

Cahier 2007-8

Geschilprocedures en rechtspraak in cijfers 2005

Redactie:

J.G. van Erp

E. Niemeijer

M.J. ter Voert

R.F. Meijer



Justitie

**Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum**

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer KO 14
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Fax: (070) 370 45 07
E-mail: wodc@minjus.nl

Cahiers worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt

Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl

Voorwoord

De minister van Justitie draagt verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het rechtsbestel. Daartoe dient de minister kennis te nemen van de feitelijke stand van zaken in de diverse onderdelen van het rechtsbestel. Dit maakt het wenselijk om periodiek kennis en informatie daarover bijeen te brengen.

Dit rapport maakt deel uit van het stelsel van periodieke informatievoorziening rechtsbestel. In dit kader zijn eerder onder meer verschenen: trendrapportages voor het notariaat, de gerechtsdeurwaarders en de advocatuur, de monitor mediation en de monitor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het rapport is bedoeld als naslagwerk voor een brede groep geïnteresseerden, zowel binnen Justitie als buiten Justitie, zoals media en wetenschap. De waarde ervan ligt vooral in de samenhang en het overzicht. Het is het product van samenwerking tussen vele collega's binnen en buiten het WODC. Buiten het WODC betreft dit in het bijzonder de Raad voor de Rechtspraak, het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Raad voor de Rechtspraak Amsterdam.

In de toekomst zal periodiek een rapportage als deze worden uitgebracht. Dit zal gebeuren in een samenwerkingsverband tussen CBS, Raad voor de Rechtspraak en het WODC. De totstandkoming van dit rapport schept vertrouwen dat deze samenwerking ook in de toekomst vruchtbaar zal zijn.

Mede namens de auteurs wil ik mijn dank uitspreken aan de begeleidingscommissie. Zonder de medewerking en inbreng van vertegenwoordigers van de Raad voor de Rechtspraak, Albert Klijn en Frank van Tulder en van Frits Huls van het Centraal Bureau voor de Statistiek zou dit rapport niet tot stand hebben kunnen komen. Mijn dank gaat tevens uit naar de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam die ruimhartig gegevens heeft verstrekt uit de Monitor Rechtsbijstand. Tenslotte dank aan Roberto Aidala, die verantwoordelijk is geweest voor de vormgeving en lay-out van dit rapport.

Prof. dr. Frans Leeuw
Directeur WODC

Inhoud

1	Inleiding	1
	E. Niemeijer	
1.1	Aanleiding en doelstelling	1
1.2	Geschillen	2
1.3	Oplossingsstrategieën	3
1.4	Orderingskader geschilbeslechting	5
2	Buitengerechtelijke geschilprocedures	9
	C.M. Klein Haarhuis	
2.1	Buitengerechtelijke geschil- en voorprocedures in het kort	10
2.1.1	Beleidscontext: 2000-2005	10
2.1.2	Definities en categorisering	11
2.2	Arbitrage	13
2.3	Mediation	16
2.4	(Bindend) Advies	19
2.5	Klachtprocedures	23
2.6	De bezwaarprocedure in het bestuursrecht	25
2.7	Procedures op grond van specifieke wet- en regelgeving of statuten	28
2.8	Totaalbeeld	30
3	Civiele rechtspraak	33
	J. van Erp en W. van der Heide	
3.1	Civiele rechtspraak in het kort	34
3.1.1	Civiele procedures	34
3.1.2	Verloop van civielrechtelijke procedures	35
3.1.3	De rechtscolleges	38
3.1.4	Aard van de civiele zaken	39
3.2	In- en uitstroom rechtbank	41
3.3	In- en uitstroom gerechtshoven en Hoge Raad	43
3.4	Aard zaken in sectoren kanton en civiel	45
3.5	Doorlooptijden	48
4	Bestuursrechtspraak	51
	W. van der Heide, J. van Erp en P.P.J. Groen	
4.1	Bestuursrechtspraak in het kort	51
4.1.1	Het bestuursrecht	51
4.1.2	Verloop van bestuursrechtelijke beroepsprocedures	52
4.1.3	De rechtscolleges	54
4.2	In- en uitstroom in eerste aanleg	57
4.3	Rechtbanken	59
4.3.1	Sector kanton: WAHV-zaken	59
4.3.2	Sector bestuursrecht	62
4.4	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	63
4.5	College van Beroep voor het Bedrijfsleven	64
4.6	Centrale Raad van Beroep	65
4.7	Gerechtshoven	65

