

De toekomst van de civiele rechtspraak

Een pleidooi om de rechter niet te ontlasten

Rede

uitgesproken bij de openbare aanvaarding
van het ambt van bijzonder hoogleraar
Bijzondere aspecten van het Privaatrecht
vanwege de Marcel Henri Bregstein Stichting
(Bregstein-leerstoel)

aan de Universiteit van Amsterdam

op 22 juni 2017

door

R.H. de Bock



Mevrouw de rector magnificus, mijnheer de decaan, zeer gewaardeerde collega's en oud-collega's, studenten en allen die deze plechtigheid met uw aanwezigheid vereert!

1. De afwachter rechter

De rechter gaat van zitting naar zitting, van dossier naar dossier. Het bureau van de rechter is nooit leeg, het wordt gevuld door een gestage stroom van nieuwe zaken.

Maar maakt het de civiele rechter eigenlijk iets uit, welke zaak hij of zij aantreft op het bureau? Of welke zaak oppiept in 'Mijn werkomgeving'? Een burenruzie, een onbetaalde rekening, een ontslagkwesitie, een omgangsregeling met de hond, een inbreuk op een octrooi, een schadeclaim tegen de overheid, de uithuisplaatsing van een kind. Het civiele recht kent een bijzonder breed scala aan onderwerpen. Hoe verhoudt de rechter zich tegenover al die verschillende zaken? Is het denkbaar dat de rechter zaken terzijde legt, omdat zij het belang daarvan triviaal acht? En zich richt op zaken die zij belangrijk vindt?

Het antwoord op die vraag luidt ontkennend. Voor de individuele rechter maakt het niet uit welke zaak hij of zij behandelt. Alle zaken die partijen aanbrenge zijn van hetzelfde gewicht en hebben een gelijk belang. Niet omdat alles even leuk of interessant zou zijn. Maar omdat de rechter een neutrale houding heeft ten opzichte van het zaaksaanbod. Het zijn *partijen* die beslissen om een zaak aan de rechter voor te leggen. Je zou dit kunnen zien als de kern van het klassieke begrip 'lijdelijkheid': de rechter is lijdelijk, afwachter en neutraal ten opzichte van de zaken waarin hem of haar om een beslissing wordt gevraagd.¹

De rechter wacht slechts af. Maar is dat genoeg? Wordt met dit 'afwachten' niet iets over het hoofd gezien?

2. Doet de rechter de juiste dingen?

Want wie wil weten of de civiele rechter kwalitatief goede rechtspraak levert, kan er niet omheen zich af te vragen of de rechter eigenlijk wel de juiste dingen doet. We kunnen ons afvragen of de vonnissen die de rechter wijst goed zijn,² maar dat

-
1. Dit volgt uit de op de rechter rustende verplichting om in elke zaak een beslissing te nemen, zie art. 26 Rv.
 2. Zie daarover R.H. de Bock, 'Grip op kwaliteit. Een model voor inhoudelijke kwaliteit van rechterlijke beslissingen', in: R.H. de Bock, P.J.P.M. van Lochem & R.A.J. van Gestel, *Kwaliteit als keuze. Kwaliteit(sbeoordeling) van rechtspraak, wetgeving en rechtswetenschappelijk onderzoek* (Preadvies Nederlandse Juristen-Vereniging 2015), Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 27-139.

is maar de helft van het verhaal. Even belangrijk is in *welke zaken* de rechter uitspraak doet. Misschien behandelt de rechter zaken die zij eigenlijk niet zou moeten behandelen. Of worden er juist niet zaken aan de rechter voorgelegd waar dat eigenlijk wel zou moeten. Kortom, wat ligt er eigenlijk in al die kasten?

We stuiten hier op de bekende tweedeling in het denken over kwaliteit. Namelijk dat het niet alleen gaat om de vraag of we *wat* we doen, *goed* doen, maar ook of we de *juiste dingen* doen. In alle discussies over kwaliteit moeten beide vragen worden gesteld. Zo is er in het onderwijs veel nagedacht over hoe de leraar de aandacht van de leerlingen kan vasthouden bij klassikale kennisoverdracht, maar wordt in moderne onderwijsmethodes aangenomen dat kennisoverdracht beter thuis kan plaatsvinden door het volgen van webcolleges, en leerlingen in de klas onder begeleiding huiswerk maken.³ Waar de thuiszorg vroeger vooral bezig was met het naar wens uitvoeren van huishoudelijk werk, wordt het nu belangrijker gevonden dat mensen zelf worden geactiveerd en een praatje wordt gemaakt.

