

Toegang tot eerstelijnsrechtspraak, een blik over de grenzen

Eddy Bauw & Jim van Mourik*

De vraag of de rechter voldoende toegankelijk is voor alle groepen burgers krijgt veel aandacht in de politiek en ook de rechtbanken streven naar verbetering van de eerstelijnsrechtspraak op dit punt. In deze bijdrage verkennen wij de toegang tot de eerstelijnsrechtspraak in de ons omringende landen. Hoe verhoudt de toegang in Nederland zich tot de situatie in deze landen en wat kan daarvan worden geleerd?



1 Inleiding

In 2016 werd in de Tweede Kamer een motie aanvaard die oproept tot onderzoek naar de haalbaarheid van rechtspraak die laagdrempelig is en bijdraagt aan het effectief en duurzaam oplossen van juridische en maatschappelijke geschillen.¹ Door een ander Kamerlid werd rond dezelfde tijd gepleit voor het opzetten van 'Huizen van het recht' waar 'rechters en hulpverleners in gezamenlijkheid

problemen van mensen moeten oplossen'.² En in het regeerakkoord van 2017 wordt de wens uitgesproken om te komen tot 'buurtrechters', die de wijken in gaan om daar 'juridisch eenvoudige geschillen' te beslechten.³ Hieruit mag worden afgeleid dat er (politieke) behoefte is aan en ruimte is voor uitbreiding van het huidige aanbod met 'toegankelijke' en 'laagdrempelige' rechtspraak, waarbij de gedachte centraal staat dat dit kan bijdragen aan het oplossen van 'alledaagse problemen'. Dat de Rechtspraak er ook zo over denkt, blijkt uit het feit dat de laatste jaren onder de noemer 'maatschappelijk effectieve rechtspraak' een rits van experimenten is gestart met vormen die voldoen aan deze omschrijving.⁴ De minister voor Rechtsbescherming heeft zijn steun hiervoor uitgesproken.⁵

Het tij lijkt te keren ten opzichte van de tijd dat het beleid eerst en vooral was gericht op het bevorderen van alternatieve geschiloplossing in plaats van het bevorderen van de toegang tot de rechter

* Prof. mr. E. Bauw is hoogleraar Privaatrecht en Rechtspleging aan het Molengraaff Instituut voor Privaatrecht en het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht. Mr. J. van Mourik is promovendus bij het Onderzoekcentrum Onderneming & Recht, Radboud Universiteit en redacteur van dit blad.

- 1 *Kamerstukken II 2016/17, 234550-VI, 65*. Het rapport is dit jaar afgerond, zie E. Bauw, S. Voet, E.G.D. van Dongen, J. van Mourik, M.A. Simon Thomas, m.m.v. E. Mak, *Naar een nabijheidsrechter? Een onderzoek naar de inpasbaarheid van de vrederechter in België en Frankrijk in het Nederlandse rechtsbestel*, Den Haag: WODC 2019, www.rijks-overheid.nl/documenten/rapporten/2019/07/31/tk-eindrapport-naar-een-nabijheidsrechter. Het rapport is verschenen in de Montaigne Reeks nr. 13, Den Haag: Boom juridisch 2019 (hierna: Bauw e.a. 2019a).
- 2 Te vinden via www.sp.nl/sites/default/files/huizen_van_het_recht.pdf (laatst geraadpleegd op 3 juni 2019).
- 3 Zie het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', p. 5.
- 4 Zie voor een overzicht www.rechtspraak.nl/Themas/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak (laatst geraadpleegd op 8 oktober 2019).

Het tijt lijkt – wij zijn vooralsnog voorzichtig – hiermee te keren ten opzichte van de tijd dat het beleid eerst en vooral was gericht op het bevorderen van alternatieve geschiloplossing (*alternative dispute resolution*, ADR) in plaats van het bevorderen van de toegang tot de rechter.⁶ Het is echter nog niet duidelijk welke concrete vorm deze initiatieven zullen gaan aannemen. Dit maakt het interessant om in het beperkte kader van deze bijdrage een korte *tour d'horizon* te maken langs de ons omringende landen om te bezien hoe daar de toegang tot 'eerstelijnsrechtspraak' in civiele geschillen ervoor staat. Wat kan daarvan worden geleerd waar het gaat om toegankelijke en laagdrempelige rechtspraak? We richten ons daarbij op civiele vorderingsprocedures met een gering financieel belang, zoals kleine vorderingen en burengeschillen. We laten het familierecht verder buiten beschouwing.

Het is daarvoor van belang eerst aan de begrippen 'laagdrempelig' en 'toegankelijk' nader invulling te geven. (par. 2). Vervolgens kijken wij naar de ons omringende landen. In paragraaf 3 bespreken we de drempels voor toegang tot de rechter en in paragraaf 4 gaan we in op de rol van de rechter. We sluiten af met een conclusie (par. 5).

