

# Maak van de rechter een tweedelijnsvoorziening

Juridische procedures helpen vaak helemaal niet om conflicten op te lossen. Wordt een probleem juridisch, dan nemen jargon en regels het over en is de menselijke maat zoek. Voor een betere oplossing van conflicten moet ons juridisch model op de schop, zodat er veel meer ruimte komt voor andere disciplines zoals de gedragswetenschappen, maar vooral voor mensen zelf.

## JEROEN RECOURT

*Voorzitter van het Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg te Amsterdam, mediator bij Schonewille en Schonewille, rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Amsterdam, oud-rechter en van 2010 tot 2018 lid van de Tweede Kamer voor de PvdA*

Ons juridische model van conflictoplossing voldoet al een hele tijd niet meer. Echtscheidingen escaleren onder de rechter, daders recidiveren op grote schaal, burenruzies etteren na een vonnis gewoon door. De overheid kan haar pretentie van conflictoplosser voor de ergste normovertredingen bij lange na niet waarmaken.

Het begint al met het kleine aantal zaken dat wordt opgespoord, het nog veel kleinere aantal dat wordt vervolgd en het minieme aantal dat wordt berecht.<sup>1</sup> Hierin schuilt een grote mate van willekeur. Die willekeur is er soms zelfs al bij de vraag wie dader is en wie slachtoffer. Na een vechtpartij tussen twee jonge mannen in een buurt kan die vaststelling bijvoorbeeld afhangen van wie er het eerste bij het politiebureau is om aangifte te doen. Het verschil is echter van wezenlijk belang: het slachtoffer wordt vriendelijk bedankt voor de aangifte en kan verder niets anders doen

dan passief en eendimensionaal slachtoffer zijn. De dader is het voorwerp van berechting en wordt ook gereduceerd tot dit deel van zijn handelen.

Voor geen van de partijen is dat bevredigend, maar in het huidige juridische model is er simpelweg geen andere mogelijkheid. Als er straf volgt, herstelt dit niet de gevoelens van onveiligheid in de buurt, worden buurtbewoners, vrienden of familie niet bij de oplossing betrokken en geeft de procedure geen inzicht om de volgende keer voor een andere oplossing te kiezen.

De problemen met onze modellen van conflictbeslechting worden vrij algemeen onderkend en toch gaan we door op de huidige weg. Met bijvoorbeeld het spreekrecht voor slachtoffers<sup>2</sup> wordt door juristen geschaafd en geschuurd aan het systeem, maar er wordt geen stapje teruggezet of naar alternatieven gekeken.

### **Doorbreek het monopolie van juristen**

Er zijn alternatieven. Echte alternatieven. Maar daarvoor moet de deur open en het monopolie van juristen op conflictbeslechting worden doorbroken. Verdere aanpassing van het bestaande door juristen gedomineerde systeem is niet de oplossing. Voor zo'n systeemwijziging heb je meerdere disciplines nodig. Ik ben er inmiddels van overtuigd dat gedragswetenschappers minstens zoveel weten van het oplossen van conflicten als juristen. Een relatie-therapeut kan stellen vaak beter begeleiden bij hun echtscheiding dan een advocaat. Ook economen kunnen ons veel leren over menselijk gedrag. Juristen laten deze kennis maar mondjesmaat toe in hun procedures.

---

## **Een relatietherapeut kan stellen vaak beter begeleiden bij hun echtscheiding dan een advocaat**

---

Ons systeem van conflictbeslechting zou op een goede manier aangepast kunnen worden als we van de rechter een tweedelijnsvoorziening maken. Analoog aan de gezondheidszorg, waar de huisarts de eerstelijnszorg biedt en de specialist de tweedelijns. De toegang tot de rechter moet en mag niet worden geblokkeerd.<sup>3</sup> Wel kan de weg ernaartoe met financiële prikkels en gewijzigde regelgeving worden verlegd door eerst uit te zoeken of alternatieven voor de rechter passerend zijn.<sup>4</sup>

