

rechtstreeks 2026 nr. 1



Raad voor de
rechtspraak

Het recht als struikelblok

**Quirine Eijkman, Esther van Eijk
en Majda Lamkaddem**

De hindernisbaan naar
rechtshulp vinden

Nadja Jungmann

Het recht als struikelblok bij
problematische schulden

**Mylène Zeeman en
Jan van Breda**

Vijf jaar schuldenfunctionaris

**Anne Janssen, Kees van den
Bos en Kim van der Kraats**

Informatieonzekerheid in
civiele procedures

Het recht als struikelblok

Colofon

Rechtstreeks is een periodiek voor de Rechtspraak en richt zich op de praktijk en de ontwikkeling van de rechtspraak in Nederland. Het tijdschrift, verspreid door de Raad voor de rechtspraak, stelt zich ten doel wetenschappelijke inzichten en bijdragen aan het publieke debat over de rechtspraak ter kennis te brengen van allen die beroepshalve bij de rechtspraak betrokken zijn. Opname in *Rechtstreeks* betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

Redactie

Dr. N. (Nienke) Doornbos
Universitair hoofddocent rechtssociologie aan de
Universiteit van Amsterdam

Mr. dr. H.J. (Herman) van Harten
Senior raadsheer en teamvoorzitter in het gerechtshof
Den Haag

Drs. A. (Harry) Koster
Kennisarchitect bij de Raad voor de rechtspraak

Prof. mr. dr. K.G.F. (Kim) van der Kraats
Rechter rechtbank Midden-Nederland en bijzonder
hoogleraar rechtspraak aan de Universiteit Utrecht

Prof. mr. dr. A.T. (Bert) Marseille
Hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder de
empirische bestudering van het bestuursrecht aan de
Rijksuniversiteit Groningen

Redactieraad

Prof. mr. T. Barkhuysen
Prof. mr. Y. Buruma
Prof. mr. dr. L.M. Coenraad
Prof. mr. dr. I. van Domselaar
Prof. mr. N.J.H. Huls

Redactieadres

Redactie *Rechtstreeks*
Raad voor de rechtspraak
Afd. Strategie
Postbus 90613
2509 LP Den Haag
E-mail: rechtstreeks@rechtspraak.nl

Oplage

3.770 exemplaren

ISSN 1573-5322

Uitgever

Xerox/OSAGE

Abonnementen

Rechtstreeks wordt gratis toegezonden aan hen die tot de doelgroep behoren. Wie meent voor toezending in aanmerking te komen wordt verzocht zijn naam, postadres en functie kenbaar te maken aan het secretariaat van *Rechtstreeks* (rechtstreeks@rechtspraak.nl).

Adresmutaties

Xerox Communicatie Service
t.a.v. het bedrijfsbureau
Kalvermarkt 53
2511 CB Den Haag
E-mail: info@xnloverheid.nl

Retouren

Bij onjuiste adressering verzoeken wij u gebruik te maken van de adresdrager en daarop de reden van retournering aan te geven.

© Staat der Nederlanden (Raad voor de rechtspraak)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, in een voor anderen toegankelijk gegevensbestand worden opgeslagen of worden openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad voor de rechtspraak. De toestemming wordt hierbij verleend voor het verveelvoudigen, in een gegevensbestand toegankelijk maken of openbaar maken waarvoor geen geldelijke of andere tegenprestatie wordt gevraagd en ontvangen en waarbij deze uitgave als bron wordt vermeld.

Inhoud

Redactioneel	5
Over de auteurs	8
Column Blij met de onafhankelijke rechter <i>Leny de Groot-van Leeuwen</i>	11
De hindernisbaan naar rechtshulp vinden <i>Quirine Eijkman, Esther van Eijk en Majda Lamkaddem</i>	14
Het recht als struikelblok bij problematische schulden <i>Nadja Jungmann</i>	22
Vijf jaar schuldenfunctionaris. Maatschappelijke impact, loopbaankansen en een prestigieuze Europese onderscheiding <i>Mylène Zeeman en Jan van Breda</i>	33
Informatieonzekerheid in civiele procedures <i>Anne Janssen, Kees van den Bos en Kim van der Kraats</i>	42

Redactioneel

In de documentaire *Inside the manosphere* volgt Louis Theroux een aantal vloggers die vertellen dat mannelijkheid gepaard gaat met lichamelijke kracht, veel vrouwen en veel geld en dat vrouwen kuis moeten zijn, zich alleen aan huishoudelijke taken moeten (en willen!) wijden en in dienst staan van de man. Mannen domineren en onderwerpen vrouwen. En daarmee bieden zij – in hun ogen – een broodnodig tegenwicht in een wereld die erop uit is mannen van hun mannelijkheid te beroven. Veel van deze vloggers hebben nauwe banden met het Witte Huis, ze zijn Trumpsupporters en rekenen zich tot zijn vrienden.

Zou er een verband zijn tussen de *manosphere* en de militaire acties van het Witte Huis van de afgelopen tijd; jezelf groot/machtig achten, daarmee anderen je wil opleggen en doen alsof je daartoe geroepen en van nature gerechtigd bent? Bij Trump geldt het recht van de sterkste en het internationale recht wordt daardoor verdrongen, zei hoogleraar internationaal recht Janne Nijman op 10 maart jl. in *de Volkskrant*.

Nationaal laat Trump zich ook niet veel gelegen liggen aan het recht en ervaart hij de rechtspraak als hindermacht. Dat de rechter hindernissen of struikelblokken opwerpt wanneer het recht van de sterkste wordt uitgeoefend, is in een democratische rechtsstaat nu juist de bedoeling. Het recht van de sterkste is namelijk geen recht, niet rechtvaardig. In het basisverhaal van de Rechtspraak staat dat een rechtvaardige samenleving een samenleving is 'waar niemand bang hoeft te zijn voor machtsmisbruik, eigenrichting of het recht van de sterkste'. Een voorwaarde voor die samenleving is in dit verhaal 'eerlijke, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak'.

Dit basisverhaal is een goede start voor de oproep die **Leny de Groot-Van Leeuwen** (emeritus hoogleraar Rechtspleging Radboud Universiteit) in haar column doet. Ze roept op om uit te leggen wat het belang is van onafhankelijke rechtspraak en dat te concretiseren aan de hand van een catalogus van voorbeelden, zodat mensen begrijpen dat die rechtspraak in hun belang is. Daaruit zou dan ook moeten volgen dat recht pas rechtvaardig is als partijen, of ze nu sterk zijn of zwak, gelijke rechten hebben. Juist door mensen zich te laten realiseren dat zij de ene keer – afhankelijk van context, tijd en ruimte – de sterke zijn en de andere keer de zwakke zijn.

Als partijen een inherent ongelijke positie hebben, kan dat in de recht worden gecompenseerd. Denk bijvoorbeeld aan bijzondere bepalingen die strekken tot bescherming van een consument, huurder of werknemer. Die groepen ontvangen een bijzondere wettelijke bescherming.

Maar recht hebben is niet genoeg, gelijkheid op papier moet zich vertalen in de praktijk. Eenieder moet zijn rechten kunnen effectueren. Maar tussen recht hebben en krijgen waar je recht op hebt, ligt een weg. En uit de recente Geschilbeslechtsingsdelta van het WODC volgt dat steeds minder mensen die weg bewandelen.¹ Zo bleek dat meer mensen juridische problemen ervaren dan bij de vorige meting vijf jaar eerder. Het gaat dan voor het merendeel om problemen met de aanschaf van producten en diensten, met werk en met huur. Dat zijn relaties

¹ M.S. Hoekstra e.a., *Geschilbeslechtsingsdelta burgers 2024. (Potentieel) juridische problemen van burgers in de periode 2020-2024 (Cahier 2026-3)*, Den Haag: WODC 2026.

waarvan de wetgever heeft geoordeeld dat sprake is van een inherent ongelijke positie. Hoewel meer mensen juridische problemen ervaren, ondernamen meer mensen geen actie en bleven zo met soms ernstige juridische problemen zitten. En dat terwijl de meeste respondenten zich wel zelfredzaam en niet conflictmijndend vonden. Het WODC noemt dit zorgelijk vanuit het perspectief van de toegang tot het recht. Duidelijk is volgens het WODC 'dat een aanzienlijk deel van de mensen met juridische problemen geen actie onderneemt omdat zij de juiste weg niet kennen, het stressvol vinden of omdat ze geen tijd of geld hebben. Dit zou kunnen duiden op drempels in de toegang tot het recht.'

Als mensen die eerste drempel hebben genomen, besloten hebben om actie te ondernemen en beginnen aan de weg om te krijgen waar ze recht op hebben, dan kunnen zij nog andere drempels op weg naar de finish tegenkomen. Niet iedereen beschikt immers over de gelijke kennis, middelen en vaardigheden om die weg af te leggen. Niet iedereen kent de weg, niet iedereen is even goed voorbereid, niet iedereen kan zich een vervoermiddel veroorloven en niet iedereen kan kaart lezen. Deze struikelblokken op weg naar het recht staan in dit nummer van *Rechtstreeks* centraal, vanwege het feit dat die kunnen verhinderen dat mensen hun recht krijgen.

Bij de start van de weg is de eerste vraag: kan/wil ik dit alleen doen of wil ik hulp? Uit het WODC-onderzoek blijkt dat het aandeel mensen dat zelf actie onderneemt zonder een hulpverlener afneemt. Dit kan erop wijzen dat het voor veel mensen te moeilijk is om de weg alleen af te leggen. Hulp zoeken is echter ook niet gemakkelijk, en vormt een struikelblok, zo leert het artikel van **Quirine Eijkman**, **Esther van Eijk** en **Majda Lamkaddem** (lectoraat Toegang tot het

Recht, Hogeschool Utrecht). Zij noemen het een hindernisbaan, alleen al om hulp te krijgen om te begrijpen of het probleem juridisch van aard is en daarop actie kan worden ondernomen. Ze concluderen dat 'laagdrempelige kosteloze (rechts-) hulp, lokale structurele samenwerking tussen het sociale en juridische domein, én differentiatie in het aanbod, zoals ondersteuning in verschillende talen en bij (digitale) vaardigheden, fysieke bereikbaarheid, en specialistische kennis' nodig is om – in het bijzonder bij kwetsbare ouderen – mensen daadwerkelijk toegang tot haar of zijn recht te bieden. Het gaat daarbij dus om allerlei vormen van hulp. Een advocaat is slechts voor de *happy few*. Uit het WODC-onderzoek volgt dat 78 procent meent dat advocaten te duur zijn en 69 procent vindt dat de advocaten van rijke en arme mensen niet even goed zijn.

Zowel bij het ondervinden van problemen, het duiden daarvan, het vinden van de weg van actie als het bewandelen van de weg van probleem naar oplossing zijn geldproblemen een struikelblok. **Nadja Jungmann** (bijzonder hoogleraar UvA, lector schulden en incasso Hogeschool Utrecht) maakt in haar artikel duidelijk dat problematische schulden de toegang tot het recht belemmeren. Zij meent dat hierbij niet alleen naar inkomen gekeken moet worden, maar ook naar bestedingsruimte wanneer het bijvoorbeeld gaat om het in aanmerking komen voor rechtsbijstand. Maar geldproblemen brengen ook cognitieve en relationele belemmeringen met zich die zich niet gemakkelijk laten oplossen. Die zouden er volgens haar ook aan kunnen bijdragen dat mensen niets van zich laten horen in een rechterlijke procedure.

Het voorkomen van (het voortduren van) problematische schulden is dan ook belangrijk.

Het artikel van **Mylène Zeeman** (schuldenfunctionaris rechtbank Den Haag) en **Jan van Breda** (projectleider Innovatie en implementatie Rechtspraak) laat zien dat de rechtspraak daarbij ook een functie kan vervullen. Dat heeft vorm gekregen in de schuldenfunctionaris, die bij iedere rechtbank is aangesteld. Wat begon als een pilot is inmiddels overal praktijk en het initiatief heeft een internationale prijs mogen ontvangen.

Maar wil de rechter iets kunnen doen dan moet iemand wel naar de rechter komen en dat is heel vaak niet het geval. Slechts 3 procent van de mensen met een probleem komt bij de rechter. Een rechtszaak starten is naar het idee van Eijkman c.s. ook in de toegankelijker variant van de regelrechter voor een bepaalde groep nog te veel gevraagd. Vaker zullen kwetsbare rechtszoekenden dan ook gedaagde zijn dan eiser. Uit het artikel van **Anne Janssen**, **Kees van den Bos** en **Kim van der Kraats** (Universiteit Utrecht) volgt – op basis van empirisch onderzoek verricht in het kader van Janssens proefschrift – dat mensen die voor de rechter gedaagd zijn en geen rechtsbijstand hebben vaak in een informatieonzekerheid verkeren. Zij hebben – zeker bij de start van de procedure – erg weinig informatie over het procesverloop en het recht. Dat kan een struikelblok vormen. Zij merken op dat de rechter eraan kan bijdragen dat rechtzoekenden beter geïnformeerd raken over het procesverloop en dat dit voor hun ervaren procedurele rechtvaardigheid belangrijk is. Als mensen zonder rechtsbijstand procederen of een slechte rechtsbijstandverlener hebben, ligt er een bijzondere noodzaak voor de rechter om die ongelijkheid in kennis weg te nemen en te compenseren, zodat partijen daadwerkelijk met gelijke wapenen strijden. Die noodzaak toont zich onder meer in het feit dat de processtukken van

mensen die geen rechtsbijstand hebben en hun optreden tijdens de mondelinge behandeling volgens rechters vaak onvoldoende zijn² en als ze gedaagd zijn door professionele partijen de rechter minder vaak een mondelinge behandeling bepaalt en zij vaker ongelijk krijgen.³

Dus dient de rechtspraak struikelblokken op te werpen voor het recht van de sterkste en sterke en zwakke partijen gelijke wapenen te geven, zodat eenieder niet alleen in naam recht heeft, maar feitelijk krijgt waar hij recht op heeft.

Namens de redactie,
Kim van der Kraats

² R.J.J. Eshuis & T. Geurts, *Lagere drempels voor rechtzoekenden. Evaluatie van de verhoging van de competentiegrens in 2011* (Cahier 2016-14), Den Haag: WODC 2016, p. 166.

³ K.G.F. van der Kraats, *De eigen(aardig)heid van de kantonrechter*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 77, 89.

Over de auteurs



Kees van den Bos

Prof. dr. K. van den Bos bekleedt de leerstoel Organisatieontwikkeling en leiderschap voor maatschappelijke transities aan de Universiteit Utrecht. Zijn onderzoek richt zich op de publieke zaak, en welke rol waargenomen (on)rechtvaardigheid speelt in het vertrouwen en (terecht en onterecht) wantrouwen dat mensen hebben in onze democratische rechtsstaat.



Jan van Breda

J.M. van Breda MSc is projectleider Innovatie en implementatie bij de Programma en Projectenpool (PPP). Van hieruit begeleidt hij sinds 2024 voor de Regiegroep Innovatie diverse landelijke projecten waaronder de Regelrechter en de Schuldenfunctionaris. Eerder was hij teamvoorzitter bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant.



Esther van Eijk

Dr. mr. E. van Eijk is onderzoeker bij het lectoraat Toegang tot het Recht en docent bij het Instituut voor Recht, Hogeschool Utrecht. Haar expertise en interesses liggen op het gebied van laagdrempelige en toegankelijke rechtshulp, recht en (familie)relaties in het dagelijks leven, vluchtelingen- en migratievraagstukken.



Quirine Eijkman

Mr. dr. Q. Eijkman is lector Toegang tot het Recht bij het Kenniscentrum Sociale Innovatie van de Hogeschool Utrecht. Hiervoor werkte ze als ondervoorzitter bij het College voor de Rechten van de Mens. Ze is onder meer leidend lector bij het SIA-Platform Mensgericht(e) Recht & Praktijk, lid van de Integriteitscommissie Rijk en de raad van advies van de Raad voor Rechtsbijstand. Haar onderzoek richt zich op rechtshulp, juridische zelfredzaamheid, integriteit en sociale veiligheid.



Leny de Groot-van Leeuwen

Prof. dr. L.E. de Groot-van Leeuwen is als emeritus hoogleraar Rechtspleging verbonden aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit te Nijmegen.



Anne Janssen

Mr. A.A.A. Janssen heeft onlangs haar promotieonderzoek afgerond aan de Universiteit Utrecht en blijft daaraan verbonden als assistant professor. Haar onderzoek richt zich op kwetsbare rechtzoekenden in civiele procedures. Daarnaast doceert ze civiel procesrecht en arbeidsrecht.



Nadja Jungmann

Prof. dr. N. Jungmann is lector schulden en incasso aan Hogeschool Utrecht, bijzonder hoogleraar bijzondere aspecten van het privaatrecht aan de Bregstein leerstoel, leidend lector bij het SIA-Platform Mensgericht(e) Recht & Praktijk, voorzitter van de erkenningscommissie Movisie en ambassadeur bij 113 zelfmoordpreventie.



