



Kiezen, kiezen en nog eens kiezen

De opkomst van de rechter 'nieuwe stijl', de uitbreiding van mediation, de landelijke ZSM-aanpak en de bezuinigingen van het ministerie van Veiligheid en Justitie; een beroep op alternatieven voor traditionele rechtspraak ligt steeds meer voor de hand. Is dat erg? En weet een rechtzoekende nog wel waar hij het zoeken moet?



Sabine Droogleever Fortuyn
Beeld: Flos Vingerhoets

Procederen is de meest gebruikelijke manier om je recht te halen. Maar blijft dat ook zo? Een hele trits ontwikkelingen, plannen, maatregelen, pilots, wetten en wetsvoorstellen die op het eerste gezicht niets met elkaar te maken hebben, lijken er gezamenlijk voor te zorgen dat de gang naar de rechter een stuk minder voor de hand ligt dan vroeger.

Naast de gerechtelijke snelweg komen er steeds meer N-wegen die tot de oplossing van een conflict en niet per se tot een eindvonnis van een rechter leiden. Daar komt bij dat rechters zelf hun werkwijze veranderen. Het magazine van de Raad voor de rechtspraak *Rechtspraak* (december 2013) sprak al van de 'Rechter Nieuwe Stijl'. Deze nieuwe rechters denken meer dan vroeger met partijen mee en ze schrikken er niet voor terug hun juridische bril zo nu en dan af te zetten. Kortom, de juridische routekaart is veranderd. Nieuwe wegen zijn aangelegd en bestaande wegen vernieuwd. Zo zijn er mengvormen gekomen van gerechtelijke en buitengerechtelijke geschiloplossing. Pakweg vijftien jaar geleden begon het project 'Mediation naast rechtspraak' voor het civiele en bestuursrecht. Na verschillende pilots verwijzen rechters sinds 2005 een procedure door naar een mediator, ten minste als ze dat passend vinden en partijen ermee instemmen. De opmars van mediation is nog lang niet voorbij. In het strafrecht bijvoorbeeld behoort het doorverwijzen nog niet tot de standaardmogelijkheden, maar er loopt wel een pilot mediation naast strafrecht waaraan zes rechtbanken meedoen. Daarnaast loopt er bij de rechtbank in Amsterdam een pilot mediation in faillissementszaken.

De deelgeschilprocedure voor letsel- en overlijdensschade is een andere mengvorm die erbij kwam. Partijen in een buitengerechtelijk onderhandelingstraject kunnen daarbij een oordeel van de rechter vragen. Dan

heb je nog de 'burenrechter'. Het project begint in 2015 bij de rechtbanken Midden-Nederland en Oost-Brabant. Buren kunnen hun ruzies via een digitale vragenlijst aan de rechter voorleggen. Onder toezien oog van een rechtbankmedewerker komen burenen online met elkaar in gesprek. Als dat nodig blijkt te zijn, komt de rechter langs en hakt een knoop door.

Niet als mengvorm, maar wel als alternatieve benadering, geldt de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht (Nzb). De rechter onderzoekt daarbij de mogelijkheden om het conflict snel en op een alternatieve manier op te lossen, bijvoorbeeld via een schikking of buiten de rechter om met mediation.

Passeren

Naast deze voorbeelden zijn er ook alternatieve vormen gekomen die geheel buiten de rechter om plaatshebben. De rechter, kortom, passeren. Een van de meest toegepaste vormen hiervan is bindend advies, bekend geworden onder het grote publiek door *De Rijdende Rechter* mr. Visser (sinds 1995). Maar de inmiddels 54 geschillencommissies die zijn aangesloten bij de Stichting Geschillencommissie voor Consumentenzaken (SGC) (sinds 1970) verlenen bijvoorbeeld ook bindend advies. Dan is er nog arbitrage, in de landbouw of de bouw bijvoorbeeld. Mediation buiten de rechter om is een ander in het oog springend alternatief. Steeds meer echtscheidingen, arbeidsconflicten, burenruzies maar ook conflicten tussen burgers en de overheid worden met mediation beslecht. En momenteel buigt de Tweede Kamer zich over de drie wetsvoorstellen van Ard van der Steur (VVD). Het Kamerlid wil bewerkstelligen dat rechtzoekenden nog veel vaker naar een mediator stappen. Zo wil hij dat mediation in het burgerlijk recht en het bestuursrecht in de wet wordt verankerd. Volgens de voorstellen die op 4 juni bij de

Kamer zijn ingediend, móeten partijen voorafgaand aan een civielrechtelijke procedure mediation overwegen. En in het bestuursrecht zijn bestuursorganen volgens de plannen verplicht zich ervoor in te zetten om geschillen met burgers te voorkomen. Verder moet de registermediator volgens Van der Steur aan nieuw vastgestelde kwaliteitswaarborgen en uitgangspunten gaan voldoen.

