



Raad voor de
rechtspraak

Minister voor Rechtsbescherming
Drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 8 november 2018
contactpersoon Dr. H.G.E. Verberk
doorkiesnummer 06-52807066
e-mail s.verberk@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 11252 STRA/SV
onderwerp Stand van zaken 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak'

Geachte heer Dekker,

Via deze brief, wil de Raad voor de rechtspraak u op de hoogte brengen van de wijze waarop thans door de Rechtspraak invulling wordt gegeven aan het traject 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak' (MER). Ik zal daarbij allereerst stilstaan bij de initiatieven voor laagdrempelige en oplossingsgerichte toegang tot de rechtspraak. Vervolgens ga ik in op de stand van zaken met betrekking tot andere aandachtgebieden binnen MER: schuldenproblematiek, complexe echtscheidingen, en multi-problematiek. Aan het einde van deze brief besteed ik aandacht aan het vergroten van de maatschappelijke effectiviteit in het strafrecht.

Zoals de inhoud van deze brief duidelijk zal maken, is er het afgelopen half jaar volop geïnvesteerd in het verhogen van de maatschappelijke effectiviteit van rechtspraak. Daarbij geldt dat de Rechtspraak steeds nadrukkelijker partners van buiten de eigen organisaties betreft bij de ontwikkeling en de uitvoering van pilots. Zo wordt de samenwerking met lokale overheden gezocht bij initiatieven die beogen te voorzien in laagdrempelige en oplossingsgerichte toegang tot de rechtspraak. En ook als het gaat om de aanpak van schuldenproblematiek weten Rechtspraak en gemeenten elkaar te vinden. Daarnaast is er sprake van intensieve samenwerking met het OM, zoals bij de geïntegreerde aanpak van huiselijk geweld en de plannen met betrekking tot het community court. Bij laatstgenoemde project zijn daarnaast ook diverse andere partners op het terrein van justitie en zorg betrokken. Dergelijke samenwerkingsverbanden zijn belangrijk voor het welslagen van de pilots, sterker nog, zijn hiervoor een onmisbaar element. Specifiek voor initiatieven binnen het civiele recht geldt dat art. 96 Rv nog steeds de basis voor experimenteren is. Uit de resultaten van het onderzoek naar de Spreekuurrechter in Noord-Nederland blijkt dat de actieve (en daarmee overigens tijdrovende en kostbare) benadering van de wederpartij door rechtbank op basis van het tweede lid van artikel 96, het gebruik van deze vernieuwde werkwijze heeft bevorderd. Maar ook blijkt uit deze studie dat nog steeds veel mensen ervoor kozen om niet naar de Spreekuurrechter te gaan. Daarmee blijft het vrijwillige karakter van art. 96 een struikelblok voor meer grootschalige toepassing van vernieuwende werkwijzen. Mogelijk kan de Experimentenwet in de toekomst voorzien in een oplossing voor dit probleem.



Raad voor de
rechtspraak

datum 8 november 2018
kenmerk UIT 11252 STRA/SV
pagina 2 van 5

Laagdrempelige en oplossingsgerichte toegang tot de rechtspraak

Om rechtspraak toegankelijker te maken, ook voor degenen die minder zelfredzaam en weerbaar zijn, investeert de Rechtspraak in laagdrempelige en eenvoudige toegang, waarbij het streven naar een echte oplossing voor het probleem voorop staat.

In Noord-Nederland heeft daartoe een inmiddels afgeronde proef met de Spreekuurrechter gelopen. De onafhankelijke evaluatie door de Rijksuniversiteit Groningen laat zien dat de pilot succesvol is verlopen.¹ Er is sprake van een hoog schikkingspercentage en de meeste partijen zijn (zeer) tevreden over de aanpak. Ze zijn vooral blij met de snelheid van de procedure, de voor hen lage kosten en de menselijke, niet-juridische benadering door de rechter.

