

# Inleiding

De toegang tot de rechter is één van de universele principes van de rechtsstaat. Een principe dat als zodanig niet ter discussie staat. Maar wanneer het aankomt op praktische keuzes en financiële consequenties, ontstaat er al snel discussie. Dat is te zien bij de rechtsbijstand, de griffierechten en een onderwerp dat in dit themanummer van *Justitiële verkenningen* over 'Rechtspraak om de hoek' wordt belicht: de (fysieke) afstand van de rechtspraak tot de burger. Sinds de rechtspraak, in 2008, zelf de zeggenschap kreeg over de zittingslocaties, is daar voortvarend gebruik van gemaakt door veel van de bestaande locaties te sluiten. Maar die sluitingen stuitten in toenemende mate op weerstand, ook in de eigen gelederen. Bij het ter perse gaan van deze *Justitiële verkenningen* werd een rapport van de Boston Consultancy Group (2019) openbaar, dat opnieuw voorstelt een aantal gerechtsgebouwen te sluiten om zo besparingen te realiseren. De Raad voor de rechtspraak (opdrachtgever van het rapport) heeft zich onmiddellijk van dat advies gedistantieerd.

Analoog aan de vele sluitingen van rechtspraaklocaties lijkt een heuse tegenbeweging te zijn ontstaan. In de Tweede Kamer is onderzoek gevraagd naar de toepasbaarheid van (elementen van) de Belgische vrederechter, en om rechtspraakvoorzieningen 'in elke gemeente'. Een experiment met een 'spreekuurrechter' in Groningen, die veel zaken op locatie behandelt, kreeg enthousiaste navolging met wijk-, buurt- en regelrechters elders in het land.

Er lijkt sprake van twee gescheiden (denk)werelden. Aan de ene kant is er de tendens tot centralisatie van de rechtspraak. De belangrijkste drijfveer is de idee dat minder vestigingen leidt tot besparingen op overhead. Maar ondanks de opheffing van veel locaties is de rechtspraak steeds meer gaan kosten. Het systeem met 64 locaties waar eerst lijnsrechtspraak plaatsvond (zo was het twintig jaar geleden nog) kostte de helft van het huidige systeem. Ook na de herziening van de gerechtelijke kaart in 2013, waarbij een aanzienlijk deel van de zittingslocaties werd gesloten, gingen de kosten slechts omhoog.

De tegenbeweging stelt effectieve dienstverlening centraal, wil de (voeren) kantoortorens verlaten en aanwezig zijn in de wijken en buurten.

Het is vooraansnog de vraag of reistijd, griffierechten en de formaliteiten waaraan in gerechtelijke procedures moet worden voldaan, daadwerkelijk serieuze belemmeringen zijn voor rechtzoekenden. Een vraag waarop in dit themanummer nader wordt ingegaan.

De spreekuurrechter en vergelijkbare initiatieven maken gebruik van artikel 96 Rv, dat partijen in een geschil de mogelijkheid biedt hun geschil aan een rechter naar keuze voor te leggen. De experimenten stellen daarbij een aantal formele vereisten die in reguliere procedures gelden buiten werking, en bieden de procedure tegen een laag griffierecht aan. Een serieuze beperking is evenwel dat de procedure alleen doorgang kan vinden als beide partijen daarmee instemmen. De geschilbeslechtingdelta laat zien dat als partijen de wil hebben er samen uit te komen, dit vaak ook zonder rechter wel lukt (Ter Voert & Klein Haarhuis 2015). Zaken die wél voor de rechter komen, zijn vooral die geschillen waarin één partij iets wil, maar de andere gebaat is bij het voortbestaan van de impasse. Voor die gevallen biedt een procedure op basis van artikel 96 Rv dus geen uitkomst. De latente behoefte aan rechtspraak – waarin evenmin wordt voorzien door mediators of geschillencommissies – lijkt vooral te liggen in een laagdrempelige procedure waarin participatie van de wederpartij geen vrijblijvende kwestie is.

Dit themanummer opent met een bijdrage van *Roland Eshuis* over de geografische inrichting van de rechtspraak. Deze behandelt empirische gegevens over de schaalgrootte van de rechtspraak, in relatie tot 'toegang tot de rechter'. Eerst wordt de schaalgrootte van de rechtspraak in Europees verband bekeken. In hoeverre loopt Nederland in (of uit) de Europese pas? En hoe 'gewoon' is de kleinschaligheid van de Belgische vrederechter? Hoe worden rechtspraaklocaties over het land verdeeld en op basis van welke criteria? Vervolgens ligt de focus op de Nederlandse situatie, met een korte schets van de recente beleidsgeschiedenis en empirische gegevens over de invloed van reisafstand op het gebruik van rechtspraak.