Kim van der Kraats

Prof. dr. K.G.F. van der Kraats is senior rechter bij de rechtbank Midden-Nederland en als bijzonder hoogleraar verbonden aan de Universiteit Utrecht. Haar onderzoek richt zich op het doel en de kwaliteit van de Rechtspraak.



Majda Lamkaddem

Dr. M. Lamkaddem is associate lector bij het lectoraat Toegang tot het Recht en hogeschool hoofddocent bij het Instituut voor Recht, Hogeschool Utrecht. Haar onderzoekslijn gaat over de organisatie van de eerstelijns rechtshulp en over de digitale toegankelijkheid van rechtshulp.



Mylène Zeeman

Mr. M.Y.P.M. Zeeman is juridisch adviseur bij de rechtbank Den Haag, werkzaam bij Team Toezicht en is betrokken (geweest) bij een aantal MER-projecten, waaronder wijkrechtspraak. Ze is sinds 2022 schuldenfunctionaris en is momenteel coördinator van de schuldenfunctionarissen binnen de rechtbank Den Haag.

Blij met de onafhankelijke rechter

Leny de Groot-van Leeuwen

De onafhankelijkheid van de rechter staat op de juridisch-wetenschappelijke en politieke agenda. In Nieuwspoort vond in oktober 2024 de presentatie plaats van *Constitutionele waarborgen. De Raad voor de rechtspraak en rechterlijke onafhankelijkheid*.¹ Over de voorstellen in de bundel, die een bedreiging van de onafhankelijkheid moeten tegengaan of de versterking ervan moeten bewerkstelligen, zijn Kamervragen gesteld, terwijl zij ook aan de orde kwamen in de kabinetsreactie op het rapport van de Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venetië-Commissie) van de Raad van Europa.² In de verkiezingsprogramma's van 2025 van verschillende politieke partijen zijn soortgelijke constitutionele en institutionele voorstellen opgenomen. Het coalitieakkoord van januari 2026, ten slotte, vermeldt dat er gebouwd wordt aan 'een stevig schot tussen de onafhankelijke rechtspraak en de politiek'.

Suggesties doen de ronde om de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te verzelfstandigen, de minister op afstand te plaatsen van zowel de benoemingen van de Raad voor de rechtspraak als van de benoemingen van de presidenten van de gerechtshoven, het disciplinair

toezicht volledig bij de Hoge Raad te leggen, de Raad voor de rechtspraak de status van Hoog College van Staat te verlenen, de rechtspraak een eigen begroting te geven en constitutionele toetsing aan de klassieke grondrechten in de Grondwet mogelijk te maken. Het zijn alle suggesties die de mogelijkheid van de rechter vergroten om tegenwicht te bieden tegen overheid en politiek.

So far so good. Inhoudelijk is er weinig of niets op tegen; een onafhankelijke rechter geldt in een democratische rechtsstaat als een groot goed. Geen weldenkend mens trekt dat in twijfel. Hoewel ..., de tijdgeest zit niet mee. In een tijd waarin populistische partijen meer invloed verwerven, is het pleidooi ervoor niet zonder risico. Het is niet denkbeeldig dat de voorgestelde maatregelen worden begrepen als een verdediging van de eigen positie van één juridisch-politieke kliek. Nu, ondanks de hiervoor genoemde goede voornemens en plannen, ook politici zich tegen de rechtsstaat keren, ministers noodwetgeving willen invoeren waarvoor geen juridische basis is en de wet naast zich neerleggen,³ loopt de rechterlijke macht gevaar te worden gemarginaliseerd en te worden weggezet als onderdeel van een elite. In tijden waarin autocratie dreigt, zullen wetsvoorstellen die minder politieke sturing en minder invloed van de minister van Justitie en Veiligheid op

¹ J.E. Soeharno, N. Graaf & J. Uzman (red.), *Constitutionele waarborgen. De Raad voor de rechtspraak en rechterlijke onafhankelijkheid*, Den Haag: Boom Juridisch 2024.

² *Kamerstukken I* 2024/25, 29 279, AB, noot 15. Overigens, ook de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak besteedde in zijn nieuwjaarstoespraak aandacht aan deze thematiek.

³ De minister van Asiel en Migratie weigerde in februari 2026 cijfers bekend te maken waartoe zij wel verplicht is.

de rechtspraak tot doel hebben tot weinig publiek enthousiasme leiden. Autocraten zijn daadkrachtig. In de autocratenwereld zijn wetten populair die de rechter inperken, onwelgevallige rechterlijke uitspraken tenietdoen, het mogelijk maken om rechters te ontslaan en de weg vrij maken om mensen met een onafhankelijke geest te passeren bij benoemingen tot rechter.

Wat te doen?

Constitutionele en institutionele verankering van de onafhankelijkheid van de rechter is niet genoeg. Om het normatieve fundament van de democratische rechtsstaat veilig te stellen is het ook nodig dat de voedingsbodem van het anti-onafhankelijkheidsdenken binnen de samenleving aandacht krijgt. In een democratie is de bevolking per definitie belangrijk. De democratische rechtsstaat is in gevaar als een groot deel van de bevolking niet (meer) gelooft in het belang daarvan. Dus, steek energie in die bevolking, zodat enthousiasme voor de onafhankelijke rechter wordt gewekt.

Tegenspraak en tegendaad van de rechter dienen te worden gedemonstreerd, in woorden en daden. Dat kan niet zonder concrete voorbeelden, positieve voorbeelden van actieve onafhankelijke rechters, die in Nederland en daarbuiten, in het verleden en het heden, kunnen worden aangetroffen. Een onafhankelijke geest van rechters, blijkend uit kritiek op wetten, de interpretatie of de uitvoering ervan, komt soms tot uiting in vonnissen of uitspraken. Zo staan tegenover nationaalsocialistische rechters tijdens de Duitse bezetting van Nederland rechters die in dezelfde periode hun rug recht hielden. De voorbeelden zijn weliswaar schaars, maar ten tijde van de bezetting zijn vonnissen

gewezen en uitspraken gedaan die de wetgeving van de bezetter omzeilden.⁴

Recente voorbeelden zullen wellicht de meeste overtuigingskracht hebben. Voorbeelden van rechters die recht spreken waarin hun kritiek op bestaande wetten of de uitvoering ervan tot uiting komt door een autonome uitleg van de wet. Er bestaan vonnissen en casus waaruit duidelijk wordt hoe onafhankelijkheid gestalte krijgt in de rechtspraak. Zo bracht de affaire met de kinderopvangtoeslag rechters van de rechtbank Rotterdam in beweging om zich in hun uitspraken en anderszins te keren tegen de rechtspraak van het appelcollege. En, eerder al, legden ook rechters van de rechtbanken Den Haag, Assen, Almelo, Roermond en Middelburg het wettelijk stelsel veel minder streng uit dan de Belastingdienst.⁵ Mensen die zich door deze en andere uitspraken gesteund weten, kunnen hierover bevraagd worden. Ik lees de interviews met die blijde burgers te zijner tijd graag.

Mijn oproep aan rechters, voorlichters, wetenschappers en journalisten: communiceer en leg uit. Expliciteer en concretiseer waartoe de onafhankelijkheid van de rechter dient, namelijk het waarborgen van een eerlijk proces. Dat kan aan de hand van afschrikwekkende voorbeelden van schendingen van de rechtsstatelijke norm van

⁴ Zie o.a. D. Venema, *Rechters in oorlogstijd. De confrontatie van de Nederlandse rechterlijke macht met nationaal-socialisme en bezetting* (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom juridisch 2007 en H.L.C. Hermans, *Om des gewetens wille. De geschiedenis van een arrest in oorlogstijd*, Leeuwarden: Friese Pers Boekerij 2003.

⁵ A. Bazuin e.a., *Recht vinden bij de rechtbank. Lessen uit de kinderopvangtoeslagenaffaire*, rapport Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken 2021, m.n. p. 29-31.

onafhankelijkheid uit het verleden of van elders. Maar beter nog, verzamel en presenteer hedendaagse voorbeelden van autonome rechtspraak op alle rechtsgebieden en benoem de positieve gevolgen ervan voor individuele burgers en de samenleving. Laat zien dat de rechter een reële tegenkracht en tegenmacht is. Ga op zoek en stel een catalogus van casus samen. Put daaruit, ook om de voorstellen voor de versterking van de onafhankelijkheid van de rechter toe te lichten. Bericht daar over! Opdat mensen begrijpen wat het concrete belang is voor hen van rechtspraak door onafhankelijke rechters.

De hindernisbaan naar rechtshulp vinden

Quirine Eijkman, Esther van Eijk en Majda Lamkaddem

Inleiding

Voor het verkrijgen van toegang tot het recht hebben veel mensen juridische ondersteuning nodig. In Nederland is dit georganiseerd in zelfhulp op basis van gevalideerde (online) informatie (nulde lijns rechtshulp), persoonlijke informatie en laagdrempelig (gratis) advies (eerstelijns rechtshulp) en vertegenwoordiging in onderhandeling en geschilbeslechting (tweedelijns rechtshulp). Een van de obstakels die rechtzoekenden bij (juridische) problemen tegenkomen, is het vinden van de weg naar (rechts)hulp. De hulp kan weliswaar aanwezig zijn, maar kunnen mensen hun recht vinden en zo ja, hoe? Wat als je in een dunbevolkt gebied woont, is rechtshulp dan goed te bereiken? En waar in de ‘lokettenjungle’ moet je zijn?¹

In dit artikel staan we stil bij een belangrijk voorportaal van de rechtspraak, namelijk de nulde- en eerstelijns rechtshulp. Op basis van eigen en door anderen verricht onderzoek bespreken wij de organisatie en toegankelijkheid van (eerstelijns) rechtshulp en niet-gebruik van rechtshulp. Ook gaan we in op de vraag hoe rechtzoekenden in Nederland goed of beter bediend kunnen worden.

De organisatie en toegankelijkheid van rechtshulp

Uit de Geschilbeslechtingdelta² van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (WODC) blijkt dat ruim de helft van de ondervraagde volwassen Nederlanders (61 procent) in de voorafgaande vijf jaar ten minste één civiel- of bestuursrechtelijk probleem heeft ervaren.³ De vraag is of iemand met een juridisch probleem vervolgens ook actie onderneemt; informatie of hulp zoekt en vindt. Ook is het de vraag of, als iemand probeert een juridisch probleem zelf of met behulp van een derde op te lossen, de beschikbare (rechts)hulp aansluit bij wat deze rechtzoekende wil of nodig heeft.⁴

¹ ‘Onderzoek: aanbod sociaaljuridische ondersteuning ‘een lokettenjungle’, Divosa, 20 november 2023.

² De Geschilbeslechtingdelta is een belangrijke informatiebron over de toegankelijkheid van rechtshulp die sinds 2003 eens per vijf jaar een cijfermatig overzicht biedt van juridische problemen onder Nederlandse burgers, hun gebruik van (rechts)hulp en het verloop van deze problemen. De Geschilbeslechtingdelta in deze bijdrage gaat voornamelijk over de periode 2015-2019 en 2020-2024.

³ Hoekstra e.a. 2026, p. 43.

⁴ Eijkman & Van Eijk 2024.

Nuldelijns rechtshulp kan op papier goed georganiseerd zijn, maar in de praktijk lijkt het voor veel mensen lastig om de weg te vinden naar bijvoorbeeld de website Rechtswijzer.nl of de website van Het Juridisch Loket. De mogelijkheden voor eerstelijns rechtshulp, anders dan gefinancierde rechtsbijstand, zijn in de praktijk bescheiden en regionaal niet gelijk verdeeld. Deze rechtshulp is lokaal georganiseerd en versnipperd, en soms afhankelijk van het inkomensniveau van rechtzoekenden. In dat laatste geval wordt de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) en de bijbehorende inkomensgrens gehanteerd. De redenatie achter deze toets is dat burgers met een inkomen en vermogen boven de Wrb-grens zich bijvoorbeeld wenden tot hun rechtsbijstandsverzekeraar⁵ of hulpverlener. Burgers met een inkomen en vermogen onder deze grens zijn gesubsidieerde rechtsbijstandsgerechtigden – ongeveer een derde van alle Nederlanders.⁶ Zij kunnen zich wenden tot de gratis eerstelijns rechtshulp voor informatie en ondersteuning, en eventueel doorverwijzing naar de tweede lijn (de advocatuur of een mediator). Deze hulp is zowel landelijk als lokaal georganiseerd.

Op landelijk niveau speelt het Juridisch Loket een centrale rol in het verlenen van eerstelijns rechtshulp. Via een landelijk dekkend netwerk van zo'n 30 vestigingen, 26 servicepunten, een gratis telefoonlijn en de website is hun bereik toegenomen in de afgelopen jaren.⁷ Daarnaast bestaat er op lokaal niveau een verscheidenheid aan (vrijwilligers)organisaties die diverse vormen van rechtshulp aanbieden. Zo zijn er sociaal raadslieden aanwezig in ongeveer de helft van de 342 Nederlandse gemeenten, al dan niet herkenbaar aan deze beroepsnaam.⁸ Verder zijn er lokale rechtswinkels, hulppunten, spreekuren in bibliotheken, schuldhulpmaatjes en papieren brigades actief, veelal bemenst door vrijwilligers, met en zonder juridische achtergrond.

In verschillende, vaak grotere gemeenten bieden ook buurt- of wijkteams sociaaljuridische ondersteuning aan, naast hulp op het gebied van jeugd, zorg en welzijn. Echter, op lokaal niveau is het onderscheid tussen sociale en juridische hulp niet altijd even duidelijk, deels door de welbekende samenhang tussen problemen in het sociale en juridische domein, maar dit komt ook voort uit hoe de hulp lokaal is georganiseerd. In de ene gemeente is duidelijk hoe en waar sociaaljuridische dienstverlening wordt aangeboden, in andere gemeenten is dit niet altijd duidelijk.⁹ Het sociaal domein en de rechtshulp komen in de uitvoering op lokaal niveau vaak samen.

⁵ Ruim 40 procent van de Nederlandse huishoudens heeft een rechtsbijstandsverzekeraar afgesloten (Van Bergen, Roest & Winter 2024, p. 5).

⁶ Van Gammeren-Zoetewij, Peters & Verdonshot 2024, p. 5.

⁷ Het budget voor 2026 van het Juridisch Loket is 57,6 miljoen euro en het budget van de Raad voor Rechtsbijstand is 36,8 miljoen euro. Voor toevoegingen rechtsbijstand is 624 miljoen euro begroot (Juridisch Loket 2025; Rijksbegroting 2025).

⁸ Investico 2025; 'Toegang tot rechtshulp', sociaalwerknederland.nl.

⁹ Lamkaddem, Van Eijk & Eijkman 2024; Significant Public 2023. De website sociaaljuridischekaart.nl is ontwikkeld als hulpmiddel voor professionals om snel het aanbod aan sociaaljuridische ondersteuning te vinden.

rechtstreeks 1/2026 De hindernisbaan naar rechtshulp vinden

Daarom is het ingewikkeld om erachter te komen in hoeverre (rechts)hulp in heel Nederland toegankelijk is voor iedereen. Niet alleen vanwege de voornoemde versnippering, maar ook omdat de behoefte van burgers in veel gevallen complex van aard is en regelmatig meer dan alleen een juridische vraag omvat.¹⁰ Het tekort aan rechtshulp voor EU-arbeidsmigranten in sommige regio's maakt bijvoorbeeld pijnlijk duidelijk hoe belangrijk een goed functionerend stelsel van juridische ondersteuning is.¹¹ Ook van twee andere kwetsbare groepen in ons land, namelijk asielzoekers en ongedocumenteerden, is bekend dat ze niet alleen kwetsbaar zijn maar ook in sterke mate afhankelijk van rechtshulp.¹² De door bezuinigingen ingegeven afbouw van individuele juridische begeleiding aan asielzoekers door VluchtelingenWerk Nederland¹³ en het afschaffen van de financiering van de Landelijke Vreemdelingen Voorziening (ook wel bekend als bed-bad-broodregeling) in 2025, maakt het voor deze groepen nog moeilijker om hun rechten te kennen en te doen gelden, en (al dan niet succesvol) door het rechtssysteem heen te navigeren. Zonder inspanningen van (betaalde en onbetaalde) rechtshulpverleners en belangenbehartigers weten zij vaak niet wat hun rechten zijn, laat staan hoe zij hun rechten kunnen verdedigen of verwezenlijken.