De rode draad in deze voorbeelden is dat er bezinning plaatsvindt op waar het nu eigenlijk om gaat in het werk, gegeven de behoeftes van leerlingen, van patiënten. Die behoeftes zijn niet onveranderlijk. Om zinvol te blijven, om kwaliteit te leveren, moet het werk worden aangepast aan de behoeftes van mensen. Zo is het ook met rechtspraak. Het is niet mogelijk om te werken aan kwalitatief goede rechtspraak, *zonder* aandacht te besteden aan de vraag of we de juiste dingen doen, aan welke rechtspraak mensen behoefte hebben.⁴

De vraag of we de juiste dingen doen is niet alleen ingegeven door zorg om kwaliteit, maar ook door het feit dat rechtspraak in economische termen een 'schaars goed' is. De beschikbaarheid van rechtspraak is begrensd. Daarmee is gegeven dat er een verantwoordelijkheid bestaat om dit schaarse goed op een rechtvaardige manier te verdelen tussen iedereen die toegang wenst tot rechtspraak. Het gaat daarbij niet alleen om een rechtvaardige verdeling van de beschikbare rechtspraak tussen hen die al een procedure zijn begonnen. Bij een rechtvaardige verdeling van de beschikbare rechtspraak zal er ook aandacht moeten zijn voor hen die 'wachten in de rij'.⁵ Dat zijn de mensen die behoefte hebben aan rechtspraak, maar de weg naar de rechter niet hebben gevonden.⁶

Er is nog een derde reden om ons af te vragen of we de juiste dingen doen, naast zorg voor kwaliteit en de beperkte beschikbaarheid van rechtspraak. Die is dat het antwoord op die vraag nodig is om gefundeerde keuzes te maken voor processuele

3. Het 'flipping the classroom'-principe.

4. Zie over de behoeftes van mensen op het gebied van het rechtssysteem Maurits Barendrecht, Krijn van Beek & Sam Muller, *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtsstaat er voor de burger?*, Den Haag: Hiil 2017.

5. Vgl. Adrian A.S. Zuckerman, 'Justice in Crisis: Comparative Dimensions', in: *Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford: Oxford University Press 1999, p. 51.

6. Wie dat zijn, is niet onveranderlijk. Er is geen bepaalde hoeveelheid onrecht in de wereld. Omstandigheden die vroeger als een gegeven werden beschouwd – geluidsoverlast, milieubelasting, aantasting van gezondheid, een hinderlijke ex-partner – kunnen nu aanleiding zijn om genoegdoening te zoeken, om een einde te maken aan een situatie van overlast of om schade te vorderen. Zie hierover Marc Galanter, 'Access to Justice in a World of Expanding Social Capability', *Fordham Urban Law Journal* 115 (2010), p. 115-128.

vernieuwingen. Zoals bekend zijn vernieuwingen in het procesrecht een soort constante factor voor de civiele rechter, meestal met het doel de efficiëntie van het civiele proces te vergroten.⁷ Daar is een goede grond voor: tekortkomingen in het civiele proces op het gebied van tijdigheid en kosten vragen voortdurende aandacht, en niet alleen in Nederland. Het vinden van een juiste balans tussen tijdigheid, rechtvaardigheid en betaalbaarheid is een continue opdracht.⁸

Procesrechtelijke vernieuwingen zijn echter zinloos als we alleen naar de procedure kijken, zonder na te denken over wat voor rechtspraak we willen bieden.⁹ Het belang van procesrecht is immers niet alleen gelegen in een rechtvaardig verloop van de individuele procedure. Procesrecht is ook van wezenlijke betekenis voor de vraag of het recht *beschikbaar* is voor mensen, of mensen daadwerkelijk de bescherming van het recht kunnen inroepen. Ook daarvoor moeten we weten welke rechtsbescherming geboden moet worden, aan welke rechtspraak *behoefte* is.

Al deze redenen maken het belangrijk om erover na te denken of de civiele rechter de juiste dingen doet; wat zijn haar kerntaken en wat is misschien minder belangrijk. Als we daar meer zicht op hebben, hebben we houvast bij het ontwikkelen van verdere procesrechtelijke vernieuwingen, bij het nadenken over de vormgeving van de civiele procedure.

3. Kerntaken cassatierechtspraak

Voor de cassatierechtspraak is deze discussie de afgelopen jaren uitgebreid gevoerd. Geconstateerd werd dat de Hoge Raad te vaak te maken had met zaken die daar niet thuishoorden. Het ging dan om zaken waarin noch een bijdrage aan rechtsontwikkeling, noch een bijdrage aan rechtsbescherming kon worden geleverd.¹⁰ Bovendien kwamen zaken die wél thuishoren bij de Hoge Raad, daar vaak niet terecht. Deze observaties hebben ertoe geleid dat aan de ene kant instrumenten zijn ingevoerd om te bereiken dat zaken ‘die er niet toe doen’ – zoals deze in de wandelgangen zijn gaan heten – zo min mogelijk beslag op de rechterlijke capaciteit leggen. Instrumenten hiervoor zijn art. 80a Wet RO en een gespecialiseerde cassatiebalie.¹¹ Maar, veel belangrijker, er zijn ook middelen ontwikkeld om te bereiken dat zaken die er wél toe doen, de Hoge Raad inderdaad bereiken: de invoering van

7. De meest recente vernieuwing is de voor 2017 geplande invoering van de Wet Kwaliteit en Innovatie (KEI), die onder meer inhoudt dat door advocaten digitaal geprocedeerd moet worden, meer regie van de rechter plaatsvindt en strakkere termijnen gelden. Zie Wet van 13 juli 2016, *Stb.* 2016, 288.

