

MAATSCHAPPELIJK EFFECTIEVE RECHTSPRAAK ALS KADER VOOR EEN NIEUWE VERHOUDING TUSSEN RECHTER EN RECHTZOEKENDEN?

Rogier Hartendorp*

In dit artikel komt aan de orde wat maatschappelijke effectieve rechtspraak inhoudt en dat het als een vorm van responsieve rechtspraak kan worden gezien. De auteur duidt de opkomst van maatschappelijke effectieve rechtspraak en betoogt dat het een antwoord van de Rechtspraak is op de grotere positie die rechtzoekenden in gerechtelijke procedures hebben gekregen. Dit stelt rechters voor nieuwe vragen. Maatschappelijk effectieve rechtspraak biedt ruimte om op gezaghebbende wijze invulling te geven aan die grotere rol van rechtzoekenden.

1 Inleiding

Een groot deel van de zaken die aan rechters worden voorgelegd gaan niet over grote juridische of maatschappelijke vragen. Bij de strafrechter gaat het bijvoorbeeld om uit de hand gelopen ruzies, huiselijk geweld en beledigingen. Bij de bestuursrechter zijn het burgers die zijn vastgelopen in een voor hen onbegrijpelijke en vervreemdende bureaucratie. Bij de handelsrechter betreft het burenruzies, conflicten tussen vennoten en erfkwesties. Bij de familierechter is het een eindeloze stroom van (complexe) echtscheidingen en problemen met omgang en gezag. En de kantonrechter buigt zich over een grote hoeveelheid arbeidsconflicten en huurders die overlast veroorzaken. Bij deze zaken lijkt niet in de eerste plaats het recht maar vooral het menselijke tekort voorop te staan.

De Amerikaanse rechtsantropoloog Selly Merry begint haar beroemde studie naar rechtspraak met de stelling dat rechters niet houden van de zojuist genoemde zaken.¹ Ik weet niet of dit voor alle rechters geldt, maar zij legt wel een interessante paradox bloot. Rechters definiëren dit type zaken in de basis veelal als niet-juridische problemen.² Het juridisch gehalte van dit type zaken is in de regel tamelijk laag, maar het conflict of maatschappelijk probleem is des te groter (en weerbarstiger). En de rechter kan bij het oplossen van die onderliggende conflicten weinig

betekenen, zo wordt door sommige auteurs gesteld. Mediators en relatietherapeuten zouden veel beter in staat zijn om hulp te bieden bij dit soort problemen.³

Een groot deel van de zaken die aan rechters worden voorgelegd gaan niet over grote juridische of maatschappelijke vragen. Bij deze zaken lijkt niet in de eerste plaats het recht maar vooral het menselijke tekort voorop te staan

Dit beeld staat in schril contrast met de wijze waarop rechtzoekenden hun problemen definiëren. Zij kwalificeren hun conflicten met burens, partners en werkgevers wel degelijk als een juridisch vraagstuk en verwachten dat het recht hen iets te bieden heeft bij het vinden van een oplossing voor deze problemen. Met die verwachting doet een slachtoffer van een belediging aangifte bij de politie, met die verwachting begint een gescheiden vader een procedure over de omgang met zijn kinderen en met die verwachting stapt een franchiseemer naar de rechter in een conflict met zijn franchisegever. En in veel gevallen

* Prof. mr. R.C. Hartendorp is bijzonder hoogleraar Maatschappelijke effectiviteit van de rechtspleging aan de Universiteit Leiden en senior rechter in de rechtbank Den Haag. De door hem beklede bijzondere leerstoel is ingesteld door de rechtbank Den Haag.

1 S.A. Merry, *Getting Justice and Getting Even. Legal Consciousness among Working-Class Americans*, Chicago/Londen: The University of Chicago Press 1990, p. 1.

2 Merry 1990.

3 Zie o.m. J.B.M. Vranken & M.V.R. Snel, 'De civiele rechter in Nederland op de schopstoel', *NJB* 2018, afl. 37, p. 858-866; M.J.A.M. Ahsmann, *Samenwerking Rechtswetenschap en Rechtspraak: van nut naar noodzaak!* (afscheidsrede), Leiden: Universiteit Leiden 2019, p. 9; en R.H. de Bock, 'Civiele procedures: differentiatie', in: Th. Groenewald e.a. (red.), *Naar vernieuwing van de (civiele) rechtspleging*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 122.

4 Merry 1990.

5 Raad voor de rechtspraak, *Rechtspraak die ertoe doet*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2016 (geraadpleegd op 12 augustus 2023 via: www.rechtspraak.nl/sitecollection/documents/rechtspraak-die-ertoe-doet.pdf).

6 F.C. Bakker, 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak', *NJB Blog* 8 september 2016 (geraadpleegd op 12 augustus

2023 via: www.njb.nl/blog/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak.20396.lynx).

7 R.C. Hartendorp, *Naar m(e)er rechtspraak?* (oratie Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2020.

8 www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Kwaliteit-van-de-rechtspraak/innovatie-binnen-de-rechtspraak (geraadpleegd op 12 augustus 2023).

9 www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Kwaliteit-van-de-rechtspraak/innovatie-binnen-de-rechtspraak (geraadpleegd op 12 augustus 2023).

10 H. Grootelaar, D. Schelfhout & I. van Duijneveldt, *Evaluatie Rotterdamse Regelerchter en Haagse Wijkrechter*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2020.

11 www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Kwaliteit-van-de-rechtspraak/innovatie-binnen-de-rechtspraak/Paginas/eenvoudige-civiele-procedure.aspx (geraadpleegd op 12 augustus 2023).

