). De Asian Development Bank (ADB) constateert begin deze eeuw dat ondanks het bestaan van een juridisch systeem niet iedereen gelijke toegang heeft tot het recht. Corruptie vormt een belemmering, maar voor de gebruikers van het systeem is het dikwijls ook te ingewikkeld en te duur (Golub & McQuay 2001). Een *bottom-up* benadering, waarbij vanuit de gebruikers van het recht wordt gedacht, zou betere resultaten moeten leveren.

Het gaat dan om een verschuiving van een traditionele staatsgeoriënteerde aanpak naar een op microniveau vraaggerichte benadering (Langen & Barendrecht, 2008). Mensen worden in staat gesteld voor hun rechten op te komen en hun eigen leven onder controle te krijgen en te verbeteren. De samenleving als geheel zou hier dan profijt van trekken (Rooij & Meene, 2008). De *bottom-up* benadering krijgt sinds 2000 steeds meer aandacht.

In diezelfde jaren wint in de ontwikkelingssamenwerking de *access to justice approach* aan populariteit. Bij *access to justice* ligt de focus met name op toegang tot de formele en informele juridische systemen en instituties (Domingo & O'Neil 2014; Garth & Cappalletti 1978), terwijl *legal empowerment* zich meer richt op de ontwikkeling van personen en groepen mensen. Het gaat hierbij dus altijd over het overbruggen van een achterstand (Rooij, 2012, p. 289). De begrippen hebben enige overlap. In *access to justice*-beleid kan *legal empowerment* een rol spelen en andersom (Meene & Rooij 2008). Beide begrippen hebben gemeenschappelijk het gebruik van het recht centraal staat en worden wel onder de noemer *microjustice* gevat (Barendrecht & Nispen, 2008). *Legal empowerment* is dus ondanks enkele overeenkomsten niet hetzelfde als *access to justice*. Het accent ligt bij *legal empowerment* op de ontwikkeling van de gebruiker, de vraagkant, en niet zozeer op de aanbodkant van het recht. Daarnaast zijn er nog meer aspecten die het begrip kenmerken.

2.2. Containerbegrip

Wat wordt verstaan onder legal empowerment? Een complete definitie van *legal empowerment* komt van Domingo & O'Neil (2014, p.13): “*The use of law and justice systems (formal and informal) by marginalised groups or individuals to improve or transform their social, political and economic situation.*” Hierin zie je de belangrijkste kenmerken terug:

- Gebruik van het recht in de ruime zin van het woord
- Het gaat om kwetsbare personen en groepen
- Het behartigen van rechten of belangen, ofwel verbetering van de huidige situatie

Deze drie kenmerken zijn typerend voor *legal empowerment*. Golub (2008) legt in de IDLO *Working-papers* uit wat hieronder verstaan kan worden. Lagere wetgeving, rechterlijke uitspraken, formele en informele procedures, administratieve processen, alternatieve geschilbeslechting en gewoonterecht vallen alle onder de ruime opvatting van het recht. Bij *legal empowerment* gaat het altijd om achtergestelde groepen, arme mensen, de belangen van vrouwen, minderheden en andere groepen die lijden onder discriminatie en onderdrukking. Wanneer het gaat over versterken van controle wordt ook de verbetering van de onderhandelingspositie bedoeld (Golub, 2008; Golub, 2013; Barendrecht, 2013).

Naast de drie kenmerken worden in de definitie van Domingo en O'Neil de drie belangrijkste aandachtsgebieden genoemd. Afhankelijk van de auteur of organisatie richt *legal empowerment* zich op sociale, economische of politieke doelstellingen. Hierdoor ontstaan verschillende interpretaties. Het is belangrijk de verschillen en overeenkomsten te herkennen om een beter begrip van *legal empowerment* te krijgen. Drie aandachtsgebieden kunnen worden onderscheiden.

1. Allereerst is er de sociale uitleg van Golub (2008). Golub ziet *legal empowerment* als een strategie om het recht op een groot aantal gebieden te gebruiken om de sociaaleconomische positie van armen en minderheden te verbeteren.

Hij ziet *legal empowerment* als ‘*the use of legal services, often in combination with related development activities to increase disadvantaged populations’ control over their lives*’ (Golub & McQuay, 2001, p. 4). Arme en marginale groepen in de samenleving moeten in staat worden gesteld gebruik te maken van het recht om hun welzijnspositie te kunnen verbeteren. (Golub, 2013). Zijn visie vindt met name gehoor bij ngo’s (Meene & Rooij, 2008).

2. De tweede benadering legt de nadruk op vergroting van economische slagkracht en richt zich nadrukkelijk op groepen mensen. Deze uitleg wordt toegepast door de *Commission on Legal Empowerment of the Poor* (CLEP) en de Wereldbank. In het eindrapport van CLEP uit 2008, *Making the Law Work for Everyone*, worden vier aandachtsgebieden genoemd: eigendomsrechten, rechten van arbeiders, erkenning van economische rechten en de ontwikkeling van *legal empowerment* als een proces op zichzelf dat toegang tot recht mogelijk maakt (CLEP, 2008). Dit laatste onderdeel wordt als volgt beschreven: “*The process through which the poor become protected and are enabled to use the law to advance their rights and their interests, vis-à-vis the state and in the market.*” (CLEP, 2008, p 2). De econoom Fernando de Soto is een van de trekkers van CLEP en zijn visie zie je terug in de benadering van CLEP over *legal empowerment*. Volgens hem groeit de economie van een land wanneer mensen in staat zijn gebruik te maken van hun rechten; oftewel, als mensen juridisch ontwikkelen dan groeit het werkkapitaal van een land (Golub, 2009, p. 107)
3. De politieke benadering van *legal empowerment* richt zich op de ontwikkeling van actief burgerschap en versterking van rechtsstaat en democratie (ADB, 2001; Golub, 2013; Domingo & O’Neil, 2014). Domingo en O’Neil (2014) besteden in hun rapport expliciet aandacht aan de politieke benadering. *Legal empowerment* kan leiden tot structurele veranderingen wanneer invloed wordt uitgeoefend op de politieke situatie in een gebied of land. Dit gaat verder dan persoonlijke empowerment. Het gaat om bevestiging en uitbreiding van formele rechten, beleidsverandering en sociale zekerheid en uiteindelijk sociale rechtvaardigheid (Domingo & O’Neil, 2014, p. 5). Hierbij kan gedacht worden aan kiesrecht, rechten van vrouwen en andere minderheidsgroeperingen. Steeds meer studies besteden aandacht aan de politieke aspecten van *legal empowerment* om structurele verandering teweeg te brengen (Banik, 2009; Stephens, 2008).

