

Hoe succesvol zijn de experimenten ter realisering van maatschappelijk effectieve rechtspraak?

Bert Marseille

Inleiding

De Rechtspraak heeft maatschappelijke effectiviteit hoog in het vaandel staan.¹ Om te kijken hoe de maatschappelijke effectiviteit van de rechtspraak kan worden vergroot, is de afgelopen jaren een groot aantal experimenten uitgevoerd. Die hielden in dat rechters geschillen op een andere manier behandelden dan volgens de reguliere procedure. Om te ontdekken in hoeverre die experimenten een bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van het ideaal van maatschappelijk effectieve rechtspraak, is onderzoek gedaan naar het functioneren ervan.

Dat onderzoek is per definitie spannend. Niet alleen voor de opdrachtgever, die hoopt dat eruit blijkt dat de experimenten voldoen aan de verwachtingen. Maar ook voor de onderzoekers, die hopen dat het hun lukt met hun onderzoek die vraag overtuigend te beantwoorden.

In deze bijdrage kijk ik naar onderzoek dat is gedaan naar vijf experimenten ter bevordering van maatschappelijk effectieve rechtspraak die de Rechtspraak de afgelopen jaren heeft ondernomen.² Die betroffen de spreekuurrechter in Noord-Nederland, de Haagse wijkrechter, de Rotterdamse regelrechter, de wijkrechtbank Eindhoven en de wijkrechtspraak op Zuid in Rotterdam.³ De vraag die ik probeer te beantwoorden is in hoeverre dat onderzoek betrouwbare informatie heeft opgeleverd over de mate waarin de verschillende experimenten hebben bijgedragen aan maatschappelijk effectieve rechtspraak, en in hoeverre op basis van die onderzoeken goed onderbouwde beslissingen kunnen worden genomen over het vervolg van de experimenten.

¹ Verberk 2020, p. 33-40.

² Er hebben meer experimenten plaatsgevonden waar onderzoek naar is verricht; ik heb deze vijf gekozen, omdat daarin sprake is van een substantieel andere werkwijze dan de reguliere werkwijze door de rechter.

³ M. Hertogh e.a. 2018; Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020; Doornbos & Hanoeman 2021, Jongebreur & Onstenk 2022.

Ter beantwoording van deze twee vragen inventariseer ik wat uit de verschillende onderzoeksrapporten valt op te maken over 1) de uitgangspunten en inhoud van het betreffende experiment ('project'), 2) de manier waarop het project is onderzocht ('onderzoek') en 3) de bevindingen van het onderzoek ('bevindingen').

Twee van de drie onderdelen van die inventarisatie bestaan uit meerdere elementen. Ze worden in tabel 1 opgesomd.

Tabel 1. Acht geïnventariseerde elementen van de onderzoeken naar de experimenten.

Project	
1.	Wat zijn de doelstellingen van het project?
2.	Op welke doelgroep (geschillen, personen) richt het project zich?
3.	Wat is de looptijd van het project?
4.	Wat is de werkwijze van het project?
5.	Zijn er aanpassingen geweest gedurende de uitvoering van het project?
Onderzoek	
6.	Wat hield het onderzoek in en hoe uitgebreid was het?
7.	Is in het onderzoek een vergelijking gemaakt met de reguliere procedure bij de rechter?
Bevindingen	
8.	Wat zijn de resultaten van het project (zoals: aantal ter zitting behandelde zaken; schikking of uitspraak; doorlooptijden; tevredenheid betrokkenen)

Op basis van de inventarisatie probeer ik vervolgens de twee hiervoor geformuleerde onderzoeksvragen te beantwoorden. De inventarisatie gebeurt in de volgende drie paragrafen. In de slotparagraaf beantwoord ik de beide onderzoeksvragen.

Bij de aanduiding van de verschillende experimenten maak ik veelal – korthedshalve – gebruik van de plaats waar ze zijn of worden uitgevoerd: Noord-Nederland, Den Haag, Rotterdam, Eindhoven en Rotterdam-Zuid. Omdat de experimenten in Den Haag en Rotterdam veel overeenkomsten vertonen en ook gezamenlijk zijn onderzocht, behandel ik die twee projecten ook steeds gezamenlijk.

Project

Een overeenkomst tussen de vijf projecten is dat ze alle experimenteren met een werkwijze die afwijkt van de reguliere werkwijze van de rechter. De projecten wijken elk op hun eigen wijze af, maar desondanks zijn er duidelijke overeenkomsten tussen enerzijds die in Noord-Nederland, Den Haag en Rotterdam, en anderzijds die in Eindhoven en Rotterdam-Zuid. De eerste drie projecten zijn erop

gericht om in relatief eenvoudige civiele geschillen de toegang tot de rechter te vergroten. Het instrument dat daartoe wordt gebruikt is artikel 96 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), dat partijen de mogelijkheid biedt samen hun geschil aan de rechter voor te leggen.⁴ Behalve die zogeheten tweezijdige aanmelding, is het op grond van die bepaling ook mogelijk dat een van beide partijen zich tot de rechter wendt. In dat geval wordt gesproken van een eenzijdige aanmelding. Het komt dan alleen tot een zaak bij de rechter als de andere partij ermee akkoord is de zaak aan de rechter voor te leggen. De overeenkomst tussen de projecten in Eindhoven en Rotterdam-Zuid is dat het gaat om rechtspraak in de wijk, in het bijzonder gericht op mensen die verdacht worden van een strafbaar feit en waarbij sprake is van zogeheten multiproblematiek.

Voor elk van de vijf projecten beschrijf ik hierna kort de doelstelling van het project, de doelgroep, de looptijd en de werkwijze van het project en in hoeverre de werkwijze tijdens het project is aangepast.

