



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Inleiding: de conflictoplossende rol van de rechter in kleine en grote zaken

Bedner, A.W.; Ansems, L.F.M.; Boone, M.M.; Filius, E.; Hartendorp, R.C.

Citation

Bedner, A. W., Ansems, L. F. M., Boone, M. M., Filius, E., & Hartendorp, R. C. (2025). Inleiding: de conflictoplossende rol van de rechter in kleine en grote zaken. In *De conflictoplossende rol van de rechter in kleine en grote zaken* (pp. 9-15). Den Haag: Boom juridisch. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4212544>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4212544>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

INLEIDING: DE CONFLICTOPLOSSENDE ROL VAN DE RECHTER IN KLEINE EN GROTE ZAKEN

*Adriaan Bedner, Lisa Ansems, Miranda Boone, Elise Filius en
Rogier Hartendorp*

Als we afgaan op berichtgeving in de media wordt de rol van rechters in politiek en maatschappij steeds belangrijker. Er gaat nauwelijks een dag voorbij zonder aandacht voor rechterlijke uitspraken in grote zaken, of het nu gaat om *Urgenda*, stikstofuitstoot, de *Marengo*-procedure of belasting over vermogensheffing. Vooral de toename van politiek gevoelige rechtszaken is opvallend, wat vaak in verband wordt gebracht met het onvermogen van regering en parlement om tot overeenstemming te komen over oplossingen voor grote maatschappelijke problemen. En als er wel overeenstemming wordt bereikt, rijst regelmatig de vraag of de oplossing wel in overeenstemming is met Europees of internationaal recht.¹ Waar de politiek het op deze twee manieren laat afweten, zoeken burgers steeds vaker hun heil bij de rechter – en vaak met succes.² Het vertrouwen in de rechter is in Nederland relatief groot en die rechter lijkt dus inderdaad soelaas te kunnen bieden.³

Daarnaast wordt veel geschreven over de maatschappelijke rol van de rechter in ‘kleine’ zaken – huurproblemen, schulden, kleine criminaliteit, enzovoort – en de toegang tot het recht voor burgers die daarmee worstelen. Die toegang staat onder druk door allerlei maatregelen die achtereenvolgende kabinetten hebben genomen. Burgers met ‘gewone’ problemen worden geconfronteerd met hogere kosten van juridische procedures, een afnemende beschikbaarheid van de sociale advocatuur,⁴ en steeds complexere regelgeving die het voor velen onmogelijk maakt om zonder juridische hulp alledaagse problemen op te lossen. In het strafrecht wordt veel gebruikgemaakt van strafbeschikkingen, waardoor verdachten een forse geldboete of werkstraf kan worden opgelegd zonder dat ze überhaupt een rechter hebben gezien.⁵ Tegelijkertijd worden er ook allerlei pogingen gedaan om de toegang tot de rechter juist te verbeteren, vaak op initiatief van de rechterlijke macht zelf. Voorbeelden zijn experimenten met wijkrechtspraak, de versterking van de positie van slachtoffers in de rechtszaal, en mediation in de rechtbank.

Deze ontwikkelingen roepen vragen op over de rol van de rechter en wat die rol zou moeten zijn: het beslechten van geschillen of het oplossen van conflicten en problemen? Is het wel wenselijk dat de rechter zich uitlaat over zaken die nog volop onderwerp zijn van politieke en maatschappelijke discussie? En hoe zit het met ‘kleine’

zaken: zou de rechter zich moeten beperken tot het bieden van rechtsbescherming? Of zou hij meer kunnen en moeten bijdragen aan de oplossing van complexe scheidingen, kindermishandeling, de (drugs)problematiek van veelplegers, schuldenproblematiek en al die andere problemen waar hij mee wordt geconfronteerd? En zo ja, is de rechter daarvoor wel goed toegerust?

Dit boek probeert bij te dragen aan een antwoord op zulke vragen. Het laat zien hoe veranderingen in de politiek en de maatschappij nieuwe eisen aan de rechter stellen en hoe rechters daarop reageren. De problemen waar rechters mee worden geconfronteerd en die langskomen in de verschillende hoofdstukken lopen uiteen van diefstal van dierenvoer tot overlevering van verdachten en veroordeelden aan andere EU-lidstaten, en van het niet kunnen overzien van schulden tot klimaatverandering. Ook komen we rechters tegen in allerlei soorten en maten; van de Wijkrechtspraak op Zuid in Rotterdam tot de hoogste Europese rechters.