Geïnspireerd door de ervaringen in Noord-Nederland zijn na de zomer twee nieuwe pilots gestart: 'De Rotterdamse Regelrechter' en 'De Wijkrechter' in Den Haag. Verliep de toegang tot de Spreekuurrechter in Noord-Nederland via rechtsbijstandverleners, in Rotterdam kunnen burgers en bedrijven direct zelf een juridisch eenvoudig civiel geschil aan de Regelrechter voorleggen. Die verkent tezamen met partijen of zij in een goed gesprek er onderling uit kunnen komen. Komen partijen niet tot een oplossing? Dan hakt de regelrechter alsnog de knoop door.² De Haagse Wijkrechter betreft een samenwerking tussen de rechtbank en de gemeente Den Haag. De rechter houdt zitting in de wijk en is er voor burengeschillen, voor conflicten tussen woningcorporaties en huurders en voor conflicten tussen leden van een VVE. Indien de situatie daartoe aanleiding geeft zal de wijkrechter ook ter plekke kennisnemen van het conflict. Ook hier is de aanpak gericht op een oplossing, dat wil zeggen een schikking tussen partijen. Voorts hebben beide pilots gemeenschappelijk dat zij voorzien in snelle toegang en dat de griffiekosten voor partijen laag zijn.³

Dat deze pilots die voorzien in snelle, eenvoudige en goedkope rechtspraak aansprekend zijn, wordt duidelijk uit het feit dat er op diverse andere plekken in het land plannen zijn om soortgelijke initiatieven te ontwikkelen - vaak in samenspraak met lokaal bestuur. Als alle huidige plannen, die in de terminologie van het regeerakkoord onder de noemer 'buurtrechter' geplaatst kunnen worden, daadwerkelijk operationeel worden, dan beschikt in 2019 de meerderheid van de rechtbanken over een dergelijke pilotvoorziening. Dit maakt dat straks de facto de fasen van het experimenteren en het invoeren van de buurtrechter parallel lopen. Dit heeft ook implicaties voor de wijze van monitoring en evaluatie (zie hierna).

¹ Hertogh e.a., "Zegt u het eens, wat wilt u van de rechter?", Evaluatie van de pilot Spreekuurrechter, *Research Memorandum*, nr. 4 2018

² <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Rotterdam/Regels-en-procedures/Paginas/regelrechter.aspx>

³ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/De-wijkrechter-voor-toegankelijke-rechtspraak.aspx>



Raad voor de
rechtspraak

datum 8 november 2018
kenmerk UIT 11252 STRA/SV
pagina 3 van 5

Voortgang ook op andere terreinen

- *Schuldenproblematiek*. Binnenkort zal het Visiedocument 'Rechtspraak en schulden' openbaar worden. Belangrijke elementen daarin zijn dat de informatievoorziening aan schuldenaren wordt verbeterd, dat het aantrekkelijker moet worden voor eiser en gedaagde om op zitting te verschijnen en dat een schuldenfunctionaris van de gemeente in de rechtbank spreekuur houdt. Daarnaast voorziet het Visiedocument de invoering van een schuldenrechter die schuldenproblematiek vroegtijdig signaleert, die slagvaardig kan ingrijpen, en die erop toeziet dat er nazorg plaatsvindt.

Hierop anticiperend worden er bij een aantal rechtbanken initiatieven ontwikkeld om elementen van dit Visiedocument door middel van een pilot in praktijk te brengen. Amsterdam ontwikkelt daartoe op dit moment een aparte procedure voor incassozaken, gestart door ziektekostenverzekeraars. Het betreft een laagdrempelige procedure die bevordert dat er een betalingsregeling wordt getroffen of ertoe bijdraagt dat de debiteur, waar nodig, in een schulphulptraject terecht komt. Daartoe zal een verzoekschrift- in plaats van een dagvaardingsprocedure worden gevolgd, wat voor de eiser de procedure eenvoudiger maakt. Verder zullen de inspanningen van de rechtbank erop gericht zijn dat de verweerder daadwerkelijk ter zitting verschijnt. Zo zullen verweerders via email in eenvoudige bewoordingen worden opgeroepen waarbij zij uitleg krijgen over de wenselijkheid en de voordelen van verschijnen.

