

# EEN KIJKE IN DE RECHTSPRAAKKEUKEN: WELK GERECHT VERDIENT PRIORITEIT?

Margreet Ahsmann\*

Een zevengangenmenu, een verrassingsmenu of een veganistisch menu: keuzestress te over voor de burger. Of het een dinerbox van een sterrenrestaurant wordt of een eenvoudige hap bij de afhaalchinese is vooral afhankelijk van ieders smaak en portemonnee. Iets dergelijks geldt ook voor de Raad voor de rechtspraak. Welke gerechten hij op de menukaart zet, zou moeten afhangen van zijn doelstellingen en middelen. Met een kijkje in de keuken van de rechtspraak wil ik de lezer een amuse voorschotelen met een palet aan tegengestelde, *bitterzoete* smaken.

Rechtspraak gaat vooral over conflicten. Dat is nooit anders geweest en zal ook nooit anders worden. Het recht beoogt namelijk met behulp van regels en moraal enige ordening – ‘kosmos’ – in de ook uit wanordelijkheid – ‘chaos’ – bestaande samenleving te brengen. Handhaving van de openbare orde, aanpak van overlast en beslechting van ruzies zijn daarom van alle tijden. Naarmate de samenleving complexer wordt, zijn daarbij meer personen en instanties betrokken. Het is goed zich te realiseren dat de bekende deling der staatsmachten pas sinds 1838 bestaat. Voordien lagen wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht in handen van dezelfde mensen. De leden van een stedelijke rechtbank, schepenen genaamd, vullden dan ook niet alleen een louter juridische functie, maar hadden ook regelgevende, administratieve en bestuurlijke taken. Afhankelijk van het inwonertal waren er doorgaans zeven tot twaalf schepenen. Zij vergaderden vaak samen met de vier burgemeesters die de leiding hadden van de stad. Een schout, vertegenwoordiger van de landsheer, was tegelijk openbaar aanklager en hoogste politiefunctaris. De rechtszitting werd gehouden in de zogeheten ‘vierschaar’, in oorsprong een ruimte in de openlucht afgebakend met vier banken – ‘scare’ – om duidelijk te maken dat daar de rechtspraak plaats had;<sup>1</sup> vandaar nog ons woord ‘rechtbank’. Al in de middeleeuwen poogde men bij delicten en misdrijven partijen door de-escalatie tot verzoening – tot ‘vrede’ – te bewegen. Later konden schepenen ook bij lopende civiele processen bemiddelen, waardoor een vonnis achterwege kon blijven. De taken van de schepenenbanken kwamen vanaf het einde van de achttiende eeuw (Napoleon) terecht bij gemeenten en ‘gerechten’; sinds 1838 kennen we onafhankelijke rechtspraak.

Door de eeuwen heen zijn verschillende methoden van geschilbeslechting ingezet. Klachten over de lange duur van procedures lopen als een rode draad door de procesrechtsgeschiedenis. Die moeten ook serieus genomen worden, want traagheid ondergraaft de functie van het recht, fraai verwoord als: ‘Justice delayed is justice denied.’ Om uit die impasse te komen, doet hervormingsdrang zich dan ook de gehele geschiedenis met grote regelmaat voor. Zo zijn sinds de invoering in 1838 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) talloze wetswijzigingen doorgevoerd, zijn (staats)commissies ingesteld die voorstellen tot versnelling hebben gedaan en/of hebben rechters interventies gedaan door zelf te gaan experimenteren. Alle pogingen waren er steeds op gericht de rechtspraak te ontlasten en aldus de doorlooptijden te verbeteren.

Een voorbeeld. Vanaf het einde van de zestiende eeuw maakte Leiden een onstuimige demografische groei door: veel ‘vreemdelingen’ uit de Zuidelijke Nederlanden en werkzoekenden uit omliggende dorpen.<sup>2</sup> Dit zorgde voor overlast en sociale onrust. De Leidse overheid heeft daarop diverse maatregelen getroffen om onderlinge conflicten laagdrempelig te beslechten en het aantal civiele procedures, die via een schriftelijke rolprocedure werden behandeld door de (vrijwel voltallige) schepenenbank, terug te dringen.<sup>3</sup> Het aantal zogeheten ‘buurtheren’ – de huidige wijkagenten – werd vergroot en hun takenpakket werd in een geheel vernieuwde buurtkeur van 1593 (vgl. een APV) uitgebreid: zij moesten spanningen in hun buurt zien te voorkomen, bij een burenruzie bemiddelen en zorgen voor tijdige hulp aan de armlastigen. Voorts werden de acht schepenen verdeeld in vier commissies van twee die met specifieke taken werden belast.

\* Prof. mr. M.J.A.M. Ahsmann is rechter-plaatsvervanger in de rechtbank Den Haag en emeritus bijzonder hoogleraar Rechtspleging aan de Universiteit Leiden. Tot 1997 was zij universitair hoofddocent Romeins recht en zijn geschiedenis (UL).