Kortom, als er te veel drempels zijn op de weg naar laagdrempelige (rechts)hulp of gesubsidieerde rechtsbijstand, komen mensen niet altijd vanzelf bij een (rechts)hulpverlener, advocaat of notaris, laat staan bij een rechter. Een goede infrastructuur van rechtshulp is onmisbaar voor een landelijk dekkend systeem van toegang tot het recht, vooral voor de borging van rechtsbescherming, zo concludeerde ook de Staatscommissie rechtsstaat in haar eindrapport.¹⁴

Niet-gebruik van (rechts)hulp

Hoe zit het dan met het niet-gebruik van (rechts)hulp? Uit de Geschilbeslechtingsdelta blijkt dat ongeveer de helft van de volwassen Nederlanders die ten minste één civiel- of bestuursrechtelijk probleem in de afgelopen vijf jaar hebben gehad, zelf actie onderneemt, en dat dit aantal (ten opzichte van de vorige meeting) is gedaald: van 49 procent in 2019 naar 44 procent in 2024.¹⁵ Het aantal Nederlanders dat een vorm van (rechts)hulp gebruikt, fluctueert: van 46 procent in 2009, 38 procent in 2019 naar 44 procent in 2024.¹⁶ Het aantal personen dat een beroep instelt bij een rechtbank is stabiel gebleven: zowel in 2019 als in 2024 was dit gedaald naar drie procent, ten opzichte van 2003, toen dit nog zes procent betrof.¹⁷ Hoewel er verschillende mogelijke verklaringen zijn voor deze

¹⁰ Lamkaddem, Van Eijk & Eijkman 2024.

¹¹ Aanjaagteam Roemers 2020.

¹² Geertsema e.a. 2021; Van Geel & Van Eijk 2025.

¹³ De door het vorige kabinet voorstelde beperking van de rol van VluchtelingenWerk Nederland en bijbehorende financiering lijkt met het nieuwe coalitieakkoord van 30 januari 2026 te worden teruggedraaid (Kabinetsformatie2025.nl).

¹⁴ Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. xi.

¹⁵ Hoekstra e.a. 2026, p. 98.

¹⁶ Hoekstra e.a. 2026, p. 98.

¹⁷ Hoekstra e.a. 2026, p. 117-118; overigens heeft de coronapandemie daar weinig invloed op gehad (p. 36-37).

cijfers en lang niet alle juridische problemen (rechts)hulp nodig hebben, laat het onverlet dat een behoorlijke groep burgers de weg naar rechts(hulp) maar moeilijk lijkt te kunnen vinden.

Vanuit een politiek en maatschappelijk perspectief is er steeds meer aandacht voor het doorgronden van de (on)toegankelijkheid van recht en het rechtsplegingsstelsel. Zo zijn er verdiepende studies in opdracht van het WODC uitgevoerd op basis van de verzamelde data uit de Geschilbeslechtingsdelta's over specifieke vraagstukken en segmenten uit de populatie rechtzoekenden. Meerdere studies hebben zich gebogen over de groep niet-gebruikers, oftewel burgers met een juridisch probleem die hiervoor geen hulp hebben gebruikt.¹⁸ Niet-gebruikers die onder de gesubsidieerde rechtsbijstand vallen, blijken minder vaak in actie te komen (inclusief het zoeken van rechtshulp), ten opzichte van rechtzoekenden die beschikken over een rechtsbijstandsverzekering of een vakbondslidmaatschap.¹⁹ Een ander opvallende bevinding is dat burgers vaker geen hulp zoeken als de burger tegenover de overheid staat, dan wanneer de tegenpartij een particulier is.²⁰

Redenen voor geen actie ondernemen bij juridische problemen, en dus ook geen rechtshulp zoeken, zijn in de genoemde studies voornamelijk kwantitatief onderzocht. De laatste WODC-survey uit 2024 en de een na laatste uit 2019, alsmede de daarbijbehorende data-analyse uit 2023, focussen op de rol van sociaal-demografische en economische kenmerken van de respondenten, en op de kenmerken van het juridische probleem, zoals ervaren ernst of financieel belang. Dit leverde belangrijke inzichten op, maar wat nog slechts mondjesmaat aan het licht komt, is empirisch inzicht in de kenmerken van het (hulp)aanbod en de mate waarin het organisatieaanbod in Nederland aansluit bij de behoeften van de rechtzoekenden. Wij gaan hier in samenwerking met de Stichting Onderzoek Rechtspleging verder onderzoek naar doen.²¹

Hoe dan wel?

De vraag is hoe rechtzoekenden in Nederland dan goed of beter bediend kunnen worden, met andere woorden: hoe kan het wel? Immers, de aanbodkant en mate van aansluiting op de behoeften van de rechtzoekenden kunnen ook een belangrijke rol spelen in het wel of niet gebruiken van rechtshulp bij een (juridische) procedure.²² Uit een recent onderzoek in een Rotterdamse wijk met relatief veel kwetsbare bewoners blijkt onder andere dat toegang tot rechtshulp wordt belemmerd door een combinatie van factoren, waaronder gezondheidsklachten, taalbarrières, gebrek aan kennis en vertrouwen, angst, en het ontbreken van een ondersteunend netwerk. Dit zorgt ervoor dat veel mensen geen rechtshulp zoeken, of na de eerste stappen afhaken, zelfs als ze weten dat ze mogelijk in hun

¹⁸ Hoekstra & Teeuwen 2023; Ter Voert & Klein Haarhuis 2015. Voor meer informatie zie ook Hoekstra e.a. 2026.

¹⁹ Hoekstra & Teeuwen 2023.

²⁰ Ter Voert & Klein Haarhuis 2015; Hoekstra e.a. 2026.

²¹ Onderzoeksproject 'Sociaaljuridische dienstverlening in de gemeente', Hogeschool Utrecht.

²² Staatscommissie rechtsstaat 2024; Verhoeven 2023.

rechtstreeks 1/2026 De hindernisbaan naar rechtshulp vinden

recht staan.²³ Het onderzoeksrapport pleit voor een meer toegankelijke en mensgerichte aanpak, waarbij juridische dienstverleners samenwerken met andere sectoren, zoals de UWV, woningbouwcorporaties, of gezondheids- en welzijnsorganisaties. Inspiratie kan worden geput uit modellen zoals *'health justice partnerships'* in het Verenigd Koninkrijk of de zogenoemde huizen van het recht.²⁴ Daarnaast adviseren de onderzoekers rechtshulpverleners hun (fysieke) zichtbaarheid in de wijk te versterken en (nog meer) aan te sluiten bij de behoeften van kwetsbare rechtzoekenden door bijvoorbeeld ondersteuning in meerdere talen en hulp bij digitale zaken aan te bieden.

Binnen het Juridisch Loket en de rechtspraak is er zeker ook aandacht voor toegankelijkheid en oplossingsgerichtheid in relatie tot (rechts)hulp. Dit komt tot uiting door het bestaande systeem anders of innovatiever in te richten. Door bijvoorbeeld in te zetten op mensgerichte communicatie, een toegankelijker website, de inzet van rechtshulpverleners van Midden- of Oost-Europese herkomst,²⁵ schuldfunctionarissen bij rechtbanken aan te stellen, de (fysieke) zichtbaarheid bij de zogenoemde wijkrechtbanken te verbeteren, de website voorRecht-rechtspraak.nl, online platforms, chatbots en nog veel meer. Toch zijn deze hoopvolle innovatieprojecten, zoals ze deels in het jaarplan 2026 van de Rechtspraak worden bestempeld,²⁶ redelijk beperkt in omvang en is het de vraag in hoeverre ze leiden tot structurele veranderingen in relatie tot het 'toegang tot het recht'-aanbod voor groepen mensen die moeite hebben de weg naar (rechts)hulp te vinden.

Ter illustratie hoe uitdagend dit kan zijn noemen we het voorbeeld van de zogenoemde regelrechter. Sinds 2025 biedt de regelrechter laagdrempelige toegang tot de kantonrechter, maar daarvoor moet de rechtzoekende wel verschillende stappen zetten. Het begint met het vinden van de website van de Rechtspraak of het Juridisch Loket. Vervolgens dient de rechtzoekende de zeven stappen te snappen en te doorlopen, bijvoorbeeld door in te schatten of het conflict meer dan 5.000 euro kost (tenzij het een (ex)werkgever betreft). Daarna dient een acht pagina's tellend pdf-formulier te worden ingevuld, eventueel met hulp van familie, een bekende of het Juridisch Loket, het griffierecht uitgevogeld en betaald, en – indien nodig – zelf een kosteloze tolk aangevraagd. Ook moet de rechtzoekende lastige vragen doorgronden, zoals 'Wilt u de andere partij meteen kunnen dwingen om aan de beslissing te voldoen?'²⁷ Uiteraard kan een rechtzoekende – mits die onder de Wrb-inkomensgrens valt – hierbij ondersteund worden door het Juridisch Loket, maar dit neemt niet weg dat de weg naar de regelrechter op dit moment nog ingewikkeld is.

²³ Stichting de Verre Bergen 2025.

²⁴ 'Health Justice Partnerships', University College London, zie ook Hartendorp, Haricharan & Lubbers 2022 en Westerveld 2025.

²⁵ 'Juridisch Loket verbetert rechtspositie arbeidsmigranten', Het Juridisch Loket, 2 mei 2025.

²⁶ Rechtspraak 2026.

²⁷ De introductie van die vraag luidt: 'Als de regelrechter uitspraak heeft gedaan, dan kunnen de partijen soms in hoger beroep gaan. Een andere rechter kijkt dan opnieuw naar uw zaak. In de tussentijd hoeven de partijen niet meteen te voldoen aan de beslissing van de regelrechter. U kunt de andere partij daar dan ook niet toe dwingen. Wilt u dat wel meteen kunnen doen? Geef dat dan hieronder aan' ('Naar de regelrechter', Rechtspraak.nl); zie ook Rechtspraak 2026.

Lokale, laagdrempelige en mensgerichte (rechts)hulp in heel Nederland

Het experiment met de regelrechter bevat veelbelovende elementen, zoals de mondelinge behandeling van een zaak, het feit dat het relatief goedkoop is, minder papierwerk vereist en de betrokken kantonrechter bemiddelt dan wel snel een uitspraak doet. Tegelijkertijd is het experiment slechts tijdelijk beschikbaar, voor een beperkte hoeveelheid zaken, en zal de drempel voor een deel van de rechtzoekenden vermoedelijk nog (te) hoog blijven. Het vinden van de onlinepagina, doorklikken, snappen wat er van je gevraagd wordt, het invullen van een formulier, mogelijke (rechts)hulp organiseren, et cetera, is voor een bepaalde groep mensen (te) veel gevraagd. Het goed bedienen van verschillende groepen rechtzoekenden vraagt de inzet van uiteenlopende middelen en partijen, maar ook mensen die zelfredzaam genoeg zijn om zelf door te pakken of zich telkens weer te laten doorverwijzen.²⁸ Een sterker functionerend landelijk dekkend netwerk van lokale, laagdrempelige en mensgerichte (rechts)hulp zou veel van de hier genoemde hindernissen, die rechtzoekenden op hun pad vinden, wegnemen.

Sinds augustus 2025 is Lilian Marijnissen als kwartiermaker de mogelijkheden voor een landelijk netwerk van sociaaljuridische hulpverlening aan het verkennen. Uiteindelijk zal het de vraag zijn in hoeverre de adviezen van het team van de kwartiermaker opgevolgd worden. Al jaren wordt in discussies over de innovatie van rechtspleging of maatschappelijk effectieve rechtspraak erkend dat een deel van de mensen die (rechts)hulp zoekt een hindernisbaan moeten trotseren om de weg naar het recht te vinden. De weinigen die bij de rechter aankomen moeten vanzelfsprekend ook goed geholpen of doorverwezen worden, maar het is niet vanzelfsprekend dat een rechtzoekende de (start van de) hindernisbaan weet te bereiken. Maar zelfs als zij of hij het startschot hoort, is er heel wat nodig om door te lopen naar de eindstreep en in dit geval het huis van Vrouwe Justitia te betreden.

Vanuit het perspectief van een rechtzoekende, in het bijzonder een kwetsbare burger, is de focus op laagdrempelige kosteloze (rechts)hulp, lokale structurele samenwerking tussen het sociale en juridische domein, én differentiatie in het aanbod, zoals ondersteuning in verschillende talen en bij (digitale) vaardigheden, fysieke bereikbaarheid, en specialistische kennis, cruciaal voor de toegang tot haar of zijn recht.

Literatuur

Aanjaagteam Roemers 2020

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers: Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*, 30 oktober 2020.

Van Bergen, Roest & Winter 2024

E. van Bergen, S. Roest & H. Winter, *Verzekarend van een vrije keuze: Verkenning van het vrije keuzerecht van rechtsbijstandsverzekerden en de toegang tot het recht*, Groningen/ Den Haag: Pro Facto/WODC 2024.

²⁸ WRR 2023.

rechtstreeks 1/2026 De hindernisbaan naar rechtshulp vinden

Eijkman & Van Eijk 2024

Q.A.M. Eijkman & E. van Eijk, 'Onderzoek naar toegankelijke (rechts)hulp: Een versterking van de rechtsstaat?', *Justitiële Verkenningen* 2024, nr. 3, p. 25-36.

Van Gammeren-Zoetewij, Peters & Verdonschot 2024

M. van Gammeren-Zoetewij, S.L. Peters & J.H. Verdonschot, *Lagere middeninkomens: onzeker recht op rechtsbijstand. Inzicht in bewegingen door de Wrb-grens*, Kenniscentrum Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2024.

Van Geel & Van Eijk 2024

J. van Geel & E. van Eijk, *Als ik vastloop, loop jij dan mee? Een onderzoek naar vastlopende casuïstiek in de LVV Amsterdam*, Human Rights Initiatives/Regiegroep Ongedocumenteerden Amsterdam 2024.

Geertsema e.a. 2021

K. Geertsema e.a., 'Ongezien onrecht in het Vreemdelingenrecht', *Nederlands Juristenblad* 2021, p. 1046-53.

Hartendorp, Haricharan & Lubbers 2022

R. Hartendorp, P. Haricharan & T. Lubbers, *Voorportalen voor burgers en kleine ondernemingen*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

Hoekstra e.a. 2026

M.S. Hoekstra e.a., *Geschildbeslechtingdelta burgers 2024. (Potentieel) juridische problemen van burgers in de periode 2020-2024 (Cahier 2026-3)*, Den Haag: WODC 2026.

Hoekstra & Teeuwen 2023

M.S. Hoekstra & G. Teeuwen, *Drempels in de toegang tot het recht (Cahier 2023-6)*, Den Haag: WODC 2023.

Investico 2025

'Gaten in de Rechtsbescherming', Masterclass Onderzoeksjournalistiek van Onderzoek platform Investico & De Groene Amsterdammer, 13 maart 2025.

Juridisch Loket 2025

Het Juridisch Loket, Jaarverslag 2024, Utrecht: Stichting het Juridisch Loket 2025.

Lamkaddem, Van Eijk & Eijkman 2024

M. Lamkaddem, E. van Eijk & Q.A.M. Eijkman, *Eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning in Nederland. Aansluiting tussen behoeften van inwoners en aanbod in gemeenten*, Utrecht: Hogeschool Utrecht 2024.

Rechtspraak 2026

Rechtspraak, Rechtspraak Jaarplan 2026, januari 2026.

Rijksbegroting 2025

Rijksbegroting VI Justitie en Veiligheid 2025, 3.2 Artikel 32. Rechtspleging en rechtsbijstand | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid, geraadpleegd 13 januari 2026.

Significant Public 2023

Significant Public, *Inventarisatie eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning. Een landelijke inventarisatie*, Utrecht: Significant Public 2023.

Staatscommissie rechtsstaat 2024

Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, Den Haag: Staatscommissie rechtsstaat 2024.

Stichting de Verre Bergen 2025

Stichting de Verre Bergen, *Juridische problemen van Rotterdammers in kwetsbare posities*, Rotterdam: Stichting de Verre Bergen 2025.

Verbeek-Oudijk e.a. 2023

D. Verbeek-Oudijk e.a. (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen: Stand van Nederland 2023*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2023.

Verhoeven e.a. 2023

W.J. Verhoeven e.a., *Rechtsbijstandsverlening in kinderopvangtoeslagzaken. De doorwerking van de zelfredzaamheidstoets in bezwaarprocedures tegen de Belastingdienst over kinderopvangtoeslagzaken tussen 2011-2021*, Den Haag: WODC 2023.

Westerveld 2025

M. Westerveld, *Toegang tot het recht in een democratische rechtsstaat*, Den Haag: Boom juridisch 2025.

Ter Voert & Hoekstra 2020

M.J. ter Voert & M.S. Hoekstra, *Geschildbeslechtingsdelta 2019. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers (Cahier 2020-18)*, Den Haag: WODC 2020.

Ter Voert & Klein Haarhuis 2015

M.J. Ter Voert & C. Klein Haarhuis, *Rechtshulp gemist? (Cahier 2015-5)*, Den Haag: WODC 2015.

WRR 2023

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Grip: Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*, Den Haag: WRR 2023.

Het recht als struikelblok bij problematische schulden

Nadja Jungmann

Het recht gaat uit van op het eerste gezicht eenvoudige principes. Wie een dagvaarding ontvangt, verschijnt op zitting. Wie het niet eens is met een vordering of beschuldiging, voert verweer. Wat juridisch eenvoudig lijkt, blijkt in de praktijk voor veel rechtzoekenden allerm minst vanzelfsprekend. Het recht en de rechtspraak doen een groot beroep op het vermogen van burgers om post te openen, informatie te begrijpen, termijnen te bewaken, stukken te verzamelen, digitaal te handelen, op zitting te verschijnen en daar onder spanning helder het woord te voeren.

