

Vergaderjaar 2021–2022

35 974

Initiatiefnota van het lid Van Nispen over Huizen van het Recht

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

1. Inleiding

We hebben in Nederland ontzettend veel wetten en regels. De essentie van onze rechtsstaat is dat ook de overheid zich aan de gestelde regels houdt en dat mensen zich kunnen beroepen op die wetten en regels. Mensen moeten hun recht kunnen halen. Iedereen heeft recht op recht. Maar waar kun je heen als je een juridisch probleem of geschil hebt en hoe kan verdere escalatie van sociaaljuridische problemen worden voorkomen?

Uit kwantitatief onderzoek blijkt dat jaarlijks 57% van de inwoners van Nederland een juridisch probleem heeft. Mensen kunnen een beroep doen op de rechtspraak om hun recht te halen of een oplossing voor hun geschil te vinden. Maar steeds meer mensen met een probleem zoeken helemaal geen hulp, 12% in 2019, en bij slechts 34% van de juridische problemen wordt overeenstemming bereikt. In totaal wordt nog maar in 67% van de gevallen (een deel) van de problemen afgesloten. Over de hele linie ontstaat dus het beeld dat steeds meer mensen met hun problemen blijven zitten, met alle gevolgen van dien. De rechtsstaat staat onder druk.¹

Dat steeds minder sociaaljuridische problemen worden opgelost is problematisch. Een democratische rechtsstaat zoals in Nederland heeft namelijk een goed functionerend stelsel nodig waarin geschillen kunnen worden beslecht en escalatie voorkomen kan worden. Uit de literatuur blijkt dat meer vertrouwen in adequate rechtshandhaving en rechtsbescherming tot meer onderling vertrouwen en meer onderlinge contacten zal leiden en dat mensen zich vaker aan de regels van de rechtsorde gaan houden.^{2 3} Daarnaast kan een functionerende rechtsstaat bijdragen aan de

¹ Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC), *Geschilbeslechtingdelta 2019. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, 2020, pagina's 195–196

² Fukuyama, F., *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*, 1995, in: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *De sociale staat van Nederland 2019*, september 2019, pagina 264

maatschappelijke vrede.⁴ De conclusie dat mensen steeds vaker met hun juridische problemen of geschillen blijven zitten of dat problemen escaleren is dus niet alleen voor de mensen wie het betreft, maar voor de gehele maatschappij een probleem.

Huizen van het Recht zouden hiervoor een structurele oplossing kunnen bieden zoals hierna zal worden toegelicht.

2. De leemte in de huidige hulpverlening

Dat een groot aantal mensen met hun juridische problemen en geschillen blijft zitten is niet eenvoudig te verklaren. Toch is de indiener van mening dat er een aantal tendensen zijn aan te wijzen die hier aan bijdragen. Hieronder worden enkele van die tendensen aangewezen die volgens de indiener de aandacht van de wetgevende macht verdienen en waarvoor oplossingen nodig zijn. Huizen van het Recht kunnen één van die oplossingen vormen, maar meer zal nodig zijn.

2.1 Drempels tot het recht

Ten eerste is de toegang tot het recht onder druk komen te staan waardoor mensen moeilijker hulp kunnen krijgen bij hun problemen. Hier zijn verschillende oorzaken voor aan te wijzen. Zo is het aantal rechtspraaklocaties de afgelopen jaren drastisch afgenomen. Waar er aan het begin van deze eeuw nog 64 kantonlocaties in Nederland waren is dat afgenomen tot 31 in het jaar 2018.⁵ Dit leidt er onder andere toe dat mensen minder de rechter opzoeken om geschillen te beslechten.⁶ Ook de rechtspraak zelf concludeerde dat de toegang tot het recht onder druk is komen te staan door de herziening van de gerechtelijke kaart in 2013.⁷ Nederland heeft inmiddels veruit het hoogste aantal inwoners per zittingslocatie in Europa, met 551.016 inwoners, tegen 248.431 inwoners in Engeland, de nummer twee op de Europese lijst.⁸

Het terugtrekken van het recht betreft echter niet alleen rechtspraaklocaties. Het was in de afgelopen jaren ook zichtbaar bij het aantal Veiligheidshuizen dat is afgenomen van 45 naar 30.⁹ Maar er moet ook worden gedacht aan het aantal sociaal raadslieden dat de afgelopen jaren is wegbezuinigd of nauwelijks meer zichtbaar is.¹⁰ Het recht heeft zich teruggetrokken en is bij mensen vandaan geraakt.

De toegang tot de rechter is ook afgenomen door allerlei financiële drempels die zijn opgeworpen. De Raad voor de Rechtspraak concludeerde in 2018 dat de verhoging van de griffierechten in 2011 negatieve gevolgen had voor de toegang tot de rechtspraak. Daarnaast werd ook vastgesteld dat het verlagen van de griffierechten zal leiden tot meer kantonzaken. De zogenaamde visitatiecommissie van de Raad voor de

³ Niemeijer, B. en Wijck, P., *Verschillen tussen burgers in de rechtspraak*, 2013, in: SCP, 2019, pagina 264

⁴ WODC, *Naar een nabijheidsrechter? Een onderzoek naar de inpasbaarheid van de vrederechter in België en Frankrijk in het Nederlandse rechtsbestel*, 2019, pagina 115