12 Tijdelijke experimentenwet rechtspleging, *Stb.* 2020, 223.

13 *Wijkrechtspraak*, die zich primair vanuit het strafrecht richt op justitiabelen met multiproblematiek, moet niet verward worden met de zojuist besproken *wijkrechter*, die een eenvoudige civiele procedure biedt voor met name burenhuurgeschillen. De min of meer gelijklopende aanduiding van de verschillende pilots is echter wel verwarrend en ik heb al eerder in dit blad gepleit voor een meer onderscheidende benaming. Zie ook: R.C. Hartendorp, 'Opschietende paddenstoelen en buurtrechtspraak. De opkomst van de buurtrechter en hoe de rechtspraak deze innovatie nader vorm moet geven', *AA* 2020, afl. 6, 2020, p. 544-548 (AA20200544).

14 www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Kwaliteit-van-de-rechtspraak/innovatie-binnen-de-rechtspraak/Paginas/multiproblematiek-wijkrechtspraak.aspx (geraadpleegd op 12 augustus 2023).

15 N. Doornbos & R. Hanoeman, *De persoon achter het dossier. Werkwijze en resultaten van de Wijkrechtbank Eindhoven*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2021; en W. Jongebreur & A. Onstenk,

zijn al andere manieren geprobeerd om de kwestie op te lossen. De rechter, zo wordt dat vaak ervaren, is voor de rechtzoekende de allerlaatste instantie die iets voor hem of haar kan betekenen.⁴

De laatste jaren is onder rechters het idee gerezen dat zij tekortschieten in de behandeling van dit type zaken en dat een formeel juridische beslissing (te) vaak weinig maatschappelijk effect heeft. Dit roept existentiële vragen op. Is een zuiver juridische beoordeling toereikend in dit soort gevallen? Is een procedure niet juist brandstof voor het verder escaleren van het conflict? En kan de rechter zijn of haar gezag misschien ook aanwenden om het onderliggende conflict tussen partijen echt op te lossen in plaats van alleen een geschil te beslechten? Al deze vragen hebben de Raad voor de rechtspraak in 2016 ertoe gebracht om een verkenning te laten uitvoeren naar de vraag waarom rechters en juridisch medewerkers het gevoel hebben dat zij hun taak niet optimaal kunnen uitvoeren. Deze verkenning heeft geleid tot het rapport *Rechtspraak die ertoe doet*.⁵ In navolging van dit rapport is het thema maatschappelijk effectieve rechtspraak, ook wel afgekort als 'MER', op de agenda van de Rechtspraak gezet.⁶

Mijn oratie *Naar m(e)er rechtspraak?* heb ik gewijd aan de zojuist beschreven zaken en de initiatieven die onder de noemer maatschappelijk effectieve rechtspraak zijn ondernomen.⁷ In dit artikel zal ik een drietal onderdelen van mijn oratie bespreken. Allereerst zal ik kort weergeven wat onder maatschappelijke effectieve rechtspraak wordt verstaan (paragraaf 2). Vervolgens zal ik maatschappelijk effectieve rechtspraak in het theoretisch kader van responsieve rechtspraak plaatsen (paragraaf 3). Daarna zal ik de opkomst van responsieve en maatschappelijk effectieve rechtspraak in Nederland van een nadere duiding voorzien. Ik zal betogen dat maatschappelijk effectieve rechtspraak mede een antwoord is op de emancipatie van de rechtzoekende in gerechtelijke procedures (paragraaf 4). Deze bijdrage zal worden afgesloten met een aantal reflecterende en concluderende gedachten (paragraaf 5).

Mijn oratie *Naar m(e)er rechtspraak?* heb ik gewijd aan de initiatieven die onder de noemer maatschappelijk effectieve rechtspraak zijn ondernomen

2 Maatschappelijk effectieve rechtspraak

Sinds een aantal jaar worden onder de noemer maatschappelijk effectieve rechtspraak bij gerechten in het hele land activiteiten en experimenten ondernomen om te onderzoeken of rechtspraak beter kan voorzien in behoeften van burgers. In een toelichting op rechtspraak.nl staat dat

'goede rechtspraak [niet alleen] bestaat [...] uit juridische knopen doorhakken. Goede rechtspraak is ook, waar dat kan en gepast is, proberen de problemen van de mensen in de samenleving écht op te lossen. [...] Onder de noemer maatschappelijk effectieve rechtspraak zijn door het hele land ideeën bedacht en in praktijk gebracht die ervoor zorgen dat het werk van de rechter zoveel mogelijk effect heeft'.⁸

Binnen maatschappelijk effectieve rechtspraak worden vier hoofdstromingen onderscheiden, te weten: (1) eenvoudige civiele procedures; (2) multiproblematiek en wijkrechtspraak; (3) schuldenaankpak; en (4) complexe echtscheidingen. Ik zal iedere stroming hierna kort, en zeker niet uitputtend, bespreken. De geïnteresseerde lezer verwijst ik naar de toelichting van de verschillende stromingen op rechtspraak.nl.⁹ Daarnaast bieden diverse, hierna genoemde, evaluatierapporten ook een goed inzicht in de uitgangspunten, doeleinden en werkwijze van de pilots.

