

SAMENVATTING

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de inpasbaarheid van de vrederechter in België en Frankrijk in het Nederlandse rechtsbestel. De centrale vragen zijn hoe de vrederechter in de genoemde landen in de praktijk functioneert en of en hoe een dergelijk instituut in ons land vorm zou kunnen krijgen. Het onderzoek is ingegeven door de politieke belangstelling voor de figuur van de vrederechter en de wens van zowel de Rechtspraak als de minister van Rechtsbescherming om te komen tot ‘maatschappelijk effectieve rechtspraak’. In verband met dat laatste wordt in Nederland al enige jaren geëxperimenteerd met vormen van toegankelijke en laagdrempelige rechtspraak (‘buurtrechters’). Deze experimenten zullen op een later moment worden geëvalueerd en zijn dan ook in dit onderzoek beschreven zonder dat de resultaten ervan konden worden meegenomen. De beschrijving is gebaseerd op deskresearch, interviews met bij de experimenten betrokkenen en een expertmeeting.

Waar het gaat om het rechtsvergelijkende deel van het onderzoek is eveneens gebruik gemaakt van desk research, interviews en een expert meeting. Op basis hiervan worden in de eerste plaats de ontwikkelingen van de vrederechter in België en Frankrijk in kaart gebracht. Vooreerst wordt de situatie in Frankrijk beschreven. Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat de *juge d’instance*, de Franse rechter die – met de *juge de proximité* waar het gaat om ‘small claims’ – de functie van vrederechter het dichtst benadert, met ingang van 1 januari 2020 wordt afgeschaft en wordt vervangen door de zogeheten *juge du contentieux de la protection* binnen de *tribunal de proximité*. Het is voornamelijk onduidelijk hoe dit zal uitpakken en in ieder geval moest worden geconcludeerd dat er in Frankrijk naar de huidige stand van zaken geen ‘vrederechter’ bestaat die model kan staan voor inpassing in het Nederlandse rechtsbestel. De beschrijving van het Franse stelsel concentreert zich daarom vooral op een historische beschrijving van de ontwikkelingen (sinds de invoering van de vrederechter in 1790) en op de overwegingen die daarbij een rol hebben gespeeld. Wel wordt daaruit duidelijk dat de vrederechter van het begin af aan een dubbelrol heeft gehad: enerzijds de rechterlijke rol (de bevoegdheid om een beslissing te nemen) en anderzijds de bemiddelende/verzoenende rol.

Dat laatste zien wij ook – en nog steeds – bij de Belgische vrederechter en – zo lijkt het – in navolging daarvan bij de experimenten met ‘buurtrechters’ in Nederland. De beschrijving van de vrederechter in België toont – anders dan in Frankrijk – een levendige praktijk waaraan de Nederlandse rechtspraak zich kan spiegelen. Beschreven wordt de regelgeving met betrekking tot de Belgische vrederechter (*‘law in the books’*), maar ook de wijze waarop deze in praktijk wordt gebracht (*‘law in action’*). Aan de hand van empirisch onderzoek in de vorm van interviews met betrokken rechters en een expertmeeting zijn de sterktes en zwaktes in kaart gebracht en is verkend of en in hoeverre de praktijk van de Belgische vrederechter leidt tot wat in Nederland de laatste jaren is gaan heten ‘maatschappelijk effectieve rechtspraak’. Het beeld dat daaruit naar voren komt is dat, ondanks dat het aantal locaties is verminderd, de Belgische vrederechter met recht een ‘nabijheidsrechter’ kan worden genoemd. Het takenpakket van de vrederechter is primair gericht op kwesties die het dagelijks leven van elke burger raken. Het profiel van de vrederechter sluit hierop aan. Het gaat om (ervaren) rechters die empathisch, communicatief, interactief en oplossingsgericht te werk gaan en goed zijn aangesloten op wat er lokaal speelt. Ook de wijze waarop de zitting wordt ingericht, sluit aan op de belevingswereld van de partijen in het soort zaken waar het hier om gaat. Dit geldt vooral voor de verzoeningsprocedure bij de vrederechter, die gratis en informeel is.

