

Experimentele Rechtspraak

Betere rechtspleging voor de burger?

Minister heeft op 18 april een plan gelanceerd voor maatschappelijk effectieve rechtspraak. Daarbij hoort een voorstel voor een Experimentenwet rechtspleging dat in consultatie is gebracht. Is deze aanpak nodig en voldoende? Welke suggesties kunnen de wet versterken?

De kernvraag die voorligt is of deze aanpak aansluit bij de drie grote uitdagingen van de rechtspleging:

- Burgers willen eerlijke en effectieve oplossingen voor de rechtsproblemen zoals zij die ervaren. Met duidelijke, snelle en begaanbare routes daarheen.
- Ondertussen moet de rechterlijke macht financieel gezond worden, net als de rechtsbijstand aan particulieren. Zonder dat de toegang tot interventies wordt beperkt.
- Goede IT en innovatie zijn daarbij onmisbaar. Daarvoor moet ruimte ontstaan. Ook financieel. Innovaties zullen in belangrijke mate van buitenaf komen. Innovatie en online werken betekent dat rollen in de rechtspleging gaan veranderen.

Aanpak en achtergrond | De analyse en suggesties hierna zijn de vrucht van ervaringen die Hiil opdoet in haar ondersteuning en begeleiding van innovatie van rechtssystemen wereldwijd (zie onder meer Hiil [Tendrapporten](#) met daaronder ook een rapport uit 2017 over hoe de rechtspleging de Nederlandse burger bedient, een rapport over trends in de rechtspraak wereldwijd en een rapport over online geschilbeslechting in gerechten). Ook is de inbreng gebaseerd op een groot aantal gesprekken en bijeenkomsten in het Nederlandse juridische domein. Daarvan willen we hier in het bijzonder noemen de serie "[Open maaksessies rechtspleging](#)" die NVvR en Hiil samen organiseren sinds najaar 2017 en waarvan de sessie van 18 mei jl expliciet gewijd was aan het voorstel voor een experimentenwet.

Belang | Het is belangrijk dat dit voorstel er is. Het procesrecht is een belemmering voor innovatie geworden. Dit voorstel van wet voorziet in de behoefte om de werking van de rechtspleging niet als een gegeven te beschouwen. De strekking is om bewust nieuwe mogelijkheden te exploreren om de idealen van de rechtsstaat met de kennis en middelen van nu en morgen beter te kunnen realiseren. En ook om de rechtspleging beter te laten werken voor burgers.

Urgentie | Vernieuwing van de wettelijke infrastructuur voor de rechtspleging is hard nodig. Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is de enige overheidsregeling voor de kerntaak van de staat om geschiloplossing tussen burgers te organiseren. Dat heeft niet alleen symbolische betekenis. Financiering, rollen in de rechtspleging en opleiding zijn daaraan gekoppeld. Het wetboek stamt uit 1839 en heeft een beperkte insteek:

- Alleen geschiloplossing bij de rechter (en de weinig voorkomende arbitrage) zijn geregeld.
- Procedures verlopen via het toernooimodel (verzoek en claim; verweren en tegenverzoeken).
- Bevordering van geschiloplossing tussen partijen, bijvoorbeeld door informatievoorziening, online ondersteuning of mediation ontbreekt.

- Het wetboek kent als uitgangspunt bijstand door advocaten en bevordert geen voorzieningen om zonder advocaat te kunnen procederen.
- Geen specialisatie: effectieve en op onderzoek gebaseerde procedures voor veel voorkomende conflicten.

Sterke punten | Het wetsontwerp en de toelichting onderkennen de noodzaak tot vernieuwing.

Sterke punten zijn onder meer:

- De brede afwijkingsmogelijkheid van procesrechtelijke bepalingen. Met de beginselen van procesrecht als buitengrens.
- De mogelijkheid om ook anderen dan rechters een rol te geven in de rechtspraak. Nederland wijkt af van de omringende landen, en van voorlopers zoals Oostenrijk, Duitsland, Zwitserland en Noorwegen, door nauwelijks experts en betrokken burgers een rol te geven in de rechtspraak.
- De mogelijkheid om ook te experimenteren met financiering van rechtsbijstand en met griffierechten.
- De drie uitgewerkte voorbeelden in de toelichting. Die een beeld vormen van welke innovatie mogelijk is.
- De lering die er is getrokken uit eerdere experimenten en ervaringen. De gedachte dat partijen gezamenlijk zouden kiezen voor nieuwe procedures is terecht verlaten. Dat blijkt (ook internationaal, niet te gebeuren).
- De samenhang die in de Toelichting wordt onderkend. Voor burgers is het traject van het ontstaan van het probleem tot een duurzame oplossing of andere beëindiging van het geschil een geheel. Diagnose, informatievoorziening, bevordering van geschiloplossing tussen partijen, ondersteuning door rechtsbijstand, online ondersteuning, mediation, rechtspraak en “nazorg” bij effectuering moeten goed op elkaar aansluiten.

