

Burenrechtspraak – een verkenning HIIL – NVvR

Inleiding

Het kabinet is er duidelijk over: bestaande juridische procedures bieden niet altijd de oplossing voor geschillen. Maatschappelijk effectieve rechtspraak moet streven naar oplossingen en verhoudingen niet onnodig complex maken. In het regeerakkoord schrijft het kabinet:

“Bestaande juridische procedures zijn complex en voldoen niet altijd voor het oplossen van alledaagse problemen van burgers. Maatschappelijk effectieve rechtspraak vereist innovatieve wetgeving die ruimte biedt aan de rechter om te experimenteren met eenvoudige procedures die partijen bij elkaar brengen en conflicten niet op de spits drijven. Hiervoor komt wetgeving die experimenten mogelijk maakt. Er komen ook experimenten met buurtrechters die regelmatig in de buurt zitting hebben, een klein bedrag aan griffiekosten vergen, zich richten op juridisch eenvoudige zaken en bestaan uit (kanton)rechters die ook in de gewone rechtspraak werkzaam zijn of waren. De buurtrechters richten zich waar mogelijk op finale geschillenbeslechting. Daarnaast wordt de mogelijkheid onderzocht om buitenrechtelijke geschillenbeslechting zoals mediation uit te breiden. Met name in het civiele en bestuursrechtelijke domein kan mediation een goed alternatief zijn voor de gang naar de rechter. Vanzelfsprekend dient de toegang tot de rechter hierbij niet te worden beperkt. Als onderdeel van deze innovatieagenda wordt ook gezien of herstelrecht een prominenter rol kan krijgen. Bij alle innovaties is oog voor de consequenties voor de keten, waaronder de werkdruk.”¹

Innovaties op het gebied van burenrrecht worden al sinds 2016 op verschillende plaatsen in het land vormgegeven. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en HIIL hebben de afgelopen maanden geïnventariseerd welke projecten er lopen en wat de ervaringen zijn, met het doel om bij te dragen aan schaalbare, responsieve oplossingen voor rechtsproblemen die belangrijk zijn voor burgers. In drie sessies bespraken betrokkenen uit de rechtspraak, de advocatuur, de wetenschap en het bestuur onder andere waarom burenrrechtspraak een bijdrage kan leveren aan maatschappelijk effectieve rechtspraak, hoe de verschillende projecten worden vormgegeven, wat de eerste ervaringen zijn, of en zo ja op welke manier de experimenten duurzaam verankerd kunnen worden in het systeem van de rechtspleging, hoe moet worden omgegaan met het vraagstuk van vrijwilligheid en wat de rol van de rechter in deze vernieuwing kan (of moet) zijn. Daarnaast bevroegen wij enkele direct betrokkenen via een enquête en bezochten we een paar projecten. De resultaten van deze activiteiten treft u aan in dit position paper. Meer informatie is ook te vinden op de website innovatierechtspleging.nl.

Spreekuurrechter, Wijkrechter, Regelrechter, Overlegrechter, Community Court, Nabijheidsrechter

De rechtbank Noord-Nederland besloot in 2016 een pilot met de Spreekuurrechter te starten. Uit een evaluatie uit 2018 blijkt dat deze pilot succesvol wordt genoemd.² Desondanks is de pilot inmiddels stopgezet, ‘onder meer omdat geen aanvullende financiële middelen beschikbaar zijn gesteld voor continuering van de pilot’.³

In Rotterdam is sinds september 2018 de Regelrechter actief (zie noot 3). De bevoegdheid van de rechter is hier gebaseerd op artikel 96 rechtsvordering, dat partijen de mogelijkheid biedt om gezamenlijk een geschil voor te leggen aan de kantonrechter.

Den Haag kent sinds oktober 2018 de zogeheten Wijkrechter. ‘Voor iedereen die de gang naar de rechters anders niet zou maken,’ zegt een van de drie actieve Haagse wijkrechters. Daarmee geeft hij aan dat innovaties niet meteen een verlichting van de reguliere rechtsgang hoeven te impliceren: de wijkrechter behandelt (ook) zaken die anders helemaal niet bij de rechter terecht zouden komen. Dit is (ook) vanuit financieringsoogpunt van belang: ‘Als je alleen naar het geld kijkt, moet je met dit soort experimenten stoppen,’ zegt een betrokken rechter. Dat weerhoudt andere gerechten niet met eigen experimenten aan de slag te gaan. In Overijssel is in juli 2019 een pilot met de Overlegrechter van start gegaan.⁴

¹ *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord 2017-2021, 5.