Voor rechtzoekenden met problematische schulden zijn deze inspanningen vaak te veel gevraagd. Voor een substantieel deel van hen geldt dat zij leven in chronische stress, zich schamen voor hun situatie, de post niet meer openen, afspraken missen en steeds minder grip ervaren. Dat is niet alleen een sociaal of financieel probleem, maar ook een juridisch probleem, omdat het direct doorwerkt op hun vermogen om een beroep te doen op het recht of om zich te verweren.¹

De centrale these van deze bijdrage luidt dat problematische schulden de materiële toegang tot het recht voor een aanzienlijke groep rechtzoekenden belemmert. In deze bijdrage staat daarom de vraag centraal in hoeverre het recht een struikelblok vormt voor rechtzoekenden met problematische schulden. Meer in het bijzonder wordt ingegaan op drie samenhangende vragen: welke problemen ondervinden zij bij het voeren van juridische procedures en in hun contacten met de rechtspraak? In hoeverre is het rechtssysteem erop toegerust om deze groep goed te bedienen? En hoe kan binnen de rechtspraak beter rekening worden gehouden met de specifieke behoeften van rechtzoekenden voor wie het recht als gevolg van de schuldenproblematiek een struikelblok is?

Problemen van rechtzoekenden met (problematische) schulden

Een op de drie huishoudens (32%) heeft moeite om rond te komen.² Krap tien procent van de huishoudens (8,6%) heeft geregistreerde problematische schulden. Dit komt neer op ruim 700.000 huishoudens.³ De problematiek is niet alleen omvangrijk maar ook persistent.⁴ Voor ongeveer twee derde van deze

¹ Jungmann, Wesdorp & Madern 2020; Mullainathan & Shafir 2013.

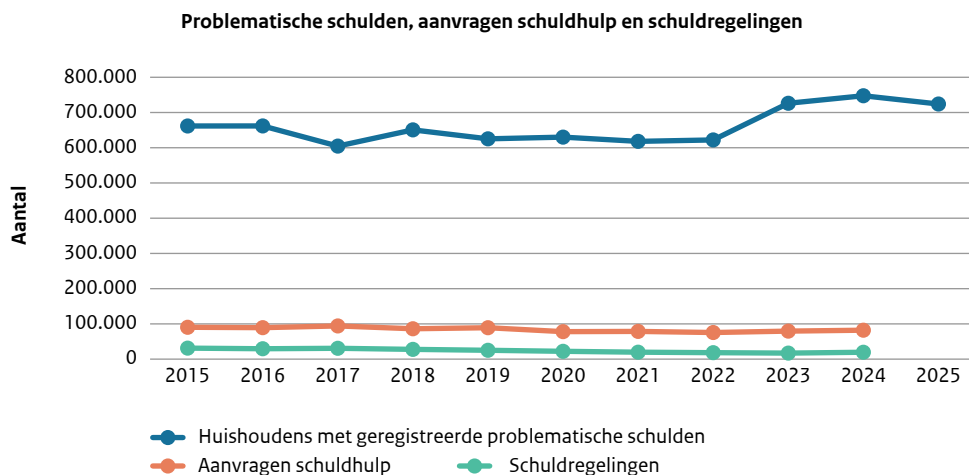
² Van den Enden & Veerman 2024, p. 21; CBS Dashboard Schuldenproblematiek in beeld, CBS.nl, 2026.

³ Dashboard Schuldenproblematiek in beeld, CBS.nl, 2026.

⁴ Werkgroep IBO Problematische schulden 2024; Moerman & Jungmann 2023, p. 48-49.

huishoudens duurt de situatie al minimaal drie jaar aaneengesloten.⁵ Onderzoek wijst bovendien uit dat op het moment dat een huishouden zich meldt bij de gemeentelijke schuldhulpverlening de oudste vordering gemiddeld al acht jaar oud is.⁶ Ondanks de ruime toegang doet jaarlijks slechts een tiende van alle debiteuren met geregistreerde problematische schulden een beroep op gemeentelijke schuldhulpverlening.⁷ Afgezet tegen alle debiteuren met geregistreerde problematische schulden heeft nog geen 5 procent van de groep met problematische schulden dankzij een minnelijke of wettelijke schuldregeling zicht op een schuldvrije toekomst. Onderzoek naar de maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek toont aan dat het voortduren ervan jaarlijks ten minste 8,5 miljard euro kost.⁸

Figuur 1 illustreert het verschil tussen omvang, hulpvraag en gerealiseerde regelingen.



Figuur 1. Overzicht van het aantal huishoudens met geregistreerde problematische schulden (CBS),⁹ het aantal huishoudens dat jaarlijks een beroep doet op schuldhulpverlening (NVVK)¹⁰ en het aantal schuldregelingen die onder toezicht van gemeenten en de rechterlijke macht¹¹ worden opgestart.¹²

⁵ Dashboard Schuldenproblematiek in beeld, CBS.nl, 2026.

⁶ Jungmann e.a. 2025, p. 10.

⁷ NVVK, Jaarverslag 2024; CBS Statline, Schuldhulpverlening door gemeenten.

⁸ Jungmann e.a. 2024.

⁹ Dashboard Schuldenproblematiek in beeld, CBS.nl, 2026.

¹⁰ NVVK jaarverslagen 2015-2025.

¹¹ Bureau Wsnp 2025.

¹² Over 2025 is alleen het aantal huishoudens met problematische schulden bekend. Er zijn nog geen cijfers beschikbaar over het aantal aanmeldingen en het totaal aantal minnelijke en wettelijke schuldregelingen.

Schulden werken door op functioneren en gezondheid

Voor een substantieel deel van de debiteuren met problematische schulden geldt dat de aanhoudende geldzorgen een zware wissel trekken op gedrag en gezondheid.¹³ Op gedragsniveau geldt dat chronische geldstress de beschikbaarheid van executieve functies vermindert: informatie verwerken en onthouden, impulsen onderdrukken, plannen, schakelen en deadlines halen.¹⁴ Oftewel allemaal zaken die onontbeerlijk zijn als je een beroep doet op het recht of je daartegen wilt verweren. Wat in de neuropsychologie wordt aangeduid als executieve functies sluit nauw aan bij wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid beleidsmatig heeft beschreven als doenvermogen.¹⁵ Aanhoudende stress is een medeveroorzaker van fysieke klachten zoals hoofdpijn, rugpijn, hart- en vaatziekten en overgewicht.¹⁶ Ook het mentale welzijn wordt aangetast: debiteuren die in de schulden komen, ontwikkelen drie jaar later drie tot vijf keer zo vaak een angststoornis of depressie.¹⁷ In ernstige gevallen leidt de mentale last tot suïcidale gevoelens.¹⁸

Cognitieve belemmeringen bij contact met de rechtspraak

De doorwerking van schulden ondermijnt het gedrag dat het recht juist van burgers vraagt. Veel voorkomende gevolgen zijn dat mensen brieven niet openmaken, stukken niet aanleveren, afspraken missen, het moeilijk vinden om consistente antwoorden te geven en/of vastlopen zodra er meerdere complexe handelingen nodig zijn. Daarmee ontstaat een fundamentele discrepantie tussen wat het recht van burgers vraagt en wat chronische geldstress in de hand werkt. De burger moet handelen, ordenen, anticiperen en reageren, precies op die punten waar schaarste en stress het functioneren ondermijnen. Het is van belang te begrijpen dat improductief gedrag zoals verstek laten gaan geen onwil of onverschilligheid is maar een gevolg van de situatie waar deze groep in verkeert.¹⁹

Financiële belemmeringen bij contact met de rechtspraak

Alhoewel Nederland een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kent, vormen kosten op meerdere manieren ook een belemmering voor de toegang tot het recht. Voor mensen met problematische schulden vormen vooral advocaatkosten, eventuele eigen bijdragen en griffierechten al snel een onoverkomelijke drempel, aangevuld met kosten die vaak buiten beeld blijven zoals uittreksels, vertalingen, deskundigenrapporten, reis- en communicatielasten.²⁰ In civiele procedures bestaat wel

¹³ Mullainathan & Shafir 2013; Jungmann, Wesdorp & Madern 2020, p. 23-45.

¹⁴ Jungmann, Wesdorp & Madern 2020, p. 23-45.

¹⁵ Bovens, Keizer & Tiemeijer 2017.

¹⁶ Turunen & Hiilamo 2014.

¹⁷ Ten Have e.a. 2021.

¹⁸ 113 Zelfmoordpreventie 2024.

¹⁹ Barkley 2012; Diamond 2013; Mullainathan & Shafir 2013; Werkgroep Raad voor de rechtspraak 2019; Jungmann, Wesdorp & Madern 2020.

²⁰ Raad voor de rechtspraak 2022.

een laag tarief voor onvermogenen, maar veel mensen weten dat niet of lopen vast op de bewijsvoering. Bovendien kan zelfs een relatief laag bedrag, zoals 93 euro, bij grote betalingsproblemen onbetaalbaar zijn.²¹

In deze context vormen de middeninkomens met schulden een specifieke aandachtsgroep. Zij hebben doorgaans geen recht op eerstelijnsadvies of gesubsidieerde rechtsbijstand. Tegelijkertijd beschikken ze als gevolg van hun betalingsverplichtingen feitelijk niet over de benodigde financiële ruimte om te procederen of zich te laten bijstaan. Op papier zijn zij te rijk voor ondersteuning, in de praktijk te arm om hun recht te halen. Voor de toegang tot het recht telt niet in de eerste plaats het bruto-inkomen maar vooral de reële bestedingsruimte.²²

Aandachtspunten in deze context zijn dat het sociaal raadsliedenwerk lokaal ongelijk is verdeeld en dat een deel van de gemeenten doelgroep- of inkomenscriteria stelt. Daarbij richten eerstelijns rechtshulpvoorzieningen zich doorgaans op privé- en sociaaljuridische kwesties; zakelijke geschillen en zaken die specialistische kennis of intensief procederen vereisen, worden veelal doorverwezen. Voor een betrouwbare schatting van de omvang van deze groep ontbreken geaggregeerde data; verder onderzoek – bijvoorbeeld via CBS-koppeling van schuldenregistraties aan inkomensgrenzen voor rechtsbijstand – is gewenst.

Naast feitelijke betalingsonmacht spelen ook cognitief-economische mechanismen een rol. Onderzoek laat zien dat financiële schaarste de mentale bandbreedte vernauwt en daarmee de kwaliteit van besluitvorming beïnvloedt.²³ Als gevolg hiervan overschatten mensen met schulden al snel de kosten van een procedure en onderschatten zij de kans op een gunstige uitkomst. In de gedragseconomie wordt dit fenomeen beschreven onder de noemer *loss aversion*: de mogelijke proceskostenveroordeling bij verlies weegt psychologisch zwaarder dan de potentiële winst bij succes, wat leidt tot vermijding, zelfs wanneer de juridische kansen objectief gezien gunstig zijn.²⁴ Verwant daaraan is het mechanisme van *temporal discounting*: bij schaarste wordt de toekomstige juridische winst die weken of maanden later kan worden geïncasseerd, sterk verdisconteerd ten opzichte van de directe en zekere kosten van het instellen van een procedure.²⁵ Hoe groter de financiële stress, hoe sterker dit effect. Het gevolg is dat mensen rationeel gemotiveerde, maar objectief gezien suboptimale keuzes maken die hun rechtspositie verder verzwakken.

²¹ Raad voor de rechtspraak 2022.

²² Raad voor de rechtspraak 2022; *Kamerstukken II* 2024-2025, 24 515, nr. 798.

²³ Mullainathan & Shafir 2013.

²⁴ Kahneman & Tversky 1979.

²⁵ Mullainathan & Shafir 2013.

Relationele belemmeringen bij contact met de rechtspraak

Toegang tot het recht is niet uitsluitend een kwestie van executief functioneren en financiële mogelijkheden. Het vertrouwen dat burgers hebben in instituties, en in het bijzonder in een rechtvaardige en onafhankelijke rechtsgang, speelt eveneens een belangrijke rol.²⁶ Voor burgers met problematische schulden is dat vertrouwen vaak beschadigd geraakt door eerdere systeemervaringen. Zij krijgen geregeld te maken met incasso, beslag en uitvoeringsinstanties die in hun beleving vooral druk opvoeren. In 2023 legden gerechtsdeurwaarders 321.000 keer beslag op inkomen of goederen.²⁷ Wie dergelijke ervaringen opstapelt, kan de stap naar de rechter op een later moment ook in andere kwesties steeds minder vanzelfsprekend vinden.²⁸ In het visiedocument dat de rechterlijke macht in 2019 opleverde staat in dit licht in de inleiding dat rechters ook zelf de nodige frustratie kunnen voelen dat een vonnis wijzen in deze zaken doorgaans de problemen alleen maar vergroot.²⁹

Deze ervaring werkt bij een deel door in het beeld dat deze groep heeft van de rechterlijke macht: de rechter is geen neutrale derde maar onderdeel van een systeem dat tegen hen werkt. Dat beeld hoeft juridisch niet juist te zijn om gedragsmatig wel degelijk effect te hebben. Wie de instituties niet (meer) ervaart als beschermend of eerlijk, is minder geneigd om zich tot die instituties te wenden. Dat geldt ook wanneer de rechter juist een corrigerende of beschermende rol zou kunnen vervullen.³⁰

Bij de impact van ervaringen met de rechterlijke macht is het van belang ook in ogenschouw te nemen dat veel debiteuren ook negatieve ervaringen hebben met overheidsinstanties zoals de Belastingdienst, het CAK, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), UWV of gemeentelijke uitvoeringsorganisaties. Bij het CJIB hebben mensen te maken met hoge verhogen en bij organisaties zoals waterschappen, gemeenten en de Belastingdienst met de overheidsvordering (vorderingen worden direct van hun bankrekening geïnd). Dit voedt wat in de literatuur wordt aangeduid als *institutional distrust*: een gegeneraliseerd wantrouwen dat niet beperkt blijft tot één instantie maar zich uitstrekt over het gehele overheidsdomein.³¹ De rechterlijke macht maakt, ook al vervult zij een wezenlijk andere rol dan uitvoeringsinstanties, in die beleving al snel deel uit van een bureaucratisch geheel dat de problemen die mensen hebben eerder versterkt dan oplost.

Het is analytisch van belang dit gedrag niet te framen als irrationeel of passief. Eerder is opgemerkt dat als mensen een beroep doen op schuldhulpverlening de oudste vordering dan gemiddeld al acht jaar oud is en dat twee derde van de groep met geregistreerde problematische schulden al drie jaar in die situatie verkeert. In de psychologie kan er in die context een proces op gang komen dat wordt

²⁶ Peeters e.a. 2021.

²⁷ KBvG 2024.

²⁸ Levi & Stoker 2000; Peeters e.a. 2021.

²⁹ Werkgroep schulden en rechtspraak 2019.

³⁰ Tyler 2006; Peeters e.a. 2021.

³¹ Tyler 2006; Levi & Stoker 2000.

aangeduid als *learned helplessness*: als mensen bij herhaling een gebrek aan controle ervaren, kan dat eraan bijdragen dat ze gaan denken dat handelen weinig oplevert en als gevolg daarvan steeds minder initiatief nemen.³² Zolang de rechterlijke macht in de beleving van mensen met (problematische) schulden deel uitmaakt van een systeem dat hun problemen vergroot of zelfs veroorzaakt, zal het verlagen van financiële of procedurele drempels alleen onvoldoende zijn om participatie te bevorderen.

Doorwerking voor, tijdens en na de zitting

De cognitieve, financiële en relationele belemmeringen manifesteren zich voor, tijdens en na de zitting. Voor de zitting kunnen rechtzoekenden moeite hebben om brieven te openen, de betekenis van stukken te begrijpen, tijdig hulp te organiseren en geld vrij te maken voor ondersteuning. Tijdens de zitting kan de stress ertoe leiden dat zij hun verhaal minder samenhangend presenteren, minder goed reageren op vragen en sneller instemmen met voorstellen waarvan de reikwijdte niet volledig wordt overzien. Na de zitting kunnen nieuwe termijnen, betalingsverplichtingen of bewijsopdrachten opnieuw teveel gevraagd zijn.

Voor mensen met schulden kan het recht in allerlei situaties een struikelblok vormen. Denk aan de werknemer die als gevolg van de geldstress slecht functioneert en in die dynamiek een vaststellingsovereenkomst tekent die niet voorziet in een ontslagvergoeding. Aan de ouder die in een vechtscheiding de kinderen veel minder ziet dan de omgangsregeling voorschrijft, maar geen geld heeft om daar een zaak van te maken of de huurder die als hij de borg niet terugkrijgt niet naar de rechter stapt omdat hij de rechterlijke macht vooral heeft ervaren als veroorzaker van problemen en niet als oplosser.

Toerusting van het rechtssysteem op problematische schulden

Schuldenproblematiek is dus veel meer dan een financieel probleem. Het is een factor die kan maken dat een debiteur formeel weliswaar toegang heeft tot het recht maar in de praktijk zich niet of nauwelijks verweert en ook zelf geen processen start. In de volgende paragrafen zijn de vier belangrijkste beperkingen van het systeem uitgewerkt.

