

De Spreekuurrechter: een nuttige innovatie?

Elaine Mak*

Is de Spreekuurrechter, een pilot bij de Rechtbank Noord-Nederland, een nuttige innovatie voor de geschilbeslechting in eenvoudige civiele zaken? Bestudering van het nabijheidsprincipe voor rechtspraak, de afbakening van het rechterlijke domein en een Frans voorbeeld van rechtspraakinnovatie maakt duidelijk dat de proef potentieel heeft maar ook kritisch moet worden bekeken.

1 Inleiding

Snelheid, eenvoud en toegankelijkheid. Dat zijn de terugkerende elementen in hervormingsagenda's voor de Nederlandse rechtspraak. Momenteel wordt in het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) door de minister van Veiligheid en Justitie en door de Raad voor de rechtspraak gewerkt aan 'een eigentijdse gang naar de rechter', waarin innovatie en digitalisering van civiele en bestuursrechtelijke procedures centraal staan.¹ De term 'innovatie' duidt op vernieuwing en verbetering. Innovatie in de rechtspraak heeft echter niet slechts betrekking op het uitdenken van geheel nieuwe werkwijzen. Sommige hervormingsvoorstellen beogen juist ruimte te scheppen voor een meer traditionele behandeling van zaken, die op de achtergrond is geraakt door schaalvergroting in de rechterlijke organisatie en formalisering van juridische procedures.

De Spreekuurrechter is een voorbeeld van een dergelijke innovatie. Het betreft een initiatief van de Drentse rechter Ton Lennaerts, dat is uitgewerkt in een experiment met medewerking van de Rechtbank Noord-Nederland en de Rijksuniversiteit Groningen.² Lennaerts wil barrières wegnemen die voor burgers ontstaan als gevolg van ingewikkelde en dure procedures. De Spreekuurrechter beoogt de rechtspraak weer dichterbij de burgers te brengen door

te focussen op de mondelinge behandeling van zaken en door de griffie- en proceskosten laag te houden.³ Als adagium geldt: 'een goed gesprek, desnoods een vonnis'.⁴ In een experiment van maximaal een jaar testen de Rechtbank Noord-Nederland en de Groningse onderzoekers de nieuwe procedure. In deze pilot zullen empirische gegevens worden verzameld ten behoeve van de ontwikkeling, door de rechterlijke macht en door de wetenschap, van verdere innovaties in geschilbeslechting.⁵

De Spreekuurrechter beoogt de rechtspraak weer dichterbij de burgers te brengen door te focussen op de mondelinge behandeling van zaken en door de griffie- en proceskosten laag te houden

Dit artikel behandelt de vraag: is de Spreekuurrechter een nuttige innovatie voor geschilbeslechting tussen partijen in civiele zaken? Op basis van een eerste inschatting luidt het antwoord op deze vraag allicht bevestigend. Wie is er immers *tegen* snelle, eenvoudige en goedkope rechtspraak? Bij nadere reflectie komen echter mogelijke bedenkingen op, die verband houden met de opvatting van de rol

* Prof.mr. E. Mak is hoogleraar Encyclopedie en Rechtstheorie aan de Universiteit Utrecht.

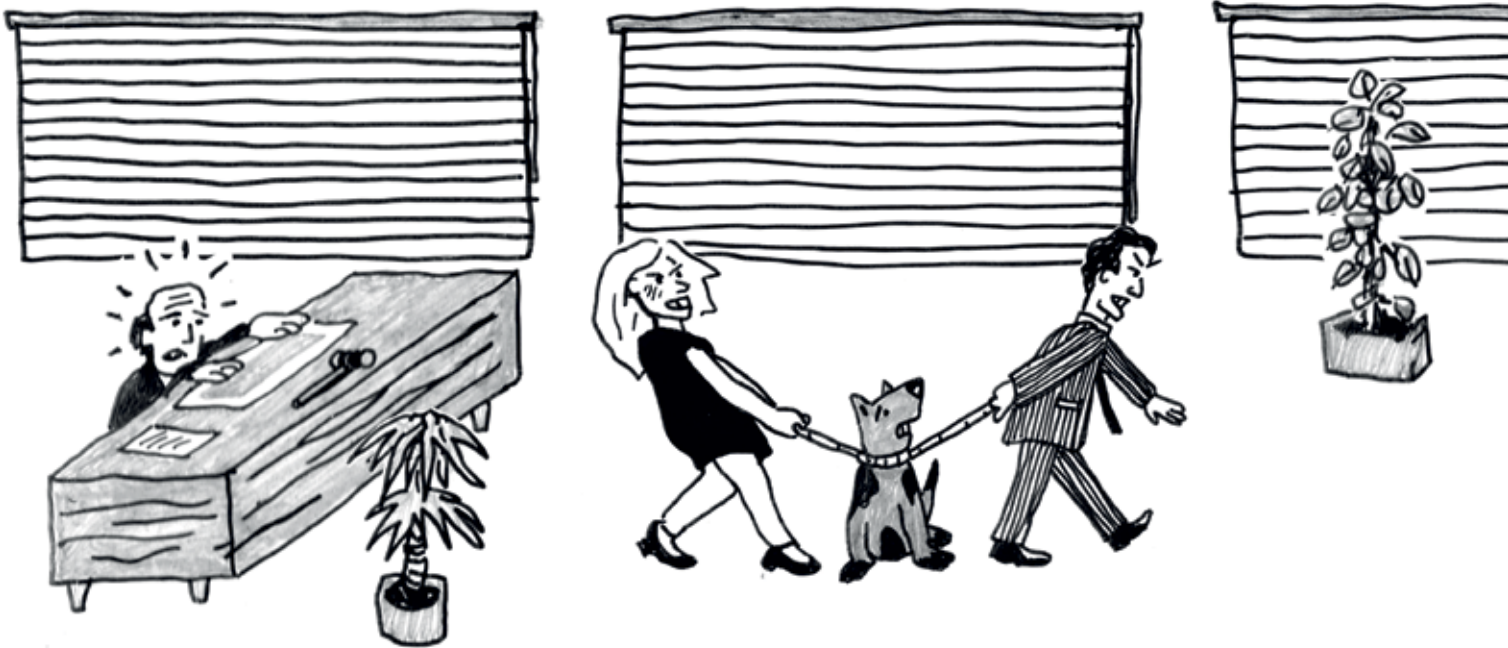
1 'Programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) van de Rechtspraak', *www.rechtspraak.nl* (zoek op KEI), laatst geraadpleegd 15 januari 2017.

