

# Wijkrechtspraak

TRIAS-symposium

Week van de Rechtsstaat 2023



Boomjuridisch

  
week van de  
RECHTSSTAAT  

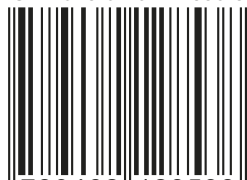

*Dit is een uitgave in de publicatiereeks van de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen.*

In de eerste Week van de Rechtsstaat organiseerde de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen samen met de Hoge Raad, de Raad voor de rechtspraak en de Rechtbank Den Haag een TRIAS-symposium. Een initiatief dat voortvloeit uit het TRIAS-project, waarin mensen uit verschillende staatsmachten elkaar ontmoeten en kennis over elkaars werk en invalshoeken verwerven.

In dit TRIAS-symposium stond wijkrechtspraak centraal. Een onderwerp dat de nabijheid van de rechtsstaat in de woonomgeving betreft. Veel problemen zijn immers op lokaal niveau op te lossen, door de gemeente of door de rechter.

In deze bundel schetst burgemeester Femke Halsema van Amsterdam hoe de gemeente de verhouding met burgers kan verbeteren. Anita Vegter, senior-rechter bij de rechtbank Amsterdam en buurrechter in Venserpolder, gaat in op het experiment met wijkrechtspraak in Venserpolder. Eddy Bauw, hoogleraar privaatrecht aan de Universiteit Utrecht, beschrijft waarom wijkrechtspraak een middel kan zijn om geschonden vertrouwen in de overheid te herstellen. Tot slot pleit Bert Marseille, hoogleraar bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen, voor een meer in de wetenschap gefundeerde aanpak van het experiment met wijkrechtspraak.

ISBN 978-94-6212-853-8



9 789462 128538 >



Academie voor  
**Overheidsjuristen**



Academie voor  
**Wetgeving**

**Boomjuridisch**

## WIJKRECHTSPRAAK



# WIJKRECHTSPRAAK

TRIAS-symposium Week van de Rechtsstaat 2023

Onder redactie van Monique Wesselink

Boom juridisch  
Den Haag  
2023

Opmaak binnenwerk en omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

© 2023 De auteurs | Boom juridisch

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reprorechtregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-uvo.nl](http://www.stichting-uvo.nl)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-94-6212-853-8

ISBN 978-94-0011-333-6 (e-book)

NUR 823

[www.boomjuridisch.nl](http://www.boomjuridisch.nl)

## INHOUDSOPGAVE

<b>Voorwoord</b>	7
<i>Dineke de Groot</i>	
<b>Vertrouwen begint bij de overheid</b>	13
<i>Femke Halsema</i>	
<b>Buurtrechtspraak Venserpolder binnen de context van 'maatschappelijk effectieve rechtspraak'</b>	25
<i>Anita Vegter</i>	
<b>Wijkrechtspraak vanuit een macroperspectief</b>	41
<i>Eddy Bauw</i>	
<b>Experimenten in de Rechtspraak: rijp voor omzetting in standaard werkwijzen?</b>	63
<i>Bert Marseille</i>	





## VOORWOORD

*Dineke de Groot*<sup>1</sup>

Beste lezer,

U vindt in deze bundel de bijdragen van sprekers aan het TRIAS-symposium. Dit vond plaats op 1 juni 2023 bij de Hoge Raad in Den Haag tijdens de eerste Week van de Rechtsstaat.

Voordat ik inga op het symposium wil ik iets opmerken over het initiatief om de Week van de Rechtsstaat te organiseren. Een rechtsstaat is een groot goed, en is op zich iets heel eenvoudigs. Het is een staat waarin het recht het leven en samenleven van mensen ordent en steunt. Bijvoorbeeld: je kunt je als burger wenden tot een onafhankelijke rechter, die rechter doet uitspraken op basis van de wet, en die wet is in de regel niet met terugwerkende kracht ingegaan. De rechtsstaat biedt de burger zekerheid en veiligheid, en verschilt daarin van een politiestaat of een dictatuur, waar je zomaar kunt worden opgepakt of kunt worden veroordeeld voor vergrijpen die niet in de wet staan. We kennen de voorbeelden.

De Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen en de Hoge Raad zijn als eerste bij elkaar gekomen om over het initiatief van een Week van de Rechtsstaat te spreken. We deden dat omdat de rechtsstaat ons lief is. En omdat je moet koesteren wat je lief is. Een rechtsstaat is immers zó omver te halen. De

---

1 Dineke de Groot is president van de Hoge Raad en bijzonder hoogleraar Rechtspraak en conflictoplossing aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

waarborgen dat de rechtsstaat blijft bestaan zijn door elke meerderheid, en soms zelfs een minderheid, te slopen.

Een van de belangrijkste zaken is dat een rechtsstaat alleen kan bestaan als er evenwicht en wederzijds respect is tussen de pijlers van de democratie: de wetgevende, de rechterlijke en de uitvoerende macht. Die pijlers worden natuurlijk gevormd door mensen. Mensen die elkaar niet allemaal opzoeken of kennen. Maar als we ons oor te luisteren leggen, vinden ze vaak wel iets van elkaar. Wetgevers maken onuitvoerbare wetten en de rechter mag het oplossen, hoor je wel. Rechters krijgen wel eens het verwijt dat ze op de stoel van de wetgever gaan zitten, als ze een wet interpreteren. En daarom is het zo goed dat er een TRIAS-project is, waarin mensen uit de verschillende staatsmachten elkaar ontmoeten en kennis over elkaars werk en invalshoeken verwerven. Alleen al de ontmoeting, de verbinding, maakt van zo'n symposium als dit een succes en een logisch onderdeel van de Week van de Rechtsstaat.

Maar in het TRIAS-symposium deden we meer. We hebben een onderwerp gekozen dat gaat over de nabijheid van de rechtsstaat in je woonomgeving. De rechtsstaat bestaat bepaald niet alleen bij de gratie van de staatsmachten of de onafhankelijke rechtspraak. De rechtsstaat is er eerst en vooral voor de burgers, de inwoners van het land. Wat hebben mensen nodig om te voelen en ervaren dat het recht bestaat en dat er recht gedaan wordt? Beslissingen op lokaal niveau raken mensen vaak heel direct. Je moet loten voor een school waar je kinderen terechtkunnen. Hoe vaak surveilleert de politie in je straat? Je wijk wordt gerenoveerd en kun je na de renovatie nog terug naar je oude huis? Zomaar drie voorbeelden.

Veel menselijke problemen zijn juist op lokaal niveau op te lossen. Vaak door eerst en vooral naar elkaar te luisteren, en elkaar serieus te nemen. En door een menselijk probleem met

een juridische dimensie niet als een juridisch vraagstuk met menselijke actoren te behandelen. Of het nu de gemeente is of de rechter met wie mensen contact hebben over een kwestie.

Burgemeester Halsema van Amsterdam wilde ons vertellen over de manier waarop de gemeente de verhouding met burgers kan verbeteren door zelf een andere benadering te kiezen. Kern daarvan is dat de gemeente van vertrouwen uitgaat en een mondige burger niet ziet als hindernis voor de eigen efficiëntie. Op het laatste moment bleek zij helaas verhinderd. We zijn Lucia Ling Ket On, directeur Juridische Zaken van de gemeente Amsterdam, erkentelijk dat zij hierover vertelde en eigen ervaringen toevoegde.

Na dit verhaal over de manier waarop het lokale bestuur een andere aanpak kiest, zijn we ingegaan op een relatief nieuw fenomeen in Nederland: wijkrechtspraak. Een experiment waarin de rechter de klassieke taak van rechtspreken combineert met wat er bijvoorbeeld lokaal leeft over de zekerheid en veiligheid die de rechtsstaat moet bieden.

Soms verzucht je als rechter wel eens dat je uitspraak op geen enkele manier lijkt bij te dragen aan een oplossing van de problemen van mensen. Daarin zie je de behoefte aan rechtspraak die effectief is. In de wijkrechtspraak beziet de rechter de problemen die aan de rechtbank worden voorgelegd in samenhang met andere problemen. Ook neemt de rechter meer de regie op het oplossen van meervoudige problemen. Samen met de maatschappelijke ketenpartners, en dat kan politie zijn, jeugdzorg, maatschappelijk werk, belastingdienst, deurwaarders enzovoort. Met wijkrechtspraak wordt in Nederland op diverse plekken en onder diverse namen geëxperimenteerd. Tijdens het symposium hebben we ingezoomd op het experiment in Amsterdam-Zuidoost (Venserpolder). Dat bood gelegenheid om in de discussie de wens van de burgemeester van Amsterdam

om de verhouding tot burgers te verbeteren, te leggen naast de mogelijkheden van wijkrechtspraak om (juridische) problemen van burgers aan te pakken.

Wijkrechtspraak is een echte uitdaging voor alle betrokkenen. De wijkrechter ontvangt bijvoorbeeld mensen van wie bekend is dat ze de overheid het meest nodig hebben maar bij de overheid ook het meest in het krijt staan. Denk bijvoorbeeld aan een alleenstaande ouder in de bijstand met twee kinderen die een inkomen heeft dat uit meer dan twintig componenten bestaat. Als deze ouder drie maanden een baan erbij heeft, is de blijdschap over wat meer armslag van korte duur. Want zoals bekend, komt zo'n gezin een jaar later vermoedelijk in de terugbetalingsproblemen. De wijkrechter kan problemen in de wetgeving en de uitvoering niet oplossen en krijgt in de ontmoeting met mensen ook geschonden vertrouwen in de overheid erbij. Toch zijn de ervaringen in binnen- en buitenland dat juist wijkrechtspraak voor mensen een opening biedt om de zekerheid en veiligheid van de rechtsstaat beter te gaan voelen en ervaren. Simpelweg door die combinatie. Het is gewoon rechtspraak door een rechter, maar op een manier die ook bijdraagt aan een oplossing van problemen van mensen. En misschien is wijkrechtspraak ook een van de wegen naar herstel van geschonden vertrouwen van mensen in de overheid.

Anita Vegter vertelde over het experiment met wijkrechtspraak in Venserpolder en besteedde daarbij ook aandacht aan de rol van de rechter en de rechtsgelijkheid. Zij liet zien hoe de rechter in Venserpolder de rechterlijke rol blijft vervullen. Na haar uitleg, ook in deze bundel opgenomen, luisterden we naar de bijdrage van Eddy Bauw, hoogleraar Privaatrecht aan de Universiteit Utrecht. Hij ziet de zogenoemde Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak, waarvan de wijkrechtspraak een onderdeel is, als hulpmiddel om geschonden vertrouwen in de overheid

te herstellen. Bert Marseille, hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen, zei dat hij van plan was kritisch te zijn maar dat hij na alles wat hij had gehoord toch eerst positieve punten uit de vorige bijdragen wilde belichten. Hij vroeg aandacht voor het belang dat experimenten met wijkrechtspraak gevalideerde resultaten opleveren en reproduceerbaar zijn. Hij plaatste in dit kader vooral methodologische kanttekeningen bij de experimenten. Hij sprak de hoop uit dat mensen die met de reguliere rechtspraak te maken krijgen net zo behandeld worden als wanneer zij met de wijkrechtspraak van doen hebben. Eigenlijk pleit hij hiermee voor een meer in de wetenschap gefundeerde aanpak van experimenten en toont hij zich ook als criticaster tegelijk een pleitbezorger van wijkrechtspraak waarop we kunnen vertrouwen.

Vertrouwen in de overheid, de democratie en de rechtsstaat is essentieel. Dat vertrouwen moeten alle staatsmachten verdienen en uitdragen. Tijdens het symposium sprak ik de hoop uit dat het symposium daaraan zou bijdragen. Dat geldt nu ook voor deze bundel.



## VERTROUWEN BEGINT BIJ DE OVERHEID

*Femke Halsema*<sup>1</sup>

*Wegens plotselinge verhindering, uitgesproken door Lucia Ling Ket On, directeur Juridische Zaken van de gemeente Amsterdam.*

De gemeente Amsterdam heeft onlangs een les geleerd. We hebben als lokale overheid jarenlang veel machtsmiddelen gebruikt tegen een man die ons beleid bekritiseerde en daar actie tegen voerde. We gingen ook tegen hem procederen. Hij is op een gegeven moment opgenomen in een radicaliseringsaanpak en dat had niet mogen gebeuren.

We moeten vaststellen dat we zijn activisme voor lastigheid hebben aangezien.

Hoe heeft dat kunnen gebeuren? Zonder verder dieper op de casus in te gaan, durf ik wel te zeggen dat het hier gaat om het mensbeeld dat je als overheid hebt.

Want klopt dat niet, dan kun je in beleid verzanden dat het vertrouwen van burgers in de overheid schaadt. En wie het nieuws de afgelopen jaren een beetje volgt, weet dat dit vertrouwen op zijn zachtst gezegd onder druk staat.

Hopen op verandering is niet voldoende. Als Amsterdam zijn we daarom bezig met juridische vernieuwingen, die voortkomen uit een overtuiging dat we inwoners en ondernemers vertrouwen moeten géven, om vertrouwen te kunnen krijgen. Ik wil eerst ingaan op oorzaken van afnemend vertrouwen, voordat ik

---

1 Femke Halsema is burgemeester van Amsterdam.

aankom bij die concrete juridische maatregelen die we nemen. Daarna werp ik nog een korte blik in de toekomst, om te zien wat nog meer mogelijk is om tot een nieuwe verstandhouding met Amsterdammers te komen.

#### 1. WAAR KOMT GEBREK AAN VERTROUWEN VANDAAN?

U heeft het misschien onlangs gelezen, of er misschien wel zelf aan meegeschreven, gezien het publiek vandaag. De Raad van State wond er geen doekjes om, bij de presentatie van het Jaarverslag 2022. Verval niet in ‘luchtspiegelingen’ als overheid, maar toon haalbare perspectieven. Zoals de Raad van State zelf zegt: ‘Niet méér beloven dan je kan waarmaken is voor de overheid misschien nog wel belangrijker dan voor ieder ander.’<sup>2</sup> Dat hangt ook samen met de ‘overbelasting en onderbezetting’ waar de Raad van State op wijst, of het nu gaat om de bouw, zorg, rechtspraak of uitvoeringsdiensten. Het gevaar van afnemend vertrouwen in de overheid ligt dan volgens de Raad van State op de loer. Ik citeer: ‘Gebrek aan slagkracht ondermijnt het geloof in wat de overheid kan doen en ondermijnt daarmee het vertrouwen. Vertrouwen in de overheid is de grondslag van onze democratische rechtsstaat. Rafelt dat vertrouwen, dan rafelt ook de rechtsstaat.’<sup>3</sup>

Dat actuele probleem van overbelasting en onderbezetting komt bovenop fundamentele oorzaken van afnemend vertrouwen. Die werden in december 2020 onderzocht door het

---

2 <https://www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022/beschouwing/inleiding-slagkracht-en-vertouwen/>.

3 [www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/april/raad-van-state-presenteert-jaarverslag/](http://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/april/raad-van-state-presenteert-jaarverslag/).



Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het WODC. Het zag vijf oorzaken:<sup>4</sup>

1. de onzichtbaarheid van de overheid (afstand van de overheid is toegenomen door sluiting van wijkvoorzieningen enz. – meest voelbaar op lokaal niveau);
2. ongelijke behandeling (de overheid is er vooral voor bepaalde groepen, zoals ondernemers, migranten, enz.);
3. het niet horen van de burger (de burger voelt zich niet gehoord, zowel bij besluitvorming die hem/haar rechtstreeks raakt, als bij de landelijke besluitvorming);
4. incompetentie (van ambtenaren, politici en bestuurders);
5. de onzichtbaarheid van de burger (de menselijke maat is verdwenen).