Verschillende organisaties met ieder hun eigen doelstellingen gebruiken *legal empowerment*. Het concept kan worden beschouwd als containerbegrip en kent verschillende lagen, ook in haar toepassing en aanpak. Het is een doel op zich en een proces waar verschillende activiteiten, methoden en middelen deel vanuit maken.

2.3. Aanpak

Legal empowerment is een gelaagd begrip. Het is een middel, een doel of een proces. Het aanspannen van een rechtszaak kan leiden tot een uitkomst die *legal empowerment* met zich meebrengt (Domingo & O’Neil, 2014). In de meeste bronnen wordt *legal empowerment* omschreven als een proces, waarbij het gaat over de ontwikkeling van betrokkenen. Het gedetailleerde VN-rapport *Legal Empowerment of the Poor and the Eradication of Poverty* is van groot belang voor het begrip (VN 2009, para 3; Meene & de Rooij, 2008). *Legal empowerment* wordt hierin een proces van systematische ontwikkeling genoemd en biedt handvatten om de theorie naar praktijk te vertalen.

De brede blik die in het rapport wordt gehanteerd, wordt gedeeld in een artikel over *legal empowerment* 'Global Legal Empowerment Initiative'. *Legal empowerment* wordt hierin omschreven als 'the process of increasing the capacity of ordinary people to exercise their human and civil rights as individuals or as members of a community' (OSJI, 2013, p.8.).

Hoe kan *legal empowerment* worden bevorderd? Welke activiteiten, strategieën, middelen en methoden vallen hieronder? Verschillende niveaus kunnen worden onderscheiden: micro, meso, macro, individueel en collectief (Golub & McQuay, 2001, p. 16). De literatuur over *legal empowerment* benadrukt als gezegd de *bottom-up* benadering, waarbij de behoefte van een individu of groep uitgangspunt is. Vaak gaat het over individuen, die al dan niet steun krijgen van juridische professionals of ngo's, maar *legal empowerment* kan ook gaan over strategische procesvoering door groepen om collectieve belangen zoals structurele ongelijkheid te bestrijden (Domingo & O'Neil, 2014, p. 14). De wijze waarop deze individuele en collectieve belangenbehartiging plaatsvindt, kan door mensen zelf (micro), organisaties zoals ngo's (meso) of de overheid (macro). Het is een multidimensionaal proces dat mensen helpt controle te krijgen over hun eigen leven, in hun gemeenschappen en in hun samenleving, door in actie te komen aangaande zaken die ze als belangrijk definiëren (IDLO, 2010).

In eerste instantie wordt gekeken naar wat individuen zelf kunnen doen om hun rechtspositie te versterken. Zowel de toegang tot het juridische systeem als de (substantieve) uitkomst van het recht is van belang. *Legal empowerment* begint bij bewustwording van juridische problemen en het gebrek aan kennis en vaardigheden. Toegang tot informatie via onder meer tv, internet, kranten, onderwijs en trainingsprogramma's biedt instrumenten om op te komen voor de eigen rechten (Golub & McQuay, 2001). In ontwikkelingslanden wordt internet een steeds belangrijker bron van informatie over de eigen juridische positie, mede door de komst van de smartphone.

Onderzoek van Goodwin & Maru (2014) stelt in een evaluatie van beleid op het gebied van *legal empowerment* dat informatievoorziening en dan met name digitale informatievoorziening essentieel is voor het bevorderen van *legal empowerment*. Naast informatieverstrekking zijn begeleiding en ondersteuning door *paralegals* belangrijk. Dit komt terug in diverse *case studies* in uit 2013 (OSJI, 2013). Zij kunnen individuen informeren en begeleiden. In de praktijk blijken ze ook van grote waarde als vertegenwoordiger van een groep bij een collectieve actie (Domingo & O'Neil, 2014; Fuchs 2013). Het is binnen de *legal empowerment*-benadering niet de bedoeling dat de *paralegal* het geschil of de actie overneemt. Het gaat erom dat betrokkenen zelfstandig hun weg weten te vinden in het recht en pas wanneer het echt niet anders kan een advocaat inschakelen (CLEP, 2008). Uiteindelijk is het versterken van het probleemoplossend vermogen het doel.

Een interessante aanvulling om te komen tot een groter probleemoplossend vermogen wordt gegeven door Gramatikov en Porter (2010). Zij maken onderscheid in objectieve en subjectieve *legal empowerment*. Objectieve *legal empowerment* kan gezien worden als het bestaan van objectieve normen en instituties die ingezet kunnen worden als een juridisch probleem zich voordoet, zoals hierboven genoemd. Bij de subjectieve aanpak gaat het ook om het *subjective self belief*, vertrouwen in eigen kunnen en de eigen rechtspositie (Gramatikov & Porter, 2010, p. 4). Iemand die *legal empowered* is, is volgens deze definitie dan ook niet noodzakelijk degene die het juiste antwoord weet op een juridisch probleem.

Iemand is *legal empowered* wanneer hij of zij er vertrouwen in heeft dat er juridische antwoorden mogelijk zijn wanneer een juridisch probleem zich voordoet en dat hij of zij deze kan gebruiken om het probleem op te lossen (Gramatikov & Porter, 2010). Om dit te bewerkstelligen, is maatwerk van belang, want iedereen heeft andere behoeften. De ontwikkeling van de gebruiker staat centraal. Organisaties, dienstverleners en overheden kunnen hierbij helpen.