⁵ SP en ChristenUnie, *De rechter in de buurt is de rechter van de toekomst*, 2019, <https://www.sp.nl/sites/default/files/nabijheidsrechter2019.pdf>

⁶ Eshuis, R., *De geografische inrichting van de rechtspraak*, 2019, in: WODC, *Justitiële Verkenningen. Rechtspraak om de hoek*, 1, 2019, pagina 20

⁷ Raad voor de Rechtspraak (RvdR), *Rapport visitatie gerechten 2018. Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat*, 2018, pagina 23

⁸ SP en ChristenUnie, 2019

⁹ Aanjaagteam Ondermijning, *Preventie met gezag. Een strategie voor weerbare wijken*, februari 2021, pagina 26

¹⁰ Zo liet Sociaal Werk Nederland de indiener weten in reactie op een eerdere concept versie van deze initiatiefnota

Rechtspraak heeft zich ook kritisch uitgelaten over de verhoging van die griffierechten. Deze visitatiecommissie concludeerde dat de verminderde toegang tot het recht leidt tot rechtsstatelijke risico's.¹¹ Er is in 2021 weliswaar een wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen om tot een betere verdeling van griffierechten te komen, maar volgens de Raad voor de Rechtspraak lost dat het probleem niet op.¹²

Uit de zelfreflectie van de Raad voor de Rechtspraak naar aanleiding van het toeslagenschandaal bleek tevens dat gedupeerde ouders afzagen van een gerechtelijke procedure omdat zij geen rechtsbijstand konden krijgen of het griffierecht niet konden betalen.¹³ Financiële drempels belemmeren dus ook de toegang tot het recht.

Er zijn dus diverse drempels verhoogd en opgeworpen die mensen bij de rechter weghouden. Maar als mensen zich dan toch naar de rechtbank in de stad begeven en de griffierechten kunnen betalen lopen ze tegen nieuwe problemen aan die het halen van hun recht of het oplossen van hun geschil in de weg staan. Zo wordt er een flink beroep gedaan op de zelfredzaamheid van mensen. Binnen de advocatuur wordt openlijk getwijfeld over zelfredzaamheid als toetsingscriterium voor toegang tot de gesubsidieerde rechtsbijstand.¹⁴ Daarnaast toonde het meest recente onderzoek naar de «klantwaardering» van de rechtspraak aan dat communicatie over de processen aandacht behoeft.¹⁵ Dit zijn extra drempels.

Een gerelateerd probleem is de toegang tot de gesubsidieerde rechtsbijstand. Door lage vergoedingen staan de inkomsten van sociaal advocaten ernstig onder druk. Steeds vaker bereiken signalen de indiener dat rechtszoekenden geen advocaat kunnen vinden om op basis van een toevoeging rechtsbijstand te verlenen en dat sociaal advocaten moeten stoppen met hun werk omdat de vergoedingen niet meer in verhouding staan met de te leveren diensten.¹⁶ Het niet kunnen vinden van een advocaat die op betaalbare wijze kan helpen door rechtsbijstand te leveren is een enorme drempel. De aangekondigde investeringen conform commissie-Van der Meer scenario 1 wordt door de indiener van harte verwelkomd. Maar het zal jaren duren voordat de situatie zich heeft hersteld en de sociaal advocatuur weer op sterkte is.

2.2. Effectieve toegang tot het recht

De tweede tendens die volgens de indiener bijdraagt aan het aantal onopgeloste geschillen en juridische problemen is de effectiviteit van de rechtspraak. Als mensen eenmaal de gang naar de rechter weten te maken dan draagt een gerechtelijke uitspraak niet altijd bij aan het oplossen van het onderliggende probleem. Vaak is er juist sprake van multiproblematiek.¹⁷ Problemen kunnen elkaar in snel tempo opvolgen. Het is in die gevallen belangrijk om het onderliggende probleem op te

¹¹ RvdR, *Rapport visitatie gerechten 2018. Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat*, 2018, pagina 22–23

¹² RvdR, *Aanbevelingen kabinetsbeleid – de Rechtspraak*, 15 april 2021, <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/aanbevelingen-kabinetsbeleid-rechtspraak.pdf>

¹³ Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken, *Recht vinden bij de rechtbank. Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken*, oktober 2021, pagina 24

¹⁴ Advocatenblad, *VSAN vermoedt misbruik zelfredzaamheidstoets*, 11 februari 2021, <https://www.advocatenblad.nl/2021/02/11/vsan-vermoedt-misbruik-zelfredzaamheidstoets/>

¹⁵ SAMR Smartagent Marketresponse, *Klantwaardering Rechtspraak 2017. Landelijk Rapport*, 2017, pagina 15

¹⁶ SP, *De staat van de sociale advocatuur*, 5 september 2019, <https://www.sp.nl/rapport/2019/staat-van-sociale-advocatuur>

¹⁷ RvdR, 2018, pagina 15

lossen. Iets wat op dit moment niet de taak is van de rechter, omdat die daar niet op is toegerust.

Dat veel problemen zich bij dezelfde huishoudens concentreren blijkt uit het feit dat maar liefst 100.000 gezinnen te maken hebben met multiproblematiek, waarbij de maatschappelijke kosten per gezin oplopen tot € 100.000 per gezin verdeeld over verschillende instanties.¹⁸ Ook hier kan het toeslagenschandaal als negatief voorbeeld genomen worden, waar financiële problemen (veroorzaakt door de overheid in dit geval) leiden tot echtscheidingen, arbeidsconflicten en zelfs uithuisplaatsingen van kinderen.