Spreekuurrechter Noord-Nederland

Doelstelling: Het doel van het project is snel en laagdrempelig contact met de rechter, gericht op het oplossen van het geschil. De laagdrempeligheid bestaat eruit dat de mondelinge behandeling ter zitting plaatsvindt zonder voorafgaande uitwisseling van processtukken en doordat de aanwezigheid van een advocaat niet is vereist.⁵

Doelgroep: In beginsel komen alle kantongeschillen over burgerlijke rechten en plichten zoals geregeld in boek 3 tot en met 7 BW in aanmerking voor behandeling door de spreekuurrechter. Er is echter een aantal uitzonderingen: geschillen waarin een bijzondere rechter bevoegd is, geschillen waarvoor Rv een speciale procedure kent, zaken die rechtshulpverleners zelf bevredigend zouden kunnen oplossen, zaken en personen die ongeschikt lijken voor de spreekuurrechter, zoals onbetwiste vorderingen, personen met psychiatrische problemen, personen die er niet van te overtuigen zijn dat ze wel eens ongelijk kunnen krijgen of bij voorbaat niet bereid zijn een oplossing te vinden, personen die zich niet in staat achten om over hun probleem te vertellen en personen die geen belang hebben bij een snelle oplossing van het geschil.⁶

Looptijd: Aanmelding van zaken was mogelijk van mei 2016 tot mei 2018. Het experiment is in de loop van 2018 beëindigd.⁷

Werkwijze: Zaken die binnen de doelgroep van de spreekuurrechter vielen, konden worden aangemeld bij het Bureau Spreekuurrechter in Assen, dat onderdeel was van de rechtbank Noord-Nederland.⁸

⁴ Art. 96 Rv luidt als volgt: 1. In alle zaken die slechts rechtsgevolgen betreffen die ter vrije bepaling van partijen staan, kunnen zij zich samen tot een kantonrechter van hun keuze wenden en zijn beslissing inroepen. Het geding wordt gevoerd op de wijze als door de kantonrechter bepaald. 2. Indien slechts een van partijen zich tot de kantonrechter wendt voor toepassing van het eerste lid, wordt aan haar keuze slechts gevolg gegeven indien alle andere partijen de kantonrechter berichten dat zij instemmen met deze keuze.

⁵ Hertogh e.a. 2018, p. 7.

⁶ Hertogh e.a. 2018, p. 24-26.

⁷ Hertogh e.a. 2018, p. 8.

⁸ Hertogh e.a. 2018, p. 24.

Zaken konden alleen worden aangemeld door een beperkt aantal met name genoemde instanties (Juridisch Loket, rechtsbijstandsverzekeraars).⁹ Zaken werden zo snel mogelijk op een zitting gepland, op de rechtbank of ter plekke van het geschil. Partijen mochten zich laten bijstaan (al dan niet door een juridische professional), maar konden het gesprek met de rechter niet overlaten aan degene die hen bijstond.¹⁰ Voorafgaand aan de zitting werden geen stukken tussen partijen gewisseld.¹¹ Op de zitting werd geprobeerd een oplossing voor het geschil te vinden. Lukte dat niet, dan deed de rechter uitspraak.

Aanpassing van de doelstelling? Aanvankelijk werden alleen ‘tweezijdig’ aangemelde zaken in behandeling genomen, later gold dat ook voor ‘eenzijdig’ aangemelde zaken.¹² In die zaken zocht het Bureau Spreekuurrechter contact met de andere partij met het verzoek aan de procedure deel te nemen.¹³

Wijkrechter Den Haag en regelrechter Rotterdam

Doelstelling: De doelstelling van beide projecten is het vergroten van de toegang tot de rechter door partijen in een snelle en goedkope procedure op eenvoudige wijze hun geschil aan de kantonrechter te laten voorleggen. In Den Haag is de doelstelling identiek aan die in Rotterdam, maar met als toevoeging dat de betere toegang tot de rechter zou moeten bijdragen aan het vergroten van de leefbaarheid van de wijk.¹⁴

Doelgroep: In Rotterdam bestaat de doelgroep uit rechtzoekenden, in of buiten het arrondissement, die de weg naar de reguliere rechter niet gemakkelijk weten te vinden. Het experiment richt zich op zaken betreffende wonen (huurgeschillen), werken (arbeidsconflicten) en winkelen (consumentenzaken). In Den Haag bestaat de doelgroep uit alle rechtzoekenden in het arrondissement die betrokken zijn bij een leefbaarheidsgechil (overlastzaken, burengeschillen, woninggebreken en VvE-geschillen) en die de weg naar de rechter niet gemakkelijk weten te vinden.¹⁵

Looptijd: De pilot is in het najaar van 2018 gestart en loopt op dit moment nog.¹⁶

Werkwijze: De werkwijze van de projecten in Den Haag en Rotterdam houdt in dat partijen hun zaak zelf (tweezijdig dan wel eenzijdig) bij de rechter kunnen aanbrengen met een digitaal aanmeldformulier, een relatief laag griffierecht betalen en zelf het woord kunnen voeren op de zitting. Het streven is om zaken snel op zitting te brengen en daar zo veel mogelijk te proberen een oplossing voor het geschil te vinden.

Aanpassingen? Geen.

⁹ Hertogh e.a. 2018, p. 25.

¹⁰ Hertogh e.a. 2018, p. 29.

¹¹ Hertogh e.a. 2018, p. 10.

¹² Hertogh e.a. 2018, p. 10.

¹³ Hertogh e.a. 2018, p. 8, p. 27.

¹⁴ Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 35.

¹⁵ Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 36.

¹⁶ Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 7.