De ruimere inzet van OM-afdoeningen (sinds 2008) en de daarmee samenhangende recent ingevoerde ZSM-aanpak, zorgen ervoor dat de rechter niet langer bij alle strafrechtelijke afdoeningen betrokken is. Veelvoorkomende misdrijven als diefstal, mishandeling of vernieling, worden bij de ZSM-aanpak zo snel mogelijk, het liefst binnen zes uur, op het politiebureau afgedaan. Medewerkers van het Openbaar Ministerie (OM), de politie, reclassering, Stichting Slachtofferhulp en de Raad voor de Kinderbescherming zitten op het politiebureau bij elkaar om de 'selectietafel' en komen tot een oordeel: bijvoorbeeld een geldboete, taakstraf, voorwaardelijk sepot, óf toch dagvaarden.

Tot slot verdienen de geplande bezuiniging op rechtsbijstand en de verhogingen van de griffierechten een plek in dit rijtje. Weliswaar zijn bezuinigingen geen alternatief voor rechtspraak, maar ze kunnen er wel voor zorgen dat minder, en vooral minder arme, Nederlanders hun recht bij de rechter halen.

Wordt, met al die alternatieven, ook minder geprocedeerd? Raken we uitgeduceerd? Vooralsnog zeker niet. Volgens de Raad voor de rechtspraak nam de instroom van zaken in 2013 met 3,2 procent toe ten opzichte van 2012. En de totale hoeveelheid afgehandelde zaken steeg met 2,3 procent. Maar het kan natuurlijk best zo zijn dat het aantal zaken zonder de alternatieven nog hoger was uitgevallen, dat de alternatieven met andere



woorden een rem vormen. Bovendien 'hangen' bezuinigingen op rechtsbijstand, verhoging van de griffierechten en Van der Steurs mediationvoorstellen nog. Wat precies de impact is van bijvoorbeeld verdere verhoging van de griffierechten moet nog blijken. De Raad voor de rechtspraak concludeerde in elk geval in een onderzoek van dit jaar dat hogere griffierechten (de verhogingen in 2010 en 2011) het beroep op de rechter in handelszaken met financieel belang tussen de 500 en 2.500 euro, aanzienlijk hebben afgeremd. Overigens trekt het ministerie van Veiligheid en Justitie de conclusies van de raad in twijfel. De daling van die handelszaken is al van vóór de verhoging van de griffierechten, volgens het ministerie.

Het beroep dat op alternatieven wordt gedaan groeit, maar is vergeleken met het aantal rechtszaken relatief klein. Het aantal deelgeschilprocedures in letsel- en overlijdensschade bijvoorbeeld, was in 2013 heel beperkt. Bij de kantonrechter ging het om 75 procedures. Bij de Meervoudige Kamer sector civiel waren dat er 250. De door-

verwijzingen naar mediation in het civiele, bestuurs- en strafrecht leggen meer gewicht in de schaal. In 2013 hebben rechters in totaal 3.152 zaken doorverwezen, blijkt uit cijfers van de Raad voor de rechtspraak. Hiervan zijn 2.580 mediations afgerond. Een toename ten opzichte van 2012, toen verwezen rechters 2.716 zaken door, daarvan zijn 2.508 mediations afgerond. Het totaal aantal mediations in 2013 (al dan niet na doorverwijzing van de rechter) ligt uiteraard aanzienlijk hoger. Over precieze cijfers van het totaal aantal mediations in Nederland in 2012 en 2013, beschikt de Mediatorsfederatie Nederland niet. Maar uit onderzoek van Stratus, uitgevoerd in opdracht van het Nederlands Mediation Instituut (NMI), gebaseerd op schattingen, blijkt dat er in 2009 47.300 mediations bij het NMI aangesloten mediators plaatshadden en in 2011 51.690.

Ook ZSM tikt behoorlijk aan. Cijfers van het Openbaar Ministerie laten zien dat er in 2013 184.692 zaken zijn binnengekomen op de ZSM-locaties en bij CVOM (Centrale Verwerking OM, voor standaardverkeerszaken). Daar-

van werden er op ZSM-locaties uiteindelijk 29.115 door het OM afgedaan (geldboete, taakstraf of voorwaardelijk sepot). Er lijkt, alles overziend, een culturomslag op de geschiloplossing en strafrechtelijke afdoening af te stomen.