De eerste betreft *eenvoudige civiele procedures* die zich kenmerken door een laag griffierecht, een snelle, informele procedure die gericht is op de oplossing van het conflict, en als partijen daarin niet slagen, een (mondelinge) uitspraak van de rechter. Voorbeelden zijn de wijkrechter bij de rechtbank Den Haag en de regelrechter bij de rechtbank Rotterdam. Deze pilots zijn in 2020 geëvalueerd.¹⁰ Omdat de werkwijze op onderdelen afwijkt van geldend (en dwingend) procesrecht, zoals een procesinleiding zonder een dagvaarding, wordt voor de pilots gebruik gemaakt van artikel 96 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Deze bepaling maakt het mogelijk om, als beide partijen daarmee instemmen, af te wijken van het voorgeschreven procesrecht. Door deel te nemen aan de procedure bij de wijk- of regelrechter stemmen partijen in met die afwijkende behandeling. Omdat een relatief groot deel van de 'gedaagde' partijen in een procedure bij de wijk- of regelrechter geen medewerking verleent, waardoor de procedure eindigt, heeft de Rechtspraak besloten om ook te gaan experimenteren met een vergelijkbare procedure op niet-vrijwillige basis.¹¹ De pas onlangs in werking getreden Tijdelijke experimentenwet rechtspleging zou hiervoor gebruikt moeten worden.¹²

In de tweede stroming zitten pilots gericht op de aanpak van *multiproblematiek* en de invoering van *wijkrechtspraak*.¹³ Op rechtspraak.nl staat als toelichting op deze stroming:

'Niet het strafbare feit, maar de mens achter het dossier staat centraal. Waar is hij of zij nu echt mee geholpen? Het doel van wijkrechtspraak is om effectief bij te dragen aan het oplossen van uiteenlopende, meervoudige problemen van mensen in bepaalde wijken. Daarmee wordt ook de veiligheid, de leefbaarheid en het maatschappelijk welzijn in die wijken verbeterd'.¹⁴

De meeste zaken komen via het strafrecht bij de wijkrechtspraak. De inzet van wijkrechtspraak is om in het geval uit een verdenking van een – in de regel niet al te zwaar – strafbaar feit blijkt dat de verdachte op meerdere leefgebieden problemen heeft, zoals het hebben van schulden, sociaal-psychische problematiek of familierechtelijke problemen, in de context van de wijkrechtspraak hulpverlening te organiseren. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met diverse gemeentelijke en andere hulpverleningsinstanties. De gedachte is dat het gezag van de rechter en de dwang die van een (straf)procedure uitgaat een positief effect hebben op deze hulpverlening en de aanvaarding daarvan. Daarnaast wordt de zitting niet gehouden in de rechtbank, maar op een laagdrempelige locatie in de wijk waar de betrokkenen wonen, zoals een buurtcentrum. De rechtbanken Oost-Brabant en Rotterdam hebben de afgelopen jaren pilots uitgevoerd met wijkrechtspraak en deze laten evalueren.¹⁵ Wijkrecht-

spraak is nu een vast onderdeel van het pakket van deze rechtbanken. Bij de rechtbank Amsterdam loopt nog een wijkrechtspraakproject onder de noemer buurtrechter Venserpolder. De Rechtspraak heeft de ambitie uitgesproken om de komende jaren wijkrecht-spraak in heel Nederland in te voeren.¹⁶

De derde vorm van maatschappelijk effectieve rechtspraak is gericht op de *aanpak van problematische schulden*. Het meest in het oog springende initiatief dat in dit verband genomen is, is de inzet van de schuldenfunctionaris. Dat is een medewerker van de rechtbank die is opgeleid om mensen met schulden verder te begeleiden. Indien bij de voorbereiding van of tijdens een zitting blijkt dat een partij problematische schulden heeft, dan wordt samen met de schuldenfunctionaris bekeken of een passend traject bij (gemeentelijke) schuldhulpverlening mogelijk is.¹⁷ Bij de rechtbanken Den Haag, Rotterdam en Limburg zijn pilots gehouden met een schuldenfunctionaris en deze zijn geëvalueerd.¹⁸ De Rechtspraak heeft besloten om bij alle rechtbanken een schuldenfunctionaris aan te stellen.¹⁹

Ten slotte zijn er verschillende initiatieven die zich richten op problematische, *complexe echtscheidingen*, ook wel aangeduid als vechtscheidingen. In 2016 heeft de Rechtspraak haar visie hierop geformuleerd.²⁰ Hierin is opgenomen dat zij zich wil inzetten voor initiatieven die eraan bijdragen dat scheidingen minder conflicten opleveren en dat kinderen niet beschadigd worden. Een aantal rechtbanken en gerechtshoven experimenteert al geruime tijd met een andere aanpak van problematische scheidingen.²¹ Een van de pilots in deze stroming is de pilot gezamenlijke toegang van ouders bij de rechtbanken Den Haag en Oost-Brabant. Dit is een procedure waarin ouders van minderjarige kinderen zich samen met één deelnameformulier tot de rechter kunnen wenden bij onderlinge familierechtelijke juridische geschillen. Ouders worden in die procedure aangemoedigd om samen aan een oplossing te werken. De procedure is bedoeld voor ouders die uit elkaar willen gaan of al uit elkaar zijn, maar bij wie het niet lukt om afspraken met elkaar te maken over alle onderwerpen, zoals over de zorg over de kinderen, alimentatie of verdeling van het huis.²² Het evaluatieonderzoek naar deze procedure liep ten tijde van de afronding van dit artikel nog.

In de kern komt responsieve rechtspraak erop neer dat het rechtspraak-systeem en rechters erop gericht (dienen te) zijn om hun vermogen zo in te zetten dat aan de behoeften van de samenleving en rechtzoekenden wordt voldaan

3 Responsieve rechtspraak

Maatschappelijk effectieve rechtspraak kan als een verschijningsvorm van responsief recht of responsieve rechtspraak worden beschouwd.²³ In de kern komt responsieve rechtspraak erop neer dat het rechtspraak-systeem en rechters erop gericht (die-

nen te) zijn om hun vermogen zo in te zetten dat aan de behoeften van de samenleving en rechtzoekenden wordt voldaan. In deze benadering biedt het recht niet alleen een kader voor het beslechten van juridisch gedefinieerde geschillen, maar is ook aandacht voor het effect dat de beslissingen teweegbrengen en welke bijdrage deze leveren aan het oplossen van (maatschappelijke) conflicten die aan die juridische vraagstukken ten grondslag liggen.

