

Naar vernieuwing van de (civiele) rechtspleging

onder redactie van:
mr. dr. Th. Groenewald
prof. mr. R.H. de Bock
prof. mr. C.E. du Perron
prof. mr. L. Timmerman

Boom juridisch
Den Haag
2019

DE VREDERECHTER OF NABIJHEIDSRECHTER ALS METHODE VAN CONFLICTOPLOSSING

prof. dr. mr. E. Bauw en prof. dr. J. Giesen

1 Inleiding

In de politiek en binnen de rechterlijke organisatie is de laatste jaren consensus ontstaan over de behoefte aan laagdrempelige en oplosingsgerichte rechtspraak, ter aanvulling van het bestaande stelsel van rechterlijke instanties. Zo werd in 2016 in de Tweede Kamer een motie aanvaard die oproept tot onderzoek naar de haalbaarheid van rechtspraak die laagdrempelig is én bijdraagt aan het effectief en duurzaam oplossen van juridische geschillen en maatschappelijke conflicten. 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'. En in het regeerakkoord van 2017 wordt de wens uitgesproken om te komen tot 'buurtrechters'. Hieruit mag worden afgeleid dat er ruimte is voor uitbreiding van het huidige aanbod van rechterlijke instanties met 'toegankelijke' en 'laagdrempelige' rechtspraak, waarbij dan meteen ook de gedachte centraal staat dat dit kan bijdragen aan het oplossen van de onderliggende, vaak 'alledaagse problemen'.

Dat er ook binnen de rechtspraak zelf zo over gedacht wordt, blijkt uit het feit dat de laatste jaren onder de noemer 'maatschappelijk effectieve rechtspraak' een groot aantal experimenten is gestart met vormen van rechtspraak die voldoen aan deze omschrijving. De daarbij gebruikte benamingen 'sprekurrechter', 'wijkrechter', 'regelrechter', 'bemiddelingsraadsheer' en 'gericht op oplossing' spreken voor zich. De minister van Rechtsbescherming heeft in 2018 en 2019 zijn steun

voor deze experimenten uitgesproken en wil deze verder faciliteren door een wetsvoorstel Experimentenwet rechtspleging aan te kondigen, zodat het eenvoudiger wordt om allerhande vormen van experimenten op te zetten en uit te voeren. Als 'lichtend voorbeeld' wordt in de discussie in Nederland veelal verwezen naar de zogenoemde 'vrederechter' zoals deze in Nederland na de Franse overheersing begin negentiende eeuw kort en in België en Frankrijk ook later nog heeft bestaan.

Hieronder wordt eerst iets verder ingegaan op de behoefte aan aanvulling van het huidige stelsel. Vervolgens komen de mogelijke doelstelling en vormgeving van die aanvulling aan de orde. Tot slot volgt onze conclusie.

2 Waar schiet het huidige stelsel tekort?

Voor de betrokkenen die tot de zojuist gesignaleerde consensus zijn gekomen, staan twee elementen centraal: (1) de drempels voor de gang naar de rechter verkleinen en (2) de wens om met rechtspraak problemen van burgers daadwerkelijk op te lossen. Voor het eerste element is het van belang dat het om verschillende drempels kan gaan. De bekendste en meest besproken drempel is de financiële: de kosten voor de rechtzoekende. Door bezuinigingen op rechtshulp en het verhogen van de kosten van procederen bij de civiele rechter, de griffierechten, is deze drempel al langere tijd op zijn zachtst gezegd problematisch. Hier valt veel over te zeggen, maar wij volstaan hier met de constatering dat ook voor elke nieuwe laagdrempelige rechterlijke voorziening de financiële toegankelijkheid een wezenlijke randvoorwaarde zal zijn. Er zijn echter ook nog andere drempels die aandacht vragen. Het gaat dan om zaken als geografische nabijheid (waar is de rechter fysiek te vinden?), de formaliteiten voor het aanbrengen van een zaak (hoe breng ik mijn boodschap over aan die rechter?), de begrijpelijkheid van de procedure (wat gebeurt er met mijn zaak?), waaronder de taal die de rechter gebruikt (wat wordt er gezegd?), en de snelheid waarmee de procedure tot een uitkomst leidt (hoe lang duurt het allemaal?). Een gerechtelijke procedure zal door de meeste burgers worden gezien als duur, formeel - en daarmee ook vaak 'eng' - en ook nog eens traag, en dat alles schrikt af. Voor bepaalde, in sociaal opzicht 'zwakkere' groepen geldt dat des te

