

De nabijheidsrechter en maatschappelijk effectieve rechtspraak

*Eddy Bauw, Stefaan Voet, Emanuel van Dongen,
Jim van Mourik en Marc Simon Thomas**

1 Inleiding

Aan innovatie in de civiele rechtspleging zijn al verschillende bijdragen in dit tijdschrift gewijd.¹ Innovatie staat hoog op de politieke agenda en centraal in het Jaarplan van de Rechtspraak 2019² als onderdeel van de doelstelling om de rechtspleging ‘maatschappelijk effectiever’ te maken. Er is en wordt nog steeds volop geëxperimenteerd met pilots die bedoeld zijn om aan deze doelstelling op verschillende rechtsgebieden en in verschillende soorten zaken concrete invulling te geven. Denk in dit verband aan de schuldenrechter, de spreekuurrechter, de wijkrechter, de regelrechter enzovoort.³ De doelstelling heeft de steun van de Minister voor Rechtsbescherming. Om de realisatie ervan te ondersteunen heeft hij in juli 2019 een wetsvoorstel voor een Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging bij de Tweede Kamer ingediend.⁴

Een van de dimensies van maatschappelijk effectieve rechtspraak is verwoord in een motie uit 2016 van het Tweede Kamerlid Segers, waarin wordt opgeroepen tot onderzoek naar de haalbaarheid, (maatschappelijke) kosten en baten en inpasbaarheid in de reguliere rechtspraak van een vrederechter naar (kort gezegd) Frans en Belgisch model.⁵ In het najaar van 2018 werd het onderzoek door het WODC uitbesteed en vlak voor de zomer in 2019 werd het door onderzoekers van het Moutaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht en de Katholieke Universiteit Leuven opgeleverd in de vorm van het rapport *Naar een nabijheidsrechter? Een onderzoek naar de inpasbaarheid van de vrederechter*.

*in België en Frankrijk en in het Nederlandse rechtsbestel.*⁶ In dit artikel geven wij een beknopte uiteenzetting van het onderzoek en de uitkomsten.

In paragraaf 2 gaan wij in op de centrale onderzoeksvraag, de relatie met maatschappelijk effectieve rechtspraak en de opzet en aanpak van het onderzoek. In paragraaf 3 schetsen wij kort een beeld van het functioneren van de vrederechter in Frankrijk en België, waarna wij in paragraaf 4 een vergelijking maken tussen de vrederechter en de kantonrechter. Vervolgens gaan wij in op de vraag of inpassing van de vrederechter wenselijk zou zijn (par. 5), en op de kosten en baten van een dergelijke inpassing (par. 6). Wij ronden in paragraaf 7 af met enkele conclusies.

2 Relatie met maatschappelijk effectieve rechtspraak – opzet en aanpak van het onderzoek

Met maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER) wordt

‘beoogd de rechtspraak beter aan te (laten) sluiten op de groeiende maatschappelijke behoefte aan een effectievere en meer oplossingsgerichte behandeling van conflicten. In sommige gevallen kan het sneller en eenvoudiger, in andere gevallen is een integrale, samenhangende behandeling van diverse problemen rondom een persoon of gezin nodig.’⁷

Zo staat het in de brief van de Minister van Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer waarin hij zijn steun uitspreekt voor deze doelstelling in de Agenda van de Rechtspraak. Voor de kritische lezer bevat deze ‘definitie’ van MER verschillende impliciete veronderstellingen waarvan het niet aanstonds duidelijk is waarop zij berusten. Welk empirisch ‘bewijs’ is er voor de veronderstellingen dat er een ‘groeiende behoefte is aan een effectievere en meer oplossingsgerichte behandeling van conflicten’ en dat in deze behoefte door de rechtspraak en niet door alternatieve mechanismen (als geschillencommissies of mediators) zou moeten worden voorzien? Wij zien der-

* Prof. dr. E. Bauw is hoogleraar Privaatrecht en Rechtspleging aan de Universiteit Utrecht. Prof. dr. S. Voet is hoofddocent aan de KU Leuven en de UHasselt. Mr. dr. E.G.D. van Dongen is universitair docent aan de Universiteit Utrecht. Mr. J. van Mourik is promovendus aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Mr. dr. M. Simon Thomas is universitair docent aan de Universiteit Utrecht.

1. O.a. K. van der Kraats, ‘Experimenten in de civiele rechtspraak: over integrale kwaliteit en management van verwachtingen’, *TCR* 2019, p. 111-116.
2. Zie www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/jaarplan-van-de-Rechtspraak-2019.pdf, laatst geraadpleegd op 4 november 2019.
3. Een overzicht van de projecten is te vinden op: www.rechtspraak.nl/Themas/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak, laatst geraadpleegd op 4 november 2019.
4. *Kamerstukken II* 2018/19, 35263, nr. 1-3.
5. *Kamerstukken II* 2016/17, 34550 VI, nr. 65.