Kanttekeningen

Het ministerie juicht de alternatieven toe. 'Gebruik van alternatieven zorgt ervoor dat het stelsel van rechtspraak in Nederland beheersbaar en betaalbaar blijft,' zegt een woordvoerder. Maar er zijn deskundigen die kanttekeningen plaatsen bij die ontwikkeling. Sietske Dijkstra, rechter van de Rechtbank Noord-Nederland, bijvoorbeeld, beschrijft in *De 'rechter nieuwe stijl'* in het NJB van 4 april 2014 potentiële risico's van de 'nieuwe rechters'. Deze rechters hebben veel beoordelingsvrijheid. Zo kan er volgens haar een problematische verhouding bestaan tussen de 'rechter nieuwe stijl' en het waarborgen van beginselen als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Een gematigd kritische houding ten opzichte van deze nieuwe magistraten is volgens haar dan ook op z'n plaats.

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) onderstreept dat de vele alternatieven voor geschiloplossing in het civiele en bestuursrecht op basis van vrijwilligheid moeten plaatsvinden. 'Ze werken alleen in de wetenschap dat partijen naar de rechter kunnen stappen. Dat is de functie van rechtspraak, die van een reële stok achter de deur,' zegt beleidsadviseur Adrienne Hoervers. Een rechter is er volgens de Orde ook voor om een lacune in de wet op te vullen en is van belang voor het soepel functioneren van de economie en de maatschappij. Daarbij benadrukt Hoervers dat een rechter individuen tegen machtsmisbruik of slordigheid van de overheid beschermt.

Gezien de hoge werkdruk waar rechters over klagen, ligt het voor de hand te denken dat die staan te juichen bij de opkomst van buitengerechtelijke geschiloplossing. Maar dat is niet het geval. De financiering van de rechtspraak beweegt mee met het aantal zaken. 'Minder zaken betekent dus minder geld en uiteindelijk minder capaciteit. Dit betekent dat het hebben van minder zaken niet leidt tot werkdrukafname,' stelt de Raad voor de rechtspraak. 'Bij een daling van het aantal zaken gaat het vaak om zaken met een relatief geringe werkdruk per zaak. De zwaardere zaken blijven dan over. In die gevallen bergen maatregelen die tot minder instroom leiden, vaak juist het risico op een hogere werkdruk in zich.'

In een advies van 25 januari 2012 heeft de Raad voor de rechtspraak ook een kanttekening geplaatst bij mediation. Het is weliswaar een goed middel om conflicten op te lossen wanneer die zich daarvoor lenen, maar 'erkend moet worden – en dat wijst de praktijk ook uit –, dat mediation niet voor alle conflicten geschikt is'. Over de initiatiefwetsvoorstellen van Van der Steur schreef de Raad voor de rechtspraak in een advies van 26 juni 2013 dat mediation niet moet worden verplicht. De Algemene Raad van de

NOvA nam in een zienswijze van 31 januari 2012 dat standpunt ook al in. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State was in een advies dat op 3 juni 2014 openbaar is gemaakt, zeer kritisch over de wetsvoorstellen van Van der Steur. De voorstellen dreigen volgens de Raad van State hun doel voorbij te schieten. In plaats van tot dejuridisering zullen ze leiden tot juri-disering. In gevallen waarin mediation geen resultaat heeft, zullen ze leiden tot vertraging en kostenverhoging. En de druk op partijen om aan mediation deel te nemen zou de kans op mislukking verhogen. Daarbij stelt de Afdeling advisering dat meer aandacht moet worden besteed aan de nu al bestaande wettelijke regels en zelfregulering door de mediationbranche. Advies: heroverweging van de voorstellen.

Voor de verhoging van griffierechten heeft de Raad voor de rechtspraak een waarschuwing in de pen. De Rechtspraak stelt dat de verhouding zoek is tussen de verschuldigde griffierechten voor incassovorderingen tot een bedrag van 1.500 euro. Daardoor zou het midden- en kleinbedrijf worden geraakt. Ook zij die een kleine schuld

niet kunnen betalen en na incasso met een veel grotere schuld blijven zitten, lopen risico. Hans Vogels van de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten: 'Als innen duur is, frustreert dat – vooral – het MKB. Ik zie dat in mijn eigen praktijk ook, in toegenomen mate. Ik laat MKB'ers schrikken met de griffiekosten.' Zoals bekend maken de Raad voor de rechtspraak en de NOvA zich ook zorgen over de bezuinigingen op de rechtsbijstand omdat dit de drempel tot de rechtspraak volgens hen verhoogt.