4.8	Hoge Raad	66
4.9	Doorlooptijden	67
5	Waardering van de rechtspraak	69
	A. Hendriks en J. van Erp	
5.1	Algemene waardering	69
5.2	Waardering gebruikers	74
5.2.1	Professionele gebruikers	74
5.2.2	Professionele gebruikers sector kanton	76
5.2.3	Rechtzoekenden	77
6	Personeel en uitgaven rechtspraak	81
	W. van der Heide en D.E.G. Moolenaar	
6.1	Personeel	81
6.1.1	Personeel in 2005	81
6.1.2	Ontwikkeling personeel vanaf 1995	85
6.1.3	Productieafspraken en productiviteit	87
6.2	Uitgaven en ontvangsten rechtspraak	88
6.2.1	Totale uitgaven en ontvangsten	89
6.2.2	Uitgaven civiele rechtspraak	92
6.2.3	Uitgaven bestuursrechtspraak	93
6.2.4	Uitgaven strafrechtspraak	95
7	Rechtsbijstand door juridische beroepsbeoefenaren	99
	M.J. ter Voert en S. Peters	
7.1	Advocatuur	102
7.1.1	Advocatuur in het kort	102
7.1.2	Aanbod en vraag	102
7.1.3	Kwaliteit dienstverlening	107
7.2	Gerechtsdeurwaarders	110
7.2.1	Gerechtsdeurwaarders in het kort	110
7.2.2	Aanbod en vraag ambtelijke diensten	112
7.2.3	Kwaliteit ambtelijke dienstverlening	115
8	Kosten en financiering van rechtsbijstand	117
	G. C. Maas	
8.1	Gesubsidieerde rechtsbijstand	118
8.1.1	Gesubsidieerde rechtsbijstand in het kort	118
8.1.2	Aanbod	121
8.1.3	Vraag	122
8.1.4	Kosten	125
8.2	Rechtsbijstandverzekeringen	127
8.2.1	Rechtsbijstandverzekeringen in het kort	127
8.2.2	Aanbod	129
8.2.3	Vraag	130
	Literatuur	131
	Lijst met afkortingen	143

Bijlage I	Begeleidingscommissie	145
Bijlage II	Voornaamste geraadpleegde bronnen	147
Bijlage III	Achtergrondtabellen	149
Bijlage IV	Verantwoording bij hoofdstuk 3 en 4	165
Bijlage V	Verantwoording bij hoofdstuk 6	167

1 Inleiding

E. Niemeijer

1.1 Aanleiding en doelstelling

Aanleiding

Dit rapport bevat een overzicht van kwantitatieve informatie over geschilbeslechting en civiele en bestuursrechtspraak in Nederland. Voor het strafrecht bestaat al een periodieke gezamenlijke publicatie van het WODC en CBS: Criminaliteit en Rechtshandhaving (Eggen en Van der Heide, 2005). Het voornemen is om nu ook met betrekking tot de ontwikkelingen in buitengerechtelijke en civiele en bestuursrechtelijke geschilbeslechting periodiek een samenhangend overzicht samen te stellen. Dergelijke overzichten voorzien in een duidelijke behoefte aan informatie van beleidsmakers, uitvoerders en andere geïnteresseerden, zoals media en wetenschap.

Weliswaar rapporteren instellingen als het CBS, de Raad voor de Rechtspraak en het WODC ook nu reeds periodiek over onderdelen, maar het is voor het eerst dat een samenhangend overzicht wordt gepresenteerd. Deze rapportage omvat een inventarisatie van de beschikbare gegevens, de beschikbare databronnen en zo mogelijk de gehanteerde definities. Het overzicht is inhoudelijk nog beperkt, omdat alle informatie afzonderlijk ook elders te vinden is. Er wordt in slechts beperkte mate aandacht geschonken aan verklaringen, achtergronden en onderlinge verbanden.