1 In oude stadhuizen bevindt zich vaak nog een ‘vierschaar’, de zaal waar recht werd gesproken; bijvoorbeeld in Den Haag, Haarlem en Amsterdam (Paleis op de Dam).

2 In 1581 telde de stad 12.016 inwoners en in 1622: 44.745, een stijging van 372 procent, zie F.J. Noordam, ‘Leiden als ideale stad 1574-1795’, *De zeventiende eeuw* (22) 2006, p. 15 e.v.

3 R.C.J. van Maanen (hoofdred.), *Leiden. De geschiedenis van een Hollandse stad. Deel 1: Leiden tot 1574* (onder red. van J.W. Marsilje), Leiden: Stichting Geschiedschrijving Leiden 2002, p. 73-84; *Deel 2: Leiden 1574-1795* (onder red. van S. Groenveld), Leiden: Stichting Geschiedschrijving Leiden 2003, p. 55-61.



In 1583 werd – uniek voor de republiek – een keur over erfafscheidingskwesaties afgekondigd.<sup>4</sup> Buren die ruzie hadden over een erfafscheiding of erfdienstbaarheid moesten hun geschil eerst aan de commissie voor burenkwesties voorleggen. Twee schepenen kwamen op uitnodiging van een verzoekende partij (kosteloos 'vredemakers') door de oprichting van het laagdrempelige 'college van vredemakers' in 1598, volgens de considerans van de keur om tijd en kosten te besparen.<sup>5</sup> Voortaan moesten alle civielrechtelijke geschillen (burenkwesties uitgezonderd) eerst aan dit college, bestaande uit één van de vier burgemeesters als voorzitter en twee schepenen, worden voorgelegd. Er werd snel, efficiënt, effectief en goedkoop gewerkt: de termijn van dagvaarding bedroeg hooguit één uur, geen schriftelijke rolprocedure maar een mondelinge behandeling, verschijning in persoon zonder bijstand van een advocaat, vrijwel kosteloos (afgezien van een vergoeding voor de deurwaarder), vaste spreekuren met een beperkte tijd van zaaksbehandeling: onder het lopen van een zandloper konden partijen hun verhaal doen. De verzoening kon bijvoorbeeld bestaan uit een afbetalingsregeling met een looptijd van maximaal een jaar. Kwamen partijen er niet uit, dan stond de weg van justitie open. Beide colleges vulden aldus een rol als 'poortwachter' voordat een burger een civiele rechtszaak bij de vierschaar kon aanspannen en versnelden de rechtsgang.

Aan bovengenoemde maatregelen moest ik onwillekeurig denken toen ik las over het jongste initiatief van wat wel wordt genoemd 'maatschappelijk effectieve rechtspraak' (MER, 2016).<sup>6</sup> Daartoe hebben de rechtbank en de gemeente Amsterdam de handen ineengeslagen. Zij willen in het najaar 2021 de komst van een 'buurtrechter' in Venserpolder (Amsterdam-Zuidoost) realiseren. Het gaat om 'zichtbaarder en laagdrempeliger rechtspraak, samen met een rechter die zich richt op oplossing en herstel, de gemeenschapszin en het vertrouwen van de buurtbewoners zelf versterkt en zo bijdraagt aan een weerbare, sterke buurt'.<sup>7</sup> Het zijn evenzovele fraaie als vage gedachten, die ook ten grondslag liggen aan de Haagse wijkrechter en de Rotterdamse regelrechter: rechtspraak moet meer zijn geworteld in de lokale gemeenschappen, waarbij een niet-juridische behandeling van eenvoudige zaken vooropstaat en de rechter alle problemen in samenhang bekijkt en oplost. Maar is deze innovatie ook wijs? Hoeveel geschillen van burgers komen hiervoor in aanmerking? Moeten rechters hieraan hun kostbare tijd geven?

Een ander recent (particulier) idee om de (civiele) rechtspleging te innoveren, lijkt realistischer. De introductie van een 'voorportaal' wordt bepleit, met een belangrijke rol voor professionele bemiddelaars. 'Door dit voorsorteren worden de procedures die gevoerd moeten worden efficiënter en goedkoper', aldus de achterflap van de bundel waarin veertien auteurs beknopt hun persoonlijke gedachten hebben neergelegd.<sup>8</sup> Zou inderdaad de focus niet moeten liggen op het zoveel mogelijk voorkomen van rechtsgedingen

door eerst volop in te zetten op buitengerechtelijke geschiloplossing ('mediation')? Want de vraag blijft: hoe en vooral wanneer krijgen de burgers die niet door MER worden bediend hun 'recht'? Anders gezegd: hoe staat het met de onafgebroken stroom aan klachten over de trage gang van civiele procedures?

De wetwijziging van Rv van 2002 (en 2019) en het project KEI (Kwaliteit en Innovatie rechtspraak) hadden versnelling en vereenvoudiging van de procedure als doelstelling. De doorlooptijden zijn echter niet drastisch (met ten minste 40%) verminderd, maar zelfs toegenomen. In 2018 is daarom het project 'Doorlooptijden rechtspraak' in het leven geroepen.<sup>9</sup> In het eindrapport (p. 210 e.v.) worden aan rechters voorbeelden van versnellers gesuggereerd: kortere uitspraken, zaken op stukken afdoen, geen proces-verbaal, meer mediation, enzovoort. Dat kan echter niet volstaan.

