

Herman van Harten
Mr. dr. H.J. van Harten is
lid van de redactie van
Trema.

UIT DE REDACTIE

De uiteindelijke rechter

In haar oratie *De toekomst van de civiele rechtspraak. Een pleidooi om de rechter niet te ontlasten* van 22 juni 2017 signaleerde R.H. de Bock de bredere trend in onder meer het overheidsbeleid om het beslissen van geschillen buiten het domein van de rechter te houden.¹ Het rechterlijke speelveld wordt stap voor stap verkleind:

“De gang naar de rechter moet worden ontmoedigd, ook om de rechter te ontlasten. De rechter komt pas als laatste mogelijkheid in beeld, als er echt niets anders werkt.”²

De Bock plaatste waardevolle kanttekeningen bij de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan deze ontwikkeling. Daarbij wees zij op de aantoonbare overschatting van de zelfredzaamheid van burgers en het vermogen van mensen om zelf conflicten en geschillen op te lossen. Ook achtte zij het maar zeer de vraag of het weghouden van zaken bij de rechter wel leidt tot dejuridisering van de samenleving. Bovendien viel over de kwaliteit van andersoortige (private) geschilbeslechers maar bar weinig te zeggen. Nieuwe geschilbeslechers zijn, anders dan de rechter, onttrokken aan het publieke domein. Hun oplossingen bezitten ook geen publieke normstelling. Juist de functie van de overheidsrechtspraak voor het publieke domein is volgens De Bock van niet te onderschatten belang. De rechter zoekt dagelijks naar het recht, de rechtvaardige beslissing, naar een verbinding van het juridische met het morele. Daarom:

“moet juist worden ingezet op versterking van het rechterlijk domein, in plaats van verschuiving van taken naar private geschilbeslechers. De rechtspraak moet niet ontlast willen worden, zij moet juist streven naar belasting. Zij moet zich er hard voor maken dat slachtoffers van aardbevings schade, mensen met beroepsziekten, burgers en bedrijven met geringe claims, ook – of eigenlijk juist – bij haar terecht kunnen.”³

De Rechtspraak moet wat haar betreft werken aan bestaande tekortkomingen (de civiele rechtspraak is te duur en duurt te lang) en vereenvoudigde toegang bieden. Ernaar streven om civiele geschillenbeslechting binnen het publieke domein te houden. Maar was De Bock met haar behartenswaardige pleidooi te laat?

Geheel anders is namelijk de ingeslagen koers van onze minister voor Rechtsbescherming S. Dekker, die in zijn Kamerbrief van 9 november 2018 de contouren voor herziening van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand blootlegt.⁴ De openingszin spreekt boekdelen:

“Onze rechtsstaat is gebaseerd op wetten en regels en de mogelijkheid om uiteindelijk een onafhankelijke rechter om een oordeel te vragen over de toepassing daarvan.”

De gang naar de rechter is een uiteinde. Rechtspraak moet nog meer een ultimum remedium worden. Andere, goedkopere instrumenten en mogelijkheden gaan daaraan vooraf. De toegang tot het recht voor iedereen, als voorwaarde voor een goed functionerende rechtsstaat, staat bij de minister voor Rechtsbescherming niet (langer) gelijk aan toegang tot de overheidsrechter:

"Het vraagt dat mensen toegang hebben tot informatie, advies, begeleiding bij onderhandeling, rechtsbijstand en de mogelijkheid van een beslissing van een neutrale (rechterlijke) instantie."

De rechter is een laatste, alternatieve mogelijkheid – tussen haakjes welteverstaan.

Volgens de minister is het huidige stelsel voor rechtsbijstand toekomstbestendig noch betaalbaar. Er wordt te veel een beroep op gedaan en de rechtzoekenden worden lang niet altijd goed geholpen, de vergoedingen aan rechtsbijstandsverleners zijn niet meer eigentijds. Daar komt volgens de minister voor Rechtsbescherming het volgende bij:

*"Juridische oplossingen zijn vaak geen echte oplossingen. Een vonnis van een rechter lost lang niet altijd de problemen van rechtzoekenden op. Op vergelijkbare wijze levert een gang naar een advocaat lang niet altijd de oplossing. Eén op de vijf mensen die een juridische weg kiezen, geeft aan dat hun problemen daarmee niet zijn opgelost. Dit komt omdat een juridische benadering lang niet altijd een oplossing biedt voor de achterliggende problematiek. Zo is het vaak contraproductief voor burens en scheidende ouders om problemen op te lossen met juridische vorderingen en verweren. Dat leidt immers zelden tot een duurzame oplossing. Ook hangen verschillende problemen vaak samen: juridisch, sociaal, financieel of medisch. Dat vraagt om een integrale aanpak, dicht bij de rechtzoekende. Alleen rechtsbijstand schiet dan tekort."*⁵

De vraag is natuurlijk of je van het recht en de rechter wel *mag* verwachten dat zij (alle) 'problemen van rechtzoekenden' oplossen. Is dat ooit wel het ambitieniveau van het recht en de rechtspraak geweest?