De meerwaarde ligt vooral in het overzicht. Daaruit wordt tevens duidelijk waar zich leemtes in de informatievoorziening voordoen. Uit deze rapportage is af te leiden dat in ieder geval weinig informatie beschikbaar is over de samenhang tussen de verschillende schakels van de keten, over de gebruikers van de voorzieningen, over de toegankelijkheid en (gebruikers)kosten en over de effectiviteit van de voorzieningen.

Het is de bedoeling in de toekomst periodiek te rapporteren. Daardoor kunnen ook verschuivingen in de tijd zichtbaar worden. In latere versies kunnen op basis van dit eerste rapport keuzes gemaakt worden teneinde de dataverzameling en datapresentatie van de verschillende onderdelen van het bestel beter op elkaar af te stemmen. Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan het hanteren van eenzelfde rechtsgebiedenverdeling, het hanteren van gelijke definities en kengetallen. Naar verwachting zal deze periodieke rapportage plaatsvinden in een samenwerkingsverband tussen CBS, Raad voor de Rechtspraak en WODC.

De directe aanleiding voor deze rapportage was het verzoek van de Commissie Evaluatie modernisering rechterlijke organisatie ("Commissie Deetman"), om een toegankelijk overzicht te krijgen van voor haar relevante, beschikbare gegevens

over de rechtspraak.¹ Dit verzoek sloot aan bij een al langer levende behoefte om de beleidsmatige informatievoorziening over het stelsel van geschilbeslechting te versterken. In deze rapportage is de informatie over de civiele- en bestuursrechtspraak, die al aan de Commissie Deetman is gepresenteerd, aangevuld met gegevens over de buitengerechtelijke geschilbeslechting, rechtsbijstand door advocaten en gerechtsdeurwaarders en kosten en financiering van de rechtsbijstand.

Afbakening

Deze eerste rapportage is beperkt tot de Nederlandse situatie. De informatie wordt gepresenteerd op landelijk niveau. Arrondissementale of regionale gegevens zijn achterwege gelaten. Bij de keuze van de periode waarover wordt gerapporteerd, zijn we uitgegaan van de beschikbaarheid van gegevens. In principe wordt gerapporteerd over de periode 2000-2005. Daarop zijn echter nogal wat uitzonderingen. In de eerste plaats zijn niet in alle gevallen over deze gehele periode gegevens beschikbaar. In dat geval wordt gerapporteerd voor zover er gegevens bestaan. In andere gevallen is juist over een langere periode informatie beschikbaar. Indien dat nuttig lijkt, wordt dan soms over een langere tijdsperiode gerapporteerd. Ten slotte heeft deze rapportage in principe betrekking op civiele en bestuursrechtelijke geschilbeslechting. In een enkel geval, zoals bij personeel en uitgaven en bij de waardering voor de rechtspraak, hebben de gegevens echter betrekking op alle rechtspraak, inclusief strafrechtspraak. Daarom kan het strafrecht in dit rapport niet geheel buiten beschouwing blijven.

1.2 Geschillen

Geschillen zijn er in soorten en maten, zij komen in wisselende frequenties voor en zij worden op uiteenlopende wijzen beslecht. Dit rapport concentreert zich op de beschikbare gegevens over geschilbeslechting. Dat is echter niet los te zien van de mate waarin uiteenlopende soorten geschillen zich voordoen. Over de aard en omvang van geschillen is uitsluitend recente informatie beschikbaar op basis van het onderzoek dat in 2003 door Van Velthoven en Ter Voert van het WODC is verricht naar (potentieel) civiel- en bestuursrechtelijke geschillen onder de Nederlandse bevolking. In die studie komen geschillen tussen burgers onderling en geschillen tussen burgers en een rechtspersoon (bedrijf, organisatie, overheid) aan bod, maar problemen van overwegend zakelijke aard tussen rechtspersonen onderling blijven buiten beschouwing.