6. 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* (Montaignereeks 13), Den Haag: Boom juridisch 2019.
7. *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 476.

gelijke veronderstellingen vaker, bijvoorbeeld in het veelbesproken HiiL-rapport *Menselijk en rechtvaardig: is de rechtsstaat er voor de burger?*⁸ Daarin staan nogal wat zwaar aangezette stellingen over het functioneren van de rechtspraak, hoe de burger daarover denkt en wat de burger van de rechtspraak verlangt, terwijl de onderbouwing te wensen overlaat, zoals Vranken en Snel in hun scherpe analyse van het rapport hebben laten zien.⁹

Ook wij zijn in ons onderzoek aangelopen tegen het gebrek aan empirisch onderzoek naar de behoeften van burgers in relatie tot civiele geschilbeslechting. De onderzoeksvraag en de beperkingen aan het onderzoek in tijd en budget lieten niet toe om dit hiaat in te vullen. Wij zijn daarom uitgegaan van de zojuist omschreven veronderstelde behoefte. Niettemin vinden wij het van belang om, voordat wij dit onderzoek beschrijven, dit gemis te noemen en een lans te breken voor nader onderzoek naar deze behoefte, nu deze zo centraal staat in de MER-doelstelling.

In de motie Segers,¹⁰ die de aanzet is geweest voor het onderzoek, ligt de verwachting besloten dat Nederland zich zou kunnen spiegelen aan de vrederechter, zoals deze van oudsher in Frankrijk en België bestaat. Ook voor de opzet van de hierboven genoemde pilots die binnen de rechtspraak plaatsvinden, heeft de vrederechter model gestaan. Voldoende reden dus om de vrederechter in beide landen onder de loep te nemen. Centraal in het onderzoek stond hoe de vrederechter in beide landen functioneert, of hij zou kunnen worden ingepast in het Nederlandse rechtsbestel, en wat de kosten en baten daarvan zouden zijn. Het was daarnaast van belang om zicht te krijgen op wat er in ons land gebeurt in de diverse experimenten met vormen van toegankelijke en laagdrempelige rechtspraak. Het was daarbij nadrukkelijk niet de bedoeling om deze experimenten te evalueren. Een aantal experimenten loopt nog en de evaluatie daarvan zal in separaat onderzoek in 2020 worden afgerond.

Voor ons onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van deskresearch, interviews met betrokkenen en expertmeetings. Waar het gaat om het rechtsvergelijkende deel is op basis hiervan in de eerste plaats de ontwikkeling van het instituut vrederechter in Frankrijk en België in kaart gebracht.

3 De vrederechter in Frankrijk en België

De vrederechter is in Frankrijk ontstaan in 1790 als een innovatie van de rechtspraak, een product van het verlichtingsideaal en het 'vrijheid, gelijkheid en broederschap'-gedachtegoed van de Franse Revolutie. De rechter moest niet langer een 'heerlijke magistraat' zijn, maar een rechter die dicht bij de procederende partijen zou staan, die eenvoudig, verzoenend en

billijk (plaatselijke) conflicten oploste.¹¹ De (verplichte) verzoeningspoging (conciliatie) was erg belangrijk.¹² De vrederechter had enerzijds een rechterlijke rol (de bevoegdheid en taak om een beslissing te nemen) en anderzijds een bemiddelende/verzoenende rol. De *juge de paix* was een (juridisch ongediplomeerde) figuur die in de overwegend rurale samenleving van die tijd een belangrijke lokale positie innam. Door ontwikkelingen als verstedelijking, professionalisering (het werden 'echte' rechters), uitbreiding van bevoegdheden en het vergroten van de rechtsgebieden (kantons) werd in Frankrijk geleidelijk, zowel geografisch als sociaal, de afstand tussen vrederechter en rechtzoekenden groter. De vrederechter kwam dichterbij de gewone magistratuur te staan. Bij verschillende hervormingen van de rechtspraak in Frankrijk vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw werd – wij vatten het (te) kort samen – de *juge de paix* vervangen door achtereenvolgens de *juge d'instance* (in 1958) en de *juge de proximité* (2003). De *juge de proximité* werd in 2017 afgeschaft. Zijn taken werden overgenomen door de *juge d'instance*. Ook werd de verzoening als aparte procedure¹³ bij de rechter weggehaald. Voor dat laatste werd de *conciliateur de justice* in het leven geroepen, een vrijwilliger met minstens drie jaar relevante juridische ervaring. Vanaf 1 januari 2020 is de situatie weer gewijzigd, in die zin dat de *juge d'instance* is geïntegreerd in de *tribunaux d'instance*. Dit is vergelijkbaar met de integratie van de kantongerechten in de rechtbanken in Nederland in 2002. De *conciliateur* is gehandhaafd. 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.¹⁴

Uit dit deel van het onderzoek blijkt, samengevat, dat na alle hervormingen de 'vrederechter' in Frankrijk veel van zijn oorspronkelijke karakter heeft verloren en niet veel verschilt van onze kantonrechter. Bovendien is de situatie begin 2020 weer veranderd. De conclusie is dat in Frankrijk naar de huidige stand van zaken geen 'vrederechter' bestaat die model kan staan voor inpassing in het Nederlandse rechtsbestel.

Daarmee contrasteert de situatie in Frankrijk met die in België, waar de vrederechter dichterbij de historische vrede-

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

9. J. Vranken & M. Snel, 'De civiele rechter in Nederland op de schopstoel', *NJB* 2019/687.

10. *Kamerstukken II* 2016/17, 34550 VI, nr. 65. Daarin werd opgeroepen tot 'onderzoek naar de haalbaarheid van rechtspraak (...) in de nabijheid van burgers, die (...) laagdrempelig is en bijdraagt aan het effectief en duurzaam oplossen van juridische en maatschappelijke geschillen'.