Verkokering

Debiteuren hebben vaak meerdere problemen naast elkaar. De schuldenproblematiek manifesteert zich dan in meerdere rechtsgebieden tegelijk: civiel (incasso, huur, arbeidsrecht), bestuursrecht (toeslagen, uitkeringen, boetes CJIB) en soms straf. Het rechtssysteem behandelt deze zaken afzonderlijk, zonder coördinatiemechanisme. Een debiteur met vijf lopende procedures op drie rechtsgebieden heeft in elk daarvan een ander loket, een andere rechtsbijstandsregeling en een andere rechter die geen weet heeft van de overige procedures.³³ De rechtspraak heeft de schuldenfunctionaris geïntroduceerd. Deze is alleen betrokken bij dossiers waarin een vordering wordt vastgesteld terwijl schuldenproblematiek zich

³² Seligman 1975.

³³ Werkgroep schulden en rechtspraak 2019.

dus ook op andere plekken aandient. Daarbij zijn griffiemedewerkers niet opgeleid voor herkenning van schuldenproblematiek, stress-sensitieve communicatie of doorverwijzing.

Focus op formele inkomensgrenzen

Het rechtssysteem en haar voorzieningen koppelen de toegang nog te veel aan papieren draagkracht. Dit is een probleem omdat mensen met schulden op papier vaak een veel hogere draagkracht hebben dan feitelijk aan de orde is. Het gevolg is dat veel mensen tussen wal en schip vallen: zij verdienen formeel te veel voor gesubsidieerde rechtsbijstand, maar kunnen de werkelijke kosten van een proces niet dragen. De huidige inrichting sluit daarmee onvoldoende aan bij situaties waarin beslag, aflosingsverplichtingen of betalingsregelingen de netto bestedingsruimte feitelijk tot nul reduceren.³⁴

Verstekprocedure

De rechtspraak behandelt verstek als een neutrale procedurele keuze, terwijl het bij deze groep vaak een structureel gevolg is van de schuldenproblematiek zelf.³⁵ Er is geen mechanisme dat verstek bij schuldzaken onderscheidt van verstek in andere zaken. Het geeft ook geen aanleiding tot een andere procesbehandeling.

Beeldvorming

Als een rechter een vordering vaststelt, betekent dat voor de debiteur in veel gevallen dat de schuld daarna oploopt. De debiteur krijgt te maken met een kostenoploop terwijl hij of zij in acute betalings-onmacht verkeert. Een deel van zulke debiteuren trekt daar de conclusie uit dat de rechterlijke macht hen in problemen brengt. De rechtspraak is voor hen geen partij om hulp te zoeken. Dat de rechter bij het vaststellen van vorderingen een uitgebreide ambtshalve toets doet in het belang van de debiteur heeft het gros geen idee van.³⁶

Mogelijkheden om meer rekening te houden met problematische schulden

Het gegeven dat het recht voor mensen met problematische schulden een struikelblok kan vormen, betekent niet dat er gezocht moet worden naar manieren om mensen met schulden vrijheden te geven die anderen niet hebben. Het vraagt wel om een rechtspraak die in haar procedures, communicatie en bejegening meer en beter rekening houdt met de manier waarop schulden doorwerken op de zaken die door problematische schulden onder druk staan: handelen, begrijpen en vertrouwen.

Cognitieve aanpassingen

Het rekening houden met de cognitieve doorwerking van schulden is vermoedelijk de meest complexe opgave. De doorwerking van geldstress op executief functioneren laat zich niet eenvoudig compenseren; het gaat immers om een fysiologisch en psychologisch proces dat niet primair door

³⁴ Raad voor de rechtspraak 2022; *Kamerstukken II 2024-2025*, 24 515, nr. 798.

³⁵ Werkgroep schulden en rechtspraak 2019.

³⁶ Werkgroep schulden en rechtspraak 2019.

informatievoorziening wordt beïnvloed.³⁷ Naast maatregelen waaraan binnen de rechterlijke macht al aandacht wordt besteed, zoals begrijpelijke brieven en enkelvoudige instructies, kan een vorm van persoonsgerichte ondersteuning worden overwogen. In het sociaal domein bestaat al langer een wettelijk geregelde voorziening in de vorm van onafhankelijke cliëntondersteuning. Een parallel in het civiele recht zou kunnen zijn dat rechtzoekenden met problematische schulden gedurende een procedure ondersteuning krijgen bij het begrijpen van stukken, het bewaken van termijnen en het organiseren van verweer, zonder dat die ondersteuning de juridische positie van betrokkene overneemt.³⁸

Financiële aanpassingen

Het wegnemen van financiële belemmeringen is in vergelijking met de cognitieve opgave concreter en vraagt om een gerichte aanpassing die onderkent dat het bruto-inkomen slechts een van de indicatoren is die bepaalt of iemand feitelijk financiële ruimte heeft om gebruik te maken van het recht. Wie een modaal inkomen heeft maar tegelijk te maken heeft met betalingsregelingen of beslag, heeft de facto geen ruimte om procedurekosten te dragen. De tijdelijke subsidieregeling rechtsbijstand bij beslag op inkomen of vermogen laat zien dat dit inzicht inmiddels ook beleidsmatig wordt erkend. Overwogen kan worden om die benadering verder door te trekken naar vergelijkbare situaties waarin de bestedingsruimte als gevolg van betalingsverplichtingen aantoonbaar ontbreekt.³⁹

Relationele aanpassingen

Waar geprobeerd kan worden om cognitieve en financiële belemmeringen met concrete maatregelen te bestrijden, ligt daar bij relationele belemmeringen een veel gelaagder en ingewikkelder opgave. In brede zin ligt hier de opgave om wantrouwen jegens instituties te verminderen en om debiteuren duidelijker te maken wat de onafhankelijke rol van de rechter is bij schulden en hoe zij daar vaak meer baat bij hebben dan ze zelf doorhebben. Zolang de rechterlijke macht in de beleving van mensen met problematische schulden deel uitmaakt van een systeem dat hun problemen vergroot of zelfs veroorzaakt, is het de vraag wat eventuele cliëntondersteuning en financiële ondersteuning opleveren.⁴⁰ Overwogen kan worden de gedachte van een schuldenrechter zoals uitgewerkt in het *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak* nog eens te doordenken en te herijken.⁴¹ Een rechter die bij de vaststelling van een vordering een debiteur ook direct (voorlopig) kan toelaten tot de wettelijke schuldsanering (Wsnp) zou voor een groot deel van de debiteuren van meerwaarde zijn. De gang naar de rechtbank vanwege een vaststelling kan dan rust en toekomstperspectief opleveren in plaats van een kostenoploop van hun vordering.

³⁷ Barkley 2012; Diamond 2013; Jungmann, Wesdorp & Madern 2020.

³⁸ Wmo 2015, art. 2.2.4.

³⁹ *Kamerstukken II 2024-2025*, 24 515, nr. 798.

⁴⁰ Levi & Stoker 2000; Peeters e.a. 2021; Tyler 2006.

⁴¹ Werkgroep schulden en rechtspraak 2019.

Procedurele aanbevelingen

Naast de drie hiervoor geschetste richtingen kunnen nog twee procedurele ingrepen overwogen worden. Zo kan om te beginnen worden overwogen mensen die vanwege schuldenproblematiek haast hebben in een procedure voorrang te geven. In een zogenaamde *fastlane* zouden bijvoorbeeld mensen die vanwege een lopende scheidingszaak nog geen toegang hebben tot schuldhulpverlening voorrang kunnen krijgen op de behandeling van het echtscheidingsverzoek. Een dergelijke voorrangregel zou wellicht ook van waarde kunnen zijn bij geschillen over een erfenis, huurgeschillen waarin servicekosten worden teruggevorderd, et cetera.

Ten tweede kan worden overwogen de schuldenfunctionaris – die nu wordt ingezet bij zaken waarin schuldeisers om een executoriale titel verzoeken – in te zetten in zaken op alle rechtsgebieden waarin de rechter de indruk krijgt dat schuldenproblematiek een voor het proces of voor de debiteur ontregelende doorwerking heeft.

Conclusie

De belangrijkste conclusie van deze bijdrage luidt dat het recht voor mensen met (problematische) schulden een (te hoge) horde kan vormen en daardoor de materiële toegang tot het recht voor een aanzienlijke groep rechtzoekenden structureel belemmert. Het gaat daarbij om een samenloop van cognitieve, financiële en relationele belemmeringen die in alle fasen een rol spelen: voor, tijdens en na een zitting. Hierbij moet worden opgemerkt dat de in deze bijdrage beschreven belemmeringen niet allemaal systematisch empirisch zijn gevalideerd binnen de rechtspleging zelf. Dat schulden diep kunnen ingrijpen op executief functioneren, gezondheid, vertrouwen en participatie is stevig onderbouwd. Maar nader onderzoek is nodig naar de precieze doorwerking van schuldenproblematiek in concrete procedures, naar de aard en omvang van niet-verschijnen en niet-reageren bij deze groep, en naar de effectiviteit van mogelijke interventies binnen de rechtspraak. Deze bijdrage heeft als doel suggesties aan te dragen die mogelijk aanleiding kunnen vormen voor ander onderzoek naar de mate en wijze waarop het recht voor mensen met schulden een struikelblok vormt en welke interventies écht het verschil gaan maken.

Literatuur

113 Zelfmoordpreventie 2024

113 Zelfmoordpreventie, *Factsheet Schulden en Zelfdoding*, Den Haag: 113 Zelfmoordpreventie 2024.

Barkley 2012

R.A. Barkley, *Executive functions. What they are, how they work, and why they evolved*, New York: Guilford Press 2012.

Bovens, Keizer & Tiemeijer 2017

M. Bovens, A.-G. Keizer & W. Tiemeijer, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-rapport nr. 97), Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017.

Bureau Wsnp 2014-2025

Bureau Wsnp, *Monitor Wsnp* jaren 2014-2025, Utrecht: Bureau Wsnp.

Dashboard schuldenproblematiek 2026

CBS, *Dashboard schuldenproblematiek*, Den Haag: CBS 2026.

Diamond 2013

A. Diamond, 'Executive Functions', *Annual Review of Psychology* (64) 2013, p. 135-168.

Van den Enden & Veerman 2024

G. van den Enden & N. Veerman, *Geldzaken in de praktijk 2024*, Utrecht: Nibud 2024.

Ten Have e.a. 2021

M. ten Have e.a., 'The bidirectional relationship between debts and common mental disorders: results of a longitudinal population-based study', *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research* (48) 2021, afl. 5, p. 810-820.

Jungmann, Wesdorp & Madern 2020

N. Jungmann, P. Wesdorp & T. Madern (red.), *Stress-sensitief werken in het sociaal domein*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum 2020.

Jungmann e.a. 2024

N. Jungmann e.a., *De maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek*, Utrecht: Hogeschool Utrecht/Panteia/Nibud 2024.

Jungmann e.a. 2025

N. Jungmann e.a., *Opbouw van problematische schulden. Van de eerste vordering tot de aanvraag van een schuldschikking*, Utrecht/Almere: Hogeschool Utrecht/Kredietbank Nederland 2025.

Kahneman & Tversky 1979

D. Kahneman & A. Tversky, 'Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk', *Econometrica* (47) 1979, afl. 2, p. 263-291.

KBvG 2024

Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, *Gerechtsdeurwaarders in Nederland. Kerncijfers 2023*, Den Haag: KBvG 2024.

Levi & Stoker 2000

M. Levi & L. Stoker, 'Political Trust and Trustworthiness', *Annual Review of Political Science* (3) 2000, p. 475-507.

rechtstreeks 1/2026 Het recht als struikelblok bij problematische schulden

Moerman & Jungmann 2023

A. Moerman & N. Jungmann, *Schulden klein houden en perspectief bieden: Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel schuldeisers als debiteuren van profiteren*, Utrecht: Hogeschool Utrecht/LOSR/Schuldinfo 2023.

Mullainathan & Shafir 2013

S. Mullainathan & E. Shafir, *Scarcity. Why having too little means so much*, New York: Times Books 2013.

Peeters e.a. 2021

T. Peeters e.a., *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties* (WODC-rapport 3027), Den Haag: WODC 2021.

Raad voor de rechtspraak 2022

Raad voor de rechtspraak, *Advies Wet verlaging griffierechten*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2022.

Seligman 1975

M.E.P. Seligman, *Helplessness. On depression, development, and death*, San Francisco: W.H. Freeman 1975.

Turunen & Hiilamo 2014

E. Turunen & H. Hiilamo, 'Health effects of indebtedness: a systematic review', *BMC Public Health* (14) 2014, art. 489.

Tyler 2006

T.R. Tyler, *Why people obey the law*, Princeton: Princeton University Press 2006.

Werkgroep IBO Problematische schulden 2024

Werkgroep IBO Problematische schulden, *Naar een beter werkende schuldenketen*, Den Haag: Ministerie van Financiën 2024.

Werkgroep schulden en rechtspraak 2019

Werkgroep schulden en rechtspraak, *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2019.

Vijf jaar schuldenfunctionaris

Maatschappelijke impact, loopbaankansen en een prestigieuze Europese onderscheiding

Mylène Zeeman en Jan van Breda

Inleiding

In oktober 2025 werd de Nederlandse Rechtspraak bekroond met de *Crystal Scales of Justice Prize* van de Raad van Europa, voor de invoering van de schuldenfunctionaris. Deze internationale prijs voor innovatie en justitiële dienstverlening erkende de bijzondere wijze waarop de Rechtspraak met dit initiatief een brug slaat tussen juridische besluitvorming en maatschappelijke werkelijkheid. De erkenning markeert een mijlpaalmoment in een ontwikkeling die vijf jaar eerder begon met enkele lokale pilots.

De aanleiding voor dit artikel is niet slechts deze prijs, maar vooral ook de vraag wat het succes van de schuldenfunctionaris verklaart, waar nog grenzen en verbeterpunten liggen en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken voor de verdere ontwikkeling. Juist nu de werkwijze is uitgegroeid tot vast onderdeel van de rechtspraakorganisatie, is het moment gekomen om met enige distantie terug te blikken. Daarmee kan zichtbaar worden wat goed werkt, maar ook waar spanning of onduidelijkheid bestaat in rollen, taakverdeling en toepassing.

De invoering van de schuldenfunctionaris past in een bredere beweging binnen de rechtspraak, waarin wordt gezocht naar manieren om juridische procedures beter te laten aansluiten op de leefwereld van burgers. Maatschappelijk effectieve rechtspraak is niet alleen rechtspraak die juridisch correct is, maar ook bijdraagt aan duurzame, maatschappelijke oplossingen.

In deze bijdrage behandelen wij de ontwikkeling van het initiatief, de inhoud en de maatschappelijke betekenis van de functie en reflecteren wij op de resultaten en uitdagingen die vijf jaar praktijkervaring hebben opgeleverd. Daarnaast kijken we vooruit: hoe kan deze aanpak verder worden versterkt, uitgebreid en ingebed in het dagelijks werk van collega's? Het doel is daarmee niet enkel te beschrijven, maar ook te betogen dat de rechtspraak, juist via initiatieven als de schuldenfunctionaris, haar maatschappelijke effectiviteit kan versterken.

Wat doet de schuldenfunctionaris?

De functie van schuldenfunctionarissen is in 2020 ontstaan vanuit een breed gedragen opvatting in politiek en rechtspraak: mensen met problematische schulden moeten eerder perspectief krijgen op een schuldenvrije toekomst. Waar schuldhulpverlening traditioneel een domein van gemeenten was,

vormen rechtbanken steeds meer een unieke vindplaats voor mensen met problematische schulden. Schulden duiken niet alleen op tijdens de rolzittingen van kanton in typische geldzaken, maar ook als onderstroom in heel andere rechtsgebieden: een omgangsregeling die niet goed loopt omdat een ouder de reiskosten niet kan dragen, een strafzaak waarin recidive en boetes elkaar versterken of een zitting bij de bestuursrechter over toeslagen. De schuldenfunctionaris vormt sindsdien de verbindende schakel tussen de juridische procedure en het sociale vangnet, zonder zelf deel uit te maken van hulpverlening.

In de kern is de schuldenfunctionaris een medewerker van de rechtbank die aanwezig is op rolzittingen van de kantonrechter en op afroep wordt ingezet bij andere zittingen of zaaktypen. Wanneer een rechter constateert dat een rechtzoekende financiële problemen heeft, kan hij of zij verwijzen naar de schuldenfunctionaris. Deze gaat vervolgens direct in gesprek met betrokkene, bespreekt de hulpvragen, onderzoekt of sprake is van een spoedsituatie zoals een dreigende woning-ontruiming en zorgt, met toestemming van de rechtzoekende, voor een warme doorverwijzing naar een gemeentelijk contactpersoon. De gemeente pakt de doorverwijzing vervolgens binnen maximaal een week op. Zo ontstaat een snelle lijn vanuit de rechtbank naar hulp, waardoor mensen niet verdwalen in het woud van loketten en instanties. Vanaf dat moment neemt de gemeente het over. De gemeente voert een intakegesprek en bekijkt wat iemand nodig heeft: soms schuldbemiddeling of een saneringskrediet, soms budgetbeheer of hulp bij het ordenen van de financiën. Niet elke casus draait om schuldsanering. Vaak gaat het ook om overzicht, stabiliteit en herstel van vertrouwen. De schuldenfunctionaris bewaart geen persoonsgegevens en beïnvloedt de juridische procedure niet. Voor de rechtzoekende blijft het kosteloos en vrijblijvend.