2 Toegang tot het recht en laagdrempelige rechtspraak

Toegang tot het recht heeft in de huidige tijd meerdere dimensies. Waar het debat hierover voorheen werd gedomineerd door het grondrecht op 'toegang tot de rechter' als neergelegd in de Grondwet en internationale verdragen, zijn daar dimensies bijgekomen. De eerste dimensie houdt verband met de opkomst van andere ('alternatieve') vormen van geschiloplossing dan de gang naar de rechter ter bescherming van rechten en belangen. Arbitrage, bindend advies en mediation hebben een vaste plaats gekregen in ons rechtsbestel. Meer recent is daar de online variant van ADR, *online dispute resolution* (ODR), bijgekomen. Zolang het gebruik van deze alternatieven is gebaseerd op een in beginsel vrije keus van partijen en wordt voldaan aan een aantal essentiële rechtsstatelijke waarborgen, kunnen zij worden gezien als volwaardige – zij het niet geheel aan rechtspraak gelijkwaardige⁷ – invulling van de 'toegang tot het recht'.⁸ De tweede dimensie schuilt in de gedachte dat toegang tot de rechter of een andere vorm van geschiloplossing weliswaar van fundamenteel belang is voor de verwezenlijking van

materiële rechten, maar dat daarmee niet per definitie 'recht wordt gedaan'. Toegang tot het recht drukt niet alleen het recht op toegang tot een adequate geschiloplossing uit, maar ook het recht op toegang tot een rechtvaardige oplossing.⁹ Daarmee verschuift het perspectief van het proces naar de uitkomst van het proces en krijgt het begrip ook een maatschappelijke en morele lading.

De discussie over toegang zou veel meer ook moeten gaan over de betekenis van rechtspraak en geschiloplossing voor het functioneren van de samenleving

Van de twee dimensies ligt de nadruk in zowel het politieke als het academische debat in overwegende mate op de eerste dimensie. Vooral de rechtspraak in het kader van artikel 6 EVRM is daarin dominant. Hierbij staat de vraag centraal of wordt voldaan aan de minimumvereisten die het EHRM stelt aan de toegang tot het recht en daarmee aan de ondergrens voor toegankelijkheid. In het civiele recht gaat het dan vooral om de vraag naar de toelaatbaarheid van de financiële beletselen voor toegang, zoals de hoogte van griffierechten en de eis van verplichte procesvertegenwoordiging.¹⁰ Deze beletselen mogen niet zo ver gaan dat zij het recht op toegang tot de rechter illusoir maken.¹¹ Verder gaat het vooral om de lengte van de termijn waarbinnen berechting dient plaats te vinden.¹² Hoe belangrijk de eisen van artikel 6 EVRM ook zijn – zeker in de context van het strafproces – zij fixeren de aandacht eenzijdig op de vraag of ons stelsel (nog) wel aan de minimumvereisten voor het recht op toegang voldoet, terwijl de discussie over toegang veel meer ook zou moeten gaan over de betekenis van rechtspraak en geschiloplossing voor het functioneren van de samenleving. Vooral vanuit de hoek van de politiek wordt een ruimhartiger visie waar het gaat om toegang tot het recht, die is gestoeld op maatschappelijke doelen, node gemist.

Doorgaans worden aan de toegang tot de rechter de volgende aspecten onderscheiden:¹³

- geografisch: fysieke nabijheid en bereikbaarheid;
- temporeel: snelheid van het resultaat;
- praktisch: eenvoud en bewerkelijkheid van de procedure;
- financieel: kosten (griffierechten en overig);

5 *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, 476.

6 Zie o.m. *Kamerstukken II* 2003/04, 29528, 1 en de daaropvolgende beleidsbrieven.

7 De rechter behoudt steeds een – zij het marginaal – toezicht op ADR, bijv. voor bindend advies op grond van art. 7:904 BW, zie E. Bauw e.a., *Rechtsstatelijke waarborging van buitengerechtelijke geschilbeslechting*, Den Haag: WODC 2017, p. 58-59 en voor arbitrage via art. 1065 Rv, zie Bauw e.a. 2017, p. 128.

8 Bauw e.a. 2017, p. 138.

9 Zie nader E. Bauw, M.E. de Meijer, M. Westerveld & D.J.B. de Wolff, *Togadragers in de rechtsstaat. De juridische professie en de toegang tot het recht*, Den Haag: Boom juridisch 2019 (hierna: Bauw e.a. 2019b), p. 199 e.v.

10 EHRM 9 oktober 2012, 3845/08 (*R.P. en anderen / Verenigd Koninkrijk*), par. 63-67. Zie ook F. Fernhout, 'Griffierechten en het recht op toegang tot de rechter', *Ars Aequi* 2019, afl. 1, p. 67-74 (AA20190067).

11 EHRM 28 mei 1985, 8225/78 (*Ashingdane / Verenigd Koninkrijk*), par. 57.

12 EHRM 27 juni 2000, 30979/69 (*Frydlander / Frankrijk*), par. 43.

13 E. Mak, 'De spreekuurrechter: een nuttige innovatie?', *Ars Aequi* 2017, afl. 4, p. 294 (AA20170291). Zie ook: 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; Bauw e.a. 2019a, p. 22.