De ontwikkeling naar een responsiever recht is geen nieuw verschijnsel. De Duitse socioloog Max Weber signaleerde al aan het begin van de vorige eeuw in moderne samenlevingen een ontwikkeling van een waardenrationaliteit naar een doelrationaliteit.²⁴ De dominantie van formeel-rationeel legaal gezag, waarmee bedoeld wordt op een neutraal stelsel van regels dat partijen in staat stelt om conflicten op een vreedzame wijze te beslechten voor een onafhankelijke rechter, is in de loop der tijd in de visie van Weber verschoven naar een meer functionele benadering van het recht, waarin het recht wordt ingezet als middel ter realisering van maatschappelijke doeleinden.²⁵

Nonet en Selznick hebben deze ontwikkeling voor het recht beschreven in hun bekende werk *Law and Society in Transition* met als ondertitel *Toward Responsive Law*. In hun studie onderscheiden zij drie stadia van recht.²⁶ Het eerste stadium is *representatief recht*, waarin het recht een instrument is van de machthebbers dat naar willekeur kan worden gebruikt om de bevolking te kunnen overheersen. Deze benadering van het recht associëren we tegenwoordig vooral met dictatoriale of totalitaire regimes. Omdat machthebbers simpelweg niet over voldoende mankracht en middelen beschikken om hun macht uitsluitend met dreiging en afschrikking af te dwingen, zijn zij ook op zoek naar een systeem waardoor degenen die aan hun macht zijn onderworpen die macht als legitiem aanvaarden. Recht en rechtspraak die boven de partijen staan, en ook de autoriteiten binden, verschaffen deze legitimiteit. Deze vorm wordt *autonoom recht* genoemd. Het is de kern de klassieke rechtsstaat die wij kennen, gebaseerd op de *rule of law* en waarin rechtmatigheid, voorspelbaarheid en rechtszekerheid leidende rechtsbeginselen zijn. Het derde stadium van het recht is *responsief recht*. Het recht en de rechtspraak bieden daarin niet alleen een neutraal podium, maar worden ook pragmatisch ingezet om conflicten op te lossen en daarmee een bijdrage te leveren aan de aanpak van sociale problematiek.²⁷

In mijn oratie heb ik, anders dan Nonet en Selznick,²⁸ uiteengezet dat ik geen opeenvolging van de drie verschillende stadia van het recht en de rechtspraak zie.²⁹ Ik meen dat de relatie tussen deze stadia, en dan vooral tussen het autonome en responsieve recht, veeleer dialectisch is. Tussen het autonome en het responsieve recht moet een juiste balans gevonden worden, waarbij zowel een oriëntatie bestaat op het recht en de onderliggende beginselen én de mate waarin het recht respondeert op het probleem van partijen en de maatschappelijke context. Rechtspraak die zich niet bezighoudt met het feitelijke probleem en de emoties die aan het juridische geschil ten grondslag liggen, mist de band met de werkelijkheid. Maar rechtspraak die zich te veel met deze problematiek bezighoudt, vervreemdt zich van zichzelf.³⁰ Het is dan ook van belang dat in iedere zaak het juiste midden tussen beide wordt gezocht.

Wijkrechtspraak op Zuid. Eindevaluatie, Utrecht: Significanc 2022.

16 www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Kwaliteit-van-de-rechtspraak/innovatie-binnen-de-rechtspraak/Paginas/multiproblemathiek-wijkrechtspraak.aspx (geraadpleegd op 12 augustus 2023).

17 www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Kwaliteit-van-de-rechtspraak/innovatie-binnen-de-rechtspraak/Paginas/schuldenaanpak.aspx (geraadpleegd op 12 augustus 2023).

18 Bureau Bartels, *Evaluatie-onderzoek inzet schuldenfunctionarissen binnen de Rechtspraak*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2022.

19 www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Kwaliteit-van-de-rechtspraak/innovatie-binnen-de-rechtspraak/Paginas/schuldenaanpak.aspx (geraadpleegd op 12 augustus 2023).

20 www.rechtspraak.nl/Themas/Vechtscheidingen/Paginas/Visiedocument-Rechtspraak-over-echtscheidingen.aspx (geraadpleegd op 12 augustus 2023).

21 www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Kwaliteit-van-de-rechtspraak/innovatie-binnen-de-rechtspraak/Paginas/complexe-echtscheidingen.aspx (geraadpleegd op 12 augustus 2023).

22 www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Kwaliteit-van-de-rechtspraak/innovatie-binnen-de-rechtspraak/Paginas/complexe-echtscheidingen.aspx (geraadpleegd op 12 augustus 2023).

23 M.A. Loth, 'Hoe responsief is de klassieke procedure (eigenlijk). Over de preadviezen van de NJV 2017', *NJB* 2017, afl. 22, p. 1516.

24 M. Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: The Free Press 1964, p. 115-118.

25 H.A.M. Grootelaar, P. Mascini & W. van Rossum, 'Recht als probleemoplossing', *RdW* 2017, afl. 2, p. 3.

26 P. Nonet & P. Selznick, *Law and Society in Transition. Towards Responsive Law*, New York: Harper & Row Publishers 1978.

27 Grootelaar, Mascini & Van Rossum 2017, p. 3.

28 Nonet & Selznick 1978, p. 116.
29 M.M. Feeley, 'Law, Legitimacy, and Symbols. An Expanded View of Law and Society in Transition', *Michigan Law Review* (77) 1979, afl. 3, p. 901-902.