Het is een indrukwekkende lijst. De Raad van State zei in het Jaarverslag 2020 dan ook dat er werk aan de winkel was. Ik citeer: ‘Voor het vertrouwen van burgers is en blijft een responsieve overheid van het grootste belang. Dat wil zeggen een overheid die een open houding heeft, deskundig is en aanspreekbaar, ook, en juist, op de fouten die zij maakt. Daaraan zal de komende periode voortvarend moeten worden gewerkt. Alleen zo wordt vertrouwen onderhouden.’<sup>5</sup>

Met dat werk zijn we als gemeente aan de slag gegaan. Uitgangspunt is daarbij dat we als lokale overheid een duurzame relatie met onze inwoners en ondernemers willen. Soms hebben

---

4 Timo Peeters, Eliane Smits van Waesberghe, Amella Mesic & Ron van Wonderen (2021), *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk; verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*, Verwey-Jonker Instituut, WODC-rapport 3027.

5 <https://archieff34.sitearchief.nl/archives/sitearchief/20220913092941/https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2020/wp-content/uploads/sites/9/2021/04/Raad-van-State-jaarverslag-2020-Beschouwing.pdf>.

we als gemeente juridisch gezien gelijk, maar misschien raken we de burger kwijt als we alleen maar door onze juridische bril blijven kijken. En dan doel ik op het vertrouwen van de burger dat we verliezen.

En laten we niet vergeten dat zo'n strijd bijvoorbeeld stress kan opleveren bij een Amsterdammer. Dreigt het tot procederen te komen, dan moet je je als overheid ervan bewust zijn dat ongelijkheid in maatschappelijke kansen kan leiden tot een ongelijke toegang tot het recht. Procederen kost geld, vaak specialistische kennis, tijd en vertrouwen in een redelijke afloop. Zaken die de inwoners die kampen met armoede en onveiligheid vaak niet zijn gegeven. Het is *man against machine*: als je wilt, win je het als overheid altijd van je burgers. Dat besef zou een overheid moeten dwingen zich bescheiden op te stellen. En moeten dwingen om overtuigd te raken van een belangrijk uitgangspunt: als we die machine zelf ontwerpen, dan kunnen we vertrouwen in het goede van burgers daar ook een plek in geven.

Ergens in de afgelopen decennia zijn bedrijfsmatig management en 'calculerende consumenten' de inrichting van de publieke sfeer gaan beïnvloeden. In de ingewikkelde mechaniek van een moderne, bureaucratische publieke instelling, is de mondige burger een hindernis geworden die genomen moet worden om efficiënt te kunnen werken.

En de tragedie is dat de 'grotmondigheid' die dikwijls het gevolg is van miscommunicatie, wederzijds onbegrip en oplappende ergernissen, het idee bevestigt dat burgers vooral 'lastig' zijn. Kritisch besef en weerbaarheid zouden juist gestimuleerd, en niet afgeremd moeten worden.

Dat geldt ook voor Amsterdam. Ook hier is het vertrouwen in de lokale overheid te laag. En ook hier hebben we dat vooral aan onszelf te danken. Te lang hebben we inwoners gewantrouwd of zelfs als tegenstanders beschouwd, veel te vaak wordt

er onnodige en voor inwoners soms verstikkende bureaucratie in het leven geroepen. En veel te vaak vinden diezelfde inwoners een juridisch dichtgetimmerde brief op hun deurmat in plaats van een luisterende medewerker in hun buurt. Verandering begint bij onszelf.

Een overheid die kritisch naar zichzelf kijkt is het begin van de noodzakelijke verandering. Om vertrouwen terug te winnen, moet de overheid zelf dat vertrouwen geven.

Burgers en ondernemers moeten het recht hebben om een fout te maken, deze moeten zij ook makkelijk kunnen herstellen en de overheid moet daarin hun bondgenoot zijn en niet hun tegenstander.

Dat betekent bijvoorbeeld dat als een bewoner een bezwaar indient, wij dat als gemeente niet afwijzen omdat het een dag te laat is, maar eerst kijken of de bewoner misschien gewoon gelijk heeft. En dat als een ondernemer een formulier verkeerd invult, hij niet meteen zijn vergunning kwijt is.

Een moderne lokale overheid geeft vertrouwen, zoals wethouder Melanie van der Horst deed toen zij samen met het GVB kaartjes voor het openbaar vervoer ter beschikking stelde voor gezinnen met een laag inkomen. Meteen kwam daar de kritiek op dat iedereen die kaarten zomaar kan aanvragen. Van der Horst reageerde daarop op de enige juiste manier, door te zeggen dat zij de Amsterdammers vertrouwt zelf te kunnen beoordelen of zij van deze regeling gebruik willen maken.

Van de overheid mag werkelijke dienstbaarheid, werkelijke openheid worden verwacht. Dat betekent niet dat elke klager gelijk heeft. Het betekent ook niet dat elk deelbelang wordt ingewilligd. Maar wel dat wij – bestuurders van Amsterdam – ons verantwoorden, nooit weglopen bij confrontaties, van mening durven veranderen en ook moedig voor onze uiteindelijke keuzes staan.

Dat brengt mij op de kernvraag, die elke overheid zichzelf moet stellen: wat betekenen de burgers voor je? Want ga je daarover nadenken, dan leg je een basis voor een andere relatie met je inwoners.

## 2. WAT GAAN WE ERAAN DOEN?

Jezelf die vraag stellen, is de basis om het ideaal van de ambtenaar als *civil servant* in de praktijk te brengen. De gedachte dat je dienstbaar bent aan je inwoners. Dat je hen helpt om zo vrij mogelijk te zijn, zodat ze ook in staat worden gesteld om goed met jou als overheid in discussie te gaan als ze dat wensen.

Vrij naar president Lincoln: de overheid is van de mensen, door de mensen en voor de mensen. En, in het onfortuinlijke geval dat ik dat idee zou vergeten, biedt het standbeeld van de filosoof Spinoza soelaas; op de sokkel van het kunstwerk, dat ik uit het raam van mijn werkkamer op het Waterlooplein zie, staat namelijk de opdracht die elke ambtenaar of politieke ambtsdrager ter harte moet nemen: ‘het doel van de staat is de vrijheid’.

Graag merk ik daarbij op dat er bij de gemeente vele voortreffelijke ambtenaren werken. Mensen die dagelijks de knopen uit complexe dossiers halen of bijvoorbeeld Amsterdammers helpen die gebukt gaan onder groot persoonlijk leed. Maar uitgaan van vertrouwen en de goede trouw van burgers vereist een brede cultuuromslag bij het bestuur, in de politiek en bij het hele ambtelijke apparaat. Dat is een taai en ingewikkeld proces, dat niet van vandaag op morgen plaatsvindt, en waarbij ook een taak is weggelegd voor de nationale wetgever.

Om dit ingewikkelde proces behapbaar te maken, kiezen we binnen Amsterdam met een aantal concrete acties voor een pragmatische aanpak. Een vernieuwingstraject heeft namelijk

als risico dat we veel blijven praten in grootheden, zonder iets concreet te veranderen.

Er zijn inmiddels op tal van plekken in de organisatie mogelijkheden om die dienstbaarheid aan inwoners te vergroten. We willen bijvoorbeeld eind dit jaar tachtig procent van de verzoeken in het kader van de Wet open overheid binnen de wettelijke termijn afhandelen en alle wettelijk verplichte informatie-categorieën actief openbaar maken.

Laat ik me hier, in de Week van de Rechtsstaat, beperken tot onze eigen juridische vernieuwingen. Naast een verbetering van de klachtenprocedure, noem ik er een paar.

### *Afwegingen zichtbaar maken*

Er worden in de hele gemeente afwegingen gemaakt die gevolgen hebben voor de inwoners en ondernemers van Amsterdam. We moeten die afwegingen van beleidskeuzes en juridische keuzes zichtbaar maken. Dat zorgt voor helderheid en transparantie, en dwingt tot nog meer zorgvuldigheid. Momenteel zijn we bezig met een kader met checkvragen voor de ontwikkeling van beleid en regelgeving, die moeten helpen om in beleidsstukken afwegingen zichtbaarder een plek te geven. We hebben ons hierbij laten inspireren door het beleidskompas van de Rijksoverheid, maar toegespitst op Amsterdam.

### *Hoe kunnen we bezwaarschriften het beste beoordelen?*

We houden gedurende een jaar een proef met een onafhankelijke adviescommissie voor bezwaarschriften. We willen kijken hoe Amsterdammers zo'n commissie ervaren en of dat beter past bij Amsterdam dan de bezwaren zelf als gemeente te beoordelen. Ik merk sowieso dat onze juristen veel bezwaarprocedures moeten

behandelen. Dat zou iedere gemeente te denken moeten geven: zijn die burgers zo lastig of zou er iets mis kunnen zijn met ons beleid?

### *Dejuridisering van procedures*

Een ander initiatief in onze gemeente is de dejuridisering van procedures. Een commissie onder leiding van Arre Zuurmond, voormalig ombudsman van de metropoolregio Amsterdam, kijkt samen met hoogleraar Rechtsfilosofie en Beroepsethiek voor Juristen Iris van Domselaar naar alternatieven voor procedures of een andere inrichting van onze procedures. Hopelijk zorgt dit voor een groter vertrouwen van de burger of ondernemer. Uiteraard mogen daardoor geen onverantwoordelijke gevolgen en willekeur ontstaan. De commissie onderzoekt dit mede aan de hand van concrete casussen.

### 3. WAT ZIEN WE IN DE TOEKOMST?

Naast deze concrete vernieuwingen werpen we ook al voorzichtig een blik op de toekomst. Juridische vernieuwing is nu eenmaal een verandering binnen onze organisatie die een lange adem vergt.

### *Mediation*

Om te voorkomen dat een conflict escaleert, zetten we in Amsterdam mediation in. In de gemeente hebben wij een groep van zestien gecertificeerde mediators die bij geschillen intern, tussen gemeente en inwoners of ondernemers, of inwoners onderling kunnen worden ingezet. We hebben dat in november 2021 geformaliseerd. We merken dat het gerechtsgedingen kan

schelen. In een aantal zaken waarin jarenlang procedures werden gevoerd, heeft de uitnodiging tot mediation in plaats van verder procederen tot positief resultaat voor partijen geleid.

We hebben als gemeente bij een interne evaluatie ook geconcludeerd dat mediation eerder ingezet kan worden. Nu gebeurt dat nog te vaak te laat, of als laatste redmiddel. Dat is dan ook ons doel voor de toekomst: nog eerder inzetten van onze mediators.

### *Buurtrechtspraak*

Een ander voorbeeld van een nieuwe werkwijze is de uitbreiding van buurtrechtspraak.

Nu gebeurt dat in Amsterdam enkel nog in de wijk Venserpolder in Amsterdam-Zuidoost, als proef met geld van het Rijk. Ik ga daar niet te diep op in, om het gras voor Anita Vegter, die zo nog aan het woord komt, niet weg te maaien.

Wel wil ik zeggen dat de kracht van het project de persoonlijke betrokkenheid van de buurtrechters is. Zij hebben van de rechtbank de ruimte gekregen om in Venserpolder kennis te maken, te luisteren, en bij de zittingen een oplossingsgerichte werkwijze te organiseren. Het is mooi dat de rechtbank dit mogelijk heeft gemaakt. De buurtrechters hebben georganiseerd dat hulpverleners op de zittingen aanwezig zijn en direct een hulpaanbod kunnen doen aan de bewoner. Het is een persoonlijke, menselijke aanpak. Naast de juridische beslissing, wordt het moment van de zitting nu ook benut om de bewoner te helpen een duurzame oplossing te zoeken.

Dat de rechtbank zich ook inzet in Zuidoost, heeft een belangrijke symbolische waarde.

Het toont dat de rechtbank actief betrokken is bij de problemen en behoeften van de bewoners. Dit creëert vertrouwen en

versterkt de relatie tussen de gemeenschap en het rechtssysteem. Bijzonder is het netwerk dat de buurtrechters persoonlijk hebben opgebouwd in de buurt. Diverse actieve bewoners en lokale stichtingen die zich op hun eigen manier inzetten voor de leefbaarheid en veiligheid in hun eigen buurt, staan in contact met de buurtrechters.

Maar al die vernieuwingen kan een gemeente enkel voor elkaar krijgen als landelijke politici en bestuurders af en toe hun oor te luister leggen. Zodat ze horen waarmee wij lokaal worstelen en successen boeken. Ik hoop dan ook dat zij, velen van u, vaker in gesprek willen met lokale bestuurders. Wat dat betreft trek ik ook het boetekleed aan. Met terugwerkende kracht geneer ik me hoe weinig ik als fractievoorzitter in de Tweede Kamer met wethouders en burgemeesters heb gesproken. Neem het van mij aan: het is meer dan de moeite waard om je in hen te verplaatsen en te verdiepen. Om boven de eenvoudige sjablonen van stad en platteland uit te stijgen.

#### 4. SAMENVATTING EN AFSLUITING

Ik heb uiteen willen zetten hoe het optreden van de overheid deuken kan slaan in het vertrouwen van de burger. Door hun relatie opnieuw uit te vinden, door als gemeente vertrouwen te geven om vertrouwen te krijgen, kunnen we die schade herstellen. Als gemeente voelen we dat als een dure plicht en willen we onder meer onszelf juridisch vernieuwen.

Maar we kunnen dat niet alleen. De juridische functie kan het niet alleen, de gemeente kan het niet alleen. Zo hebben we het Rijk en de Rechtspraak nodig om de buurtrechter op meer plekken in te zetten. We hebben het parlement nodig en vragen daarvoor belangstelling en inlevingsvermogen. Daar zullen we als Amsterdam blijvend aandacht voor vragen. Dat zal



misschien soms vervelend voor u zijn en af en toe misschien zelfs activistisch overkomen.

Maar zie het activisme dan niet aan voor lastigheid. Want dat is een les die wij als gemeente, en elke andere overheidsorganisatie, ter harte moeten nemen.



# BUURTRECHTSPRAAK VENSERPOLDER BINNEN DE CONTEXT VAN 'MAATSCHAPPELIJK EFFECTIEVE RECHTSPRAAK'

*Anita Vegter*<sup>1</sup>

Innovaties in de Rechtspraak gaan altijd gepaard met ethische en rechtsstatelijke vraagstukken. Het is goed om daar het gesprek blijvend over te voeren. Daarin past ook de vraag naar de rol van de rechter en de rechtsgelijkheid in het kader van buurtrechtspraak. In deze bijdrage besteed ik aandacht aan 'maatschappelijk effectieve rechtspraak' ('MER') in het algemeen en aan buurtrechtspraak in Venserpolder in het bijzonder, waarbij ik ook aandacht besteed aan de rol van de rechter en voor de Rechtspraak belangrijke waarden.

U vraagt zich misschien af waarom niet 'wijkrechtspraak'? Dat heeft te maken met het feit dat het project Venserpolder al langer geleden geïnitieerd en bekend was onder de naam 'Buurtrechter', toen werd afgesproken dat vergelijkbare initiatieven zouden worden gestart onder de naam 'wijkrechtspraak'.

Sinds 2016 wordt overkoepelend vanuit de Raad voor de rechtspraak landelijk ingezet op ontwikkeling van maatschappelijk effectieve rechtspraak. Toenmalig voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, Frits Bakker, stelt in het *NJB* van 8 september 2016:

---

1 Anita Vegter is senior-rechter in de rechtbank Amsterdam en buurtrechter in Venserpolder.

‘Rechtspraak is maatschappelijk effectief, als daarbij tijd en aandacht kan worden besteed aan eventuele onderliggende 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.’

In een essay van het Verwey-Jonker Instituut gepubliceerd in 2020 – ‘Een wereld in wijken te winnen’ – wordt aangegeven dat er ‘momentum’ is voor buurtgerichte wijkrechtspraak. De veiligheidsproblematiek in bepaalde stadswijken maakt dat een aanpak nodig is waar ook het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak deel van uitmaken. Doel van een dergelijke aanpak is het bijdragen aan sociale vooruitgang in die wijken.