Uit dat onderzoek, de zogenoemde *geschilbeslechtingsdelta*, blijkt dat, in de vijf jaar tussen 1998 en 2003, twee derde van de burgers met één of meer (potentiële) rechtsproblemen te maken heeft gehad. Degenen met problemen hebben gemiddeld 3,7 problemen gehad. Ongeveer 12% van de problemen is van bestuursrechtelijke aard. De rest is civielrechtelijk en betreft vooral de levering van goederen en diensten, problemen op het werk, financiële problemen of problemen met het bezit van onroerend goed.

¹ J.G. van Erp en A. Hendriks (eindred.), *Kwantitatieve Ontwikkelingen Rechtspraak 2000-2005*, Informatie ten behoeve van de Evaluatiecommissie Modernisering Rechterlijke Macht, Wetenschappelijk Onderzoeks en Documentatiecentrum, Den Haag, 2006.

Nederlandse burgers blijken dus met enige regelmaat met (potentieel) juridische problemen te worden geconfronteerd. Maar niet iedereen in gelijke mate. Behalve toeval kunnen daarbij ook sociaal psychologische kenmerken een rol spelen. Sommige personen zullen een gebeurtenis immers eerder als een probleem ervaren dan andere. In het onderzoek worden als belangrijkste *sociologische* verklaringen aangevoerd de participatietheorie en de sociale netwerk theorie van Burt (2000). De participatietheorie veronderstelt dat naarmate iemand intensiever deelneemt aan het sociale en economische leven en dus meer relaties aanknoopt, de kans groter is dat hij of zij in een van die relaties tegen een geschil aanloopt. In de sociale netwerk theorie wordt ook de kwaliteit van de relaties verdisconteerd. In deze lijn is te verwachten dat de kans op geschillen afneemt naarmate zich in het netwerk van de betrokkene meer kennis en vertrouwen bevindt. De kans op problemen is ook *tijdsgebonden*. Door de tijd heen wordt de kans op problemen beïnvloed door culturele en maatschappelijke ontwikkelingen. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld een economische recessie, kunnen leiden tot meer arbeids- en financiële problemen. Ook de toename van wet- en regelgeving en toename van denken en handelen in juridische termen kunnen van invloed zijn op de mate waarin juridische problemen voorkomen.

1.3 Oplossingsstrategieën

Personen die eenmaal een geschil hebben kunnen verschillende keuzes maken om hun geschil te beslechten. In het onderzoek van Van Velthoven & Ter Voert is een globale indeling in drie mogelijke stappen gehanteerd (2004pp. 48-55):

- Actie ondernemen of niet;
- Deskundige hulp inschakelen of zelf doen;
- Een derde een beslissing laten nemen of overeenstemming proberen te bereiken met de wederpartij.

Uit het onderzoek blijkt dat van de burgers met problemen maar zo'n 10% passief blijft, dat wil zeggen geen contact met de wederpartij en/of hulp zoekt. 46% pakt het probleem zelf aan zonder professionele hulp. Van degenen die actie ondernemen roept 44% advies of hulp in van een deskundige persoon of organisatie. Daarbij valt op de grote variatie aan instanties bij wie men te rade gaat. Het gaat daarbij vaak om juridische instanties, zoals de vakbond, de advocatuur, de politie, het juridisch loket en rechtsbijstandverzekeringen. Maar ook bij allerlei niet-juridische instanties, zoals het maatschappelijk werk of de bureaus sociale raadslieden, wordt om advies of hulp gevraagd.