2 T. Lennaerts, 'De Spreekuurrechter', *NJB* 2016/596, p. 807.

3 'Noordelijke proef met spreekuurrechter', *Friesch Dagblad* 12 september 2016; 'Spreekuurrechter kost maar paar tientjes', *Mr. online* 14 september 2016, *www.mr-online.nl* (zoek op spreekuurrechter), laatst geraadpleegd 15 januari 2017.

4 'Mr. van de week: Ton Lennaerts', *Mr. online* 17 oktober 2016, *www.mr-online.nl* (zoek op Lennaerts), laatst geraadpleegd 15 januari 2017.

5 Lennaerts 2016, p. 805.



van de rechter en uitgangspunten voor de organisatie van de rechtspraak. De analyse in dit artikel behandelt deze bedenkingen vanuit een rechtstheoretische en (beperkte) rechtsvergelijkende invalshoek.

Is de Spreekuurrechter een nuttige innovatie voor geschilbeslechting tussen partijen in civiele zaken?

De doelstellingen, wettelijke basis en procedurele bijzonderheden van de Spreekuurrechter worden eerst kort uiteengezet (par. 2). Dan volgt een rechtstheoretische analyse gerelateerd aan de uitgangspunten voor 'nabije' rechtspraak (par. 3) en de afbakening van het rechterlijke domein (par. 4). Ten behoeve van de praktische evaluatie van de pilot besteedt het artikel vervolgens aandacht aan recente ervaringen met een vergelijkbare rechtspraakinnovatie in Frankrijk (par. 5). In de concluderende paragraaf wordt de balans opgemaakt en volgt een beantwoording van de onderzoeksvraag (par. 6).

2 De pilot Spreekuurrechter

Initiatiefnemer Ton Lennaerts beschrijft een tweeledige aanleiding voor het experiment met de Spreekuurrechter. In de eerste plaats

constateert hij dat in het huidige Nederlandse bestel te hoge drempels zijn ontstaan voor de beslechting van civiele geschillen van een gering (financieel) belang en van burgers en bedrijven met weinig financiële draagkracht.⁶ Daar komt bij dat partijen voor deze zaken én om hun verhaal te kunnen doen vaak uitwijken naar alternatieve geschilbeslechting.⁷ Een onwenselijke ontwikkeling, aldus Lennaerts, omdat 'de schaduw van het recht verflauwt'.⁸ In de tweede plaats biedt de huidige organisatiestructuur van de rechtspraak te weinig ruimte aan rechters om procesbeslissingen te nemen die aansluiten bij de doelstellingen van toegankelijke, snelle en op maat gesneden rechtspraak. Er is, in de woorden van Lennaerts, om deze twee redenen sprake van 'suboptimale dienstverlening'.⁹

De procedure bij de Spreekuurrechter heeft een wettelijke grondslag in artikel 96 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv):

'In alle zaken die slechts rechtsgevolgen betreffen die ter vrije bepaling van partijen staan, kunnen zij zich samen tot een kantonrechter van hun keuze wenden en zijn beslissing inroepen. Het geding wordt gevoerd op de wijze als door de kantonrechter bepaald.'

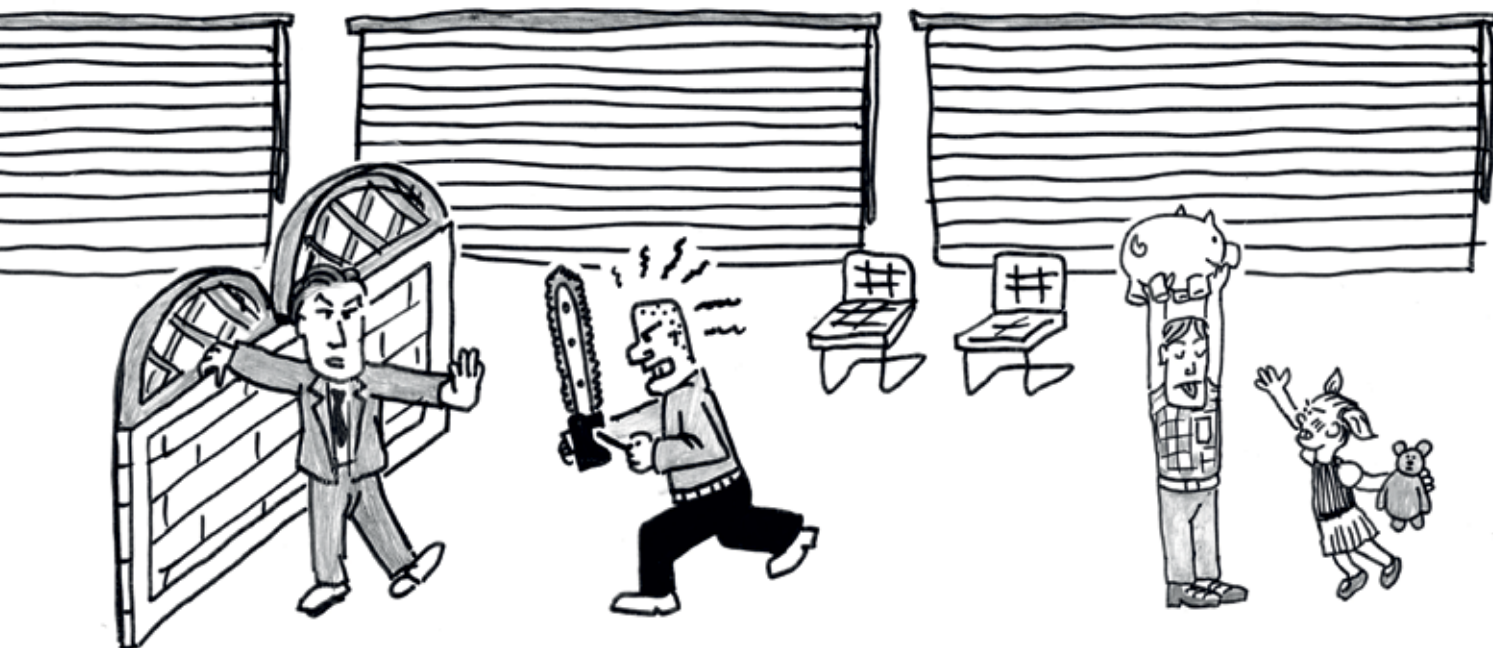
Deze wetsbepaling is in werking getreden op 1 januari 2002. Zij biedt aan partijen in een dagvaardingsprocedure de mogelijkheid van prorogatie, dat wil zeggen: partijen kunnen hun geschil voorleggen aan de kantonrechter in plaats van een andere kamer van de

6 Lennaerts 2016, p. 802.

7 M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingsdelta 2014: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: WODC/Meppel: Boom Lemma uitgevers 2015, p. 112-113 en p. 121.