30 L.R. van Harinxma thoe Slooten e.a., 'Praktisch omgaan met principes?! Welbewust innoveren. Om de tafel met negen innovatie-experts', *Rechtstreeks* 2018, afl. 1, p. 38.

31 N. Doornbos, 'Naar een meer responsief bestuursrecht? Verder bouwen aan het huis van de rechtsstaat', in: A.T. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 567-578.

32 F.C.L.M. Jacobs & C.W. Maris (red.), *Rechtsvinding en de grondslagen van het recht*, Assen: Van Gorcum 2003, p. 43.

33 J.M. van Dunné, *Normatieve uitleg van rechtshandelingen. Een onderzoek naar de grondslagen van het geldende verbintenissenrecht*, Deventer: Kluwer 1971.

34 J.M. Barendrecht, K. van Beek & S. Muller, *Menselijk en rechtvaardig*, Den Haag: Hiil 2017.

35 K. van der Kraats, 'Experimenten in de civiele rechtspraak: een oplossing voor welk probleem?', *JV* 2019, afl. 1, p. 87-89; M.A. Loth, 'De Rechtspraak op zoek naar verbinding. Op zoek naar een normatief duurzame samenleving', *Trema* 2018, afl. 1.

36 L. Noyon, 'Het wantrouwen in de strafrechtspleging. Misschien wel veel interessanter dan het vertrouwen', in: A.K. Bosma & S.S. Buisman (red.), *Methoden van onderzoek in het strafrecht, de criminologie en de victimologie*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 147.

37 A. Camus, *De vreemdeling* (vertaling: P. Verstegen), Amsterdam: De Bezige Bij 2017 (1942), p. 104-105 en 112-113.

38 Sommige auteurs zijn sceptisch over de mate waarin gewone burgers in staat zijn om zonder professionele procesvertegenwoordiging te kunnen procederen in bestuursrechtelijke procedures. Ik verwijs onder meer naar R.J.N. Schlössels, 'Ongelijkheidscompensatie in het bestuursproces. Mythe of vergeten rechtsbeginsel', in: P.P.T. Bovend'Eert, L.E. de Groot-van Leeuwen & Th.J.M. Mertens (red.), *De rechter bewaakt: over toezicht en rechters*, Deventer: Kluwer 2003, p. 150 en A. Verburg, 'Zelf je boontjes doppen bij de bestuursrechter, hoe reëel is dat?', *Tijdschrift voor Klacht-recht* 2016, afl. 4, p. 3-6.

De samenleving is voortdurend in verandering en een goed functionerende rechtsstaat, als onderdeel van de samenleving, is dynamisch en past zich steeds aan de maatschappelijke ontwikkelingen aan. Ontwikkelingen die de tijd kenmerken waarin wij nu leven, zien onder meer op veranderende gezagsverhoudingen en het belang dat aan heldere en transparante communicatie wordt gehecht.³¹ In tijden van grote maatschappelijke veranderingen lijkt de aandacht voor responsief recht sterker te worden. Het bestaande discours verliest in de context van deze veranderingen aan zeggingskracht en betekenis. Het kader is niet meer in alle gevallen toereikend voor de beantwoording van de vraagstukken waarvoor, bijvoorbeeld, de rechtspraak gesteld wordt. De toegevoegde waarde en betekenis van instituties komen in het licht van deze veranderingen ter discussie te staan en worden onderwerp van debat gemaakt.

Binnen iedere generatie lijkt op een gegeven moment de onvrede met het bestaande rechtssysteem en de mate waarin deze zijn maatschappelijke functie vervult, toe te nemen

Binnen iedere generatie lijkt op een gegeven moment de onvrede met het bestaande rechtssysteem en de mate waarin deze zijn maatschappelijke functie vervult, toe te nemen. Als we naar de vorige eeuw kijken, dan volgt de roep om een responsiever recht op een periode van grote maatschappelijke veranderingen. Zo hebben de *legal realists* in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw gepleit voor een recht dat beantwoordt aan de sociale behoeften van burgers. En ook in de jaren zeventig klonk een roep om een responsiever, minder formeel recht. Met name aan de jonge juridische faculteit in Rotterdam werd op verschillende terreinen een visie op het recht bepleit die meer aansluiting heeft bij de maatschappelijke behoeften en realiteit. In dit verband kunnen worden genoemd de functionele rechtsleer van Jack ter Heide³² en de normatieve uitleg van verbintenissen, waarvoor mijn promotor Jan van Dunné indertijd menig lans gebroken heeft.³³

De opkomst van maatschappelijk effectieve rechtspraak en een roep om een recht en rechtsstaat voor burgers, en niet voor juristen,³⁴ moeten tegen deze veranderende maatschappelijke achtergrond worden geplaatst. Voor de agendering van maatschappelijk effectieve rechtspraak zijn verschillende verklaringen te geven. Deels moeten deze worden gezocht in strategisch-organisatorische redenen. Zo wordt maatschappelijk effectieve rechtspraak ook wel beschouwd als de bestuurlijke reactie van de Rechtspraak op de hoge werkdruk van rechters en de aantasting van het eigen domein.³⁵ Maar een zeer belangrijke inhoudelijke verklaring voor de toegenomen vraag naar een responsievere rechtspraak is, in mijn optiek, gelegen in wat zou kunnen worden aangeduid als de toegenomen positie, de emancipatie, van de rechtzoekende. In de volgende paragraaf zal ik deze ontwikkeling verder bespreken.