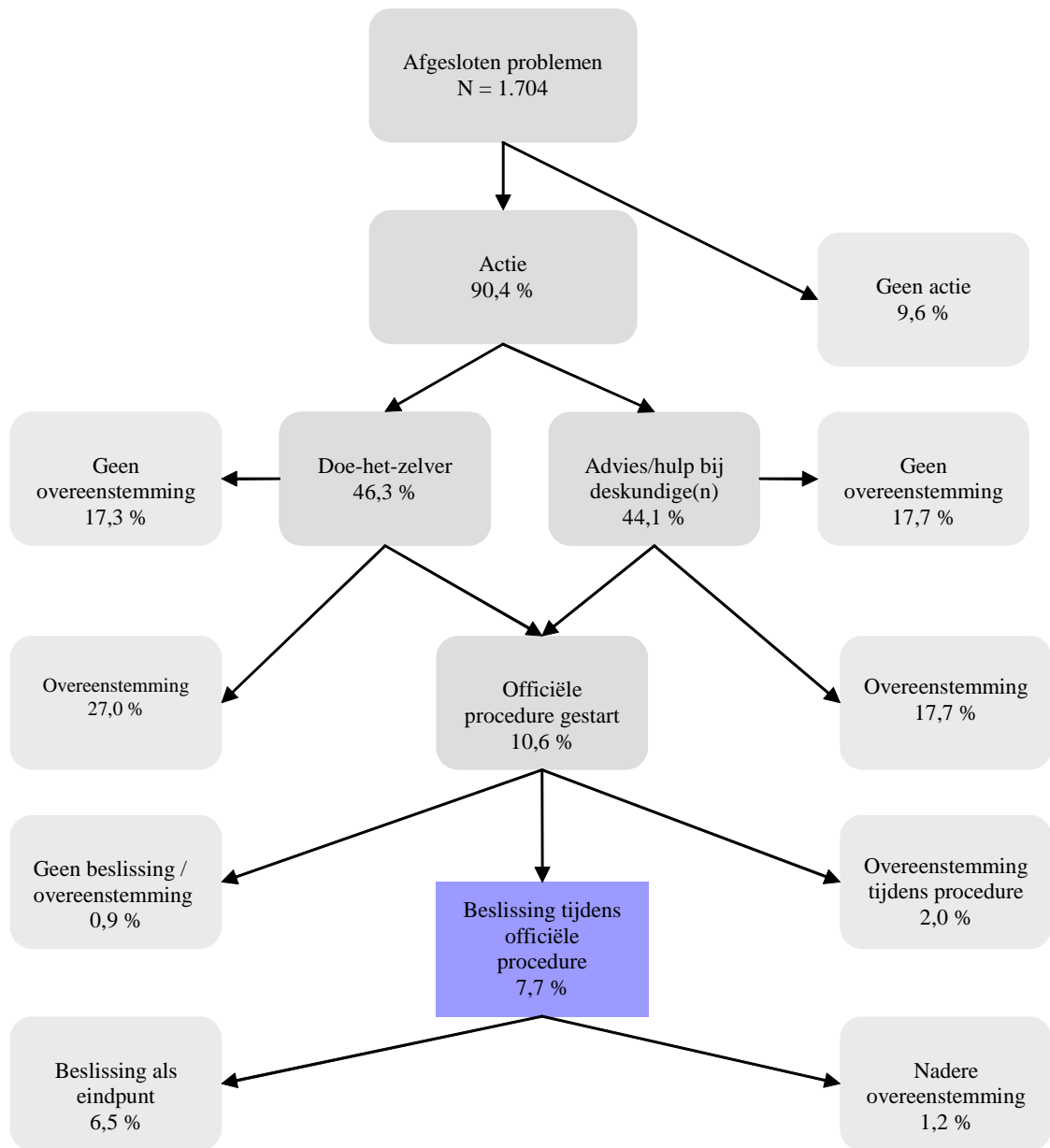
Uit het onderzoek blijkt voorts dat partijen er in bijna de helft van de gevallen in slagen om overeenstemming te bereiken. Bij 3% van de problemen maakt een beslissing in een buitengerechtelijke procedure een einde aan het probleem en in slechts 4% van de gevallen loopt het probleem af met een gerechtelijke beslissing. In de overige gevallen wordt geen resultaat bereikt omdat burgers in het geheel geen actie ondernemen (10%) ofwel omdat ondanks acties geen overeenstemming of beslissing kan bereiken en men zich neerlegt bij de situatie (35%).