Een ander voorbeeld is dat de rechtbank Limburg, tezamen met de Kredietbank Limburg en gemeenten spreekt over samenwerking en mogelijkheden van een in te richten schuldenloket. Het doel is om mensen eerder naar schuldhulpverlening te geleiden om op die manier zo veel mogelijk een onderbewindstelling te voorkomen. Een aanvullende doelstelling is om onderbewindgestelden actief naar meer zelfstandigheid te begeleiden. Vroegsignalering en zelfredzaamheid zijn daarmee de kenmerken van de plannen van de rechtbank Limburg.

In Tilburg loopt het project 'T-schulden', een samenwerking tussen de rechtbank Zeeland-West-Brabant en de gemeente Tilburg inmiddels ruim een half jaar. Het doel van de pilot is om de hulpverlening bij schulden te verbeteren en de instroom naar beschermingsbewind te verlagen. Niet langer wordt een aanvraag tot bewind door de rechtbank standaard in behandeling genomen maar wordt eerst verkend of niet met gemeentelijke hulpverlening kan worden volstaan. De eerste resultaten laten zien dat de pilot vooralsnog niet leidt tot een substantieel verminderde instroom in beschermingsbewind. De problematiek van betrokkenen is zodanig ernstig dat ongeveer driekwart van de betrokkenen met wie de gemeente in gesprek ging toch het best geholpen bleek te zijn met een bewindvoerder. De rechtbank wil in het komende jaar met de gemeente inzetten op het daar waar mogelijk verkorten van de periode van onderbewindstelling.

- *Complexe echtscheidingen*. De Rechtspraak maakt goede vorderingen met de uitvoering van het Visiedocument 'Rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen'. Zo zijn alle gerechten bezig met het realiseren van een uniform hulpaanbod. Ook werken zij aan versteviging van regievoering. Daarbij gaat het zowel om uniforme procesregie (één gezin, één rechter), de organisatorische regie (bijv. bij het appointeren van zaken), als de inhoudelijke regie tijdens de zaaksbehandeling.

Een belangrijke ontwikkeling is voorts dat de Rechtspraak in samenspraak met andere ketenpartners bezig is met de ontwikkeling van een nieuwe op de-escalatie gerichte echtscheidingsprocedure. Dit gebeurt onder de paraplu van het 'Platform Scheiden zonder Schade'.



Raad voor de
rechtspraak

datum 8 november 2018
kenmerk UIT 11252 STRA/SV
pagina 4 van 5

Aangezien ook op andere rechtsgebieden wordt nagedacht over oplossingsgerichte procedures die voorzien in de-escalatie, zijn de ervaringen die hiermee in het familierecht worden opgedaan eveneens relevant voor andere delen van de rechtspraak.

In mei 2018 is in Overijssel de pilot ‘Het Bruggesprek’ van start gegaan gericht op het nadrukkelijker betrekken door ouders van hun kinderen bij het maken van afspraken in het ouderschapsplan.⁴ De eerste resultaten laten zien dat het gebruikte formulier in voorkomende gevallen extra informatie levert voor de rechter. Dit maakt dat de rechter beter is uitgerust om met ouders te bespreken hoe zij in het belang van de kinderen invulling kunnen geven aan hun ouderlijke taken na de echtscheiding.

- *Multiproblematiek.* Huiselijk geweld is een groot maatschappelijk probleem en gaat voor betrokkenen doorgaans gepaard met uiteenlopende emotionele en psychische problemen. Daarbij is huiselijk geweld over het algemeen geen op zichzelf staand probleem. De rechtbank Rotterdam is daarom een jaar geleden begonnen met een pilot die voorziet in een integrale aanpak van zaken rondom huiselijk geweld. Dit houdt in dat op zitting, de strafzaak in samenhang wordt behandeld met tegelijkertijd lopende familierechterlijke procedures (echtscheiding, gezag en omgang, kindbeschermingsmaatregelen e.d.). Het doel is om de effectiviteit van rechterlijke interventies te vergroten om zo escalatie en herhaling te voorkomen en zaken sneller af te doen. Vanaf september 2018 vinden daadwerkelijk de combizittingen plaats, waarbij ernaar wordt gestreefd om één of twee huiselijk-geweldzaken per week op integrale wijze af te doen. Het project wordt samen met het OM en de andere ketenpartners in het Veiligheidshuis Rotterdam Rijnmond uitgevoerd.