² <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2018-4-PilotSpreekuurRechter.pdf>

³ https://www.wodc.nl/binaries/JV201901_Volledige%20tekst_tcm28-382414.pdf#page=40

⁴ <https://www.mr-online.nl/de-rechtbank-komt-naar-u-toe-deze-zomer-2/>

Als het doel van deze experimenten is om de toegang tot de rechter goedkoper te maken, is het vooralsnog de vraag of dat doel wordt gehaald. De inzet van buurrechters kost tijd en geld en besparingen op reguliere rechtstrajecten blijven vooralsnog uit. De vraag is dus *waarom* dit soort experimenten worden opgestart. Deze vraagt prangt temeer daar een kleine 25 jaar geleden al werd geprobeerd het recht dichter bij de burger te brengen door middel van het project Justitie in de buurt (Jib). In 1999 [evalueerde](#) het WODC dit project. Hoewel Jib anders werd vormgegeven dan de meeste huidige innovatieve projecten, lijkt het on raadzaam te leren van de geschiedenis.

Welk doel wordt met de verschillende initiatieven op het gebied van buurrechtspraak beoogd?

Het doel dat op dit moment met de verschillende experimenten op het gebied van burenrrecht wordt beoogd, blijkt lokaal te verschillen. Doel van de regelrechter is om partijen de mogelijkheid te geven om in een snelle en goedkope procedure op eenvoudige wijze een geschil aan de kantonrechter voor te leggen.

‘Met de pilot wordt beoogd om ook de groep rechtszoekenden te bereiken voor wie de reguliere rechtsgang minder toegankelijk is, omdat procederen voor hen ingewikkeld is, een advocaat of andere gemachtigde nodig is, of procederen kostbaar is.’⁵ Eenzelfde doel formuleerde een van de Haagse wijkrechters tijdens een van de bijeenkomsten van de NVvR/HIIL. Hij had het over laagdrempelige rechtspraak voor een vast bedrag (40 euro) om de leefbaarheid in een wijk te verbeteren.

Het doel van de wijkrechtbank in Eindhoven is om door middel van de inschakeling van de rechter in een vroeg stadium multiproblematiek aan te pakken in samenwerking met tal van ketenpartners (gemeente, uitkeringsinstantie, (schuld)hulpverlening, GGZ et cetera). De insteek hier is primair strafrechtelijk.

Instream van zaken geschiedt vanuit het OM.

Wat alle vormen van buurrechtspraak gemeen hebben, is de eis van vrijwilligheid. In alle gevallen moet er toestemming zijn van hetzij verdachte, hetzij particuliere partijen. Dat is meteen een van de problemen: wie niet wil, moet alsnog het reguliere circuit in. De vraag hoe je burgers zover krijgt om mee te doen aan een innovatieve oplossing van een geschil, wordt door vele betrokkenen gesteld. Te overwegen valt om een norm te ontwikkelen die voorschrijft dat partijen samen in gesprek gaan als sprake is van problemen, ook als die slechts door een partij als zodanig worden ervaren. Uit de literatuur blijkt dat in dit soort zogeheten asymmetrische conflicten beide partijen behoefte hebben aan emotionele steun. Een neutrale partij is cruciaal bij de intake, opdat de behoefte van beide partijen in kaart kunnen worden gebracht.

[kader]

In Eindhoven is de wijkrechtbank officieel vanaf september 2019 gevestigd in de wijk oud-Woensel. De rechtbank houdt in principe op maandag zitting in het pand waar ook welzijnsorganisatie WIJEindhoven en de rechtswinkel spreekuur houden. Anders dan in Den Haag is de wijkrechtbank in Eindhoven gestoeld op het systeem van de Community Court in New York.⁶

Een belangrijk verschil tussen het model van het community court en dat van de spreekuur-/regel-/wijkrechter is de insteek: bij een community court staat **de persoon** centraal, bij de andere pilots gaat het over **een geschil** tussen partijen. In Den Haag bijvoorbeeld vraagt de rechter niet actief door op multiproblematiek, maar beperkt zich tot dat ene geschil tussen partijen.

[einde kader]

Eerste conclusies

- De wil om te innoveren is er. Zowel vanuit bestuurlijk/politiek perspectief als vanuit de rechtspraak en advocatuur wordt de noodzaak van maatschappelijk effectieve rechtspraak onderschreven.
- Om te bepalen of een bepaalde vorm van burenrrechtspraak effectief is, zullen allereerst duidelijke doelen moeten worden geformuleerd. Vooralsnog blijken die doelen tamelijk divers te zijn geformuleerd. Welke problemen men precies wil oplossen en op welke manier, is niet altijd helder. Ook de bekendheid van de diverse initiatieven en de coördinatie ertussen zijn punten van aandacht, evenals de financiering van de diverse projecten.
- Wie maatschappelijk effectief wil zijn, zal allereerst moeten weten waar de burger nu precies behoefte aan heeft. Volgens de lector Toegankelijkheid van het recht aan de Hogeschool InHolland heeft de burger behoefte aan eenvoud, iets in de buurt (‘waar je makkelijk binnen kunt lopen’) en een procedure die niet (alleen maar) digitaal is. Digitalisering blijkt in de praktijk een groot

⁵ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2018-4-PilotSpreekuurRechter.pdf>, 43.