Nu de belangstelling voor een (soort van) vrederechter als laagdrempelige rechter dicht bij de burger in Nederland toeneemt, is het interessant om te kijken naar de geschiedenis van dit instituut en zo te komen tot nieuwe inzichten, schrijft *Emese von Bóné*. De vrederechter maakte tot 1838 deel uit van het Nederlandse rechtsbestel en functioneert, sinds de invoering in 1795, tot op de dag van vandaag in België. De geschiedenis van de Nederlandse vredesrechter gaat terug tot de

zestiende eeuw. Later, ten tijde van de Bataafse Republiek, werd de vrederechter op Franse leest geschoeid. De belangrijkste taak van de vrederechter was bemiddeling tussen partijen. De procedures in de verschillende periodes worden beschreven en vergeleken met recente experimenten in Nederland.

De Rotterdamse Regelrechter is een recent voorbeeld van zo'n experiment met laagdrempelige rechtspraak. *Wim Wetzels* beschrijft de werkwijze van de Rotterdamse Regelrechter en stelt de vraag in hoeverre deze pilot de toegang tot de rechter vergroot. Ook worden de eerste zaken besproken die inmiddels in het kader van de pilot zijn behandeld. Voorts wordt aandacht gevraagd voor de vele onbenutte mogelijkheden die de procedure ex artikel 96 Rv in zijn algemeenheid biedt.

Of het nu gaat om de vrederechter, buurt-, spreekuur- of regelrechter, bij dergelijke experimenten met laagdrempelige rechtspraak is het de bedoeling dat de rechter in eerste instantie probeert te bemiddelen tussen partijen. *Dick Allewijn* stelt de vraag of de rechter daarmee in feite optreedt als mediator. Hij gaat na wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen buurtrechter en mediator en over welke capaciteiten rechters moeten beschikken om hun bemiddelende taak goed te vervullen. Dat rechters gaan mediaten zonder mediator te worden, is volgens de auteur een stap op weg in het streven van de rechtspraak om nodeloze escalatie van conflicten tegen te gaan door in een vroeg stadium met partijen het gesprek aan te gaan. Op deze manier kan duidelijk worden welke elementen van buurtrechtspraak en van mediation op den duur naar de niet-vrijwillige rechtspraak kunnen worden meegenomen.

De bekendste dicht-bij-de-mensen-rechter in Nederland is ongetwijfeld Rijdende Rechter Frank Visser, die na zijn overstap naar een andere omroep in 2016 werd opgevolgd door John Reid. Dat deze televisierechters geen echte rechtspraak bedrijven, is iets wat veel kijkers ontgaat, zo betoogt *Annerie Smolders*. Terwijl *De Rijdende Rechter* aanvankelijk met argusogen werd bekeken door de officiële rechtspraak, wil deze zich inmiddels wel associëren met het fenomeen, zo blijkt uit dit artikel. Maar zou de echte rechtspraak niet duidelijker afstand moeten nemen van de televisierechtspraak, nu er tekenen zijn dat deze zou kunnen afglijden naar dubieuzer entertainment? De auteur gaat in op de risico's van verwarring tussen officiële en televisierechtspraak. Zij concludeert dat vooral bij experimenten die doen

denken aan *De Rijdende Rechter*, de schijnbare overeenkomsten kunnen leiden tot teleurstelling over de (minimaal noodzakelijke) formaliteiten en abstracties van de echte rechtspraak.

Vervolgens bespreekt *Kim van der Kraats* in een kritisch artikel de verschillende experimenten met laagdrempelige rechtspraak. Ze beschrijft kort wat deze pilots behelzen en waarom deze zijn opgezet. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag voor welk probleem de experimenten volgens de Rechtspraak enerzijds en de Minister voor Rechtsbescherming anderzijds een oplossing zijn of zouden moeten zijn. Ten slotte gaat de auteur in op de vraag of verwacht mag worden dat de gekozen oplossingsrichtingen de kwaliteit van het civiele proces verbeteren.

Het themanummer wordt afgesloten met een bijdrage van *Maurits Barendrecht*, die de experimenten met laagdrempelige rechtspraak in een ruimer kader van noodzakelijke innovatie van de rechtspraak zet. Het artikel laat zien dat veel vernieuwingen in de rechtspraak blijven steken in pilots en geen vervolg kennen. De belangrijkste belemmeringen zijn de gedetailleerde regeling van procedures bij wet en het financieringssysteem van de rechtspraak. Daar komt bij dat de poortwachters voor toelating van innovaties veelal belanghebbenden zijn bij het bestaande rechtssysteem. Nadat is geïnventariseerd waar de behoefte aan innovatie ligt, wordt bekeken welke soorten innovatie daarop een antwoord kunnen zijn. De auteur concludeert dat er behoefte is aan een nieuwe infrastructuur voor innovatie in de rechtspraak, die vernieuwingen verwelkomt, onderzoekt, test en bij gebleken geschiktheid doorvoert.

Roland Eshuis

Marit Scheepmaker\*

## Literatuur

### **Boston Consultancy Group 2019**

Boston Consulting Group, *Doorlichting Financiën Rechtspraak*, Rapport, februari 2019.

\* Gastredacteur dr. R.J.J. Eshuis is als onderzoeker verbonden aan het WODC. Mr. drs. M.P.C. Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.

**Ter Voert & Klein Haarhuis 2015**

M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta 2014. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: WODC/ Boom-Lemma 2015.