

## Maatschappelijk effectieve rechtspraak

# Bieden ‘buurtrechters’ effectievere rechtspraak?

Wie zich tegenwoordig een beetje verdiept in rechtspraak en alledaagse problematiek van burgers kan niet om het thema maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER) heen. Marc Simon Thomas legt uit wat MER inhoudt, met een nadruk op experimenten in de civiele rechtspraak die conflictoplossing in het vaandel hebben staan: ‘buurtrechters’. Hoe prijzenswaardig het initiatief tot dergelijke experimenten ook moge zijn, er kleven ook haken en ogen aan.

### rechtspraak

Door **Marc Simon Thomas**

Illustratie: **Tamar Rubinstein**

De effectiviteit van rechtspraak staat de afgelopen jaren volop in de belangstelling. Vanuit verschillende hoeken wordt kritiek geformuleerd: zo zou de civiele procedure niet alleen te lang duren en te duur zijn,<sup>1</sup> ze zou ook nog eens niet in staat zijn om de problemen van rechtszoekenden daadwerkelijk op te lossen. In het strafrecht en het bestuursrecht klinken vergelijkbare geluiden. En ook in gevallen die meerdere rechtsgebieden bestrijken, de zogeheten multiproblematiek, hoor je dat de rechtspraak tekortschiet in de behandeling van dergelijke zaken. De rechter neemt een beslissing in het juridische geschil die vaak (te) weinig rekening houdt met de volledige omvang van het bredere conflict en daardoor amper maatschappelijk effect heeft.

Veel van de doorsneeconflicten die gewone burgers overkomen zijn misschien juridisch gezien niet zo ingewikkeld, de partijen in een burencan conflict, een vechtscheiding of een ontslagzaak ervaren dat doorgaans toch echt anders. Des te teleurgestelder zijn zij dan ook wanneer de rechter hen in hun ogen niet iets wezenlijks biedt bij het *oplossen* van hun conflict. Vanuit die perceptie is het opportuun om de effectiviteit van rechtspraak te

bevragen en de Raad voor de rechtspraak heeft dat een aantal jaar geleden dan ook gedaan. In het rapport *Rechtspraak die ertoe doet* lezen we tal van verhalen uit de praktijk van rechters waaruit blijkt dat zij het gevoel hebben hun taak niet optimaal te kunnen uitvoeren.<sup>2</sup> Het is dit rapport geweest dat het thema maatschappelijk effectieve rechtspraak (hierna: MER) heeft gelanceerd. Vanaf dat moment zijn bij tal van rechtbanken experimenten en pilots gestart waarmee geprobeerd wordt om beter in de behoeften van burgers te voorzien.

### Definitie

MER is voor het eerst gedefinieerd door Frits Bakker in 2016, toenmalig voorzitter van de Raad voor de rechtspraak. Hij schrijft: ‘Rechtspraak is maatschappelijk effectief, als daarbij tijd en aandacht kan worden besteed aan eventuele onderliggende en niet of minder juridische kwesties en maatschappelijke problematiek, als de rechter laagdrempelig is en wordt ingezet in alle zaken waarin die inzet voor de burger relevant is, als de beslissing van de rechter toegevoegde waarde heeft en de rechter geen stempelmachine is en als de rechter de gerechtvaardigde verwachtingen van de burger ook daadwerkelijk waarmaakt.’<sup>3</sup> MER past naad-

loos in de strategische speerpunten die al werden genoemd in de *Agenda van de Rechtspraak 2015-2018* en ook nu weer te lezen zijn in het *Jaarplan 2020. Rechtspraak maakt samen leven mogelijk*, namelijk: snelle, toegankelijke en deskundige rechtspraak.<sup>4</sup>

### Voorbeelden

Op de website van de Rechtspraak zijn tal van voorbeelden te vinden van experimenten en pilots die op rechtbanken in Nederland worden uitgevoerd.<sup>5</sup> Deze worden verdeeld in vier categorieën. De eerste betreft multiproblematiek en schulden (met als voorbeelden de schuldenrechter of wijkrechtspraak). Een tweede categorie is die van de complexe echtscheidingen, ook wel vechtscheidingen genoemd. De derde categorie betreft toezicht op bewind (met als voorbeeld het landelijk kwaliteitsbureau curator, bewindvoerder en mentor). De laatste categorie betreft initiatieven waarbij de toegang tot de rechter wordt vereenvoudigd. Voorbeelden van die laatste categorie zijn ‘buurtrechters’ zoals de spreekuurrechter in Noord-Nederland, de Haagse wijkrechter, de Rotterdamse regelrechter en de overlegrechter in Overijssel.

### Toegankelijkheid en effectiviteit

Een belangrijke gemene deler bij de experimenten en pilots in het kader van MER is aandacht voor toegankelijkheid: de feitelijke mogelijkheden voor burgers om zich tot de rechtspraak te wenden. Laagdremeligheid is een notie die veel wordt genoemd, evenals nabijheid. Wat hierin naar voren komt:

- een financieel aspect: de kosten van de procedure, waaronder zowel griffierechten als kosten voor rechtshulpverlening verstaan kunnen worden;
- een geografisch aspect: aanwezigheid van de rechter ‘in de buurt’;
- een cognitief (intellectueel) aspect: begrijpelijkheid van procedures en uitspraken, eenvoudige formulieren;
- een temporeel aspect: geen lange wachttijden en snelle doorlooptijden van zaken.<sup>6</sup>

Een tweede belangrijk onderdeel van de experimenten en pilots is de effectiviteit van de rechtspraak. Wat hiermee bedoeld wordt is tot op heden nergens helemaal helder gedefinieerd, maar het komt erop neer dat naast de hiervoor genoemde (laagdremelige) toegang tot de rechter ook aandacht wordt besteed aan de mens achter de problemen en de conflicten in hun volle omvang. Het gaat dan over:

- een menselijk aspect: het vinden van gehoor en begrip voor partijen;
- niet alleen aandacht voor het (juridische) geschil, maar voor het conflict in zijn volle omvang, met als doel een duurzame oplossing te bieden (conflictoplossing versus geschilbeslechting).<sup>7</sup>

Vaak zijn andere aspecten dan de puur juridische van belang in de verhouding tussen partijen. Rechtspraak is ‘effectief’ wanneer de menselijke kant van een conflict gehoor vindt en wanneer het onder- of achterliggend punt van conflict ook wordt geadresseerd.<sup>8</sup>

### Artikel 96 Rv

De experimenten met de toegankelijke ‘buurtrechters’ – een term die zijn oorsprong vindt in het regeerakkoord van het derde kabinet-Rutte *Vertrouwen in de toekomst* – zijn allen gebaseerd op artikel 96 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Dit artikel bepaalt, in het kort, dat partijen met een civiel conflict samen naar een kantonrechter van hun keuze kunnen gaan om hem te vragen een beslissing te nemen over iets waar zij samen niet uitkomen. Het staat de kantonrechter vervolgens vrij om te bepalen hoe het geding wordt gevoerd, bijvoorbeeld op de rechtbank of juist ter plaatste als hij het onderwerp van conflict met eigen ogen wil aanschouwen (*descente* of schouw genoemd). In het tweede deel van artikel 96 Rv staat dat wanneer, in plaats van gezamenlijk een verzoek in te dienen, slechts een van de partijen zich tot de kantonrechter wendt, deze pas aan de slag kan gaan wanneer ook de andere partij aangeeft akkoord te zijn – wederzijdse instemming blijft een belangrijke vereiste. Met de buurtrechterexperimenten lijkt artikel 96 Rv afgestoft en meer in gebruik geraakt. Overigens, over wat artikel 96 Rv kan betekenen voor de dienstverlening van mediators is vorig jaar in dit tijdschrift nog een artikel verschenen.<sup>9</sup>

## Een belangrijke gemene deler is aandacht voor toegankelijkheid: de feitelijke mogelijkheden voor burgers om zich tot de rechtspraak te wenden

### Spreekuurrechter

Het experiment met de spreekuurrechter bij de rechtbank Noord-Nederland, dat liep van mei 2016 tot mei 2018, is de eerste van een reeks pilots bij verschillende rechtbanken die gebaseerd zijn op artikel 96 Rv. De geestelijke vader van de spreekuurrechter is de Groningse voormalig rechter Ton Lennaerts, die eerder in dit tijdschrift hierover aan het woord is gekomen.<sup>10</sup> Het experiment met de spreekuurrechter beoogde een snel en laagdrempelig contact met de rechter te bieden, gericht op



het oplossen van geschillen, en is in 2018 geëvalueerd. Het evaluatierapport van de Rijksuniversiteit Groningen en het onderzoeksbureau Pro Facto beoordeelt dit experiment als een ‘gekwalificeerd succes’.<sup>11</sup>

Kenmerkend aan de procedure van de spreekuurrechtster is de mondelinge behandeling op zitting zonder voorafgaande uitwisseling van processtukken en het feit dat de zaken nog relatief ‘vers’ zijn (vroegtijdige interveniëren voorkomt juridisering). Een ander belangrijk uitgangspunt en ‘rode draad’ van de procedure is ‘een goed gesprek en desnoods een vonnis’. Een belangrijk gegeven is dat partijen zelf hun verhaal aan de spreekuurrechtster kunnen vertellen. Voorop staat het verkennen van de mogelijkheid om zonder uitspraak het geschil op te lossen, waarbij de rechtster wel een leidende rol vervult. Het is dus niet zomaar ‘een goed gesprek’, maar overduidelijk een waarbij de zogeheten ‘schaduwwerking van het recht’ een belangrijke rol speelt.<sup>12</sup> Uit het evaluatierapport blijkt een hoog schikkingspercentage en een positief oordeel van de partijen over zowel het optreden van de spreekuurrechtster als de bereikte uitkomst van de procedure. Vooral bij burengeschillen lijkt de spreekuurrechtster bij te dragen aan een verbeterde, laagdrempelige toegang tot de rechtster. Kortom, de spreekuurrechtster voorzagt in zowel een goede toegang tot de rechtster als in effectieve rechtspraak.

### **Andere ‘buurtrechtsters’**

De pilots met de regelrechtster in Rotterdam, de wijkrechtster in Den Haag en de overlegrechtster in Overijssel zijn grotendeels vergelijkbaar met de spreekuurrechtster. Ook in deze gevallen is de procedure gebaseerd op artikel 96 Rv. Het doel is om partijen de mogelijkheid te bieden om in een snelle en goedkope procedure op eenvoudige wijze een geschil aan de kantonrechtster voor te leggen. In de opzet en uitvoering zijn echter wel een aantal kleine verschillen te vinden. Zo kunnen zaken voor de Rotterdamse regelrechtster worden aangebracht door partijen zelf, door advocaten, deurwaarders en andere rechtshulpverleners, maar ook door woningcorporaties, vakbonden en (deel)gemeentes, terwijl de spreekuurrechtster alleen zaken behandelde die door een selecte groep rechtsbijstandverzekeraars waren doorverwezen. In Rotterdam heeft men ervoor gekozen om deze ‘stakeholders’ actief te benaderen.

De Haagse wijkrechtster richt zich vooral op problemen in de wijk op het terrein van wonen, zoals gebreken aan woningen van woningbouwverenigingen en private verhuurders of overlast, zoals vorig jaar nog in dit tijdschrift was te lezen in een interview met een van de Haagse wijkrechtsters.<sup>13</sup> Zaken die gerelateerd zijn aan de leefbaarheid van de wijk. Bij de Rotterdamse regelrechtster wordt gekozen voor zaken die van oudsher door de kantonrecht-

ter worden behandeld: ‘wonen-werken-winkelen’. Een opmerkelijk verschil tussen beide is dat bij de Rotterdamse regelrechter de zitting plaatsvindt op de rechtbank (en de rechter in toga is), terwijl bij de Haagse wijkrechter de zittingen vaak op locatie plaatsvinden (waar de rechter geen toga draagt). Beide experimenten zijn inmiddels in opdracht van de Raad voor de rechtspraak geëvalueerd, maar lopen nog door tot ten minste januari 2021.<sup>14</sup> De pilot met de Overijsselse overlegrechter loopt ook nog door en is niet in de evaluatie betrokken.

### Mediation

Het lijkt mooi, deze laagdrempelige, toegankelijke (inclusief snelheid, begrijpelijkheid en betaalbaarheid) experimenten met ‘buurtrechters’, waarbij niet alleen naar het juridische geschil wordt gekeken, maar ook naar het onderliggende conflict. De ervaringen, voor zover we nu weten, van zowel betrokken partijen als rechters zijn overwegend positief. Toch kunnen er ook wel een aantal vraagtekens bij deze vorm van rechtspraak met een hoog schikkingspercentage worden geplaatst. Hoogleraar Elaine Mak werpt bijvoorbeeld de vraag op waarom het in de gevallen die zich lenen voor de experimenten per se een rechter moet zijn die als neutrale derde partijen begeleidt om gezamenlijk tot een oplossing te komen. Alternatieve vormen van geschilbeslechting in Nederland, ‘in het bijzonder mediation’, zo schrijft zij, bieden ‘een aantrekkelijk mechanisme met eigen kwaliteitswaarborgen’.<sup>15</sup> Het zou eerder passen om zaken door te verwijzen naar mediation, dan om het rechterlijk domein uit te breiden. Daarnaast wijst zij op het mogelijke risico van instroom van veel – relatief (juridisch) eenvoudige – zaken die de rechterlijke organisatie onnodig zal belasten.

### Kritiek

Het risico van een grote instroom is overigens bij alle experimenten met ‘buurtrechters’ erg meegevallen. De aantallen in absolute zin zijn laag, een deel van de rechtzoekenden die aan deze pilots meedeelt geeft overigens wel aan dat zij hun zaak niet aan de ‘gewone’ rechter zouden hebben voorgesteld, zo blijkt uit de recente evaluatie van Raad voor de rechtspraak. En ook een ander gesignaleerd probleem, dat daardoor andere zaken in het gedrang zouden komen en de rechtspraak haar rol op het gebied van rechtsvorming en rechtsontwikkeling (de zogeheten *public life*-rol) niet zou kunnen vervullen, lijkt zich niet te manifesteren. Bijzonder hoogleraar en advocaat-generaal bij de Hoge Raad, Ruth de Bock, benadrukt deze ‘gevals-overstijgende betekenis van rechtspraak’, maar schrijft ook dat de rechter bereikbaar moet zijn voor mensen die behoefte hebben aan rechtsbescherming of geschilbeslechting. Zij ziet dus zowel

een taak van de rechter als normstellende publieke institutie, als een taak als probleemoplosser.<sup>16</sup>

Kritiek van meer praktische aard uit Vranken en Snel.<sup>17</sup> Zij stellen vragen bij het probleemoplossend vermogen van een rechter en noemen probleemoplossing door de civiele rechter ‘wensdromen’ of zelfs ‘getuigen van gevaarlijke arrogantie’. *Problem solving*, zo betogen zij, hoort helemaal niet thuis bij de rechter. Dat komt onder andere omdat overheidsrechtspraak gebonden is aan het materiële recht en aan regels van procesrecht. Dat hindert de rechter in een vrije manier van handelen die vaak wel is vereist bij conflictoplossing. Er wordt meer van de rechter – en overigens ook van partijen – verwacht dan dat zij kunnen bieden. Een rechter dient (juridische) geschillen te beslechten en *problem solving* rekt die taak te veel op. Het gevaar is dat bij ruziënde burgers een bepaalde verwachting wordt gewekt en wanneer die vervolgens niet kan worden waargemaakt dit leidt tot teleurstelling of zelfs tot minder vertrouwen in de rechtspraak.

## Het zou eerder passen om zaken door te verwijzen naar mediation, dan om het rechterlijk domein uit te breiden

Bijzonder hoogleraar Maatschappelijke effectiviteit van de rechtspleging, Rogier Hartendorp, vat in zijn oratie de kritiek als volgt samen: ‘uiteindelijk [is het] een debat over bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Rechtspraak’.<sup>18</sup> Het uitgangspunt, zo betoogt hij, blijft dat de civiele rechter geschillen beslecht. Bij die kerntaak is de rechter gebonden aan het recht. Tegelijkertijd kan je vaststellen dat de *rechtspraktijk* meer divers is, rechtspraak wordt ook pragmatisch ingezet om conflicten op te lossen. Hij pleit er dan ook voor om een responsieve, maatschappelijk effectieve rechtspraak, die bij een dergelijke praktijk aansluit te faciliteren. Immers, de geest is uit de fles en waarom zou rechtspraak niet kunnen of mogen veranderen. Ook hoogleraar Lieke Coenraad en mediator Pieter Ingelse wijzen in hun preadvies uit 2017 nadrukkelijk in die richting.<sup>19</sup>

### Competenties

Tot slot, de vraag dringt zich natuurlijk op wat deze ontwikkelingen betekenen voor mediation in Nederland. Immers, lijkt de werkwijze van



‘buurtrechters’ in het kader van MER niet heel erg op die van mediators? De gezamenlijkheid zoals artikel 96 Rv voorschrijft, is dat niet vergelijkbaar met de vrijwilligheid bij mediation? En het verken- nen van de mogelijkheid om zonder uitspraak tot een oplossing te komen, het ‘goede gesprek’, lijkt dat niet op de onderhandelingsbereidheid en het feite- lijk onderhandelen die kenmerkend zijn voor media- tion? Ook de toegankelijkheid in termen van snel- heid, begrijpelijkheid en lage kosten is niet wezenlijk anders. En dan heb ik het nog niet eens gehad over de competenties waarover een ‘buurtrechter’ zou moeten beschikken: ‘[...] een praktische, empathi- sche (kanton)rechter met ruime ervaring, oplos- singsgericht, met enig lef en bereid om *outside the box* te denken. Hij of zij moet goed kunnen luiste- ren, goed kunnen communiceren, kunnen doorvra- gen, [...]. Een ‘buurtrechter’ dient naast doortas- tend ook geduldig te zijn. Het voeren van een ‘goed gesprek’ in de ‘schaduw van het recht’ vergt bepaal- de gespreksvaardigheden die zich wel laten vergelij- ken met mediationvaardigheden. 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. Het 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 [...] niet-juridisch.”<sup>20</sup>

Het antwoord op die vraag is niet zo eenvou- dig te geven. Voorop staat dat (maatschappelijk effectieve) rechtspraak en mediation naast een aantal overeenkomsten ook een aantal wezenlijke verschillen kennen. De verschillen in paradigma’s, zoals door Alex Brenninkmeijer in het *Handboek Mediation* en door Dick Allewijn in zijn oratie *Tussen recht en vrede* zijn beschreven, zijn evident. Toch lijkt mij dat rechtspraak en mediation elkaar kunnen versterken. Een rechter is geen mediator en andersom spreekt een mediator geen recht, maar als beide een rechtmatige, door rechtzoe- kenden c.q. cliënten gedragen effectieve oplossing hoog in het vaandel hebben staan, dan zou het toch niet onmogelijk moeten zijn om tot meer samen- werking te komen. ●

### Noten

1. Ruth de Bock, *De toekomst van de civiele rechtspraak. Een pleidooi om de rechter niet te ontlasten* (oratie UvA), Zutphen: Uitgeverij Paris 2017, p. 19.
2. *Rechtspraak die ertoe doet. Rechters over rechtspraak anno 2016*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2016. Te vinden op [rechtspraak.nl](http://rechtspraak.nl).
3. Frits Bakker, ‘Maatschappelijk effectieve rechtspraak’, *NJBblog* 8 september 2016.

4. *Jaarplan 2020 Rechtspraak maakt samen leven mogelijk*, De Rechtspraak 2020. Te vinden op [rechtspraak.nl](http://rechtspraak.nl).
5. [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) > de Rechtspraak > Raad voor de rechtspraak > Kwaliteit van rechtspraak, Werken aan kwaliteit > Maatschappelijk effectieve rechtspraak.
6. Elaine Mak, ‘De Spreekuurrechter: een nuttige innovatie?’, *Ars Aequi* april 2017, p. 294.
7. Idem.
8. Wibo van Rossum & Rick Verschoof, ‘De civiele rechter als problem solver’, *Recht der Werkelijkheid* 2017/2, p. 52.
9. Eliane Dosker & Lenka Hora Adema, ‘Get your kicks on route 96’, *Tijdschrift Conflictantering* 2019/5.
10. Steven de Winter, ‘Samenwerking mediators en spreekuurrechter maakt mediation en rechtspraak kansrijker’, *Tijdschrift Conflictantering* 2017/5.
11. Marc Hertogh, Marieke Batting, Christian Boxum, Niko Struiksma & Christine Veen, “Zegt u het eens: wat wilt u van de rechter?” *Evaluatie van de pilot Spreekuurrechter*, Research Memorandum nr. 4, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2018.
12. De schaduwwerking van het recht bestaat uit twee elementen: de toegang tot de rechter werkt als ‘stok achter de deur’ voor partijen bij een buitengerechtelijke oplossing van hun problemen en een geloofwaardige dreiging van een rechterlijke interventie heeft een preventieve, remmende werking op het ontstaan van nieuwe problemen en op eigenrichting.
13. Petra Jonkers, ‘Jerzy Luiten: “Dichter bij de mensen staan is heel erg gewenst”’, *Tijdschrift Conflictantering* 2019/4.
14. Hilke Grootelaar, David Schelfhout & Ivo van Duijneveldt, *Evaluatie Rotterdamse Regelrechter en Haagse Wijkrechter*, Research Memorandum nr. 1, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2020.
15. Elaine Mak, ‘De Spreekuurrechter: een nuttige innovatie?’, *Ars Aequi* april 2017, p. 296.
16. De Bock 2017, p. 15-19.
17. Jan Vranken & Marnix Snel, ‘De civiele rechter in Nederland op de schopstoel’, *Nederlands Juristenblad* 2019/687.
18. Rogier Hartendorp, *Naar m(e)er rechtspraak?*, oratie, Leiden: Rijksuniversiteit Leiden 2020.
19. Lieke Coenraad & Pieter Ingelse, ‘Afscheid van de klassieke procedure? Vernieuwen + behouden = versterken’, *Afscheid van de klassieke procedure?*, preadvies Nederlandse Juristen-Vereeniging, Deventer: Wolters Kluwer 2017.
20. Eddy Bauw, Stefaan Voet, E.G.D. van Dongen, J. van Mourik, Marc Simon Thomas & Elaine Mak, *Naar een nabijheidsrechter? Een onderzoek naar de inpasbaarheid van de vrederechter in België en Frankrijk in het Nederlandse rechtsbestel*, Utrecht: Universiteit Utrecht - Mouton Centre voor Rechtsstaat en Rechtspleging 2019, p. 144-145.



**Marc Simon Thomas** is universitair docent Rechts- sociologie en onderzoeker bij het Mouton Centre voor de Universiteit Utrecht en redacteur van dit tijdschrift.