Onze suggesties | Hierna doen we een aantal suggesties om het voorstel verder te versterken. Onze suggesties geven een antwoord op drie soorten van vragen:

- De problemen van mensen. Als we kijken naar de meest ernstige rechtsproblemen waar mensen in vast lopen, kunnen met deze wet dan experimenten worden ontwikkeld die daarin kunnen voorzien?
- Het stimuleren van innovatie. Behalve openingen bieden, nodigt de wet uit en stimuleert die tot verbetering van de rechtspleging?
- De benutting van resultaten. Gezien de ervaringen met experimenten in het verleden: vergroot de wet de kans dat een succesvol experiment ook daadwerkelijk breed wordt ingevoerd?

Op elk van deze onderdelen denken we dat de wet nog aan kracht zou kunnen winnen.

1. De problemen van mensen | De problemen tussen mensen houden zich niet aan de grenzen van de rechtsgebieden. Burenruzies kunnen gaan over hinder of over vergunningen. Bij multiprobleem gevallen kan het gaan om stapeling van civiele (bijvoorbeeld echtscheiding en private schuldeisers), bestuurlijke (publieke schuldeisers zoals gemeente, UWV, SVB, DUO, etc.) en strafrechtelijke zaken (boetes, fraude, diefstal, huiselijk geweld, drugs, e.d.). Om experimenten in rechtspleging te

ontwikkelen die ook kunnen werken voor burgers die daar het meest behoefte aan hebben, suggereren we de experimentenwet uit te breiden naar de terreinen bestuur en straf.

2. Bronnen van innovatie en privaat initiatief | Ideeën, initiatieven en producten voor vernieuwing van rechtspleging blijken vaak te komen van buiten de sector of uit het buitenland. Rechtbanken zijn niet ingericht op onderzoek en ontwikkeling. Soms zijn het private partijen, zoals universiteiten, advocatenkantoren of IT-ondernemers, die met 'producten' komen die de rechtspraak bij wijze van experiment kunnen incorporeren. Ze ontstaan ook uit publiek-private samenwerkingen.

Voorbeelden van innovaties die kunnen worden benut:

- o Burenrechter.nl, een prototype voor een procedure voor burengeschillen, ontwikkeld door de Raad voor de Rechtspraak en Hiil.
- o Case-management systemen waarop alle denkbare procedures geconfigureerd kunnen worden (VisionHall, Tyler), die vergelijkbare functionaliteiten hebben als de intern door de rechtspraak ontwikkelde KEI voorzieningen.
- o Systemen ontwikkeld door rechtsbijstandsverzekeraars.
- o Rechtszorg in plaats van rechtsstrijd bij scheiding: een ontwerp voor een scheidingsroute ontwikkeld door Hiil met experts dat door een Expertpanel als koploper werd benoemd in het kader van de Scheidingschallenge.
- o Problemsolving Mental Health Courts, voor mensen met multiproblematiek, ontwikkeld door een rechter en een psychotherapeut in de VS, en uitgerold naar meer dan 200 courts.
- o Online geschiloplossingstechnologie (Tyler, Rechtwijzer/Uitelkaar.nl, Civil Resolution Tribunal BC).
- o Juridische facilitators, een systeem van locale bemiddeling, hulp bij juridische problemen onder leiding van de rechtbanken, in 8 landen in Latijns-Amerika.
- o Andere vormen van geïntegreerde vrederechtspraak, zoals in Duitsland, Noorwegen, Oostenrijk en Zwitserland.

Zie Hiil Trend Report [Dialogue. Releasing the Value of Courts](#) voor deze en andere voorbeelden.