2.4. De betekenis van *legal empowerment* voor de toegang tot het recht

Legal empowerment is een beleidsconcept dat wordt gebruikt door ontwikkelingsorganisaties in de bestrijding van armoede. Ondanks de komst van wetten en juridische instituties lukt het met name arme mensen en andere kwetsbare groepen niet hun weg te vinden in het recht. *Legal empowerment* zou een oplossing kunnen bieden om de toegankelijkheid van het recht voor eenieder te vergroten. Daarmee wordt niet alleen bedoeld de toegang tot recht, de systemen en instituties, maar ook het daadwerkelijk gebruikmaken en effectueren van het recht. Hierbij valt te denken aan acties door individuen, maar het kan ook gaan om de behartiging van groepsbelangen of het ontwikkelen van een betere uitgangspositie op sociaal, economisch of politiek vlak (Domingo & O'Neil, 2014). Het heeft een zeker emancipatorisch karakter: Het zelfbewuster maken en opeisen van gelijke (waardige) rechten door individuen en groepen mensen.

Enerzijds gaat het om kennis, praktische methoden en middelen zoals juridische informatie en vaardigheden om het recht te kunnen toepassen, ook wel objectieve *legal empowerment* genoemd. Anderzijds gaat het om een psychische staat. Ervaren mensen dat ze in staat zijn om juridische problemen en barrières het hoofd te bieden? *Legal empowerment* vraagt dus om een zekere bewustwording van het niet weten en niet kunnen en een bereidheid om *empowered* te worden. Wanneer mensen zelf niet de behoefte of noodzaak zien, kan de vraag gesteld worden wat er van instanties of organisaties verwacht kan worden om bij te dragen aan *legal empowerment*. Het gaat dan vaak om maatwerk (Gramatikov & Porter, 2010). Idealiter is *legal empowerment* een zichzelf versterkend proces, waarin mensen zich bewust worden van hun rechtspositie, voor zichzelf opkomen, in groepsverband of individueel en dat leidt tot veranderingen in organisaties en de samenleving als zodanig.

Het concept *legal empowerment* is een breed begrip, een containerbegrip, dat dankzij de verschillende perspectieven en lagen van het concept, de procesmatige aanpak, het gebruik van internet, de rol van *paralegals* en het onderscheid tussen subjectieve en objectieve *legal empowerment* aanknopingspunten biedt voor de discussie over toegang tot recht. De aandacht voor de collectieve aspecten is een groot verschil tussen *legal empowerment* en benaderingen als *legal capability*, *access to justice* en juridische zelfredzaamheid. In het volgende hoofdstuk worden de vier belangrijkste thema's die de toegang tot recht in Nederland raken en waarbij *legal empowerment* nieuwe inzichten kan bieden.

Hoofdstuk 3 – *Legal Empowerment* in Nederland

De overheid in Nederland trekt zich terug en doet steeds vaker een beroep op de eigen kracht van mensen, door meer verantwoordelijkheid bij burgers te leggen. Dat vertaalt zich in het publieke debat naar de termen ‘doe-democratie’ en de ‘participatiesamenleving’ (Vreugdenhil, 2012; Troonrede, 2013; Arcon, 2013). Decentralisatie en maatwerk spelen hierin een rol en zelfredzaamheid is het sleutelwoord (KSI, 2016; Vreugdenhil, 2012). De overheid en andere organisaties stimuleren dit met de verspreiding van juridische informatie en ‘zelfhulp-tools’ (Ter Voert & Veldhoven, 2015). Op het gebied van het recht is het de vraag in welke mate zelfredzaamheid gevraagd kan worden.

Begeleiding en bijstand zal altijd nodig zijn, maar gezien de bezuinigingen op rechtsbijstand en de verschuiving van taken en verantwoordelijkheden richting de burger is het interessant om te zien wat het denken over *legal empowerment* aan nieuwe inzichten kan bieden. De volgende thema’s staan centraal in de huidige discussie over toegang tot recht en bij alle vier komen er aspecten van *legal empowerment* terug.

- Participatiesamenleving: terugtrekkende overheid en actieve burger
- Decentralisatie
- Bezuinigingen op de rechtsbijstand
- Digitalisering

3.1. **Participatiesamenleving: terugtrekkende overheid en actieve burger**

Nederland is onderweg van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving (Troonrede, 2013). Gedreven door kostenbesparende overwegingen en een terugtrekkende overheid richt deze transitie zich steeds meer op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Deze ontwikkeling komt niet uit het niets. De afgelopen kabinetten legden al de nadruk op responsabilisering van de burger; de burger moest meer verantwoordelijkheid krijgen (RMO, 2003; Tonkens, 2011, pp. 97-98). Op www.taalbank.nl wordt de volgende definitie geopperd voor de participatiesamenleving: een samenleving waarin de burger gestimuleerd wordt verantwoordelijkheid te nemen en geactiveerd wordt een bijdrage te leveren. Vreugdenhil (2011) benadrukt het belang van onderscheid tussen zelfsturing en burgerparticipatie. Bij zelfsturing zijn burgers zelf eigenaar van hun initiatieven, terwijl bij burgerparticipatie burgers actief wordt gevraagd mee te doen. Hoe meer je richting zelfsturing beweegt, hoe minder groot de rol van de overheid (Vreugdenhil 2011; Arcon, 2013 p. 2). Sleutelfiguur en aanjager in het denken over *legal empowerment*, Golub, is voorstander van zoveel mogelijk zelfsturing door samenwerking tussen particuliere organisatie en gemeenschappen. Golub twijfelt aan een grote overheidsrol. Hij ziet ondanks goede bedoelingen van ambtenaren, problemen op het gebied van bureaucratie, corruptie, patronage, vooroordelen en een beperkte veranderingsgezindheid (Golub, 2006, p.168; Meene & Van Rooij, 2008, p.22). Golub’s visie is gebaseerd op zijn ervaringen over de toegankelijkheid van het recht voor armen en minderheidsgroeperingen in ontwikkelingslanden. Toch is zijn kritische houding ook voor de situatie in Nederlands interessant omdat hij aangeeft dat niet-overheidsorganisaties volgens hem beter in kunnen spelen op de behoeften van kwetsbare burgers, terwijl de overheid vooral gericht is op het in stand houden van bestaande instituties en privileges.