De problemen waar de rechter mee wordt geconfronteerd verschillen sterk en de antwoorden die dit boek geeft, zijn dan ook niet eenduidig. Bij de kleine zaken gaat het vooral om de vraag of de rechter de meest geschikte instantie is om bij te dragen aan een duurzame oplossing van de onderliggende problematiek, of dat beter geïnvesteerd kan worden in probleem- en conflictoplossing door andere instanties zoals zorg- en hulpverlening, uitvoerende gemeentelijke diensten of de reclassering. Rechters zelf zijn meestal voorzichtig en waarschuwen voor te hoge verwachtingen. Tegelijkertijd *willen* veel rechters wel problemen oplossen. Eerder onderzoek heeft ook geconstateerd dat rechters streven naar een duurzame oplossing: 'de oplossing waar betrokkenen en maatschappij het meest aan hebben'.⁶

Bij de grote, politiek beladen kwesties zien we een heel andere dynamiek. Het gaat hier vrijwel altijd om complexe problemen, waarbij een eventuele duurzame oplossing meestal ver weg is. De discussie over de politieke rol van rechters wordt al gevoerd zolang er rechters zijn, maar de afgelopen jaren is het debat daarover steeds heftiger geworden zoals duidelijk was te zien rondom de *Urgenda*-zaak. Al in 2020 initieerde Forum voor Democratie een hoorzitting in de Commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer over het vermeende oprukken van de 'dikastocratie' – het regeren door rechters.⁷

Veel van de kritiek richt zich op de politieke overtuiging van rechters: vroeger waren die 'te rechts en conservatief', nu zouden ze 'te links en activistisch' zijn. In 2010 meldde het *Reformatorisch Dagblad* dat bijna 40% van de Nederlandse rechters op D66 zou stemmen en dat beeld lijkt te zijn blijven hangen in het collectieve geheugen. De vraag is of de onderliggende gedachte dat politieke voorkeur leidend is in rechterlijke beslissingen wel klopt. Voor die opvatting is in de wetenschappelijke literatuur nauwelijks steun te vinden: rechters zijn in het algemeen terughoudend

in het creëren van nieuw recht. Ze passen in de eerste plaats rechtsregels toe en als ze daarbij nieuwe regels moeten ontwikkelen zullen ze die altijd bij het bestaande stelsel aan laten sluiten.⁸

Critici vergeten ook nogal eens dat rechters beslissingen *moeten* nemen. Rechters mogen niet weigeren een uitspraak te doen, ook in zaken waarover nog geen duidelijke wetgeving is of waaraan politiek gevoelige aspecten zitten.⁹ Burgers en belangenorganisaties maken dan ook graag gebruik van de mogelijkheid hun zaak bij de rechter te bepleiten. Regelmatig legt de wetgever overigens ook bewust de bal bij de rechter, door open normen in de wet op te nemen of door bewust kwesties niet te regelen. Zeker in dat laatste geval kan de rechter soms gedwongen worden beslissingen met verstrekkende gevolgen te nemen.¹⁰ Een andere reden die de rechter kan dwingen tot een kritische houding ten opzichte van de overheid is afnemende kwaliteit van regelgeving. Ook dat kan juridische vragen oproepen die vervolgens aan de rechter worden voorgelegd.

Dat geldt ook als de overheid zich niet aan haar eigen rechtsregels lijkt te houden.¹¹ Een goed voorbeeld is de staatssecretaris van asiel in het kabinet Rutte IV die besloot dat gezinsleden van statushouders zonder woning nog zes maanden moesten wachten voor zij een nareisvisum zouden kunnen krijgen, ondanks unanieme waarschuwingen van ambtenaren en adviesorganen dat dit in strijd was met zowel nationaal als Europees recht. Pas toen de hoogste bestuursrechter dat bevestigde, werd van de regel afgezien; de reactie van de betrokken bewindsman op de uitspraken van rechters in eerste aanleg was 'Ik ga het toch proberen'.¹² Het lijkt er soms op dat de regering weinig verantwoordelijkheid voelt voor de rechtmatigheid van een besluit en die beoordeling liever bij de rechter parkeert. En hoe minder de overheid het recht serieus neemt, des te vaker wordt de hulp van de rechter ingeroepen.¹³