Bedrijven en instellingen met een sociaal doel zijn regelmatig ook bereid daar kapitaal en kennis in te investeren. Dat kapitaal heeft de overheid niet altijd beschikbaar. De wet zou initiatieven van buiten aan kunnen moedigen en ruimte kunnen creëren ze in te kopen. Private partijen zouden het recht kunnen krijgen om betere dan de huidige procedures te ontwikkelen en die in de overheidsrechtspraak geïncorporeerd te krijgen (*right to challenge*). Daarmee ontstaat ook een prikkel op de rechtspraak om zelf intensief te innoveren, een prikkel die volgens de internationale literatuur vaak ontbreekt. Ook kan zo een internationaal platform voor innovatie ontstaan, met organisaties die toepassingen ontwikkelen die in meerdere landen kunnen worden gebruikt (zie verder Hiil Trend Report [ODR and the Courts: The Challenge of 100% Access to Justice](#)). Dat is ook de wijze waarop innovatie in de zorg, in de nutsvoorzieningen en in de telecom vorm heeft gekregen

3. Stimuleren van innovatie en toetsing van experimenten | De wet opent de weg voor experimenten. Het doel is dat die experimenten er daadwerkelijk komen en dat de rechtspraak ook aan de slag gaat met (een selectie van) de meest veelbelovende experimenten. We suggereren de inrichting van een orgaan voor werving en toetsing van experimenten. Werving bijvoorbeeld gericht op specifieke vraagstukken waar burgers mee worstelen. Toetsing gericht op de oriëntatie van *een rechtspleging die beter werkt voor burgers en hun bedrijven*. De mogelijkheid is ook dat dit orgaan analyses maakt van veelvoorkomende zaken en daarmee ook een kennisfunctie kan vervullen die de effectieve werking van de experimenten ondersteunt en bevordert.

De organisatie van de vernieuwing verdient meer aandacht. Innovatie in de rechtspleging is in het verleden moeizaam verlopen. Herzieningen van de rechtspleging zijn gestrand (Fundamentele herbezinning). Resultaten van pilots zijn niet benut. Rapporten hebben vaak geconstateerd dat het systeem vast zit.

Het zou goed zijn om te analyseren wat daarvan de mogelijke oorzaken zijn om die met de wet weg te nemen. Een paar vaak genoemde elementen zijn de volgende. Vernieuwing is in het verleden bemoeilijkt door wensen van deurwaarders, advocaten, rechtbanken en procesrechts-deskundigen om huidige rollen te behouden (voorbeeld: KEI wetgeving). Er is geen krachtige stem van de gebruikers van rechtspleging en die stem is ook niet georganiseerd. Vernieuwers van buiten hebben minder makkelijk toegang tot het Ministerie en worden niet structureel gefinancierd (denk aan consumentengeschillencommissies en mediation in strafrecht). Er zijn geen adviesraden die een tegenwicht bieden. Voor de Tweede Kamer is het moeilijk om alle aspecten van vernieuwing te overzien en te bewaken. In de huidige constellatie moet het Ministerie van Justitie en Veiligheid al die belangen zien te verenigen. Het ministerie draagt daarnaast ook de kosten van vernieuwing en van vernieuwde procedures, met het risico dat betere procedures meer zaken aantrekken. Bovendien is het ministerie organisatorisch gericht op het bijstaan en beschermen van de bewindslieden.

4. Onafhankelijke organisatie (bijvoorbeeld Hoge Raad) | Het zou goed zijn als de toetsing van nieuwe procedures in handen zou komen van een onafhankelijke organisatie. Die zou criteria kunnen hanteren die zien op “wat werkt” en eventueel op financiële duurzaamheid. Te denken valt aan een speciale kamer van de Hoge Raad, die dan wel interdisciplinair zou moeten worden samengesteld. Toetsingsmethodieken zouden in geval ieder op afstand kunnen komen van de huidige belanghebbenden in de rechtspleging en met inbreng van de burgers voor wie de procedures zijn bestemd.

5. Kwaliteit van experimenten en innovatiestructuur | Sterk aan het wetsvoorstel is niet alleen de open ruimte maar ook de plicht tot evaluatie en besluit over verder gebruik. Tegelijk hebben experimenten behalve kritische zin ook erg behoefte aan steun van mensen die meedenken en meehelpen met tussentijdse verbetering en doorontwikkeling. We suggereren om alleen experimenten toe te laten die ook een expliciete steunstructuur van onder meer innovatie-professionals hebben. Experimenten moeten ook meer zijn dan een goed idee van professionals dat ze willen uittesten. Het gaat in de rechtspleging bijna steeds om ingrijpende interventies in het leven van mensen. Verwacht mag worden dat die gebaseerd worden op de inzichten uit (internationaal) wetenschappelijk onderzoek. Nederland, met zijn voortrekkersrol op het gebied van rechtspleging rond Den Haag als internationale stad van recht en vrede, zou hierin een belangrijk voorbeeld kunnen zijn.