- menselijk: contact en het vinden van gehoor;
- cognitief: begrijpelijkheid van procedures en uitspraken en taalgebruik.

Voor onze *tour d'horizon* delen wij deze aspecten in in twee categorieën die wij vervolgens voor de verschillende landen op een rij zullen zetten. In de eerste categorie zitten de eerste vier van de genoemde aspecten. Het gaat om direct zichtbare en deels ook meetbare drempels voor toegang zoals kosten, bereikbaarheid, snelheid en de vereisten voor het aanbrengen van zaken. Wij spreken hierna kortheidshalve van 'drempels voor toegang'. Deze categorie bespreken we in paragraaf 3. In de tweede categorie zitten de immateriële – intermenselijke – aspecten van toegankelijkheid, zoals de begrijpelijkheid van procedures, het taalgebruik van de rechter en de wijze waarop hij of zij met partijen communiceert. Wij spreken hierna van 'rol van de rechter'. Door de 'opkomst' van maatschappelijk effectieve rechtspraak en de wens om geschilbeslechting door de rechter meer 'probleemoplossend' te doen zijn, is het gewicht van de tweede categorie toegenomen, terwijl de aspecten van de eerste categorie onverkort van belang blijven. We gaan nader in op de tweede categorie in paragraaf 4.

3 Drempels voor toegang

Een blik over de grens leert dat de rechtstelsels in Engeland en Wales¹⁴ en Duitsland waar het gaat om de hierboven bedoelde drempels voor de berechting van civiele geschillen weinig afwijken van het onze. In Engeland worden de meeste civiele geschillen in eerste aanleg behandeld door County Courts. Slechts een klein deel van de civiele zaken wordt behandeld door de Magistrates' Courts, die bestaan uit lekenrechters en zich vooral bezighouden met kleine(re) strafzaken. Civielrechtelijke bevoegdheden van de Magistrates' Courts zien met name op het familierecht en op incassoprocedures in het kader van nutsbedrijven.¹⁵ In Duitsland worden civiele zaken in eerste aanleg berecht door Amtsgerichte, verspreid over de Bundesländer. Zonder hier een uitgebreide vergelijking te kunnen maken, kan worden geconstateerd dat deze eerste-aanlegrechters niet wezenlijk verschillen van de Nederlandse kantonrechter, waar het gaat om het toegangsaspect. Interessanter in dit opzicht lijkt de vrederechter in België waarnaar ook in de hierboven genoemde politieke discussie veelvuldig wordt verwezen, in het bijzonder naar de verzoeningsprocedure bij die vrederechter. De verzoeningsproce-

dure is een gratis, op een schikking gerichte procedure voor de rechter; hier komen we op terug in paragraaf 4. In Frankrijk bestaat de vrederechter niet meer in zijn oorspronkelijke vorm en wordt die plaats nu ingevuld door de niet-rechterlijke figuur van de *conciliateur de justice*. Ook dit is interessant om nader te bezien op bruikbaarheid voor ons land. Over beide later meer.

De verzoeningsprocedure bij de vrederechter in België is een gratis, op een schikking gerichte procedure voor de rechter

Kosten

Als wij kijken naar de kosten voor toegang, dan zien wij dat de griffierechten bij de kantonrechter (voor natuurlijke personen van € 79,- tot € 476,-¹⁶) iets boven het niveau van de *small claim track* bij de County Courts (25 tot 335 pond¹⁷) en de Amtsgerichte (€ 35,- tot € 371,-¹⁸) liggen. Bovendien heeft de minister voor Rechtsbescherming recentelijk een wetsvoorstel voor internetconsultatie voorgelegd waarbij de griffierechten voor vorderingen met een klein financieel belang verder worden verlaagd.¹⁹ In België is het griffierecht bij de vrederechter € 50,- en is de verzoeningsprocedure bij de vrederechter gratis toegankelijk.²⁰ In Frankrijk is ook de *conciliateur* gratis.

Snelheid

Eenvoudige of alledaagse civiele geschillen worden in de betrokken landen – afgezien van de *conciliateur* in Frankrijk, waarover later meer – behandeld door één professionele rechter. Het procesrecht en de procedure in dit soort zaken zal in essentie niet veel verschillen. Waar het gaat om de termijn van berechting doet de Nederlandse rechtspraak niet onder voor de andere drie landen. Dit kan worden opgemaakt uit cijfers van de Raad van Europa, waaruit blijkt dat ons land met een gemiddelde doorlooptijd van 121 dagen voor de gehele eerste-aanlegrechtspraak in civiele zaken (kantonrechter en rechtbank), sterk onder het gemiddelde van de lidstaten van de Raad van Europa zit (233 dagen, met een mediaan van 192 dagen).²¹ Duitsland zit daar met 192 dagen aanzienlijk boven, terwijl voor België en Engeland in de rapporten van de Raad van Europa cijfers ontbreken. De waarde van deze cijfers is voor het onderwerp dat

14 Schotland en Noord-Ierland hebben een ander eigen rechtstelsel dat we hier buiten beschouwing laten.

15 J. Martin, *English Legal System*, Londen: Hodder Education Group 2016, p. 230-231.

16 Voor onvermogenen geldt steeds het lage tarief.

17 Civil and Family Court Fees from March 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/789201/ex50-eng.pdf.

18 Anlage 2 (zu § 34) Gerichtskostengesetz, https://dejure.org/gesetze/GKG/Anlage_2.html.

19 Consultatievoorstel Wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken, www.internetconsultatie.nl/griffierechten (laatst geraadpleegd 8 oktober 2019).