4 De emancipatie van rechtzoekenden

Tot medio jaren negentig van de vorige eeuw had de rechtzoekende maar een magere positie in de rechtspraak. Een groot deel van de Nederlandse rechtspraak – misschien met uitzondering van een deel van de oude kantonrechtspraak – was exclusief professioneel gericht.³⁶ Het juridische spel in de rechtspraak was vrijwel uitsluitend voorbehouden aan advocaten, rechters, gerechtsdeurwaarders en officieren van justitie. In feite was de justitiabele een vreemdeling in zijn eigen procedure, zoals de hoofd-persoon in de gelijknamige roman van Albert Camus treffend verwoordt:

'Na een schorsing van vijf minuten waarin mijn advocaat me zei dat alles uitstekend ging, is [de getuige, RCH] Céleste gehoord die was opgeroepen door de verdediging. De verdediging, dat was ik. [...] Ondanks alles wat me bezighield kwam ik soms in de verleiding om tussenbeide te komen en dan zei mijn advocaat: "Houd uw mond, dat is beter voor uw zaak." In zekere zin leek het of deze zaak buiten mij om werd behandeld. Alles verliep zonder inbreng van mijn kant. Mijn lot werd bedisseld zonder dat mij naar mijn mening werd gevraagd. Nu en dan had ik zin om ze allemaal te onderbreken en te zeggen: "Wie is nu eigenlijk de verdachte? Het doet ertoe dat ik de verdachte ben. En ik heb iets te melden!" Maar bij nader inzien had ik niets te melden.'³⁷

De afgelopen twee decennia heeft de rechtzoekende zich op alle rechtsgebieden sterk geëmancipeerd en geleidelijk aan een eigen plaats in de rechtspraak gekregen. De wetgever heeft dit proces gefaciliteerd. Ik wijs in dit verband op de invoering van de Algemene wet bestuursrecht in 1994, die als uitgangspunt heeft dat de burger zelfstandig, zonder verplichte rechtshulp, moet kunnen procederen.³⁸ Het civiele procesrecht, met name in handelszaken, heeft zich ontwikkeld van een schriftelijke procedure naar een mondelinge. Deze ontwikkeling is in de jaren negentig van de vorige eeuw in een versnelling gekomen en heeft uiteindelijk geleid tot een aanpassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in 2002 waarin een comparitie na antwoord – inmiddels mondelinge behandeling genoemd – als uitgangspunt heeft te gelden in iedere procedure. In het strafrecht, ten slotte, heeft de rol van de burgers in de rechtspraak zich onder meer gemanifesteerd in verschillende wetten die voorzien in de versterking van de positie van het slachtoffer.

Het vergroten van de ruimte van de justitiabele in de rechtspraak is min of meer gelijk opgegaan met de opkomst van de theorie van de procedurele rechtvaardigheid

Het vergroten van de ruimte van de justitiabele in de rechtspraak is min of meer gelijk opgegaan met de opkomst van de theorie van de procedurele rechtvaardigheid. Deze theorie is voor het eerst uitgewerkt door Thibaut en Walker in 1975,³⁹ verder tot ontwikkeling gebracht door onder meer Tom Tyler⁴⁰ en in Nederland geïntroduceerd door onder meer de Utrechtse hoogleraar Kees van den Bos.⁴¹ Bij procedurele rechtvaardigheid draait het in de kern om de gedachte

dat mensen die zich rechtvaardig en met respect behandeld voelen, beslissingen beter zullen accepteren, de beslissende autoriteit eerder als legitiem zullen ervaren en meer vertrouwen zullen hebben in instituties.⁴² Dat geldt ook, of wellicht juist, voor degenen die in het ongelijk gesteld worden. Bovendien zou ervaren procedurele rechtvaardigheid ook bijdragen aan een betere naleving van wet- en regelgeving.⁴³

Aan de theorie van de procedurele rechtvaardigheid ligt het humanistische ideaal van de menselijke waardigheid ten grondslag. Procedurele rechtvaardigheid zet aan tot een respectvolle bejegening van degenen wiens belangen met een rechterlijk oordeel gemoeid zijn.⁴⁴ Waar de wetgever een stoel voor de burger in de zittingszaal heeft gezet, heeft de procedurele rechtvaardigheid de burger aangemoedigd om hierop plaats te nemen en te spreken. Dat de rechtspraak de ideeën die aan deze theorie ten grondslag liggen heeft omarmd, kan in de eerste plaats goed verklaard worden omdat de beginselen van een eerlijk proces, en dan met name het beginsel van hoor- en wederhoor, leidend zijn voor de rechtspraak. De procedurele rechtvaardigheid biedt een empirische onderbouwing voor deze rechtsbeginselen.⁴⁵ Maar een tweede verklaring kan worden gezocht in de gedachte dat in de hedendaagse samenleving het gezag van gezagsdragers niet meer als vanzelfsprekend wordt beschouwd. Gezag, en dat geldt ook voor het rechterlijk gezag, moet worden verdiend.⁴⁶ Procedurele rechtvaardigheid biedt een kader om in concrete gevallen dit gezag te doen gelden en legitimiteit te verschaffen aan een genomen beslissing.