Uit onderzoek blijkt namelijk dat achterstanden wegwerken de belangrijkste voorwaarde voor versneling is.<sup>10</sup> Daartoe zijn evenwel meer rechters nodig: volgens een schatting 594 rechters, 223 raadsheren en 416 juridisch medewerkers.<sup>11</sup> De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) heeft met het oog op de komende verkiezingen en formatie een claim van tussen 100 en 150 miljoen euro extra geld op tafel gelegd.<sup>12</sup> Dat geld is volgens de voorzitter onder meer nodig om tweehonderd extra rechters aan te kunnen nemen, voor digitalisering, alsmede om de MER-pilots landelijk te implementeren. Maar komt dat geld er ook en kunnen daarmee alle doelen worden gerealiseerd?

Als de politiek het advies dat voor elke verkiezing door de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) wordt uitgebracht, zou volgen, zal er géén ruimte zijn voor extra structurele uitgaven.<sup>13</sup> Zou dat anders zijn, dan moet dat worden gecompenseerd met minder uitgaven elders. Gezien de verslechtering van de overheidsfinanciën door COVID-19 zullen pijnlijke keuzes moeten worden gemaakt. Dat is ook de taak van de politiek. Meer geld voor verduurzaming, onderwijs, rechtspraak, zorgsalarissen ...? Het zal niet allemaal kunnen.

Dat zou de Rvdr zich ook moeten realiseren wanneer hij keer op keer nieuwe plannen uitstrooit over een toch al overbelaste rechtspraak die met ouderwetse ict-apparatuur te kampen heeft. Welke richting wil hij op? 'The main thing is to keep the main thing the main thing', aldus managementgoeroe Stephen Covey. Het blinde vertrouwen in KEI in de jaren 2014-2016 nam veel zogeheten indirecte werkuren van rechters in beslag, wat er mede toe heeft geleid dat de doorlooptijden verder zijn opgelopen. Het is zuur dat daarmee zoveel geld is verkwist. Met de zoete, loze belofte waarmee MER in 2016 in het leven is geroepen – MER lost de problemen van de burger op – verzaakt de Rechtspraak uiteindelijk zijn rechtsstatelijke functie. MER vertoebelt de (primaire) taak van de rechter. Een weerbare rechtsstaat vraagt meer dan ooit om heldere normen en rechtsstatelijke waarborgen. Voor de rechtzoekende burger is het bitter dat de buitenproportionele energie die een rechter in MER steekt onvermijdelijk leidt tot vertraging in zijn procesvoering. De Rvdr moet bij schaarse middelen kiezen welk(e) gerecht(en) hij wil serveren. Niet alle geschillen behoeven door een rechter te worden behandeld: een 'voorportaal' als amuse scheidt ruimte in de keuken van de rechtspraak. Dan kan het hoofdrecht sneller worden opgediend en de smaak optimaal tot zijn recht komen.

4 A. van Meeteren, *Op hoop van akkoord, Instrumenteel forumgebruik bij geschilbeslechting in de zeventiende eeuw*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2006, p. 20 e.v. en 32 e.v., p. 229-231, 274-281 en 321-323.

5 C.M.G. ten Raai, *De oorsprong van de kantonrechter* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 1970, p. 128 e.v.

6 M.J.A.M. Ahsman, 'De rechtsstaat en de toeslagenaffectie: frames, feiten en recht(vaardigheid)', AA 2021, afl. 3, p. 235-239 (AA20210235), met verwijzing naar andere literatuur.

7 Interview met de president van de Amsterdamse rechtbank, *Het Parool* 28 januari 2021.

8 Th. Groenewald e.a. (red.), *Naar vernieuwing van de (civiele) rechtspleging*, Den Haag: Boom juridisch 2019, gerecenseerd door H.F.M. Hofhuis, *TvPP* 2020, afl. 5, p. 171-175.

9 Eindrapport *Doorlooptijden in beweging* (oktober 2019), te raadplegen via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

10 R.J.J. Eshuis, *Het recht in betere tijden. Over de werking van interventies ter versnelling van civiele procedures* (WODC, Onderzoek en beleid 254), Den Haag: BJu 2007.

11 Capgemini, *Het tijdbestedingsonderzoek in relatie tot de productiegerelateerde bijdrage voor het primair proces van de rechtspraak* (eindrapport), Utrecht 2019, p. 15 en 19, te raadplegen via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

12 Interview Henk Naves (voorzitter Raad voor de rechtspraak), *Trouw* 30 januari 2021. Terzijde: de politie wil 600 miljoen extra en het OM 100 miljoen.

13 Het rapport, getiteld *Koers bepalen, kiezen in tijden van budgettaire krapte*, is door de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van 12 oktober 2020.