Zowel in de kleine als in de grote zaken gaat het om de vraag waar de grenzen liggen van wat er van de rechter verwacht mag worden. Zoals gezegd kan de rechter niet weigeren zaken in behandeling te nemen en moet hij uitspraak doen, of het nu om alimentatie of om stikstofuitstoot gaat. In de kleine zaken kan de rechter de maatschappelijke problematiek waaruit ze voortkomen niet oplossen met de traditionele procedure, in de grote loopt de rechter het risico beschuldigd te worden van ongerechtvaardigd activisme – of anders van ongerechtvaardigde terughoudendheid. De rechter mag niet op de stoel van de wetgever gaan zitten, maar heeft ook de taak om de overheid tot de orde te roepen wanneer deze rommelig opereert of burgers in de knel brengt. Het gezag van die rechter staat dan ook voortdurend onder druk.¹⁴

Ook andere ontwikkelingen dragen bij aan die toegenomen druk. Aan de ene kant worden minder zaken aan de rechter voorgelegd – bij civiele zaken (met uitzondering van familierecht) is zelfs sprake van een halvering in twintig jaar tijd – maar

aan de andere kant zijn de zaken die worden aangebracht gemiddeld genomen aanzienlijk ingewikkelder.¹⁵ Dat geldt ook voor de rechtsregels zelf, als gevolg van de toegenomen complexiteit van de samenleving, technologische ontwikkelingen en de invloed van het Europese en internationale recht. Technisch gezien is het werk van de rechter daardoor moeilijker geworden.

Daarnaast is er ook qua organisatie van alles aan de hand. De afgelopen jaren is veel gediscussieerd over het sturen op output door en van de rechter en de rol die de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen daarin spelen. Sommigen zien daarin een noodzakelijke efficiëntieslag, anderen maken zich zorgen dat kwantiteit boven kwaliteit gaat en dat de onafhankelijkheid van de rechtspraak in het geding is. In ieder geval zijn de spanningen tussen rechters en de Raad voor de rechtspraak af en toe hoog opgelopen en maken juristen zich ernstige zorgen over het gebrek aan garanties voor rechterlijke onafhankelijkheid.¹⁶

Je zou dus zeggen dat de rechter zijn handen al vol heeft aan het vervullen van zijn traditionele taak volgens het klassieke model van de rechtsstaat: als onafhankelijke rechter geschillen beslechten en strafbare feiten beoordelen – en niet om de conflicten of maatschappelijke problemen die daartoe aanleiding geven op te lossen. Maar rechters in Nederland zien zelf de noodzaak van verandering. In het rapport *Rechtspraak die ertoe doet* van 2016 constateert de Raad voor de rechtspraak dat rechters in toenemende mate samen met de betrokken partijen en belanghebbenden zoeken naar een duurzame oplossing. De Raad definieert een duurzame oplossing als ‘de oplossing waar betrokkenen en maatschappij het meest aan hebben’.

Dit rapport vormde het startsein voor het programma Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak (MER), dat geen bepaald model oplegt, maar de deur opent voor initiatieven waarin geëxperimenteerd wordt met procedures waarin er meer aandacht is voor conflictoplossing en interventies gericht op multiproblematiek van verdachten en rechtzoekenden. Een ander voorbeeld is het rapport *Blik naar buiten*, waarin de rechtbank Amsterdam aangeeft in gesprek te willen met lokale beleidsmakers en ieder jaar met een rapport maatschappelijke reflectie te komen.¹⁷ Er is de afgelopen jaren dus al veel veranderd.

Dit boek laat zien hoe de Nederlandse rechtspraak zich beweegt tussen de rol van *beslechter* van geschillen en *oplosser* van problemen en conflicten – en wat dat oplevert. Mooi gezegd: het biedt op empirisch onderzoek gebaseerde bevindingen met betrekking tot het vermogen van de rechtspraak oplossingen te bieden voor conflicten en problemen. Op basis van die analyse doen de auteurs soms suggesties voor verbetering, maar duidelijk is in ieder geval wel dat een rechter nooit iedereen volledig tevreden kan stellen. Het blijft altijd zoeken naar evenwicht.