In het jaarplan van de Raad voor de rechtspraak 2023 is het als volgt verwoord:

‘Goede rechtspraak bestaat niet alleen uit juridische knopen doorhakken. Goede rechtspraak is ook, waar dat kan en gepast is, proberen de achterliggende problemen van mensen ook op te lossen. Door middel van innovatieve projecten wil de Rechtspraak in een bredere maatschappelijke context zo goed mogelijk aansluiten bij de behoeften van rechtzoekenden. De Rechtspraak draagt daaraan bij door op diverse actuele thema’s met projecten de toegang tot de rechter zo laagdrempelig mogelijk te houden en daardoor tot een échte oplossing van geschillen te komen. De nadruk ligt daarbij dit jaar op de uitbreiding van wijkrechtspraak en de inzet van de schuldenfunctionaris.’

De projecten binnen de Rechtspraak onder de noemer ‘maatschappelijk effectieve rechtspraak’ zijn in een aantal stromingen

onderverdeeld: wijkrechtspraak, schuldenaanpak, de eenvoudige civiele procedure, complexe echtscheidingen, het verminderen van conflicten als mensen uit elkaar gaan. Verder gaat de Rechtspraak op kleine schaal experimenteren met een vorm van *online dispute resolution* als aanvulling op de huidige rechtspraak met als doel de toegang tot het recht te vergroten.

Wijkrechtspraak kan worden gezien als een vorm van gerechtelijke innovatie die plaatsvindt binnen de bestaande wettelijke kaders. Tegelijkertijd kan het zijn dat de ervaringen die opgedaan worden met wijkrechtspraak en de resultaten die daarmee worden bereikt, leiden tot wijzigingen in wet- en regelgeving.

Geïnspireerd door de *community courts* in de Verenigde Staten zijn er inmiddels in Nederland in verschillende steden vormen van wijkrechtspraak ontwikkeld. Inmiddels zijn er uitkomsten van een evaluatieonderzoek in Eindhoven en in Rotterdam beschikbaar. Net als in Eindhoven is men er bij wijkrechtspraak op Zuid in Rotterdam in geslaagd, door beter samen te werken met ketenpartners en het sociaal domein, te komen tot een meer integrale aanpak en maatwerk voor de betrokken bewoners. Door de integrale aanpak kunnen zaken in samenhang worden gezien, waarbij de rechter over meer informatie beschikt dan bij reguliere zaken.

Doordat er op meerdere locaties ervaringen worden opgedaan en tussentijdse resultaten en aandachtspunten worden gedeeld, kunnen de rechtspraaklocaties leren van elkaar, samenwerken en wijkrechtspraak verder ontwikkelen.

Wijkrechtspraak beoogt de leefbaarheid en de veiligheid in de wijk te vergroten, door enerzijds de toegang tot het recht gemakkelijker en zichtbaarder te maken en anderzijds de maatschappelijke effectiviteit van de rechtspraak te vergroten. Ook het vergroten van het vertrouwen tussen burgers en overheid is hierbij een belangrijke factor. De wijkrechter beoogt daarbij

in een vroeg stadium en rechtsgebied-overstijgend, oplossings- en/of herstelgericht te interveniëren bij (multi)problematiek op het gebied van leefbaarheid, inkomen en/of veiligheid.

De achterliggende en in het buitenland reeds beproefde gedachte is dat meer zichtbaarheid en toegankelijkheid van het recht in de wijk, samen met een attitude en werkwijze van de rechter die oplossings- en herstelrechtelijk gericht is, appelleert aan de gemeenschapszin en de eigen kracht van de buurtbewoners.

## 1. HET PROJECT IN AMSTERDAM, VENSERPOLDER

Deze wijk is (net als bij de andere wijkrechtspraak-projecten in het land) niet willekeurig gekozen. De gemeente heeft met veel partijen het masterplan Zuidoost ontwikkeld. Directe aanleiding daarvoor was een reeks geweldsincidenten in de zomer van 2019. Er bestonden veel zorgen over de leefbaarheid en veiligheid in Zuidoost. Venserpolder behoort tot het stadsdeel Zuidoost en kent een stapeling van (sociale) problematiek, waaronder armoede, gezondheidsproblemen en kwetsbaarheid bij jongeren. Tegelijkertijd is het een hechte wijk, met weinig verloop en mooie initiatieven van bewoners en informele organisaties. Venserpolder is in 2020 in een analyse van de gemeente Amsterdam<sup>2</sup> aangeduid als ontwikkelbuurt. De buurt werd tevens door de gemeente aangewezen als de buurt waar een verkenning naar de mogelijkheden en wenselijkheid van een buurtrechtbank zou kunnen plaatsvinden.

Op initiatief van de burgemeester en de president van de rechtbank heeft in 2020 in opdracht van de Driehoek+

---

2 Principenota Venserpolder 2020, gemeente Amsterdam, verkenning\_van\_kansen\_stadsdeel\_zuidoost.pdf - openresearch.amsterdam.

(Driehoek met de president van de rechtbank) deze verkenning plaatsgevonden in Venserpolder waarbij zowel de problemen en behoeften van de bewoners van de wijk, als de mogelijkheden van de wijk in kaart zijn gebracht. Tijdens de verkenning werd bevestigd dat een deel van de bewoners kampt met een veelheid aan problemen, waaronder schulden, Licht Verstandelijk Beperkt-problematiek, schoolgang, huiselijk geweld en zorgen over veiligheid in de wijk. De bewoners gaven bovendien aan een grote afstand tot het recht en de overheid te ervaren. Hulpverlening en andere instanties worden vaak niet bereikt vanwege onbekendheid maar ook door een gebrek aan vertrouwen daarin.

De keuze voor de zaaksoorten waar de buurtrechter zich op richt, is gebaseerd op de bevindingen uit de verkenning. In de daaropvolgende ontwerpfase is de inzet van de buurtrechter in die zaaksoorten (schulden, schoolverzuim, kleinere delicten, huiselijk conflict, voortgang hulpverlening en begrijpelijke taal) in zogenoemde leerateliers uitgewerkt. Sinds het najaar van 2021 en structureel sinds januari 2022 behandelen buurtrechters wekelijks rechtszaken van bewoners.

De buurtrechtbank is gevestigd midden in de wijk Venserpolder, op een locatie die door de gemeente Amsterdam ter beschikking is gesteld. Het projectteam wordt aangestuurd door twee projectleiders: een rechter namens de Rechtspraak en een projectleider, werkzaam bij het Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ), namens de gemeente. Er zijn vijf buurtrechters inclusief de projectleider, vijf gerechtsjuristen, één assistent en drie administratief medewerkers, die met parttime inzet zorgen dat de wekelijkse zittingen plaats kunnen vinden. Er is beveiliging op zittingsdagen en communicatiebegeleiding wanneer nodig. Daarnaast zijn er twee (vaste) officieren van justitie aan het project verbonden, die om en om de strafzittingen doen.

Op de locatie in Venserpolder zijn ook het Buurtteam (waaronder maatschappelijk werk, sociaal raadslieden en schuldhulpverlening), het Wijkactieteam (veiligheid – denk aan de wijkagent – en wonen) en op zittingdagen het Juridisch Loket, gevestigd. Ook Halt maakt regelmatig gebruik van de locatie.

## 2. DE ZITTINGEN

De buurtrechters behandelen rechtszaken van bewoners uit de wijk. Het gaat om eenvoudige rechtszaken die een grote invloed kunnen hebben op iemands leven. Bijvoorbeeld schuldenzaken, lichte strafzaken (dat wil zeggen enkelvoudige berechting van niet-gedetinerden) of leerplichtzaken. Er is gestart met de behandeling van strafzaken en zorgverzekeringszaken. De keuze voor zorgverzekeringszaken is gemaakt omdat bij financiële problemen de premie zorgverzekering vaak een van de eerste betalingsverplichtingen is die niet meer voldaan wordt, hetgeen een indicatie kan zijn voor het ontstaan (of bestaan) van mogelijk grotere schuldenproblematiek. De buurtrechters volgen daarbij de 96 Rv-verzoekschriftprocedure zoals die door de kantonrechters te Amsterdam is ontwikkeld. Bij de straf- en schuldenzittingen wordt ook nagegaan en nagevraagd of de bewoner in kwestie nog meer rechtszaken bij de rechtbank heeft lopen die door de buurtrechter meegenomen kunnen worden, zodat deze in samenhang met elkaar behandeld kunnen worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan een zaak over een uitkering, omgang en gezag, of een ondertoezichtstelling. Dat er meer problematiek speelt, is in veel zaken het geval, dat er tegelijkertijd meer rechtszaken lopen, komt voor, maar is vrij zeldzaam.

Bij de zittingen worden schuldhulpverlening, maatschappelijk werk, reclassering en andere voor de rechtzoekende mogelijk belangrijke hulpverleners betrokken. Bij de incassozittingen



zit altijd een vaste schuldhelpverlener aan tafel, bij de openbare strafzittingen zit een vaste maatschappelijk werkster van het Buurtteam in de zaal. Alles steeds met *informed consent* van de rechtzoekende. De rol van de advocaat in het voortraject is daarbij van groot belang. Om die reden is de advocatuur (via de plaatselijke orde van advocaten) in Amsterdam bij iedere fase in de ontwikkeling van de buurtrechtspraak betrokken en vanuit de advocatuur wordt meegedacht over de inrichting van buurtrechtspraak. Het streven is dat de advocaat meer en meer een coördinerende en regisserende rol neemt en ervoor zorgt dat van belang zijnde informatie al dan niet via een aanwezige hulpverlener en met toestemming van de cliënt, ter zitting aanwezig is. De bedoeling is dat de advocaat niet wacht op een zitting waarbij ter zitting deze omstandigheden in het verweer verwerkt worden, maar dat de advocaat na overleg met de cliënt aan de reclasering aangeeft waar de problematiek schuilt en wat nodig is om herhaling te voorkomen. Voor alle strafzaken in Venserpolder wordt in beginsel, door het Openbaar Ministerie een reclaseringsadvies opgevraagd. De reclasering zorgt voor een integraal multidisciplinair advies op alle leefgebieden van de verdachte, tenzij er duidelijk geen sprake lijkt te zijn van multiproblematiek. Hiermee is, als de verdachte meewerkt, multiproblematiek voorafgaand aan de zitting bekend bij alle procespartijen.

Er is ook een start gemaakt met het aanbrengen van familierectzaken. Door de rechtbank, Raad voor de Kinderbescherming, jeugdbeschermingsorganisaties en de advocatuur is een werkwijze ontwikkeld voor de behandeling van jeugd- en familiezaken bij de buurtrechter Venserpolder.

De Raad voor de Kinderbescherming en jeugdbeschermingsorganisaties kunnen bij hun reguliere verzoekschriften aangeven dat het een zaak uit postcodegebied 1102 betreft. Ook advocaten

kunnen bij omgangkwesties waarbij één van de ouders in het postcodegebied woont bij het verzoekschrift aangeven dat het een zaak uit Venserpolder betreft. De rechtbank plant deze zaken vervolgens bij de buurtrechter.

Tot slot zijn de rechtbank en gemeente voornemens om ook bestuursrechtzaken van bewoners uit Venserpolder bij de buurtrechter aan te brengen.

De zittingen, uitgezonderd kinder- en familiezaken, zijn uiteraard openbaar. Bij de strafzittingen zitten de rechters, officieren en advocaten in toga. Bij de 96 Rv-zittingen en de probleemoplossende gesprekken, waarover hierna meer, niet. De buurtrechters behandelen de strafzaken en de 96 Rv-zaken niet anders dan op de ‘gewone’ rechtbank en uiteraard binnen de bijbehorende wettelijke kaders. Er komt echter iets bij. Door de laagdrempeligheid van de buurtrechtbank *in* de wijk en de informele setting is de ervaring tot nu toe dat verdachten en verweerders (in de 96 RV-procedure) opener zijn over eventuele onderliggende problematiek. Er is minder afstand en de rechter raakt door vragen te stellen en het gesprek te voeren met de verdachte en verweerder goed geïnformeerd over de achterliggende problematiek. In een strafzaak kan dat bijdragen aan het formuleren van specifieke bijzondere voorwaarden verbonden aan een voorwaardelijk opgelegde straf. Ik noem als voorbeeld de inzet van een ‘*credible messenger*’<sup>3</sup> een buurtmoeder in dit geval, om de veroordeelde bij te staan. Met de reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming zijn afspraken gemaakt over de aard en inhoud van op te leggen taakstraffen. Daarbij wordt per zaak waarbij een voorwaardelijke straf is opgelegd, gekeken naar: wat goed is voor de veroordeelde, wat goed is voor de wijk en of er

---

3 ADAMAS, Amsterdams netwerk van *Credible Messengers*.

daarbij een mogelijkheid tot herstel is. Het kan ook zijn dat er vonnis gewezen wordt en dat los daarvan tijdens de zitting de verbinding gelegd wordt met maatschappelijk werk of een andere hulpverlener uit de wijk om op vrijwillige basis te werken aan de onderliggende problematiek. In de 96 RV-zaken wordt regelmatig ter plekke (en buiten aanwezigheid van de rechter) door de schuldhulpverlener samen met de rechtzoekende gekeken of een uitvoerbare, realistische betalingsregeling kan worden getroffen en of een budgetplan opgesteld kan worden om uit alle schulden te komen. Het kan ook zijn dat het ingewikkelder ligt en dat de behandeling van de rechtszaak (een paar keer) moet worden aangehouden. De gedachte daarbij is dat uiteindelijk duurzaam betaalgedrag wordt gerealiseerd en dat de rechtzoekende niet meer voor een schuldenzaak terugkeert.

De buurtrechters zijn daarbij uiteraard niet zelf hulpverleners, zij maken het probleem bespreekbaar en kunnen de verbinding leggen met hulpverleners. Omdat de buurtrechter Venserpolder *in* de wijk gevestigd is, met het Buurtteam, het Wijkactieteam en het Juridisch Loket onder één dak, is het maken van de verbinding met hulpverleners praktisch ook heel goed mogelijk.

### 3. ALTERNATIEVE AANPAK

In het kader van een alternatieve aanpak vinden er preventieve schoolverzuimgesprekken plaats onder leiding van een buurtrechter. Schoolverzuim kan een indicatie zijn voor onderliggende (multi)problematiek. Met de inzet van de buurtrechter in de aanpak van schoolverzuim wordt beoogd deze bredere problematiek eerder in beeld te krijgen en tot een gerichte aanpak daarvan te komen in samenspraak met de jongere, de ouders en de leerplichtambtenaar. De gedachte is dat dit mogelijk een

voldoende (gezaghebbende) werking heeft waardoor het verzuim stopt en strafrechtelijke procedures worden voorkomen. De voorlopige ervaringen bevestigen dat.

De eerste ervaringen leren dat een gesprek met de buurtrechter kan zorgen voor een doorbraak. De buurtrechter voegt hiermee iets nieuws toe aan het palet van bestaande interventies om maatwerk te kunnen leveren bij problematisch schoolverzuim.

Met de leerplichtambtenaren in Venserpolder, de Raad voor de Kinderbescherming, de Jeugdbescherming, het Openbaar Ministerie en de Ouder- en Kindteams is de afspraak gemaakt dat nadat het reguliere proces bij schoolverzuim is doorlopen en de leerplichtambtenaar niets anders rest dan een proces-verbaal op te maken, eerst nog een preventief gesprek bij de buurtrechter mogelijk is. Dit gebeurt uiteraard op basis van vrijwilligheid en voorafgaand aan een (in beginsel) aanstaande (en misschien nog te voorkomen) strafzaak. Het is aan de leerplichtambtenaar om te beslissen of van deze mogelijkheid gebruikgemaakt wordt.