Wijkrechtbank Eindhoven

Doelstelling: Doel van het Eindhovense project is een ‘integrale’¹⁷ en ‘duurzame’ oplossing van ‘multiproblematiek’ met een strafrechtelijke component, het verminderen van de overlast in de buurt, het versterken van de band tussen de rechtspraak en de samenleving en het verbeteren van de ‘ketensamenwerking’.¹⁸

Doelgroep: De doelgroep van de wijkrechtbank bestaat uit personen die worden verdacht van een strafbaar feit dat ze hebben bekend, die wonen in de wijk Woensel en waarbij sprake is van multiproblematiek.¹⁹

Looptijd: Het experiment is gestart in maart 2019 en loopt op dit moment nog steeds.²⁰

Werkwijze: De procedure begint met het aanbrengen van de zaak bij de wijkrechtbank. Het Openbaar Ministerie is de instantie die zaken aanbrengt. De rechtbank neemt contact op met de verdachte om te vragen of die ermee akkoord is dat zijn zaak door de wijkrechtbank wordt behandeld. De verdachte wordt daartoe in contact gebracht met een ‘regieadvocaat’, die hem bij die beslissing (en als hij positief beslist: bij de rest van de procedure) bijstaat. Als de toestemming binnen is, wordt een zitting gepland. Twee weken daarvoor wordt een ‘casusoverleg’ gehouden. De spil daarvan is de ‘procesregisseur’ van de gemeente. Hiervoor worden uitgenodigd de officier van justitie, de reclasseringsmedewerker en alle instanties die relevant zijn voor de casus. Niet aanwezig zijn de verdachte, diens advocaat, de rechter en diens juridisch medewerker. Het doel van het casusoverleg is het bespreken van de zaak van de verdachte. Op de zitting spreekt de rechter met de verdachte en alle betrokken partijen om te kijken hoe een oplossing voor diens problemen kan worden gevonden. De officier van justitie formuleert weliswaar een strafeis, maar die heeft niet het karakter van een strafeis bij een reguliere zitting. Hij noemt met name de bijzondere voorwaarden die hij opgelegd zou willen zien. De zitting kan resulteren in een vonnis of een voorwaardelijk sepot. Enige tijd na de zitting overleggen de ‘ketenpartners’ over de uitvoering van de maatregelen of bijzondere voorwaarden. Als regel wordt een vervolgzitting gepland, waarin de voortgang van de maatregelen of bijzondere voorwaarden wordt besproken met de verdachte en de ketenpartners. Het is mogelijk dat een tweede vervolgzitting wordt gehouden. Aan het eind van de eerste of tweede vervolgzitting wordt de procedure beëindigd. De officier van justitie ontvangt een schriftelijke kennisgeving van de beëindiging.²¹

Aanpassingen? De doelgroep was ‘bewoners van de wijk Woensel’, maar is direct bij de start van het project uitgebreid naar ‘bewoners van Eindhoven’, met als consequentie dat zittingen niet alleen maar in de wijk worden gehouden, maar ook in de vestiging van de rechtbank in Eindhoven.

¹⁷ Woorden of zinsdelen zijn tussen dubbele aanhalingstekens geplaatst als ze woordelijk aan de documenten van het betreffende project zijn ontleend.

¹⁸ Doornbos & Hanoeman 2021, p. 9. Onder ketensamenwerking wordt verstaan, de samenwerking tussen de rechtspraak, het OM en andere partijen (zoals reclassering en andere hulpverleners) die betrokken zijn bij de reactie van de overheid op strafbare feiten.

¹⁹ Doornbos & Hanoeman 2021, p. 89.

²⁰ Doornbos & Hanoeman 2021, p. 8.

²¹ Doornbos & Hanoeman 2021, p. 88-92.

Bovendien stelde men de wijkrechtbank ook open voor het behandelen van andere zaken dan die met een strafrechtelijke component.²²

Wijkrechtspraak op Zuid, Rotterdam

Doelstelling: Doel van het project is om voor bewoners met ‘problematiek op meerdere leefgebieden’ integrale hulp te bieden en ‘in samenhang’ tot een ‘duurzame oplossing komen’; de beslissingen van de wijkrechter moeten daaraan bijdragen.²³

Doelgroep: De doelgroep van het project bestaat uit personen met ‘multiproblematiek’ die via het strafrecht, via de schuldenrechter of via een ‘zorgsignaal’ van het sociaal wijkteam van de gemeente in beeld zijn gekomen bij de rechter.²⁴

Looptijd: Het project loopt vanaf het voorjaar 2020.²⁵

Werkwijze: Instanties die zaken aanbrengen zijn het sociale wijkteam van de gemeente en het Openbaar Ministerie.²⁶ Voordat een zaak ter zitting wordt behandeld, wordt deze, onder regie van het Zorg- en Veiligheidshuis, in een multidisciplinair overleg besproken.²⁷ Daarvoor wordt iedereen uitgenodigd die met de zaak te maken heeft, behalve de persoon over wie het overleg gaat en de rechter. Het multidisciplinair overleg leidt tot een advies aan de rechter. Vervolgens komt de zaak op een zitting (niet op de rechtbank, maar in de wijk) waar de rechter een beslissing neemt.²⁸

Aanpassingen: Omdat het aantal zaken achterbleef bij de verwachtingen, is het project uitgebreid van twee naar vijf wijken (behalve Bloemhof en Hillesluis ook Afrikaanderwijk, Feijenoord en Vreewijk).²⁹

²² Dat heeft geleid tot het behandelen van vijf zaken van mensen met grote betalingsachterstanden voor hun zorgverzekeringspremies. Doornbos & Hanoeman 2021, p. 97, p. 101.

²³ Die algemene doelstelling is gespecificeerd in negen meer concrete doelstellingen: 1) Deelnemende bewoners ervaren steun en willen aan de slag met hun problemen. 2) Bijstand door gespecialiseerde (sociaal) advocaten. 3) Lagere drempel om naar zitting te komen in de wijk. 4) Door de integrale aanpak ontstaat inzicht in de multiproblematiek waardoor de wijkrechter de problematiek van de bewoner integraal en in samenhang kan behandelen; beslissingen van de rechter leiden tot duurzame oplossingen. 5) De wijkrechter formuleert zijn beslissingen in voor de bewoner begrijpelijke bewoordingen. 6) Er is één casemanager die de regie voert. 7) Er zijn bij de deelnemende bewoners minder terugkerende meldingen bij hulpverleners en de rechtbank. 8) Ketenpartners in de wijken kennen elkaar en weten elkaar te vinden. 9) En er is toegenomen kennis over multiproblematiek bij professionals. Jongebreur & Onstenk 2022, p. 9-10.