Uit de vergelijking die vervolgens is gemaakt tussen de Belgische vrederechter en de Nederlandse kantonrechter komt naar voren dat de vrederechter pragmatischer, informeler en oplossingsgericht te werk gaat dan de kantonrechter. Dit laatste laat zich mede verklaren door ingrepen in de organisatie van de kantonrechtspraak in het verleden en de hang naar schaalvergroting en efficiency in de rechtspraak in het laatste decennium. In de huidige situatie is er een groep rechtzoekenden die door gebrek aan zelfredzaamheid, in combinatie met de bestaande drempels voor toegang tot de rechter, in het rechtspraakaanbod niet of onvoldoende aan bod komt. Dit heeft niet alleen voor de individuen die tot deze groep behoren negatieve gevolgen, maar heeft ook een bredere maatschappelijke impact. De vrederechter speelt in België een belangrijke rol om deze groep binnen boord van samenleving en rechtsstaat te houden. Deze toegevoegde waarde van de invoering van een Nederlandse variant van de vrederechter, de ‘nabijheidsrechter’, kan als dragend worden beschouwd voor de beslissing om tot die invoering te komen. Voor andere groepen zou in overwegende mate kunnen worden volstaan door de bekende barrières als griffierechten en beschikbaarheid van rechtsbijstand te verlagen. Voor de hier bedoelde groep is echter meer nodig en in die behoefte kan niet

(geheel) worden voorzien door het bestaande stelsel of door aanbieders van alternatieven voor rechtspraak (ADR).

Bij de inpassing van de nabijheidsrechter – indien daartoe zou worden besloten – zou er niet voor moeten worden gekozen de ‘vrederechter’ naar het Belgische model te kopiëren, maar voor een scenario dat nauwer aansluit bij de huidige Nederlandse realiteit. In dat scenario wordt de bestaande kantonrechter als vertrekpunt genomen en diens aanpak en praktijk in een aantal stappen bijgesteld in de richting van de uit de Belgische vrederechter afgeleide beoogde wenselijke situatie. Dit vereenvoudigt de wetgevingsoperatie en maakt het mogelijk om geleidelijk tot de gewenste verandering te komen. Daarbij kan dan tevens worden voortgebouwd op de evaluatie van de experimenten en pilots van de Nederlandse rechtspraak. Het nog bij de Tweede Kamer in te dienen wetsvoorstel voor een Wet Experimenten Rechtspleging biedt vervolgens goede mogelijkheden om aan de hand van deze evaluatie verschillende varianten nader op effect uit te proberen.

Een variant die in ieder geval zal moeten worden verkend is de invoering van een verzoeningsprocedure bij de kantonrechter, die in het bijzonder de politieke aandacht heeft getrokken en ook in dit onderzoek als een belangrijke toevoeging naar voren komt. Het aanbrengen van een zaak is hier vormvrij en kosteloos, het verloop van de zitting is uiterst informeel en sterk gericht op het bereiken van een oplossing, die wordt neergelegd in een proces-verbaal. De invoering van een dergelijke procedure dient nadrukkelijk te worden overwogen, waarbij het aanbeveling verdient deze procedure anders dan in België, te laten aansluiten op de ‘gewone procedure’ op tegenspraak bij de kantonrechter in het geval de verzoening niet tot resultaat leidt. Op deze manier kan de conflictoplossende ‘slagkracht’ van de rechtspraak voor deze categorie van zaken – en daarmee de maatschappelijke effectiviteit – fors worden versterkt. Omdat aan deze ‘doorschakeling’ de nodige processuele vragen en praktische complicaties zijn verbonden, verdient het aanbeveling om de effecten ervan eerst te verkennen in het kader van de Wet Experimenten Rechtspleging. In het bijzonder dient daarbij te worden bezien of als de rechter die de verzoeningsprocedure leidt ook beslist in een opvolgende procedure ten gronde, dit niet zal leiden tot een terughoudender opstelling van partijen. Ook zou het vragen met betrekking tot (gepercipieerde) onafhankelijkheid en onpartijdigheid kunnen oproepen. Het scheiden van de beide rollen gaat echter al snel ten koste van snelheid en effectiviteit. Hier zal een vanuit processuele waarborgen aanvaardbare middenweg moeten worden gevonden, waarbij het in ieder geval van belang is partijen voldoende van informatie te voorzien over fasen in het proces en de rollen van procesdeelnemers. Voor het bereiken van de beoogde effecten van de verzoeningsprocedure verdient het aanbeveling om de toegang tot deze procedure ook in Nederland kosteloos te houden, dan wel het griffierecht te beperken tot ten hoogste de huidige laagste kantoncategorie (waarvan het tarief, zoals aangekondigd door de minister van Rechtsbescherming, in de nabije toekomst zal worden verlaagd).