Neem het strafrecht als minst voor de hand liggend en toch heel geschikt rechtsgebied. Het is evident dat je twee partijen nodig hebt om een conflict op te lossen. Toch is dit uitgangspunt al lang geleden in ons strafrecht losgelaten. De overheid heeft met succes de praktijk van particuliere vergelding teruggedrongen

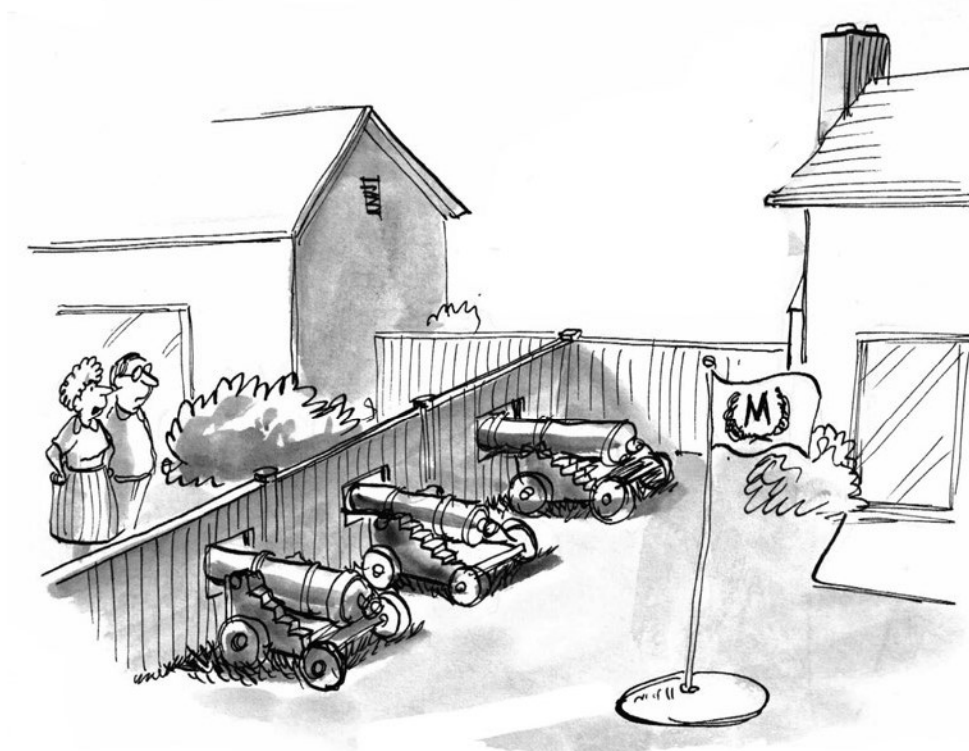
door het slachtoffer uit de procedure te duwen. Het heeft geleid tot een procedure waar veel slachtoffers niet tevreden over zijn, veel daders onbestraft blijven of recidiveren en de samenleving door de jaren heen met grote gevoelens van onrechtvaardigheid en onveiligheid achterblijft.<sup>5</sup>

Het strafrecht kent van oudsher drie doelen. Vergelding, generale preventie en specifieke preventie. Een evident vierde element ontbreekt en dat is herstel. De rechter<sup>6</sup> is onmisbaar als het om vergelding gaat, maar de andere drie doelen kunnen beter worden gediend door dader en slachtoffer zelf. Of door een psycholoog, door de gemeentelijke afdeling wegbeheer na een ernstig ongeval, door familie en vrienden, opa en oma enzovoorts. Creëer voorafgaand aan de rechter een eerste lijn in de vorm van een loket waar gekeken wordt wat de beste oplossing voor een specifieke zaak is. Dat is lang niet altijd de directe route naar de rechter.

In de praktijk bestaat nu al de zogenoemde ZSM-tafel: een methode om zo snel, slim, selectief, simpel, samen en samenlevingsgericht mogelijk binnen de strafrechtketen strafrechtelijke zaken af te doen.<sup>7</sup> In aanloop naar de rechter kijken partijen zoals de officier van justitie, reclassering en slachtofferhulp wat de beste oplossing is voor een strafzaak. Dit instrument zou kunnen worden uitgebouwd naar een loket waar de hoofdroute niet automatisch richting de rechter loopt, het slachtoffer wel automatisch als relevante partij wordt gezien en reële alternatieven buiten de gebaande juridische paden beschikbaar zijn. De rechter kan ook altijd later nog worden ingeschakeld om een onderdeel op te lossen, zoals het opleggen van een (rest)straf of het doorhakken van knopen in deelgeschillen.