8. ‘Proportionaliteit’ tussen deze factoren kan als een nieuw sleutelbegrip bij de ontwikkeling en vernieuwing van het civiele procesrecht worden beschouwd. B. Tronson, ‘Toward Proportionality – The ‘Quick, Cheap and Just’ Balance in Civil Litigation’, in: *The Dynamism of Civil Procedure – Global Trends and Developments* (eds. Colin B. Picker en Guy I. Seidman), Cham: Springer 2016, p. 183-202.

9. J. Leubsdorf, ‘The Myth of Civil Procedure Reform’, in: *Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedure* (ed. Adrian A.S. Zuckerman), Oxford: Oxford University Press 1999, p. 53-67, p. 67.

10. Zie het Rapport van de commissie normstellende rol Hoge Raad (Commissie Hammerstein), *Versterking van de cassatierechtspraak*, Den Haag 2008.

11. Beide zijn met de Wet Versterking cassatierechtspraak ingevoerd per 1 juli 2012, *Stb.* 2012, 116.

de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen.¹² Zoals bekend is dit een groot succes geworden.¹³

De civiele cassatierechter is er dus in geslaagd om zich te bezinnen op haar kerntaken en bovendien, door processuele vernieuwingen meer inhoud te geven aan die kerntaken. Overigens betekent dat niet dat zij op haar lauweren kan rusten. Ook voor de Hoge Raad geldt dat het nadenken over de manier waarop hij een bijdrage levert aan rechtsbescherming en rechtsontwikkeling een doorlopend proces is, waar steeds opnieuw aandacht en energie in moet worden gestoken.¹⁴

4. Kerntaken civiele rechtspraak

Voor de civiele feitenrechtspraak zou een vergelijkbare discussie moeten worden gevoerd. Wat zijn de zaken die ertoe doen? Bereiken die zaken de rechter? En: zijn er zaken die misschien helemaal niet thuishoren bij de civiele rechter? Wat is nu eigenlijk écht belangrijk? Welke zaken willen we koesteren en welke zaken zouden we juist moeten ontmoedigen? Daarbij gaat het er niet om wat *rechters* belangrijk of interessant vinden. Het uitgangspunt zou moeten zijn wat burgers belangrijk vinden, wat de *behoefsten* zijn aan rechtspraak.¹⁵ Rechtspraak moet dienend zijn aan die behoeftes. Zij moet voorkomen dat haar eigen, interne logica de boventoon gaat voeren. Rechtspraak staat in dienst van de samenleving, zoals het in het jaarplan van de Raad voor de rechtspraak staat.¹⁶

Het spreekt vanzelf dat de paaltjes rond deze discussie anders moeten worden geslagen dan bij de cassatierechtspraak. Anders dan geldt voor de Hoge Raad, is toegang tot de feitenrechter een grondwettelijk en verdragsrechtelijk verankerd recht, zodra de vaststelling van burgerlijke rechten of verplichtingen aan de orde is.¹⁷ Voor die zaken zal dus altijd de deur naar de rechter open moeten staan.

De kerntaken-discussie voor de feitenrechter is complex, vooral omdat er zo'n grote verscheidenheid aan zaken is bij de civiele rechter. Het is moeilijk om daar goed zicht op te krijgen, ook omdat een uniforme landelijke registratie van zaaks-categorieën ontbreekt.¹⁸ Ik kan vandaag dan ook slechts een aanzet geven in deze discussie.

12. De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad is in werking getreden op 1 juli 2012.

13. I. Giesen e.a., *De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad. Een tussentijdse evaluatie mede in het licht van de mogelijke invoering in het strafrecht*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2016.

14. Zie voor verdere toekomstperspectieven A.M. Hol, I. Giesen & F.G.H. Kristen (red.), *De Hoge Raad in 2025. Contouren van de toekomstige cassatierechtspraak*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2011.

15. Zie voor deze invalshoek ook Maurits Barendrecht, Krijn van Beek & Sam Muller, *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtsstaat er voor de burger?*, Den Haag: Hiil 2017.

16. Raad voor de rechtspraak, *Jaarplan 2017. Rechtspraak maakt samen leven mogelijk*, Den Haag 2016.

17. Art. 17 Grondwet en art. 6 EVRM.

18. Er vindt wel registratie plaats van soorten zaken (bijvoorbeeld dagvaardings- versus verzoekschrift-zaken), maar de indeling is niet altijd even gedetailleerd.