

Voorwoord

'Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.'

Artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) laat niets aan duidelijkheid te wensen over, zo lijkt het. De praktijk van het afgelopen decennium laat echter zien dat de officiële rechtspraak overbelast is geraakt, hoge kosten met zich meebrengt en veelal traag werkt.

Om de groeiende kosten van de rechtspraak te beteugelen poogde het vorige kabinet-Rutte kostendekkende griffierechten in te voeren, een plan waarvoor uiteindelijk onvoldoende politieke steun bestond. Het huidige kabinet is voornemens om de griffierechten in hogerberoepszaken fors te verhogen. Tegelijkertijd wordt ook bezuinigd op de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand. En het plan om de vergoeding voor strafrechtadvocaten in de fase van het voorarrest flink te verlagen leidde afgelopen november zelfs tot een heuse advocatenstaking van één dag. Een en ander maakt duidelijk dat achtereenvolgende kabinetten – onder druk van de economische crisis en de bezuinigingen – bezig zijn de toegang tot de rechtspraak te beperken door het opwerpen van financiële barrières. Burgers – met uitzondering van de laagste inkomensgroepen – worden geacht de kosten van een juridische procedure zelf te dragen of dit risico af te dekken door middel van een rechtsbijstandverzekering.

Daarnaast is er een tendens om toegang tot het recht niet langer uitsluitend te interpreteren als toegang tot de rechter. Binnen de overheid wordt gekeken naar mogelijkheden om het aantal procedures waarbij de overheid zelf partij is te verminderen, bijvoorbeeld door slimmere regelgeving en door geschillen te dejuridificeren.

Vooraf buiten de overheid is er een expansie van mogelijkheden tot conflictbeslechting. Het gaat dan niet alleen om al langer bestaande vormen van mediation, arbitrage en 'rijdende rechters', maar ook om conflictbeslechting met behulp van internet, bijvoorbeeld via juridische beslismachines zoals modria.com, waarmee de veilingsite eBay al

vele miljoenen conflicten heeft beslecht. Dankzij de nieuwe informatie- en communicatietechnologie wordt in ieder geval tegemoetgekomen aan de wens van veel burgers en bedrijven om snel tot een oordeel te komen. Vaak ook worden conflicten opgelost op een manier die voorheen nog niet mogelijk was. Er is dus meer aan de hand dan substitutie van overheidsrechtspraak, het gaat ook om een breder palet van mogelijkheden tot conflictoplossing.

Tegen deze achtergrond is de vraag gerechtigd wat een en ander zou kunnen betekenen voor de taken van de overheidsrechtspraak in de toekomst. Voor het strafrecht en het bestuursrecht, waar de burger tegenover de overheid staat, lijkt het evident dat daarin de onafhankelijke rechter een belangrijke rol blijft spelen. Maar voor het civiele recht geldt dat wellicht minder. Gaan we naar een ontwikkeling toe waarin overheidsrechtspraak pas in laatste instantie wordt ingeschakeld, nadat allerlei andere vormen van geschilbeslechting zijn beproefd? En in hoeverre is die ontwikkeling al gaande? En wat zijn de gevolgen voor het gezag en de legitimiteit van de overheid als deze niet meer vanzelfsprekend de instantie is waar burgers hun recht 'halen'? Of moet de overheid zelf meer inzetten op nieuwe technologieën om een breed toegankelijke rechtspraak te garanderen? In dit themanummer van *Justitiële verkenningen* worden deze onderwerpen uitgebreid belicht.