### **Mediation helpt**

Een andere vorm van conflictbeslechting is mediation in het strafrecht. Rechtbanken experimenteren hier op beperkte schaal al mee.<sup>8</sup> De strafzaken die door mediation zijn afge-



BEELD | ISTOCKPHOTO.COM | ANDREWGENN

daan kennen een succespercentage van 80%.<sup>9</sup> In deze gevallen eindigt de mediation met een overeenkomst tussen dader en slachtoffer die ter beoordeling aan de rechter of officier van justitie wordt voorgelegd.

De winst in deze zaken is groot. Voor dader én slachtoffer omdat beiden kunnen laten zien dat ze meer zijn dan een eendimensionale partij. Omdat ze verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de oplossing. Omdat een oplossing die zelf gevonden is veel beter wordt uitgevoerd. Omdat de angst voor een nieuwe confrontatie met de dader (deels) verdwijnt. Omdat het helend kan zijn om te zeggen wat de impact is geweest van een delict en helpend kan zijn om van het slachtoffer te horen wat het met hem of haar heeft gedaan. Omdat de omgeving zich ook makkelijker kan verzoenen met de oplossing. Omdat het langslpende conflicten kan beëindigen.

Wie de magie van een geslaagde strafrechtelijke mediation heeft meegemaakt, snapt en voelt vooral dat hier een conflict op een veel duurzamer en herstellende wijze wordt opgelost dan de overheid ooit vermag met de huidige strafrechtelijke procedures. Alle redenen dus om in iedere strafzaak in een vroeg stadium, bijvoorbeeld aan de ZSM-tafel, te kijken of

---

**Laat de meest voorkomende criminaliteit, die in en rond het huis en in de buurt, zoveel mogelijk duurzaam oplossen door mediation**

---

vrijwillige mediation een geschikt middel is.<sup>10</sup> Dat is uiteraard lang niet altijd het geval.

Voor de Holleeder-zaak is mediation niet geschikt. De georganiseerde criminaliteit laat zich niet met mediation bestrijden. De meeste ontkenkende verdachten: niet geschikt. Laat de opsporings- en vervolgingscapaciteit van justitie zich vooral op dit soort zaken richten. Schroef de pakkans hier drastisch op. Maar laat de meest voorkomende en meest gevoelde criminaliteit, die in en rond het huis en in de buurt, zoveel mogelijk duurzaam oplossen door mediation. Hier is vaker ruimte voor dan gedacht, mits uitgevoerd door een professionele en gecertificeerde mediator – of beter nog: twee mediators. De kwaliteit van mediation bepaalt in belangrijke mate het succes ervan. Mediation is een ambacht gelijk aan dat van de rechter of de advocaat. De inzet van professionele mediators en de toets na afloop door de rechter of officier van justitie moeten machtsmisbruik voorkomen.

#### ***Kleinere rol voor de rechter***

Ook bij het civiele recht en het bestuursrecht kan de rechter het beste in de tweede lijn opereren. Kijk naar de manier waarop we in Nederland in zijn algemeenheid bestuursrechtelijke en civiele conflicten oplossen. Dat doen we met lange en ingewikkelde gerechtelijke procedures, waarbij juridische bijstand altijd verstandig is, en soms zelfs verplicht. Juristen hebben hiervoor een manier van denken met bijbehorend jargon ontwikkeld die buitenstaanders ook echt buitenhoudt. De opleiding tot jurist leert dat er maar één weg is naar conflictoplossing: de bestaande weg die alleen de jurist kent.