Het terugtrekken van de overheid raakt met name gebieden waar kwetsbare burgers mee te maken hebben zoals de Wet Maatschappelijke Opvang (WMO), de Participatiewet, de Jeugdwet en in de zorg. Maar ook digitalisering en bezuinigingen op de rechtsbijstand zijn voorbeelden van een terugtrekkende overheid. Enerzijds lijkt de ontwikkeling kansen te bieden om zelf keuzes te maken en eigen initiatieven te ontwikkelen, maar daarnaast bestaat de zorg of met name de meest kwetsbaren in de maatschappij mee kunnen komen, of zij voldoende worden beschermd en of voorzieningen toegankelijk blijven (KSI, 2016). In dit licht is *legal empowerment* als *bottom-up* benadering interessant. Het gaat hier om een proces waarbij burgers en met name kwetsbare groepen zich ontwikkelen om beter voor hun rechtspositie op te kunnen komen, te participeren in de samenleving en zelf sturing te geven aan hun leven.

Legal empowerment is een *bottom-up* benadering, waarin niet zozeer vanuit de staat of overheid wordt gedacht, maar vanuit de betrokkenen. Wat hebben mensen nodig en wat kunnen ze en wat nog niet? Hierbij is niet alleen het individu van belang. Bij *legal empowerment* heeft de overheid geen voortrekkersrol, het zijn met name organisaties, gemeenschappen en individuen die het heft in handen nemen. Het gaat om een zelfversterkend proces waarin individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op hun eigen situatie en omgeving (Rooij & Meene, 2008). Dit bereiken ze via het verwerven van controle, het aanscherpen van kritisch bewustzijn en het stimuleren van participatie (Boumans, 2012).

Voor de politieke benadering van *legal empowerment* heeft de ontwikkeling van actief burgerschap tot doel. Behartiging van individuele en groepsbelangen door juridische procedures leidt tot actievere burgers die politieke veranderingen teweeg kunnen brengen. Dit gaat verder dan de huidige nadruk op zelfredzaamheid en eigen kracht en moet leiden tot mobilisatie van collectieve belangen, waarvan de samenleving als geheel moet profiteren (Movisie, 2016). Actief burgerschap wordt in Nederland gestimuleerd – denk aan de ‘*right to challenge*’ en de vele burgerinitiatieven die worden ondernomen – maar de praktijk toont dat het soms lastig is verandering teweeg te brengen door allerlei regels die hier nog niet op zijn ingesteld (Raijmakers, 2009). De *right to challenge* en burgerinitiatieven sluiten goed aan bij de *legal empowerment*-benadering (Stephens, 2008; van Rooij, 2009).

Participatie en *empowerment* zijn complementair. *Empowerment* op het gebied van het recht maakt participatie eenvoudiger en door participatie versterkt het proces van *empowerment* zich. In mei 2016 werd op een congres van Movisie over participatie van burgers, de rol van de overheid, gemeenten en andere organisaties gepleit voor meer aandacht voor *empowerment* juist omdat het verder gaat dan een beroep op eigen kracht en zelfredzaamheid. Participatie is een proces waarbij het niet alleen gaat om individuen, maar waar sociale verantwoordelijkheid als algemene deler optreedt, stellen Boutellier en Van der Klein (2014). Dit zie je terug in de volgende paragraaf.

3.2. Decentralisatie en maatwerk

De transitie naar een participatiesamenleving vergt een omvangrijke stelselwijziging door de decentralisaties van zorg, werk en jeugdhulp (Arcon, 2013; Boutellier & Van der Klein, 2014;). Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning en begeleiding van hun burgers, de inclusie van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt en de jeugdhulpplicht. Dit wordt geëffectueerd in de WMO, de Participatiewet en de Jeugdwet. Decentralisatie en lokale oplossingen moeten zorgen voor meer maatwerk en ruimte voor burgers (Arcon, 2013).

Gemeenten hebben als taak bij de uitvoering van deze wetten keukentafelgesprekken te houden om beter aan te sluiten op de behoeften van betrokkenen. Bij de WMO wordt bijvoorbeeld gekeken wat burgers zelf of met hun omgeving kunnen en wanneer de overheid moet bijspringen. De gemeente is steeds minder uitvoerder van beleid. Ze moet nagaan wat een individuele burger nodig heeft en treedt steeds meer op als schakel tussen cliënt, netwerk van de cliënt, zorgorganisaties en eventueel andere professionals. Dit kan invloed hebben op de toegang tot het recht van een cliënt. Wat gebeurt er als de juiste zorg niet of niet op tijd tot stand komt? Hoe zit het dan met de rechtsbescherming? Er is momenteel aandacht voor dit punt, maar een oplossing is er nog niet (Eijkman, 2017). Onder het hebben van toegang tot recht wordt ook het gebruik kunnen maken van regelingen verstaan, ofwel het verwezenlijken en beschermen van rechten. Hiervoor zijn kennis en vaardigheden nodig om de weg binnen het recht te kennen zowel voor degene die het gesprek doen als de cliënten zelf. Uit de literatuur over *legal empowerment* kunnen we de les trekken dat juridisch maatwerk essentieel is, zoals Porter en Grammatikov (2010) in hun stuk over subjectieve *legal empowerment* bepleiten. Er is maatwerk nodig om erachter te komen wat de behoeften zijn aan kennis en vaardigheden. Om vertrouwen te krijgen in eigen kunnen is het belangrijk te weten wat iemand nodig heeft. Het gaat over het passend maken van informatie en diensten voor de betrokkenen. Dit is ook de belangrijkste succesfactor volgens onderzoek naar *legal empowerment* in Kenia laat zien (Golub, 2013, p. 12).