²⁴ Jongebreur & Onstenk 2022, p. 9.

²⁵ Jongebreur & Onstenk 2022, p. 8.

²⁶ Jongebreur & Onstenk 2022, p. 13-14. De stap tussen het signaleren van een zaak door een van die twee instanties en de aanmelding van een zaak wordt in het onderzoek niet beschreven, maar aannemelijk is dat er contact is met de betrokkene over de vraag of hij zijn zaak door de wijkrechtbank op Zuid wil laten behandelen.

²⁷ Daarin werken justitie, zorginstellingen en de gemeente samen bij complexe problemen rond overlast, huiselijk geweld en criminaliteit.

²⁸ Jongebreur & Onstenk 2022, p. 16-17.

²⁹ Jongebreur & Onstenk 2022, p. 9.

Onderzoek

Spreekuurrechter Noord-Nederland

Wat is onderzocht? Ten behoeve van het onderzoek zijn 10 zittingen bijgewoond en 20 interviews afgenomen met personen van binnen en buiten de rechtbank die bij het project betrokken zijn. Daarnaast is een enquête uitgezet onder personen die als partij bij een procedure van de spreekuurrechter waren betrokken. Van de partijen die hebben deelgenomen aan een procedure bij de spreekuurrechter hebben er 47 een vragenlijst ingevuld,³⁰ van de partijen die wel zijn benaderd maar niet hebben deelgenomen aan een procedure hebben er 9 een vragenlijst ingevuld.³¹

Is een vergelijking gemaakt met de reguliere procedure? Niet systematisch, maar hier en daar worden in het onderzoek wel vergelijkingen gemaakt met de reguliere procedure. Zo wordt opgemerkt dat de werkwijze van de spreekuurrechter in de praktijk nauwelijks afwijkt van het optreden van de rechter op kantoncomparities, maar ook dat het aantal schikkingen bij de spreekuurrechter veel hoger ligt dan in reguliere kantonprocedures.³²

Wijkrechter Den Haag en regelrechter Rotterdam

Wat is onderzocht? Het onderzoek vond plaats vanaf de start van het experiment, in het najaar van 2018, tot februari 2020.³³ In het kader van het onderzoek zijn 2 zittingen bijgewoond, 27 interviews afgenomen (waarvan 20 met personen binnen de rechtspraak en 7 met personen buiten de rechtspraak) en zijn 114 webenquêtes afgenomen bij rechtzoekenden, waarvan ruim de helft met personen waarvan het geschil ter zitting is behandeld.³⁴

Is een vergelijking gemaakt met de reguliere procedure? Nee.

Wijkrechtbank Eindhoven

Wat is onderzocht? Het onderzoek besloeg de periode van maart 2019 tot juni 2021.³⁵ Ten behoeve van het onderzoek zijn 50 dossiers bestudeerd van zaken die in het kader van het experiment zijn behandeld, zijn 41 zittingen bijgewoond, 27 interviews afgenomen met professionals die bij het project zijn betrokkenen en 4 interviews met verdachten die een procedure bij de wijkrechtbank hebben meegemaakt.³⁶

Is een vergelijking gemaakt met de reguliere procedure? Nee.

³⁰ Waarvan 41 volledig en 6 deels.

³¹ Hertogh e.a. 2018, p. 16-17.

³² De onderzoekers noemen twee onderzoeken. Uit het ene blijkt dat in procedures op tegenspraak in het segment van € 5.000 tot € 25.000 in 28% van de zaken wordt geschikt, uit het andere dat de uitkomst van de comparitie na antwoord in 58 van de 100 gevallen was: doorprocederen, in 29 gevallen: een schikking, en in 13 gevallen: werkafspraken. Zie Hertogh e.a. 2018, p. 69.

³³ Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 18.

³⁴ Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 19-21.

³⁵ Doornbos & Hanoeman 2021, p. 8.

³⁶ Doornbos & Hanoeman 2021, p. 55-59.

Wijkrechtspraak op Zuid, Rotterdam

Wat is onderzocht? Het onderzoek besloeg de periode van voorjaar 2020 tot september 2022. Er is een enquête uitgezet onder professionals die betrokken zijn bij de wijkrechtspraak op Zuid. Die is door 42 personen ingevuld. Daarnaast zijn 5 groepsinterviews gehouden met professionals waaraan in totaal 19 professionals hebben deelgenomen.³⁷

Is een vergelijking gemaakt met de reguliere procedure? Alleen in de vorm van in interviews opgetekende observaties door betrokkenen bij het project.

Een vergelijking tussen de onderzoeken

De omvang van de onderzoeksactiviteiten betreffende de verschillende projecten is in tabel 2 samengevat.

Tabel 2. Onderzoeksactiviteiten

Projecten	Onderzoeksactiviteiten		
	Bijgewoonde zittingen	Interviews/enquêtes professionals ³⁸	Interviews/enquêtes justitiabelen
Noord-Nederland	10	20	56
Den Haag en Rotterdam	2	27	114
Eindhoven	41	27	4
Rotterdam-Zuid	-	42	-

Uit tabel 2 blijkt dat in alle onderzoeken informatie is ingewonnen bij een substantieel aantal professionals, terwijl slechts in twee van de vier onderzoeken een substantieel aantal zittingen is bijgewoond en informatie is ingewonnen bij justitiabelen die bij de procedure betrokken waren.