De inspiratie voor de idee van oplossingsgerichte gesprekken is gekomen uit een onderzoeksrapport van het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van 2019.<sup>4</sup> Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de inpasbaarheid van de vrederechter in België en Frankrijk in het Nederlandse rechtsbestel. De centrale vragen waren hoe de vrederechter in de genoemde landen in de praktijk functioneert en of en hoe een dergelijk instituut in Nederland vorm zou kunnen krijgen. Het onderzoek was 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.

---

4 Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging (2019), 'Naar een nabijheidsrechter?', Universiteit Utrecht.

Volgens de onderzoekers zou in ieder geval de variant moeten worden verkend van 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 aanbrenge 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.

In Venserpolder wordt deze door de onderzoekers voorgestelde variant onderzocht in de vorm van probleemoplossende gesprekken in het kader van problematisch schoolverzuim. Ook bij een huiselijk conflict dat nog niet tot een rechtszaak heeft geleid en/of vastlopende of stroeflopende hulpverleningstrajecten kan een gesprek bij de buurtrechter worden aangevraagd. In de Leerateliers is met professionals die op dit gebied werkzaam zijn, geconcludeerd dat in deze zaken een vroegtijdige interventie van de rechter een belangrijke en de-escalerende aanvulling kan zijn op de bestaande mogelijkheden, vooralsnog door in een vrijwillig kader in gesprek te gaan met de conflictpartijen. In de eerdergenoemde verkenning in Venserpolder is verder naar voren gekomen dat in Venserpolder sprake is van een lage meldingsbereidheid op het vlak van huiselijk geweld. Dit zorgt ervoor dat deze problematiek voor een belangrijk deel verborgen blijft en er daarom geen hulp geboden kan worden. De buurtrechter beoogt hierin verandering te brengen met een toegankelijke en laagdrempelige voorziening: bewoners in Venserpolder kunnen zich bij een huiselijk conflict vroegtijdig tot de buurtrechter wenden om in een verzoeningsprocedure te proberen tot elkaar te komen en concrete afspraken vast te leggen over toekomstig handelen. Ook is een oplossingsgericht gesprek mogelijk wanneer de voortgang van een hulpverleningstraject in het geding is.

In verband met de aard van de gesprekken (voorafgaand aan een procedure), de vertrouwelijkheid en de rechterlijke onafhankelijkheid is er bij de buurrechtbank in Venserpolder voor gekozen dat de rechter die het oplossingsgerichte gesprek leidt, niet ook beslist in een eventuele opvolgende procedure. Dit is uitdrukkelijk anders dan de lijn die in het hiervoor genoemde onderzoeksrapport wordt voorgesteld.

#### 4. DE ROL VAN DE RECHTER EN RECHTSGELIJKHEID

Ik begon deze inleiding met een opmerking over de rol van de rechter en de rechtsgelijkheid in het kader van buurrechtspraak.

Van groot belang is dat we ons in ons werk in het algemeen en in de positie van buurrechter voortdurend bewust zijn van onze rol en positie in de samenleving, dat we de wet toepassen, werken binnen de grenzen van de wet en de onafhankelijkheid, openbaarheid en rechtsgelijkheid waarborgen.

Rogier Hartendorp schrijft daarover: laagdrempelige vormen van rechtspraak kunnen een antwoord zijn op grote maatschappelijke problemen: ‘mits we de rechterlijke legitimiteit koesteren en zorgen voor rechtswaarborgen als openbaarheid en onafhankelijkheid’.<sup>5</sup>

Er is de laatste decennia veel geschreven over de beweging van de rechtspraak in vele landen naar meer maatschappelijke effectiviteit, de zogenoemde responsieve rechtspraak. Ik citeer nogmaals Rogier Hartendorp:<sup>6</sup>

---

5 ‘Dialectiek van de distantie’, *Trema* nr. 7, najaar 2022, p. 22.

6 Prof. mr. dr. R.C. Hartendorp, ‘Naar m(e)er Rechtspraak?’, Oratie uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Maatschappelijke effectiviteit van de rechtspleging aan de Universiteit Leiden op 31 januari 2020.

‘In de kern komt responsieve rechtspraak erop neer dat het rechtspraak-systeem en rechters erop gericht (dienen te) zijn om hun vermogen zo in te zetten dat aan de behoeften van de samenleving en rechtzoekenden wordt voldaan. In deze benadering biedt het recht niet alleen een kader voor het beslechten van juridisch gedefinieerde geschillen, maar is ook aandacht voor het effect dat de beslissingen teweegbrengen en welke bijdrage deze leveren aan het oplossen van (maatschappelijke) conflicten die aan die juridische vraagstukken ten grondslag liggen.

(...)

De vraag naar responsief recht, en de betekenis daarvan, moet vooral worden gezien als een antwoord, of misschien beter verwoord, een zoektocht, naar een nieuwe relatie tussen de burger en de Rechtspraak, tussen de burger en de rechter.

(...)

Het domein en het takenpakket van de Rechtspraak zijn echter niet duidelijk afgebakend. Binnen de grondwettelijke bevoegdheden kan de rechter, afhankelijk van de behoeften van de samenleving of die van partijen, op verschillende manieren invulling geven aan zijn of haar rechterlijke functie. Dit is ook van belang om het optreden van de rechter gezaghebbend te laten zijn.’

Ik hoop u een inkijkje te hebben gegeven in de wijze waarop de buurtrechter in Venserpolder invulling geeft aan zijn rol.

Als er vonnis gewezen wordt dan gebeurt dat binnen het geldend recht. Als partijen tot een betalingsregeling komen, is dat formeel een schikking (96 RV) waarmee de procedure wordt beëindigd. Als rechtzoekenden met behulp van een schuldhulpverlener een (alle schulden betreffend) budgetplan opstellen dan doen zij dat uit vrije wil. De rechter kan de verbinding maken tussen de rechtzoekende en hulpverlening (al dan niet ter zitting aanwezig) zodat de rechtzoekende ook na de procedure bij

de buurtrechter verder kan werken aan het oplossen van onderliggende problemen. Bij de preventieve leerplichtgesprekken legt de rechter de juridische problematiek ten aanzien van schoolverzuim uit, wat de mogelijke vervolgstappen zouden kunnen zijn en stelt vragen over de achtergrond van het schoolverzuim om vervolgens met de aanwezigen over oplossingen te spreken. Als er afspraken worden gemaakt met de jongere en of ouder(s) en de leerplichtambtenaar dan gebeurt dat op basis van vrijwilligheid. Komt er daarna toch een leerplichtzaak dan behandelt een andere buurtrechter die zaak zodat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid geborgd is.

Zoals gezegd, de wijk Venserpolder en de andere wijken in Nederland waar nu pilots plaatsvinden met wijkrechtspraak zijn niet willekeurig gekozen. Venserpolder kent een stapeling van (sociale) problematiek, waaronder armoede, gezondheidsproblemen, huiselijk geweld en kwetsbaarheid bij jongeren, afpersingen en messenbezit. Daarbij is het vertrouwen in de overheid laag in de wijk. Die constatering legiteerde volgens de Driehoek+ de verkenning naar een buurtrechtbank. De context van de wijk waarbinnen mensen met juridische zaken te maken krijgen, is niet gelijk aan die van mensen met sociaaleconomische problemen in andere wijken die met de rechtspraak in aanraking komen. In beide gevallen wordt rechtgesproken binnen de wettelijke kaders en bij de buurtrechtspraak komt er nog iets bij waarover ik in deze bijdrage schreef. Het valt te verdedigen dat hierdoor een ongelijkheid in rechtsbedeling wordt hersteld.

Afhankelijk van de aard van het geschil en van het rechtsgebied geeft de rechter invulling aan zijn wettelijke taak. De buurtrechter doet dat door zichtbaar en toegankelijk te zijn in de wijk met een attitude en werkwijze die oplossings- en herstelrechtelijk gericht is. Dat appelleert aan de gemeenschapszin en



de eigen kracht van de buurtbewoners. Dat doet geen afbreuk aan de wettelijke taak van de rechter.

## 5. EVALUATIE

Er wordt een effect- en evaluatieonderzoek door onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) uitgevoerd naar het proces en naar de maatschappelijke baten van de inzet van de buurtrechter. Het onderzoeksrapport wordt in het vierde kwartaal van 2023 opgeleverd. Afhankelijk van de uitkomsten daarvan zal worden besloten of een uitbreiding naar andere (soortgelijke) wijken wordt ondernomen. Daarnaast loopt een actieonderzoeker van de Vrije Universiteit Amsterdam, Esther van Voorst tot Voorst, mee in het project.

Zij heeft onlangs een eerste deel uit de reeks ‘Berichten uit Venserpolder’ gepubliceerd onder de titel: ‘Nieuwe kansen in het keren van schoolverzuim’.<sup>7</sup>

## 6. TOT SLOT

Het gegeven dat naast de buurtrechter het gemeentelijk Buurtteam en het Wijk Actie Team in hetzelfde gebouw zijn gevestigd en op zittingdagen ook het Juridisch Loket, maakt dat de buurtrechter kan uitgroeien tot een *Community Justice Center* naar het voorbeeld in Red Hook (Brooklyn VS). Zoals Esther van Voorst tot Voorst in haar hiervoor genoemde publicatie zo mooi omschrijft: ‘Een plek voor recht en rechtvaardigheid in de wijk met en voor de mensen die er leven.’

---

<sup>7</sup> Een verkennende studie naar de inzet van de buurtrechter Venserpolder in schoolverzuim 2023.



# WIJKRECHTSPRAAK VANUIT EEN MACROPERSPECTIEF

*Eddy Bauw*<sup>1</sup>

## 1. INLEIDING

In de bijdrage van Anita Vegter aan deze bundel is de opzet en uitvoering van het project Venserpolder uiteengezet. Het project is een van de vele projecten die in de afgelopen jaren door rechtbanken zijn opgezet en er lopen er nog steeds een aantal. ‘Laat duizend bloemen bloeien’ lijkt het credo te zijn geweest. Elk zichzelf respecterend gerecht heeft wel met een of andere vorm van wat de Rechtspraak zelf aanduidt als maatschappelijk effectieve rechtspraak geëxperimenteerd. Het streven naar maatschappelijk effectieve rechtspraak staat dan ook al sinds een aantal jaren hoog op de agenda van de Rechtspraak, naast klassiekers als de verkorting van doorlooptijden en digitalisering.<sup>2</sup>

Hieronder ga ik eerst nader in op maatschappelijk effectieve rechtspraak en buurt- of wijkrechtspraak en probeer ik door te dringen tot de kern van deze ontwikkeling (par. 2). Waar is het de Rechtspraak in essentie om te doen? Vervolgens bespreek ik de mogelijkheden die de begin 2023 in werking getreden

---

1 Eddy Bauw is hoogleraar Privaatrecht en rechtspleging bij het Molengraaff Instituut voor Privaatrecht en programmaleider van het Montaigne Centrum voor rechtsstaat en rechtspleging aan de Universiteit Utrecht. Hij is tevens raadsheer-plaatsvervanger in het gerechtshof Den Haag.

2 Zie laatstelijk het *Jaarplan Rechtspraak 2023*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2023, p. 24.

Tijdelijke experimentenwet rechtspleging biedt om binnen deze ontwikkeling projecten naar een hoger niveau te brengen (par. 3). Daarna zal ik vervolgens wijkrechtspraak plaatsen in het bredere kader van het rechtsbestel en de rechtsstaat (par. 4). Tot slot zal ik ingaan op de in de literatuur geuite kritiek op wijkrechtspraak (par. 5) en rond af met een conclusie (par. 6).

Waar ik het in het navolgende heb over maatschappelijk effectieve rechtspraak is wijkrechtspraak daaronder begrepen als een van de ‘vier stromingen’ binnen deze ontwikkeling.<sup>3</sup> Wijkrechtspraak omvat alle varianten van rechtspraak in de nabijheid van burgers, zoals de buurtrechtbank Venserpolder.

## 2. DE ESSENTIE VAN WIJKRECHTSPRAAK

In het *Jaarplan Rechtspraak 2023* wordt maatschappelijk effectieve rechtspraak als volgt omschreven.<sup>4</sup>

‘Goede rechtspraak bestaat niet alleen uit juridische knopen doorhakken. Goede rechtspraak is ook, waar dat kan en gepast is, proberen de problemen van de mensen in de samenleving écht op te lossen. Nu zitten soms wetten en regels in de weg en lopen mensen tegen juridische muren op. Daar wil de Rechtspraak wat aan doen. Onder de noemer maatschappelijk effectieve rechtspraak zijn door het hele land ideeën bedacht en in praktijk gebracht die ervoor zorgen dat het werk van de rechter zoveel mogelijk effect heeft.’

Maatschappelijk effectieve rechtspraak wordt hier neergezet als een soort ‘rechtspraak plus’: niet alleen juridische knopen doorhakken, maar ook onderliggende problemen oplossen. Meer

---

3 *Jaarplan Rechtspraak 2023*, p. 24.

4 *Jaarplan Rechtspraak 2023*, p. 24.

‘value for money’ zou je kunnen zeggen. Dat is een ambitieus concept. Onze samenleving barst van de problemen en die problemen kunnen niet alle door de rechter worden opgelost. Wel kan de rechter daar, indien op de juiste wijze gepositioneerd, voldoende gekwalificeerd en georganiseerd, een bijdrage aan leveren. Althans dat is de gedachte. Daarmee past de doelstelling in een bredere ontwikkeling in rechtsstelsels die internationaal zichtbaar is naar ‘responsief recht’.<sup>5</sup>

In de verschillende omschrijvingen van maatschappelijk effectieve rechtspraak staan steeds 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.<sup>6</sup>

Voor het eerste element is het van belang dat het om verschillende drempels gaat.<sup>7</sup> De meest bekende en besproken drempel is de financiële: de kosten voor de rechtzoekende. Door bezuinigingen op rechtshulp en het verhogen van de kosten van procederen, is deze drempel al langere tijd op zijn zachtst gezegd problematisch. Hier valt veel over te zeggen, maar ik laat het hier bij de constatering dat ook voor elke nieuwe laagdrempelige

---

5 Arno Akkermans, ‘Het geheel is meer dan de som der delen. Een algehele transformatie binnen de conflictoplossende functie van het rechtssysteem’, in: A. Akkermans, G. de Groot & B. Marseille (red.), *Het probleemoplossend vermogen van het rechtssysteem*, Inleidingen op de Lustrumconferentie van het Netherlands Institute for Law & Governance, Amsterdam, november 2019. (Netherlands Institute for Law and Governance (NILG) – Governance & Recht; vol. 19). Den Haag: Boom juridisch, p. 11 e.v.

6 S. Verberk, ‘Rechtspraak en het oplossen van maatschappelijke problemen’, *Recht der Werkelijkheid* (38) 2017, afl. 2, p. 136-140.

7 Zie voor het navolgende al eerder E. Bauw & I. Giesen, ‘De vrederechter of nabijheidsrechter als methode van conflictoplossing’, in: Th. Groenewald e.a. (red.), *Naar vernieuwing van de (civiele) rechtspleging*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 30.

rechterlijke voorziening de financiële toegankelijkheid een wezenlijke randvoorwaarde zal moeten zijn. Enigszins hoopvol is dat in het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV staat dat het kabinet de toegang tot de rechter wil verbeteren ‘door de griffierechten te verlagen en de sociale advocatuur te versterken door het budget en de vergoedingen te verhogen’.<sup>8</sup> De ervaringen uit het verleden leren echter dat op de bestendigheid van deze beleidswijziging niet te zeer mag worden vertrouwd.

Er zijn echter ook andere drempels die aandacht vragen. Het gaat dan om zaken als geografische nabijheid (zit de rechter in de buurt?), de formaliteiten voor het aanbrengen van een zaak (hoe kan ik mijn geschil voorleggen aan de rechter?), de begrijpelijkheid van de procedure (wat gebeurt er in mijn zaak?), de taal die de rechter gebruikt (wat wordt er gezegd?), en de snelheid waarmee de procedure tot een uitkomst leidt (hoelang duurt het allemaal?).