Met betrekking tot ZSM onderstreept AR-lid Bert Fibbe, portefeuillehouder Strafrecht, dat verdachten in strafzaken zich in een kwetsbare positie bevinden en niet de tijd en gelegenheid hebben zich in het recht te verdiepen. In ZSM-procedures is rechtsbijstand volgens hem nog meer van belang dan in strafzaken die leiden tot een rechterlijk oordeel omdat de aanklager en de rechtspreker zijn verenigd in één persoon: de officier van justitie.

Fibbe noemt een aantal randvoorwaarden voor ZSM waar hij zich vanuit de advocatuur voor inzet. Rechtsbijstand moet bestaan uit een eerste



consultatie en uit bijstand tijdens de confrontatie met de officier van justitie. Alleen na overleg met een *advocaat* moet een verdachte afstand van het recht op rechtsbijstand kunnen doen. Alleen ervaren en zeer gekwalificeerde officieren van justitie zijn volgens hem in staat om de dubbelfunctie waarin ZSM voorziet, te vervullen. En hij waarschuwt: ZSM zal niet mogen worden toegepast in zwaardere strafzaken. Voorkomen moet worden dat het uitwerkt als een bezuinigingsoperatie. Tot slot stelt Fibbe dat ZSM-beslissingen alleen genomen mogen worden door een officier van justitie. 'Delegatie van die beslissingen moet onmogelijk zijn.' De Orde is hierover in gesprek met het OM binnen de werkgroep ZSM & Rechtsbijstand. De komende maanden worden binnen ZSM pilots gehouden om de genoemde punten rond rechtsbijstand te onderzoeken, zo laat het OM weten.

Deskundigen hebben vraagtekens bij de rechtsstatelijkheid van de alternatieven, maar wat misschien nog wel belangrijker is: snapt de burger, waarvoor rechtsbijstand uiteindelijk bedoeld is, het nog wel? Is het te midden van de vele alternatieven voor rechtspraak nog wel mogelijk voor de rechtzoekende om goed in te schatten welke keuze hij het best kan maken?

'Nee, niet genoeg,' antwoordt een woordvoerder van de Consumentenbond. Een van de belangrijkste bezigheden van de Consumentenbond is het verlenen van juridisch advies. Uit de vele telefoontjes blijkt wel dat de rechtzoekende vaak niet weet waar hij het zoeken moet. En als hij al weet waar hij moet zijn, is de drempel voor juridische hulp vaak te hoog, volgens de Consumentenbond. Met informatie op de website en via een campagne als 'Haal je recht' probeert de instantie duidelijkheid te verschaffen. Een beroep op een geschillencommissie, het Juridisch Loket, een rechtsbijstandsverzekeraar of de Nationale ombudsman, behoort tot de standaard aanbevelingen.

Machteld Pel, voormalig vicepresident van het Gerechtshof Arnhem

die als directeur van het Landelijk Bureau Mediation naast rechtspraak (1999-2010) een brug heeft geslagen tussen rechtspraak en mediation in Nederland, ziet bij het informeren over de legio aan mogelijkheden in de toekomst een taak weggelegd voor de Rechtspraak: door middel van triage. Een rechtzoekende die bij de rechtbank een verzoekschrift indient, krijgt dan eerst een intakegesprek met een rechter. Vandaar uit begint een gerechtelijke procedure of wordt de rechtzoekende doorverwezen naar een van de alternatieve vormen van geschiloplossing. Dat vanuit de gedachte dat elk geschil of conflict uniek is en een eigen aanpak vraagt. Zo krijgt de rechter er met de komst van alle alternatieven voor rechtspraak, ironisch genoeg, een rol bij. <<

CASSATIE

IN CIVIELE ZAKEN

Aantjes Zevenberg ADVOCATEN

Mr K. Aantjes tel. 070 - 390 62 60
aantjes@aanjeszevenberg.nl

Het atelier van
Anthoula Katsantonis
voorziet u van:

- deskundigheid
- eerste kwaliteit handgemaakte toga's
- voordelige prijs, toga's vanaf €280,00
- italiaanse lichtgewicht stoffen
- snelle levertijd
- makkelijk, via onze gebruiksvriendelijke website

www.anthoula.nl info@anthoula.nl
tel.: 070-2500774

anthoula

PROCEDEREN IN SPANJE ?

BRESSERS
ADVOCATEN ♦ ABOGADOS



C/ Gran de Gracia, 1, 2^o3^a
08012 Barcelona
T +34 93 481 36 36
F +34 93 301 39 04
M +34 610 963 515
E info@bresserslaw.com
www.bresserslaw.com