Bevindingen

Spreekuurrechtser Noord-Nederland

In de twee jaar dat het experiment liep, zijn in totaal 160 geschillen aangemeld. 29 zijn tweezijdig aangemeld, 131 eenzijdig. Van de aangemelde zaken zijn er 64 op een zitting behandeld (40%). De kans dat een zaak ter zitting wordt behandeld is bijna twee keer zo groot bij een tweezijdig aangemelde zaak (66%) als bij een eenzijdig aangemelde zaak (34%).³⁹ Een mogelijke verklaring is dat tweezijdig aangemelde zaken maar één hobbel hoeven te nemen (ze moeten voldoen aan de criteria om door de spreekuurrechtser in behandeling te worden genomen), terwijl eenzijdig aangemelde

³⁷ Jongebreur & Onstenk 2022, p. 8.

³⁸ In Rotterdam-Zuid ging het om een enquête, in de andere projecten om interviews.

³⁹ Hertogh e.a. 2018, p. 8-9.

zaken twee hobbels moeten nemen (de andere partij moet ook akkoord zijn met behandeling van de zaak door de spreekuurrechter).

Het onderzoek biedt geen duidelijkheid over de vraag hoe lang het gemiddeld duurt voordat een zaak op zitting komt.⁴⁰ De grootste categorie van ter zitting behandelde zaken betreft burengeschillen (33 van de 64 zaken).⁴¹ De zitting wordt in 56% van de gevallen op de rechtbank gehouden, in 44% ter plaatse van het geschil.⁴² In 60% van de gevallen komen partijen samen met een vertegenwoordiger naar de zitting. Dat is in een ruime meerderheid iemand van een rechtsbijstandsverzekeraar en bijna nooit een advocaat. Zittingen duren vaak drie tot vier uur.⁴³ In 91% van de gevallen wordt ter zitting een schikking bereikt.⁴⁴

Procespartijen waarden de procedure met een 7,6.⁴⁵ Positief is men vooral over de snelheid, het menselijke aspect en de lage kosten. Negatieve geluiden zijn er over de lange duur van de zitting en ervaren druk om tot een schikking te komen.⁴⁶

Degenen die niet aan een procedure wilden meewerken (de wederpartij van iemand die zich eenzijdig had aangemeld), meldden als reden voor hun weigering dat ze zich niet bewust zijn van het geschil, dat ze dat niet als hun probleem ervaren en dat de verhouding met de andere partij blijvend is verstoord.⁴⁷

Uit het onderzoek blijkt niet dat in de gesprekken met rechters en juridisch medewerkers van de rechtbank en met rechtsbijstandverleners is gevraagd hoe zij het experiment hebben ervaren.

Wijkrechter Den Haag en regelrechter Rotterdam

In Rotterdam en Den Haag werden in totaal 263 zaken aangemeld, waarvan er 82 ter zitting zijn behandeld (31%).⁴⁸ De belangrijkste oorzaak van het relatief geringe aantal ter zitting behandelde zaken is dat als slechts een van de partijen zich bij de rechtbank meldde, de andere partij in de meeste gevallen niet bereid bleek samen het geschil aan de rechter voor te leggen. Het overgrote deel van de zaken werd eenzijdig in plaats van gezamenlijk aangemeld (72% in Rotterdam, 88% in Den Haag). Van de gezamenlijk aangemelde zaken werd 72% op de zitting behandeld, van de eenzijdig aangemelde zaken 21%.⁴⁹

⁴⁰ Vermeld wordt wel dat 17% van de zaken tussen 0-4 weken op zitting komt, 33% tussen 5-8 weken, 28% tussen 9-12 weken en 25% na meer dan 12 weken. Hertogh e.a. 2018, p. 40.

⁴¹ Hertogh e.a. 2018, p. 44.

⁴² Hertogh e.a. 2018, p. 45.

⁴³ Hertogh e.a. 2018, p. 9-11.

⁴⁴ Hertogh e.a. 2018, p. 69.

⁴⁵ Hertogh e.a. 2018, p. 67.

⁴⁶ Hertogh e.a. 2018, p. 68-72.

⁴⁷ Hertogh e.a. 2018, p. 37.

⁴⁸ In Rotterdam werden 150 zaken aangemeld, waarvan 51 ter zitting werden behandeld. In Den Haag werden 113 zaken aangemeld, waarvan 31 ter zitting werden behandeld.

⁴⁹ Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 45.

Van de in Rotterdam ter zitting behandelde zaken resulteerde 84% in een schikking, van de in Den Haag behandelde zaken 61%.⁵⁰

De gemiddelde doorlooptijd tot aan de zitting bedroeg in Rotterdam 7 weken, in Den Haag 11 weken. Voor de gemiddelde duur van de procedure maakt het een enorm verschil of de zaak ter zitting wordt geschikt. Is dat het geval, dan duurt de procedure gemiddeld 8 weken (in Rotterdam) respectievelijk 10 weken (in Den Haag). Wird de procedure afgesloten met een uitspraak, dan duurde die 29 (in Rotterdam) respectievelijk 22 weken (in Den Haag).⁵¹

In de onder partijen afgenomen webenquête is gevraagd wat de reden was om zich bij de rechter te melden. De antwoordmogelijkheden 'lage kosten', 'de korte termijn waarbinnen mijn zaak kon worden behandeld', 'de grote kans om tot een oplossing te komen' en 'de informele werkwijze van de regierechtter' worden alle vier ongeveer even vaak genoemd.⁵² Op de vraag of men, als de zaak niet aan de regel-/wijkrechter had kunnen worden voorgelegd, de 'gewone' rechter had benaderd, antwoorden 32 respondenten met 'ja' en 29 met 'nee'.⁵³ De respondenten geven hoge rapportcijfers. Bij de 40 Rotterdamse respondenten scoort de rechter gemiddeld een 8,5. Bij de 22 Haagse respondenten ligt de gemiddelde score lager, vanwege 5 respondenten die de rechter een 1 of 2 geven. Bij de overige 17 respondenten ligt de gemiddelde score even hoog als die in Rotterdam.⁵⁴ Wordt de tevredenheid beïnvloed door de uitkomst? Omdat er maar weinig zaken niet in overeenstemming resulteren, kunnen de onderzoekers hier weinig met zekerheid over zeggen. Over de respondenten wier procedure in een vonnis eindigde schrijven ze:

'Het overgrote deel van de respondenten geeft (...) aan tevreden te zijn met het vonnis, al is er met name in Den Haag ook een aantal respondenten dat aangeeft niet tevreden te zijn met het vonnis. De reden hiervoor is meestal dat de rechtzoekende het vonnis niet als een oplossing voor het geschil ziet. (...) Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat dit voor de andere partij naar verwachting heel anders ligt.'⁵⁵

Dat suggereert dat de tevredenheid van partijen met een vonnis mede wordt bepaald door de vraag hoe gunstig dat is. Net als in het onderzoek naar de spreekuurrechter hebben de onderzoekers maar weinig informatie kunnen inwinnen bij personen die wel zijn benaderd om aan een procedure deel te nemen, maar niet op dat verzoek zijn ingegaan. De redenen daarvoor lijken overeen te komen, blijktens een citaat van een 'weigeraar':

⁵⁰ Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 60.

⁵¹ Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 63.

⁵² Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 74.

⁵³ Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 75.

⁵⁴ Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 78.

⁵⁵ Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 82.

‘Wij vinden dat de wederpartij gewoon aansprakelijk is. Wij hebben niets verkeerd gedaan.’⁵⁶

Wijkrechtbank Eindhoven

De wijkrechtbank heeft gedurende de twee jaar waarop het onderzoek betrekking had 49 strafzaken en 5 civiele zaken behandeld.⁵⁷ Naast die 54 zaken zijn er 30 zaken waarin wel een poging is gedaan de zaak aan het project te laten meedoen, maar zonder succes.⁵⁸

De strafzaken zijn aangebracht via ZSM, een door het Openbaar Ministerie gehanteerde werkwijze, die erop is gericht dat de officier van justitie, in samenspraak met ‘ketenpartners’ (politie, reclasering, slachtofferhulp, kinderscherming en HALT), zo snel mogelijk nadat een verdachte van een strafbaar feit in beeld is, een beslissing neemt over de wijze van behandeling van de zaak.⁵⁹ De mogelijke beslissingen kunnen in twee categorieën worden onderverdeeld: de zaak voorleggen aan de rechter (dagvaarden) of zelf afdoen (met een strafbeschikking, of een (voorwaardelijk) sepot).⁶⁰ Bij de via ZSM aangebrachte zaken ging het 17 keer om dagvaardingszaken en 32 keer om voorwaardelijk sepotzaken.⁶¹ Dat is opmerkelijk, omdat voorwaardelijk sepotzaken normaliter door het Openbaar Ministerie zelf worden afgedaan. Overigens werden na 1 maart 2021 geen voorwaardelijk sepotzaken meer bij de wijkrechtbank aangebracht.⁶² Als gevolg daarvan liep het aantal aangebrachte zaken terug van 24 in 2020 naar 10 in 2021.⁶³

Over de visie van de betrokken professionals op het project meldt het onderzoek:

‘Uit de interviews met de professioneel betrokkenen spreekt een grote betrokkenheid en enthousiasme over het doel en de werkwijze van de Wijkrechtbank Eindhoven. Vrijwel alle professionals zien punten ter verbetering en voor sommigen is het enthousiasme misschien nog beperkt tot wat de wijkrechtbank in de toekomst kan betekenen (als ‘stip op de horizon’), maar over het algemeen is men tevreden over de aanpak en de werkwijze van de rechtbank.’⁶⁴

Omdat maar met vier verdachten is gesproken, kunnen uit die interviews geen verstrekkende conclusies worden getrokken. De onderzoekers merken op dat bij de geïnterviewden ‘over het

⁵⁶ Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020, p. 85. Uit de op p. 84 en 85 vermelde gegevens kan worden afgeleid dat er onder de respondenten van de webenquête 7 waren die wel waren benaderd om aan de procedure deel te nemen maar geen gehoor hebben gegeven aan dat verzoek.

⁵⁷ Doornbos & Hanoeman 2021, p. 97.

⁵⁸ Doornbos & Hanoeman 2021, p. 100.

⁵⁹ Doornbos & Hanoeman 2021, p. 74.

⁶⁰ Doornbos & Hanoeman 2021, p. 9.

⁶¹ Doornbos & Hanoeman 2021, p. 107.

⁶² Zie over de reden daarvoor: Doornbos & Hanoeman 2021, p. 74.

⁶³ Doornbos & Hanoeman 2021, p. 107.

⁶⁴ Doornbos & Hanoeman 2021, p. 132-133.

algemeen een tevreden en prettig gevoel heerst als het gaat om de algehele ervaring bij de wijkrechtbank'.⁶⁵

Wijkrechtspraak op Zuid, Rotterdam

Vanaf voorjaar 2020 tot en met mei 2022 zijn er 105 zaken door de wijkrechtbank behandeld. Het grootste deel van de instroom (77%) is aangemeld via ZSM. Een kleiner deel van de zaken is aangemeld via de rechtbank (12%) en het sociaal wijkteam van de gemeente (6%).⁶⁶

Het onderzoek geeft een goed beeld van de overwegingen van instanties die als 'leverancier' van zaken voor de wijkrechtbank kunnen fungeren, om wel of geen zaken aan de wijkrechtbank aan te leveren:

'Voor het wijkteam is het soms lastig om geschikte casussen op te merken. Ondanks het feit dat zij overtuigd zijn van de meerwaarde die de Wijkrechtspraak op Zuid kan hebben, blijkt de rechtspraak lang niet altijd de meest passende oplossing te zijn in casussen en blijken trajecten in het vrijwillige kader soms meer passend. (...) Daarnaast stelt het wijkteam dat het niet altijd noodzakelijk is om de Wijkrechtspraak in te schakelen om problemen op te lossen. Zoals bijvoorbeeld bij een dreigende uithuiszetting, waarbij het wijkteam aan de slag gaat om een oplossing te vinden.'