Omdat de rechtzoekende anders dan in het verleden in de gelegenheid wordt gesteld om te spreken in de zittingszaal, kan hij ook naar voren brengen wat hem bezighoudt. En dat is vaak niet de vraag of er tijdig in gebreke is gesteld, of de vraag of een besluit al dan niet een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is

Omdat de rechtzoekende anders dan in het verleden in de gelegenheid wordt gesteld om te spreken in de zittingszaal, kan hij ook naar voren brengen wat hem bezighoudt. En dat is vaak niet de vraag of er tijdig in gebreke is gesteld, of de vraag of een besluit al dan niet een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is. Wat hem bijvoorbeeld wel bezighoudt, is dat de wederpartij hem het verwijt heeft gemaakt dat hij oneerlijk is geweest. Of dat hij voor zijn gevoel nodeloos en onterecht in een procedure betrokken is. Procedurele rechtvaardigheid zet dan ook aan tot het stellen van vragen naar de achtergrond van de zaak. Hierdoor komen allerlei aspecten van een conflict naar voren die voorheen verborgen bleven. Door aandacht te besteden aan belangen, door ruimte te geven aan de onderliggende emoties en door te informeren naar de gevolgen van bepaalde beslissingen, krijgt de rechter een breder beeld van wat speelt

tussen partijen. En dat bredere perspectief roept nieuwe vragen op, ook de vraag of het aan de rechter is om zich te buigen over de onderliggende kwesties en wat hij of zij vervolgens kan doen.

De prominente aanwezigheid van de burger in de rechtspraak heeft het werk van de rechter wel complexer gemaakt. Zo moet de strafrechter tegenwoordig niet alleen de belangen van de verdachte bewaken, maar ook rekening houden met die van het slachtoffer. En die belangen kunnen tegenstrijdig zijn. Van de civiele rechter en de bestuursrechter wordt bijvoorbeeld verwacht dat hij of zij, meer dan in het verleden, balanceert tussen (finale) geschilbeslechting en conflictoplossing. Afhankelijk van de behoeften van partijen zal de rechter op het juiste moment van rol moeten weten te wisselen. Dat is niet eenvoudig, maar als een rechter een goede balans weet te vinden tussen deze rollen en belangen, dan vindt zijn of haar optreden aan gezag en relevantie.

De vraag naar responsief recht, en de betekenis daarvan, moet vooral worden gezien als een antwoord, of misschien beter verwoord, een zoektocht, naar een nieuwe relatie tussen de burger en de rechtspraak, tussen de burger en de rechter. Routines, procedures, regels en omgangsvormen die goed werken in de verhouding met de advocatuur en andere professionals, volstaan niet in alle gevallen in de omgang met de burger. Het is dan ook positief dat de Rechtspraak met de vergroting van de responsiviteit van haar handelen wil werken aan een andere invulling van haar verhouding met rechtzoekenden.

5 Op zoek naar een nieuwe balans

De afgelopen decennia is veel aandacht besteed aan de organisatorische problematiek waarmee de rechtspraak te kampen heeft. De woorden 'werkdruk' of 'overbelast' worden vaak in één adem met rechtspraak genoemd.⁴⁷ De omvang van deze problematiek kan niet worden onderschat, maar de boodschap die aan deze berichtgeving ten grondslag ligt is tegelijkertijd weinig uitnodigend voor burgers die voor hun problemen op de rechter zijn aangewezend: het duurt erg lang voordat uw zaak behandeld wordt en de rechter die uw zaak behandelt heeft weinig tijd. Desondanks blijven de rechtzoekenden komen. Desondanks slagen ze er iedere keer weer in hun problemen met familieleden, burens, aannemers en overheden als een juridisch probleem te definiëren. Desondanks besteden zij tijd en vermogens aan proceskosten. En niet omdat procederen hen veel levensvreugde geeft, integendeel, maar omdat zij geen andere mogelijkheden meer zien om een oplossing te vinden voor problemen die in sommige gevallen hun leven beheersen. Samenleven gaat gepaard met conflicten en de samenleving heeft dan ook belang bij goed functionerende mechanismen om die conflicten op te lossen. De Rechtspraak vervult hierin een belangrijke, zo niet leidende, rol.

In de titel van mijn oratie (*Naar m(e)er rechtspraak?*) ligt de vraag besloten hoe de Rechtspraak die rol kan verbeteren. Moet de oplossing worden gezocht in méér rechtspraak? Is het nodig om meer rechters en juridisch medewerkers aan te trekken? Of is er behoefte aan MER-rechtspraak, maatschappelijk effectieve rechtspraak? Ik denk dat beide nodig zijn.⁴⁸ Maatschappelijk effectieve rechtspraak is immers geen oplossing voor de lange doorloop-

39 J.W. Thibaut & L. Walker, *Procedural Justice. A Psychological Analysis*, New York: Lawrence Erlbaum Associates 1975.

40 T.R. Tyler, *Why People Obey the Law*, London: Yale University Press 1990.

41 K. van den Bos, I. van der Velden & A.E. Lind, 'On the Role of Perceived Procedural Justice in Citizens' Reactions to Government Decisions and the Handling of Conflicts', *Utrecht Law Review* 2014, afl. 4, p. 1-26.

42 N. Doornbos, 'Voorbij procedurele rechtvaardigheid. De betrokkenheid van de beleving van respondenten', *RdW* 2017, afl. 2, p. 99.

43 Noyon 2017, p. 155.

44 G. van den Brink & T. Jansen, *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*, Culemborg: Stichting Beroepseer 2016, p. 59.

45 Doornbos 2017, p. 109.

46 H. Gommer, 'Afscheid van mythisch gezag', *Trema* 2008, afl. 4 p. 54-59.

47 Zie daarover in dit nummer: K.G.F. van der Kraats, 'Werkdruk van rechters', *AA* 2023, afl. 10, p. 800-804 (AA20230800).