Voor de herkenbaarheid en ter onderscheiding van de huidige kantonpraktijk, verdient het aanbeveling om de beoogde nieuwe rechterlijke praktijk aan te duiden als (de kantonrechter als) ‘nabijheidsrechter’. De beslissing om voor een dergelijke inpassing te kiezen zal moeten worden gestoeld op een heldere visie op het belang van de rol van de rechter in de samenleving en op een consistent beleid waar het gaat om de toegang tot de rechter. Voor de geloofwaardigheid zal hiervoor op sommige punten expliciet moeten worden gebroken met het beleid in het verleden, dat sterk was gestoeld op het bevorderen van centralisering en efficiency in de organisatie van rechtspraak en het stimuleren van alternatieven voor rechtspraak in plaats van het bevorderen van toegang tot de rechter. De beleidsverandering zal geloofwaardig moeten zijn om kansrijk te zijn.

Het onderzoek heeft de kosten en baten van de invoering van een nabijheidsrechter in kaart gebracht. De kosten zullen oplopen ten opzichte van de huidige kantonpraktijk door toename van de tijd die de kantonrechter gemiddeld aan een zaak zal moeten besteden. Vooral het aantal zittingen en de gemiddelde duur van die zittingen zal toenemen. Daarnaast mag ook een toename van het aantal zaken worden verwacht en zullen de zaken in lijn met het profiel van de Belgische vrederechter door (duurdere) ervaren kantonrechters moeten worden behandeld. Een volgende kostenfactor is de keuze voor het aantal locaties waar de nabijheidsrechter zitting zal houden, alsmede de dagen waarop en de openingstijden, inclusief de daaraan verbonden kosten van ondersteuning, beveiliging, etc. Gegeven het belang van nabijheid ook in geografische zin voor de zaken waar het hier om gaat (de lokale inbedding) en het feit dat in Nederland de reisafstanden naar rechtspraaklocaties aanzienlijk groter zijn dan in andere landen, is het onvermijdelijk dat het aantal zittingslocaties substantieel wordt uitgebreid. In aanvulling hierop dienen ook de mogelijkheden van een ‘rijdende nabijheidsrechter’ – in lijn met de nieuwe Belgische mogelijkheid voor de vrederechter om zittingen ‘*sous l’arbre*’ te houden – te worden verkend.

Tegenover deze hogere kosten staan maatschappelijke baten zoals het (algemene) belang dat maatschappelijk toegankelijke en laagdrempelige rechtspraak bijdraagt aan het instandhouden van de maatschappelijke vrede. Daarnaast is voor de Belgische situatie geconstateerd 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 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 groepen in de samenleving die doorgaans weinig vertrouwen hebben in het maatschappelijke en juridische systeem. In de experimenten met ‘buurtrechters’ worden vergelijkbare baten beschreven.

De conclusie is dat de invoering van een nabijheidsrechter een belangrijke bijdrage kan leveren aan het realiseren van maatschappelijk effectieve rechtspraak. De aanbeveling is om de invoering te laten verlopen als een geleidelijk proces waarbij kan worden voortgebouwd op de experimenten die de Nederlandse rechtspraak in de afgelopen jaren heeft uitgevoerd. Het doel zou moeten zijn om de praktijk van de kantonrechter in de komende jaren, mede met de mogelijkheden die de komende Wet Experimenten Rechtspleging daartoe biedt, pragmatischer, informeler en oplossingsgerichter te laten worden. Een nieuw in te voeren verzoeningsprocedure, die – anders dan in België – meer aansluit op de gewone kantonprocedure kan hiervan het sluitstuk vormen.