20 Wet van 14 oktober 2018 tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen (*Belgisch Staatsblad* 20 december 2018); *Bauw* e.a. 2019a, p. 59.

21 Council of Europe, CEPEJ-Report *European judicial systems – Efficiency and quality of justice*, 2018 (data 2016), te vinden via www.coe.int/en/web/cepej/special-file-publication-2018-edition-of-the-cepej-report-european-judicial-systems-efficiency-and-quality-of-justice. Zie tabel 5.8. Laatst geraadpleegd 13 oktober 2019.

wij hier behandelen overigens niet groot. Wij kunnen daaruit immers niet opmaken wat de doorlooptijd is voor de specifieke categorie waar wij het in deze bijdrage over hebben. Wel kan veilig worden geconcludeerd dat de berechting binnen redelijke termijn voor deze categorie van zaken in de vier landen niet in het geding is. Dit neemt echter niet weg dat de te verwachten duur van (ook) een (eenvoudige) civiele procedure voor partijen een reden kan zijn om hier – in combinatie met andere factoren – maar van af te zien.²²

We kunnen concluderen dat Nederland, vergeleken met onze buurlanden, vergelijkbaar is wat betreft de temporele en financiële aspecten van toegankelijkheid. In geografisch opzicht loopt de Nederlandse rechter echter uit de pas

Geografische spreiding

Nabijheid is een belangrijk aspect van toegankelijkheid. Uit vergelijkend onderzoek van Eshuis naar reisafstanden naar en schaalgrootte van gerechten in Europa blijkt dat de reisafstanden naar rechtspraaklocaties in Nederland groter zijn dan in aangrenzende landen.²³ De herziening van de gerechtelijke kaart in 2013, waardoor het aantal plaatsen waar kantonrechters zitting houden is afgenomen van 54 naar 31, heeft hier in belangrijke mate aan bijgedragen.²⁴ Eshuis stelt op basis van eerder onderzoek dat ‘natuurlijke personen minder geneigd zijn zaken voor de rechter te brengen wanneer ‘hun’ kantonlocatie is opgeheven’.²⁵ Ook blijkt dat het aantal zaken dat door natuurlijke personen wordt aangebracht, daalt wanneer een kantongerecht uit de directe omgeving verdwijnt. Dit geldt niet voor landelijk opererende rechtspersonen (veelal *repeat players*).²⁶ Natuurlijke personen hebben waar het gaat om de bereikbaarheid

van de rechtspraak wel de lasten, maar niet de lusten van de schaalvergroting onderhouden, zo lijkt het, terwijl dat voor *repeat players* minder bezwaarlijk is. Eenzelfde centralisering hebben wij niet gezien in de ons omringende landen, zoals tabel 1 laat zien.²⁷ In Frankrijk is gekozen voor administratieve samenvoeging van gerechten, maar blijven de zittingslocaties (vooralsnog) geopend. Vooralsnog, omdat critici menen dat de deur naar het sluiten van gerechten door deze hervorming wel wordt geopend.²⁸ In België zijn de vrederechters thans niet meer ingedeeld per kanton, maar per arrondissement. Een vrederechter is in principe alleen bevoegd voor zijn kanton, maar kan ook andere kantons binnen het arrondissement worden toegewezen.²⁹ Het aantal kantons is verminderd, maar nog steeds aanzienlijk: het waren er 187, het zijn er thans 162.³⁰ Daarnaast kan de vrederechter sinds 2017 zittingen houden in een voormalige zittingsplaats of een opgeheven kanton. De gemeente stelt dan kosteloos een locatie ter beschikking, de zogenaamde zitting *sous l'arbre*.³¹ Deze schaalvergroting of centralisatie heeft dus nog altijd niet geleid tot een situatie die vergelijkbaar is met de Nederlandse gerechtelijke kaart. De positie van Nederland wordt bevestigd door gegevens van de Raad van Europa. Daaruit blijkt dat in de periode 2010-2016 in de meeste landen het aantal gerechten per 100.000 inwoners is teruggebracht. In Engeland en Wales zelfs met 18%. Niettemin komen die landen uit op een cijfer (0,7) dat aanmerkelijk hoger ligt dan dat van Nederland (0,2). In België is het cijfer 2,4 en in Duitsland 1,3.³²

Op basis hiervan kunnen we concluderen dat Nederland, vergeleken met onze buurlanden, vergelijkbaar is wat betreft de temporele en financiële aspecten van toegankelijkheid. In geografisch opzicht loopt de Nederlandse rechter echter uit de pas: het verzorgingsgebied van de kantonrechter is groot wat betreft zowel oppervlak als inwoners, vergeleken met haar naburige equivalenten. Dat komt de nabijheid niet bepaald ten goede.