Over de tijdigheid is alleen bekend dat de zittingen gemiddeld ongeveer een maand nadat de zaak in het multidisciplinair overleg is besproken, worden gehouden.⁶⁷

Over de uitkomst van de procedure meldt het onderzoek dat van de zaken waarvan een afdoening bekend is, in 4 van de 10 gevallen bijzondere voorwaarden zijn opgelegd en in 3 van de 10 gevallen een taakstraf. De overige gevallen vallen in de categorieën 'geen straf of maatregel', 'anders' en 'aangehouden'. Al met al neemt de rechter in een meerderheid van de zaken géén beslissing in het kader van een traject ten bate van een duurzame oplossing van de problemen van de verdachte.⁶⁸ Bij het project betrokken professionals zeggen dat zij zien dat, doordat de zittingen in de wijk plaatsvinden, de betrokken bewoners vaker aanwezig zijn bij de zitting in vergelijking met reguliere zittingen. 77% van geïnterviewde professionals is overtuigd van de meerwaarde van het project. De belangrijkste reden hiervoor is de laagdrempeligheid.⁶⁹

De professionals zijn ook van mening dat de zittingen van het project Wijkrechtspraak op Zuid een grote toegevoegde waarde hebben ten opzichte van reguliere zittingen. De toegevoegde waarde zit voornamelijk in de extra tijd die beschikbaar is tijdens de zitting (voor de behandeling van een zaak ter zitting worden 40 of 60 minuten uitgetrokken).⁷⁰ Hierdoor is het volgens de geïnterviewde

⁶⁵ Doornbos & Hanoeman 2021, p. 139.

⁶⁶ Jongebreur & Onstenk 2022, p. 13-14

⁶⁷ Jongebreur & Onstenk 2022, p. 5.

⁶⁸ Jongebreur & Onstenk 2022, p. 29.

⁶⁹ Jongebreur & Onstenk 2022, p. 5.

⁷⁰ Jongebreur & Onstenk 2022, p. 23.

professionals mogelijk om meer aandacht te schenken aan de persoonlijke omstandigheden van de betrokken bewoners, wat ook bijdraagt aan hun 'commitment' en 'motivatie'. Doordat bewoners merken dat er goed naar hen wordt geluisterd en gekeken wordt naar de omstandigheden, staan de bewoners tijdens de zitting meer open voor hulp en/of zorg, aldus de professionals.

Conclusie

Na de inventarisatie van acht aspecten van (het onderzoek naar) de vijf experimenten ter bevordering van maatschappelijke effectieve rechtspraak kom ik terug bij de twee vragen die ik aan het begin van deze bijdrage formuleerde: in hoeverre heeft dat onderzoek betrouwbare informatie opgeleverd over de mate waarin de verschillende experimenten hebben bijgedragen aan maatschappelijk effectieve rechtspraak, en in hoeverre kunnen op basis van die onderzoeken goed onderbouwde beslissingen worden genomen over het vervolg van de experimenten? Ter beantwoording van die beide vragen maak ik vijf opmerkingen.

1. Wat allereerst opvalt aan de onderzoeken naar de experimenten is dat ze op inzichtelijke wijze verslag doen van wat is onderzocht en welke resultaten dat heeft opgeleverd. Dat neemt niet weg dat sprake is van substantiële lacunes in de gegevensverzameling. De meest opvallende lacune betreft de ervaringen van rechtzoekenden, waarover twee van de onderzoeken (nagenoeg) geen informatie bevatten. Ook informatie die het mogelijk maakt de experimentele met de reguliere werkwijze te vergelijken, is nagenoeg afwezig. Een handicap is daarnaast dat niet steeds voldoende gegevens beschikbaar waren om de alternatieve werkwijze op waarde te schatten en dat drie van de vijf projecten (Den Haag, Eindhoven en Rotterdam-Zuid) dermate ruim geformuleerde doelstellingen hebben dat het, los van de lacunes in de gegevensverzameling, schier onmogelijk is om twee jaar na de start van het experiment vast te stellen of die doelstellingen zijn behaald.

2. Dat neemt niet weg dat het op basis van de onderzoeken wel mogelijk is iets te zeggen over de sterke en zwakke kanten ervan. Een sterk punt van de spreekuurrechter in Noord-Nederland, de Haagse wijkrechter en de Rotterdams regelrechter is de verruimde toegang tot de rechter. Een kanttekening daarbij is dat die alleen geldt voor zover partijen het erover eens zijn hun geschil samen aan de rechter voor te leggen. De sterke kant van de projecten met de wijkrechter in Eindhoven en de wijkrechtspraak in Rotterdam-Zuid is de intensieve aandacht voor de multiproblematiek van de betrokken personen.

Een zwak punt dat alle vijf projecten met elkaar gemeen hebben, betreft het geringe aantal zaken dat zich aandient om door de spreekuur-, regel- of wijkrechter te worden behandeld. Drie van de vijf projecten moesten hun doelstellingen aanpassen om voldoende zaken te kunnen behandelen en voor alle vijf projecten geldt dat zich minder zaken aandienden dan gehoopt. Het 'zoeken naar zaken' leidt er bovendien toe dat veel tijd wordt besteed aan andere activiteiten dan geschilbeslechting door de rechter. Een zwak punt in Noord-Nederland, Rotterdam en Den Haag is dat sprake is van 'afroming' (de kansrijke zaken bereiken het project, de moeilijke zaken blijven buiten beeld), in

Eindhoven en Rotterdam-Zuid van ‘verdringing’ (de rechter behandelt zaken – voorwaardelijke septs – die eigenlijk door het Openbaar Ministerie zouden moeten worden behandeld).