Eenmaal vastgelopen in de schulden is het doorgaans voor mensen moeilijk om daar op eigen kracht weer uit te komen. Voortdurende geldstress kan het zogeheten doenvermogen van mensen aantasten: het vermogen om bijvoorbeeld op tijd in actie te komen.¹ Waar van buitenaf soms lijkt dat iemand niets doet of niet wil, gaat het in werkelijkheid vaak om overbelasting. Het gevolg is dat mensen precies die stappen die nodig zijn om uit de schulden te komen, niet zetten. De schuldenfunctionaris benut het momentum van de zitting, een confronterend en spanningsvol moment waarop rechtzoekenden ontvankelijker zijn voor perspectief. Juist hier kan de schuldenfunctionaris de drempel voor hen verlagen, door op dat kwetsbare moment in gesprek te gaan, spanning te verminderen en een eerste, haalbare stap richting hulpverlening te faciliteren. De rechtspraak is daarmee onderdeel van een breder herstelproces. De schuldenfunctionaris verlaagt die drempel door schaamte te erkennen, mogelijkheden te schetsen en direct aan te melden bij de gemeente. De gemeente kan daarop doorbouwen.

¹ Jungmann & Madern 2021, p. 21.

Innovatie binnen de Rechtspraak

Naast de schuldenfunctionaris kent de Rechtspraak meerdere succesvolle pilots en innovaties die na positieve evaluatie zijn doorontwikkeld en breder zijn geïmplementeerd. Wijkrechtspraak is daarvan een sprekend voorbeeld: door rechtspraak letterlijk dichterbij de leefwereld van burgers te organiseren en samen te werken met landelijke en lokale partners, wordt de toegankelijkheid vergroot en kunnen juridische problemen in samenhang met sociale en financiële problematiek effectiever worden aangepakt. Ook de regelrechter vormt een belangrijke innovatie, gericht op eenvoudige, veelvoorkomende geschillen waarbij snelheid, begrijpelijkheid en laagdrempeligheid centraal staan. Door een vereenvoudigde procedure en actieve regie van de rechter ervaren rechtzoekenden meer duidelijkheid en wordt sneller tot een oplossing gekomen. Daarnaast kan Voorrecht worden genoemd, een vernieuwende aanpak waarin wordt ingezet op vroegtijdige interventie, maatwerk en samenwerking met maatschappelijke partijen om escalatie van juridische problemen te voorkomen. Deze innovaties illustreren hoe de Rechtspraak via zorgvuldig geëvalueerde pilots werkt aan een meer toegankelijke, effectieve en maatschappelijk responsieve rechtspraak.

Loopbaanontwikkeling

Voor de betrokken medewerkers biedt de functie van schuldenfunctionaris volop mogelijkheden voor loopbaanontwikkeling. De rol vraagt om nieuwe vaardigheden: motiverende gespreksvoering, het vertalen van juridisch jargon naar begrijpelijke taal, het schakelen met gemeenten en het samenwerken met collega's uit andere teams. Veel schuldenfunctionarissen geven aan dat zij deze rol met plezier vervullen. Het werk biedt kansen, daagt uit en stimuleert persoonlijke groei. Dit gegeven verdient erkenning. Loopbaanontwikkeling is binnen de Rechtspraak al jaren een speerpunt in de jaarplannen, ook in 2026.² Het versterkt de professionaliteit van medewerkers en draagt bij aan de aantrekkelijkheid van de Rechtspraak als werkgever die talent weet aan te trekken en te behouden.

De inbedding in een landelijk netwerk zorgt bovendien voor nieuwe perspectieven. Schuldenfunctionarissen staan met elkaar in contact en bij ieder gerecht is inmiddels een schuldenfunctionaris met een coördinerende rol. Dit opent deuren binnen én buiten de Rechtspraak. Niet als doel op zich, maar als logisch gevolg van de keuze om je te verbinden aan een thema dat zowel juridisch als maatschappelijk relevant is.

Op 3 oktober 2025 vond in Utrecht een landelijke bijeenkomst plaats voor alle schuldenfunctionarissen, met diverse workshops en gastsprekers. Er was onder meer aandacht voor laaggeletterdheid in relatie tot schuldenproblematiek, een ervaringsdeskundige deelde zijn verhaal en ook de gemeente Utrecht leverde een waardevolle bijdrage. Daarnaast verzorgde Saskia van der Meij, schuldenfunctionaris bij de rechtbank Rotterdam, een workshop over gesprekstechnieken. Voor collega's met interesse in innovatie kan deze rol het begin zijn van een loopbaan waarin juist de verbinding tussen recht en samenleving centraal staat.

² Rechtspraak 2026, p. 26.

Vijf jaar schuldenfunctionaris

Na vijf jaar kan de schuldenfunctionaris worden beschouwd als een succesvol opgeschaalde innovatie binnen de Rechtspraak. Begonnen als pilot bij de rechtbanken Rotterdam, Den Haag en Limburg in 2020, volgde in 2022 een positieve evaluatie die leidde tot landelijke invoering. Daarmee is een landelijk dekkend netwerk ontstaan, waarin binnen ieder gerecht structureel aandacht is voor het signaleren van schuldenproblematiek en het leggen van de verbinding met de gemeentelijke schuldhulpverlening. Tegenwoordig zijn bij alle 11 rechtbanken schuldenfunctionarissen actief. Momenteel zijn er 128 schuldenfunctionarissen, gemiddeld 8 tot 14 per gerecht, circa 1 fte. Landelijk resulteert dit in ruim 1.300 doorverwijzingen per jaar naar gemeentelijke schuldhulpverlening.

Na de pilots ontwikkelde de Raad voor de rechtspraak een landelijk startpakket. Dat pakket geeft een duidelijk en uniform kader voor hoe je de functie van schuldenfunctionaris kunt vormgeven binnen de bestaande werkprocessen. Het vat stap-voor-stapinstructies, beleidsdocumenten, procesbeschrijvingen, modelbrieven en communicatiemiddelen. Hiermee kunnen rechtbanken efficiënt aan de slag. Daarnaast is er een projectleider implementatie aangesteld. Deze projectleider ondersteunt en begeleidt rechtbanken actief bij de lokale invulling, helpt bij knelpunten en deelt voorbeelden uit de praktijk. Op die manier wordt geborgd dat de landelijke uitrol soepel, zorgvuldig en duurzaam verloopt.

Crystal Scales of Justice Prize

Vijf jaar na de invoering van de schuldenfunctionaris in Nederland is het initiatief bekroond met de prestigieuze Crystal Scales of Justice Prize. De Raad voor de rechtspraak mocht deze prijs op 9 oktober 2025 in Nicosia, Cyprus, in ontvangst nemen voor het project van de schuldenfunctionaris (*debt officer*).³ De Crystal Scales of Justice Prize is een tweejaarlijkse Europese onderscheiding, uitgereikt door de Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), die innovatieve projecten belooft die een significante bijdrage leveren aan de effectiviteit en kwaliteit van de Rechtspraak. CEPEJ maakt deel uit van de Raad van Europa, waarin alle 46 lidstaten zijn vertegenwoordigd. De organisatie heeft als doel de efficiëntie, kwaliteit en toegankelijkheid van justitie in Europa te bevorderen en het vertrouwen van burgers in de rechtspraak te versterken.

Voor Nederland is dit een mijlpaal: het is de eerste keer dat ons land deze prestigieuze prijs in ontvangst mag nemen. Het betekent ook erkenning voor een nieuwe benadering binnen de rechtspraak; door breder naar de rol van de rechter te kijken met oog voor het maatschappelijke en sociale belang. In het juryrapport (zie hierna) werd dit expliciet genoemd. Voor alle betrokkenen en de Nederlandse Rechtspraak vormt dit een bevestiging van het werk van de schuldenfunctionarissen en van de concrete maatschappelijke impact die zij dagelijks realiseren binnen de rechtbanken.

³ Zie op de website van CEPEJ, coe.int/en/web/cepej: Crystal Scales of Justice Prize.

Juryrapport Crystel Scales of Justice Prize

‘Het Nederlandse initiatief is een verbetering van de efficiëntie en kwaliteit van de Rechtspraak, omdat het zich richt op het helpen van de meest kwetsbare procespartijen; degenen die financieel worstelen. Wat ons aansprak in het project was de menselijkheid: het idee van een rechter die niet met een tunnelblik een beslissing neemt, maar juist breder kijkt naar de oorzaak van het probleem en oplossingen voorstelt.

De ‘Debt Officer’ kan de schuldenaar echt helpen. Niet betalen van rekeningen of huur is slechts het topje van de ijsberg. Het is vaak een signaal dat een complexere werkelijkheid verbergt. Hoe eerder dit wordt gesignaleerd, hoe beter de oplossing structureel zal zijn. Het project is vernieuwend omdat het de aanwezigheid van een functionaris in de rechtbank betreft die er is om burgers te helpen. Het staat voor een nieuwe benadering — een bredere kijk op de rol van de rechter. De rechter heeft een verantwoordelijkheid die verder gaat dan alleen het beslechten van geschillen; hij moet ook zorgen voor sociale rust en stabiliteit.’

De onderscheiding onderstreept de kracht van deze innovatieve aanpak: vroegtijdige signalering, persoonlijke begeleiding en een nauwe samenwerking tussen de rechtspraak en het sociaal domein blijken daadwerkelijk een verschil te maken in het leven van mensen met problematische schulden. De award, een mooie glazen bokaal, rouleert nu over de rechtbanken en het is voor alle betrokkenen en zeker voor de schuldenfunctionarissen een mooie bevestiging voor het werk dat zij doen.

Internationale belangstelling

Door het winnen van deze prijs en de bijbehorende presentatie geniet het initiatief van schuldenfunctionarissen inmiddels ook internationale belangstelling. Verschillende landen hebben contact opgenomen met de Raad voor de rechtspraak om zich nader te laten informeren over de rol, werkwijze en implementatie van de schuldenfunctionaris. Het startpakket voor de implementatie van schuldenfunctionarissen wordt vertaald naar het Engels, zodat dit kan dienen als inspiratiebron en praktische leidraad voor andere Europese landen. Desgewenst kan de Raad voor de rechtspraak daarbij optreden als kennispartner, aanvullende informatie verstrekken en ondersteuning bieden bij de implementatie. Wij realiseren ons dat invoering van dit initiatief in een ander land geen eenvoudige opgave is. Elk land kent immers een eigen juridische infrastructuur, gemeentelijke organisatie en inrichting van de schuldhulpverlening.

In 2027 zal het betreffende evenement, mede naar aanleiding van het winnen van deze prijs, in Nederland worden georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomst zullen wij een actueel overzicht presenteren van de stand van zaken rond de schuldenfunctionarissen, evenals van de internationale belangstelling en toepassing. Het zou van grote waarde zijn indien wij op dat moment kunnen laten zien dat ook andere Europese landen het initiatief daadwerkelijk in praktijk hebben gebracht.

Dilemma's

Er verschijnt regelmatig positieve berichtgeving in lokale en landelijke media over de inzet en effecten van schuldenfunctionarissen. In diverse artikelen en online berichten wordt hun werk en impact duidelijk zichtbaar. Ook via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) horen we dat de samenwerking met gemeenten op het gebied van schuldhulpverlening soepel en effectief verloopt, mede dankzij duidelijke afspraken en laagdrempelige communicatie.

Tegelijkertijd roept de inzet van schuldenfunctionarissen, zoals bij veel innovaties, vragen, dilemma's en kritische geluiden op. Deze concentreren zich vooral rond twee kernpunten: de rol van de rechter en de organisatorische uitvoering binnen de Rechtspraak.

Grens tussen rechtspreken en hulpverlening

Een belangrijk dilemma betreft de scheidslijn tussen rechtspreken en hulpverlening. De afgelopen jaren is binnen en buiten de Rechtspraak steeds vaker de vraag gesteld of onze vonnissen, procedures en brieven daadwerkelijk de mensen bereiken voor wie ze bedoeld zijn. In die discussie staat het concept van maatschappelijk effectieve rechtspraak centraal. Maatschappelijk effectieve rechtspraak betekent dat rechtspraak niet alleen juridisch correct moet zijn, maar waar mogelijk ook maatschappelijk effectief.⁴ Dit houdt in: aansluiten bij de omstandigheden en behoeften van rechtzoekenden, oog hebben voor de onderliggende problematiek en werken aan oplossingen die verder gaan dan het formeel beslechten van een geschil. De vraag naar rechtspraak die écht aansluit bij de burger wordt daarmee steeds nadrukkelijker.⁵

De rechtspraak wordt traditioneel beschouwd als het geheel van rechters dat geschillen beslecht en strafzaken beoordeelt. Het uitspreken van onafhankelijke en inhoudelijk gefundeerde vonnissen blijft de kern van haar taak. Tegelijkertijd vervult de rechtspraak ook organisatorische en beleidsmatige functies. Daarbij richt zij zich niet alleen op juridische juistheid, maar ook op de maatschappelijke gevolgen van haar handelen. Juist in dit speelveld opereert de schuldenfunctionaris. Het kan voor sommige rechters vreemd aanvoelen om bijvoorbeeld een boete op te leggen en dezelfde persoon vervolgens direct door te verwijzen naar een schuldenfunctionaris vanwege diens financiële problematiek. Dit roept vragen op over de onafhankelijkheid van de rechter en de klassieke scheiding tussen rechtspreken en hulpverlening. Zoals het eindrapport van het project schuldenfunctionaris opmerkt: 'Rechters zien het belang van signalering en doorverwijzing, maar merken daarbij op dat hulpverlening geen taak van de rechtbank is. De maatschappelijke rol van de rechter kan voor sommige respondenten en collega's nog wel eens een discussiepunt zijn.'⁶ Niet iedereen deelt deze mening. Elke rechter maakt zijn of haar eigen professionele keuzes, maar het initiatief

⁴ Hartendorp 2023.

⁵ Barendrecht, Van Beek & Muller 2017.

⁶ Bureau Bartels 2022.

onderstreept dat het belangrijk is om de dialoog te voeren over wat tot de taak van de rechtspraak wordt gerekend.⁷

Dit initiatief biedt de kans om het begrip van maatschappelijk effectieve rechtspraak te verdiepen. Rechters kunnen oog hebben voor de niet-juridische aspecten van een zaak, zonder hun onafhankelijkheid of oordeel aan te tasten. De schuldenfunctionaris opereert parallel aan de procedure: hij is geen rechter en geen hulpverlener, maar versterkt het bewustzijn van de maatschappelijke context en zorgt voor signalering en doorverwijzing binnen duidelijke grenzen. Zo kunnen juridische en sociale realiteiten naast elkaar bestaan, terwijl het perspectief van de rechtzoekende daadwerkelijk wordt beïnvloed.

Organisatorische en implementatie-uitdagingen

Het tweede dilemma ligt in de uitvoering en organisatorische borging. Voor een optimale werking is het essentieel dat rechters de meerwaarde van de schuldenfunctionaris erkennen en alert zijn op signalen van schuldenproblematiek. Momenteel vindt het merendeel van de doorverwijzingen (circa 95 procent) plaats vanuit de rolzittingen van het team kanton; de overige rechtsgebieden dragen beperkt bij (circa 5 procent). Dit laat zien dat het initiatief nog niet volledig is ingebed in de organisatie en dat overtuiging van individuele rechters een bepalende factor blijft.

Het initiatief biedt echter een concreet voorbeeld van hoe maatschappelijk effectieve rechtspraak vorm kan krijgen. De rechtbank fungeert in de praktijk als een belangrijk trefpunt voor mensen met schulden. Door op dit cruciale moment ondersteuning te bieden via de medewerkers van de gerechten, ontstaat een directe verbinding tussen rechtspraak en hulpverlening.

Het organisatorische dilemma zit ook in de dialoog die nodig is binnen de Rechtspraak. Niet iedere rechter is direct overtuigd van de meerwaarde van de schuldenfunctionaris. Hierdoor kan de uitvoering per locatie verschillen in effectiviteit. Voor rechtsgelijkheid is het van belang dat iedere burger in principe toegang heeft tot signalering en ondersteuning. Daarom is het noodzakelijk dat de rol van de schuldenfunctionaris structureel onder de aandacht wordt gebracht en dat elke rechter zich bewust is van zijn of haar medeverantwoordelijkheid als 'schuldenrechter'.

De kracht van het initiatief ligt in de eenvoud, effectiviteit en zichtbaarheid in de praktijk. Door de dilemma's expliciet te erkennen – de rol van de rechter versus hulpverlening, en organisatorische uitvoering en implementatie-uitdagingen – kan de Rechtspraak de implementatie verder versterken en een consistente, breed maatschappelijk relevante ondersteuning voor rechtzoekenden waarborgen.