Een nieuwe loot aan de stam: het maatschappelijk effectieve strafrecht

De hierboven beschreven pilots zien, met uitzondering van de pilot betreffende huiselijk-geweldzaken, met name op het civiele recht. Maar de opgave van maatschappelijke effectiviteit geldt uiteraard ook op het terrein van het strafrecht. Het plegen van strafbare feiten staat in veel gevallen niet op zich en daders hebben vaak te maken met onderliggende problematiek. Strafrechtelijke interventies resulteren dan niet in de beoogde gedragswijziging omdat de problematiek die aanleiding geeft tot crimineel gedrag daarmee onvoldoende wordt geadresseerd. Dit gegeven schetst de context voor initiatieven die de Rechtspraak initieert onder de noemer van probleemoplossend strafrecht.

Het meestomvattend van deze initiatieven is het Community Court in Eindhoven dat zich in de fase van oprichting bevindt. Het betreft een samenwerkingsverband van de rechtbank Oost-Brabant, de gemeente Eindhoven, het OM en andere ketenpartners in het strafrecht. De doelgroep bestaat (vooral nog) uit jeugdige daders of overlastgevers en het gezin waartoe zij behoren.

Kenmerkend voor de werkwijze van het community court is de versterkte lokale ketensamenwerking, de actieve rol van de rechter, en de betrokkenheid van de wijk.

⁴ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Overijssel/Regels-en-procedures/Paginas/Bruggesprek.aspx>



Raad voor de
rechtspraak

datum 8 november 2018
kenmerk UIT 11252 STRA/SV
pagina 5 van 5

De actieve rol van de rechter komt met name tot uiting in de regievoering door de rechter. Dit houdt onder meer in dat hij voor de jongere dan wel het gezin in kwestie alle lopende zaken, ook als die afkomstig zijn uit verschillende rechtsgebieden, in samenhang behandelt. Hij krijgt daartoe op zitting input van verschillende betrokken professionele partijen. De 'community', de wijk, zal worden betrokken doordat er in navolging van het Amerikaanse voorbeeld wijkadviesraden zullen worden opgericht. Hierin kunnen buurtbewoners en lokale organisaties deelnemen en met professionals delen hoe zij denken dat de veiligheid en leefbaarheid in de wijk kan worden verbeterd.

Experimenteren vraagt om evalueren: het belang van onderzoek

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat er een grote innovatieambitie leeft bij de Rechtspraak en dat er veel en uiteenlopende pilots en experimenten starten of reeds gestart zijn. Daarbij is het van belang dat er wordt geleerd van de ervaringen die worden opgedaan. Niet alleen voor de desbetreffende pilot zelf, maar ook met het oog het vergroten van het toepassingsbereik. Het is daarom van belang om gedegen onderzoek naar de pilots uit te voeren.

De Raad zal voor 2019 een beargumenteerde selectie maken van initiatieven waarnaar onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek zal plaatsvinden om zo tot onderbouwde en relevante conclusies te komen over de effectiviteit van de diverse pilots en experimenten. Ook kosten-batenanalyses zullen onderdeel uitmaken van het onderzoek. Daarbij zal er ook aandacht zijn, voor zover het mogelijk is die in kaart te brengen, voor de maatschappelijke opbrengsten van de pilots.

Specifiek voor de pilots die onder de noemer 'laagdrempelige en oplossingsgerichte toegang tot de rechtspraak' geschaard kunnen worden, geldt zoals gezegd dat de fasen van experimenteren en opschalen de facto gelijktijdig plaatsvinden. Dit maakt duidelijk dat er groot enthousiasme onder de gerechten bestaat voor het vergroten van de toegang tot de rechtspraak. Binnen deze initiatieven zal een weloverwogen keuze worden gemaakt voor een aantal grondige evaluatiestudies. Op basis daarvan kunnen conclusies getrokken worden over welke werkwijze wel, en welke niet werken en waarom. Op basis van de experimenten en de evaluaties, zal de Rechtspraak in 2020 in staat zijn een 'programma van eisen' te formuleren met betrekking tot een landelijke voorziening voor laagdrempelige toegang tot de rechter.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F.C. Bakker', written over a horizontal line.

Mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak