

Toegang tot de rechter in een weerbare democratische rechtsstaat

Marijke ter Voert & Marieke Dubelaar¹

Toegang tot de rechter is een noodzakelijke voorwaarde voor een goed functionerende en weerbare democratische rechtsstaat. Die toegang gaat niet alleen over de rechter kunnen bereiken maar ook over willen bereiken. In deze bijdrage wordt op basis van empirisch onderzoek een beeld geschetst van enkele ontwikkelingen op dit punt. We signaleren enkele zorgpunten bij het dalende beroep op de rechter bij civiele handelszaken en strafzaken en staan stil bij de ervaringen en behoeften van burgers zelf. Voor het versterken van weerbaarheid van de democratische rechtsstaat is van belang om te zoeken naar nieuwe ‘systemen’ of procedures die beter voorzien in behoeften van burgers en het voorkomen van (nieuwe) problemen. Daar ligt echter niet alleen een taak voor de rechter, maar voor het bredere juridische veld.

1. Inleiding

De rechter vervult van oudsher een essentiële rol binnen de rechtsstaat. Hij kan burgers bescherming bieden tegen elkaar en controle uitoefenen op de wijze waarop de overheid haar macht uitoefent. Voor de weerbaarheid van die rechtsstaat is het van groot belang dat burgers ook daadwerkelijk toegang hebben tot die onafhankelijke en onpartijdige rechter indien een wezenlijke aantasting van hun rechtspositie dreigt of reeds aan de orde is. Hoewel het recht op toegang tot de rechter stevig is verankerd in onze Grondwet en ook in internationale regelgeving, worden aan die toegang door de wetgever ook grenzen gesteld en is deze in de dagelijkse praktijk niet vanzelfsprekend. Zo zijn er allerlei aspecten die op de mate van toegang doorwerken en een drempel kunnen vormen, zoals de hoogte van griffiekosten, de tegemoetkoming in de kosten van rechtsbijstand en de tarieven die advocaten rekenen.

Toegang gaat ook niet alleen over de rechter *kunnen* bereiken maar ook deze *willen* bereiken. Daarvoor is een procedure van goede kwaliteit een noodzakelijke voorwaarde. Dat wil zeggen een procedure die onafhankelijk, onpartijdig, deskundig en tijdig is, waarbij partijen hun standpunt naar voren kunnen brengen en worden gehoord. Een rechtvaardige procedure vormt zodoende onderdeel van het recht op toegang. Of burgers van de procedure gebruik willen maken is niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van de procedure maar ook van het vertrouwen dat de burger in de procedure en de rechter heeft.² Verliezen burgers het vertrouwen dat zij bij de rechter terechtkunnen voor een

rechtvaardige beslissing, dan doet dat afbreuk aan de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat. Het gevolg is immers dat hun problemen onopgelost blijven, wat onvrede in de hand werkt. Voorts dreigt het risico dat zij het recht in eigen hand nemen dan wel dat de naleving van wetten en regels afneemt.

Het thema van toegang tot de rechter in het licht van de weerbare rechtsstaat is dan ook breder dan alleen de bescherming van burgers tegen ongewenste gevolgen van overheidsmaatregelen. Voor een goed functionerende rechtsstaat is het van belang dat burgers oplossingen worden geboden voor hun rechtsproblemen, dat zij zich rechtvaardig behandeld voelen door rechterlijke instanties en ook het gevoel krijgen dat het recht en de daarbij behorende instituties er (ook) voor hen zijn.

Dat roept de vraag op hoe het is gesteld met de toegang tot een rechtvaardige gerechtelijke procedure in Nederland. Is er reden tot zorg? Om die vraag te beantwoorden volgt eerst een cijfermatig overzicht van de ontwikkeling van het beroep op de rechter om te zien of daarin indicaties zijn te vinden dat de toegang is afgenomen. Daarna wordt stilgestaan bij de ervaringen van

Auteurs

1. Prof. dr. M.J. ter Voert is hoogleraar Empirical Legal Studies en prof. mr. M.J. Dubelaar is hoogleraar Straf- en strafprocesrecht, met een bijzondere focus op conflictoplossing,

beiden aan de Radboud Universiteit.

Noten

2. Zie hierover ook het Jaarverslag van de Raad van State over 2020.

burgers zelf. Hoe ervaren zij de toegankelijkheid en rechtvaardigheid van de rechtspraak en wat zijn opmerkelijke bevindingen daarin? Tot slot betogen we dat voor het versterken van de weerbaarheid van de rechtsstaat niet alleen moet worden gekeken naar de rechter, maar ook naar het juridisch systeem in zijn geheel en dat gezocht moet worden naar nieuwe 'systemen' of procedures die beter voorzien in behoeften van burgers en het voorkomen van (nieuwe) problemen.

2. Trends in het beroep op de rechter

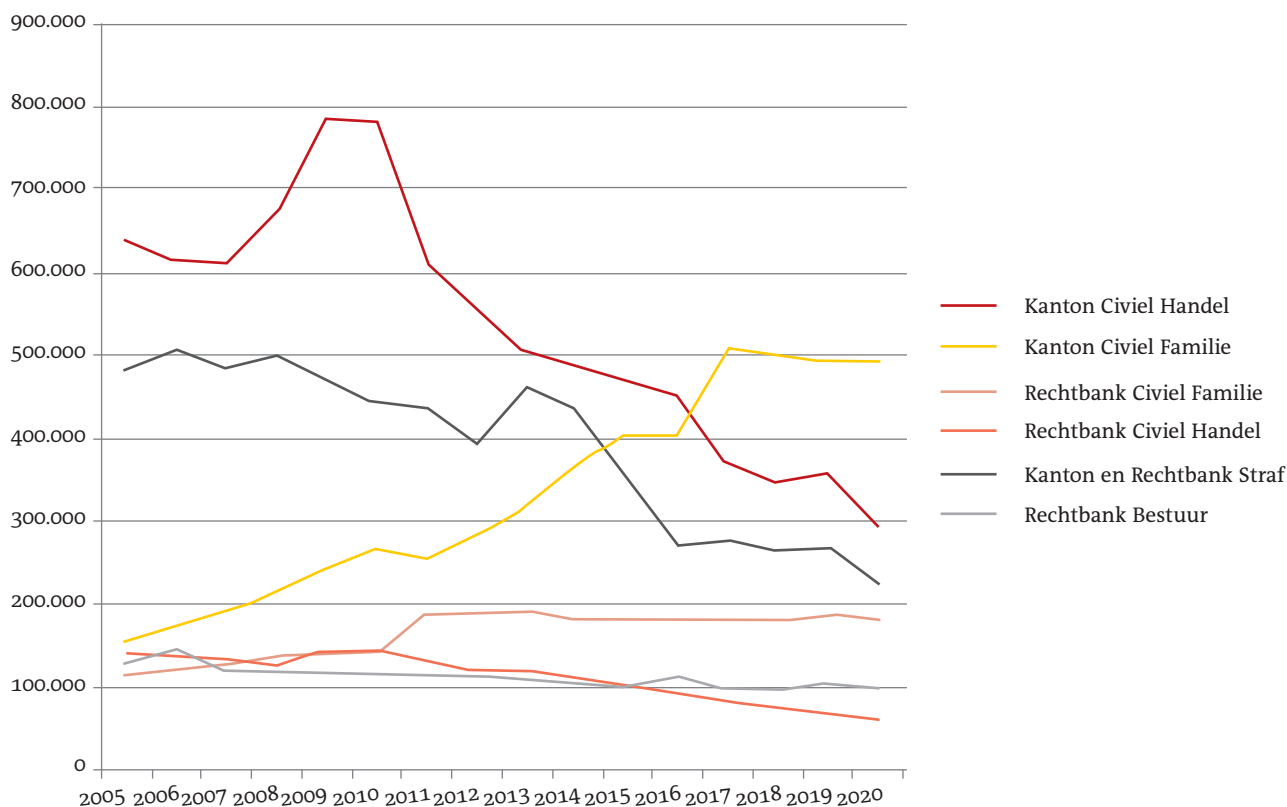
Figuur 1 laat zien hoe het beroep op de rechter zich heeft ontwikkeld in de afgelopen jaren. Met uitzondering van familierechtszaken wordt er minder vaak beroep op de rechter gedaan. Daarbij valt op dat vooral de instroom van civiele handelszaken en strafzaken sterk is afgenomen. In dat type zaken wordt dus minder vaak dan voorheen een beroep op de rechter gedaan. Dit is niet noodzakelijkerwijs een negatieve ontwikkeling of een indicatie dat de Rechtspraak minder toegankelijk is. Om deze afname normatief goed te duiden, is inzicht nodig in de oorzaken ervan. Een verklaring voor deze afname kan immers ook zijn dat de omvang van rechtsproblemen in de samenleving is afgenomen of dat problemen op een andere wijze kwalitatief goed zijn opgelost of afgedaan.

Voor de daling van *civiele handelszaken* zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Zo gaat een opleving van de economie veelal samen met een afname van het aantal handelszaken, wordt tegenwoordig meer aan schuldenprentie gedaan en leiden de toenemende complexiteit van (niet-kanton)zaken en de daarmee olopemde advocaatkos-

Er zijn aanwijzingen dat die daling ook met een minder toegankelijke rechtspraak te maken heeft

ten tot andere afwegingen bij schuldeisers.³ Wel zijn er aanwijzingen dat die daling ook met een minder toegankelijke rechtspraak te maken heeft. Zo heeft de invoering van de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) in 2010 de toegang tot de rechter bemoeilijkt.⁴ Uit onderzoek blijkt dat de stijging van de griffierechten die hiermee gepaard ging, heeft geleid tot ongeveer 20% minder handelszaken bij de rechter tussen 2009 en 2012.⁵ Vooral voor lagere vorderingen waren de griffierechten relatief hoog waardoor schuldeisers hun vordering niet opeisten of uitweken naar goedkopere online buitengerechtelijke incassoprocedures. Indien deze procedures kwalitatief goed zijn, hoeft dat voor de toegankelijkheid van het recht geen probleem te zijn. Onderzoek naar de onpartijdigheid, tijdigheid of deskundigheid van dergelijke procedures ontbreekt echter.⁶ De klachten over de hoge griffierechten hebben er overigens toe geleid dat de tarieven voor lage vorderingen per 1 januari 2022 weer zijn verlaagd.⁷ Daarnaast zijn er aanwijzingen dat met de Herziening Gerechtelijke Kaart in 2013 – en daarmee het verdwijnen van kantonlocaties – de bereikbaarheid van rechtbanken is

Figuur 1 Instroom van rechtszaken in eerste aanleg in Nederland (2005-2020)



Bron: Ter Voert, Pivaty, De Groot-van Leeuwen 2022

verminderd. Natuurlijke personen blijken minder geneigd zaken voor de rechter te brengen wanneer 'hun' kantonlocatie is opgeheven.⁸

In het *strafrecht* hangt het beroep op de rechter af van het aantal zaken dat bij de politie binnenkomt en wat de politie en het OM er vervolgens mee doen. Burgers hebben daar dus niet direct invloed op, maar hun toegang tot het recht kan wel vanuit hun positie als slachtoffer of verdachte worden bekeken. De afname van strafzaken bij de rechter komt voor een deel door de dalende omvang van de criminaliteit die zowel in slachtofferenquêtes als politiestatistieken wordt gesignaleerd. Dat is op zich een positieve ontwikkeling. Wat wel een zorgpunt kan zijn – indien dit komt door een gebrek aan vertrouwen in het strafrechtstelsel – is de teruggelopen aangiftebereidheid van burgers.⁹ De afname van strafzaken bij de rechter hangt ook samen met de ontwikkelingen bij politie en OM. Het OM heeft de laatste jaren verhoudingsgewijs meer zaken zelfstandig afgedaan via een strafbeschikking waardoor er minder zaken bij de rechter zijn terechtgekomen. De laatste jaren zijn ook vaker zaken afgedaan via een technisch of beleidssepot.¹⁰ In 2022 heeft het OM zelfs zaken geseponneerd vanwege capaciteitsproblemen bij verschillende rechtbanken.¹¹ De stijging van sepots kan ook samenhangen met een gebrek aan capaciteit bij politie en OM zelf en/of een verandering in de aard van de criminaliteit waardoor het lastiger is voor de politie bewijs te vergaren. De toename van online criminaliteit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat het voor de politie moeilijker is om opsporingsactiviteiten te verrichten en verdachten te vinden. Dat zaken uiteindelijk niet bij de rechter terechtkomen kan het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat aantasten, omdat misdrijven niet worden opgelost en slachtoffers in de kou blijven staan. Voor verdachten is de toename van buitengerechtelijke afdoening in de vorm van de strafbeschikking ook niet per se goed nieuws. Weliswaar staat bij deze buitengerechtelijke afdoening nog de weg naar de strafrechter open (door het instellen van verzet), maar dit vormt wel een drempel. Bovendien bestaan al jaren zorgen over de kwaliteit van de afdoening via een strafbeschikking¹² en over de vraag in hoeverre de belangen van slachtoffers hierbij voldoende gewaarborgd zijn.¹³

Hoewel het lastig is om harde conclusies te trekken uit voorgenoemde cijfermatige trends, is er wel aanleiding tot zorg gelet op voornoemde knelpunten. Dat noopt

ook om het perspectief van rechtzoekenden in ogen-schouw te nemen. Hoe ervaren zij de toegankelijkheid en de rechtvaardigheid van de rechterlijke procedure?

3. (Onderzoek naar) het perspectief van de rechtzoekende

In tegenstelling tot het strafrecht kunnen rechtzoekenden met een civiel- of bestuursrechtelijk probleem zelf een beroep doen op de rechter. Dat doen burgers overigens niet vaak en steeds minder. Zo daalde de afgelopen jaren het percentage Nederlandse burgers dat de rechter inschakelde van 6% in 2003 naar 3% in 2019.¹⁴ Van de kleine MKB'ers deed 12% een beroep op de rechter. De belangrijkste redenen voor kleine MKB'ers om af te zien van een procedure zijn de hoge kosten, en tijd en moeite die ze erin moeten steken.¹⁵ De meeste burgers geven redenen die niet duiden op een moeilijk toegankelijke procedure. Burgers melden bijvoorbeeld dat zij het probleem zelf konden oplossen, een procedure niet de moeite waard vonden of dat het probleem door andere oorzaken was opgelost. Redenen die wel op een gebrek aan toegankelijkheid wijzen, zijn: ik wist er weinig of niets vanaf (11%), het kostte te veel geld (6%), ik wist niet hoe ik dat aan moest pakken (5%).¹⁶ Dit kan zowel duiden op een te complex rechtssysteem waarin sommige mensen hun weg niet weten te vinden als op een te hoge financiële drempel. Bij die financiële drempel speelt natuurlijk ook een rol wat er op het spel staat en bij veel problemen was het financiële belang niet hoog. Uit de Geschilbeslechtingdelta-onderzoeken blijkt tevens dat burgers vaak hun geschil buiten de rechter om weten op te lossen. De afgelopen jaren wisten ze echter wel minder vaak hun doel te bereiken of tot overeenstemming met de andere partij te komen.¹⁷ Meer burgers bleven met hun rechtsprobleem zitten.

Kijken we naar de beleving van de rechtvaardigheid van de gerechtelijke procedure dan zijn de ervaringen van burgers en professionals in het algemeen positief. Uit klantwaarderingsonderzoek van de Rechtspraak blijkt dat slechts tussen de 0 en 7% van de rechtzoekenden en professionals ontevreden zijn over bepaalde aspecten van het functioneren van de rechter (zoals luisteren, deskundigheid, onpartijdigheid en begrijpelijkheid). Bij slachtoffers ligt die ontevredenheid hoger (tot 14%). Wat met stip het meest negatief wordt gewaardeerd door alle groepen, is de doorlooptijd van rechtszaken.¹⁸

3. F. van Dijk, W. Hassink, D. Requena & R. Verkerk, *The Decline in Commercial Court Cases in the Netherlands: 2001-2020*, Raad voor de rechtspraak, Research Memoranda, 2-2022; M. ter Voert, A. Pivaty & L. de Groot-van Leeuwen, *Beroep op de rechter. Ontwikkelingen in het aantal rechtszaken 2005-2020*. Research memoranda 2022-4, Raad voor de rechtspraak.