Voor de verklaring van de gekozen oplossingsstrategieën baseren Van Velthoven en Ter Voert zich op de rationele keuze theorie. De keuzes zijn het resultaat van een afweging van kosten en baten van de verschillende opties in een gegeven situatie. Het aantal keuzemogelijkheden hangt daarbij af van het aanbod aan hulp dat beschikbaar is en van het soort probleem. Het soort probleem bepaalt of de betrokkene het probleem zelf dan wel met hulp kan afhandelen, welke (officiële) procedures beschikbaar zijn en of er een bepaalde rechtsnoodzaak is waardoor het probleem vrijwel uitsluitend op juridische wijze (via een advocaat en een gerechtelijke procedure) afgehandeld kan worden.

Voor een bepaald soort probleem worden de verwachte baten bepaald door de hoogte van het belang dat op het spel staat en de geschatte kans op succes. De kosten hangen zowel af van de mate waarin de partijen kunnen beschikken over sociale en economische hulpbronnen als van de prijs, bereikbaarheid en toegankelijkheid van rechtshulp en officiële procedures.

In lijn met het voorgaande blijken relatief eenvoudige en snel oplosbare problemen, zoals die rond werk en woonruimte of consumentenproblemen, in het algemeen door mensen zelf te worden aangepakt. Voor problemen die complexer zijn of financieel belangrijker, wordt relatief vaker deskundige hulp ingeschakeld en vaker een beroep op de rechter gedaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor problemen in de familiesfeer en op het terrein van het vreemdelingenrecht. Voor wat betreft het beroep op de rechter blijft het echter gaan om een zeer kleine minderheid van alle geschillen. In onderstaand schema is een overzicht te vinden van de verschillende geschiloplossingstrajecten.

Figuur 1.1 Geschiloplossingstrajecten op hoofdlijnen, in % van het totale aantal afgesloten problemen (N=1.704)

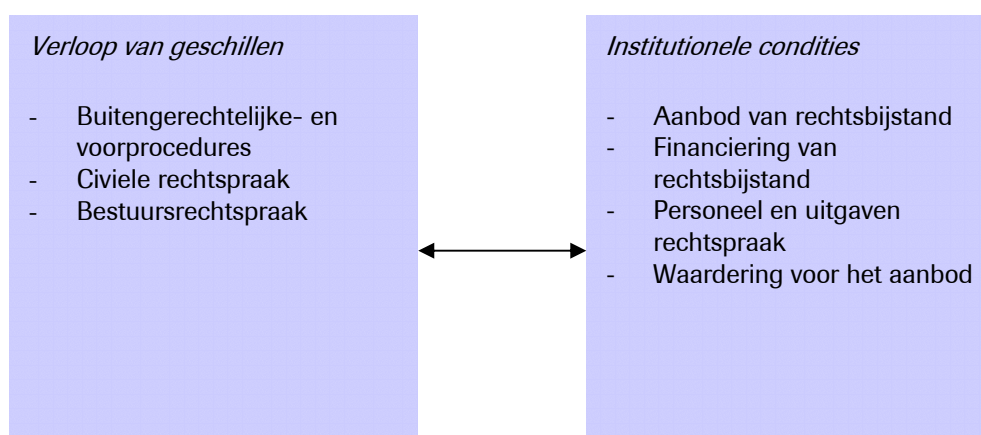


Bron: Van Velthoven en Ter Voert (2004)

1.4 Ordeningskader geschilbeslechting

In dit ordeningskader staat de gedachte centraal dat het verloop van geschillen en de keuze van oplossingsstrategieën wordt beïnvloed door de institutionele arrangementen voor geschilbeslechting. En vice versa: het aanbod aan faciliteiten voor geschilbeslechting wordt vanzelfsprekend beïnvloed door de ontwikkelingen in de omvang en aard van de te beslechten geschillen.