Een reguliere 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 sociaaleconomisch 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 hebben in ‘het systeem’.

Als wij kijken naar de toegankelijkheid van de huidige eerste-lijnsrechter bij uitstek, 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 mindervermogenden moeilijker dan wel de

---

8 ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’, Coalitieakkoord 2021-2025. VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021, p. 5.

facto onmogelijk gemaakt hun juridisch probleem aan de rechter voor te leggen. Ook voor de middengroepen – die (net) niet in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand – zijn er problemen met de toegang tot de rechter.<sup>9</sup> Door de bezuinigingen is ook de kwaliteit van de rechtshulp onder druk komen te staan. Daarnaast zijn door opeenvolgende reorganisaties van de rechterlijke macht de oude kantongerechten opgeheven en geïntegreerd in de resterende elf rechtbanken, is de competentiegrens voor (civiele) kantonzaken fors verhoogd (van € 5000 naar € 25000), 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 is het eigen karakter en de werkwijze van de kantonrechter veranderd, zodat die kantonrechter nog nauwelijks is te onderscheiden van de gewone rechter in de rechtbank.<sup>10</sup> Tot slot geldt voor alle rechtsgebieden dat de procedure bij de rechter ondanks deformaliseringsslagen nog altijd met veel formaliteit is omgeven. Wijkrechtspraak lijkt een reactie te zijn op het voorgaande. Na schaalvergroting en vergroting van de afstand wordt nu toenadering gezocht en lijkt de menselijke maat weer centraal te staan.

Het tweede element waarop de gewenste verandering is gericht is het vermogen van de rechter om niet alleen het juridische geschil, maar ook de ‘onderliggende problemen’ tussen partijen daadwerkelijk op te lossen. De beslechting van een

---

9 Eddy Bauw, ‘De niet-vertegenwoordigde procespartij, een schim in de rechtspleging’, in: E. Bauw, A.W.G.J. Buijze & R.J.G.M. Widdershoven (red.), *Met recht, raad en daad*, Liber amicorum Philip Langbroek, Den Haag: Boom Juridisch 2023, p. 13-20.

10 K. van der Kraats, *De eigen(aardig)heid van de kantonrechter. Over de verschillen tussen het proces(verloop) bij de kantonrechter en de civiele rechter en de betekenis daarvan* (diss. UU), Reeks van het Montaigne Centrum voor rechtsstaat en rechtspleging, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 139.

juridisch geschil door de uitspraak van de rechter beëindigt immers weliswaar de rechtszaak, maar in een deel van de gevallen is die zaak eigenlijk niet meer dan een uiting van een ander, groter onderliggend conflict tussen de betrokken burgers en/of bedrijven of de overheid. Dat onderhuidse conflict is dan niet automatisch ook opgelost, evenals de problemen die dit conflict genereert voor partijen en hun omgeving.

Datzelfde geldt voor de berechting van strafbare feiten. Crimineel gedrag is vaak het resultaat van meerdere (veelal samenhangende) problemen van personen, in families of in buurten ('multiproblematiek') en de berechting van het strafbaar feit zal daarin geen verandering brengen en (waarschijnlijker) in veel gevallen alleen maar verder toevoegen aan deze problemen. Zoals in de bijdrage over de buurtrechtbank Venserpolder is toegelicht, wordt gezocht naar een effectieve en duurzame oplossing voor de onderliggende problemen in samenspraak met andere instanties en met gebruikmaking van de uitspraakbevoegdheden van de rechter.<sup>11</sup>

Op de vraag of deze inzet op het probleemoplossend vermogen van de rechter een reële ambitie is zal hierna worden ingegaan.

### 3. DE TIJDELIJKE EXPERIMENTENWET RECHTSPLEGING

Met de verschillende methoden om tot maatschappelijk effectieve rechtspraak te komen is geëxperimenteerd in de vele projecten die in de afgelopen jaren zijn gehouden en we staan nu op een belangrijk punt in de tijd. Twee maanden geleden is de Tijdelijke experimentenwet rechtspleging in werking getreden,

---

11 Zie over andere pilots met wijkrechtspraak M. Simon Thomas, 'Experimenten met wijkrechtspraak in Nederland', *TC* 2022/20.



die is bedoeld om een volgende fase in de ontwikkeling mogelijk te maken. Deze wet<sup>12</sup> maakt het mogelijk om de vele pilots die in de afgelopen jaren bij de rechtbanken zijn gehouden te upgraden tot een volwassen experiment, dat – bij positieve evaluatie – kan leiden tot aanpassing van reguliere gerechtelijke procedures en het procesrecht. De experimenten in het kader van de wet zullen zijn gericht op de realisatie van maatschappelijk effectieve rechtspraak: ‘het verbeteren van de organisatie, systemen en procedures, om zo te kunnen voldoen aan de gerechtvaardigde verwachting van rechtzoekenden en samenleving’.<sup>13</sup>

De inwerkingtreding van de wet creëert een momentum waar het gaat om het vervolg van de experimenten. Waren de pilots en projecten tot nu toe nog vooral kleinschalig en vaak het gevolg van persoonlijke initiatieven, dat zal nu anders moeten worden. De Tijdelijke experimentenwet rechtspleging stelt namelijk forse eisen aan de randvoorwaarden voor een experiment en de evaluatie ervan.<sup>14</sup> Omdat de wijze waarop gerechtelijke procedures zijn ingericht raken aan de rechtsbescherming zijn verschillende waarborgen ingebouwd, die tegelijk de kaders vormen waarbinnen mag worden geëxperimenteerd. Zo dient de bij AMvB geregelde afwijkende procedure binnen de grenzen van fundamentele beginselen van het procesrecht te blijven, zoals het recht op toegang tot de rechter, een eerlijk proces en hoor en wederhoor (art. 1 lid 5).<sup>15</sup> Verder is afwijking uitgesloten van voor Nederland

---

12 *Stb.* 2020, 223.

13 S. Verberk, ‘Responsieve rechtspraak? “Maatschappelijk effectieve rechtspraak” als innovatieproces’, *Rechtstreeks* 2019, nr. 1, p. 26-34 op p. 26.

14 Aanscherping van de eisen volgde op kritiek in de literatuur. Zie o.m. E. Hoogervorst & P. Jahan, ‘De Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging nader beschouwd’, *TRC* 2020/3, p. 122-133; P. Ingelse, ‘Experimentenwet: carte blanche verdient nadere overweging’, *TRC* 2018/3, p. 55-64.

15 Om deze reden is door de wetgever afwijking uitgesloten van art. 19 t/m 23b en 25 t/m 30 Rv en art. 4, 5, 7, 12 en 13 Wet RO.

in werking getreden verdragen, verordeningen van de Europese Unie, bijbehorende goedkeurings- en uitvoeringsregelingen en richtlijnbevestigingen die in Nederland geïmplementeerd moeten worden (art. 1 lid 6). Ook kan de rechter die een experimentele zaak behandelt de alternatieve procedure achterwege laten als hij vindt dat die toepassing leidt tot een ‘onbillijkheid van overwegende aard’ (art. 1 lid 7). In dat geval kan hij ‘terugschakelen’ en zal de procedure volgens de gewone regels worden voortgezet.

Daarnaast dienen bij het opzetten van een experiment, afhankelijk van de inhoud, relevante organisaties en de adviescommissie burgerlijk procesrecht, te worden betrokken. In de AMvB waarin de alternatieve procedure wordt neergelegd wordt het experiment zo scherp mogelijk afgebakend. De memorie van toelichting noemt een aantal voorbeelden van afwijkingen van bestaande procedures waaraan kan worden gedacht, zoals – voor zover hier van belang – het inleiden van de procedure per formulier en het verruimen van de mogelijkheid om in persoon te procederen.<sup>16</sup>

Om te garanderen dat wordt voldaan aan de eisen en beperkingen van de Experimentenwet, wordt een Toetsingscommissie ingesteld, die een ontwerp-AMvB zal toetsen aan de eisen van die wet. Deze commissie kijkt naar een aantal elementen. Zo wordt een inschatting gemaakt of het experiment tot het gewenste effect kan leiden, of het financieel haalbaar is en of de belangrijkste fundamentele beginselen die het procesrecht heeft worden gewaarborgd (art. 6 lid 2). Van het advies van de

---

16 *Kamerstukken II* 2018/19, 35263, nr. 3, p. 7. Zie over de vraag hoe haalbaar het in de huidige situatie is om in civiele kantonzaken in persoon te procederen Eddy Bauw, ‘De niet-vertegenwoordigde procespartij, een schim in de rechtspleging’, in: E. Bauw, A.W.G.J. Buijze & R.J.G.M. Widdershoven (red.), *Met recht, raad en daad*, Liber amicorum Philip Langbroek, Den Haag: Boom Juridisch 2023, p. 13-20.

commissie kan alleen op zwaarwegende gronden worden afge-  
weken. Bij een positief advies wordt het ontwerp van de AMvB  
voor vier weken bij de Eerste en Tweede Kamer voorgehangen  
(art. 1 lid 8). Een vijfde deel van de Tweede of Eerste Kamer kan  
dan binnen dertig dagen om wettelijke goedkeuring vragen  
(‘lichte voorhangprocedure’). Als het ontwerp door kan, brengt  
vervolgens de Raad van State advies uit, waarna de AMvB kan  
worden gepubliceerd. Het is belangrijk dat na publicatie alle  
beroepsgroepen en doelgroepen die met het experiment te  
maken krijgen op de hoogte worden gebracht. Een experiment  
heeft een maximale duur van drie jaar en kan eenmalig wor-  
den verlengd met twee jaar indien het noodzakelijk blijkt te zijn  
voor het, na afloop van het experiment, plaatsvindende evalua-  
tieonderzoek. Bij een positieve uitkomst van het experiment, die  
de aanleiding kan zijn om te komen tot wetswijziging, kan de  
duur van het experiment ook eenmalig worden verlengd met  
drie jaar.<sup>17</sup> Tegenover de zware eisen aan de opzet en evaluatie  
van de experimenten staan ruime mogelijkheden om deze van  
een stevige juridische basis te voorzien, zo nodig door (tijdelijke)  
afwijking van bestaande regelgeving. Er breekt daarmee een  
nieuwe fase aan in de realisatie van maatschappelijk effectieve  
rechtspraak. Het speelkwartier is voorbij; het wordt nu menens.  
Dat geldt in het bijzonder voor de wijkrechtspraak-experimen-  
ten. Daarvan zijn in de afgelopen jaren relatief veel varianten  
uitgeprobeerd, die al een stevige basis voor vervolgstappen zou-  
den moeten bieden.

---

17 *Kamerstukken II* 2018/19, 35263, 3, p. 17.

#### 4. MACROPERSPECTIEF: HET RECHTSSTATELIJK BELANG

Dit brengt mij bij het macroperspectief op maatschappelijk effectieve rechtspraak en wijkrechtspraak. Daarmee doel ik op het perspectief van het rechtsbestel als geheel. En dat brengt mij als vanzelf bij de rechtsstaat. In een democratische rechtsstaat dient het rechtsbestel immers in dienst te staan van het realiseren van democratische en rechtsstatelijke waarden. Hoe verhoudt nu deze innovatie van rechtspraak zich tot de rechtsstaat?

Hiervoor is in de eerste plaats van belang te constateren dat voor de democratische rechtsstaat zowel internationaal als nationaal de seinen op rood staan. De ontwikkelingen in Polen en Hongarije hebben eens te meer laten zien dat de rechtsstaat met democratisch gekozen meerderheden geleidelijk kan worden ontmanteld. Ogenscheinlijk met instemming van de kiezer. Het zou naïef zijn om te denken dat ons land hiervoor immuun is.

De ervaring in deze landen leert ons dat draagvlak voor de grondwaarden van de rechtsstaat onder alle lagen van de bevolking van essentieel belang is. En hierover bestaan de nodige zorgen. Zo laten recente rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zien dat het vertrouwen van burgers in regering en parlement zich op een absoluut dieptepunt bevindt.<sup>18</sup> Burgers zijn overwegend negatief, of op zijn best neutraal over de mate

---

18 Volgens het *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2023*, bericht 1, van het SCP had in het najaar van 2022 43 procent vertrouwen in de Tweede Kamer (was 52 procent) en 41 procent in de regering (was 50 procent). De cijfers in het onderzoek *Sociale samenhang en welzijn* (mei 2023) van het CBS zijn negatiever: 25 procent van de 15-plussers heeft nog vertrouwen in de Tweede Kamer. Het vertrouwen in politici in het algemeen is 21 procent. Beide cijfers zijn aanzienlijk lager dan in voorafgaande jaren.

waarin de overheid rechtvaardig optreedt en over wat de overheid presteert. Specifiek gaat het dan om de responsiviteit van politici, de procedurele rechtvaardigheid van overheidshandelen en de door het bestuur geleverde resultaten.<sup>19</sup> Een opeenvolging van crises – corona, klimaat en stikstof –, de toeslagenaffaire, polarisatie in de samenleving en politieke onmacht om grote problemen op te lossen hebben het toch al wankele vertrouwen in de instituties van de rechtsstaat verder uitgehold.

Wat is nu de connectie met wijkrechtspraak? Als we kijken naar de cijfers dan blijkt dat het vertrouwen in de rechterlijke macht aanzienlijk beter scoort dan dat in de politiek. Al jarenlang schommelt het cijfer rond 75 procent.<sup>20</sup> Het draagvlak voor deze pijler onder de rechtsstaat lijkt op het eerste gezicht, zeker in verhouding tot andere instituties, redelijk solide. De vraag is echter of dat voldoende is om uitholling van de rechtsstaat in de toekomst te weerstaan. Zijn dit overdreven zorgen?

De ervaringen in Polen en Hongarije leren ons dat de rechterlijke macht het eerste slachtoffer is van langs democratische weg gelegitimeerde ingrepen in de instituties van de rechtsstaat. Autoritaire leiders hebben er geen behoefte aan terecht te worden gewezen en gecorrigeerd te worden door onafhankelijke rechters. Het naar hun hand zetten van de rechtspraak staat daarom nummer één op hun *to do-list*. Gelet op deze frontlijnpositie voor de rechterlijke macht is het van belang de beschermingslinie – de rechtsstatelijke bufferzone zo men wil – zo stevig mogelijk

---

19 Debbie Verbeek-Oudijk e.a. (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023*, SCP Den Haag, april 2023, p. 25.

20 In het periodieke onderzoek Burgerperspectieven 2023, bericht 1, wordt in de (na)zomer van 2022 een cijfer gemeten van 71 procent, tegenover 76 procent, 75 procent en 78 procent in de drie meetperioden daaraan voorafgaand (tabel 1.5 op p. 18). Het CBS-onderzoek ‘Sociale samenhang en welzijn’ meet 76,6 procent vertrouwen in rechters.

te maken. Daarvoor is van belang het draagvlak voor een onafhankelijke rechter onder de bevolking zo breed en sterk mogelijk te maken. Dat kan eraan bijdragen dat de kiezer de (bedenkelijke) rechtsstatelijke agenda van politici serieus gewicht toekent in het stemhokje. Zoals Hertogh het treffend formuleerde is ‘de samenleving de belangrijkste drager van de rechtsstaat’.<sup>21</sup> Vanuit dit perspectief bezien, is het vertrouwenscijfer van 75 procent geen reden voor de Rechtspraak om op de lauweren te rusten. Rond een kwart van de bevolking heeft immers geen vertrouwen in de Rechtspraak en dat is zorgelijk.

Uit onderzoek is bekend bij welke groepen in de samenleving het vertrouwen vooral achterblijft. Onder meer uit de eerdergenoemde enquête sociale samenhang en welzijn van het CBS blijkt dat het gaat om mensen met een lager of middelbaar opleidingsniveau, die ‘het stelsel’, de regelgeving en het taalgebruik maar moeilijk kunnen begrijpen en daar dan ook niet veel mee hebben. In het slechtste geval hebben zij zelfs een weerzin die, gevoed door desinformatie, kan omslaan naar regelrecht wantrouwen.

Om het vertrouwen binnen deze groepen te herstellen of te verkrijgen, zal een brug moeten worden geslagen. En dat zal niet lukken door meer van hetzelfde. Er zullen nieuwe wegen moeten worden gevonden. In het SCP-rapport ‘Sociale culturele ontwikkelingen. Stand van zaken 2023’ worden als drie elementen waarop de overheid vooral negatief scoort genoemd: 1) responsiviteit, 2) de mate waarin de overheid rechtvaardig optreedt en 3) de mate waarin de overheid presteert.<sup>22</sup> Vertaald

---

21 Marc Hertogh, ‘De jurist als meester-verbinder. Over het tanende gezag van juristen en wat eraan te doen’, *NJB* 2022/183, p. 202.

22 Debbie Verbeek-Oudijk e.a. (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023*, SCP Den Haag, april 2023, p. 25.

naar rechtspraak vinden we deze elementen terug in de innovatie die door wijkrechtspraak wordt nagestreefd. Een eenvoudige en informele procedure waarin gewone taal wordt gesproken, waarin wordt gelet op de eisen van procedurele rechtvaardigheid en die is gericht op een resultaat plus: de oplossing van onderliggende problemen. Daarmee laten de initiatieven op het gebied van maatschappelijk effectieve rechtspraak en wijkrechtspraak zien dat de Rechtspraak goed heeft begrepen wat er in de samenleving speelt en waar het bij het vertrouwen van de burger om draait. Mits op de juiste plek en goed georganiseerd zal wijkrechtspraak een verbindende functie kunnen vervullen. Maar dan wel als een onderdeel van een groter geheel. Een bredere beweging die de instituties van de rechtsstaat meer naar de samenleving kantelt en de verbinding met alle groepen in de samenleving zoekt. Ook groepen die tot op heden nog maar nauwelijks werden bereikt.

Die bredere beweging – die kanteling – is binnen de Rechtspraak al langer zichtbaar. Naast het streven naar maatschappelijk effectieve rechtspraak, dat in 2016 werd ingezet,<sup>23</sup> is de ‘klare taal-beweging’ hiervan een voorbeeld. Rechters maken al geruime tijd steeds meer werk van het voor een breder publiek toegankelijk maken van hun uitspraken. En dat gaat gelukkig wel wat verder dan het achterwege laten van het vroeger onder rechters populaire ‘in dier voege’.

Dat het belang van toegankelijk taalgebruik breder binnen de juridische discipline wordt onderschreven blijkt wel uit het feit dat de preadviezen voor de Nederlandse Juristen Vereniging in 2023 ‘Klare taal’ als onderwerp hebben. In hun preadvies wijzen Geerke van der Bruggen en André Verburg erop dat het

---

23 F. Bakker, ‘Maatschappelijk effectieve rechtspraak’, *NJBlog* 2016 via <http://njb.nl/blog/maatschappelijkeffectieve-rechtspraak.20396.lynkx>.

belangrijker dan ooit is dat heldere taal wordt gebruikt tijdens zittingen en uitspraken om de kloof tussen Rechtspraak en samenleving te overbruggen.<sup>24</sup> Zij betogen dat een democratische rechtsstaat niet kan zonder de notie dat *iedereen* toegang tot het recht heeft. Zij koppelen dit aan de legitimiteit van de beslissing en van de rechter. En aan het vertrouwen in de Rechtspraak. Het volgende citaat maakt duidelijk dat ook zij het belang van de kanteling zien.

‘Wij zijn tenslotte allemaal deel van de rechtsorde en dragen deze samen. Burgers moeten zich kunnen verhouden tot het recht: zij zijn lid van de Vereniging Nederland!’<sup>25</sup>

Een mooi beeld: de Vereniging Nederland. Anders dan de BV Nederland waarmee in het verleden werd geschermd, drukt dit kernachtig uit waar het in de huidige tijd om zou moeten gaan. De zorg voor *alle* deelgenoten van de rechtsorde, zodat ook *alle* deelgenoten de waarde van die rechtsorde voor de bescherming van hun eigen belangen zullen kunnen inzien. Bouwen aan vertrouwen in de rechtsstaat. Dat zal nog niet zo eenvoudig zijn, maar één ding is zeker: niets doen is rechtsstatelijk gezien geen optie en wijkrechtspraak lijkt een stap in de goede richting, die uiteraard nog wel zal moeten bewijzen dat het niet blijft bij intenties.

---

24 Geerke van der Bruggen & André Verburg, ‘Zo goed en helder en menselijk mogelijk. Een pleidooi voor sprekende uitspraken’, in *Klare taal*, preadviezen NJV. Handelingen NJV Jaargang 152, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

25 Geerke van der Bruggen & André Verburg, ‘Zo goed en helder en menselijk mogelijk. Een pleidooi voor sprekende uitspraken’, in *Klare taal*, preadviezen NJV. Handelingen NJV Jaargang 152, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 166.



## 5. PUNTEN VAN KRITIEK

Dit brengt mij bij mijn laatste punt: de kritiek op maatschappelijk effectieve rechtspraak. Die is voornamelijk conceptueel van aard en concentreert zich vooral op de civiele rechter.<sup>26</sup> Ik vat de voornaamste punten van kritiek kort samen. Om te beginnen zou het niet passen bij de rol van de rechter. Inlossing van de beloften van maatschappelijk effectieve rechtspraak vraagt om een actieve rechter en het procesrecht zou – in ieder geval in het civiele recht – aan deze rolvervulling in de weg staan. In dat procesrecht staat de partijautonomie centraal en dat dwingt de rechter tot een terughoudende – zo niet lijdelijke – opstelling. Als de rechter een actieve rol gaat vervullen maakt hem dat kwetsbaar voor allerlei verwijten, zoals het ‘buiten de rechtsstrijd treden’ en het ‘meeprocederen’.<sup>27</sup> De kritiek is begrijpelijk en mag ook niet worden genegeerd. Tegelijkertijd is inherent aan innovatie dat de grenzen van een stelsel worden verkend en getest. Daarbij komt dat (de grenzen van) de rol van de (civiele) rechter al langer ter discussie staan.

De aanzet voor een actievere rol voor de civiele rechter is al in 2003 gegeven door de Commissie fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht, die in haar (eerste) rapport vaststelde, dat ‘partijautonomie geen richting gevend beginsel

---

26 Zie onder meer L.M. Coenraad & P. Ingelse, ‘Afscheid van de klassieke civiele procedure?’, Preadvies voor de Nederlandse Juristen Vereniging 2017, Deventer: Wolters Kluwer 2017; L.M. Coenraad, ‘Het oplossen van problemen van rechtzoekenden en samenleving behoort niet tot het domein van de rechter’, *Recht der Werkelijkheid* 2017, afl. 2; J. Vranken & M. Snel, ‘De civiele rechter in Nederland op de schopstoel’, *NJB* 2019/687.

27 *Asser Procesrecht/Giesen 1*, 2015/506.

meer (kan) zijn'.<sup>28</sup> 'De rechter mag en moet zich actief bezighouden met de feitelijke en juridische grondslagen van het geschil'.<sup>29</sup> Dit leidde in het eindrapport van de commissie tot de aanbeveling dat de rechter ambtshalve – dus op eigen initiatief – de vraag aan de orde mag stellen waarom een feitelijke of rechtsgrond niet is aangevoerd.<sup>30</sup> Deze visie op de rol van de rechter heeft sindsdien steeds meer aanhang gekregen. Volgens deze opvattingen is het de primaire taak van de rechter om recht te doen aan de materiële rechtspositie van partijen en aan het belang van waarheidsvinding.<sup>31</sup> Sommigen pleiten er zelfs voor het beginsel van de partijautonomie te vervangen door 'het beginsel van de actieve rechter'.<sup>32</sup> De actieve rechter vormt 'een basisvoorwaarde zonder welke wij niet meer kunnen zeggen dat het civiele proces eerlijk kan zijn'.<sup>33</sup> Dit geldt vooral in relatie tot 'kenniszwakke' partijen.<sup>34</sup> De rechter als gids die 'justitiabelen zonder kennis en bijstand door het lastige procesrecht leidt en zo bijdraagt aan verwezenlijking van het materiële recht'.<sup>35</sup> Een actieve opstelling van de rechter is vooral van belang voor zaken waarin (door één of beide partijen) zonder advocaat wordt geprocedeerd. We

---

28 W.D.H. Asser, H.A. Groen & J.B.M. Vranken, m.m.v. I.N. Tzankova, *Een nieuwe balans. Interimrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 90.

29 W.D.H. Asser, H.A. Groen & J.B.M. Vranken, m.m.v. I.N. Tzankova, *Een nieuwe balans. Interimrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 91.

30 W.D.H. Asser, H.A. Groen & J.B.M. Vranken, m.m.v. I.N. Tzankova, *Uitgebalanceerd. Eindrapport*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 182.

31 R.H. de Bock, *Tussen waarheid en onzekerheid: over het vaststellen van feiten in de civiele procedure* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2011, p. 127 en 345.

32 *Asser Procesrecht/Giesen 1*, 2015/518.

33 *Asser Procesrecht/Giesen 1*, 2015/519.

34 K. van der Kraats, *Het civiele proces als struikelblok. Over de rechtsbescherming van mensen zonder juridische kennis* (oratie UU), 2022, p. 17 e.v.

35 T. Hartlief, 'Kwaad en goed in het procesrecht', 'Vooraf', in *NJB* 2022/1071, afl. 17.

hebben het dan over de zaken waarover het bij wijkrechtspraak uitsluitend zal gaan, namelijk kantonzaken. De experimenten met wijkrechtspraak passen in dit opzicht dan ook naadloos in een langer lopende trend.

Dat geldt niet voor een volgend punt van kritiek, dat het voor de rechter een te hoge ambitie is om te komen tot de gewenste probleemoplossing. Het meest fundamenteel is de kritiek van Vranken en Snel, die de doelstelling onhaalbaar achten vanwege de gebondenheid van de rechter aan het materiële recht en aan de fundamentele beginselen van procesrecht. Zij spreken zelfs van ‘gevaarlijke arrogantie’.<sup>36</sup> Deze kritiek maant tot voorzichtigheid waar het gaat om de ambities en de verwachtingen die worden gewekt met wijkrechtspraak. Het is immers op voorhand duidelijk dat het in veel gevallen voor de rechter simpelweg niet mogelijk zal zijn om te komen tot de gewenste probleemoplossing. Hartendorp wijst er terecht op dat rechters hiervoor in veel gevallen onvoldoende zullen zijn toegerust en dat voor duurzame oplossingen vaak meerdere interventies nodig zullen zijn over een langere periode en dat zal niet altijd haalbaar zijn.<sup>37</sup> Daarnaast is de rechter voor het bereiken van deze oplossingen vaak afhankelijk van de medewerking van partijen en andere instanties, zodat hij niet de volledige controle en verantwoordelijkheid heeft. Daarbij komt dat teleurstelling na te hoge verwachtingen afbreuk zal doen aan het vertrouwen in de rechter. Het is dan ook zaak de verwachtingen goed te managen.

---

36 J. Vranken & M. Snel, ‘De civiele rechter in Nederland op de schopstoel’, *NJB* 2019/687. Zie in gelijke zin onder meer L.M. Coenraad & P. Ingelse, ‘Afscheid van de klassieke civiele procedure?’, Preadvies voor de Nederlandse Juristen Vereniging 2017, Deventer: Wolters Kluwer 2017; L.M. Coenraad, Het oplossen van problemen van rechtzoekenden en samenleving behoort niet tot het domein van de rechter, *RdW* 2017, afl. 2.

37 R. Hartendorp, *Naar m(e)er rechtspraak* (oratie Universiteit Leiden), 2020, p. 3.

Dit alles betekent echter niet dat probleemoplossing op voorhand een verloren zaak is. De praktijk van de Belgische vrederechter leert ons dat hier wel degelijk meer mogelijk is en er wel degelijk goede kansen zijn voor wijkrechtspraak. De vrederechter is in België al sinds begin negentiende eeuw de ‘nabijheidsrechter’ bij uitstek, de rechter die het dichtst bij de burger staat en laagdrempelig en toegankelijk is. Er zijn zo’n 162 locaties waar recht gesproken wordt op een totaal van 11,4 miljoen inwoners. Een groot verschil met de 31 zittingsplaatsen voor kantonzaken voor 17 miljoen inwoners in Nederland. Daarnaast is er de mogelijkheid om zittingen *sous l’arbre* te houden, dat wil zeggen op andere dan rechtspraaklocaties, die door een gemeente kosteloos ter beschikking worden gesteld.<sup>38</sup> De vrederechters hebben een zeer sterke lokale verankering, waardoor zij deel uitmaken van het bredere maatschappelijke netwerk ter plaatse. Zij kennen de problemen, de taal en de mensen en zijn in staat niet alleen tot juridische, maar ook tot praktische en pragmatische oplossingen te komen. De manier van communiceren en het pragmatisme van de vrederechter sluiten meer aan op de belevingswereld van de partijen dan andere vormen van rechtspraak.

Uit onderzoek van het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging uit 2019 komt naar voren 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 en soms niet-juridische, maar eerder maatschappelijke probleem aan te pakken. Zij onderhouden contacten met andere instanties die een rol kunnen spelen bij

---

38 Zie uitgebreider E. Bauw, S. Voet, E.G.D. van Dongen, J. van Mourik & M.A. Simon Thomas, m.m.v. E. Mak, *Naar een nabijheidsrechter? Een onderzoek naar de inpasbaarheid van de vrederechter in België en Frankrijk in het Nederlandse rechtsbestel* (Montaignereeks nr. 13), Den Haag: Boom juridisch 2019.

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 bevolkingsgroepen die doorgaans weinig vertrouwen hebben in het maatschappelijke en juridische systeem.<sup>39</sup>

Hoewel deze figuur niet zomaar kan worden overgeplant naar ons land, al was het maar omdat de vrederechter historisch diepgeworteld is in de Belgische samenleving, biedt zij wel grond voor enig positivisme over wat hier te lande kan worden bereikt. In dit verband verdient de verzoeningsprocedure bij de vrederechter de aandacht: een geheel kosteloze en uiterst informele 'procedure' waarin de vrederechter in aanvang een bemiddelende rol heeft. Als deze bemiddeling geen resultaat heeft, kan vervolgens eenvoudig worden doorgeschakeld naar een procedure op tegenspraak. Een variant die interessant genoeg is om in een experiment met wijkrechtspraak uit te proberen.

Een mogelijk laatste punt van kritiek is dat het gebrek aan decorum bij wijkrechtspraak afbreuk zou doen aan het gezag van de rechter. Het gewoonlijk bij rechtspraak aanwezige decorum van toga's, formeel taalgebruik en klassieke gebouwen creëert afstand en is mede bedoeld om dat gezag te benadrukken. Zal de aanwezigheid van de rechter 'om de hoek', wellicht zonder toga en met te klare taal daar afbreuk aan doen? Ik denk niet dat wij ons daar zorgen over moeten maken. De associatie tussen afstand en gezag is geruime tijd achterhaald. Zij gaat uit van het oude institutionele en vanzelfsprekend aanvaarde gezag van weleer. Gezag wordt in de huidige tijd echter verkregen door

---

39 E. Bauw, S. Voet, E.G.D. van Dongen, J. van Mourik & M.A. Simon Thomas, 'De nabijheidsrechter en maatschappelijk effectieve rechtspraak', *TCR* 2020, nr. 1, p. 1-7 op p. 7.

vertrouwen dat op zijn beurt weer wordt verkregen door transparant en duidelijk te zijn en met persoonlijk gezag en professionaliteit op te treden. Voor alle duidelijkheid: daarmee wil ik niet zeggen dat al het decorum van de rechtspraak maar overboord moet worden gezet. Verre van. Wel moet daarvan onder gecontroleerde omstandigheden voor specifieke doelgroepen van kunnen worden afgeweken.

## 6. CONCLUSIE

Ik kom tot een afronding. Initiatieven als wijkrechtspraak kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het dichten van de kloof tussen de Rechtspraak als institutie van de rechtsstaat en bepaalde groepen in de samenleving en daarmee het draagvlak voor de rechtsstaat versterken. Dat kan bijdragen aan het voorkomen van ongewenste rechtsstatelijke scenario's in de toekomst, die helaas in de huidige tijd niet meer denkbeeldig zijn. Afgezien hiervan zou het sowieso een opdracht moeten zijn van de instituties die de rechtsstaat schragen om er voor alle rechtsgenoten te zijn. Wijkrechtspraak is beslist geen wondermiddel voor rechtsstatelijke kwalen, maar het zou onterecht zijn om er badinerend over te doen. Ik bespeur die neiging zo her en der en dat is nog te begrijpen ook. Zo zal in de bijdrage van Bert Marseille aan deze bundel duidelijk worden dat de resultaten van de tot op heden gehouden pilots en projecten cijfermatig nog geen overtuigend beeld opleveren. Het is dan ook terecht dat de Tijdelijke experimentenwet rechtspleging hoge eisen stelt aan de evaluatie van een experiment. Maar die terechte aandacht voor de empirie mag er niet toe leiden dat er bij de evaluatie van de nog te starten experimenten onder deze wet alleen oog zal zijn voor glanzende cijfers en harde meetbare resultaten. Niet alle maatschappelijke effecten laten zich even eenvoudig en betrouwbaar

meten. Zij worden niet altijd voldoende onderkend en meege-  
wogen.

Zo is duidelijk dat het bewaren van de maatschappelijke vrede in de huidige roerige tijden niet vanzelfsprekend is en een voor alle groepen in de samenleving toegankelijke rechter zal daar een bijdrage aan kunnen leveren. De Belgische praktijk van de vrederechter laat dat zien. Vrederechters 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 bevolkingsgroepen die doorgaans weinig vertrouwen hebben in het maatschappelijke en juridische systeem. In de Belgische situatie wordt deze functie breed erkend, maar deze zal niettemin niet of nauwelijks kunnen worden aangetoond aan de hand van empirische gegevens. Maatschappelijke baten laten zich ook moeilijk vertalen in financiële termen, zodat de vergelijking tussen financiële kosten en maatschappelijke baten wel altijd een ongelijke strijd zal blijven. Daardoor zullen ook al snel de financiële randvoorwaarden voor wijkrechtspraak, waaraan ik in het begin refereerde, problematisch worden. In België ziet men dat anders: de verzoeningsprocedure bij de Belgische vrederechter is daar sinds jaar en dag kosteloos.

Op voorhand is zeker dat wijkrechtspraak en ook maatschappelijk effectieve rechtspraak in den brede niet alle beloften zullen kunnen inlossen. Het belang en de urgentie van deze innovaties van de rechtspraak is echter groot genoeg om hier enige soepelheid in te betrachten. Geef de rechtspraak vertrouwen en tijd en evalueer daarna met verstand en gevoel voor de maatschappelijke doelen die op het spel staan. De rechtsstaat mag wat kosten.





# EXPERIMENTEN IN DE RECHTSPRAAK: RIJP VOOR OMZETTING IN STANDAARD WERKWIJZEN?

*Bert Marseille*<sup>1</sup>

## 1. INLEIDING

Zo lang ik me kan herinneren (in dit geval gaat mijn herinnering terug tot 1994, toen ik als gerechtsjurist bij de toenmalige rechtbank Assen ging werken) wordt er in de Rechtspraak geëxperimenteerd met werkwijzen die afwijken van de standaard behandeling van zaken door de rechter.

Dat binnen de Rechtspraak wordt geëxperimenteerd, verbaast niet. Elke organisatie die zijn taak zo goed mogelijk wil uitvoeren, zal bij tijd en wijle behoefte hebben te experimenteren, om te ontdekken of een van de standaard afwijkende werkwijze kan helpen de doeleinden van de organisatie (nog) beter te realiseren. Daarom: goed dat de Rechtspraak experimenteert. Maar dragen de experimenten er ook aan bij dat de Rechtspraak beter in staat is haar taak zo goed mogelijk uit te voeren?

---

1 Bert Marseille is werkzaam bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Deze bijdrage is een bewerking van een voordracht, gehouden op 1 juni 2023, in het kader van een symposium over Rechtsstaat en wijkrechtspraak ter gelegenheid van de Week van de Rechtsstaat. Ten behoeve van die voordracht en deze bewerking is gebruikgemaakt van een eerdere publicatie over dit onderwerp: Bert Marseille, 'Hoe succesvol zijn de experimenten ter realisering van maatschappelijk effectieve rechtspraak?', *Rechtstreeks* 2022/3, p. 32-47.

Op die vraag wil ik een antwoord zoeken en daartoe stel ik drie andere vragen: (i) zijn de experimenten die binnen de rechtspraak worden uitgevoerd goed gekozen, dat wil zeggen, zien ze op aspecten van de taakuitoefening door de rechter waar bij uitstek behoefte is aan kennis over de vraag of alternatieve werkwijzen kunnen bijdragen aan een betere taakuitoefening?, (ii) weten we voldoende over de experimenten om te kunnen beoordelen of ze als een succes zijn te beschouwen?, (iii) lenen de in de experimenten beproefde werkwijzen zich voor omzetting in standaard werkwijzen van de Rechtspraak?

Mijn verhaal is hier en daar kritisch van toonzetting, en daarom hecht ik eraan al in deze inleiding te vertellen waar ik *niet* kritisch over ben. Ik ben niet kritisch over het streven naar maatschappelijk effectieve rechtspraak, dat aanleiding is voor het uitvoeren van de experimenten die in mijn verhaal aan de orde zijn. Van maatschappelijk effectieve rechtspraak is sprake als de rechter niet alleen juridische knopen doorhakt, maar ook, waar dat kan en gepast is, bijdraagt aan het oplossen van problemen van rechtzoekenden en samenleving.<sup>2</sup> Ik denk dat de betekenis van de Rechtspraak voor de samenleving groter is, naarmate de rechter er vaker in slaagt maatschappelijk effectieve rechtspraak te realiseren.

Waar ik – afgaande op het onderzoek dat naar de experimenten is gedaan – evenmin kritisch over ben, is de kwaliteit van de rechtspleging zoals die binnen de experimenten plaatsvindt.

---

2 De Rechtspraak: *Jaarplan 2018*, p. 16. Zie over de achtergrond van het concept MER: Suzan Verberk, 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak: probleemoplossing door de rechter?', in: A.J. Akkermans, G. de Groot & A.T. Marseille, *Het probleemoplossend vermogen van het rechtssysteem*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 33-40. Waarom ik dat een prima concept vind, is te lezen in: A.T. Marseille, 'Op zoek naar een nieuwe rol voor de rechter als probleemoplosser', in: Akkermans, De Groot & Marseille 2020, p. 71-82.

Volgens mij is daar niets op aan te merken en wordt ten volle voldaan aan alle kwaliteitsaspecten die aan het rechtspreken zijn te onderscheiden (zoals ambachtelijkheid, rechtvaardigheid en effectiviteit)<sup>3</sup> – en zeker niet in mindere mate dan in de reguliere rechtspraak.

Na deze twee opmerkingen vooraf, over naar mijn drie vragen.

## 2. ZIJN DE EXPERIMENTEN GOED GEKOZEN?

Er wordt op allerlei plaatsen binnen de Rechtspraak geëxperimenteerd. De zichtbaarheid van die experimenten verschilt. De meest zichtbare experimenten zijn die waarvoor geldt dat de Rechtspraak het belang ervan dermate groot acht dat ze er evaluatieonderzoek naar doet, dat veelal wordt gepubliceerd op de website van de Raad voor de rechtspraak. Kijken we naar die categorie experimenten, dan zijn twee soorten experimenten dominant. In de eerste plaats experimenten waarin een laagdrempelige toegang tot de civiele rechter wordt geboden, op basis van artikel 96 Rechtsvordering, en waarin wordt ingezet op het bereiken van een schikking tussen partijen. In de tweede plaats experimenten die in het bijzonder zijn gericht op mensen die worden verdacht van een strafbaar feit en bij wie sprake is van zogeheten multiproblematiek. Voorbeelden van de eerste categorie zijn de Spreekuurrechter in Noord-Nederland, de Haagse Wijkrechter en de Rotterdamse Regelrechter. Voorbeelden van de tweede categorie zijn de Wijkrechtbank Eindhoven,

---

3 Zie: R.H. de Bock, *Grip op kwaliteit; een model voor inhoudelijke kwaliteit van rechterlijke beslissingen*, voor de Jaarvergadering van de Nederlandse Juristenvereniging, 12 juni 2015 te Zwolle, Handelingen NJV, 145<sup>e</sup> jaargang/2015-1, Deventer: Kluwer 2015.

de Wijkrechtspraak op Zuid in Rotterdam en de Buurtrechter in de Venserpolder in Amsterdam.<sup>4</sup> Wat de zes experimenten daarnaast gemeen hebben, is het aspect van nabijheid. Uitgangspunt in Eindhoven, Rotterdam-Zuid en de Venserpolder is dat de zittingen op locatie in de wijk plaatsvinden. Voor de experimenten in Noord-Nederland, Den Haag en Rotterdam geldt dat de zitting desgewenst ter plekke van het geschil plaatsvindt.<sup>5</sup>

De vraag of de experimenten goed zijn gekozen, kan zowel met ‘ja’ als ‘nee’ worden beantwoord. Ja, omdat een laagdrempelige toegang tot een oplossingsgerichte procedure bij de civiele rechter (de doelstelling van de eerste categorie experimenten) en het zoeken naar oplossingen voor multiproblematiek in strafrechtelijke context (het doel van de tweede categorie experimenten) zeker kunnen bijdragen aan het naderbij brengen van het ideaal van maatschappelijk effectieve rechtspraak.

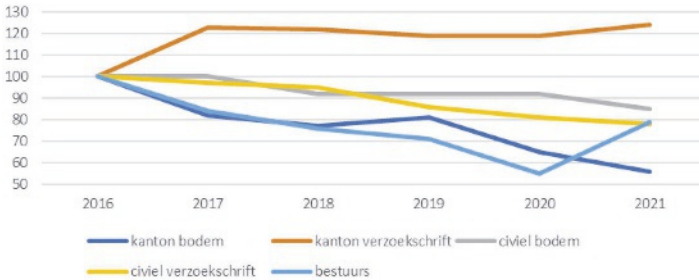
Maar het antwoord zou ook ‘nee’ kunnen luiden, omdat de experimenten niet (althans, niet direct) het wat mij betreft grootste probleem in de rechtspraak adresseren: het gebrek aan tijdigheid. Het lukt de rechtspraak niet goed om zaken voortvarend te behandelen, ondanks het feit dat al meer dan een decennium sprake is van een afname van het aantal zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd, terwijl gedurende de afgelopen zes jaar het

---

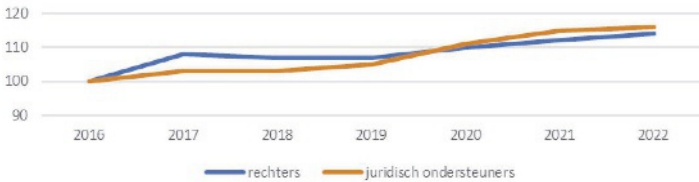
4 Zie voor het onderzoek naar deze experimenten: M. Hertogh e.a., *‘Zegt u eens, wat wilt u van de rechter?’ Evaluatie van de pilot Spreekuurrechter*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2018; Hilke Grootelaar, David Schelfhout & Ivo van Duijneveldt, *Evaluatie Rotterdamse Regelrechter en Haagse Wijkrechter*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2020; Nienke Doornbos & Romy Hanoeman, *De persoon achter het dossier. Werkwijze en resultaten van de Wijkrechtbank Eindhoven*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2021; Wouter Jongebreur & Annemarijn Onstenk, *Wijkrechtspraak op Zuid. Eindevaluatie*, Utrecht: Significant Public 2022. Over de Wijkrechter in de Venserpolder is nog geen evaluatieonderzoek beschikbaar (dat verschijnt naar verwachting eind dit jaar);

5 Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 41; Hertogh e.a. 2018, p. 29.

aantal rechters en het aantal juridische ondersteuners van de rechter is toegenomen. In de onderstaande drie figuren zijn die ontwikkelingen in beeld gebracht.<sup>6</sup>



Figuur 1 Aantal zaken bij de bestuurs-/civiele rechter



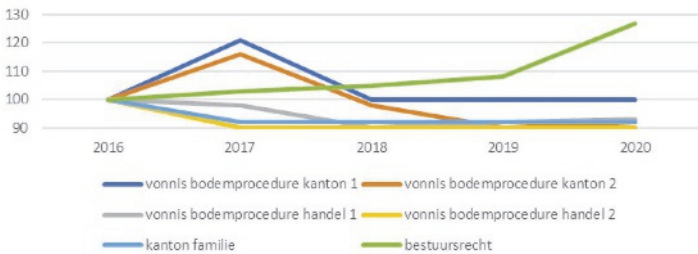
Figuur 2 Personele bezetting rechtspraak

In figuur 1 is te zien dat (met uitzondering van de categorie ‘kanton verzoek’) in alle categorieën zaken bij de civiele rechter en de bestuursrechter tussen 2016 en 2022 sprake is van een daling

6 Ze zijn gebaseerd op Jaarverslagen van de Rechtspraak en op het cijfermateriaal op de website van het WODC over civiele en bestuursrechtspraak, ‘Rechtspleging bestuur en civiel’ ([www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/statistiek-en-monitoring/rechtspleging-civiel-en-bestuur](http://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/statistiek-en-monitoring/rechtspleging-civiel-en-bestuur)). Om die reden zijn er geen gegevens over de strafrecht Rechtspraak, maar het beeld verschilt daar niet van de civiele en de bestuursrechtspraak. Zie: Dato Steenhuis, ‘Wat zeggen de cijfers? Hoe schaarse de strafrecht keten beïnvloedt’, *Rechtstreeks* 2021/1, p. 36-42.

van de instroom, het geringst bij de ‘bodemzaken civiel’ (daling van 15 procent), het sterkst bij de ‘bodemzaken kanton’ (daling van 44 procent). In figuur 2 is toename van het aantal rechters en gerechtsjuristen te zien. De toename bij de rechters bedroeg tussen 2016 en 2022 14 procent, bij de gerechtsjuristen 16 procent.

Desondanks is er in dezelfde periode nauwelijks verbetering te constateren op het punt van de doorlooptijden, zoals in figuur 3 is te zien:



Figuur 3 Doorlooptijden<sup>7</sup>

In figuur 3 is te zien dat de doorlooptijden in civiele procedures gelijk zijn gebleven of licht zijn gedaald, maar nooit meer dan met 10 procent. In bestuursrechtelijke procedures is zelfs een *stijging* van de doorlooptijden te zien. Tot 2019 is sprake van een lichte stijging, daarna van een sterke stijging, waardoor de doorlooptijden in 2020 in bestuursrechtelijke procedures 27 procent hoger liggen dan in 2016. Kort maar goed: er zijn meer rechters

7 Vonniss bodemprocedure kanton 1 betekent: eindvonnis in bodemprocedure met enquête, descente of pleidooi. Vonniss bodemprocedure kanton 2 betekent: eindvonnis in bodemprocedure zonder enquête, descente of pleidooi. Vonniss bodemprocedure handel 1 betekent: eindvonnis in bodemprocedure met enquête, descente, of pleidooi. Vonniss bodemprocedure handel 2 betekent: eindvonnis in bodemprocedure zonder enquête, descente of pleidooi.

die minder zaken hoeven te doen, maar dat leidt er niet of nauwelijks toe dat zaken binnen kortere tijd worden afgedaan.

Gezien al die cijfers lijkt er alle reden om te kijken hoe de rechter, door een andere wijze van behandeling van zaken, kortere doorlooptijden kan realiseren. Experimenten die daar op gericht zijn, ken ik echter niet.<sup>8</sup>

Al met al: tijdige rechtspraak is een kernelement van de taakuitoefening door de rechter en een randvoorwaarde voor maatschappelijk effectieve rechtspraak. Zo lang het niet lukt om dat op orde te krijgen, ook als de voorwaarden daarvoor aanwezig lijken (meer personeel, minder zaken), lijkt het voor de hand te liggen de mogelijkheid om binnen de rechtspraak te experimenteren, met name te benutten om te weten te komen hoe door een wijziging van werkwijze het tijdigheidsprobleem kan worden opgelost. Aan het belang van de experimenten met regel- en wijkrechters doet dat niet af – maar op het punt van urgentie zouden wat mij betreft experimenten naar tijdigheid bevorderende werkwijzen een streepje voor moeten hebben.

### 3. WETEN WE GENOEG OVER DE EXPERIMENTEN OM HET SUCCES ERVAN TE KUNNEN BEOORDELEN?

Ter beantwoording van die vraag kijk ik naar onderzoek dat is gedaan naar vijf experimenten ter bevordering van maatschappelijk effectieve rechtspraak die de Rechtspraak de afgelopen

---

8 Het is uiteraard niet zo dat er niets gebeurt. Er zijn ambitieuze doelstellingen op het gebied van de tijdigheid, een prachtig rapport met tal van aanbevelingen over hoe zaken sneller zouden kunnen (zie het rapport 'Doorlooptijden in beweging': <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/eindrapport-doorlooptijden-in-beweging.pdf>) – en trouwens ook deprimerend veel kritiek en scepsis (voor een voorbeeld: Margreeth Ashmann & Hans Hofhuis, 'Tijdige rechtspraak 2020-2023: gaat het er toch van komen? Over achterstanden en nieuwe doorlooptijdnormen in civiele zaken', *NJB* 2022/234).

jaren heeft ondernomen en die ik eerder noemde:<sup>9</sup> de Spreekuurrechtster in Noord-Nederland, de Haagse Wijkrechtster, de Rotterdamse Regelrechtster, de Wijkrechtbank Eindhoven en de Wijkrechtspreek op Zuid in Rotterdam.

De vijf onderzoeken bevatten een schat aan gegevens over het functioneren van de experimenten. Het is daarom goed mogelijk een aantal sterke en zwakke kanten van de experimenten te benoemen. De onderzoeken bevatten echter ook een aantal lacunes. Een *overall*-oordeel over het succes van de experimenten is daarom moeilijk te geven.

Welke sterke en zwakke kanten van de experimenten komen uit de onderzoeken naar voren? Een sterk punt van de Spreekuurrechtster Noord-Nederland, de Haagse Wijkrechtster en de Rotterdamse Regelrechtster is de verruimde toegang tot de rechtster. Een kanttekening daarbij is wel dat die alleen geldt voor partijen die het erover eens zijn hun geschil samen aan de rechtster voor te leggen. Wil de ene partij wel en de andere niet, dan komt het niet tot een procedure bij een van die rechtsters. De sterke kant van de projecten Wijkrechtster Eindhoven en Wijkrechtspreek op Zuid is de intensieve aandacht voor de multiproblematiek van de personen die bij de rechtster terechtkomen.

Een zwak punt van alle vijf projecten betreft het geringe aantal zaken dat zich aandient om binnen het experiment te worden behandeld. Drie van de vijf projecten moesten hun doelstellingen aanpassen om voldoende zaken te kunnen behandelen. Voor alle vijf projecten geldt dat zich minder zaken aandienenden dan gehoopt. Een zwak punt in Noord-Nederland, Rotterdam en Den Haag is dat sprake is van 'afroming': de kansrijke zaken

---

9 Er hebben meer experimenten plaatsgevonden waar onderzoek naar is vericht; ik heb deze vijf gekozen, omdat daarin sprake is van een substantieel andere werkwijze dan de reguliere werkwijze door de rechtster.



bereiken het project, de moeilijke zaken blijven buiten beeld. Een zwak punt van de projecten in Eindhoven en Rotterdam-Zuid is dat van ‘verdringing’: de rechter behandelt deels zaken – voorwaardelijke sepots – die eigenlijk door het Openbaar Ministerie zouden moeten worden behandeld.<sup>10</sup>

Ook al maken de onderzoeken naar de vijf experimenten het mogelijk een aantal sterke en zwakke kanten van de experimenten te benoemen, dat neemt niet weg dat allerlei informatie ontbreekt die noodzakelijk is om te kunnen vaststellen in hoeverre de projecten als een succes zijn te beschouwen. Ik noem een aantal punten waarover informatie ontbreekt.<sup>11</sup>

Het eerst punt is het perspectief van de rechtzoekende. Over de ervaringen van rechtzoekenden die een procedure hebben doorlopen bij de Spreekuurrechter, de Rotterdamse Regelrechter en de Haagse Wijkrechter weten we het een en ander. Over de ervaringen van personen die wel zijn benaderd om deel te nemen aan een van die beide experimenten maar niet hebben ingestemd, weten we heel erg weinig. Over de ervaringen van personen die een procedure bij de Wijkrechtbank Eindhoven of in Rotterdam-Zuid hebben meegemaakt, weten we zo goed als niets.

Een tweede punt betreft de kosten. Alleen het onderzoek naar de Spreekuurrechter bevat een analyse van de kosten van de alternatieve werkwijze, de andere onderzoeken niet.

Het derde punt betreft het nabijheidsaspect van de experimenten. Uit de onderzoeken wordt niet duidelijk of het feit dat de rechter in de wijk zit, zoals in Eindhoven (deels) en

---

10 Doornbos & Hanoeman 2021, p. 107.

11 Het betreft niet noodzakelijk een verwijt aan de onderzoekers. Dat ergens geen gegevens over beschikbaar zijn, kan als reden hebben dat ze niet zijn gevraagd, niet zijn gevonden of niet beschikbaar zijn.

Rotterdam-Zuid, drempelverlagend werkt om je als justitiabele bij de rechter te melden als je daar moet verschijnen en evenmin of het nabijheidsaspect door de rechtzoekende als een pluspunt van de experimentele werkwijze wordt gezien.

Het vierde punt betreft de probleemoplossing. Over de Spreekuurrechter Noord-Nederland, de Haagse Wijkrechter en de Rotterdams Regelrechter weten we dat die in dat opzicht succesvol zijn, zij het dat een groot deel van het succes wordt verklaard door de overmaat aan zaken waarin partijen zich samen bij de rechter melden en door het gegeven dat de meest conflictueuze zaken er niet terechtkomen. Hoe succesvol de Wijkrechtbank Eindhoven en de Wijkrechtspraak op Zuid zijn op het punt van probleemoplossing, valt niet te zeggen, omdat een vergelijking met de reguliere rechtspraak ontbreekt.

Het ontbreken van zo'n vergelijking wijst op de grootste zwakte van het onderzoek naar de experimenten. Essentieel om te kunnen vaststellen wat het effect is van een experiment, is dat het onderzoek een vergelijking bevat tussen de 'experimentele groep' en de 'controlegroep'.<sup>12</sup> Geen van de onderzoeken bevat een systematische vergelijking met hoe vergelijkbare zaken in de reguliere procedure worden behandeld en hoe tevreden rechtzoekenden daarover zijn. Daarom valt niet met zekerheid te zeggen of rechtzoekenden in die experimentele procedures beter af zijn dan in vergelijkbare procedures bij de rechtbank.

---

12 Earl Babbie, *The Practice of Social Research*, 13<sup>th</sup> edition, Cengage Learning 2013, p. 270-293.

#### 4. LENEN DE EXPERIMENTEN ZICH VOOR OMZETTING IN STANDAARD WERKWIJZEN?

Er valt iets voor te zeggen dat deze derde en laatste vraag niet kan worden beantwoord, gezien de lacunes in de kennis over de resultaten van de experimenten. Toch kan, ondanks die lacunes, wel het een en ander worden gezegd ter beantwoording van die vraag. Ik maak twee opmerkingen, waarbij ik opnieuw een onderscheid maak tussen de experimenten die zien op laagdrempelige toegang tot een oplossingsgerichte procedure bij de civiele rechter en experimenten die zien op het vinden van oplossingen voor multiproblematiek in strafrechtelijke context.

Voor wat die eerste categorie experimenten betreft: die bevestigen dat de drempels tot toegang tot de procedure bij de civiele rechter te hoog zijn. De oplossing is simpel: zorg ervoor dat de laagdrempelige toegang die nu al geldt voor partijen die zich gezamenlijk tot de kantonrechter wenden, ook wordt generaliseerd voor partijen die zich *niet* gezamenlijk tot de rechter wenden. Er is namelijk geen enkele reden om de voordelen van een procedure op basis van artikel 96 Rechtsvordering alleen te gunnen aan partijen die zich gezamenlijk tot de rechter wenden. Meer dan het realiseren van laagdrempelige toegang is trouwens niet nodig om de experimentele werkwijze te veranderen in de standaard werkwijze. Want al zijn partijen er, zodra ze bij de civiele rechter zijn beland, zeker bij gebaat als de rechter beziet of een minnelijke oplossing voor hun geschil mogelijk is,<sup>13</sup> het

---

13 En dan het liefst op de manier zoals beschreven in: Hans Steenberghe, 'De mondelinge behandeling en de schikking', in: Dineke de Groot & Hans Steenberghe, *De mondelinge behandeling in civiele zaken*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 365-471.

is daarvoor niet nodig dat de rechter meer of andere bevoegdheden krijgt dan hij nu al heeft.

Dan de experimenten die de rechter in de rol plaatsen van regisseur in het zoeken naar oplossingen voor multiproblematiek in strafrechtelijke context. Telkens als ik daarover hoor en lees, moet ik denken aan ZSM, de werkwijze die het Openbaar Ministerie toepast bij veelvoorkomende criminaliteit.<sup>14</sup> Die werkwijze beoogt een betekenisvolle, snelle en zorgvuldige aanpak van veelvoorkomende criminaliteit. Daartoe werkt de officier van justitie samen met politie, reclassering, slachtofferhulp, jeugdbescherming en Bureau HALT, om elke melding van een strafbaar feit zo snel mogelijk te voorzien van een passende reactie. ZSM heeft een tweeledige functie. De eerste functie is die van triage. Van elke zaak wordt beoordeeld of de zaak aan de rechter moet worden voorgelegd, of de zaak door het OM zelf kan worden afgedaan of dat een strafrechtelijke reactie achterwege dient te blijven. De tweede functie is om, voor zover het OM zelf een beslissing in de zaak neemt, met input van de genoemde instanties, tot een beslissing te komen die niet alleen een passende reactie is op het strafwaardige feit, maar ook genoegdoening biedt aan het eventuele slachtoffer en eraan bijdraagt dat de betrokkene niet opnieuw in de fout gaat. Voor zover in zaken die bij ZSM langskomen sprake is van multiproblematiek, lijkt die werkwijze bij uitstek geschikt om dat gegeven te betrekken bij de beslissing over de wijze van afdoening van de zaak.

Al met al ben ik er nog niet van overtuigd dat de rechter de rol van regisseur in het zoeken naar oplossingen voor

---

14 Zie over het functioneren van ZSM in de praktijk: M.A. Simon Thomas e.a., *Snel, betekenisvol en zorgvuldig: een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze* (WODC Rapport 2589), Universiteit Utrecht – Faculteit der Rechtsgeleerdheid: Utrecht 2016.

multiproblematiek in strafrechtelijke context beter past dan de officier van justitie – zeker nu die met ZSM een daartoe beproefde werkwijze in huis heeft. In de praktijk loopt de ZSM-procedure lang niet altijd zoals die is bedoeld,<sup>15</sup> maar dat doet niet af aan de kracht van die werkwijze. En voor zover bij ZSM zaken binnenkomen waarin sprake is van multiproblematiek maar die te zwaar zijn om door het OM zelf te worden afgedaan, zou de politierechter bij wie zo'n zaak terecht komt, de mogelijkheid moeten hebben ter zitting royaal de tijd voor zo'n zaak te nemen en daar niet alleen in gesprek te gaan met de verdachte en de officier van justitie (en het eventuele slachtoffer), maar ook met instanties die kunnen bijdragen aan een oplossing voor de achterliggende multiproblematiek.

## 5. CONCLUSIE

Ik vat de bevindingen van mijn rondgang langs een aantal experimenten in de rechtspraak en het onderzoek dat daarnaar is gedaan zo kort mogelijk samen, in de vorm van vier aanbevelingen: (i) geef bij de keuze van experimenten in de rechtspraak voorrang aan werkwijzen waarin wordt onderzocht hoe tot een substantiële verkorting van doorlooptijden kan worden gekomen, (ii) verruim de toegang tot de civiele rechter, (iii) benut ten volle de mogelijkheden van ZSM voor het regisseren van strafzaken met multiproblematiek en biedt de politierechter ruimte om in dit soort zaken tot een betekenisvollere afdoening te komen en, ten slotte, (iv) breng bij onderzoek naar experimenten

---

15 H.B. Winter e.a., *Op zoek naar regie en samenhang: Evaluatie ZSM-werkwijze Noord-Nederland*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2022. Zie: [https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/582799131/Op\\_zoek\\_naar\\_regie\\_en\\_samenhang.pdf](https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/582799131/Op_zoek_naar_regie_en_samenhang.pdf).

niet alleen in kaart hoe het experiment functioneert, maar probeer ook te weten te komen in hoeverre rechtzoekenden beter af zijn in de experimentele procedure dan in de vergelijkbare reguliere procedure.

Tot slot: ooit wees iemand mij op een column die Marcel Levi in 2017 in *Medisch Contact* schreef.<sup>16</sup> Het onderwerp daarvan was ‘Menselijke maat’. Daarin rekent Levi af met het dogma dat de menselijke maat beter zou zijn te realiseren in kleine dan in grote organisaties. Hij geeft als voorbeeld een Londens ziekenhuis waar hij op dat moment werkt en dat groter is dan de grootste Nederlandse ziekenhuizen. Hij ervaart daar een ‘indrukwekkend groot verschil in vriendelijkheid, medemenselijkheid, patiëntgerichtheid en collegialiteit’. Hij geeft talloze voorbeelden van hoe de menselijke maat daar in de praktijk wordt gebracht, van ziekenhuispersoneel dat patiënten ongevraagd de weg wijst tot baliemedewerkers die niet alleen informatie verstrekken maar ook checken of die goed is begrepen en artsen die aan de rand van het bed gaan zitten zodat oogcontact met de patiënt mogelijk is, in plaats van dat ze, staand voor het bed, op de patiënt neerkijken. Al dat soort gedrag is niet afhankelijk van de grootte van de organisatie, maar van de dienstverlenende cultuur die er heerst.<sup>17</sup> Ik noem de column van Levi omdat de kleinschaligheid en het nabijheidselement vaak als sterke punten van de experimenten worden gepresenteerd. Het zou mij veel waard zijn als vergelijkend onderzoek inzicht kan verschaffen in

---

16 Zie: [www.medischcontact.nl/opinie/blogs-columns/column/menselijke-maat](http://www.medischcontact.nl/opinie/blogs-columns/column/menselijke-maat).

17 Er is zelfs veel voor te zeggen dat bepaalde elementen van de menselijke maat gemakkelijker zijn te realiseren in een grote dan in een kleine organisatie. Denk aan zulke uiteenlopende zaken als de mogelijkheid om 24/7 open te zijn en om de uiteenlopende kwaliteiten van medewerkers optimaal te benutten.

de vraag of rechtzoekenden inderdaad tevredener zijn over de rechtspraak die in een kleinschalige dan in een grootschalige organisatie plaatsvindt.