⁷ 'Maatschappelijke effectieve rechtspraak: Schuld en schaamte', nvvr.org, 22 november 2022.

En nu verder...

Het initiatief van de schuldenfunctionaris is een van de voorbeelden waarmee de rechtspraak laat zien in staat te zijn om een landelijke innovatie effectief te implementeren. Er zijn uniforme afspraken gemaakt, jaarlijks worden aantoonbare resultaten behaald en in de praktijk zijn inmiddels concrete voorbeelden zichtbaar. Hoewel deze ontwikkeling zich grotendeels redelijk geruisloos heeft voltrokken, is er de afgelopen jaren veel in beweging gekomen binnen de Rechtspraak. Het project heeft het gesprek over maatschappelijk effectieve rechtspraak en de rol van de rechter zichtbaar op gang gebracht en heeft bovendien geleid tot Europese waardering. Tegelijkertijd is er oog voor de uitdagingen en verbeterpunten die verdere doorontwikkeling vragen.

Een uitdaging ligt momenteel nog in de verdere implementatie binnen alle rechtsgebieden. Hoewel de functie stevig is verankerd binnen het civiel recht, kan de inzet binnen andere rechtsgebieden zoals straf-, familie-, jeugd- en bestuursrecht nog worden versterkt. Een andere belangrijke uitdaging voor 2026 is de implementatie van schuldenfunctionarissen bij de gerechtshoven en de Centrale Raad van Beroep. Door deze uitbreiding wordt ook op het niveau van hoger beroep en de Centrale Raad structureel aandacht besteed aan de samenloop van juridische procedures en problematische schulden. Zo ontstaat een landelijk dekkend netwerk waarin de schuldenfunctionaris actief is en rechtzoekenden door het hele rechtssysteem ondersteund. Ook het versterken van het netwerk tussen rechtspraak en gemeenten verdient aanhoudende aandacht.

Internationaal biedt de toegekende prijs kansen om kennis te delen en samen te werken met andere Europese landen. Tegelijkertijd vraagt dat om zorgvuldigheid: elk land kent eigen structuren en uitdagingen.

Tot slot vraagt de rol van schuldenfunctionaris om blijvende professionalisering. Motiverende gespreksvoering, kennis van sociale voorzieningen en sensitiviteit voor laaggeletterdheid zijn geen vanzelfsprekende competenties binnen een juridische organisatie. Scholing en intervisie blijven daarom cruciaal.

Misschien zit de ware betekenis van de schuldenfunctionaris niet in aantallen of prijzen, maar in het besef dat rechtspraak méér kan zijn dan het sluiten van een dossier. Dat zij, binnen duidelijke grenzen, onderdeel kan worden van een herstelproces. En dat begint soms met één eenvoudige vraag tijdens de zitting: ‘Zou u hulp willen bij uw schulden?’

Literatuur

Barendrecht, Van Beek & Muller 2017

J.M. Barendrecht, K. van Beek & S. Muller, *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtsstaat er voor de burger?*, Den Haag: HiiL 2017.

Bureau Bartels 2022

Bureau Bartels, *Evaluatieonderzoek inzet schuldenfunctionarissen binnen de Rechtspraak* (Research Memoranda 2022-1), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2022.

Hartendorp 2023

R.C. Hartendorp, 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak als kader voor een nieuwe verhouding tussen rechter en rechtzoekenden?', *Ars Aequi* 2023, p. 806-811.

Jungmann & Madern 2021

N. Jungmann & T. Madern, *Basisboek aanpak schulden*, Groningen/Utrecht: Noordhoff Uitgevers 2021.

Rechtspraak 2026

Rechtspraak, *Rechtspraak Jaarplan 2026*, 2026.

Informatieonzekerheid in civiele procedures

Anne Janssen, Kees van den Bos en Kim van der Kraats

Voor veel rechtzoekenden begint een civiele procedure bij de rechter met een dagvaarding die op de deurmat valt. Gedaagden worden op die manier opgeroepen om in de civiele procedure te verschijnen. In de praktijk is het echter niet vanzelfsprekend dat ze dat ook doen. Al jarenlang is het verstekpercentage in Nederland hoog.¹ De meeste gedaagden die een dagvaarding ontvangen, reageren daar vervolgens dus niet op. Ook zijn er signalen dat de rolzitting, waar rechtzoekenden naartoe kunnen om mondeling op de dagvaarding te reageren, niet meer zo drukbezet is als vroeger.² Dit roept de vraag op hoe rechtzoekenden dit begin van de civiele procedures ervaren en of het recht in die beginfase een struikelblok voor hen kan vormen.

De afgelopen vier jaar hebben we empirisch-juridisch onderzoek gedaan naar rechtzoekenden zonder rechtsbijstand en hoe zij in de praktijk met het recht aan de slag gaan. Als onderdeel van dit onderzoek zijn er onder meer interviews afgenomen met rechtzoekenden aan het begin van civiele procedures, na afloop van de rolzitting. Een belangrijke bevinding uit dit onderzoek is dat rechtzoekenden benoemen dat er nog veel onzekerheid bestaat aan het begin van civiele procedures.³ Vanaf het moment dat de dagvaarding op de deurmat viel bestond er bij velen van hen onzekerheid, die vaak gepaard ging met beperkte kennis van het recht en juridische procedures. Deze onzekere situatie van rechtzoekenden zonder rechtsbijstand wordt ook wel als een situatie van ‘informatie-onzekerheid’ omschreven in de sociale psychologie en besliskunde.⁴

Onderzoek naar informatieonzekerheid kan rechters en de rechtspraak helpen om de ervaring en het gedrag van rechtzoekenden zonder rechtsbijstand in de praktijk beter te begrijpen. Daarnaast biedt het waardevolle inzichten over de informatie die nog bij rechtzoekenden ontbreekt en die volgens hen nodig is. In deze bijdrage gaan we daarom nader in op wat er al bekend is over het gedrag en de ervaring van mensen in onzekere situaties en wat we daarvan kunnen leren.

Ook zullen we stilstaan bij resultaten uit ons onderzoek. Een belangrijke bevinding was dat rechtzoekenden zonder rechtsbijstand in de praktijk constructief met informatieonzekerheid kunnen

¹ Ebenau e.a. 2021.

² Van der Kraats 2020.

³ Janssen, Van den Bos & Van der Kraats 2025; Janssen, Van der Kraats & Van den Bos 2025.

⁴ Tversky & Kahneman 1974.

omgaan: met weinig informatie over de procedure en over de rechter, gaven rechtzoekenden aan dat ze zich nog geen oordeel konden vormen over de rechter of procedure. Dat geldt ook voor rechtzoekenden met een kwetsbare maatschappelijke positie en rechtzoekenden die zich kritisch uitlaten over de rechtspraak en de overheid. Dat rechtzoekenden waarde hechten aan hoe ze tijdens de procedure worden behandeld en op basis daarvan tot fundamentele percepties komen, is een belangrijke bevinding gelet op actuele zorgen over het vertrouwen in de rechtspraak onder kwetsbare groepen.

Onderzoek naar onzekerheid en informatieonzekerheid

In 1974 publiceerden Tversky en Kahneman een invloedrijke studie over hoe mensen tot beslissingen komen in onzekere situaties. Tversky en Kahneman beargumenteren dat wanneer informatie onvolledig, onduidelijk of moeilijk te interpreteren is, mensen gebruikmaken van ‘mentale shortcuts’ of ‘snelle vuistregels’ om tot een beslissing te komen.⁵ Mensen maken gebruik van deze mentale shortcuts in onzekere situaties omdat er nog weinig (andere) informatie beschikbaar is om een beslissing op te kunnen baseren. Volgens Tversky en Kahneman is het belangrijk om onzekere situaties te onderzoeken omdat dat van invloed kan zijn op hoe mensen tot een beslissing komen.⁶

In 1998 is door Van den Bos, Wilke en Lind onderzoek gedaan naar de rol van informatieonzekerheid in procedures. Zij onderzochten hoe mensen tot een oordeel komen over een procedure waar ze maar beperkte informatie over hebben. In een gecontroleerde setting in het psychologielab doorliepen studenten twee experimentele procedures waarbij de informatie die zij over de procedure kregen, varieerde. Zo doorliepen studenten een procedure waarbij een deel de gelegenheid kreeg om hun mening te geven (*voice*) en het andere deel deze mogelijkheid niet kreeg (*no voice*).⁷ De informatie die studenten dus hadden ontvangen over de procedure, was voor beide beperkt maar voor een deel van de groep minder beperkt (de *voice*-groep).⁸ Uit beide experimentele studies volgde dat deze (extra) informatie belangrijk was voor hoe zij de procedure ervaren. Naarmate deelnemers minder informatie hadden over de autoriteit die hen in de procedure zou beoordelen, werd er meer waarde gehecht aan de informatie over ervaren procedurele rechtvaardigheid. Deelnemers die de gelegenheid kregen om hun mening te geven, vonden dat bijvoorbeeld des te belangrijker naarmate ze minder informatie tot hun beschikking hadden.

Niet alleen het geven van hun mening, maar ook de informatie dat rechtzoekenden hun mening kunnen geven, is relevant voor hoe mensen procedures ervaren. In twee experimentele studies van Van den Bos uit 1999 kregen deelnemers impliciete informatie (geen mededeling) of expliciete informatie (mededeling) over het niet kunnen geven van hun mening tijdens de procedure. In beide gevallen hadden de deelnemers dus geen inspraak, maar de deelnemers die daar expliciet van op de

⁵ Deze mentale shortcuts of vuistregels worden ook wel heuristieken genoemd. Tversky & Kahneman 1974; Kahneman 2013.

⁶ Tversky & Kahneman 1974.

⁷ Van den Bos, Wilke & Lind 1998, p. 1451.

⁸ Van den Bos, Wilke & Lind 1998, p. 1453.

hoogte waren gebracht hadden in ieder geval meer informatie over de procedure (namelijk dat ze daarbinnen hun mening niet konden geven). Hieruit volgde dat het voor deelnemers uitmaakte of ze slechts impliciet of expliciet informatie hadden ontvangen. Deelnemers die minder informatie tot hun beschikking hadden, al was het een expliciete mededeling dat ze hun mening niet konden geven, gaven aan meer waarde te hechten aan de uitkomst van de procedure bij vragen over procedurele rechtvaardigheid.⁹ In onzekere situaties is de beperkte informatie die beschikbaar is over de procedure belangrijk omdat mensen die informatie nodig hebben om te kunnen beoordelen of de procedure en de autoriteit in die procedure eerlijk waren.

In navolging van deze experimentele studies onderzochten Van den Bos, Van Schie en Colenberg in 2002 hoe ouders die hun kind hadden ondergebracht bij een kinderopvang, de procedure bij deze instantie ervaarden.¹⁰ Aan de hand van een vragenlijst werden ouders eerst gevraagd naar hun vertrouwen in de kinderopvang. Daarnaast werden er vragen gesteld over hoe zij de procedure bij de kinderopvang hadden ervaren. Uit deze studie volgde dat ouders die (nog) niet wisten of ze kinderopvang konden vertrouwen, en daar dus nog onvoldoende informatie over hadden, meer waarde hechtten aan de manier waarop de procedure bij de kinderopvang was verlopen. Net als in de experimentele studies gaven deze ouders in situaties van informatieonzekerheid aan dat informatie over de manier waarop de procedure was verlopen, en of dat eerlijk was, voor hen belangrijker was.¹¹

Deze studies laten zien dat mensen in onzekere situaties, waarin nog weinig informatie beschikbaar is, het moeilijk vinden om te beoordelen of ze eerlijk zijn behandeld. Informatie die zij tot hun beschikking hebben, en die hen daarbij kan helpen, al is het informatie over dat iemand zijn mening níét kan geven, kan dan des te belangrijker zijn en houvast bieden. Ook kunnen mensen meer waarde hechten aan de uitkomst van de procedure als er verder weinig andere informatie beschikbaar is.¹² Tegen deze achtergrond is het interessant om te onderzoeken of informatieonzekerheid ook een rol speelt voor de ervaring van rechtzoekenden in (echte) civiele procedures bij de rechter.

Informatieonzekerheid rond de rolzitting

In civiele procedures kunnen zich diverse situaties van informatieonzekerheid voordoen. Met name bij rechtzoekenden die zonder rechtsbijstand procederen kan er nog veel relevante informatie, over bijvoorbeeld het verloop van de procedure en de (procesrechtelijke) mogelijkheden daarbinnen, ontbreken. Maar ook in andere situaties is het denkbaar dat er informatieonzekerheid bestaat. Bijvoorbeeld wanneer de procedure bij de rechter vroegtijdig eindigt, omdat partijen tot een schikking komen, en de rechter uiteindelijk geen uitspraak doet.

⁹ Van den Bos 1999.

¹⁰ Van den Bos, Van Schie & Colenberg 2002, p. 59-60.

¹¹ Van den Bos, Van Schie & Colenberg 2002, p. 60.

¹² Van den Bos 1999.

In een recente studie heeft Janssen, de eerste auteur, interviews afgenomen met gedaagden na afloop van de rolzitting.¹³ Gedaagden hebben rond de rolzitting nog maar beperkte informatie over de procedure en over de rechter. Zij hebben namelijk enkel de dagvaarding ontvangen met daarin de oproep om naar de rechtbank te komen. Verdere informatie over hoe de procedure gaat verlopen, hoe vergelijkbare procedures bij anderen verlopen en wat de rechter van rechtzoekenden verwacht, ontbreekt nog. Tijdens de rolzitting zal de rechtszaak nog niet inhoudelijk worden behandeld en in het vervolg van de procedure is het dikwijls een andere rechter die hun rechtszaak behandelt.¹⁴ Gedaagden die na afloop van de rolzitting zijn geïnterviewd, werden niet bijgestaan door een rechtsbijstandverlener die hen kon informeren over de procedure en het geldende (proces)recht.

Rechtzoekenden zijn op de gang van de rechtbank benaderd voor het onderzoek.¹⁵ Met rechtzoekenden die aangaven dat ze aan het onderzoek wilden meedoen is direct na afloop van de rolzitting een interview afgenomen. Aan gedaagden werd onder meer gevraagd hoe zij de rolzitting hadden ervaren en of ze zich eerlijk behandeld voelden door de rechter. Ook is aan gedaagden gevraagd naar hun vertrouwen in de rechter en in de Rechtspraak als institutie.¹⁶ Het interview werd afgesloten met vragen over hoe rechtzoekenden het traject voorafgaand aan de rolzitting hadden ervaren. Wisten gedaagden bijvoorbeeld wat ze moesten doen op het moment dat ze dagvaarding hadden ontvangen?¹⁷

Een belangrijke bevinding uit deze interviews is dat bijna de helft van de 115 gesproken gedaagden uit zichzelf benoemden dat er voor hen nog veel onduidelijkheid bestond. Als antwoord op vragen over het procesverloop, over ervaren procedurele rechtvaardigheid en over vertrouwen zeiden rechtzoekenden: 'Ik weet het (nog) niet' of 'Ik heb daar (nog) geen oordeel over.'

Rechtzoekenden gaven in de interviews dus uit zichzelf aan dat ze zich bevonden in een situatie waarbij er nog maar weinig informatie beschikbaar was. Zo was er (nog) te weinig informatie om te kunnen beoordelen of de rechter hen eerlijk had behandeld en of de procedure op een eerlijke manier was verlopen. Ook wanneer rechtzoekenden werden gevraagd naar hun vertrouwen in de rechter, benoemden ze dat ze daar nog geen oordeel over konden geven. Rechtzoekenden konden echter wel uitweiden over andere zaken, zoals waar hun rechtszaak precies over ging en hoe het traject voorafgaand aan de rechtszaak was verlopen.¹⁸

¹³ In het kader van haar proefschrift, de tweede en derde auteur zijn haar promotoren; Janssen, Van den Bos & Van der Kraats 2025.

¹⁴ Janssen, Van der Kraats & Van den Bos 2025.

¹⁵ Dit onderzoek heeft toestemming gekregen van de Ethische commissie van de Universiteit Utrecht en van de Raad voor de rechtspraak voorafgaand aan de interviews; Janssen, Van den Bos & Van der Kraats 2025.

¹⁶ Janssen, Van den Bos & Van der Kraats 2025.

¹⁷ Voor een meer gedetailleerdere beschrijving van deze antwoorden, zie ook: Janssen, Van der Kraats & Van den Bos 2025.

¹⁸ Janssen, Van den Bos & Van der Kraats 2025.

Deze bevindingen sluiten aan bij wat eerder in experimentele studies in een gecontroleerde setting over (informatie)onzekerheid is onderzocht. Dat rechtzoekenden zonder rechtsbijstand in echte civiele procedures uit zichzelf aangaven dat zij nog over onvoldoende informatie beschikten, vormt daar een belangrijke toevoeging op. Het laat immers zien dat rechtzoekenden op basis van de informatie die zij tijdens de procedure tot zich nemen, tot fundamentele percepties over eerlijke behandeling en vertrouwen in de rechter komen. Hoe de procedure verloopt, wat de rechter doet en wat de wederpartij tijdens de civiele procedure doet, doet er dus toe voor de ervaring van rechtzoekenden zonder rechtsbijstand.