In onze benadering onderscheiden we verschillende niveaus van rechtspraak. In de eerste plaats kijken we naar zaken op *microniveau*, conflicten tussen twee partijen, waarbij de rechter te maken krijgt met geschillen die voortkomen uit alledaagse problemen waar burgers mee worstelen. Levert de rechtspraak een bijdrage aan het oplossen van deze alledaagse problemen en beantwoordt zij daarmee aan de verwachtingen van burgers? Zou dat beter kunnen? En wat zijn de gevolgen daarvan voor de toegang tot het recht en de bescherming die het recht aan betrokken partijen biedt? Ook kijken we naar buitengerechtelijke geschilbeslechting en probleemoplossing, en hoe die zich verhouden tot de rechtspraak.

Daarnaast onderscheiden we conflict- en probleemoplossing op *macroniveau*, waarbij de rechter grote maatschappelijke vraagstukken en andere politieke kwesties krijgt voorgelegd die het individuele belang overstijgen. Welke processen hebben ertoe geleid dat de rechter hier zo'n grote rol in is gaan spelen? Welke bijdrage levert de rechter aan de oplossing van het maatschappelijke probleem en wat zijn de consequenties voor het vertrouwen in de rechtspraak en de acceptatie van haar gezag? En wat is de invloed van de inrichting van de procedure op de toegankelijkheid van de rechtspraak voor burgers, en zou deze moeten worden aangepast om de functie van de rechtszaal als maatschappelijke arena te versterken?

De eerste vijf hoofdstukken kijken vooral naar het microniveau en de pogingen van de rechtspraak om alledaagse problemen van burgers op te lossen. Hoofdstuk 2 bespreekt de introductie in 2016 van het programma Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak (MER). Doel van dit programma is om toegang tot de rechter te verbeteren, complexe problemen van burgers aan te pakken, effectief om te gaan met vechtscheidingen, en burgers met schulden onder bewindvoering te stellen. Het hoofdstuk bekijkt deze initiatieven in het licht van de overgang van een repressiever naar een responsief rechtssysteem en analyseert de spanning tussen geschilbeslechting en probleemoplossing.

Hoofdstuk 3 gaat over degenen die, gewild of ongewild, met het rechtssysteem in aanraking komen. Het concentreert zich op de verschillende soorten verwachtingen die zij hebben: verwachtingen ten aanzien van de rechtvaardigheid van de procedure, verwachtingen over het vermogen van de rechter om het conflict tussen twee partijen of individuele problemen op te lossen, en verwachtingen over wat de rechter in grote, politieke vraagstukken kan betekenen. Op basis van onder andere inzichten uit de sociale psychologie wordt dan geanalyseerd hoe die verwachtingen eruitzien en hoe ze zijn te verklaren.

Vervolgens gaat hoofdstuk 4 dieper in op een van de experimenten die onderdeel uitmaken van het MER-programma en die als doel hebben om de kloof te verkleinen tussen verwachtingen van rechtzoekenden en wat rechterlijke procedures te bieden

hebben. Geïnspireerd door Amerikaanse *community courts* is in Nederland een aantal rechtbanken begonnen met wijkrechtspraak. Dit is een voorbeeld van 'responsieve' rechtspraak waarbij het doel is om problemen op te lossen en niet simpelweg een straf op te leggen of iemand te verdelen tot het voldoen van een schuld. Op basis van de eerste onderzoeksbevindingen worden de voor- en nadelen van deze vorm van rechtspraak geanalyseerd en wordt de vraag beantwoord of dit experiment uitbreiding verdient.

Hoofdstuk 5 laat zien hoe ingrijpend het voor de kwetsbaarste groepen burgers kan zijn om met de rechtspraak in aanraking te komen, en hoe rechterlijke procedures soms wel en soms niet bijdragen aan een oplossing van hun problemen. Ter vergelijking wordt ook een geval besproken dat niet door een rechter is behandeld maar door de Kinderombudsman, een instantie die speciaal in het leven is geroepen om kinderen en jongeren te helpen bij het oplossen van problemen. Door deze vergelijking komen de voor- en nadelen van rechterlijke interventie scherper uit. Het hoofdstuk maakt niet alleen duidelijk hoe lastig de dilemma's zijn waar de rechter voor wordt geplaatst, maar laat de lezer zich ook zo veel mogelijk verplaatsen in de situatie van de betrokkenen.