meer. De afstand van juist deze groepen tot de rechter kan ertoe leiden dat zij met hun problemen blijven zitten, zich niet gehoord voelen en vervolgens weinig vertrouwen meer hebben in 'het systeem'.

Als wij kijken naar de toegankelijkheid van de huidige eerstelijns-rechter in civiele zaken, de kantonrechter, dan zien wij dat hier in de afgelopen decennia door een aantal ontwikkelingen verandering in is gekomen. De wetgever heeft het door bezuinigingen op de rechtshulp voor mindervermogene partijen moeilijker dan wel onmogelijk gemaakt hun juridisch probleem aan de rechter voor te leggen. Als gevolg van die bezuinigingen is ook de kwaliteit van de rechtshulp onder druk komen te staan. Bovendien is de toegang tot de rechter bemoeilijkt door het in stappen verhogen van de griffierechten. Daarnaast zijn door opeenvolgende reorganisaties van de rechterlijke macht de oude kantongerechten opgeheven en geïntegreerd in de resterende elf rechtbanken, is de competentiegrens voor kantonzaken fors verhoogd (van € 5.000 naar 25.000), en is het aantal fysieke locaties waar recht wordt gesproken, aanzienlijk teruggebracht. De afstand tot de rechter is daarmee in geografische en financiële zin groter geworden. Tevens zijn het eigen karakter en de werkwijze van de kantonrechter veranderd, zodat die kantonrechter nog nauwelijks is te onderscheiden van de gewone civiele rechter in de rechtbank.

Het tweede element waarop de gewenste verandering is gericht, is de vergroting van het vermogen van de rechterlijke macht om niet alleen het juridische geschil, maar ook de 'onderliggende problemen' tussen partijen daadwerkelijk op te lossen. De uitspraak van de rechter beëindigt de rechtszaak (het geschil), maar in een deel van de gevallen is die zaak eigenlijk niet meer dan een uiting van een ander, groter onderliggend geschil tussen de betrokken burgers en/of bedrijven. Dat onderliggende conflict is dan niet automatisch ook opgelost. Het is zowel voor partijen als voor de maatschappij wenselijk als dat wel of in meer zaken wel het geval zou zijn. Het bespaart immers kosten en vermindert de blijvende impact dat een geschil op betrokkenen kan hebben. Om dit te bereiken is een aanpak van de zaak nodig die overeenkomsten vertoont met de bestaande buitengerechtelijke methoden van geschiloplossing (ADR), vooral mediation. De rechter zou vaker en effectiever moeten

proberen om tot een minnelijk oplossing tussen partijen te komen. In de net al genoemde experimenten is de aanpak dan ook meer daarop toegesneden dan dat dit in de 'gewone' procedure het geval is. Het is echter nog maar de vraag of en hoe aan de verwachtingen zal kunnen worden voldaan, want het is niet zo dat elke rechter dit ook altijd kan. Het is bovendien ook niet altijd duidelijk of de uitkomst van zo'n bemiddeling voor alle betrokkenen wel helemaal in de haak is omdat niet iedereen het 'doenvermogen' heeft om te beoordelen waar hij of zij nu eigenlijk mee instemt.

3 Doelstelling en vormgeving van een nabijheidsrechter

De hierboven genoemde consensus lijkt erop te zijn gericht om de erva- ren kloof tussen rechter en rechtzoekende te verkleinen en om de rechter beter de werkelijke problemen van rechtzoekenden te laten oplossen. Gesteld dat dat zou kunnen, dan is de vraag uiteraard hoe hieraan dan het beste vorm kan worden gegeven. In dit verband wordt de laatste jaren steevaast verwezen naar de eerdergenoemde 'vrederechter'.

Een nadere kijk op die vrederechter laat zien dat deze vrederechter in Frankrijk door een reeks van maatregelen van het toneel is verdwenen. In België heeft diezelfde vrederechter echter recente reorganisaties overleefd en vervult deze nog steeds een belangrijke en gewaardeerde functie. Daarbij valt allereerst op dat – ook al is het aantal locaties in België in 2017 met dertien procent is verminderd – de vrederechter op maar liefst 162 locaties is te vinden, en dat op een totaal van 11 miljoen inwoners, terwijl wij in Nederland het momenteel moeten doen met 31 zittingslocaties voor de kantonrechter op een totaal van ruim 17 miljoen inwoners. Ook de financiële drempel is in België lager dan in Nederland. Belangrijker is daarnaast dat uit een vergelijking van beide rechters blijkt dat de zittingsaanpak van de Belgische vrederechter informeler en oplossingsgerichter is dan die van de Nederlandse kantonrechter. In deze opzichten lijkt de vrederechter dan ook meer aan de door de politiek en rechtspraak geformuleerde doelstellingen te voldoen dan de huidige Nederlandse kantonrechter. Daar komt nog bij dat men in België beschikt over de mogelijkheid van een zogeheten 'verzoeningsprocedure'. Deze procedure is gratis voor partijen, informeel, en kan worden ingeleid door middel van een eenvoudig, zelfs monde-

ling verzoek bij de rechter. Het verloop van de zitting is informeel en gericht op het bereiken van een oplossing en het neerleggen van een schikking in een proces-verbaal.

Daarmee is de Belgische vrederechter, vooral in het kader van die verzoeningsprocedure, pragmatischer, informeler en oplossingsgerichter dan de Nederlandse kantonrechter. Juridisering wordt zo veel mogelijk vermeden door in 'gewone taal' met partijen te communiceren. De vrederechter heeft bovendien een lokaal netwerk, kent de problemen en spreekt de taal van de streek. Hij staat in contact met lokale overheden en met particuliere maatschappelijke organisaties. Uit onderzoek blijkt dat de vrederechter zo een (bredere) rol kan spelen bij het signaleren van misstanden en het aandragen van meer structurele oplossingen van maatschappelijke problemen dan in Nederland gebruikelijk is. Zo lijkt hij ook een bijdrage te leveren aan het beter bereiken van sociaal zwakkere groepen, die op deze manier niet vervreemden van samenleving en rechtsstaat. Hoewel de vrederechter daarmee dicht in de buurt lijkt te komen van precies die rechterlijke voorziening waar- aan ook in ons land behoefte lijkt te zijn, lijkt het tegelijkertijd niet reëel te verwachten dat het zomaar kopiëren van dit Belgische model in ons land tot dezelfde positieve resultaten zal leiden. Het Belgische model staat immers in een lange historische traditie en is sinds jaar en dag ingebed in de samenleving. Het is uiteraard wel mogelijk om te bezien hoe lering uit dit model kan worden getrokken om op basis hiervan tot een wel in ons bestaand stelsel passend model te komen. In de diverse hiervoor genoemde experimenten is hiermee al enige ervaring opgedaan. Het is nu zaak deze experimenten grondig te evalueren. Het nog bij de Tweede Kamer in te dienen wetsvoorstel voor een Wet Experimenten Rechtspleging biedt vervolgens de mogelijkheid om aan de hand van deze evaluaties verschillende varianten nader uit te proberen en de gevolgen daarvan in kaart te brengen, alvorens wellicht tot landelijk invoering over te gaan.

Bij de vormgeving van zo'n nieuwe rechterlijke voorziening, die wij hier verder 'nabijheidsrechter' noemen, moet dus niet worden gedacht aan een verandering van het gehele bestaande stelsel of aan een omvangrijke wetgevingsoperatie. Om te beginnen zou de kantonrechter weer

in oude luister moeten worden hersteld en de toegankelijkheid van deze rechter zou moeten worden verbeterd. Dit betekent concreet meer zittingslocaties, lagere kosten, kantonrechters de gelegenheid bieden om lokaal te opereren, en die rechters meer autonomie te geven en (nog) meer scholen in bemiddelingsvaardigheden. Zo kan die nieuwe kantonrechter geleidelijk aan de rol van een echte nabijheidsrechter naar het voorbeeld van de vrederechter gaan spelen. Daarnaast zou tevens moeten worden overwogen om ook de Belgische verzoeningsprocedure in ons land in te voeren.

4 Conclusie

De vrederechter of nabijheidsrechter naar Belgisch model lijkt een goed voorbeeld van een methode van conflictoplossing die én laagdrempelig is én tot daadwerkelijke oplossingen leiden kan. Het is nu zaak om uit de veelheid aan experimenten met rechters die nabij en oplossend zaken aanpakken, die variant te kiezen die het Belgische model het best benadert, deze variant waar nodig nog nader daarop af te stemmen en dan daarmee, bij wege van proef, te gaan werken. Want het is in ieders belang om snel te ontdekken of de laagdrempelige en conflictoplossende rechter daadwerkelijk te verwezenlijken is, en niet slechts een feitelijk onbereikbaar ideaalplaatje biedt.

COLUMN VOOR DE WET

prof. dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Met het proces, met het vastlopen in procedures en de uitzichtloosheid van rechtzoekenden, is onverbrekelijk de naam van Kafka verbonden. In zijn roman 'Het proces' komt een duistere droomvertelling voor met als titel 'Voor de wet'. In deze parabel beschrijft Kafka op beklemmende wijze hoe een 'man van het platteland' bij de poort van de wet komt, maar van de poortwachter zonder opgaaf van redenen geen toegang krijgt. Bovendien zegt de poortwachter, als hij toegang zou krijgen dan zijn er achter deze poort nog vele poortwachters die nog veel machtiger zijn en verdere toegang weigeren. Zijn verlangen vraagt hij om toegang tot de wet en wacht vergeefs. Als hij bijna sterfende is, vraagt hij waarom - als iedereen naar de wet streeft - er niemand anders toegang tot de poort gevraagd heeft. Vanwege zijn verdwijnend gehoor brult de poortwachter dat niemand anders toegelaten kon worden, omdat deze poort alleen voor hem bestemd is. Daarop sluit hij de poort en gaat weg.

1 Het civiele proces is ontoegankelijk

Dit literaire beeld blijft illustratief voor de problemen die veel justitiabelen ervaren om toegang tot de civiele rechter te krijgen. De ambities van de auteurs van deze bundel passen echter ook in deze verhaallijn van Kafka. Het gaat niet goed met de civiele rechtspleging, er heerst zowel binnen als buiten de rechtspraak onvrede. Deze onvrede is belangrijk omdat civielrechtelijke problemen een belangrijke rol spelen in onze samenleving, tot viermaal vaker dan problemen met de overheid. Met deze bundel vragen de auteurs toegang tot de poort van de wet, toegang tot een eenvoudige, betaalbare en effectieve civiele procedure voor een onafhankelijke rechter. Deze coalitie van deskundigen roept op om tot verbeteringen te komen, die deels al uitgedacht en beproefd zijn. Toch houden poortwachters deze goede initiatieven tegen. Het thema van deze bundel is in mijn ogen niet zozeer welke verbeteringen mogelijk zijn, als wel het fenomeen dat de civiele procedure 'al eeuwen' onvoldoende vernieuwt en onvoldoende aansluit bij maatschappelijke verwachtingen.