Mensen kunnen een breed scala aan sociaaljuridische problemen ervaren. Een even zo breed scala aan hulpverlening staat tot hun beschikking. Waar moeten mensen zich melden? Een gang naar de rechter is dan niet altijd de juiste oplossing voor het probleem dat wordt ervaren. Rechters vertalen het probleem van de partijen naar een juridisch conflict, terwijl er vaak onderliggende niet-juridische problemen spelen. Alleen juridische beslissingen lossen niet altijd het probleem op.¹⁹ De Raad voor de Rechtspraak schreef over onnodige juridisering: *«Het recht moet, met andere woorden, worden ingezet om problemen écht op te lossen.»*²⁰ Ook uit het toeslagenschandaal trok de Raad de conclusie dat zij *«meer gewicht moeten toekennen aan de rechtsbescherming van het individu dan aan het waarborgen van de rechtseenheid en rechtszekerheid.»*²¹ Mensen zouden dus vaker hulp moeten vinden of krijgen bij andere instanties en de rechter moet vaker naar de feitelijke problematiek kijken.

2.3 Criminaliteit in kansarme wijken

Na de ontvangen reacties op een eerdere conceptversie van deze initiatiefnota acht de indiener het nodig een derde tendens te benoemen. Dat is namelijk de toenemende invloed van georganiseerde criminaliteit in de kansarme wijken. Het zijn namelijk deze wijken die een voedingsbodem vormen voor georganiseerde criminaliteit en het zijn ook deze wijken die juist slachtoffer worden van deze criminaliteit. Een essay in opdracht van het Strategisch Beraad Ondermijning constateert dat het naoorlogse criminaliteitsbeleid er mede toe heeft geleid dat de kansen om in de criminaliteit te belanden in deze wijken kon toenemen. Om de invloed van de georganiseerde criminaliteit in deze wijken tegen te gaan zou het sociale domein behoefte hebben aan samenwerking met organisatie die een justitiële functie hebben. Als voorbeeld daarvan wordt een wijkrechtbank genoemd.²² Ook het Aanjaagteam Ondermijning constateert dit.²³ Huizen van het Recht kunnen deze leemte opvullen.

2.4 Toegang tot het recht

Dit alles leidt er toe dat een steeds grotere groep mensen geen effectieve toegang meer heeft tot het recht. Zoals ook recent is geconcludeerd in een vergelijkende studie tussen het Nederlandse stelsel met de Belgische Vrederechter door het WODC²⁴ en door de Nationale ombudsman die stelt

¹⁸ Tweede Kamer, Aankomende Vergaderingen, vergaderjaar 2019/2020, nr. 29 279, nr. 602

¹⁹ RvdR, *Maatschappelijke effectieve rechtspraak*, 2016, <https://www.njb.nl/blogs/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak/>

²⁰ RvdR, 2018, pagina 24

²¹ Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken, 2021, pagina 8

²² Verwey-Jonker Instituut, *Een wereld in wijken te winnen. Over de justitiële functie bij sociale achterstand*, mei 2020, pagina 4

²³ Aanjaagteam Ondermijning, 2021, pagina 26

²⁴ WODC, 2019, pagina 114

dat het rechtssysteem in de praktijk steeds exclusiever wordt.²⁵ Terwijl de groep mensen die wel toegang krijgt tot de rechter niet altijd gebaat is bij de uitspraak van die rechter. Dit heeft negatieve gevolgen voor zowel die mensen, als de maatschappij als geheel.

Er is dus behoefte aan nieuwe routes voor mensen die problemen ervaren of geschillen hebben. Door de Rechtspraak wordt dit als volgt verwoord: *«Rechters zien dagelijks dat tegenstellingen in de samenleving scherper worden; de maatschappij staat onder spanning, vraagstukken en relaties zijn ingewikkelder dan twintig jaar geleden. De overheid stelt zich afstandelijker op en er is een groeiende groep mensen die het moeilijk vindt aan te haken bij de snelle ontwikkelingen. Er hoeft maar weinig te gebeuren of zij raken in de moeilijkheden – en problemen stapelen zich dan snel op.»*²⁶ De werkgroep van de Rechtspraak die aanbevelingen deed naar aanleiding van het toeslagenschandaal schreef ook dat de rechter actiever moet zijn door de relevante feiten en de persoonlijke omstandigheden te onderzoeken, dat met partijen moet bespreken en de resultaten in zijn beoordelingen moet betrekken.²⁷ De indiener is er van overtuigd dat dit vraagt om oplossingen zoals de Huizen van het Recht.

3. Huizen van het Recht: de huisarts voor sociaaljuridische problemen

3.1 De sociaaljuridische huisarts

Mensen krijgen bij de Huizen van het Recht één ingang bij een breed scala aan hulpverleners voor allerlei juridische problemen en conflicten. Dit is in lijn met de één-loket-benadering zoals door de Ombudsman wordt voorgesteld.²⁸ Huizen van het Recht vormen daarmee als het ware een sociaaljuridische huisarts, maar wel één die een juridische stok hanteert om mee te slaan wanneer het om het strafrecht gaat. Het concept omvat één inlooplek, in de buurt, waar mensen direct geholpen kunnen worden, een afspraak krijgen bij een professional of doorverwezen kunnen worden naar andere hulpverleners. Huizen van het Recht kunnen mensen helpen met uiteenlopende zaken, zoals mensen die moeite hebben met het begrijpen van een brief van de Belastingdienst, maar ook mensen die in een burenruzie zijn beland of wanneer iemand zich bij de politierechter moet verantwoorden voor lichtere vergrijpen. Het vormt één handig loket voor mensen die niet weten waar ze anders naartoe moeten. Het zal ook een plek zijn waar andere instanties naar door kunnen verwijzen. Daarbij is er nadrukkelijk ruimte voor de aanpak van multiproblematiek en voor een integrale benadering van al deze problemen. Het is in de kern de bedoeling van de indiener dat vele expertises in de Huizen van het Recht aanwezig zijn achter één deur.²⁹

Huizen van het Recht kunnen ook een signalerende functie hebben, zo liet Mediators Federatie Nederland de indiener weten tijdens een eerder consultatie. Door de behandelingen van vele casussen krijgen professi-

²⁵ Nationale ombudsman, *Behoorlijke informatieverstrekking is de basis van toegang tot het recht. Knelpunten in de informatieverstrekking rondom strafbeschikkingen en sepotbeslissingen*, 2019, pagina 1

²⁶ RvdR, *Rechtspraak die ertoe doet. Rechters over rechtspraak anno 2016*, 2016, pagina 70

²⁷ Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken, 2021, pagina 58

²⁸ Nationale ombudsman, *Position paper Nationale ombudsman t.v.b. onderzoek Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties*, 7 mei 2020, pagina 3

²⁹ De indiener denkt aan vertegenwoordigers van in ieder geval de volgende beroepsgroepen en instanties: mediators, maatschappelijk werkers, buurtteams, psychologen, vertrouwenspersonen, schuldhulpverleners, (sociaal) advocatuur, sociale dienst, Belastingdienst, Geestelijke Gezondheidszorg, het Juridisch Loket, sociaal raadslieden, gemeente, Openbaar Ministerie, rechterlijke macht, reclassering, het notariaat, jeugdzorg en de wijkagent.

onals inzicht in welke problemen er spelen en welke oplossingen daarbij (on)mogelijk zijn. Zo kan ook wetgeving die in de weg staat makkelijker worden gesignaleerd en met de wetgever worden gedeeld. Nieuwe misstanden (denk aan het toeslagenschandaal) kunnen hierdoor in de kiem worden gesmoord.

Op basis van eerdere consultaties van o.a. de NOvA hecht de indiener er aan te vermelden dat Huizen van het Recht een aanvulling vormen op de huidige sociaaljuridische kaart.

3.2 Lokaal, betaalbaar en effectief

De Huizen van het Recht zouden in veel Nederlandse buurten en dorpen moeten worden gesitueerd. Dat bevordert de bereikbaarheid en bekendheid van deze sociaaljuridische huisarts en daarmee kunnen meer problemen van mensen verholpen worden. Ter indicatie denkt de indiener aan één Huis van het Recht per 60.000 inwoners. Het is daarbij nadrukkelijk niet de bedoeling om nieuwe locaties te bouwen. De indiener is van mening dat Huizen van het Recht gevestigd kunnen worden in bestaande locaties van bijvoorbeeld het Juridisch Loket, in wijkcentra, bibliotheken of andere locaties van gemeenten en neemt als voorbeeld de huidige locatie van de Wijkrechtspraak op Zuid in Rotterdam dat rechtsprekt in een voormalige technische school waar ook andere hulpverlening aanwezig is.³⁰ Zo kan aansluiting worden gezocht bij bestaande plekken waar mensen al komen en waar ze reeds bekende hulpverleners kunnen vinden om zo mensen gemakkelijker Huizen van het Recht te laten vinden. Het gebruikmaken van bestaande gebouwen beperkt de opstartkosten.

Huizen van het Recht moeten makkelijk toegankelijk zijn om die brede groep inwoners aan te spreken die nu geen hulp zoeken bij sociaaljuridische problemen en conflicten. Er moet worden gedacht aan gratis of in ieder geval betaalbare toegang, bijvoorbeeld de helft van het laagste griffierecht voor particulieren wanneer een rechter zich over het probleem moet buigen. Kleine adviezen of handelingen zouden wellicht gratis plaats kunnen vinden. Op deze manier worden financiële drempels, waardoor mensen onnodig met problemen blijven zitten, weggenomen en zullen ook mensen met een kleine beurs effectief toegang tot het recht krijgen.

Een derde pijler waarop de toegankelijkheid rust is de eenvoud en het probleemoplossend vermogen van de aanwezige professionals. Zoals eerder opgemerkt moet juridisering van problemen worden tegengegaan. Ook wordt door het probleem centraal te stellen ingezet op het aanpakken van structurele problemen. De bedoeling is dat mensen het hulpverleningstraject verlaten met concrete oplossingen. Het gevolg is dat de focus niet op de juridische kant van het geschil komt te liggen, maar op de maatschappelijke kant. De kans op escalatie en doorprocederen wordt daarmee bovendien verkleind en het verlicht de druk op de rechtspraak. Daarnaast draagt communicatie in duidelijke en heldere taal bij aan de eenvoud en effectiviteit.

3.3 Multidisciplinair

De kracht van de Huizen van het Recht zit met name in het multidisciplinaire karakter in combinatie met de brede aanwezigheid van professionals. Daarom zullen er uit diverse achtergronden professionals aanwezig zijn. Niet alleen vanuit het juridische domein, maar ook uit het sociale domein en de zorg. Door een multidisciplinaire aanpak met al deze instanties kunnen mensen en hun problemen daadwerkelijk centraal

³⁰ Openbaar Ministerie (OM), *Opportuun*, (3) 27, *Wijkrechtspraak op Zuid*, juli 2021

worden gesteld. In het bestaande stelsel is het hulpaanbod soms gefragmenteerd en moeten mensen in het juiste traject terecht komen om daadwerkelijk geholpen te worden. De meerwaarde ten opzichte van het bestaande stelsel bestaat uit het bij elkaar zetten van de diverse professionals, vervolgens de tijd te nemen om de casus goed te analyseren en zo tot een integrale aanpak te komen.

3.4 Beoogde werkwijze

De volgende geschetste werkwijze dient ter inspiratie. De indiener meent geen blauwdruk te geven, maar vooral een discussie over de toekomst van het sociaaljuridische veld te schetsen.

Het is de bedoeling dat mensen kunnen binnenlopen of per e-mail of telefoon contact opnemen met het Huis van het Recht. Een intakegesprek gaat leiden tot een gesprek met één van de aanwezige professionals. Intakegesprekken kunnen worden afgenomen door hulpverleners met generalistische kennis, die de sociaaljuridische kaart in de directe omgeving goed kennen en goed in staat zijn om gesprekken te voeren met hulpbehoevenden. Afhankelijk van de lokaal aanwezige hulpverleners kunnen deze intakegesprekken afgenomen worden door sociaal raadslieden, medewerkers van het Juridisch Loket of sociaal advocaten. Zij beschikken over de unieke combinatie van ervaring met persoonsgericht werken, kwaliteitswaarborgen én juridische kennis. In de pilot samenwerking in de eerste lijn hebben zij aangetoond prima samen en aanvullend aan elkaar te kunnen werken.³¹

Na de intake zijn er diverse mogelijkheden binnen het Huis van het Recht. Zo kan er (eventueel digitaal) een professional opgeroepen worden waarmee kan worden gesproken, kan er een afspraak worden ingepland of wordt er doorverwezen naar één van de professionals. Ieder intakegesprek moet dus een stap vooruit zijn in de richting van een oplossing. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een gesprek met een juridisch medewerker wanneer de persoon een brief van de overheid heeft ontvangen die niet wordt begrepen of een gesprek met een mediator in geval van een beginnende burenruzie om een conflict juist te voorkomen. Maar er kan ook worden gedacht aan het vastleggen van zaken bij een notaris of een doorverwijzingsgesprek bij iemand van de GGZ. Lijntjes tussen deze professionals blijven zo kort als mogelijk. Op deze manier worden mensen geholpen of doorverwezen naar een (meer) geschikte instantie.

Deze gesprekken met professionals zullen uiteraard niet in alle gevallen tot een bevredigend resultaat leiden. In verschillende gevallen zal er behoefte zijn aan een generieke aanpak van de ervaren multiproblematiek. Daartoe kan het nodig zijn om een multidisciplinair overleg te organiseren waarbij diverse instanties vertegenwoordigd zijn. In zo'n overleg kunnen de diverse professionals gezamenlijk een plan van aanpak opstellen. Indien het nodig is wordt er recht gesproken door de kantonrechter of politierechter, waarbij het plan van aanpak of de resultaten van een multidisciplinair overleg adviserend en daarmee ondersteunend kunnen zijn.

Voor de Huizen van het Recht worden ervaren kantonrechters enthousiast gemaakt om spreekuurrechter te worden. Zo mogelijk met ondersteuning, waarvoor eigenlijk hetzelfde geldt: de betrokkenen moeten het leuk vinden om midden in de buurt aanwezig te zijn, het gesprek te voeren met allerlei mensen en naar duurzame oplossingen te streven. Dus niet slechts het formeel-juridische zoekwerk en een juridisch keurig vonnis wijzen,

³¹ Regioplan, *Evaluatie pilot «Samenwerken in de eerste lijn rechtsbijstand»*, 6 juli 2021

maar vooral oog hebben voor de achterliggende problematiek om door te verwijzen naar andere professionals (in de sfeer van schulden of zorg) om problemen op te lossen. Zo kan er een gerechtelijke uitspraak gedaan worden indien dat nodig of gewenst is. Dit geldt natuurlijk ook voor de politierechter die de meerwaarde van de integrale aanpak inziet.

In de Huizen van het Recht zal ook rechtsbijstand aanwezig zijn. Dat zou kunnen worden ingericht aan de hand van een soort piketdienst. Dit garandeert dat er altijd een specialistische sociaal advocaat aanwezig is die de persoon kan informeren, adviseren en bijstaan.

De Huizen van het Recht beogen juridische conflicten vroegtijdig op te lossen en tot een integrale aanpak van problematiek te komen, maar de toegang tot de rechter dient gewaarborgd te blijven. Dat houdt in dat in die gevallen waar dit nodig is de gang naar de reguliere rechtbank openstaat.

3.5 Inspiratie

Het concept van de Huizen van het Recht is geïnspireerd op verschillende voorbeelden in binnen- en buitenland. Door het goede van die praktijken te (her)introduceren en te combineren in Nederland wordt de rechtspraak beter uitgerust om mensen met problemen bij te staan.

Zo is er gekeken naar de Belgische praktijk met de Vrederechter. Deze Belgische rechters blijken beter in staat om de onderliggende geschillen op te lossen door middel van verzoening of door uitspraken. Dat doen ze door in samenwerking met andere instanties een effectieve oplossing te vinden en door een brugfunctie met een grote groep van de bevolking te vormen.³² Met 187 vestigingen is de Vrederechter verantwoordelijk voor maar liefst 40% van alle uitspraken in België.³³ Het WODC concludeerde dat het tot aanbeveling strekte om een dergelijke procedure ook in Nederland in te passen, de indiener denkt met dit initiatief de strekking van deze aanbeveling uit te voeren.³⁴

In Nederland zijn inmiddels ook diverse interessante initiatieven tot bloei gekomen. Onder de noemer maatschappelijk effectieve rechtspraak zijn diverse initiatieven opgezet.

Zo bleek één van de eerste initiatieven, de Spreekuurrechter in Noord-Nederland, een concept dat meestal tot een succesvol compromis leidde.³⁵ Het beoogde een snel en laagdrempelig contact met de rechter te bieden, gericht op het oplossen van geschillen. Conflicten werden mondeling op zitting behandeld.³⁶ De helaas veel te vroeg overleden Ton Lennaerts was de spreekuurrechter, maar tevens inspirator en geestelijk vader van het Huis van het Recht.

Pilots in Rotterdam met de Regelrechter en de Haagse Wijkrechter hadden als doelstelling om de toegang tot de rechter te vergroten door partijen in een snelle en goedkope procedure op eenvoudige wijze een geschil aan de kantonrechter voor te laten leggen. De Haagse wijkrechter beoogde bovendien de leefbaarheid in de wijk te vergroten. Partijen konden zich via

³² WODC, 2019, pagina 115–116

³³ Lennaerts, T., *De vrederechter leeft (nog steeds)*, in: Trema, 7, 2016, pagina 252

³⁴ WODC, 2019, pagina 114–115

³⁵ Hertogh e.a., *«Zegt u het eens, wat wilt u van de rechter?» Evaluatie van de pilot Spreekuurrechter*, 2018, in WODC, 2019, pagina 89

³⁶ Dagblad van het Noorden, <https://www.dvhn.nl/drenthe/%E2%80%98Spreekuurrechter-is-een-succes%E2%80%99-22468951.html>, geraadpleegd op 17 juli 2020

een formulier aanmelden en mochten op de zitting zelf het woord voeren. Tijdens de zitting probeerde de rechter tot een schikking te komen of anders mondeling uitspraak te doen. Zaken werden op deze manier snel en met prioriteit behandeld. Complexe conflicten waar gejuridiseerde uitgebreide dossiers aan ten grondslag liggen werden er echter niet behandeld. Uit de evaluatie van deze twee pilots blijkt dat 40% van de respondenten in Rotterdam en ruim 60% van de respondenten in Den Haag aangaven dezelfde zaak niet aan de reguliere rechter voor te leggen. Die cijfers onderschrijven de effectiviteit in het bereiken van nieuwe groepen mensen. De respondenten waren ook tevreden over het verloop van het proces en ervoeren achteraf rechtvaardigheid. De oplossingsgerichtheid, snelheid en lage kosten van de procedure werden tevens gewaardeerd. Zelfs advocaten en woningcorporaties toonden zich positief. De Raad voor de Rechtspraak concludeerde dat deze pilots een uitbreiding van het professionele repertoire zouden zijn en tot extra kleur op het palet van de civiele rechtspraak zouden leiden.³⁷

In Rotterdam is in 2021 na de Regelrechter een nieuw experiment gestart. Als onderdeel van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid nam het Openbaar Ministerie het initiatief tot Wijkrechtspraak op Zuid. Daar is voor een voornamelijk strafrechtelijke inslag gekozen in plaats van een civiele. Door een breed scala aan strafrechtketenpartners bij elkaar te zetten in een Multidisciplinair Overleg (MDO) en daar voldoende tijd voor te nemen ontstaat er een gezamenlijk plan van aanpak. Zo kan worden voorkomen dat met het vonnis andere lopende trajecten worden doorkruist.³⁸

In Eindhoven gingen de rechtbank Oost-Brabant, het parket Den Bosch van het Openbaar Ministerie en de gemeente aan de slag op het gebied van het strafrecht en het bestrijden van overlast. Ook daar werd in samenwerking met allerlei ketenpartners geprobeerd om problemen integraal op te lossen. Uit de evaluatie blijkt dat het de Wijkrechtbank is gelukt om tot integrale en duurzame oplossing bij multiproblematiek te komen, de kans op recidive te verlagen en ketenpartners beter samen te laten werken.³⁹

De indiener heeft ook gesproken met de initiatiefnemers van de Buurtrechtbank in Venserpolder te Amsterdam. Deze buurtrechtbank is nog in oprichting.⁴⁰

Al deze pilots hebben met elkaar gemeen dat deelname vrijwillig is. Voor de civiele experimenten (Den Haag, Rotterdam, Noord-Nederland) geldt dat vrijwillige deelname is neergelegd in artikel 96 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.⁴¹ Dat vormt een belangrijke kanttekening. Want partijen die instemmen met deelname zijn mogelijk eerder bereid tot een compromis. Dit geldt ook voor de pilots met de strafrechtelijke benadering (Eindhoven en Rotterdam) waar de verdachten of «betrokkenen» hun daad moesten bekennen en in moesten stemmen met deelname aan de pilot. Alle bovenstaande pilots hebben dus een bepaalde

³⁷ RvdR, *Evaluatie Rotterdamse Regelrechter en Haagse Wijkrechter. Onderzoeksrapportage*, 2020, pagina's 13 en 100

³⁸ OM, 2021

³⁹ RvdR, *De persoon achter het dossier. Werkwijze en resultaten van de Wijkrechtbank Eindhoven*, 2021

⁴⁰ NRC, *De rechtbank die zoekt naar oplossingen*, 5 april 2021, <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/04/05/de-rechtbank-die-zoekt-naar-oplossingen-a4038550?t=1626179224>

⁴¹ Inmiddels is via de zogenaamde Experimentenwet een grondslag gecreëerd om partijen in civiele zaken te dwingen deel te gaan nemen aan experimentele vormen van rechtsvordering. De uitkomst van deze pilots die nog plaats gaan vinden zullen belangrijk zijn voor de toekomst van geschilbeslechting en oplossing van conflicten in Nederland. En dus ook voor de Huizen van het Recht.

selectie en de resultaten zijn niet te generaliseren naar rechtspleging met verplichte deelname. Zij dienen dus niet als bewijs voor de effectiviteit Huizen van het Recht, maar wel als inspiratie.

De indiener heeft tevens inspiratie opgedaan bij het project van het Juridisch Loket en de Raad voor Rechtsbijstand in Roermond over de aanpak van multiproblematiek,⁴² het SP-initiatief Zorgbuurthuis,⁴³ het zogenaamde «Huis van Justitie met vele deuren» (*Casa Justica Multipertas*) in Argentinië⁴⁴ en de opening van het eerste Huis van het Recht in Heerlen.⁴⁵

De indiener meent met deze initiatiefnota ook gehoor te geven aan een groeiende groep professionals. Zo hebben rechters laten weten een grotere bijdragen te willen leveren aan maatschappelijk relevante oplossingen.⁴⁶ Ook met het visiedocument uit 2016 gaf de Raad voor de Rechtspraak aan dat de huidige rol van rechters te beperkt is.⁴⁷ Maar niet alleen vanuit de praktijk, ook binnen de politiek is er draagvlak. Zo constateerde de commissie-Wolfsen dat een versterking van de eerste-lijnshulp aan mensen noodzakelijk is.⁴⁸ Deze aanbeveling wordt nog altijd gedragen door de huidige Minister voor Rechtsbescherming in zijn plannen voor een stelselherziening van de rechtsbijstand.⁴⁹ Het regeerakkoord van kabinet Rutte III gaf aan meerwaarde te zien in experimenten met buurtrechters.⁵⁰ Ook is het in lijn met de aanbevelingen van het Aanjaagteam Ondernijning om tot wijkrechtspraak te komen.⁵¹

Concluderend is er dus een breed scala aan voorbeelden waaruit de potentiële meerwaarde van het concept Huizen van het Recht blijkt en is er een grote groep professionals die om een dergelijke praktijk vraagt. Deze initiatiefnota dient als denkrichting voor de discussie die nodig moet worden gevoerd.

4. Financiële uitwerking

Het oprichten van Huizen van het Recht vraagt bij aanvang om een relatief geringe financiële investering. Er moeten allerlei mensen aan het werk worden gezet, instanties die elkaar nog niet (voldoende) kennen moeten bij elkaar worden gebracht, werkwijzen moeten worden opgesteld en afgestemd, personeel moet worden vrijgemaakt voor spreekuren, mensen moeten worden opgeleid of getraind en er zullen locaties moeten worden ingericht. De grootste kosten zullen dus worden gemaakt in de periode waarin de eerste Huizen van het Recht worden opgestart. Maar door gebruik te maken van bestaande gebouwen en bestaand personeel kunnen de opstartkosten worden beperkt.

⁴² Rijd voor Rechtsbijstand, <https://www.rvr.org/nieuws/2018/januari/pilot-signalering-multiproblematiek-gestart.html>, geraadpleegd op 17 juli 2020

⁴³ SP, <https://www.sp.nl/nieuws/2017/12/marijnissen-presenteert-zorgbuurthuis-menselijke-zorg-in-buurt>, geraadpleegd op 17 juli 2020

⁴⁴ Dierx, J., *Advocaat en mediator: niet scheiden*, in: Nederlands Juristenblad, 648, 2009

⁴⁵ SP, <https://www.sp.nl/nieuws/2020/01/eerste-huis-van-recht-is-feit>, geraadpleegd op 17 juli 2020

⁴⁶ M. Barendrecht, K. van Beek en S. Muller, Hiil, *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtsstaat er voor de burgers?*, 2017, pagina 39

⁴⁷ RvdR, 2016

⁴⁸ Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel, *Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel*, 2015, pagina 142

⁴⁹ Tweede Kamer, Aanhangsel Vergaderingen, vergaderjaar 2018/2019, nr. 31 753, nr. 155

⁵⁰ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017–2021*, 2017, pagina 5

⁵¹ Aanjaagteam Ondernijning, 2021

Naast opstartkosten zullen er ook operationele kosten zijn. Er zijn immers veel professionals bij betrokken en de beoogde werkwijze vraagt om extra tijd en energie en dus om een blijvende investering. Bovendien leidt een laagdrempeligere eerste lijn tot een hogere instroom van zaken, wat juist de bedoeling is. Het is al met al moeilijk om de exacte kosten heel precies te berekenen. Mogelijk kunnen cijfers van het eerste Huis van het Recht in Heerlen inzichten gaan verschaffen, al zit daar geen strafrechtelijke component in en zijn nog niet alle instanties aangesloten.