Land	Zittingslocaties voor eenvoudige zaken	Aantal inwoners per zittingslocatie	Oppervlak (km ²) per zittingslocatie
België	208	54.433	147
Duitsland	646	127.207	553
Engeland & Wales	235	248.431	1.032
Frankrijk	307	163.755	814
Nederland	31	551.016	1.340

Tabel 1: De schaalgrootte van zittingslocaties.

22 A. Mein & F. de Meere, *Motieven van burgers om (niet) naar de rechter te gaan* (Research memorandum 2018-3), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2018, p. 39.

23 R.J.J. Eshuis, 'De geografische inrichting van de rechtspraak', in: *Rechtspraak om de hoek*, Justitiële Verkenningen 2019-1, p. 23.

24 Zie WODC, 'Schaalgrootte rechtspraak in eerste aanleg', Factsheet 2017-4, p. 2.

25 Eshuis 2019, p. 20.

26 Eshuis 2019, p. 20.

27 Eshuis 2019, p. 11-12. We verwijzen naar dit onderzoek voor een vollediger tabel.

28 Bauw e.a. 2019a, p. 42.

29 Art. 622 Gerechtelijk Wetboek. Daartoe is bevoegd de voorzitter van de vrederechters. Zie Bauw e.a. 2019a, p. 55.

30 Wet van 25 december 2017 tot wijziging van diverse bepalingen teneinde de gerechtelijke kantons te hervormen (BS 29 december 2017); Bauw e.a. 2019a, p. 56.

31 Art. 66, §2 Gerechtelijk Wetboek; Bauw e.a. 2019a, p. 50.

32 Council of Europe, CEPEJ-Report *European judicial systems – Efficiency and quality of justice 2018* (data 2016), te vinden via www.coe.int/en/web/cepej/special-file-publication-2018-edition-of-the-cepej-report-european-judicial-systems-efficiency-and-quality-of-justice. Zie tabel 4.1 en 4.11. Laatst geraadpleegd 13 oktober 2019.

4 De rol van de rechter

Nederland

In de categorie ‘de rol van de rechter’ onderscheiden we twee aspecten: het menselijk aspect, dat ziet op het contact met de rechter en het vinden van gehoor, en een cognitief aspect. Het cognitieve aspect houdt in dat de procedures en uitspraken begrijpelijk zijn en dat de rechter eenvoudig taalgebruik toepast. Deze aspecten houden verband met de notie van procedurele rechtvaardigheid, oftewel kortgezegd, hoe partijen zich behandeld voelen en de eerlijkheid van de procedure ervaren. Daarbij is van belang dat partijen gehoord worden en zich gehoord voelen.³³

Hoewel ongeveer 70% van de bevolking de rechtspraak een rapportcijfer van 6 of hoger geeft voor vertrouwen (het hoogst van alle instituties), is bij de overige 30% het vertrouwen erg laag. Het gaat daarbij voornamelijk om laagopgeleiden en maatschappelijk kwetsbaren

Ondanks kritiek in de literatuur en in het bekende HiiL-rapport,³⁴ lijkt de Nederlandse civiele rechter op dit punt prima te scoren. Zowel in de Geschilbeslechtingdelta 2014 als in het klantwaarderingsonderzoek van de rechtspraak (2017) is het tevredenheidsniveau hoog. In de Geschilbeslechtingdelta werden partijen bevraagd op aspecten van procedurele rechtvaardigheid en werd gevraagd naar hun waardering op een vijfpuntsschaal (1 is zeer ontevreden, 5 is zeer tevreden). Partijen voelden zich goed begrepen (3,8), hadden genoeg gelegenheid tot inbreng (3,8) en konden het verloop van de zittingen goed volgen (4,1).³⁵ In het klantwaarderingsonderzoek was 80 procent van de respondenten tevreden of zeer tevreden over kantonzaken.³⁶ Deze cijfers laten echter niet zien welke zaken *niet* bij de rechter worden aangebracht omdat partijen het niet aandurven omdat zij er op voorhand geen vertrouwen in hebben. Het zal dan primair gaan om partijen die behoren tot een groep die sowieso weinig vertrouwen heeft in de overheidsinstituties. Uit onderzoek van het SCP blijkt dat, hoewel ongeveer 70% van de bevolking de rechtspraak een rapportcijfer van

6 of hoger geeft voor vertrouwen (het hoogst van alle instituties), bij de overige 30% het vertrouwen erg laag is. Het gaat daarbij voornamelijk om laagopgeleiden en maatschappelijk kwetsbaren.³⁷ Putters en Van Noije wijzen op de risico's voor de rechtsstaat van deze situatie: ‘bij te hoge drempels voor deze groepen komt de ondergrens van de rechtsstaat in gevaar, waarmee “contractbreuk” dreigt ten aanzien van het sociaal contract’.³⁸ Het is de vraag of het huidige rechtspraakaanbod ook deze groepen, waar het vertrouwen in de instituties minder groot is, weet te bereiken. Met het oog hierop is het interessant België en Frankrijk nader te bekijken. Deze landen kennen namelijk beide een figuur die bekend staat als nabijheidsrechter: de vrederechter respectievelijk *juge d'instance*. Kan deze figuur de kloof tot de zojuist bedoelde groepen dichten? Op basis van een recent onderzoek waaraan de auteurs dezes beiden deelnamen, kunnen wij hier het navolgende over opmerken.³⁹

Historische achtergrond van de vrederechter

De vrederechter is ontstaan tijdens de Franse revolutie en komt voort uit het verlichtingsideaal. De rechter moest niet langer een ‘heerlijke magistraat’ zijn, maar een *citoyen parmi les citoyens*, een burger onder de burgers.⁴⁰ Een belangrijke taak was de verzoening. In de negentiende eeuw stond in Frankrijk en België een rechtsgang in burgerlijke zaken pas open nadat eerst een verzoeningspoging was gedaan.⁴¹ Deze bemiddelende rol is wellicht gebaseerd op het Leidse College van de Vredemakers uit de tijd van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden.⁴²

De vrederechter in België

De huidige Belgische vrederechter staat nog steeds dicht bij de historische vrederechter. Hij is de ‘nabijheidsrechter’ bij uitstek en staat dicht bij de rechtszoekende.⁴³ De vrederechter heeft een territoriale bevoegdheid over een kanton. Zo'n kanton is niet groot: België kent 162 kantons.⁴⁴ De materiële bevoegdheid van de vrederechter strekt uit over in de eerste plaats alle vorderingen met een beloop van ten hoogste € 5.000,-. Daarnaast heeft hij een bijzondere bevoegdheid voor een aantal onderwerpen ongeacht het bedrag. Het gaat dan om een aantal min of meer ‘alledaagse’ onderwerpen, zoals huur van onroerend goed, appartementsrechten, erfdienstbaarheden en de levering van nutsvoorzieningen.⁴⁵

In België bestaat de mogelijkheid voor één partij of beide partijen gezamenlijk om een geschil ter verzoening aan de rechter voor te

33 B.C.J. van Velthoven, ‘Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland’, *RMThemis* 2011, afl. 1, p. 8.

34 M. Barendrecht, K. van Beek & S. Muller, *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtstaat er voor de burger?*, Den Haag: HiiL Innovating Justice 2017.

35 M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarrhuis, *Geschilbeslechtingdelta 2014. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers 2015, p. 170 en 171, figuur 6.11.

36 Klantwaardering Rechtspraak 2017, landelijk rapport, 20 november 2017, p. 20.

37 Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2019, 2e kwartaal, Sociaal Cultureel Planbureau 2019, p. 11; K. Putters, *Land tussen hoop en vrees: over het politiek en maatschappelijk vertrouwen van Nederlanders*, Drees-lezing, 17 november 2016; zie ook: Mein & De Meere 2018, p. 24 en 39.

38 K. Putters & L. van Noije, ‘Hoeveel ongelijkheid kan een democratische rechtsstaat verdragen?’, *NJB* 2018/62, p. 98.

39 Bauw e.a. 2019a.

40 K. Roththier (red.), *De Vrederechter; Tot Uw Dienst*, Brugge: Die Keure 2018, p. 15; zie ook: Bauw e.a. 2019a, p. 46.

41 Roththier e.a. 2018, p. 17.

42 E.K.E. von Bóné, ‘De vrederechter in historisch perspectief’, in: *Rechtspraak om de hoek* (themanummer van *Justitiële verkenningen* 2019, afl. 1), p. 27.

43 Vgl. de functiebeschrijving vrederechter opgesteld door de Hoge Raad voor de Justitie, zie ook: Bauw e.a. 2019a, p. 49.

44 Gebiedsomschrijving en zetel van hoven en rechtbanken, bijvoegsel bij het Gerechtelijk Wetboek, www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1967101007&table_name=wet (laatst geraadpleegd 20 augustus 2019). Zie ook: Bauw e.a. 2019a, p. 48.

45 Art. 590-600 Gerechtelijk Wetboek. Zie ook: Bauw e.a. 2019a, p. 53.

leggen die in de eerste aanleg bevoegd is over dat geschil te oordelen.⁴⁶ Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk vrijwel uitsluitend gebruikgemaakt bij de vrederechter. In dat geval zal de vrederechter bemiddelen om partijen te verzoenen en tot een vaststellings-overeenkomst te laten komen.