Het risico van decentralisatie en maatwerk is dat er verschillen ontstaan die de rechtsgelijkheid in het geding kunnen brengen, zoals het risico van willekeur (Barendrecht, 2015). Degene die keukentafelgesprekken voert, heeft veel ruimte en kan daarbij op zijn of haar gevoel af gaan. Kaders en afstemming zijn daarom belangrijk, binnen de verschillende afdelingen van gemeenten en tussen gemeenten. De vraag is of maatwerk uiteindelijk wel samengaat met rechtsgelijkheid. Hier is momenteel aandacht voor bij de Raad van State (Raad van State, 2016). In de literatuur over *legal empowerment* wordt hier geen aandacht aan besteed, omdat *legal empowerment* een benadering is die de ontwikkeling op juridisch vlak ondersteunt vanuit een non-gouvernementele rol, van onderop, en daarbij verschillen in aanbod vanuit overheid niet ter discussie stelt. Voor de discussie over toegang tot recht in de ruime zin van het woord is het wel van belang dat personen en organisaties die betrokken zijn bij *legal empowerment* zich bewust zijn van de regels van het spel, omdat het invloed kan hebben op het proces van *empowerment*.

3.3. Digitalisering

Burgers worden geacht meer zelf te kunnen en te doen. Internet en digitalisering helpen hierbij. Denk aan het maken van een afspraak bij de gemeente, de aanvraag van voorzieningen, maar ook de beslechting van een geschil. Dit heeft grote invloed op de toegankelijkheid van het recht.

Juridische informatie is online makkelijk te vinden, bijvoorbeeld op sites als rechtwijzer.nl, het juridisch loket of andere plekken voor juridisch dienstverleners als vakbonden, rechtsbijstandverzekeraars en advocatenkantoren. Sommige sites bieden inmiddels de mogelijkheid stukken te uploaden of digitaal een geschil te beslechten, zoals Modria.com. Het gaat hierbij om *online dispute resolution* (ODR). Een site als rechtwijzer.nl kan op maat advies bieden en mensen stap voor stap op weg helpen met een echtscheiding. Een ander voorbeeld is een onderzoek uit 2008 van de Vrije Universiteit voor de letselschaderaad om letselschadeslachtoffers via een interactieve website (www.deletselschaderaad.nl) meer te betrekken bij hun procedure en inzicht te krijgen in hun letselschadedossier.

Digitalisering kan helpen mensen meer informatie over hun rechtspositie te verschaffen en hulp en andere ondersteuning op maat te bieden (Verdonschot, 2014, p. 78,79). Ook kan digitalisering vanuit de *legal empowerment*-benadering helpen om betrokkenheid en zelfredzaamheid te vergroten. Uit onderzoek naar de werking van *legal empowerment* blijkt dat met name juridische informatie voor gebruikers van het recht vanwege de laagdrempelige aard als zeer belangrijk wordt ervaren (Goodwin & Maru, 2014). Bovendien waarborgt digitalisering de toegankelijkheid tot het recht zonder dat per se overheids geld nodig is (Cohen & Clarke, 2014; Barendrecht, 2016).

De betrouwbaarheid van juridische sites is hierin wel van belang, blijkt uit onderzoek van naar de effectiviteit van *legal empowerment*. Dat zien we terug in het Nederlandse landschap van juridische dienstverlening (Barendrecht, 2015). Dat is bij particuliere aanbieders door de aanwezigheid van reclame niet altijd even duidelijk (Brouwer, 2017). Wat ook voorkomt, is dat sites te veel informatie bevatten. Sommige gebruikers zien door de bomen het bos niet meer. Dit geldt met name voor overheidssites blijkt uit het onderzoek van Nationale Ombudsman (2013) Om de juiste informatie te krijgen, moet de juiste vraag gesteld worden en de juridische informatie geduid kunnen worden. Ondanks dat de overheid eenvoudige taal probeert te gebruiken, blijkt dit voor veel mensen lastig. Juist sites als de site van het UWV, waar mensen gebruik van maken die in een kwetsbare positie verkeren, blijkt uit het onderzoek van de Ombudsman niet erg gebruiksvriendelijk. Daarbij komt dat fouten en onjuistheden van ingevoerde gegevens als dan niet veroorzaakt door de burger lastig te herstellen zijn en zelfs kunnen leiden tot sancties en boetes (Nationale Ombudsman, 2013). Burgers die onvoldoende digi-vaardig zijn, lopen zo het risico zich almaar lastiger een weg door het digitale bos te banen (Gemeente Utrecht 2015). De online tools zijn een mooie aanvulling, maar niet altijd een vervanging van de gang naar de rechter of rechtsbijstand (Giddings & Robertson, 2003). Het kunnen inwinnen van aanvullende informatie bij *paralegals* is volgens onderzoek naar de effectiviteit van *legal empowerment* essentieel (Goodwin & Maru, 2014).

3.4. Juridische dienstverlening

In juridische tijdschriften en bijeenkomsten gaat de discussie over toegang tot recht vaak over de bezuinigingen op de rechtsbijstand. Al vanaf het rapport uit 2003 van de Raad van Maatschappelijke Ondersteuning (RMO, 2003) wordt gezocht naar het betaalbaar houden van gesubsidieerde rechtsbijstand en mogelijkheden om de juridische zelfredzaamheid van burgers te vergroten. Het rapport van het Montaigne centrum uit 2014 betwijfelt of dat de meest recente bezuinigingsplannen juridische zelfredzaamheid vergroten (Grootelaar et al, 2014). Mensen zullen vaker zelfstandig een oplossing moeten vinden voor hun juridische problemen.

Momenteel wordt in de politiek nagedacht over de herziening van de rechtsbijstand. (Barendrecht, 2015; Westerveld, 2016). Zo worden er mogelijkheden verkent die de eerstelijns juridische dienstverlening betaalbaar zou kunnen houden. Uit recent onderzoek naar eerstelijns dienstverlening blijkt dat *paralegals* kunnen helpen in de eerste fase van bewustwording van juridische problemen de keuze te maken om al dan niet te procederen of andere informatie op te zoeken. Ook kunnen zij mensen bijstaan bij eenvoudige juridische vragen (eerstelijnsrapportage, 2014). In de *legal empowerment*-benadering is veel aandacht voor *paralegals*. Zij worden gezien als essentieel om burgers in staat te stellen beter op te komen voor hun rechten. In tegenstelling tot advocaten nemen zij zaken niet over van burgers, maar blijven burgers zelf verantwoordelijk. Ze worden geholpen en door deze samenwerking worden ze zelfredzamer (Goodwin & Maru, 2014).