3. Ook al blijken uit de vier onderzoeken een aantal sterke en zwakke kanten van de verschillende projecten, dat neemt niet weg dat – zoals gezegd – allerlei informatie ontbreekt die noodzakelijk is om te kunnen vaststellen in hoeverre de projecten als een succes kunnen worden beschouwd en in hoeverre de gehanteerde werkwijze het verdient te worden gepromoveerd tot de standaard-werkwijze van de rechter. Ik noem de wat mij betreft vijf opvallendste lacunes:

- *Gebruikersperspectief.* 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 experimenten maar niet op die uitnodiging zijn ingegaan, weten we heel erg weinig. Over de ervaringen van personen die een procedure bij de wijkrechtbank in Eindhoven of in Rotterdam-Zuid hebben meegemaakt, weten we hoegenaamd niets.
- *Kosten.* Alleen het onderzoek naar de spreekuurrechter bevat een analyse van de kosten van de alternatieve werkwijze, de andere onderzoeken niet.
- *Probleemoplossing.* Hoe succesvol de wijkrechtbank Eindhoven en de wijkrechtspraak op Zuid op het punt van probleemoplossing zijn, valt niet te zeggen, omdat een vergelijking met de reguliere rechtspraak ontbreekt. Uit het onderzoek naar de spreekuurrechter in Noord-Nederland en de regel-/wijkrechter in Rotterdam en Den Haag blijkt wel van goede resultaten op dat punt, maar niet in hoeverre die moeten worden toegeschreven aan het feit dat hoe conflictueuzer het geschil, hoe kleiner de kans dat dat een van deze rechters bereikt.
- *Rechtspraak zonder dossier.* Over de voor- en nadelen van rechtspraak zonder dossier, zoals die in een aantal zaken bij de spreekuurrechter plaatsvond, weten we eigenlijk alleen maar dat een aantal rechters er niet van geporteerd was, maar niet of het per saldo oplossingsbevorderend en/of tijdbesparend werkte.
- *Rechtspraak in de wijk.* We weten niet of het feit dat de rechter ‘dicht bij huis’ zit (zoals in Eindhoven (deels) en in Rotterdam-Zuid het geval is), drempelverlagend werkt om je als justitiabele bij de rechter te melden als je daar moet verschijnen en evenmin of het werk van de wijkrechters de leefbaarheid van de wijk vergroot.

4. Wat betekenen de bevindingen van de vergelijkende analyse van de vier onderzoeken voor de vraag naar de bijdrage van de projecten aan maatschappelijk effectieve rechtspraak en de vraag of op basis van het onderzoek goed onderbouwd beslissingen kunnen worden genomen over het vervolg van de experimenten?

Wat betreft de spreekuurrechter, de Rotterdamse regelrechter en de Haagse wijkrechter lijkt het mij dat geen andere conclusie mogelijk is dan dat, wanneer je de toegang tot de civiele procedure wilt vergroten, je ervoor moet zorgen dat de laagdrempelige toegang zoals die nu geldt voor partijen die zich gezamenlijk tot de kantonrechter wenden, ook wordt gerealiseerd voor partijen die dat niet doen

(al dan niet nadat ze hebben geprobeerd samen met de andere partij de kantonrechter te benaderen). Er is geen enkele reden om louter partijen die zich gezamenlijk tot de rechter wenden de voordelen te gunnen van de laagdrempelige procedure op basis van artikel 96 Rv. Nader onderzoek is niet nodig om die conclusie te trekken. Maar of de *werkwijze* van de spreekuurrechter, de Rotterdamse regelrechter en de Haagse wijkrechter de kans vergroot dat een geschil bij de kantonrechter wordt opgelost, dat zou ik op basis van de onderzoeken naar die experimenten niet durven concluderen.

Voor de wijkrechtspraak in Eindhoven en Rotterdam-Zuid geldt het volgende. Het onderzoek dat daarnaar is gedaan kan – gezien alles waar we niets over te weten zijn gekomen – het beste als ‘exploratief’ worden gekwalificeerd. Dat betekent dat het vooral een scherper beeld verschaft van de vragen die nog beantwoord moeten worden voordat uitspraken kunnen worden gedaan over het succes ervan en over de wenselijkheid de werkwijze van de wijkrechter tot standaard-werkwijze te maken. Er zijn twee vragen waarvoor in het bijzonder geldt dat ik benieuwd ben naar een antwoord:

- Wat zijn de ervaringen van justitiabelen bij de wijkrechter, in vergelijking met ervaringen van vergelijkbare justitiabelen in procedures bij het Openbaar Ministerie en de politierechter?
- Wat is het effect van de bemoeienis van de wijkrechter met de problemen van een justitiabele op diens welzijn, in vergelijking met het effect daarop van de bemoeienis van andere functionarissen of instanties, maar zonder betrokkenheid van de wijkrechter?

5. Al met al zou ik op basis van het in deze bijdrage besproken onderzoek wél durven concluderen dat de projecten een zekere bijdrage hebben geleverd aan maatschappelijk effectieve rechtspraak, maar níét dat ze een basis bieden voor goed onderbouwde beslissingen over het vervolg van de experimenten. Daarvoor weten we nu nog te weinig.

Literatuur

Doornbos & Hanoeman 2021

Nienke Doornbos & Romy Hanoeman, *De persoon achter het dossier. Werkwijze en resultaten van de Wijkrechtbank Eindhoven*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2021.

Grootelaar, Schelfhout & Van Duijneveldt 2020

Hilke Grootelaar, David Schelfhout & Ivo van Duijneveldt, *Evaluatie Rotterdamse Regelrechter en Haagse Wijkrechter*, Research Memorandum nr. 1, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2020.

Hertogh e.a. 2018

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.

Jongebreur & Onstenk 2022

Wouter Jongebreur & Annemarijn Onstenk, *Wijkrechtspraak op Zuid. Eindevaluatie*, Utrecht: Significant Public 2022.

Verberk 2020

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.