8 Lennaerts 2016, p. 803.

9 Lennaerts 2016, p. 802.

Illustratie: Jop Luberti (www.jopluberti.com) | © Ars Aequi

rechtbank, die volgens de algemene regels van relatieve bevoegdheid de zaak zou behandelen.¹⁰ De procedure van artikel 96 Rv is tot nu toe niet veel gebruikt, vooral omdat partijen in geschil doorgaans geen overeenstemming bereiken over de procesgang.¹¹ De nog niet in werking getreden Wet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht voorziet ter opheffing van dit obstakel in een tweede artikellid, dat bepaalt:

‘Indien slechts een van partijen zich tot de kantonrechter wendt voor toepassing van het eerste lid, wordt aan haar keuze slechts gevolg gegeven indien alle partijen de kantonrechter berichten dat zij instemmen met deze keuze.’¹²

De proef met de Spreekuurrechter loopt op deze wetswijziging vooruit.

De pilot Spreekuurrechter omvat een meer uitgewerkte procedure op basis van artikel 96 Rv. Concrete specificaties in het procesreglement betreffen de volgende punten:¹³

Doorverwijzing. De gang naar de Spreekuurrechter is er alleen voor partijen die zijn doorverwezen door het Juridisch Loket of rechtsbijstandsverzekeraars DAS of Univé Rechtshulp. Partijen kunnen zich na de doorverwijzing samen of individueel aanmelden bij het Bureau Spreekuurrechter.

Aanmelding. Aanmelding is in het experiment alleen mogelijk bij Bureau Spreekuurrechter in Assen, onderdeel van de griffie kanton van de Rechtbank Noord-Nederland. Dit bureau geeft voorlichting aan partijen

over de mogelijkheden, verschillen met andere soorten procedures en de procesgang bij de Spreekuurrechter. Partijen vullen een formulier in, waarin de keuze voor de behandelend kantonrechter is opgenomen en een eventueel voorbehoud van hoger beroep.¹⁴

Soorten zaken. De Spreekuurrechter behandelt slechts kantonzaken die betrekking hebben op Boek 3 tot en met 7 van het Burgerlijk Wetboek, zoals zaken over huur, arbeid, burenruzies, geldvorderingen, ondeugdelijke leveringen en ziektekostenpremies. Partijen kunnen er niet terecht met bestuurszaken of (de meeste soorten) familiezaken. De Spreekuurrechter behandelt zowel dagvaardings- als verzoekschriftgeschillen.

Houding van procespartijen. De Spreekuurrechter is toegankelijk als beide partijen ermee instemmen en bereid zijn mee te werken aan het onderzoek verbonden aan het experiment met deze vorm van rechtspraak. De zaak is aanhangig zodra partijen, na verwijzing, gezamenlijk op het spreekuur verschijnen.

Het experiment. Een laatste afbakening hangt samen met het experimentele karakter van de Spreekuurrechter. Zaken worden in behandeling genomen tussen 1 oktober 2016 en 1 oktober 2017 met een maximum van 100 zaken in totaal.

De Spreekuurrechter beoogt tegemoet te komen aan de vereisten van toegankelijkheid en overzichtelijkheid van juridische procedures.

10 M. van de Hel-Koedoot, *Tekst en Commentaar Burgerlijke Rechtsvordering* (hierna: *T&C Rv*), art. 96 (online).

11 *T&C Rv*, art. 96.

12 *Stb.* 2016, 288.

13 ‘Procesreglement Spreekuurrechter’, www.rechtspraak.nl (zoek op *Spreekuurrechter*), laatst geraadpleegd 15 januari 2017.

14 Art. 332 en 333 Rv.

Centraal staat de realisatie van nabijheid van rechtspraak voor rechtzoekenden. Wij bekijken dit ‘nabijheidsprincipe’ nader.

De Spreekuurrechter beoogt tegemoet te komen aan de vereisten van toegankelijkheid en overzichtelijkheid van juridische procedures. Centraal staat de realisatie van nabijheid van rechtspraak voor rechtzoekenden

3 Uitgangspunten voor ‘nabije’ rechtspraak

Voor een beter begrip van het principe van nabijheid van rechtspraak kan aansluiting worden gezocht bij studies die aan het begin van deze eeuw in Frankrijk zijn verricht in het kader van de hervorming van de rechterlijke organisatie. De thematiek die daar destijds speelde, vertoont raakvlakken met de huidige discussie over de Spreekuurrechter en mogelijke invoering van een vrederechter in Nederland, waarop wij in paragraaf 5 terugkomen. Een nadere conceptuele analyse maakt duidelijk dat het principe van nabijheid van rechtspraak tot rechtzoekenden verschillende aspecten omvat:

- een geografisch aspect: aanwezigheid van de rechter ‘in de buurt’;
- een temporeel aspect: snelle doorlooptijden van zaken;
- een menselijk aspect: het vinden van gehoor en begrip voor partijen;
- een cognitief (intellectueel) aspect: begrijpelijkheid van procedures en uitspraken;
- een praktisch aspect: eenvoudige toegang tot de rechter;
- een maatschappelijk aspect: het hervinden door de rechtspraak van haar gezag en traditionele rol in de regulering van de sociale orde.¹⁵

Deze aspecten kunnen worden herkend in de vormgeving van de procedure bij de Spreekuurrechter. Vernieuwing of verbetering wordt nagestreefd op verschillende punten:

Praktische nabijheid: eenvoud en lage kosten / Temporele nabijheid: snelle doorlooptijden
De procedure bij de Spreekuurrechter omvat zo weinig mogelijk formaliteiten. Partijen hoeven geen stukken in te dienen. Zij kunnen

een advocaat of andere professionele begeleider meebrengen, maar er is geen verplichte procesvertegenwoordiging. Het gesprek wordt opgenomen en er is een regeling voor schriftelijke behandeling, indien nodig. De procedure bij de Spreekuurrechter beoogt tevens te voorzien in lagere kosten voor procederen, die partijen ervan kunnen weerhouden een zaak voor de rechter te brengen.¹⁶ De griffierechten bedragen € 39,50 voor natuurlijke personen. Dit is de helft van het normale griffierecht in kantonzaken. Met betrekking tot de proceskosten is het uitgangspunt dat, indien een vonnis wordt gewezen, ook de in het gelijk gestelde partij zijn eigen proceskosten draagt. Dit past bij het vrijwillige karakter van de procedure.