In het eerste artikel beklemtonen Geert Corstens en Reindert Kuiper dat vrijwel niemand zal ontkennen dat toegang tot de onafhankelijke rechter tot de fundamenteën van de rechtsstaat behoort. Maar zodra dit uitgangspunt concreet vorm moet worden gegeven, barst de discussie los. Immers, onbepaald kan de toegang tot de rechter niet zijn, daarvoor is rechtspraak te duur en zijn de zaken te talrijk. De auteurs geven een aanzet tot het formuleren van ijkpunten met behulp waarvan kan worden nagegaan of de toegang tot de rechter voldoende gewaarborgd is en in hoeverre beoogde maatregelen die toegang beïnvloeden. Zij schetsen drie ontwikkelingen die in dit verband belangrijke vragen oproepen: (1) de toegenomen behoefte aan snelle, eenvoudige en goedkope geschilbeslechting van goede kwaliteit en aan gespecialiseerde geschilbeslechting, (2) de opkomst van alternatieve handhavingstrajecten, zoals de bestuurlijke boete en de OM-beschikking, en (3) de internationalisering en europeanisering van het recht en de daarmee samenhangende stroom van nieuwe wet- en regelgeving. Betoogd wordt dat de rol van de onafhankelijke rechter in al deze ont-

wikkelingen direct en/of indirect van cruciale betekenis is. Toegang tot de rechter mag dan ook geen luxegoed worden, aldus de auteurs. Het Nederlandse bestuursrecht voorziet in twee fasen van procederen voor de burger die een overheidsbesluit wil aanvechten: eerst wordt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen een bezwaarschrift ingediend; pas daarna volgt een eventuele gang naar de rechter, de beroepsprocedure. Bert Marseille beschrijft de veranderingen die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan in bestuursrechtelijke geschillen. Meer en meer gaan bestuursorganen over tot een informele afhandeling van bezwaren. Dit houdt in dat ze hun discretionaire bevoegdheden (beleidsvrijheid) gebruiken om te kijken of de regeltoepassing kan worden toegesneden op de individuele omstandigheden van het geval. Bij de bestuursrechter heeft de zogeheten nieuwe zaaksbehandeling ingang gekregen, waarbij de rechter niet alleen de vraag stelt of het bestreden besluit (on)rechtmatig is, maar ook kijkt of er meer aan de hand is en welke uitkomst het meeste recht doet aan de belangen die er spelen. De rechter is hierbij meer aan beperkingen gebonden dan het bestuur, omdat zijn bevoegdheden uiteindelijk niet verder reiken dan het beoordelen van de rechtmatigheid van het besluit. De grootste veranderingen in het bestuursrecht van de afgelopen jaren zijn dan ook te zien in de afhandeling van bezwaarschriften door het bestuur.

Recent heeft de juridische bijstand voor verdachten in de politieeel veel aandacht gekregen wegens (inmiddels enigszins aangepaste) plannen van de huidige regering om de vergoeding daarvoor flink te verlagen. Er is op gewezen dat juist in deze fase, waarin bewijs wordt verzameld en de verdachte wordt gehoord, advies van een advocaat cruciaal is voor het eventuele verdere verloop van een strafzaak. Sinds het Salduz-arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hebben verdachten tijdens hun verblijf op het politiebureau recht op juridische bijstand en zijn in veel landen de strafprocesregels overeenkomstig gewijzigd. Niettemin wordt dat recht in verschillende Europese landen zeer verschillend uitgelegd, zo blijkt uit het artikel van Jacqueline Hodgson. Zij baseert zich op een vergelijkend onderzoek waarin politiefunctionarissen en advocaten in Engeland en Wales, Schotland, Frankrijk en Nederland werden geobserveerd gedurende 78 weken, aangevuld met het afnemen van interviews en het verzamelen van procesdossiers. De auteur onderzoekt hoe kenmerken van procedures, beroeps culturen en de beschikbaarheid van (financiële)

middelen de doeltreffendheid van juridische bijstand beïnvloeden en komt tot enkele praktische aanbevelingen voor verbetering.