4. Wet van 30 september 2010 tot invoering van een nieuw griffierechtenstelsel in burgerlijke zaken, *Stb.* 2010, 715.

5. M.T. Croes, e.a. *Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken*, Den Haag: Raad

voor de rechtspraak, WODC 2017-9.

6. Wel was er kritiek op de werkwijze van E-court. E-court heeft sinds 2018 geen zaken meer behandeld. Zie ook W. Netjes & A.R. Lodder, 'e-Court – Dutch alternative online resolution of debt collection claims', *International Journal of Online Dispute Resolution* 2019, (6)1, p. 96-115.

7. Wet van 29 september 2021, *Stb.* 2021, 507 i.w.tr. op 1 januari 2022 (*Stb.* 2021, 508).

8. R. Eshuis, 'De geografische inrichting van de rechtspraak', *Justitiële Verkenningen* 2019, 45(1), p. 10-25.

9. Ter Voert, Pivaty & De Groot van Leeuwen 2022; D.E.G. Moolenaar, R. Choenni & S.W. Braak, *Criminaliteit en rechtshandhaving* 2022, Den Haag: WODC Cahier 2023-17.

10. Ter Voert, Pivaty & De Groot van Leeuwen 2022.

11. Zo blijkt uit berichtgeving in diverse landelijke media.

12. Zie onder meer het laatste rapport van de P-G bij de Hoge Raad, *Buiten de rechter OM. Over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2022.

13. Zie hierover R.A. Hoving, 'De positie

van het slachtoffer bij de OM-strafbeschikking', *DD* 2022/56.

14. M. ter Voert & M. Hoekstra, *Geschilbeslechtingdelta 2019*, Den Haag: WODC cahier 2020-18.

15. T. Geurts & M. ter Voert, *Geschillen in het MKB*, Den Haag: WODC cahier 2019-1.

16. Ter Voert & Hoekstra 2020.

17. Ter Voert & Hoekstra 2020.

18. Rechtspraak, *Klantwaardering Rechtspraak 2017*, Landelijk rapport. 2017.

Wat met stip het meest negatief wordt gewaardeerd door alle groepen, is de doorlooptijd van rechtszaken

Dat het functioneren van rechters in zijn algemeenheid goed wordt beoordeeld, is ook zichtbaar in het vertrouwen dat Nederlanders in rechters hebben. Dat is al jaren onverminderd hoog.¹⁹ De mate van vertrouwen is echter ook afhankelijk van de persoonlijke kenmerken en maatschappelijke positie van burgers. Zo zijn er groepen in de samenleving die sowieso minder vertrouwen hebben, niet alleen in rechters maar ook in de overheid en in de medemens.²⁰

Weliswaar wordt de procedurele rechtvaardigheid van de rechterlijke procedure over het algemeen goed beoordeeld en is ook het vertrouwen in de rechter hoog, dat betekent niet dat er geen reden is tot zorg. Groot-schalige onderzoeken zoals de genoemde studies naar vertrouwen en de Geschilbeslechtingdelta-onderzoeken peilen immers de percepties en ervaringen van de bevolking in algemene zin en geven daardoor slechts beperkt inzicht in de ervaringen van kleine groepen in de samenleving of tekortkomingen met betrekking tot specifieke rechtsproblemen die relatief weinig voorkomen. Zo zullen waarschijnlijk van de mensen die problemen hadden met de kinderopvangtoeslag, slechts enkele gevallen in een bevolkingssteekproef zoals die van de Geschilbeslechtingdelta terecht komen. Een dergelijk breed onderzoek signaleert dus niet de toeslagenproblematiek. Daar komt bij dat lage percentages in dergelijke onderzoeken betrekking kunnen hebben op aanzienlijke aantallen burgers. Zo kan de 5% burgers die afziet van een procedure omdat ze niet weten hoe ze dat moeten aanpakken, omgerekend naar de totale bevolking toch een behoorlijke groep burgers betreffen.