Partijen hoeven geen stukken in te dienen. Zij kunnen een advocaat of andere professionele begeleider meebrengen, maar er is geen verplichte procesvertegenwoordiging

Cognitief (intellectueel) aspect: begrijpelijkheid / Maatschappelijk aspect: kwaliteit

De zaken bij de Spreekuurrechter worden in de pilot behandeld door acht ervaren rechters bij de Rechtbank Noord-Nederland. Aldus Ton Lennaerts:

‘De persoon van de rechter is essentieel. (...) Geduld zal moeten worden betracht bij het luisteren en overleggen, een praktische instelling in samenhang met een meer dan gemiddeld juridisch inzicht is een *must*, de taal en de ervaringskennis van de rechter moeten aansluiten bij de sociale werkelijkheid waarin de betreffende rechtzoekende leeft.’¹⁷

Ieder van de spreekuurrechters dient in de door hem of haar behandelde zaken zowel aandacht te besteden aan de begrijpelijkheid van de procedure als een benadering te kiezen die aansluit bij de behoeften van partijen met betrekking tot de behandeling van hun geschil.

Menselijk aspect: focus op de inhoud

De nadruk ligt op het gesprek tussen de rechter en de partijen en op waarheidsvinding. Deze benadering is wezenlijk anders dan de traditionele procedure, waarin niet naar voren gebrachte punten soms uit beeld raken door de eisen met betrekking tot schriftelijke procesvoering. Dit kan leiden tot frustratie bij partijen en daarmee in plaats van een oplossing juist escalatie van het conflict tot gevolg hebben.¹⁸ Partijen bij de Spreekuurrechter pre-

15 C. Cointat, *Rapport d'information fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, et d'administration générale par la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice. Sénat, rapport no 345*, Paris: Sénat 2002, p. 175.

16 Nieuw in Nederland: bij de rechter op spreekuur’, *Rechtspraak Magazine* 2016, afl. 2, p. 21.

17 Lennaerts 2016, p. 805.

18 *Rechtspraak Magazine* 2016, afl. 2, p. 21.

senteren de feiten, het geschil en hun positie daarin, eventueel met hulp van een professionele (rechts)bijstandsverlener.

De nadruk ligt op het gesprek tussen de rechter en de partijen en op waarheidsvinding. Deze benadering is wezenlijk anders dan de traditionele procedure

Maatschappelijk aspect: flexibiliteit

De Spreekuurrechter biedt een oplossing op maat. De rechter kan volstaan met een advies of een vonnis wijzen. Ook tussenoplossingen zoals een schikking of voorlopige oplossing zijn mogelijk. Indien de behandeling op het spreekuur niet tot een uitkomst leidt, bepaalt de kantonrechter hoe de procedure zal worden voortgezet.

De Spreekuurrechter speelt aldus in op bijna alle aspecten van nabijheid. Slechts de verbetering van geografische nabijheid is niet aan de orde, nu de rechters zitting houden op de gebruikelijke locaties van de Rechtbank Noord-Nederland.

Geheel nieuw is de door rechter Ton Lennaerts ontwikkelde aanpak niet. De voormalige vice-president van de Rechtbank Amsterdam, Sjoukje Rullmann, pleitte in 2013 al voor een werkwijze van rechters als ‘juridische huisarts’. Opvallend is dat zij vooral het nut noemde voor de behandeling van familieconflicten, zaken die nu juist bij de Spreekuurrechter niet aan bod kunnen komen. Rullmann stelde:

‘Ik vind dat de rechter gewoon spreekuur moet houden. Partijen trekken bij binnenkomst van de rechtbank een nummertje en wachten op hun beurt. Of ze maken een afspraak. Iemand met een conflict kan de rechter ook vragen de andere partij op te roepen.’¹⁹

Rullmann benadrukt, net als Lennaerts, dat een bepaalde houding van de rechter nodig is in deze vorm van zaaksbehandeling. Zij maakt een vergelijking met de rechtspraak door een dorpsoudste, een ‘wijze magistraat die conflicten beslecht’.²⁰

De Spreekuurrechter sluit tevens aan bij de uitgangspunten voor ‘maatschappelijk duurzame rechtspraak’.²¹ Deze benadering, uitgewerkt door Alexander de Savornin Lohman, is gericht op de bevordering van maatschappelijke harmonie, kwaliteit van leven en transparantie door in de rechtspraak te zoeken naar constructieve oplossingen voor partijen en voor hun sociale omgeving.²² Interessant

is dat de Rotterdamse rechtbankpresident J.G.L. Reuder tussen 1958 en 1979 in kort gedingen al gebruikmaakte van een werkwijze die ‘maatschappelijk duurzaam’ genoemd kan worden en zeer vergelijkbaar is met de procedure bij de Spreekuurrechter. Reuder bevorderde het gesprek tussen partijen, stuurde soms aan op tijdelijke afspraken of een schikking en liet partijen als het nodig was meerdere keren op zitting terugkomen.²³

Tot slot kan buiten de civiele rechtspraak worden gewezen op een vergelijkbare ontwikkeling in de geschilbeslechting tussen burger en overheid. De uitgangspunten van ‘nabije’ rechtspraak krijgen sinds enige tijd meer nadruk in de behandeling van bestuursrechtelijke zaken, waar de ‘Nieuwe zaaksbehandeling’ inzet op oplossingsgerichtheid, snelheid en maatwerk.²⁴

4 Een plaats in het rechterlijke domein?

De in paragraaf 3 beschreven benaderingen delen de veronderstelling dat ‘spreekuurrechtspraak’ zal leiden tot meer adequate conflictoplossing – dat wil zeggen: laagdrempelig, snel en goedkoop – in zaken waar partijen er zonder tussenkomst van een neutrale derde niet zelf uitkomen. De vraag kan echter worden opgeworpen of die neutrale derde een rechter moet zijn. Ton Lennaerts spreekt een duidelijke voorkeur uit voor rechtspraak boven mediation of andere vormen van alternatieve geschilbeslechting. Hij stelt dat de Spreekuurrechter partijen de mogelijkheid biedt van ‘een “echte” procedure (...), geen mediation, geen halfslachtig of hybride verschijnsel maar een procedure die aan alle rechtsstatelijke eisen voldoet’.²⁵ Hoe kan deze stellingname gewaardeerd worden in het licht van opvattingen over de rol van de rechtspraak?

De opgeworpen vraag hangt samen met de afbakening van het rechterlijke domein.²⁶ De Amerikaanse jurist David Luban onderscheidt twee aspecten van dit domein. In een *problem solving conception* is rechtspraak de overheidsfunctie tot het oplossen van conflicten. In een *public life conception* heeft rechtspraak een rol in de samenleving als schakel in het publieke debat nadat politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden.²⁷ De invoering van een Spreekuurrechter is vanuit beide opvattingen over de rol van de rechtspraak geen vanzelfsprekendheid.

De rol van de overheid in het aanbieden van geschilbeslechting past in een rechtsstatelijke visie op rechtspraak als een waarborg voor rechtsbescherming van de burger tegen de

19 M. Haenen, ‘Nummertjes trekken bij de rechter’, *NRC Handelsblad* 10 oktober 2013.

20 Haenen 2013.

21 ‘Spreekuurrechter: een waardevol maatschappelijk duurzaam initiatief’, *Centre for Sustainable Justice* 7 april 2016, www.sustainablejustice.org, laatst geraadpleegd 15 januari 2017.

22 Centre for Sustainable Justice, *Sustainable Justice Charter 1.0*, www.sustainablejustice.org, laatst geraadpleegd 15 januari 2017.

23 ‘In Rotterdam paste de rechtbankpresident in de 60er en 70er jaren van de vorige eeuw al duurzame rechtspraak toe’, *Centre for Sustainable Justice* 7 april 2016, www.sustainablejustice.org, laatst geraadpleegd 15 januari 2017.

24 ‘De Nieuwe zaaksbehandeling’, www.rechtspraak.nl (zoek op *Nieuwe zaaksbehandeling*), laatst geraadpleegd 15 januari 2017.

25 Lennaerts 2016, p. 805.

26 Zie tevens M. Loth & E. Mak, ‘The Judicial Domain in View: Figures, Trends and Perspectives’, *Utrecht Law Review* 2007, afl. 1, p. 75-100.

27 D. Luban, ‘Settlements and the Erosion of the Public Realm’, *Georgetown Law Journal* 1995, p. 2619-2662, hier p. 2632-2633.

overheid en voor de ordelijke afhandeling van private geschillen. Met de opkomst van het *new public management*-denken heeft sinds de jaren tachtig echter een ander perspectief op de rechtspraak opgang gemaakt in de politiek en in de samenleving.²⁸ In de politieke zoektocht naar een 'bruikbare rechtsorde' is ingezet op een sterkere afbakening van het rechterlijke domein, onder meer door de privatisering van geschilbeslechting.²⁹ De rechtzoekende in civiele zaken is tegelijkertijd de rechtspraak meer gaan beschouwen als een vorm van dienstverlening en zijn positie als die van een 'klant' die bepaalde verwachtingen mag hebben over de kwaliteit van de geleverde dienst.³⁰

Met deze verschuiving van perspectief is het accent komen te liggen op de inhoudelijke kwaliteitsvoordelen van rechtspraak als een vorm van geschilbeslechting naast alternatieven. Waarborgen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid (de *input*-zijde van procedures) worden minder belangrijk gevonden dan de effectiviteit, efficiëntie en klantgerichtheid in procedures (*throughput*) en de begrijpelijkheid en overtuigingskracht van de uitkomsten van procedures (*output*).³¹ Op die laatste twee punten is rechtspraak niet zonder meer onderscheidend in vergelijking met alternatieven. De Spreekuurrechter beoogt juist op deze punten van *throughput* en *output* een verbetering te introduceren, maar de vraag is of dat nodig is.

De Spreekuurrechter beoogt op de punten van *throughput* en *output* een verbetering te introduceren, maar de vraag is of dat nodig is

Eenzijds is de Spreekuurrechter vanuit het perspectief van *problem solving* wellicht niet noodzakelijk. Zo heeft alternatieve geschilbeslechting, in het bijzonder mediation, zich ontwikkeld tot een aantrekkelijk mechanisme met eigen kwaliteitswaarborgen.³² Hiermee verbonden passen mechanismen zoals de rechterlijke doorverwijzingsmogelijkheid van civiele rechtszaken naar mediation in de trend van afbakening, eerder dan uitbreiding, van het rechterlijke domein.³³ In het kader van afbakening kan een mechanisme als de Spreekuurrechter nadelig uitwerken, omdat het burgers te weinig aanmoedigt om eigen verantwoordelijkheid te nemen voor het oplossen van hun geschillen, dat wil zeggen: zonder een beroep te doen op de rechterlijke macht.³⁴ Die verantwoordelijkheid kan de vorm krijgen van een

goed gesprek of, indien partijen er samen niet uitkomen, conflictoplossing onder begeleiding van een mediator. Voor de rechtspraak is het van belang om de beperkte tijd en middelen in te kunnen zetten voor zaken waarin juridische knopen moeten worden doorgemaakt. Ook nu al klagen rechters in concrete zaken soms over de 'flutzaken' die worden aangebracht, bijvoorbeeld over de verblijfplaats van een konijn³⁵ of over een omgangsregeling voor een hond.³⁶ Het moeten behandelen van dit soort zaken heeft onder rechters tot bredere kritiek geleid op de verstrekking van gesubsidieerde rechtsbijstand.³⁷

Ook nu al klagen rechters in concrete zaken soms over de 'flutzaken' die worden aangebracht, bijvoorbeeld over de verblijfplaats van een konijn of over een omgangsregeling voor een hond

Anderzijds vormt de Spreekuurrechter vanuit het perspectief van *public life* een mogelijke belemmering voor de realisatie van de volledige, dubbele taakopvatting van de rechter. Het gaat in de *public life conception* van rechtspraak om de rechtszaken met impact op de consensus over waarden in de samenleving en de bijdrage van de rechterlijke deliberaties in het maatschappelijke debat hierover.³⁸ Als bepaalde typen van zaken veelvuldig buiten de rechtspraak in niet-openbare procedures worden afgehandeld – bijvoorbeeld om redenen van snelheid en kostenbeperking – verdwijnt het zicht op die deliberaties en daarmee de bijdrage ervan in het publieke debat. Dit is een meermaals geuite zorg ten aanzien van (internationale) handelsgeschillen, waar partijen vaak voor arbitrage kiezen.³⁹ Rechtsvorming en rechtsontwikkeling komen daarentegen over het algemeen minder aan bod in de 'kleine' geschillen die onder de bevoegdheid van de kantonrechter vallen. Op het organisatieniveau van de rechtspraak rijst in dit verband de vraag of nu juist voor deze kleinere zaken de deur verder moet worden opgezet, zoals gebeurt met de Spreekuurrechter. Met het oog op de beperkte capaciteit in de rechterlijke organisatie is het vanuit het door Luban geschetste perspectief van belang de toegang tot de rechtspraak zo in te richten dat zowel *problem solving* als deelname aan het *public life* van de samenleving

28 E. Mak, *De rechtspraak in balans*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 147.

29 *Kamerstukken II* 2003/04, 29279, 9.

30 Mak 2007, p. 148.

31 M. Bokhorst & W. Witteveen, 'Als gezag verdiend moet worden...', in: D. Broeders e.a. (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak* (WRR Verkenningen, deel 26), Amsterdam: Amsterdam University Press 2013, p. 127-164, hier p. 131. Zie tevens F. Scharpf, *Governance in Europe: effective and democratic?*, New York: Oxford University Press 1999.

32 Zie in dit verband het Kwaliteitsregister van de Mediatorsfederatie Nederland, <https://mediatorsfederatienederland.nl>, laatst geraadpleegd 15 januari 2017.

33 'Mediation naast rechtspraak', www.rechtspraak.nl/Hoe-werkt-het-recht/mediation-naast-rechtspraak, laatst geraadpleegd 15 januari 2017.

34 Vgl. Luban 1995, p. 2633: de rol van rechtspraak in de *problem solving conception* beperkt zich tot 'interventions meant to solve problems within civil society that civil society cannot solve on its own'.

35 Rb. Haarlem 6 mei 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BM4040; kortgedingzaak over konijn Punkie, waarin de rechter zich verbaast over de verstrekking van een toevoeging door de Raad voor Rechtsbijstand voor een geschil als het onderhavige (r.o. 4.6).

36 Rb. Overijssel 23 december 2016, ECLI:NL:ROVE:2016:5112; kortgedingzaak over hond Spike. De rechter in deze zaak merkte tijdens de zitting op: 'Er zijn hier vier juristen aan het werk in een kostbaar rechtssysteem voor een ruzie die te gek is om los te lopen.' Zie 'Mr. van de week: Matthieu Verhoeven', *Mr. online* 9 januari 2017, www.mr-online.nl (zoek op *Matthieu Verhoeven*), laatst geraadpleegd 6 maart 2017.

37 F. Jensma, 'Rechters in Haarlem zijn flutzaken en slechte gratis advocaten zat', *NRC Handelsblad* 2 augustus 2010.

38 Luban 1995, p. 2634.

39 Denk in dit verband tevens aan de verhitte discussies over de keuze voor *investor-state dispute settlement* (ISDS) in het kader van internationale handelsverdragen.

40 *www.netherlandscommercialcourt.nl*. Zie hierover voorts E. Bauw, 'Over de kansen van een Netherlands Commercial Court', AA 2016, p. 93-98 (AA20160093).

41 Inclusief de mogelijkheid om in het Engels te procederen. Zie 'Rechtbank Rotterdam: Team Haven en Handel en Maritieme Kamer', *www.rechtspraak.nl* (zoek op *scheepvaartzaken*), laatst geraadpleegd 15 januari 2017.

42 'Spreekuurrechter niet in strijd met Advocatenwet', *Rechtennieuws.nl* 29 september 2016, *www.rechtennieuws.nl* (zoek op *spreekuurrechter*), laatst geraadpleegd 15 januari 2017. R. Zijlstra, 'Orde van Advocaten tegen spreekuurrechter', *Dagblad van het Noorden* 29 september 2016. Zie tevens 'Rechter, blij bij je leest?', *Advocomy* 22 september 2016, *www.advocomy.nl*, laatst geraadpleegd 15 januari 2017.

43 Zijlstra, *Dagblad van het Noorden* 29 september 2016.

44 *Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, 877. Het lopende onderzoek naar de vrederechter is geïnitieerd naar aanleiding van de motie-Segers c.s. (*Kamerstukken II* 2016/17, 34550-VI, 65) en behelst een rechtsvergelijkend onderzoek naar ontwikkelingen in België en Frankrijk, uitgevoerd door het WODC.

45 *Kamerstukken II* 2016/17, 34550-VI, 65.

46 C. Pelgrim, 'Tweede Kamer wil echte rijdende rechters', *NRC Handelsblad* 1 december 2016.

47 *Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, 877.

48 Zie ook J. Veldhuis, 'De Spreekuurrechter', *De Bloggende Advocaat* 16 september 2016, *www.debloggendeadvocaat.nl* (zoek op *Spreekuurrechter*), laatst geraadpleegd 15 januari 2017.

49 R. Perrot, *Institutions judiciaires*, Paris: Montchrestien 1992, p. 112.

voldoende aandacht kunnen blijven krijgen. Recente ontwikkelingen zoals de oprichting van een Netherlands Commercial Court⁴⁰ of de specialisatie van de Rechtbank Rotterdam in scheepvaartzaken,⁴¹ waarmee beoogd wordt de rechtspraak aantrekkelijker te maken voor partijen die nu vaak opteren voor private geschilbeslechting, lijken meer bij te dragen aan een goede balans van deze twee rollen dan de invoering van de Spreekuurrechter.

Opvallend zijn zorgen over het rechtsstatelijke gehalte van de procesgang bij de Spreekuurrechter, nu de procedure afwijkt van de gebruikelijke procesgang in civiele zaken

Opvallend zijn tot slot zorgen over het rechtsstatelijke gehalte van de procesgang bij de Spreekuurrechter, nu de procedure afwijkt van de gebruikelijke procesgang in civiele zaken. In het bijzonder is een vraagpunt of rechtsbijstand in de procedure voldoende is gewaarborgd. De Orde van Advocaten in Noord-Nederland heeft kritisch gereageerd op de pilot, in het bijzonder omdat aanvankelijk bij keuze voor bijstand door een advocaat de toestemming van de andere partij was vereist. Hoewel deze voorwaarde wellicht zou bijdragen aan het informele, niet-'gejuridiseerde' karakter van de procedure, zou de vereiste toestemming een drempel opwerpen voor door partijen gewenste professionele begeleiding. Naar aanleiding van overleg tussen deken Rob Geene, het rechtbankbestuur en de spreekuurrechters is het procesreglement op dit punt aangepast.⁴² Een tweede kritiekpunt van de deken, namelijk dat verwijzing naar de Spreekuurrechter deels loopt via commerciële marktpartijen (de rechtsbijstandsverzekeraars DAS en Univé), heeft niet tot een wijziging in de pilot geleid.⁴³

Met deze kritische observaties in het achterhoofd rijst de vraag of ervaringen met vergelijkbare innovaties in het buitenland praktische inzichten kunnen opleveren over het nut van de Spreekuurrechter voor het Nederlandse stelsel van geschilbeslechting.

5 Praktische evaluatie van rechtspraak-innovaties: de Franse *juges de proximité*
De pilot met de Spreekuurrechter heeft aanleiding gegeven tot Kamervragen aan de

toenmalige minister van Veiligheid en Justitie betreffende de verhouding tot lopend onderzoek naar de mogelijke (her)invoering van een vrederechter in het Nederlandse systeem.⁴⁴ In dat voorstel gaat het om de invoering van 'rijdende' rechters, die regelmatig in een gemeentelijk buurthuis op bezoek komen en zitting houden over kleine juridische geschillen, bijvoorbeeld burenruzies.⁴⁵ Minister Van der Steur (Veiligheid en Justitie) had op basis van buitenlandse ervaringen twijfels bij het nut van een dergelijke voorziening, maar zegde toe nader onderzoek te laten verrichten.⁴⁶ In antwoord op de Kamervragen bevestigde de minister het experiment met de Spreekuurrechter met belangstelling te zullen volgen. De ervaring met deze en andere relevante pilots zal worden betrokken in de beoordeling van de bruikbaarheid van Belgische en Franse ervaringen met vrederechtspraak voor het Nederlandse rechtssysteem. De minister gaf verder aan dat het experiment met de Spreekuurrechter in ieder geval geëvalueerd zal worden door de Raad voor de rechtspraak.⁴⁷

Historisch is de Spreekuurrechter inderdaad vergelijkbaar met de vrederechter, zoals deze tussen 1811 en 1838 in Nederland bestond en thans nog steeds in België.⁴⁸ De invoering van een nieuwe, laagdrempelige procedure sluit bovendien aan bij hervormingen in ons omringende landen. Ervaringen in het buitenland laten echter ook zien dat dergelijke innovaties niet altijd succesvol zijn. Een voorbeeld betreft de opkomst en aftocht van de *juges de proximité* in Frankrijk in de afgelopen veertien jaar.

Historisch is de Spreekuurrechter vergelijkbaar met de vrederechter, zoals deze tussen 1811 en 1838 in Nederland bestond en thans nog steeds in België

De doelstellingen van de Spreekuurrechter weerklinken in de uitgangspunten voor de rechtspraak in kantonzaken in het Franse systeem. De Franse kantonrechtspraak beoogt te voorzien in een 'jurisdiction facilement accessible, humaine, qui rendra une justice économique et rapide, à la suite d'une procédure simple'.⁴⁹ Centraal staan geografische nabijheid tot de rechtzoekenden, bemiddeling tussen partijen en een lage toegangs drempel voor 'kleine' zaken, dat wil zeggen: een mondelinge behandeling en geen verplichte

procesvertegenwoordiging. De praktijk wijst uit dat deze doelstellingen beter werden gerealiseerd door de voormalige *juges de paix* (1790-1958), met één vrederechter per kanton, dan door de *tribunaux d'instance*, welke meerdere kantons bestrijken en per gerecht meerdere kantonrechters tellen.⁵⁰

De nabijheids- en capaciteitsproblemen van de *tribunaux d'instance* zijn aanleiding geweest voor de invoering van *juges de proximité* in 2003. Het betreft niet-professionele rechters die onderdeel uitmaken van de *tribunaux d'instance*. Deze 'deeltijdrechters' zijn bevoegd te oordelen over kleine civiele zaken en strafrechtelijke overtredingen van geringe ernst.⁵¹ De rechters, benoemd voor een eenmalige termijn van zeven jaar, dienen te beschikken over juridische kennis of werkervaring maar hoeven niet noodzakelijkerwijs een juridische vooropleiding te hebben. Mogelijke kandidaten zijn bijvoorbeeld advocaten, oud-rechters of kandidaten met langdurige ervaring in leidinggevende functies in het juridische domein. Zij worden geselecteerd door de *Conseil supérieur de la magistrature*, die een kandidaat-rechter kan verplichten een opleiding en stage te volgen, georganiseerd door de *Ecole nationale de la magistrature*, alvorens een beslissing plaatsvindt over de benoeming als *juge de proximité*.⁵²

Ondanks de aandacht voor de achtergrond van conflicten is gebleken dat ook in de eenvoudige zaken bij de *juges de proximité* doorgaans een juridische beslissing noodzakelijk is

De invoering van de instantie van de *juge de proximité* is samengegaan met maatregelen ten behoeve van een betere toegang tot rechtspraak bij zowel de nieuwe instantie als de reeds bestaande *tribunaux d'instance*. Deze maatregelen omvatten de eenvoudiger aanmelding van zaken bij de griffie van de gerechten, de mogelijkheid te procederen zonder bijstand door een advocaat en een grotere nadruk op de mondelinge behandeling van zaken.⁵³ De Franse hervorming biedt aldus een relevant referentiekader voor de Spreekuurrechter in het Nederlandse stelsel.

Laten wij allereerst naar de inhoudelijke ervaringen in Frankrijk kijken. Die laten zien dat de rechtspraak een specifiek mechanisme

voor conflictoplossing biedt, waarin grenzen blijven bestaan aan laagdrempeligheid. Ten eerste is ondanks de aandacht voor de achtergrond van conflicten gebleken dat ook in de eenvoudige zaken bij de *juges de proximité* doorgaans een juridische beslissing noodzakelijk is. Het beoogde specifieke karakter van de instantie, waarin de bemiddelingsvaardigheden van de rechter een hoofdrol zouden moeten spelen, is om deze reden niet goed uit de verf gekomen.⁵⁴ Dit lijkt ook een reëel risico voor de Spreekuurrechter, die bevoegd is voor zaken van een vergelijkbare 'zwaarte' als de Franse instantie. De Spreekuurrechter biedt weinig nieuws als alsnog veel zaken moeten worden voortgezet in een reguliere procedure. Ten tweede is bij de *juges de proximité* al snel een achterstand ontstaan in de afhandeling van zaken, waardoor de beoogde snellere doorlooptijden niet konden worden gerealiseerd. In dit verband is het gebrek aan ervaring van de *juges de proximité* met rechterlijke procesvoering als hoofdreden aangevoerd.⁵⁵ Hoewel het aspect van efficiënte procesvoering waarschijnlijk geen probleem zal opleveren bij de Spreekuurrechter, een instantie met ervaren kantonrechters, kunnen de vereisten die samenhangen met een zorgvuldige mondelinge behandeling van zaken er toch toe leiden dat stelselmatig veel tijd nodig is voor de spreekuurzaken. Die extra tijdsbesteding kan weliswaar een gunstig effect hebben voor de verdere rechtspraakketen, indien de behandeling door de Spreekuurrechter uitmondt in een definitieve uitkomst van zaken.⁵⁶ Niettemin komt hier mijn kanttekening uit paragraaf 4 terug, namelijk of behandeling door een mediator in dit soort 'kleine' zaken niet zinvoller is met het oog op een gebalanceerde inzet van de capaciteit van de rechterlijke macht.

In Frankrijk is vanaf het begin discussie geweest over de plaats van de *juges de proximité* in de rechtsmachtverdeling

Naast de inhoudelijke ervaring met de nieuwe instantie is in Frankrijk vanaf het begin discussie geweest over de plaats van de *juges de proximité* in de rechtsmachtverdeling. Rechters en wetenschappers menen dat een oplossing voor het 'nabijheidsprobleem' eerder gezocht moet worden in een uitbreiding van het aantal professionele rechters en een herijking van de werkwijze van de *tribunaux d'instance* dan in een institutionele hervor-

50 Perrot 1992, p. 112-113.

51 Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, art. 41-19.

52 Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, art. 41-17 en 41-19.

53 Commission sur la répartition des contentieux (commission-Guinchard), *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, Paris: La documentation française 2008, p. 203.

54 Commission-Guinchard 2008, p. 205.

55 Commission-Guinchard 2008, p. 206.

56 Dat zal het experiment nog moeten uitwijzen.

ming met de invoering van een nieuw type rechter. De wet biedt al een mogelijkheid om de geografische nabijheid van de kantonrecht-spraak tot de rechtzoekenden te versterken, te weten de mogelijkheid voor rechters om zitting te houden in *audiences foraines* buiten de plaats waar het *tribunal d'instance* zijn zetel heeft.⁵⁷ De invoering van een nieuw type rechter heeft de rechtsmachtverdeling en organisatie van de rechtspraak in eerste aanleg daarentegen complexer gemaakt.⁵⁸ Die institutionele en organisatorische complexiteit heeft zich in de praktijk van de afgelopen jaren geuit, bijvoorbeeld in praktische organisatieproblemen rondom de *juges de proximité*. De commissie-Guinhard, die het systeem van rechtspraak in eerste aanleg in 2008 heeft ge-evalueerd, heeft mede om die reden de aanbeveling gedaan om de nieuwe instantie weer op te heffen.⁵⁹ Vanwege de grote waardering voor de personen die in het nieuwe ambt hebben gefunctioneerd, waaronder in de praktijk veel juristen met een zeer respectabele staat van dienst, deed de commissie wel de aanbeveling om de *juges de proximité* te behouden als onderdeel van de rechterlijke macht. Zij zouden, in een positie die vergelijkbaar is met die van de rechter-plaatsvervanger in Nederland, deel kunnen nemen aan rechtspraak in zaken bij de meervoudige kamers van de gerechten van eerste aanleg.⁶⁰ Ook zou volgens de commissie met het oog op een goede inzet van capaciteit een mogelijkheid kunnen worden gecreëerd voor rechters in civiele zaken om bepaalde taken, zoals het horen van getuigen of het leiden van een comparitie, te delegeren aan een *juge de proximité*. Processuele waarborgen mogen daarbij echter niet in gevaar komen.⁶¹ Overwegingen met betrekking tot de verdeling van rechtsmacht zijn niet direct aan de orde in het Nederlandse experiment met de Spreek-uurrechter. Wel maakt het Franse voorbeeld duidelijk dat, ook in organisatorisch opzicht, het nemen van juridische beslissingen voorop staat in de rechtspraak. Een 'minder juridische' conflictoplosser zoals de *juge de proximité*, en wellicht ook de Spreekuurrechter, zal niet gemakkelijk een plaats veroveren in een dergelijke organisatie.

In Frankrijk is de innovatie op dit punt inmiddels bijna verleden tijd. Op basis van het rapport van de commissie-Guinhard is eind 2011 besloten tot terugkeer naar het oude systeem. In verband met de capaciteit bij de *tribunaux d'instance* is de datum van opheffing van de *juridictions de proximité* meerdere malen vooruit geschoven en nu gezet op 1 juli 2017.⁶²

De *tribunaux d'instance* zijn dan weer bevoegd voor behandeling van alle kantonzaken. Nieuwe oplossingen worden in Frankrijk momenteel gezocht in de bevordering van alternatieve geschilbeslechting. Een voorstel uit 2015 behelst de instelling van een *conciliateur juge de proximité*, een vorm van aan de rechtspraak gelieerde bemiddeling tussen partijen.⁶³

Is de Spreekuurrechter een nuttige innovatie in de Nederlandse rechtspraak? De analyse in dit artikel maakt duidelijk dat die vraag niet zonder meer in positieve zin is te beantwoorden

6 Tot slot

Is de Spreekuurrechter een nuttige innovatie in de Nederlandse rechtspraak? De analyse in dit artikel maakt duidelijk dat die vraag niet zonder meer in positieve zin is te beantwoorden. Het voorzien in procedures die zo goed mogelijk voldoen aan eisen van 'nabijheid' – inclusief snelheid, begrijpelijkheid en betaalbaarheid – van de rechtspraak voor rechtzoekenden is zeker kenmerkend voor (in het bijzonder) de kantonrecht-spraak en op basis van dat principe nastrevenswaardig. Een risico van de Spreekuurrechter is echter de mogelijke instroom van zaken: 1) waarvoor alternatieve geschilbeslechting (ook) adequaat is; of 2) voor de oplossing waarvan partijen sowieso meer eigen verantwoordelijkheid zouden moeten nemen door zelf (al dan niet met inschakeling van een mediator) met elkaar in gesprek te gaan. De instroom van dit soort zaken is onwenselijk met het oog op de beperkte capaciteit in de rechterlijke organisatie en de vervulling door de rechtspraak van zowel haar *problem solving*-rol als haar *public life*-rol. De ervaring in Frankrijk met de *juges de proximité* maakt verder duidelijk dat invoering van een nieuwe rechterlijke procedure niet zonder meer succesvol is in het realiseren van toegankelijke conflictoplossing en tevens knelpunten meebrengt met betrekking tot de overzichtelijkheid en de praktische organisatie van de civiele rechtspraak in eerste aanleg. De evaluatie van de pilot met de Spreekuurrechter zal moeten uitwijzen of de eventuele positieve ervaringen met de innovatie opwegen tegen de geschetste risico's en knelpunten.

57 Code de l'organisation judiciaire, art. R124-2. Vgl. Perrot 1992, p. 113.

58 M. Véricel, 'Pour une véritable justice de proximité en matière civile', *La Semaine Juridique Édition Générale* 2003, afl. 10, p. 389-392, hier p. 391; C. Bléry, 'La compétence civile du nouveau juge de proximité. De quelques questions qu'elle suscite', *Le Dalloz* 2003, afl. 9, p. 566-568, hier p. 566. Zie tevens E. Sire-Marin, 'L'inquiétude de professionnels du monde judiciaire devant la création des "juges de proximité"', *Le Dalloz* 2002, afl. 44, p. 3275-3276.

59 Commission-Guinhard 2008, p. 13.

60 Commission-Guinhard 2008, p. 207.

61 Commission-Guinhard 2008, p. 210-211.

62 Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil de la magistrature; M. Marque, 'La réforme des juges de proximité', *Dalloz actualité* 16 septembre 2016, www.dalloz-actualite.fr/chronique/reforme-des-juges-de-proximite, laatst geraadpleegd 15 januari 2017.

63 Inspection Générale des Services Judiciaires, *Rapport sur le développement des modes amiables de règlement des différends*, Paris: Ministère de la Justice, april 2015, www.justice.gouv.fr, laatst geraadpleegd 15 januari 2017.