Deze periodieke monitor is er in de eerste plaats op gericht een overzicht te schetsen van de meer formele trajecten voor geschiloplossing: op dat terrein wordt immers beleid gevoerd en is het relevant om periodieke justitiële informatievoorziening te verzorgen. In deze rapportage besteden we daarom aandacht aan civiele rechtspraak, bestuursrechtspraak, en geschilprocedures die buiten de rechter om verlopen of voorafgaan aan een gerechtelijke procedure. In de tweede plaats besteden we aandacht aan de institutionele condities die worden gecreëerd om de gekozen oplossingsstrategieën te kunnen realiseren of te ondersteunen. Daartoe rekenen we allereerst het aanbod van rechtsbijstand. Ten tweede de middelen die de rechterlijke macht ter beschikking staan, zowel in termen van personeel als financiën. Ten derde de kwaliteit van het aanbod. Op dit moment is dit beperkt tot de kwaliteit van uitsluitend de rechtspraak, waarvoor de waardering door het brede publiek en door de gebruikers een indicatie vormt.



Opbouw van de rapportage

In hoofdstuk 2, 3 en 4 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling in aard en omvang van de drie belangrijkste vormen van geschilbeslechting: hoofdstuk 2 behandelt de buitengerechtelijke geschilprocedures, hoofdstuk 3 de civiele rechtspraak, en hoofdstuk 4 de bestuursrechtspraak. De categorie buitengerechtelijke geschilprocedures omvat voor een deel procedures die voorafgaan aan een eventuele gerechtelijke procedure: hetzij omdat de voorprocedure verplicht is (bijvoorbeeld de bezwaarprocedure), hetzij omdat de procedure een laagdrempelige oplossing biedt voor kleinere geschillen waarbij de gang naar de rechter kan worden voorkomen (bijvoorbeeld geschillencommissies). Om die reden behandelen we de buitengerechtelijke geschiloplossing voorafgaand aan de hoofdstukken over rechtspraak.

In de hoofdstukken 5 tot en met 8 komen institutionele condities voor geschilbeslechting aan de orde. Hoofdstuk 5 behandelt – aansluitend op beide rechtspraak hoofdstukken 3 en 4 – de waardering voor de rechtspraak. Direct daarna beschrijven we in hoofdstuk 6 de middelen die de rechterlijke macht daarbij ter beschikking staan: de omvang van het personeelsbestand van de rechterlijke macht en de publieke uitgaven aan de rechtspraak. In hoofdstuk 7 en 8 komt de rechtsbijstand aan de orde, waarbij in beide hoofdstukken een verschillende invalshoek wordt gehanteerd. Hoofdstuk 7 heeft betrekking op de rechtsbijstand zoals die wordt verleend door de officiële juridische beroepsbeoefenaren: advocaten en gerechtsdeurwaarders. Hier belichten we

rechtsbijstand dus vanuit een organisatorisch perspectief.² In hoofdstuk 8 komen financiering en kosten van rechtsbijstand aan de orde. In dat kader zal de dienstverlening door juridisch loketten, gesubsidieerde rechtsbijstand en verzekeringen aan bod komen.

² Notarissen laten we hier buiten beschouwing omdat ze geen primaire taak vervullen bij het oplossen van geschillen. Ze vervullen veeleer een preventieve functie.

2 Buitengerechtelijke geschilprocedures

C.M. Klein Haarhuis

Wie een conflict wil oplossen en daarbij hulp van buitenaf zoekt, heeft er niet altijd behoefte aan om een rechtszaak te starten. Een gerechtelijke procedure is soms te kostbaar, te ingewikkeld, of te formeel. In Nederland bestaat naast de rechtspraak een breed scala aan voorzieningen voor geschilbeslechting, met een meer of minder “juridisch” karakter. Deze voorzieningen worden als “buitengerechtelijke geschilprocedures” aangeduid. We spreken ook wel van “voorprocedures”, wanneer ze zijn bedoeld als voorportaal voor een gerechtelijke procedure. Voorbeelden zijn de bezwaarprocedure in het bestuursrecht, de huurcommissie, geschillencommissies voor consumentenzaken, en arbitrage. Buitengerechtelijke procedures kunnen ertoe bijdragen dat geschillen op de meest geëigende manier worden beslecht, dat er dus “geschilbeslechting op maat” wordt bewerkstelligd. Dit past tevens in het streven naar een “slagvaardiger rechtspraak”, waarbij de optimale benutting van de rechterlijke capaciteit centraal staat (Kamerstukken II, 29 279 nr. 10).