4. Het probleemoplossend vermogen van de rechtspraak

Niet alleen de ervaren rechtvaardigheid van de procedure en de hoogte van de drempel tot de procedure zijn van belang maar ook de uitkomst. Daarbij is het de vraag of de 'oplossingen' die de Rechtspraak kan bieden wel voldoende aansluiten bij de maatschappelijke behoefte en de belangen van rechtszoekenden. De Rechtspraak zelf erkent ook dat de toegevoegde waarde van de beslissing van de rechter in sommige gevallen beperkt is, omdat een beslissing weinig of niets verandert aan het probleem of de problemen waarmee de rechtzoekende wordt geconfronteerd. Zo lost een beslissing in een complexe scheidingszaak de onderliggende problematiek rond de omgang met kinderen vaak niet op, of leidt de uitspraak in een incassozaak bij iemand met schuldenproblematiek

niet tot betaling van de schuld of oplossing van onderliggende problemen, of raakt een uitspraak in een strafzaak bij een draaideurcrimineel niet de oorzaak van het criminele gedrag. Dit is ook de reden dat de Rechtspraak – onder de noemer van maatschappelijk effectieve rechtspraak – zelf zoekt naar wegen om het onderliggende probleem beter te adresseren.²¹

De vraag is echter of de oplossing wel bij de rechter moet worden gezocht. In het geval van incassozaken zouden schuldenaren bijvoorbeeld meer gebaat kunnen zijn bij veranderingen in het incassostelsel. In het huidige stelsel komen schuldenaren verder in de problemen door oplopende incassokosten en kunnen ze onder het bestaansminimum terechtkomen.²² Zo zou voor dergelijke probleemgebieden kunnen worden gezocht naar 'stelsels' of procedures die meer voorzien in behoeften en oplossingen of het voorkomen van (nieuwe) problemen.²³ Die oplossing hoeft met andere woorden niet bij de Rechtspraak te liggen. Toegang tot recht is breder dan toegang tot de rechter.²⁴

5. Tot besluit

Een aantal ontwikkelingen heeft de afgelopen jaren de toegang tot de rechter verslechterd of beperkt. Er wordt minder vaak een beroep gedaan op de rechter. Bovendien zijn meer burgers met hun civiel- of bestuursrechtelijk probleem blijven zitten. Ook de capaciteitsproblemen in het strafrecht zorgen ervoor dat bepaalde zaken niet worden opgepakt en burgers geen 'oplossingen' worden geboden. Beperkingen in het oplossen van (rechts)problemen, zeker als het substantiële zaken betreft, kunnen onvrede in de samenleving voeden en de weerbaarheid van onze democratische rechtsstaat ondermijnen. De rechter speelt in het oplossen van die problemen echter slechts een beperkte rol. Het is dan ook van belang om de problematiek in breder verband te zien door te kijken naar het domein van conflictoplossing als geheel en de vraag hoe toegang tot het recht in den brede kan worden versterkt. Een democratische rechtsstaat kan tenslotte alleen ten volle door zijn burgers worden gedragen als deze zijn burgers ook goed bedient. •

19. H. Schmeets & J. Exel, *Vertrouwen in medemens en instituties voor en tijdens de pandemie*, CBS, 2022.

20. F. van Tulder & A. Klijn, 'Meer (zicht op) vertrouwen in de R/rechtspraak', *Rechtstreeks* 2023, 1, p. 13-32; cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85533NED?q=vertrouwen.

21. Die wegen blijken echter nog niet erg succesvol. Zie B. Marseille, 'Hoe succesvol zijn de experimenten ter realisering van maatschappelijk effectieve rechtspraak?', *Rechtstreeks* 2022, nr. 3, p. 32-47.

22. Zie bijvoorbeeld het advies: schuldenkleinhouden.nl.

23. Onder penvoerderschap van het Hague Institute for Innovation of Law is onlangs in samenwerking met diverse maatschappelijke partners waaronder de samenwerkende universiteiten Utrecht, Leiden en Nijmegen een aanvraag ingediend bij het Nationaal Groeifonds om dit te bewerkstelligen; hiil.org/programmes/netherlands/versterkt-conflictlopend-vermogen/.

24. Zie ook A.F.M. Brenninkmeijer, 'Het recht op toegang tot de rechter', AA 2019, p. 1041.