De minister is van mening dat het rechtsbijstandsstelsel op de schop moet, zodanig dat het erop lijkt dat hij het rechtsbijstandsstelsel in wezen wil omvormen tot een nieuw 'probleembijstandsstelsel'. Dat begint wat hem betreft heel breed met laagdrempelige informatie en advies voor iedereen en spitst vervolgens toe op eerstelijns rechtsbijstand. Daarbij stelt de minister een nieuwe onafhankelijke instantie voor die het gesprek met de rechtzoekenden aangaat en integraal bepaalt welke zaken wel en niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Met deze 'triage aan de voorkant' komt hierover volgens de minister snel duidelijkheid, hetgeen

*"zorgt voor een betere afweging of rechtsbijstand echt noodzakelijk is of dat andere (lichtere) vormen van hulp kunnen worden geboden."*⁶

Dit betekent dus dat er een nieuwe poortwachter komt die beslist of een rechtzoekende recht heeft op gesubsidieerde rechtsbijstand of niet. Hoe daarbij de onpartijdigheid gewaarborgd gaat worden blijkt niet. Evenmin wordt duidelijk of de Rechtspraak daarin zelf een rol krijgt toebedeeld.⁷

Voor veel voorkomende juridische problemen zal gewerkt gaan worden met rechtshulp pakketten, met een integrale prijs voor het behandelen van een probleem, waarvan de minister denkt dat deze op grote schaal kunnen worden ingekocht. Rechtsbijstandsverleners krijgen in het nieuwe stelsel een betere vergoeding 'voor oplossingen in plaats van procedures' (bij de rechter). Rechtzoekenden krijgen te maken met een ingrijpend herziene systematiek, waarbij de eigen bijdrage afhankelijker wordt van de kosten voor rechtsbijstand, zodat in veel gevallen de 'afwegingsfunctie' (tussen het belang van de zaak en de kosten die met de zaak gemoeid zijn) aanzienlijk wordt 'versterkt'. Beiden worden zo gestimuleerd te kiezen voor laagdrempelige, duurzame en beter betaalbare oplossingen, aldus de minister. Met prikkels worden drempels opgeworpen.

Het gevolg laat zich raden: het domein van de rechter en de daarmee gepaard gaande waarborgen – de zwaardere vorm van hulp met minder betaalbare oplossingen – worden verder gemarginaliseerd. Is dat nu werkelijk maatschappelijk effectief? De benadering lijkt de diverse ontwikkelingen die op dit vlak binnen de Rechtspraak zijn ingezet naast zich neer te leggen, zoals de structurele aandacht voor conflictdiagnose, belangenonderzoek en probleemoplossende vaardigheden in de herziene rechtersopleiding en de civiele en bestuursrechtelijke zittingenpraktijk, en de energie die wordt gestopt in projecten als de spreekuur rechter, regelrechter en buurtrechter, waarin benaderbaarheid en vroegtijdig de-escalierend optreden voorop staan.

Hoe verder men leest in de Kamerbrief, hoe meer de rechter buiten beeld belandt. Zelfs de uiteindelijke rechter verdwijnt van het toneel. In het slot van de Kamerbrief worden de rechter en de Rechtspraak niet meer genoemd:

“De richting is duidelijk: het kabinet wil de mogelijkheden vergroten voor alle Nederlanders om in een zo vroeg mogelijk stadium tot een snelle, effectieve en laagdrempelige oplossing van hun problemen te komen. Het huidige stelsel voor rechtsbijstand gaat veranderen. Rechtshulp wordt dichter bij mensen georganiseerd en meer in samenhang met andere vormen van probleemoplossing gebracht. Die verandering zal niet alleen van invloed zijn op rechtzoekenden, maar ook op de dienstverleners in het stelsel: advocaten, mediators en medewerkers van het Juridisch Loket en de raad voor rechtsbijstand [sic]. De komende tijd wil ik met de deskundigen en mensen in de praktijk aan de slag om een nieuw stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand verder uit te werken en in te voeren. Daarbij zetten we in op een stelsel dat het recht toegankelijk maakt voor iedereen, dat helpt om problemen van mensen echt op te lossen en dat daarmee onze rechtsstaat verder versterkt.”⁸

De Kamerbrief past naadloos in de probleemanalyse van De Bock. Als nu niet wordt opgelet, dan dreigt de rechter straks verder structureel buitenspel te staan. Het plan van onze minister voor Rechtsbescherming – of moeten we eigenlijk spreken van de minister voor Probleemoplossing – raakt aan de daadwerkelijke en adequate toegang tot de rechter voor iedereen. Inflatie daarvan staat niet alleen op gespannen voet met bindende Europese grondnormen; zij vormt ook een directe bedreiging voor de geschilbeslechting gebonden aan het recht. Is het een teken aan de wand dat het begrip ‘rechtvaardigheid’ of ‘rechtvaardige oplossingen’ niet in de Kamerbrief voorkomt? En: hoe heeft het zover kunnen komen? Ook de Rechtspraak is aan zet, op naar de echte oplossingen.

¹ R.H. de Bock, *De toekomst van de civiele rechtspraak. Een pleidooi om de rechter niet te ontlasten*, (oratie Amsterdam UvA) 2017. Deze oratie is digitaal beschikbaar op: <https://www.uitgeverijparis.nl/nl/nieuws/nieuws/108/Oratie-Ruth-de-Bock> en aldaar in boekvorm te bestellen.

² De Bock 2017, p. 11.

³ De Bock 2017, p. 18.

⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/09/tk-contouren-herziening-stelsel-gesubsidieerde-rechtsbijstand-9-november-2018>.

⁵ Kamerbrief, p. 2.

⁶ Kamerbrief, p. 7.

⁷ Een ‘trriage’-model is op zichzelf natuurlijk niet nieuw. Ook de vrederechter had vanaf 1811 een rol om te beoordelen of een partij moest gaan procederen. Het is in variaties blijven bestaan en de sinds de invoering van de aan rechtspraak gekoppelde mediation leert de ervaring dat een gang naar een mediator, op advies van de rechter, een nuttig middel kan zijn om het geschil terug te brengen tot rechtsvragen waarover sneller geprocedeerd kan worden. Interessant is om te bezien welke rol de Rechtspraak in het verder te ontwikkelen model kan of zou kunnen spelen.

⁸ Kamerbrief, p. 15-16.