Een belangrijk aspect van de toegang tot het recht is zowel de financiële draagkracht van rechtzoekenden als de aanwezigheid van instanties waar zij advies kunnen inwinnen over het probleem in kwestie. Albert Klijn beschrijft de opkomst van de rechtshulpbeweging in de jaren zestig en zeventig, toen rechtswinkels en *Buro's voor rechtshulp* als paddenstoelen uit de grond schoten. Ook de opkomst van de sociale advocatuur, veelal in de vorm van *Advokatenkollektieven*, was een nieuw verschijnsel. Onder invloed van deze beweging en de vele discussies en beleidsrapporten die erop volgden, trad in 1994 uiteindelijk een nieuwe Wet op de rechtsbijstand in werking. De auteur geeft de discussies weer over kwaliteitseisen die aan advocaten werden gesteld en laat zien wat de invloed was van bezuinigingen op het rechtsbijstandstelsel. Hij kijkt vervolgens terug én vooruit met twee mensen die nauw verbonden zijn met de geschetste ontwikkeling, Peter van den Biggelaar (directeur stelsel van de Raad voor Rechtsbijstand) en Maurits Barendrecht (directeur onderzoek van Hiil Innovating Justice en hoogleraar in Tilburg, gespecialiseerd in het ontwikkelen van geschilbeslechtingsystemen). Zij signaleren onder andere dat de mogelijkheden voor zowel juridisch advies als geschilbeslechting in de huidige tijd veel uitgebreider en gedifferentieerder zijn.

Ook Marijke ter Voert begint haar bijdrage met deze observatie. Zij beschrijft de veranderingen in beleidsvisies op het thema toegang tot het recht, om zich vervolgens te richten op de resultaten van onderzoek naar de strategieën van burgers bij de oplossing van problemen. Dit op basis van twee zogeheten Geschilbeslechtingsdeltastudies. Het artikel laat zien hoezeer de discussie over de toegankelijkheid van het recht is verschoven en wat de oplossingsstrategieën van burgers ons leren over de toegang tot het recht.

Veel van de toegenomen mogelijkheden voor juridisch advies en geschilbeslechting zijn te danken aan technologische ontwikkelingen. Jin Ho Verdonschot geeft in zijn artikel een aantal voorbeelden van hoe grote groepen mensen tegen lage kosten kunnen worden geholpen, onder meer dankzij internet en mobiele telefonie. Op basis van eigen onderzoek in Kenia beschrijft de auteur het M-Sheria-systeem voor juridische bijstand aan bewoners van krottenwijken. Het systeem combineert het gebruik van de modernste informatietechnologie met de inzet van *paralegals*, die een basale juridische training hebben

gevolgd, en *pro bono*-advocaten. De auteur legt een link tussen deze voorzieningen in Kenia en de nieuwe zogeheten nuldelijnsvoorzieningen in Nederland, zoals Rechtwijzer 2.0, die rechtzoekenden in staat stelt hun problemen zo veel mogelijk zelf op te lossen en daarnaast ook duidelijk maakt wanneer de inzet van een juridische professional geboden is.

De voorgenomen bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand worden besproken in het laatste artikel, geschreven door Susanne Peters en Lia Combrink-Kuiters. Zij beschrijven eerst de inrichting van het huidige stelsel van rechtsbijstand met zijn nulde-, eerste- en tweedelijnsvoorzieningen (Rechtwijzer, Juridisch Loket, toevoegingen van advocaten en mediators). Ook analyseren zij de actuele cijfers over het gebruik daarvan door burgers, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende groepen burgers en vormen van juridische bijstand. Daarnaast schetsen de auteurs de positie van advocaten en mediators in het stelsel en de wijze waarop de verstrekking van hun financiële vergoeding is geregeld. De belangrijkste bedreiging voor het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand zijn de onder druk staande overheidsbudgetten en de continue groei van het aantal toevoegingen. Waar in eerdere bezuinigingsrondes relatief kleine ingrepen plaatsvonden, roepen de aangekondigde, meer drastische bezuinigingen de vraag op of het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in de huidige vorm kan blijven bestaan, of dat verstrekkende wijzigingen noodzakelijk blijken.

Marit Scheepmaker

In verband met de forse bezuinigingen waarmee het WODC wordt geconfronteerd, is besloten om de verschijningsfrequentie van *Justitiële verkenningen* met ingang van jaargang 2014 terug te brengen van acht naar zes nummers per jaar.