Het is belangrijk dat de kwaliteit van dienstverlening hoog blijft. Een vergelijkingssite voor juridische dienstverlening kan duidelijk maken waar welke expertise zit (Barendrecht, 2015). Mensen kunnen dan gemakkelijker een afweging maken wat ze zelf kunnen, wanneer ze juridische ondersteuning nodig hebben en wie dan kan helpen. Dit versterkt de positie van burgers en draagt in *legal empowerment*-benadering bij aan een zelfversterkend proces dat het individuele niveau overstijgt (Golub, 2013, p. 12). Het gaat om een ontwikkeling, een vorm van juridische emancipatie, die ook in het onderwijs een rol zou kunnen spelen. In opleidingen op het sociale en juridische domein is al een verschuiving gaande richting versterking van het probleemoplossend vermogen van burgers. Zo is de sociaaljuridische dienstverlener niet alleen de wegwijzer in het recht, maar moet zijn of haar cliënten 'wegwijs maken'. Het gaat om het inschatten van de zelfredzaamheid van personen en het onderdrukken van de neiging direct te hulp te willen schieten (Van der Linde, 2014). Interessant voor vervolgonderzoek is of en in hoeverre de sociaal juridisch dienstverleners en hbo-juristen de rol van *paralegal* zoals naar voeren komt in het *legal empowerment* onderzoek oppakken en aandacht hebben voor de uitdagingen die in de discussie over de toegang tot het recht centraal staan. Kortom: het kijken door een *legal empowerment* bril biedt nieuwe inzichten.

Conclusie

Legal empowerment sluit aan bij de ontwikkelingen in de literatuur over de toegang tot het recht. Toegang tot recht was aan het einde van de negentiende eeuw al een onderwerp van discussie. Het ging destijds vooral om rechtshulp en rechtsbescherming. Later verschoof de aandacht meer in de richting van gelijke kansen voor een ieder. In rechtssociologisch onderzoek komen ervaringen van gebruikers van het recht centraal te staan, bijvoorbeeld in het Deltaonderzoek. In onderzoeken en literatuur over toegang tot recht komen verschillende benaderingen en begrippen terug die gaan over het gebruik kunnen maken van het recht zoals *aces to justice*, *legal capabilities approach* en juridische zelfredzaamheid. *Legal capability* wordt met name in het onderwijs in Angelsaksische landen gebruikt en gaat over het ontwikkelen van competenties om beter het recht te kunnen begrijpen en juridische consequenties te kunnen inschatten. De *aces to justice* benadering komt uit het onderzoek van Garth en Cappalletti uit 1978 en richt zich op het daadwerkelijk kunnen gebruiken en effectueren van het recht. Het gaat dan vooral over het creëren van een raamwerk waar burgers gebruik van kunnen maken. Bij juridische zelfredzaamheid staat centraal wat burgers zelf kunnen en wat niet. Dit begrip komt de laatste jaren regelmatig terug als het gaat om bezuinigingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand.

In juridische tijdschriften of rechtssociologisch onderzoek kom je de *legal empowerment* benadering niet tegen. Het wordt vooral gebruikt in studies en bronnen die gaan over de ontwikkeling van recht in ontwikkelingslanden. In dit paper is onderzocht of *legal empowerment* nieuwe inzichten kan bieden op het gebied van de toegang tot het recht. De uitdaging is om het recht toegankelijk te houden en te maken voor een ieder terwijl er ontwikkelingen gaande zijn als een terugtrekkende overheid, decentralisatie, digitalisering en bezuinigingen op de rechtsbijstand. Uit dit paper blijkt dat de *legal empowerment*-benadering aansluit op ontwikkelingen die gaande zijn. Zo is *legal empowerment* een zichzelf versterkend proces waarbij zowel individuele burgers, als groepen, organisaties en de samenleving zich als geheel zich ontwikkelen en krachtiger worden. Het gaat hier om een *bottom-up* ontwikkeling waarbij de gebruiker centraal staat. Dit sluit aan bij de transitie naar een participatiesamenleving. Daarnaast is interessant dat *legal empowerment* zich expliciet uitspreekt voor de belangenbehartiging van groepen en niet alleen gaat over de ontwikkeling van juridische competenties van individuen. Het nadenken over maatwerk in *legal empowerment* onderzoek kan van waarde zijn op het gebied van decentralisatie van wet en regelgeving, maar ook op het gebied van digitalisering en rechtsbijstand. In het onderzoek naar de werking van *legal empowerment* komen digitalisering en ondersteuning van *paralegals* terug als belangrijke *tools*.

Het verdient aanbeveling dat het hoger onderwijs voor sociale en juridische professionals aandacht besteedt aan *legal empowerment*. Enerzijds als ontwikkeling ofwel benadering in het denken over het recht. Anderzijds als middel om cliënten beter te kunnen begeleiden omdat deze in toenemende mate worden geacht zelfstandig op te komen voor hun rechten. Het gaat dan om het vergroten van het probleemoplossend vermogen door het verschaffen van juridische basiskennis, weten waar ze moeten zijn voor wat, en het aanleren van vaardigheden. Bovendien is het voor professionals van belang dat ze zich bewust zijn van de juridische gevolgen van een situatie of beslissing. Door aandacht aan *legal empowerment* te besteden en het toe te passen kan een veranderingsproces in gang gezet worden voor individuen, groepen en voor de samenleving als geheel. In zekere zin wordt op deze wijze juridische emancipatie gefaciliteerd.

Literatuur

Arcon (2013). *Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving? Een zoektocht naar een andere rolverdeling tussen overheid, burgers, zorg en welzijnsinstellingen* Stichting Arcon.

Banik, D. (2009). Legal empowerment as a conceptual and operational tool in poverty eradication, *Hague Journal on the Rule of Law* (1), 117-131.

Barendrecht, J.M & Langen M. (2008). Legal empowerment of the Poor: Innovating Acces to Justice, in: *The state of access: success and failure of democracies to create equal opportunities*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 250-271.