⁶ Amsterdam is momenteel (zomer 2019) bezig om te onderzoeken of ook in wijken in de hoofdstad behoefte bestaat aan dergelijke community courts.

probleem voor een aanzienlijke groep mensen. Niet zelden kampt juist deze categorie ook met complexe multiproblematiek. Dit beeld wordt bevestigd door ervaringen van bijvoorbeeld Christa Wiertz, president van de rechtbank Amsterdam, die het Community Court in Red Hook, New York bezocht.⁷

- Op basis hiervan lijkt het van belang van te voren goed vast te stellen waarom men een project instelt: als het echt gaat om de burger tegemoet te komen en maatschappelijk effectieve rechtspraak te organiseren, moet men eerst in kaart brengen waar welke behoefte bestaat en bij wie. Bestaande instellingen voldoen blijkbaar niet.
- Als de doelen helder zijn, moet vervolgens worden bepaald via welke indicatoren die doelen gemeten kunnen worden. Om pilots onderling te kunnen vergelijken is het aan te bevelen gebruik te maken van standaard-methodieken. Hierbij kan het OESO rapport [Equal access to justice for inclusive growth](#) behulpzaam zijn, dat in maart 2019 werd gepubliceerd. In dat rapport staat onder andere dat het belangrijk is te kijken naar uitkomsten voor de burger. Dat betekent dat aan burgers moet worden gevraagd wat voor hen echt werkt. Uit de literatuur over buurtmediation blijkt bijvoorbeeld dat mensen het vooral belangrijk vinden dat er een einde komt aan de bron van het conflict, dat de relatie verbetert en mensen beter om leren gaan met gedrag dat weerstand oproept. In hoofdstuk 6 van het genoemde OESO rapport staan voorbeelden van manieren hoe innovatieve projecten gemonitord en geëvalueerd kunnen worden, met verwijzingen naar instrumenten die zijn ontwikkeld. Experimenten op het gebied van buurtrechtspraak in Nederland zou van deze instrumenten gebruik kunnen maken.
- Naast het perspectief van de burger zijn ook de ervaringen en meningen van rechters belangrijk. Zij zijn het die innovatie in de praktijk vormgeven door te kunnen en durven experimenteren met een andere manieren van conflictoplossing. Een van de Rotterdamse regelrechters gaf bijvoorbeeld aan dat hij zich in deze nieuwe rol vrijer voelt dan in zijn traditionele rol van kantonrechter. Die ervaren vrijheid zet hij in om tot oplossingen te komen die in het reguliere rechtssysteem niet altijd voor handen zijn. Niet alle rechters beheersen de vaardigheden om op deze nieuwe manier conflicten te beslechten. In het curriculum zou daarmee rekening moeten worden gehouden.
- Rechters die op buurtniveau moeten functioneren, moeten communicatief vaardig zijn, de wijk in durven te gaan, en samen kunnen werken. Niet de juridische aanpak, maar een maatschappelijk effectieve aanpak moet centraal staan. Maatschappelijk effectieve rechtspraak vraagt met andere woorden ook om functiedifferentiatie en andere opleidingsmodules.

Samenvattend raden wij aan om lopende de verschillende pilots aan zowel burgers als aan betrokken rechters (en andere betrokken partijen) vooral vragen te stellen: Wat gaat er goed? Wat kan er beter? Waar loop je tegen aan? Harde gegevens zoals aantallen, doorlooptijden en kosten zijn hierop aanvullend, maar als alleen op cijfers wordt gescoord, ligt teleurstelling op de loer.

Innovatie en bestaande systemen

In het themanummer van *Justitiële Verkenningen* [Rechtspraak om de hoek](#) (2019) wordt een overzicht gegeven van de verschillende initiatieven die er nu zijn. Eerder verscheen reeds een special over innovatie in de rechtspraak van het blad [Rechtstreeks](#). Het WODC presenteerde daarnaast het onderzoek [Naar een nabijheidsrechter](#) waarin is onderzocht in hoeverre het instituut van de zogeheten vrederechter kan worden ingebed in het Nederlandse rechtsbestel. Men is met andere woorden aan alle kanten bezig te onderzoeken hoe een toegankelijke, laagdrempelige rechtspraak duurzaam kan worden verankerd in ons systeem van rechtspleging. Op basis van de sessies die de NVvR en HIIL organiseerden, is een waarschuwing op zijn plaats. Zo bleken de verschillende lopende innovatieve projecten niet altijd van elkaars bestaan op de hoogte te zijn. Weliswaar heeft het PIP (Platform Innovatieve projecten) als doel om projecten aan elkaar te koppelen en een netwerk te bestendigen waardoor het wiel niet steeds opnieuw hoeft te worden uitgevonden, maar in de praktijk lijkt dit platform nog onvoldoende als netwerk te functioneren.