48 Het valt buiten het bestek van dit artikel om alle initiatieven die ondernomen zijn in het kader van maatschappelijk effectieve rechtspraak van commentaar te voorzien. Dat neemt niet weg dat een aantal (kritische) kanttekeningen geplaatst kan worden bij de initiatieven. Voor mijn commentaar bij de verschillende initiatieven verwijs ik onder meer naar: R.C. Hartendorp, 'De opkomst van buurtrechtspraak: legitimiteit, vertrouwen en gezag', *BER* 2020, afl. 4, p. 15-19; R.C. Hartendorp, 'De Schuldenrechter: probleemoplossende rechtspraak en problematische schulden', *BER* 2020, afl. 5, p. 12-15; en R.C. Hartendorp, 'Scheiden zonder (rechts)strijd: de-escalerende rechtspraak in geëscaleerde conflicten', *BER* 2020, afl. 7, p. 17-21.

tijden en de hoge werkdruk die rechters ervaren. En voor het welslagen van maatschappelijk effectieve rechtspraak zijn voldoende rechters en juridische en administratieve ondersteuning nodig. Maar dat alleen is niet genoeg. Bij rechtspraak waarin de rechtzoekende centraal staat, zal ook kritisch gekeken moeten worden naar het eigen functioneren en de relevantie en betekenis.

Het debat over maatschappelijk effectieve rechtspraak is in mijn ogen uiteindelijk een debat over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de rechter. Uitgangspunt daarbij is dat in de moderne rechtsstaat het beslechten van geschillen en het beoordelen van strafbare feiten tot de kerntaak van de rechter moet worden gerekend. Daarbij is de rechter gebonden aan het recht.⁴⁹ De andere functies van rechtspraak zijn van die beslissende taak afgeleid. Het domein en het takenpakket van de rechtspraak zijn echter niet duidelijk afgebakend. Binnen de grondwettelijke bevoegdheden kan de rechter, afhankelijk van de behoeften van de samenleving of die van partijen, op verschillende manieren invulling geven aan zijn of haar rechterlijke functie. Die variatie en afstemming zijn ook van belang om het optreden van de rechter gezaghebbend te laten zijn. Vanuit systematisch oogpunt lijkt het aantrekkelijk om tot een scherpe afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Rechtspraak en rechters te komen; wel geschilbeslechting maar geen conflict-oplossing, of wel een juridische beoordeling maar geen probleemoplossing. Als echter gekeken wordt naar de rechtspraktijk en de behoeften van rechtzoekenden, dan ontstaat een meer divers, hybride beeld zoals geschetst in de vorige paragraaf.⁵⁰ Het is aan een responsieve en maatschappelijk effectieve rechtspraak om bij die meerduidigheid aan te sluiten en deze, waar mogelijk, te faciliteren.

Bij de verdere invulling van maatschappelijk effectieve rechtspraak dienen de waarde en betekenis van het bestaande rechtssysteem niet uit het oog te worden verloren. 'Het nieuwe in het recht', zo verwoordde Paul Scholten, hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam in zijn afscheidsrede in 1945 'is veelal niets anders dan het oude in nieuwen vorm; ook waar het nieuw is kan het slechts begrepen worden door zijn aansluiting bij en tevens reactie tegen het verleden'.⁵¹ De rechter dient zich bij zijn of haar taakuitoefening te positioneren in een krachtenveld tus-

sen het recht en de waardengemeenschap enerzijds en de samenleving en individuele rechtzoekenden anderzijds.⁵² Maatschappelijk effectieve rechtspraak moet vooral worden gezien als de zoektocht naar een balans tussen beide en vraagt, misschien wel meer dan de klassieke, autonome rechtspraak, een groot institutioneel en constitutioneel bewustzijn en praktische wijsheid.⁵³ Rechtspreken is tenslotte balanceren, het verenigen van belangen en waarden. En dat doet de rechter door verschillende rechtersrollen – de rechtsfilosoof Arie-Jan Kwak onderscheidde er in zijn proefschrift vier: de neutrale, de gezaghebbende, de efficiënte en de coöperatieve – te verenigen.⁵⁴ Dit is wat bij de zoektocht naar een nadere invulling van de relatie met rechtzoekenden voortdurend in het oog moet worden gehouden.

De rechter dient zich bij zijn of haar taakuitoefening te positioneren in een krachtenveld tussen het recht en de waardengemeenschap enerzijds en de samenleving en individuele rechtzoekenden anderzijds. Maatschappelijk effectieve rechtspraak moet vooral worden gezien als de zoektocht naar een balans tussen beide

De rechter die erin slaagt om de rollen te verenigen wint aan gezag. Het belang en de waarde van maatschappelijk effectieve rechtspraak moeten wat mij betreft ook op dat vlak gezocht worden. Het biedt rechters in een verander(en)de maatschappelijke context, waarin de rechtzoekenden een prominenter, eigen positie in de procedure heeft, meer ruimte om de rolinvulling aan te passen, om meer aandacht te kunnen geven aan de niet-juridische elementen van een zaak én tegelijkertijd uiting te geven aan het recht als waardensysteem. Dat is niet altijd eenvoudig, maar wel de manier waarop de Rechtspraak betekenisvol kan blijven en haar essentiële maatschappelijke positie kan blijven vervullen.

49 De Bock 2019, p. 122; M. Shapiro, *Courts. A Comparative Analysis*, Chicago/Londen: The University of Chicago Press 1981, p. 1.

50 R.J. Verschoof & W.M. Van Rossum, *Geschied van niet geschikt?*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

51 P. Scholten, *Verzamelde Geschriften*, Zwolle: Tjeenk Willink 1949, p. 497.

52 Loth 2017, p. 1518.

53 P.S. Bakker, *Rechterlijke discretie*, Den Haag: Boom juridisch 2023.

54 A.J. Kwak, 'De meervoudige rechter: gezaghebbend, neutraal, efficiënt en coöperatief', *Rechtstreeks* 2016, afl. 3, p. 7-60.