11. Ph. Delaigue, 'Une justice de proximité: création et installation des juges de paix (1790-1804)', *Histoire de la justice* (8/9) 1995-1996, p. 46; J.-P. Goffinon, 'Les antécédents Anglais et la naissance de la Justice de Paix Française', in: G. Martyn (red.), *Scènes uit de geschiedenis van het Vredegerecht. Verslagboek van de eerste dag van het internationaal colloquium 'De Vrederechter in Europa'*, Gent/Rotterdam/Brugge: die Keure 2011, p. 49.

12. Ook in het negentiende-eeuwse België stond een rechtsgang in burgerlijke zaken pas open nadat eerst een verzoeningspoging was gedaan, zie K. Rothier e.a., *De vrederechter 'Tot uw dienst'*, Brugge: die Keure 2018, p. 17.

13. De rechter kon uiteraard wel nog steeds proberen partijen tot een schikking te bewegen.

14. Piketmediation is een vorm van mediation naast rechtspraak, waarbij een mediator in het gerechtshof aanwezig is om partijen ter plaatse te ondersteunen bij hun schikkingsonderhandelingen. Zie nader Bauw e.a. 2019, par. 4.3.3, onder het kopje 'Rechtspraak en mediation'.

rechter staat en er een levendige praktijk bestaat. Evenals in Frankrijk heeft in België de vrederechter een lange geschiedenis en is het infrastructurele kader rondom de vrederechter en diens bevoegdheden in de loop der decennia meermaals gewijzigd. Anders dan in Frankrijk is de essentie van de vrederechter als instituut evenwel overeind gebleven en over het bestaan en het nut ervan bestaat geen of weinig discussie. Bij de meest recente gerechtelijke hervormingen in 2013-2014 is ervan afgezien om de vrederechter te integreren in de rechtbanken van eerste aanleg, zoals in Frankrijk is gebeurd, en in Nederland bij de kantonrechter. De hervormingen hebben de ruime mate van autonomie van de vrederechter in zijn rechtsprekende functie bevestigd. Wel maakt de vrederechter – anders dan daarvoor – beheersmatig deel uit van een grootschaliger geheel (een korps), wat betekent dat hij een korpschef (voorzitter van vrede- en politierechters) boven zich heeft. Daarmee zou de vroeger wel gesignaleerde ‘eilandmentaliteit’ tot het verleden zijn gaan behoren. Het gegeven dat de vrederechter sinds enkele jaren deel uitmaakt van een groter geheel wordt grotendeels als positief ervaren.

De vrederechter was en is in België de ‘nabijheidsrechter’ bij uitstek, de rechter die het dichtst bij de burger staat en laagdrempelig en toegankelijk is. Wel is het concept ‘nabijheid’ in de loop der tijd geëvolueerd. Hoewel er momenteel 162 kantons zijn op een totaal van 11,4 miljoen inwoners – een groot verschil met de 31 zittingsplaatsen voor kantonzaken voor 17 miljoen inwoners in Nederland –, is dat aantal lager dan voorheen. Het is de bedoeling dat dit wordt gecompenseerd door de in 2017 gecreëerde mogelijkheid om zitting *sous l’arbre* te houden, dat wil zeggen op andere dan rechtspraaklocaties, die door een gemeente kosteloos ter beschikking worden gesteld. De ervaringen daarmee zijn nog beperkt. Daarnaast wordt gewerkt aan verbetering van de digitale toegankelijkheid en wordt meer aandacht besteed aan andere (kwaliteits)aspecten van de omgang met burgers, zoals klantvriendelijkheid, servicegerichtheid en begripbaarheid.

Verder is bij de hervorming het takenpakket van de vrederechter beperkt, onder meer om de werklast beheersbaar te houden. Enerzijds is de vrederechter bevoegd voor financieel laagdrempelige vorderingen (van minder dan € 5000). Anderzijds is hij bevoegd voor kwesties die het dagelijkse leven van elke burger raken, zoals huurgeschillen, burengeschillen, geschillen met nutsbedrijven enzovoort. Daarnaast is de vrederechter ‘beschermrechter’ voor burgers aan wie een rechterlijke beschermingsmaatregel (‘voorlopig bewind’) is opgelegd.

De Belgische vrederechter heeft als verzoeningsrechter (zie over de verzoeningsprocedure nader hierna) en rechter ten gronde een eigen profiel. Dat blijkt onder meer uit het functieprofiel dat door de Hoge Raad voor de Justitie bij benoemingen wordt gebruikt.¹⁵ Daarin wordt de vrederechter omschreven als ‘buurtrechter’, die een ‘laagdrempelige eerstelijnspositie’ binnen de rechterlijke organisatie inneemt. Hij heeft ‘vooral de opdracht om de partijen trachten te verzoenen, ten-

einde een oplossing tussen de partijen te bewerkstelligen of te bewaren’.

Volgens het ‘functieprofiel’ moet de Belgische vrederechter empathisch, communicatief, interactief en oplossingsgericht zijn.¹⁶ Wij hebben binnen de beperkingen van ons onderzoek niet kunnen onderzoeken of al deze eigenschappen (altijd en in alle gevallen) uit de verf komen. De vrederechter is lokaal sterk verankerd en zetelt soms jaren (in bepaalde gevallen zijn volledige professionele loopbaan) in hetzelfde kanton. Hij is ‘vergroeid’ met zijn territorium. De keerzijde hiervan is het risico van het ontstaan van de eerdergenoemde ‘eilandmentaliteit’. Uit de interviews en expertmeetings met vrederechters en andere betrokken professionals blijkt deze door de in 2017 veranderde beheersstructuur te zijn afgenomen.

Partijen verschijnen voor de vrederechter heel vaak in persoon zonder juridische bijstand. De gemiddelde doorlooptijd van een zaak op tegenspraak is vier tot zes maanden. De griffierechten zijn beperkt (€ 50). Verzoeningsprocedures zijn gratis. In zaken op tegenspraak bij de Belgische vrederechter is het procesrecht zoals dat geldt voor andere eerstelijnsrechters van toepassing. Er zijn geen bijzondere en/of afwijkende procedureregels. In de praktijk worden deze regels wel veel soepeler en informeler toegepast. Uit de interviews en de expertmeeting kwam naar voren dat vrederechters het procesrecht soms als een hindernis zien om tot een ‘maatschappelijk effectief’ resultaat te komen en daarom een aantal regels in sommige gevallen niet toepassen of creatief omzeilen. Er werd door hen gepleit voor een apart procesrecht, dat de inrichting van het proces meer aan de inschatting en het oordeel van de vrederechter zou overlaten.

De verzoeningsprocedure, die op alle eerstelijnsrechters van toepassing is, wordt het meest aangewend bij de Belgische vrederechter. In een beperkt aantal gevallen (bijvoorbeeld landpacht voor de vrederechter) is de verzoeningsprocedure verplicht, alvorens de ‘gewone’ procedure in eerste aanleg een aanvang kan nemen. De procedure is kosteloos en informeel en kan door de verzoeker of gezamenlijk door partijen worden ingeleid bij een eenvoudig (vormvrij, ook mondeling) verzoek. De wederpartij wordt vervolgens bij gewone brief opgeroepen door de griffie. Indien een schikking tot stand komt, worden de bewoordingen ervan opgetekend in een proces-verbaal dat een uitvoerbare titel oplevert. Hoewel de verzoeningsprocedure breed kan worden toegepast in eerste-aanlegzaken, wordt zij vooral aangewend bij de vrederechter, waarmee zij ook in het Nederlandse debat steeds wordt geassocieerd. De meeste partijen zijn niet vertegenwoordigd door een advocaat, maar verschijnen in persoon. In de verzoeningsprocedure worden de bestaande procedureregels flexibel toegepast (bijvoorbeeld op het vlak van bevoegdheid en zittingen in openbare terechtzitting). Er wordt ook flexibel omgegaan met de dubbele rol van de vrederechter als verzoeningsrechter en rechter ten gronde. De vrederechter blijft zijn bemiddelende rol ook spelen in de

15. Zie www.csj.be/sites/default/files/press_publications/o0018b.pdf, laatst geraadpleegd op 4 november 2019.

16. Bauw e.a. 2019, par. 3.2.2, onder het kopje ‘Benaming’.

opvolgende procedure ten gronde, als de verzoeningsprocedure niet tot verzoening heeft geleid.¹⁷

Met dit alles en met hun inhoudelijke benadering van de zaken geven Belgische vrederechters naar hun eigen inschatting invulling aan wat in Nederland als maatschappelijk effectieve rechtspraak wordt aangeduid. Zij koppelen het vervullen van deze rol in belangrijke mate aan de sterke lokale verankering, waardoor zij deel uitmaken van het bredere maatschappelijke netwerk ter plaatse. Zij kennen de problemen, de taal en de mensen en zijn in staat niet alleen tot juridische, maar ook tot praktische en pragmatische oplossingen te komen. De manier van communiceren en het pragmatisme van de vrederechter sluiten meer aan op de belevingswereld van de partijen dan andere vormen van rechtspraak. Hoewel het beeld van de praktijk van de vrederechter dat hier wordt geschetst, overeenkomt met het beeld in de literatuur en in de media, moet worden opgemerkt dat wij dit binnen de beperkingen van ons onderzoek niet in den brede hebben kunnen verifiëren.

4 Vrederechter en kantonrechter

De vraag die in ons onderzoek voorlag, was die naar de inpasbaarheid van de vrederechter in het Nederlandse rechtsbestel en de kosten en baten daarvan. Wij hebben deze vraag zo opgevat, dat inpassing niet per se inhoudt dat de figuur van de vrederechter als zodanig zou moeten worden geïncorporeerd in het Nederlandse rechtsbestel. De aanleiding voor dit onderzoek is immers niet gelegen in de wens om de vrederechter als zodanig te introduceren, maar om de (mogelijk) uit het onderzoek naar voren komende 'sterke punten' van deze figuur ook aan Nederlandse rechtzoekenden beschikbaar te stellen, waar deze momenteel ontbreken. Bovendien zou het niet realistisch zijn om te verwachten dat de vrederechter, zonder de historische achtergrond en de sinds lang bestaande sociale inbedding, hier te lande tot dezelfde resultaten zou leiden. In het onderzoek hebben wij daarom voor een benadering gekozen die aansluit bij de bestaande situatie in Nederland. Daartoe hebben wij, zoals gezegd, in de eerste plaats in kaart gebracht welke experimenten plaatsvinden met nieuwe vormen van laagdrempelige en toegankelijke rechtspraak.

Van de lange reeks experimenten die in het kader van MER lopen, zijn er drie pilots die in het bijzonder onder deze noemer kunnen worden geplaatst: de Spreekuurrechter bij de rechtbank Noord-Nederland, de Wijkrechter bij de rechtbank Den Haag en de Regelrechter bij de rechtbank Rotterdam. De Spreekuurrechter-pilot is begin 2019 geëvalueerd¹⁸ en de twee andere pilots worden nog geëvalueerd. Hoewel wij daarop niet vooruit willen lopen, kan wel al worden geconstateerd dat deze pilots erg lijken op de procedure bij de Belgische vrederechter, in het bijzonder op de verzoeningsprocedure. Niet alleen de procedure vertoont daarmee grote gelijkenis, dat

geldt ook voor het profiel van de rechter die deze zaken zou moeten behandelen. Uit de interviews die wij in het kader van ons onderzoek hebben gehouden met rechters en anderen die bij de pilots waren of zijn betrokken, blijkt eensgezindheid met betrekking tot de competenties waarover een 'buurtrechter' dient te beschikken. Een 'buurtrechter', zo blijkt uit diverse interviews,¹⁹ is een praktische, empathische (kanton)rechter met ruime ervaring, oplossingsgericht, met enig lef en bereid om *outside the box* te denken. Hij moet goed kunnen luisteren, goed kunnen communiceren, kunnen doorvragen, maar ook goed kunnen doorpakken. Immers, als geen overeenstemming tussen partijen wordt bereikt, dan volgt er wel snel een vonnis. Een 'buurtrechter' dient naast doortastend ook geduldig te zijn. Hij moet in staat zijn om de belangen achter de juridische discussie helder te krijgen. Het helpt daarbij ook wanneer de rechter in taalgebruik toegankelijk is. Hij dient daarnaast een rechter te zijn die niet bang is om op een probleem af te stappen zonder dat hij (vooraf door dossierkennis) weet waar het precies over gaat. Tot slot moet het een rechter zijn die ook creatief is in het bedenken van oplossingen. Veel van het werk van een 'buurtrechter' is, zo werd gesteld, niet-juridisch. Daarmee vertoont de in de pilots beoogde rechter sterke gelijkenis met de Belgische vrederechter.

In de tweede plaats hebben wij – los van de pilots – een vergelijking gemaakt tussen de Belgische vrederechter en de (reguliere) rechter die in het Nederlandse bestel het dichtst in de buurt komt van de vrederechter en in historisch opzicht voor Nederland kan worden beschouwd als diens verre verwant, namelijk de kantonrechter.²⁰ Uit de vergelijking komt naar voren dat de absolute en relatieve bevoegdheid van beide rechters sterk overeenkomen, met uitzondering van de fors hogere competentiegrens voor geldvorderingen bij de kantonrechter naar € 25.000 in plaats van € 5000 bij de vrederechter. De verhoging van € 5000 naar € 25.000 in 2011 heeft – zo weten wij uit onderzoek²¹ – een grote invloed gehad op het zaaksaanbod bij de kantonrechter. Voor het overige zijn er geen wezenlijke verschillen. Hetzelfde geldt voor de toegangseisen en het procesrecht voor de procedure bij de Belgische vrederechter en de Nederlandse kantonrechter. Als wij eerst de *financiële drempels voor toegang* bezien, dan geldt voor beide dat er een aanzienlijk lager griffierecht geldt dan voor procedures bij de gewone civiele rechter.²² In België is dit – de gratis verzoeningsprocedure daargelaten – € 50 bij de vrederechter tegenover € 165 bij de rechtbank van eerste aanleg, in Nederland is dit bij kantonzaken € 81 (voor natuurlijke personen) tegenover € 297 (voor natuurlijke personen) bij de rechtbank. Een verschil is dat in Nederland de hoogte van het griffierecht – anders dan in België – (snel) oploopt als de waarde van

17. Zie over deze bemiddelende rol en de kanttekeningen die daarbij zijn te plaatsen E. Bauw & J. van Mourik, 'Toegang tot eerstelijnsrechtspraak, een blik over de grenzen', *AA* 2019, p. 1016-1022.

18. M. Hertogh e.a., *Zegt u het eens: wat wilt u van de rechter? Evaluatie van de pilot Spreekuurrechter* (Research Memorandum 2018, nr. 4), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2018.

19. Bauw e.a. 2019, par. 4.5.3.

20. In de periode 1811 (inlijving bij Frankrijk) t/m 1838 (in Limburg t/m 1842) kende ons land vredegerichten, die daarna werden vervangen door de kantonrechter.

21. R.J.J. Eshuis & T. Geurts, *Lagere drempels voor rechtzoekenden. Evaluatie van de Verhoging van de Competentiegrens in 2011* (Cahier 2016-14), Den Haag: WODC 2017.

22. Bovendien moet bij de civiele rechter in Nederland ook de gedaagde partij griffierecht betalen. Bij de kantonrechter is dit niet zo.

de vordering boven een bepaalde grens komt. Bij kantonzaken ligt die grens al bij € 500. Hoewel de toegangsdrempel dus verschilt, is voor beide procedures het uitgangspunt dat in ieder geval voor natuurlijke personen de gang naar de vrederechter en kantonrechter een reële en (op het eerste gezicht) financieel haalbare optie is.

Voor de vrederechter geldt niet de eis van *verplichte procesvertegenwoordiging* en is het *verloop van de procedure* in essentie niet verschillend van dat bij de kantonrechter.²³ Het procesrecht dat voor civiele kantonzaken geldt, is gelijk aan dat voor overige civiele zaken. Daarbinnen neemt de zitting/mondelinge behandeling een centrale plaats in. Een verschil met de sector-civielzaken is dat in kantonzaken de praktijk is gehandhaafd dat tijdens de (openbare) rolzitting mondeling verweer kan worden gevoerd. Dit onderscheidende kenmerk houdt verband met de laagdrempeligheid van de kantonprocedure. Ook op dit punt komt de kantonprocedure overeen met die bij de vrederechter. Daarnaast is de zittingsaanpak van de vrederechter en de kantonrechter doorgaans informeler dan die van de civiele rechter bij de rechtbank (van eerste aanleg).

Uit eerder onderzoek weten wij dat er de nodige verschillen tussen rechtbanken bestaan waar het gaat om de wijze waarop de kantonprocedure wordt ingevuld, en dan vooral waar het gaat om hét cruciale moment in de procedure: de comparitie.²⁴ Waar sommige rechtbanken in 20% van de zaken een comparitie gelasten, komen andere rechtbanken op een percentage van 80%. Een aantal rechtbanken neemt met 50% een tussenpositie in. Ook de schikkingspercentages verschillen sterk tussen rechtbanken, waarbij slechts twee rechtbanken boven 27% uitkomen. Hoewel het onderzoek enkele jaren oud is, is er geen reden om aan te nemen dat er sindsdien veel is veranderd aan de praktijk van de kantonprocedures. Het beeld komt overeen met het (empirisch) onderzoek van Van der Kraats.²⁵ Zij komt in haar onderzoek tot de conclusie dat stelselwijzigingen in het verleden, in het bijzonder de integratie van de kantongerechten in de rechtbanken in 2002, competentiegrensverhoging naar € 25.000 en het vervallen van de eis in art. 47 Wet RO voor rechtbanken om een aparte sector kanton aan te houden (beide in 2011), ertoe hebben geleid dat de 'eigen(aardig)heid van de kantonrechter' lijkt te zijn verdwenen. Zij baseert zich daarbij zowel op interviews met rechters als op dossieronderzoek. Volgens Van der Kraats laat de kantonrechter in de huidige tijd zich niet (meer) afzonderlijk typeren: 'hij is een rechter vergelijkbaar met de civiele rechter'. Onderzoek van Verschoof en Van Rossum uit 2018 naar de schikkingspraktijken van kanton- en civiele rechters laat zien dat er voor wat betreft deze praktijken weliswaar ver-

schillen zijn, maar dat deze eerder gradueel dan essentieel zijn.²⁶

Op basis van deze onderzoeken mag minstens worden aangenomen dat de eigenheid van de kantonrechter is 'verwaterd'. Daardoor is ook het verschil met de praktijk van de vrederechter in de afgelopen decennia groter geworden. Kort samengevat kan men zeggen dat kantonrechters meer 'gewone' rechtbankrechters zijn geworden en vrederechters de nabijheidsrechters zijn gebleven die zij van oudsher waren. Daarbij komt dat de gratis en uiterst toegankelijke en informele verzoeningsprocedure bij de Belgische vrederechter een mogelijkheid creëert om de afstand tot de burger te verkleinen op een manier die in ons land nimmer heeft bestaan. Deze constatering, in combinatie met de aandacht in de politiek voor laagdrempelige en toegankelijke rechtspraak, heeft de gedachte doen postvatten dat sprake is van een lacune in het aanbod van eerstelijnsrechtspraak. De eerdergenoemde experimenten binnen de rechtspraak bevestigen dit. Gelet op de overeenkomsten die deze vertonen met de werkwijze van de Belgische vrederechter, lijken zij er immers vooral op gericht om deze lacune te dichten, waarbij men zich sterk spiegelt aan de werkwijze van de vrederechter.

5 Inpassing of aanpassing

Tegen de achtergrond van de hierboven geschetste praktijk van de Belgische vrederechter en de elementen die daarvan zijn overgenomen in de lopende Nederlandse experimenten zijn twee scenario's denkbaar waarlangs deze – indien daarvoor wordt gekozen – kunnen worden ingepast in het Nederlandse rechtsbestel. Het eerste is het scenario dat Van der Kraats in haar dissertatie voor ogen lijkt te staan, namelijk het creëren van een nieuw instituut 'vrederechter'.²⁷ Hoewel zij hieraan geen uitwerking geeft, doet dit vermoeden dat het hier gaat om grofweg een 'kopie van de Belgische vrederechter'. Als wij dit scenario onder de loep nemen, wordt echter al snel duidelijk dat de invoering van een aparte vrederechter naast de kantonrechter en civiele rechter de nodige nadelen heeft. Om te beginnen vereist het een stelselwijziging waarvoor een aanzienlijke wettelijke ingreep is vereist. De wet kent dit instituut immers niet en ook al zullen veel van de procesregels die gelden voor de procedure bij de kantonrechter en de civiele rechter ook van toepassing kunnen worden verklaard op de procedure bij de vrederechter, dan nog zal deze nieuwe rechter een plaats moeten krijgen in de wet- en regelgeving. Het accent bij de inpassing zou daarmee komen te liggen op de wetgevingsoperatie, terwijl wij hierboven zagen dat de aantrekkingskracht van de Belgische vrederechter niet is gelegen in de wetgeving, maar in de praktische werkwijze. Bovendien is niet te verwachten dat het invoeren van een vrederechter naar Belgisch model eenzelfde effect en betekenis zal krijgen als in België. De Belgische vrederechter kan niet zomaar los

23. Wij verwijzen voor wat betreft de vrederechter naar de beschrijving van de procedure in hoofdstuk 3 van het rapport.

24. A.T. Marseille e.a., *Korte en effectieve kantoncomparities? Uitdaging voor reflexieve rechters* (Research Memorandum 2014, nr. 5), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2014, p. 30.

25. K. van der Kraats, *De eigen(aardig)heid van de kantonrechter. Over de verschillen tussen het proces(verloop) bij de kantonrechter en de civiele rechter en de betekenis daarvan* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2017.

26. R. Verschoof & W. van Rossum, *Geschiedt of niet geschikt? Schikkingsgedrag van de civiele rechter en de invloed daarvan op partijen* (Montaignereeks 7), Den Haag: Boom juridisch 2018.

27. Van der Kraats 2017, p. 208.

van zijn historische en sociale wortels worden getransponeerd naar het Nederlandse rechtstelsel.

Wij geven in ons rapport dan ook de voorkeur aan een scenario waarin niet alle inspanning gaat zitten in het creëren van een geheel nieuw ‘instituut’ en het daarvoor benodigde wetgevingstraject, maar dat uitgaat van een ‘organische’ groei van de bestaande naar een beoogde nieuwe situatie; meer aanpassing dan inpassing. Daarvoor dient de bestaande kantonrechter als vertrekpunt te worden genomen en diens aanpak en praktijk in een aantal stappen te worden bijgesteld, zodat deze meer overeenkomen met de praktijk van de Belgische vrederechter. Door middel van organisatorische maatregelen, zoals selectie, opleiding, comparatiebeleid en zittingsaanpak, waarmee in het kader van de pilots de laatste jaren al is geëxperimenteerd, kunnen kantonrechters over een periode van een aantal jaren geleidelijk hun rol als ‘21ste-eeuwse vrederechter’ vormgeven. Om deze omslag te kunnen maken is vereist dat er een duidelijk en gedeeld beeld wordt vastgesteld van die vorm van rechtspraak, die wij hierna ter onderscheiding van de gewone kantonrechtspraak zullen aanduiden als ‘nabijheidsrechtspraak’ door de ‘nabijheidsrechter’. Dat beeld kan worden gebaseerd op de praktijk van de Belgische vrederechter en de ervaringen in de Nederlandse experimenten.

De centrale aspecten daarin zouden de hierna te noemen zitting *sous l'arbre* en de verzoeningsprocedure moeten zijn. Afgezien van de griffierechten – zoals gezegd is de Belgische verzoeningsprocedure gratis – kan deze laatste procedure ook nu al worden ingericht op basis van art. 96 Rv, zoals dat ook al gebeurt in de pilots. Hiervoor is geen wetwijziging nodig. Als men verder zou willen gaan en wil afstappen van het vereiste van wederzijdse instemming is dat wel het geval. Het wetsvoorstel Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging biedt de mogelijkheid om daarmee te experimenteren. Bij de vormgeving van de verzoeningsprocedure is verder van belang te bezien hoe deze, indien de verzoening niet tot resultaat heeft geleid, zal dienen aan te sluiten op de ‘gewone’ kantonprocedure (op tegenspraak) die daarop kan volgen. In het Belgische stelsel, zoals dat in de wet is neergelegd, is bij het uitblijven van verzoening – en dat is al het geval als een van de partijen niet naar de verzoeningszitting komt – de volgende optie de procedure ten gronde. Deze moet opnieuw en door middel van een afzonderlijke dagvaarding of afzonderlijk verzoekschrift op tegenspraak aanhangig worden gemaakt. Door vrederechters wordt dit als omslachtig ervaren. Tijdens de expertmeeting in Leuven werd geopperd dat het proces-verbaal van niet-verzoening automatisch zou kunnen gelden als ‘gedinginleidende akte’ voor een procedure ten gronde. In dat geval is het aan de vrederechter om in dat proces-verbaal de feiten, de vorderingen en de middelen van de partijen (summier) te omschrijven. Voor een dergelijke doorschakeling tussen procedures is vanuit het perspectief van ‘klantvriendelijkheid’ of, zo men wil, ‘maatschappelijke effectiviteit’ veel te zeggen. Het verlaagt de (administratieve) lasten voor partijen en verkort de totale doorlooptijd van de opvolgende procedures, zodat het geschil – en zo mogelijk het ‘onderliggende conflict’ – sneller kan worden beëindigd. De conflictoplossende ‘slagkracht’ van de

rechtspraak voor de categorie van zaken waar het hier om gaat, kan daarmee fors worden versterkt. Een ander voordeel zou kunnen zijn dat de doorschakeling het perspectief van partijen in de verzoeningsprocedure in positieve zin zal kunnen beïnvloeden. Als dat perspectief is dat met het uitblijven van een verzoening in beginsel steeds een rechter het geschil zal beslissen, zal dat partijen ertoe kunnen aanzetten om ‘hun knopen te tellen’ en liever zelf tot een vergelijk te komen. Met andere woorden, de verzoening wordt minder vrijblijvend. Tegelijkertijd is duidelijk dat aan de doorschakeling de nodige procesrechtelijke vragen en praktische complicaties zijn verbonden. Het verdient dan ook aanbeveling om de effecten van het bovenstaande eerst te verkennen in het kader van het al genoemde wetsvoorstel Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging alvorens over te gaan tot de precieze invulling van de aansluiting van de verzoeningsprocedure op de ‘gewone’ procedure.

6 Kosten en baten

In ons rapport hebben wij vervolgens de kosten en baten van de inpassing/aanpassing op een rij gezet. Het gaat daarbij aan de kostenkant niet om een exacte financiële inschatting, maar om een inventarisatie van de kostenbepalende factoren. De kosten zullen in overwegende mate worden bepaald door beleidsmatige keuzes die nog zullen moeten worden gemaakt, zoals of de zojuist bedoelde doorschakeling wel of niet moet worden aangeboden. Het gaat daarbij niet alleen om de hoogte van het griffierecht (een kosteloze verzoeningsprocedure?), de bekostiging van de rechterstijd die nodig is voor de behandeling van deze zaken, en de inefficiënties die op de koop toe worden genomen ten behoeve van het beoogde maatschappelijk nut, maar vooral ook om de kosten van het vergroten van het aantal locaties waar zitting wordt gehouden. Hierboven werd al gewezen op het grote verschil tussen België en Nederland in dit opzicht en uit onderzoek van Eshuis naar reisafstanden naar en schaalgrootte van gerechten in Europa blijkt dat de reisafstanden naar rechtspraaklocaties in Nederland niet alleen groter zijn dan in België, maar ook groter dan in alle andere aangrenzende landen.²⁸ De herziening van de gerechtelijke kaart in 2013, waardoor het aantal plaatsen waar kantonrechters zitting houden, is afgenomen van 54 naar 31, heeft het toch al bestaande ruime verschil met België fors groter gemaakt.²⁹ Het lijkt dan ook onvermijdelijk dat bij initiatieven om rechtspraak toegankelijker te maken de fysieke bereikbaarheid wordt betrokken, en dit zal leiden tot een groter aantal locaties, mogelijk in combinatie met het Belgische concept van rechtspraak *sous l'arbre* (zeg maar ‘de rijdende rechter’). Een en ander wordt ook tot uitdrukking gebracht in de in het regeerakkoord genoemde ‘buurtrechter’ en bijvoorbeeld in de pilot met de ‘Wijkrechter’ in Den Haag.

Tegenover de kosten staan maatschappelijke baten. In de alsmaar terugkerende discussies over de kosten van recht-

28. R.J.J. Eshuis, ‘De geografische inrichting van de rechtspraak’, *Jv* 2019, afl. 1 (themanummer *Rechtspraak om de hoek*), p. 23.

29. Zie R. Eshuis, *Schaalgrootte rechtspraak in eerste aanleg* (Factsheet 2017-4), Den Haag: WODC 2017, p. 2.

spraak, van rechtsbijstand en van het rechtsbestel als geheel wordt nogal eens uit het oog verloren welke maatschappelijke baten zijn gemoeid met een goed toegankelijk en effectief rechtsbestel. Enerzijds voorziet rechtspraak in de mogelijkheid voor burgers om hun onderlinge geschillen te laten beslechten door een neutrale en onafhankelijke gezaghebbende derde, wiens uitspraak direct bindend is voor alle deelgenoten aan de samenleving (*problem-solving-functie*). Anderzijds wordt voorzien in de voor de samenleving zo belangrijke normstelling (*public-life-functie*).³⁰ De maatschappelijke baten zijn een uitvloeisel van beide functies van rechtspraak. Willen deze baten in alle hoeken van de samenleving effect hebben, dan is van belang dat rechtspraak toegankelijk is voor alle groepen in de samenleving en dat barrières voor rechtspraak niet te hoog worden. De nabijheidsrechter als hierboven beschreven zou daaraan kunnen bijdragen. Hij kan in het bijzonder ook een functie vervullen in de richting van bevolkingsgroepen die doorgaans minder of weinig vertrouwen hebben in het maatschappelijke en juridische systeem, zodat hij hier een brugfunctie kan vervullen. De Belgische ervaring leert dat het vrederechters menigmaal lukt om niet alleen het geschil tussen partijen te doen beëindigen – door middel van verzoening of door uitspraak –, maar ook het onderliggende en soms niet-juridische, maar eerder maatschappelijke probleem aan te pakken. Zij onderhouden contacten met andere instanties die een rol kunnen spelen bij het vinden van een maatschappelijk effectieve oplossing voor problemen, en deze instanties verwijzen op hun beurt naar de vrederechter. Afgezien van het snel doen beëindigen van conflicten vervullen zij daarmee een brugfunctie in de richting van bevolkingsgroepen die doorgaans weinig vertrouwen hebben in het maatschappelijke en juridische systeem. Met de experimenten met ‘buurtrechters’ worden vergelijkbare baten beoogd.

7 Conclusie

De praktijk van de Belgische vrederechter laat zien dat eerstelijnsrechtspraak in Nederland toegankelijker en laagdrempeliger kan worden vormgegeven. De belangrijkste elementen daarvan zijn hierboven beschreven en zullen hier niet worden herhaald. Gelet op het maatschappelijk belang van rechtspraak is er alle reden om de kantonrechter meer dan nu het geval is als nabijheidsrechter te positioneren. Ons onderzoek en de lopende en komende evaluaties van de rechtspraakexperimenten bieden daarvoor een eerste basis.

30. Zie over deze functies nader M.A. Loth, ‘De Rechtspraak op zoek naar verbinding, voor een normatief duurzame samenleving’, *Trema* 2018, afl. 2, p. 1-14.