Barendrecht, J.M., Kamminga, P. & Verdonschot, J.H. (2008). *Priorities for the Justice System: responding to the Most Urgent Legal Problems of Individuals*. Tilburg: TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution.

Barendrecht, J.M., Sluijter, P. & van Zeeland C.M.C. (2008). Duurzame rechtsbijstand, legal empowerment en microrecht, *Nederlands Juristenblad* 83 (43), 2685-2694.

Barendrecht, J.M. & Gramatikov. M.A. (2010). Aanvaardbaarheid van rechtspleging Toegankelijkheid en rechtvaardigheid als gezien door gebruikers, *Nederlands Juristenblad* 853 (17), 1102-1110.

Barendrecht, J.M. (2011). Legal Aid, Accessible Courts of Legal Information? Three Access to Justice Strategies Compared, *Global Jurist* 1(11), 1-24.

Barendrecht, J.M., Gramatikov, M.A., Verdonschot, J.H. & Porter, R. (2012). *Towards Basic Justice Care for Everyone: Challenges and promising approaches. Trend Rapport 1*. Den Haag: HiiL Innovating Justice.

Barendrecht, J.M. (2015). Zes suggesties voor verbetering van toegang tot recht, *Nederlands Juristenblad* 1322 (29), 1816-1820.

Barendrecht, J.M. (2016). *Meer waarde toevoegen: Rechtsbijstand na Wolfsen en Barkhuijsen*, LinkedIn, 1 februari 2016, 1-15, geraadpleegd op 21 november 2016.

Boutellier, H. & Van der Klein, M. (2014). *Praktijken van sociale verantwoordelijkheid*, Verwey- Jonker Instituut.

Bruce, J.W. & Garcia-Bolivar, O., et.al (2007). *Legal Empowerment of the poor*. From concepts to Assesment, U.S.A. Burlington.

Buck, A., Pleasance P. & Balmer N.J. (2008). Do citizens know how to deal with legal issues? *Journal of Social Policy* 37 (4), 661-681.

Boumans, J. (2012). *Naar het hart van Empowerment, een onderzoek naar de grondslagen van kwetsbare groepen*. Utrecht: Movisie & Trimbos-Instituut.

Brouwer, M (2017). *Ontwikkelingen toegang tot recht, position paper voor lectoraat Toegang tot recht*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Cappalletti, M. & Garth, B.G. (1978). Acces to justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective. *Buffalow Law Review*, 27, 180-290.

Community Legal Education Otario (CLEO) (2016). *Building and understanding of legal capability: An online scan of legal capability research*. Ontario: CLEO.

Cohen, R. & Clarke, H. (2015). The Influence of Digitalization- In What Ways has the Internet Changed Central Issues of Access to Justice? *Recht der Werkelijkheid* 3(36), 56-64.

Commission in Legal Empowerment of the Poor (CLEP)(2008). *Making the law work for Everyone*. New York: UNDP.

Currie, A. (2007). *The Legal Problems of Everyday Life*, Antwerpen: International Legal Aid Group.

Currie, A. (2015). Moving Access to justice upstream from the courts. *Recht der Werkelijkheid* 3 (36), 31-55.

Denvir, C., Balmer, N.J. & P. Peasence (2013). When legal rights are not a reality: do individuals know their rights and how can we tell? *Journal of Social Welfare & Family Law* 35 (1),139-160.

Domingo, P. & O' Neil, T. (2014). *The politics of legal empowerment: Legal mobilisation strategies and implications for development*. Shaping policy for development. London: ODI

Eijkman, Q. (2017). *Openbare les lectoraat toegang tot het recht*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Farrow, T.C. (2014). What is Access to Justice? *Osgoode Hall Law Journal* 3 (51), 957- 986.

Galanter M. (1974). "Why the 'haves' Come out Ahead: speculations on the limits of legal change" *Law and Society Review* 9(1): 165-230.

Gemeente Utrecht (2015). *Utrechters digivaardig? Analyse van digivaardigheid Utrechters*. Utrecht: Gemeente Utrecht.

Genn, D.H. & Beinart, S. (1999). *Paths to Justice: What people do and think about going to law?* Oxford Hart Publishing.

Giddings, J.& Robertson, M. (2003). Large-scale Map or the A-Z? The Place of Self Help Services in Legal Aid. *Journal of Law and Society* 30 (1), 102-119.

- Golub, S. & Mc.Quay, K. (2001). Legal empowerment: advancing good governance and poverty reduction. *Law and Policy Reform at the Asian Development Bank*. Manila: ADB.
- Golub, S. (2003). Beyond Rule of Law Orthodoxy, The Legal Empowerment Alternative. *Rule of Law series. Democracy and Rule of Law Project*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Golub, S. (2006). The legal empowerment Alternative, in T. Carothers (ed) *Promoting the Rule of Law Abroad: in search of Knowledge*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Golub S., (2009). The Commission on Legal Empowerment of the Poor: One big step forward and A Few Steps Back for Development Policy and Practice. *Hague Journal of the rule on law* 1(1).
- Golub, S., et al (2010). *Legal Empowerment: Practitioners Perspective. Legal and governance reform: lessons learned*. Rome: International Development Law Organization (IDLO).
- Golub, S. (2013). Legal Empowerment's Approaches and Importance. *Justice Initiative Open Society* 2013, 5-14.
- Goodwin, L. & Maru, V. (2014). *What do we know about Legal Empowerment. Mapping the Evidence*. Working Paper. Washington D.C.: Namati.
- Gramatikov, M., & Porter, R.B. (2010). Yes I Can: Subjective Legal Empowerment. *TISCO Working Paper Series on Access to Justice, Dispute Resolution and Conflict System Design*, 8. Tilburg: Tilburg University Legal Studies Working Paper Series.
- Gramatikov, M. & Barendrecht, M. (2011). Measuring the costs and quality of paths to justice: Contours of a methodology. *Hague Journal on the Rule of Law* 3, 349-379.
- Grootelaar, H., Venderbos, L., Vromen, S. o.l.v. H. van Harten (2014). *Toegang tot het recht: een actueel portret verkennend onderzoek naar relevante overheidsmaatregelen en de gevolgen daarvan voor rechtszoekenden*, Utrecht: Montaigne Centrum onderzoekscentrum voor rechtspleging en conflictoplossing Universiteit Utrecht.
- Hertogh, M. & Weyers, H. (2011). *Recht van Onderop, Antwoorden uit de rechtssociologie* Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Hubeau, B., Terlouw, A. & Westerveld, M. (2015). Acces to Justice: a dynamic concept, *Recht der Werkelijkheid* 3 (36), 169-172.
- Hubeau, B. (2015). The legacy and current relevance of Cappalletti and the Florence project on access to justice. *Recht der Werkelijkheid* 3(36), 6-30.
- International Development Law Organization (IDLO) (2011). *Customary Justice: Perspectives on legal empowerment*. Rome: IDLO.