Stel, u heeft een (civielrechtelijk) conflict met uw buurman over geluidsoverlast. Als de juridische weg naar conflictoplossing eenmaal is ingeslagen, wordt uw conflict in een juridische mal gegoten. Standpunten worden geherformuleerd en uitvergroot, juridische dreigementen worden geuit, dwangmiddelen toegepast. Vervolgens is het aan de rechter om

in die berg vervormde informatie de ‘feiten’ vast te stellen en hierin de ‘waarheid’ of het ‘recht’ te vinden. Vaak herkent u uw eigen conflict niet meer. Dat subjectieve belevingen, context en emoties een grote rol spelen bij het ontstaan van conflicten en zeker ook bij het duurzaam oplossen van conflicten, wordt in het huidige systeem volledig ontkend.

Dit alles natuurlijk als u het geluk hebt dat u een procedure kunt betalen en deze tot het bittere einde kunt volhouden. Het vraagt immers een stevige financiële investering en een nog groter financieel risico om ‘je recht’ te halen. Degene met de dikste portemonnee en de meeste tijd komt het verst en heeft dus baat bij doorprocederen. Een bekend voorbeeld is de verzekeraar tegen de patiënt met letselschade. De procedure werkt dus in het voordeel van de gevestigde belangen en – verrassend genoeg – ook van degene die vanwege minvermogenheid op toevoeging procedeert tegen iemand die dit zelf moet betalen. De zelfbetaler moet met regelmaat wegens geldgebrek afhaken. De echtscheidingspraktijk kent hiervan schrijnende voorbeelden.

En zelfs als je de procedure wint, kun je de strijd nog verliezen. Dan is de rechter het bijvoorbeeld met je eens dat de tegenpartij je nog geld is verschuldigd, maar helpt dat je niet omdat je het geld niet geïncasseerd krijgt. Of denk aan vechtscheidingen waarin partijen elkaar en hun kinderen om emotionele redenen kapot procederen, waarbij de rechtsbijstand vaak nog gefinancierd wordt door de overheid.

Steeds meer mensen erkennen de problemen rond de bestaande procedures van geschilbeslechting.<sup>11</sup> Maar de oplossingen die worden bedacht, zijn bijna allemaal oplossingen die het bestaande systeem alleen een beetje aanpassen. De problemen worden ten onrechte niet herkend als systeemfalen.

Ook ik ben opgeleid in de gedachte dat problemen binnen ons systeem moeten worden opgelost. Ook ik nam aan dat de oplossingen door juristen gegeven moesten worden. En met die gedachte worden nog steeds

vele duizenden rechtenstudenten per jaar klaargestoomd voor de praktijk. In plaats van de rol van de rechter kleiner te maken, worden er voorstellen gedaan om diens rol juist te vergroten. Invoering van de buurtrechter – met de rechter in een soort laagdrempelige bemiddelende, vrede-stichtende rol – is het meest recente voorstel in dit rijtje. De tendens dat de rechter steeds meer een bemiddelende rol op zich neemt, ontkent echter de kern van zijn taak: de knoop doorhakken waar dat moet en dat is lang niet altijd in het midden.

Rechters en rechtsbijstandsverleners zijn en blijven nodig. Iemand moet de knoop doorhakken als partijen er niet zelf uitkomen. Iemand moet gezaghebbend kunnen zeggen dat het nu klaar is. Kennis van het recht is nodig om je juridische positie te kennen en partijen tot een akkoord te laten komen dat ook uitvoerbaar is als bijvoorbeeld de fiscus langskomt. Kortom, juristen hebben een zinvolle en onmisbare taak, maar alleen als we hun positie zuiver houden en hun monopolie doorbreken door het systeem van conflictoplossing te wijzigen.

In de eerste lijn moet gekeken worden of partijen er met professionele hulp zelf uit kunnen komen, voordat het geschil ze uit handen wordt genomen en wordt verengd tot een juridisch geschil. De rechter kan dan in de tweede lijn worden ingezet op punten waar partijen er zelf niet uitkomen.

Deze vorm van conflictoplossing is voor bijna iedereen geschikt. Je hoeft niet gestudeerd te hebben om je belangen en emoties te verwoorden. Mensen zijn hier over het al-

gemeen vrij goed toe in staat. Mits goed begeleid en met input van deskundige kennis over de materie en eventueel bijgestaan door een (rechts)hulpverlener kan bijna iedereen zelf zijn of haar problemen oplossen. Dit is een ervaring die mensen kracht geeft en vormt een voorbeeld voor de hele omgeving hoe met toekomstige problemen om te gaan. Intervisie, visitatie, publicatie van overeenkomsten en media-aandacht voor de uitkomst zorgen voor de nodige transparantie en controle.