De indiener is erop gewezen dat gemeenten op grond van artikel 2.2.4 van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) er reeds verantwoordelijk voor zijn dat er cliëntondersteuning beschikbaar is voor ingezetenen, waarbij het belang van de betrokkene het uitgangspunt is. Wellicht kunnen gemeenten de oprichting van de Huizen van het Recht daarom combineren met de bestaande werkwijze van de WMO en zo de operationele kosten drukken. Deze verantwoordelijkheid is dus in die zin niet geheel nieuw.

Het Huis van het Recht levert zeer waarschijnlijk financieel ook wat op. Want ondanks dat er meer zaken zullen gaan worden behandeld en deze zaken ook meer tijd zullen kosten, zullen de betrokken instanties naar verwachting ook ruimte gaan krijgen. Het gaat dan om de bestaande processen. Als de Huizen van het Recht eenmaal functioneren en problemen beter, eerder en effectiever worden opgelost, dan zullen de betrokken instanties de instroom mogelijk zien afnemen. Denk bijvoorbeeld aan rechters die minder zaken op reguliere zittingen hoeven te behandelen of schuldhelpverlening die eerder aan de slag kan met mensen met schulden voordat zaken geëscaleerd zijn. Maar nog belangrijker, met het voorkomen van conflicten en multiproblematiek zal veel maatschappelijk leed worden opgelost. Dus hoewel de Huizen van het Recht in eerste instantie een investering vergen is het geen rare veronderstelling dat er elders ruimte zal gaan ontstaan. Zowel individuen met problemen, als de maatschappij als geheel zullen dus gebaat zijn met deze Huizen van het Recht.

5. Beslispunten

De Kamer wordt gevraagd in te stemmen met de volgende beslispunten:

1. De Minister voor Rechtsbescherming neemt tijdens de opstartfase de regie op zich tot het oprichten van Huizen van het Recht. In een later stadium kan de regie en de organisatie overgedragen worden naar en komen te liggen bij de gemeenten en de Raad voor de Rechtspraak, ieder vanuit de eigen rol.
2. De Minister voor Rechtsbescherming voert gesprekken met vertegenwoordigers van de verschillende (landelijke) instanties die in de Huizen van het Recht thuishoren, waaronder in ieder geval de Raad voor de Rechtspraak, het Juridisch Loket, de politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor Rechtsbijstand en de Nederlandse Orde van Advocaten en brengt hen bij elkaar om tot concrete afspraken te komen.
3. De ministers en staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Volksgezondheid, Welzijn en Sport gaan ook een bijdrage leveren aan de «huisarts voor sociaaljuridische hulp», ten minste op de gebieden van de GGZ, belastingen/toeslagen, schuldenproblematiek, door zich bij de gesprekken van de Minister voor Rechtsbescherming te voegen, de noodzakelijke bijdrage te organiseren en eveneens tot concrete afspraken te komen.
4. De Minister voor Rechtsbescherming draagt er zorg voor dat de Huizen van het Recht lokaal worden georganiseerd in zoveel

mogelijk bestaande huisvesting onder regie van de betreffende gemeenten, te denken valt aan één Huis van het Recht per 60.000 inwoners (uiteindelijk).

5. De Minister voor Rechtsbescherming zorgt er minimaal voor dat in de Huizen van het Recht door een multidisciplinaire samenwerking gericht gewerkt wordt aan het oplossen van sociaaljuridische problemen op begrijpelijke en effectieve wijze.
6. De Minister voor Rechtsbescherming draagt er zorg voor dat de Huizen van het Recht op een laagdrempelige manier worden ingericht waardoor een grote groep mensen de faciliteiten kan benutten, tegen een lage betaling.
7. De Minister voor Rechtsbescherming stelt als ambitie dat in de komende vijf jaar in ieder geval honderd Huizen van het Recht opgericht worden.
8. De Minister voor Rechtsbescherming zorgt voor een opstartsubsidie voor de Huizen van het Recht van in ieder geval 100 miljoen euro.
9. De Minister voor Rechtsbescherming brengt samen met de andere genoemde bewindspersonen eventuele belemmeringen op het gebied van wet- en regelgeving, samenwerking en financiering op de korst mogelijke termijn in kaart en komt binnen drie jaar met een voorstel naar de Kamer om deze belemmeringen weg te nemen.
10. De Minister voor Rechtsbescherming wordt opgeroepen de nieuwe zittingsplaatsen van de rechtbanken aan te wijzen zodra daarover overeenstemming is bereikt in navolging van de pilot Huis van het Recht in Heerlen.⁵²

Van Nispen

⁵² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044391/2020-11-28>