Dat rechterlijke procedures niet alleen problemen kunnen oplossen maar er ook de oorzaak van kunnen zijn, wordt besproken in hoofdstuk 6. Het klassieke bestuurs- en strafprocesrecht zijn vooral ontworpen om rechtmatigheid van overheidshandelen te garanderen. Aanpassingen aan dat procesrecht om de problemen op te lossen van rechtzoekende burgers hebben de regels soms zo complex gemaakt dat die burgers van de regen in drup komen. De analyse laat zien dat de klassieke toetsing op rechtmatigheid niet voor niets altijd zo centraal heeft gestaan, vooral in het strafrecht, en dat het niet eenvoudig is probleemoplossing te combineren met het beschermen van de rechten van de verdachte. Een gedifferentieerder procesrecht zou hier mogelijk uitkomst kunnen bieden.

Met hoofdstuk 7 komen we bij de kwesties waar de rechter zich op gevoelig terrein begeeft. Het gaat hier bijvoorbeeld om zaken waarin de Nederlandse rechter Europees recht moet toepassen en tot de conclusie komt dat de Nederlandse wet niet in overeenstemming met dat recht is. Hoewel de Nederlandse strafrechter er op basis van Europese regels eigenlijk op moet vertrouwen dat die andere lidstaten de mensenrechten adequaat beschermen, blijkt dat vertrouwen niet altijd terecht. Een goed voorbeeld zijn overleveringszaken van verdachten en veroordeelden. De rechter moet dan beoordelen of de verdachte in een land als Polen wel een eerlijk proces zal krijgen, of dat de omstandigheden in Belgische gevangenissen wel aan een mensenrechtelijke standaard voldoen. Dit levert dilemma's op die eigenlijk vragen om een oplossing vanuit de politiek, maar nu op het bord van de rechter belanden. Door vragen te stellen aan het Hof van Justitie in Luxemburg kan de Nederlandse

rechter zonder grote politieke risico's te lopen een belangrijke bijdrage leveren aan een betere toepassing van het Europees recht en een betere bescherming van de grondrechten van verdachten en veroordeelden.

Hoofdstuk 8 gaat over *public interest litigation*, waarin burgers proberen politieke doelen na te streven via de rechter. Deze 'juridische mobilisatie' wordt besproken aan de hand van een aantal procedures op het terrein van klimaat en gendergelijkheid, waarin burgers op basis van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens hebben geprobeerd de overheid tot actie te dwingen. Hoewel burgers zeker successen hebben geboekt, zitten er allerlei haken en ogen aan hun mogelijkheden om een dergelijke procedure te beginnen. Ook blijkt het niet altijd eenvoudig om een gunstige uitspraak uitgevoerd te krijgen. Het lijkt er daarom op dat de invloed van de rechter in dit soort publiekbelangzaken soms wordt overschat. Anderzijds helpt de gang naar de rechtbank actievoerende burgers wel om op deze manier publiciteit te krijgen en zo het maatschappelijk debat te beïnvloeden.

Hoofdstuk 9 is het afsluitende hoofdstuk. Het biedt een reflectie op de bevindingen uit de verschillende hoofdstukken door een aantal rechters, die we in focusgroepen of individueel hebben geïnterviewd om *hun* perspectief scherp te krijgen. Deze interviews bevestigen het beeld dat in dit boek naar voren komt: de rechterlijke taakopvatting is aan het veranderen. Naast de traditionele geschilbeslechting wordt het leveren van een bijdrage aan de oplossing van maatschappelijke problemen gezien als een belangrijk doel van de rechtspraak. Daarbij is er een duidelijk verschil tussen zaken op macro- en microniveau. Voor de eerste geldt dat rechters zich zeer bewust zijn van het spanningsveld waarin zij opereren. Ze realiseren zich dat de grotere rol die zij spelen in het beslissen van politiek beladen kwesties mogelijk een nadelige invloed heeft op hun legitimiteit, maar ze beschouwen dit als onvermijdelijk. Voor de zaken op microniveau ligt dit minder problematisch. Rechters beschouwen zichzelf niet alleen als juridische 'technici', maar willen inderdaad ook 'maatschappelijk effectief' zijn. Dat betekent dat ze een andere invulling aan hun taak en verantwoordelijkheid geven, waarbij de traditionele kaders verschuiven.