Voor de bevoegdheid voor een verzoeningsprocedure zijn de reguliere bevoegdheidsregels leidend. De verzoeningsprocedure is een informele procedure:⁴⁷ een verzoek tot een verzoeningspoging kan mondeling worden gedaan, waarna de griffier van het betreffende gerecht de wederpartij zal oproepen.⁴⁸ De enige procedureregeling die verder gegeven wordt, is dat een proces-verbaal opgemaakt wordt.⁴⁹ De verzoeningsprocedure is gratis.⁵⁰ Het bestaan van een verzoeningsprocedure als bijzondere rechtsingang neemt overigens niet weg dat ook in een procedure op tegenspraak (een procedure met eiser(s) en gedaagde(n)) de rechter de taak heeft om een minnelijke regeling te bevorderen.⁵¹

Hoewel de bevoegdheid formeel wordt afgeleid uit de bevoegdheid voor zaken op tegenspraak in eerste aanleg, hanteert de vrederechter de facto een ‘algemene verzoeningsbevoegdheid’.⁵² Dit betekent dat ook wanneer partijen zich wenden tot de vrederechter met een verzoeningsverzoek in een zaak waarin de vrederechter niet bevoegd zou zijn, hij toch een verzoeningsprocedure zal starten.⁵³ Dat gaat soms zelfs zo ver dat de rechter toch een verzoeningspoging doet wanneer een van de partijen een beroep doet op de onbevoegdheid van de vrederechter. Dit doet hij dan ‘met akkoord van partijen en onder voorbehoud’.⁵⁴

De vrederechter lijkt in België een belangrijke rol te spelen om laagopgeleiden en maatschappelijk kwetsbaren binnen boord van samenleving en rechtsstaat te houden

De procedure is met recht laagdrempelig. Zoals gezegd zijn de gerechtskosten laag en bij de verzoeningsprocedure zelfs gratis. Een advocaat is niet nodig, ook niet bij de procedure ten gronde.⁵⁵ De doorlooptijden van de procedure op tegenspraak zijn laag en de beide typen procedures zijn informeel. Zozeer zelfs dat het procesrecht niet altijd strikt wordt gevolgd.⁵⁶ Uit een vergelijking tussen

de Belgische vrederechter en de Nederlandse kantonrechter in ons onderzoek komt naar voren dat de vrederechter pragmatischer, informeler en oplossingsgerichter te werk gaat dan de kantonrechter. Dit maakt de drempel voor de groep die hierboven werd aangeduid als ‘laagopgeleiden en maatschappelijk kwetsbaren’ lager en de vrederechter lijkt in België een belangrijke rol te spelen om deze groep binnen boord van samenleving en rechtsstaat te houden.

Frankrijk

In Frankrijk is de vrederechter, de *juge de paix*, inmiddels opgevolgd door de *juge d'instance*. Vanaf 1 januari 2020 zal deze worden ondergebracht bij een *tribunal judiciaire*.⁵⁷ De *juge d'instance* is bevoegd om te oordelen over civiele vorderingen met een beloop tot € 4.000,-.⁵⁸ Frankrijk kent niet als België een rechterlijke verzoeningsprocedure. De conciliatie/verzoeningstaak is van de rechter verschoven naar een andere figuur. De bemiddeling/verzoening vindt plaats door een aparte functionaris, de *conciliateur de justice*.⁵⁹ Dit is geen professionele rechter, maar een vrijwilliger met minstens drie jaar relevante, juridische ervaring, die een vergoeding voor secretariële ondersteuning krijgt.⁶⁰ De *conciliateur* wordt benoemd door de president van het *cour d'appel* en is verplicht training te volgen, zowel na de benoeming als in het kader van permanente educatie.⁶¹

Partijen kunnen zich voorafgaand aan de zitting tot de *conciliateur* wenden. Het is ook mogelijk dat de rechter partijen tijdens een schorsing de gelegenheid geeft om een verzoeningspoging bij de *conciliateur* te doen. Daarmee doet de werkwijze van de *conciliateur* sterk denken aan de piketmediation die in ons land op het gebied van het familierecht bestaat. Piketmediation is een vorm van mediation naast rechtspraak, waarbij een mediator in het gerechtshuis aanwezig is om partijen ter plaatse te ondersteunen bij hun schikkingsonderhandelingen. Het wordt dan ook wel mediation in de vorm van een ‘pressure-cooker’ genoemd.⁶² Piketmediation kent verschillende vormen en kan bijvoorbeeld plaatsvinden voorafgaand aan de zitting of tijdens de schorsing. Ook is het mogelijk dat de mediator in de zittingszaal aanwezig is. Zoals gezegd, wordt piketmediation vooralsnog vooral in het familierecht aangeboden.⁶³ Wij stellen voor om deze werkwijze, in navolging van Frankrijk, ook uit te rollen naar andere civiele zaken, bijvoorbeeld burengeschillen.