Samenwerking met bestaande structuren (al dan niet in het sociale domein) is een tweede punt van aandacht. Er zijn in diverse wijken al buurtbemiddelingsteams actief, er zijn mediationbureaus en juridische loketten. Hoe de diverse instanties zich tot elkaar verhouden, is niet altijd helder. Dat is voor de rechtzoekende burger ingewikkeld. Het duidelijk afbakenen van verantwoordelijkheden en/of een betere

⁷ Interview met Christa Wiertz, Platform rule of law (publicatie in oktober 2019)

samenwerking, ook met de advocatuur en rechtsbijstandsverzekeraars bijvoorbeeld, is noodzakelijk. Nu heeft niemand duidelijk de regie over alle innovatieve projecten en gaat de implementatie van vernieuwing over teveel schijven.

[kader]

Nog een alternatief: Huis van het recht

Vrijwel iedereen die wij in het kader van onze inventarisatie spraken, lijkt er van overtuigd dat het zin heeft om de rechter meer “naar de voorkant” te halen. In plaats dat hij als laatste bij een conflict wordt betrokken, zou hij aan het begin van escalerende problemen een rol kunnen spelen. Naast alle genoemde vormen van maatschappelijk effectieve rechtspraak “dicht bij huis” opperden enkele betrokkenen een “Huis van het Recht” op te richten waar bij binnenkomst (via welk kanaal dan ook, doorverwezen door wijkagent, OM, advocatuur, of op eigen initiatief) een triage plaatsvindt (een soort probleemanalyse). Deze triage hoeft niet door een rechter te worden gedaan, maar kan wel duidelijk maken wat er aan de hand is, waar behoefte aan bestaat en hoe een probleem kan worden aangepakt.

Na de triage kan een plan van aanpak worden opgesteld: kan het conflict meteen met mediation worden opgelost? Dan wordt verwezen naar het mediationbureau. Is er eerst een rechter nodig om wat druk te zetten? Dan gaat de zaak naar de rechter. De rechter bekijkt, samen met organisaties uit het sociale domein, wat er nodig is. Deze organisaties zouden allemaal vertegenwoordigd moeten zijn in het Huis van het Recht: denk aan sociale (wijkcentrum), psychologische (ggz), technologische en juridische professionals (juridisch loket), maar bijvoorbeeld ook aan gerechtsdeurwaarders of reclassering. Vanuit de deelnemers kwam daarbij wel een krachtige waarschuwing: ‘Denk niet vanuit deze organisaties, want dan gaat het alleen maar over de vraag wie het allemaal gaat betalen’.

Na de triage bepaalt de rechter in overleg met alle anderen die bij een zaak betrokken zijn wat de route moet zijn: eerst schuldhulpverlening en psychische begeleiding? Huisvesting? Verslavingszorg? Afspraken worden op schrift gesteld en op termijn getoetst. De rechter kan dan zowel betrokkene zelf als de organisaties uit het sociale domein ter verantwoording roepen als afspraken niet worden nagekomen.

[einde kader]

Concluderend

- Stel duidelijke doelen. Wat willen we met buurtrechtspraak bereiken, welke problemen willen we oplossen?
- Praat met burgers uit de buurt. Waar hebben zij behoefte aan?
- Volg de ervaringen van rechters. Waar lopen zij tegen aan en wat zien zij als mogelijk effectieve oplossingen?
- Inventariseer welke initiatieven in het verleden zijn genomen en leer daarvan.
- Zorg voor een goede coördinatie van de verschillende lopende experimenten.
- Maak gebruik van standaardisatie om projecten “op te schalen”
- Houd de cijfers bij, maar laat ze niet vanaf het begin leidend zijn.
- Investeer in samenwerking, vooral met partners in het sociale domein.
- Ontwikkel een norm om het probleem van vrijwilligheid aan te pakken.
- Investeer in de opleiding van buurtrechters.
- Haal de rechter in buurtconflicten naar voren en laat hem een rol spelen nog voordat het conflict een juridische val is.

Den Haag, 10 september 2019

Maurits Barendrecht (HILL) en Miek Smilde (NVvR)