Er is nu politieke ruimte voor verandering. Dat blijkt uit de ambitie in het regeerakkoord om te experimenteren met vernieuwingen in de rechtspleging. Dat blijkt ook uit initiatieven als *Divorce Challenge*,<sup>12</sup> waarin op verzoek van de Tweede Kamer juist buiten het bestaande juridische circuit is gezocht naar oplossingen om vechtscheidingen tegen te gaan. Het blijkt uit het vervolg hierop in de vorm van de aanbevelingen van de commissie-Rouvoet.

Vanuit de wetenschap komen eveneens initiatieven. Professor Scheltema heeft een alternatieve visie neergelegd voor geschilbeslechting in het sociale domein.<sup>13</sup> Een werkgroep onder leiding van Hiil en de NVVR heeft een alternatieve procedure bedacht voor de afhandeling van ernstige verkeersdelicten.<sup>14</sup> Er is een digitale tool die echtparen bij hun scheiding helpt overeenkomsten in plaats van verschillen te vinden.<sup>15</sup> In het medisch tuchtrecht wordt gekeken naar alternatieven voor de huidige onbevredigende juridische procedure. De aanzetten zijn er, het inzicht is er. Het is nu tijd om deze ruimte te benutten, de volgende stap te zetten en er echt werk van te maken.

#### Noten

- |  |   |  |
|--|---|--|
| <p>1 Factsheet strafrechtketen-monitor 2016 (juni 2017, strafrechtketen.nl).</p> <p>2 <i>Ars Aequi</i> (code: AA20160665) 1-9-2016 uitbreiding spreekrecht slachtoffers, I.M. Abels.</p> | <p>3 Artikel 6 EVRM.</p> <p>4 Denk aan het toewijzen van één (rechts)hulpverlener aan beide partijen, het altijd gemotiveerd beproeven van de mogelijkheid tot mediation, het eerst zoeken naar overeenkomsten in plaats van naar</p> | <p>tegenstellingen, de gemeente in plaats van de rechtbank het loket maken enzovoort.</p> <p>5 Recidivebericht 2015 WODC, <i>Veiligheidsmonitor 2016</i>, CBS.</p> <p>6 Waar 'rechter' staat, is in het strafrecht in een toenemend aantal gevallen ook de offi-</p> |
|--|---|--|

- 
- cier van justitie verantwoordelijk voor strafrechtelijke eindbeslissingen met een vergeldend karakter.
- 7 Openbaar Ministerie, *Landelijke invoering van de ZSM werkwijze*, 2012.
- 8 Argentinië en Nieuw-Zeeland hebben mediation in het strafrecht al op grote schaal ingevoerd. België en Duitsland zijn ook al verder dan Nederland met de invoering. Zie ook: Amendement Recourt c.s. over mediation in het strafrecht – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2017.
- 9 Kamernummer KST34550VI16. Mediation in strafzaken, Infoblad 2, november 2017 (rechtspraak.nl).
- 10 Mediation is naar haar aard vrijwillig. Gedwongen mediation bestaat niet. Dit neemt niet weg dat de vrijwilligheid wel gestimuleerd kan worden met voorlichting en voordelen.
- 11 Barendrecht, M., Van Beek, K. & Muller, S., *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtsstaat er voor de burger?* (hiil.org).
- 12 ‘Motie Recourt over het uitschrijven van een divorce challenge – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2016’. Kamernummer KST-34300VI40 en brief aan Tweede Kamer van platform Scheiden Zonder Schade van 22 februari 2018.
- 13 Advies Scheltema over integrale geschilbeslechting sociaal domein (Rijksoverheid.nl).
- 14 Ik ben zelf deelnemer aan die werkgroep.
- 15 Rechtswijzer.nl heeft al een poosje met succes gedraaid, maar kreeg de financiering niet rond. Het initiatief is nu bezig met een voorzichtige doorstart.