Ontbrekende informatie volgens rechtzoekenden

In de interviews verwezen rechtzoekenden op verschillende manieren naar informatieonzekerheid. Zo gaven gedaagden aan dat het voor hen nog niet duidelijk was wat de rolzitting precies inhield. Ze hadden bijvoorbeeld verwacht dat de wederpartij al aanwezig zou zijn en er eigenlijk direct een mondelinge behandeling zou plaatsvinden. Andere rechtzoekenden kwamen er tijdens de rolzitting pas achter dat ze ook schriftelijk op de dagvaarding hadden kunnen reageren, iets wat sommigen liever hadden gedaan.¹⁹

Een rechtzoekende gaf aan dat het procesverloop op voorhand duidelijker had moeten zijn, ook voor rechtzoekenden die zonder rechtsbijstand procederen, zoals haar zoon in dit geval. Ze noemde de procedure tot zover een 'dwaalbos':

'Nee, nee, ik vind het helemaal niet toegankelijk. Ik vind het zo erg dat mijn zoon dit niet zelf kan doen, maar dan is het ook nog voor degene die hem ondersteunt onbegrijpelijk. Het is een dwaalbos. (...) Het is zo erg, want ik ben niet bekwaam genoeg om hem hiermee te helpen. En die hulp die we hebben gevonden vindt het ook te complex of is niet goed.' (Respondent 25)

Naast informatie over het procesverloop en het (proces)recht, benoemden rechtzoekenden die spraken over informatieonzekerheid dat ze behoefte hadden aan praktische informatie over basale zaken. Rechtzoekenden die de Nederlandse taal niet machtig waren zeiden bijvoorbeeld dat ze voorafgaand aan de rolzitting niet wisten of ze ook in het Engels verweer mochten voeren of voor taalondersteuning in aanmerking kwamen. Dat gold ook voor rechtzoekenden die voorafgaand aan hun rolzitting naar de rechtbank hadden gebeld. Onzekerheid was er voor rechtzoekenden verder ook in gelegen dat ze niet zeker wisten of de brieven die ze naar de rechtbank en de wederpartij hadden gestuurd, inderdaad goed waren aangekomen. Het liefst had deze rechtzoekende een e-mail ter bevestiging ontvangen:

'De rechtbank gaat nu een brief sturen naar de wederpartij. Maar ik wil liever een e-mail, die ontvang ik namelijk wel. Ik heb daarom in ieder geval mijn visitekaartje aan de rechter gegeven.' (Respondent 8)

¹⁹ Zie hierover meer specifiek Janssen, Van der Kraats & Van den Bos 2025.

Andere informatie waar rechtzoekenden behoefte aan hadden was een tijdsindicatie hoelang een rolzitting ongeveer zou (kunnen) duren. Rechtzoekenden konden daar dan rekening mee houden bij het regelen van kinderopvang, vrij vragen van hun werk of simpelweg bij het instellen van de parkeermeter.

Het belang van uitleg van de rechter tijdens de rolzitting

Een opvallende bevinding, die past bij de informatieonzekerheid die rechtzoekenden beschreven, is dat rechtzoekenden er veel waarde aan hechtten als de rechter tijdens de rolzitting uitleg gaf over de procedure. In een eerdere kwalitatieve interviewstudie van Ansems uit 2020 gaven rechtzoekenden zonder rechtsbijstand in strafzaken ook (uit zichzelf) aan dat zij het belangrijk vonden dat de rechter uitleg gaf over het verloop van de procedure, bij vragen over eerlijke behandeling.²⁰ Uitleg kan volgens sommige auteurs ook als apart onderdeel van ervaren procedurele rechtvaardigheid worden beschouwd (net zoals voice).²¹

Tijdens de interviews benoemden rechtzoekenden dat ze het belangrijk vonden dat de rolrechter kort uitlegde wat er precies in de dagvaarding stond en waarom ze naar de rechtbank moesten komen. Op basis van de dagvaarding was dat voor rechtzoekenden namelijk veelal nog steeds niet duidelijk. Zo zei een rechtzoekende:

‘Ik wist dat ik hier kon komen door Google. Ik wist wel de datum en de tijd van de dagvaarding maar hoe het werkt op een rolzitting en wat het precies was, geen idee. Heb je een advocaat nodig? Of een ander juridisch persoon? Het werd wel verteld op rechtspraak.nl, maar hoe schrijf je een juist verweerschrift? Aan welke eisen moet dat precies voldoen? Ik heb geen vrienden die rechten doen.’
(Respondent 29)

Met uitleg van de rechter konden rechtzoekenden het doel van de rolzitting beter begrijpen en daar effectiever aan deelnemen. Ook hadden rechtzoekenden behoefte aan uitleg over het verdere verloop van de civiele procedure, na de rolzitting. Rechtzoekenden wisten dan waar ze aan toe waren, of ze nog iets moesten doen en wat dan precies. Een rechtzoekende zei bijvoorbeeld op de vraag waarom hij vond dat hij eerlijk behandeld was:

‘Vooral omdat we nu de opties weten, dat we inhoudelijk kunnen reageren, en dat we nu weten dat daar eventueel ook weer consequenties aan verbonden zijn als we dat [verweer voeren] nu wel meteen doen [op de rolzitting]. Dat vond ik prettig. Dan weten we waar we aan toe zijn. Op basis van de dagvaarding wisten we namelijk helemaal niets. Geen mens kan dat begrijpen.’ (Respondent 115)

²⁰ Ansems, Van den Bos & Mak 2020.

²¹ Cropanzano, Fortin & Kirk 2015.

Rechtzoekenden verwezen naar (het belang van) uitleg van de rechter, wanneer ze spraken over het kunnen vertellen van hun kant van het verhaal (*voice*), over of ze zich serieus genomen voelden (*due consideration*) en met respect behandeld (*respect*) door de rechter.²²

Op basis van vertrouwen naar de rechter

In de interviewstudie verwezen rechtzoekenden niet alleen naar informatieonzekerheid bij vragen over eerlijke behandeling, maar ook bij vragen die gingen over hun vertrouwen in de rechter en de rechtspraak. Om te kunnen beoordelen of ze de rechter konden vertrouwen was er volgens rechtzoekenden na afloop van de rolzitting nog maar beperkte informatie beschikbaar. Een rechtzoekende zei bijvoorbeeld, op de vraag ‘Zou u uw vertrouwen in de rechter kunnen beschrijven?’:

‘Dat vind ik lastig om te beoordelen in die 3 minuten dat ik binnen was. Laten we het houden op een 7. Ik heb verder geen ervaring met de rechtbank. Maar we gaan gewoon uit van het vertrouwen in de medemens.’ (Respondent 64)

Wat dit antwoord goed illustreert is dat rechtzoekenden in situaties van informatieonzekerheid niet noodzakelijkerwijs een negatief oordeel hebben over de procedure of over de rechter. De meeste rechtzoekenden die het moeilijk vonden om te beoordelen of ze de rechter konden vertrouwen, hadden namelijk, net als respondent 64, een positieve (eerste) indruk. In andere studies over ervaren procedurele rechtvaardigheid wordt ook benadrukt dat de eerste indruk van mensen vaak positief is. Naarmate zij meer informatie hebben en er meer tijd overheen gaat, worden opvattingen van mensen genuanceerder en standvastiger.²³

Dergelijke genuanceerde en standvastige opvattingen deelden rechtzoekenden vaker wanneer ze spraken over vertrouwen in de rechtspraak. Zo reageerde een rechtzoekende op de vraag: ‘Zou u uw vertrouwen in de rechter kunnen omschrijven?’ met:

‘Deze oude rechter. Ik ben blij dat ik hem heb gehad. (...)’

En op de vervolgvraag: ‘En wat is uw vertrouwen in de rechtspraak in het algemeen?’ met:

‘Van mij heel laag. Dat is niet op basis van mijn persoonlijke ervaring, maar op basis van wat ik zie in de media. De uitspraken die ik daar zie, die kloppen gewoon niet. Dan krijgt een man maar 1 jaar voor het verkrachten van een meisje. Terwijl iemand die voor misbruik wordt veroordeeld, 9 jaar gevangenisstraf krijgt. Dat snap ik niet.’ (Respondent 114).

²² Janssen, Van den Bos & Van der Kraats 2025.

²³ Lind, Kray & Thompson 2001.

Het is een interessante bevinding dat deze respondent, net als anderen, uit zichzelf een onderscheid maakt tussen vertrouwen in de rechter en vertrouwen in de rechtspraak als institutie. Waar zij positief was over de individuele rechter die ze had gesproken, kon ze die ervaring op constructieve wijze onderscheiden van haar negatieve opvatting over de rechtspraak in het algemeen. Dit onderscheid strookt met dat rechtzoekenden het vaker moeilijker vonden om te beoordelen of de individuele rechter die ze zojuist hadden gezien te vertrouwen was, maar wel hun vertrouwen in de rechtspraak konden omschrijven.²⁴

In het licht van informatieonzekerheid is de scheiding die rechtzoekenden maakten tussen vertrouwen in de rechtspraak en vertrouwen in de individuele rechter te verklaren. Waar rechtzoekenden nog onvoldoende informatie hadden om te beoordelen of ze de individuele rechter konden vertrouwen of daar, voorlopig, nog erg positief tegenover stonden, hadden rechtzoekenden vaker al wel genoeg informatie om hun vertrouwen in de rechtspraak te omschrijven. Het vertrouwen in de rechtspraak is immers niet alleen gebaseerd op de (beperkte) informatie die rechtzoekenden tijdens de civiele procedure ontvangen, maar volgt ook uit eerdere ervaringen, ervaringen van mensen om hen heen of berichten uit de media.

Ook rechtzoekenden die een negatief beeld hadden van de rechtspraak baseerden hun oordeel over de individuele rechter die ze in de civiele procedure hadden gesproken en dus op de informatie die zij tijdens de procedure ontvingen. Gelet op de huidige zorgen over het vertrouwen van kwetsbare rechtzoekenden in de rechtspraak is het belangrijke bevinding.

Wat betekent informatieonzekerheid voor de rechtspraktijk?

Uit sociaalpsychologisch en besliskundig onderzoek volgt dat informatieonzekerheid inherent is aan veel beslissituaties: mensen hebben bijna nooit alle relevante informatie tot hun beschikking en moeten in de praktijk geregeld met beperkte informatie tot een beslissing komen.²⁵ Dat heeft invloed op hun ervaring van procedures. Zo kan meer waarde worden gehecht aan ervaren procedurele rechtvaardigheid of de uitkomst van de procedure.

In civiele procedures zal het exacte procesverloop op voorhand ook nooit helemaal duidelijk zijn en kunnen zich diverse situaties van informatieonzekerheid voordoen. De rechter dient immers op basis van wat partijen tijdens de procedure naar voren brengen tot een beslissing te komen. Er bestaan echter signalen dat rechtzoekenden die zonder rechtsbijstand procederen, wel over erg beperkte informatie beschikken over het verloop van de procedure en het geldende recht. Voor rechtzoekenden die de dagvaarding ontvangen is het bijvoorbeeld nog niet duidelijk dat er een rolzitting

²⁴ Janssen, Van den Bos & Van der Kraats 2025; Lammers e.a. 2022.

²⁵ Kahneman 2013.

bestaat, wat die rolzitting precies inhoudt en dat ze in plaats daarvan ook schriftelijk kunnen reageren. Zelfs rechtzoekenden die naar de rolzitting kwamen (en meededen aan ons onderzoek) wisten dat veelal niet.

Om rechtzoekenden zonder rechtsbijstand te kunnen helpen is het allereerst belangrijk om te begrijpen dat zij doorgaans in situaties van informatieonzekerheid een civiele procedure doorlopen en dat aan het begin van de procedure, rondom de rolzitting, er vooral nog veel onzekerheid kan bestaan. Een realistische verwachting van het kennisniveau en de capaciteiten van rechtzoekenden kan helpen om hen effectiever van toegankelijke informatie over de procedure bij de rechter te voorzien.²⁶ Naast informatie over het procesverloop en procesrecht, gaven rechtzoekenden ook aan behoefte te hebben aan praktische informatie zoals een tijdsindicatie van de rolzitting en (on)mogelijkheden voor taalondersteuning. Verder volgt uit onze studie dat uitleg van de rechter eraan kan bijdragen dat rechtzoekenden beter geïnformeerd raken over het procesverloop en dat dit voor hun ervaren procedurele rechtvaardigheid belangrijk is.

Ten slotte vormt de empirische onderzoeksbevinding dat rechtzoekenden op constructieve wijze omgaan met informatieonzekerheid, een hoopgevend tegenwicht ten opzichte van actuele zorgen over wantrouwen onder kwetsbare burgers. Onze studie over informatieonzekerheid laat namelijk zien dat rechtzoekenden die kritisch tegenover de rechtspraak stonden, ook in onzekere situaties dit wantrouwen konden loskoppelen van hun behandeling door en vertrouwen in een individuele rechter.

Literatuur

Ansems, Van den Bos & Mak 2020

L.F.M. Ansems, K. van den Bos & E. Mak, 'Speaking of justice: A qualitative interview study on perceived procedural justice among defendants in Dutch criminal cases', *Law & Society Review* (54) 2020, afl. 3, p. 643-679.

Cropanzano, Fortin & Kirk 2015

R. Cropanzano, M. Fortin & J.F. Kirk, 'How do we know when we are treated fairly? Justice rules and fairness judgments' in: M.R. Buckley, A.R. Wheeler & J.R.B. Halbesleben (red.), *Research in personnel and human resources management*, Emerald Group Publishing Limited 2015, p. 279-350.

Ebenau e.a. 2021

E. Ebeneau e.a., *Verstekgangsters en verweervoerders in handelszaken*, cbs.nl, 14 december 2021.

²⁶ Dat sluit ook aan bij het WRR-rapport over het 'doenvermogen' van rechtzoekenden en aan eerder onderzoek van Schuyt, Groenendijk en Sloot uit 1976; WRR 2017; Schuyt, Groenendijk & Sloot 1976.

Janssen, Van den Bos & Van der Kraats 2025

A.A.A. Janssen, K. van den Bos & K.G.F. van der Kraats, 'I Do Not Have an Opinion About That Yet': Qualitative research on perceived procedural justice of self-represented litigants in early stages of small claims procedures in the Netherlands', *Law and Human Behavior* (49) 2025, afl. 3, p. 222-236.

Janssen, Van der Kraats & Van den Bos 2025

A.A.A. Janssen, K.G.F. van der Kraats & K. van den Bos, 'De civiele rolzitting: Een empirisch-juridische reflectie op standaard en praktijk', *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2025, afl. 1, p. 37-46.

Tversky & Kahneman 1974

A. Tversky & D. Kahneman, 'Judgment under uncertainty: Heuristics and Biases', *Science* (185) 1974, afl. 417, p. 1124-1131.

Kahneman 2013

D. Kahneman, *Thinking Fast and Slow*, INGP 2013.

Lammers e.a. 2022

J. Lammers e.a., 'Why people hate congress but love their own congressperson: An information processing explanation', *Personality and Social Psychology Bulletin* (48) 2022, afl. 3, p. 412-425.

Lind, Kray & Thompson 2001

E.A. Lind, L. Kray & L. Thompson, 'Primacy effects in justice judgments: Testing predictions from fairness heuristic theory', *Organizational Behavior and Human Decision Processes* (85) 2001, afl. 2, p. 189-210.

Schuyt, Groenendijk & Sloot 1976

K. Schuyt, K. Groenendijk & B. Sloot, *De weg naar het recht*, Utrecht: Universiteit Utrecht 1976.

Van den Bos 1999

K. van den Bos, 'What are we talking about when we talk about no-voice procedures? On the psychology of the fair outcome effect', *Journal of Experimental Social Psychology* (35) 1999, p. 560-577.

Van den Bos, Van Schie & Colenberg 2002

K. van den Bos, E.C.M. van Schie & S.E. Colenberg, 'Parents reactions to child day care organizations: The influence of perceptions of procedures and the role of organizations' trustworthiness', *Social Justice Research* (15) 2002, afl. 1, p. 53-62.

Van den Bos, Wilke & Lind 1998

K. van den Bos, H.A.M. Wilke & E.A. Lind, 'When do we need procedural fairness? The role of trust in authority', *Journal of Personality and Social Psychology* (75) 1998, afl. 6, p. 1449-1458.

Van der Kraats 2020

K.G.F. van der Kraats, 'De rol van de rolzitting: meer maken van een administratieve bijeenkomst', *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging* 2020, afl. 3.

WRR 2017

Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: WRR 2017.

Eerder verschenen

2025, nr. 3	Wat als ze ons niet vertrouwen?
2025, nr. 2	Het (on)gemak van zaakstoedeling
2025, nr. 1	Constitutioneel bewustzijn van rechters
2024, nr. 3	Rechtspraak en de media: onlosmakelijk met elkaar verbonden?
2024, nr. 2	Recht en tech