6. Financiering van de rechtspraak | Daar waar veel experimenten nu lijken te stranden op de (PXQ) financiering van de rechtspraak, suggereren we om experimenten met bekostiging ook onder het werkingsgebied van de experimentenwet te brengen. Een betere financieringsmethodiek – waarover onder meer is gesproken met de Eerste Kamer in een debat op 22 mei 2018 – zou investeringen in hoogwaardige vernieuwing mogelijk moeten maken. Onze ervaring is – denk ook aan de ervaringen met KEI – dat de kosten van ontwikkeling en onderhoud aanzienlijk zijn (anders de brief van de Minister). De ontwikkelings- en onderhoudskosten van goede procedures zouden vervolgens moeten worden meegenomen in de beprijzing van de rechtspleging (zie Hiil Trend Report [Trialogue](#)).

Releasing the Value of Courts voor een nadere analyse en met name de valkuil van verbetering van procedures die meer gebruikers aantrekken zonder duurzame financiering).

7. Monitoring, doelen en prioritering | We suggereren om met de experimentenwet ook de bredere context te voeden waarin experimenten moeten bijdragen aan een verbeterde werking van de rechtspleging. Dat wil zeggen: een beter geïnformeerd beeld van de aard van problemen die experimenten zouden willen oplossen en een breder gedragen beeld van de verbeteringen die ze teweeg brengen. Onze suggestie is het inrichten van een monitor die – op basis van uiteenlopende bronnen – een beeld creëert van de werking van de rechtsstaat voor burgers en zo voortdurend voedsel geeft aan gesprek zowel over de noodzaak van innovatie als over de betekenisvolle bijdrage van de experimenten die gedaan worden. Daaraan zouden ook meetbare ijkpunten moeten worden toegevoegd: wat zijn de meest urgente problemen voor burgers; hoe zien effectieve behandelingen en oplossingen voor die problemen er uit; binnen welke tijd na het ontstaan van die problemen moeten die gerealiseerd zijn?

Daarbij past ook een realistisch beeld van waar we nu staan. De brief van de Minister begint met de constatering dat de Nederlandse rechtspraak van wereldtop is. We gaan daarop in omdat dit een uitgangspunt is dat in communicatie van Ministerie en de Rechtspraak vaak wordt herhaald. Daarbij wordt steeds verwezen naar de positie van Nederland in de Rule of Law Index van het World Justice Project. Deze Index meet rechtsstatelijkheid in brede zin, niet de kwaliteit van de rechtspraak of van de rechtspleging. De civiele rechtspleging, de strafrechtspleging en de administratieve rechtspleging zijn wel aparte onderdelen in de Index. Deze onderdelen zijn echter – zie de methodologie van de index – bijna volledig gebaseerd op de waardering van juridische experts die zelf in de rechtspleging werken. Het gaat dus om een zelf-evaluatie. Hoe vinden de insiders dat hun eigen systeem werkt?

Evaluaties door burgers, zoals de Eurobarometer Justice 2013, laten een ander beeld zien. Op onafhankelijkheid en integriteit zijn de Nederlandse burgers het meeste te spreken over hun rechtspraak in vergelijking tot andere EU landen. Daarop is de Nederlandse rechtspraak nummer 1 en daar mag men trots op zijn. Maar op eenvoud en toegankelijkheid van procedures scoort Nederland Europees eerder rond de 20ste plaats. Ook op kosten en begrijpelijkheid zijn de scores zeker niet top. De analyse van Hiil uit 2017 laat zien de belangrijkste routes voor burgers moeizaam werken en dat verbeteringen niet doorzetten. In de brief van de Minister wordt ook erkend dat daar het grote probleem zit en dat de aandacht daarop gericht zou moeten zijn. Maar de urgentie zou wat ons betreft nog wat sterker kunnen worden uitgedragen. In de wetenschap dat innovatie snel aansprekende resultaten zou kunnen opleveren als alle publieke en private kracht wordt gebundeld en benut.

Met deze suggesties hopen we de goede intentie van de wet te bekrachtigen. We danken allen die hebben meegedacht aan deze inbreng en zijn graag bereid indien gewenst een en ander verder toe te lichten of te helpen uitwerken.