46 Art. 731 Gerechtelijk Wetboek.

47 Rotthier e.a. 2018, p. 37; Bauw e.a. 2019a, p. 70.

48 Art. 732 Gerechtelijk Wetboek.

49 Art. 733 Gerechtelijk Wetboek. Zie voor een beschrijving van de procedure ten gronde de brochure van de Federale Overheidsdienst Justitie, *De vrederechter: de rechter die dicht bij de burger staat*, opgenomen als bijlage 6 bij Bauw e.a. 2019a (p. 161 e.v.). Voor een beschrijving van de verzoeningsprocedure de brochure van de Federale Overheidsdienst Justitie, *De verzoening of minnelijke schikking*, opgenomen als bijlage 8 bij Bauw e.a. 2019a (p. 171 e.v.).

50 Rotthier e.a. 2018, p. 36.

51 Art. 730/1 Gerechtelijk Wetboek.

52 Bauw e.a. 2019a, p. 73.

53 Bauw e.a. 2019a, p. 73.

54 Bauw e.a. 2019a, p. 74.

55 Rotthier e.a. 2018, p. 17; Bauw e.a. 2019a, p. 47.

56 Bauw e.a. 2019a, p. 68.

57 Bauw e.a. 2019a, p. 44.

58 Art. L331-2 van de Code de l'organisation judiciaire (créé par Loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance); Bauw e.a. 2019a, p. 35.

59 Décret n° 78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice; Décret n° 96-1091 du 13 décembre 1996 modifiant le décret n° 78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs.

60 Décret n° 78-381 (geconsolideerde versie), art. 1.

61 Décret n° 78-381 (geconsolideerde versie), art. 2, 3 en 3-1.

62 M.V. Antokolskaia e.a., *Evaluatie pilot preventie vechtscheidingen en pilot regierechter echtscheidingen* (Research Memoranda 2017-3), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2017, p. 42.

63 E. de Jong & D. Brouwer (onder begeleiding van L. Coenraad & M. Antokolskaia), *Rapport Landelijke Evaluatie Piketmediation*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2018.

De auteurs zouden wensen dat de politieke aandacht voor toegankelijkheid in combinatie met het elan dat momenteel binnen de rechtspraak bestaat om de maatschappelijke effectiviteit van de rechtspraak te verbeteren zal leiden tot voor burgers merkbare actie

5 Conclusie

In Nederland bestaat een wens bij de politiek en de rechtspraak om laagdrempelige rechtspraak aan te bieden. Uit onze korte verkenning komt een aantal ideeën naar voren om hieraan tegemoet te komen.

In de eerste plaats valt op dat Nederland in negatieve zin uit de pas loopt als het gaat om de geografische nabijheid van de kantonrechter. Meer zittingslocaties en zittingslocaties dichterbij de burger zouden voor de hand liggen, maar daarnaast kan ook de Belgische mogelijkheid van zittingen *sous l'arbre* hier een bron van inspiratie zijn. Wellicht kunnen kantonrechters periodiek zitting houden in locaties buiten de reguliere rechtbank. Daar worden dan de zaken afgehandeld die zich daar naar hun aard voor lenen, bijvoorbeeld burencollicten of huurgeschillen. Dit ziet op het aspect dat wij eerder 'drempels voor toegang' hebben genoemd.

Om de rechtspraak ten aanzien van de tweede categorie, de rol van de rechter, toegankelijker te maken, zouden we met name naar België kunnen kijken. Zo zou de Belgische verzoeningsprocedure zich lenen voor toepassing bij de Nederlandse kantonrechter. Partijen zouden dan op gezamenlijk of eenzijdig verzoek een procedure kunnen inleiden bij de kantonrechter, op basis waarvan de kantonrechter een schikking zal beproeven. Dit verzoek moet eenvoudig van vorm zijn, bijvoorbeeld op basis van een kort en eenvoudig formulier.⁶⁴ Wij stellen voor dat het proces-verbaal van de verzoeningszitting, als geen schikking wordt bereikt, ook kan dienen als procesinleiding voor een 'gewone' procedure ten gronde.⁶⁵

Een andere variant is gebaseerd op de Franse *conciliateur de justice*. In Nederland kennen wij een uitgebreid aanbod aan mediators die eenzelfde rol kunnen vervullen als de *conciliateur* en ook de rechter kan partijen naar een mediator verwijzen. Vooral in familiezaken wordt ook piketmediation aangeboden. Het valt niet in te zien waarom een dergelijke vorm van 'conciliatie' niet ook in vorderingsprocedures kan worden ingezet, bijvoorbeeld bij burengeschillen.

De auteurs zouden wensen dat de politieke aandacht voor toegankelijkheid niet vluchtig blijkt te zijn en dat dit in combinatie met het elan dat momenteel binnen de rechtspraak bestaat om de maatschappelijke effectiviteit van de rechtspraak te verbeteren zal leiden tot voor burgers merkbare actie. Het ijzer is heet en het is tijd om te smeden.

⁶⁴ Zie hierover bijv. het formulier van de Rotterdamse regelrechter, E.K.E. von Bóné, 'De Rotterdamse Regelrechter in actie', *Ars Aequi* 2019, p. 402 (AA20190399).

⁶⁵ Bauw e.a. 2019a, p. 102-103.