- Jones, M. (2010) *Legal Capability*. Londen: Advice Services Alliance.
- Klijn, A. (2014). Stroomversnellingen in de Nederlandse geschilbeslechtingdelta, *Justitiële Verkenningen* 40 (1), 50.
- Kenniscentrum Sociale Innovatie (KSI)(2016). *Sociale Innovatie in Beeld: kansen en uitdagingen*, Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Lawler, M. Giddings, J. & Robertson, M. (2009). Maybe a solicitor needs to know that sort of things but I don't –user perspectives on the utility of legal self-help resources. *Reaching further: Innovation, Access and Quality in Legal Services Legal Services*. London: TSO, 26-46.
- Linde, M. van der (2014). De lange weg naar het recht. Verkenningen in de geschiedenis van de Sociaal Juridische Dienstverlening vanaf 1850, in: Bollinger, S. & Blik, H. van 't (2014) *SJD en de nieuwe kwetsbaarheid. Een caleidoscopische blik op 25 jaar Sociaal Juridische Dienstverlening*. Den Haag: SDU Uitgevers, 19-48.
- Maru, V. (2010). Acces to Justice and Legal Empowerment: A Review of World Bank Practice, *Hague Journal on the Rule of Law* (2), 259-281.
- McDonald, H.M. & People, J. (2014). Legal capability and inaction for legal problems: knowledge, stress and cost, *Updating Justice*, 41. Law and Justice Foundation Australia.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). *Eindrapportage Pilot Eerstelijns Rechtsbijstand*. Den Haag: Significant.
- Movisie, *Zonder empowerment geen participatiesamenleving conferentie*, 19 mei 2016.
- Nationale Ombudsman (2013) *De burger gaat digitaal*. Rijswijk: Bureau Nationale Ombudsman.
- Palacio, A. (2006). *Legal Empowerment of the Poor: an agenda action for the World Bank*. Washington D.C.
- Paz-Fuchs, A. (2015). Social Security and social welfare: barriers and retrograde policies, but cause for optimism? *Recht der Werkelijkheid* 36 (3), 140-153.
- Pleasance, P.T, Balmer, N.J. & Sandefur, R.I. (2013). *Paths to justice: A past, Present and Future Roadmap*. Londen: Nuffield Foundation.
- PLEAS Taskforce (2007). *Developing capable citizens: the role of public legal education*. Londen: Public Legal Education Taskforce.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2004). *Toegang tot het recht*, Den Haag: RMO.

Rhode, D.L. Access to Justice (2013). An agenda for legal education and research, *Journal of legal education*, 531-550.

Schuyt, C.J.M, Groenendijk, K. & Sloot, B. (1978). *De weg naar het recht, een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische dienstverlening*. Deventer: Kluwer.

Robeijns, I. (2003). *The Capability Approach: An interdisciplinary Introduction*. Amsterdam: University of Amsterdam.

Stephens, M. (2009). The commission on Legal Empowerment of the Poor: an opportunity missed. *Hague Journal on the Rule of Law* 1, 132-157.

ter Voert, M. (2014). Toegang tot recht in beweging. *Justitiële Verkenningen* 40 (1), 62.

ter Voert, M. & Klein Haarhuis, C.M. (2015). *Geschiedbeslechtsdelta 2014*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Tonkens, E. (2011). Vijf misverstanden over de participatiesamenleving, *Trouw* 28 juli 2014.

Troonrede 17 september 2013, Rijksoverheid.nl

United Nations Development Program (UNDP) (2005). *Programming for Justice; Access for All: A practitioner's Guide to a Human Rights-based Approach to Access for Justice* UNDP.

United Nations Development Program (UNDP) (2014) *Access to Justice Practice*, note UNDP.

United Nations (UN) Rapport Secretary General 13 juli 2009 A/64/133.

van de Meene, I. & van Rooij, B. (2008). *Access to justice and legal empowerment, Making the Poor Central in Legal Development Cooperation*, Leiden: Leiden University Press.

van Rooij, B. (2012). Bringing Justice to the Poor, Bottom-up Legal Development Cooperation *Hague Journal on the Rule of Law* 4, 286-318.

van Velthoven, B.C.J., & ter Voert, M. (2004). *Geschiedbeslechtsdelta 2003*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

van Velthoven, B.C.J. & Klein Haarhuis, C.M. (2010). *Geschiedbeslechtsdelta 2009*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers

Verdonschot, J.H. (2015). De technologie van toegang tot het recht, *Justitiële Verkenningen*, 40(1) 77-90.

Vreugdenhil, M. (2011). Spraakverwarring over participatie. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 20 (1), 78-97.

Vreugdenhil, M. (2012). *Nederland participatieland? De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken*. Amsterdam: Universiteit Amsterdam proefschrift.

Vonk, G., A. Klingenberg, S. Munneke & A. Tollenaar (2016). *Decentralisaties in het Sociale Domain Vragen om Groot Onderhoud aan Stelsel van Rechtsbescherming*, Universiteit Groningen: Groningen.

Westerveld, M. (2016). Toegang tot recht en de stelselvernieuwing rechtsbijstand II, *Nederlands Juristenblad* 1472 (29), 2064-2072.

Wereldbank (2006). *Empowerment in practice; from analysis to implementation*. Washington D.C.: Wereldbank.