Dit hoofdstuk biedt een uitgebreide beschrijving van het landelijke spectrum van buitengerechtelijke geschilbeslechtigingsprocedures. Het materiaal hiervoor is ontleend aan een overzichtsstudie van buitengerechtelijke geschilprocedures en hun filterwerking op het aantal rechtszaken (Van Erp en Klein Haarhuis, 2006). We onderscheiden zes categorieën: arbitrageprocedures, mediationprocedures, bindend adviesprocedures, klachtprocedures, de bezwaarprocedure in het bestuursrecht en ten slotte procedures op grond van specifieke wet- of regelgeving of statuten (bijvoorbeeld College Gelijke Behandeling, Reclame Code Commissie). De kennis over de procedures die binnen deze categorieën bijeen is gebracht, omvat de volgende punten:

- Een algemene beschrijving van oogmerk en functie van de procedures
- Het aantal aanspraken op elke procedure, of wel de “instroom” (waar mogelijk gemiddelden in periode 2000-2004 anders losse jaarcijfers);
- De financiële kosten en de gemiddelde doorlooptijd van de procedures;
- Het totaal van afgedane zaken per procedure (waar mogelijk gemiddelden in periode 2000-2004, anders losse jaarcijfers)³; en
- De samenstelling van de afdoening (eendoordelen of uitspraken, intrekkingen, of schikkingen) en andere resultaten waaronder tevredenheid bij gebruikers.

Dit hoofdstuk begint met een beknopte beschrijving van de buitengerechtelijke geschil- en voorprocedures in paragraaf 2.1: de recente beleidsontwikkelingen ten aanzien van buitengerechtelijke geschilprocedures, gevolgd door enkele definities

³ De vergelijking van de uitstroom tussen procedures is met problemen omgeven. Soms worden onder uitstroom alléén de ‘actieve’ afdoeningen (uitspraken, zittingen) verstaan; soms óók de intrekkingen en schikkingen.

en afbakeningen. Daarna volgt voor elk van de zes genoemde categorieën van procedures een paragraaf – de paragrafen 2.2 t/m 2.7 – waarin de kennis die – beschikbaar is op bovengenoemde punten wordt samengebracht. Het hoofdstuk wordt besloten met een totaaloverzicht in paragraaf 2.8.

2.1 Buitengerechtelijke geschil- en voorprocedures in het kort

2.1.1 Beleidscontext: 2000-2005

Algemeen beleidskader: terugtrekkende overheid

Het kabinetsbeleid is erop gericht de eigen verantwoordelijkheid van burgers te vergroten en de overheid meer op afstand te plaatsen (Kamerstukken II, Nr. 29 279 nr. 1, p. 2). Regelgeving, uitvoering, dienstverlening en geschilbeslechting kunnen volgens het kabinet in veel grotere mate in de samenleving zelf worden georganiseerd. De overheid laat daarbij niet alle verantwoordelijkheid los, maar stelt algemene randvoorwaarden ter behartiging van het publieke belang. Deze terugtrekking van de overheid hoeft niet ten koste te gaan van het publieke belang, of van de eisen die de rechtsstaat stelt. Het is misschien zelfs andersom: het voortgaan op de oude weg kon wel eens bedreigend worden voor de rechtsstaat, omdat het proces van regelverdichting “fnuikend is voor de *civil society* en voor het vertrouwen van burgers in het recht” (Kamerstukken II, Nr. 29 279 nr. 1, p. 4). De inspanningen van de overheid zouden zich moeten richten op die terreinen waar publieke belangen niet door de markt of maatschappelijke instellingen kunnen worden behartigd. De terugtrekking van de overheid komt onder andere tot uitdrukking in minder overheidsregels; het zich beperken tot algemene doelstellingen, kaders en randvoorwaarden, en het stellen van regels overlaten aan de belanghebbenden zelf; en meer toezicht en handhaving-op-afstand door de overheid, meer verantwoordelijkheid voor partijen in de samenleving op dit punt (Kamerstukken II, 29 279 nr. 1, pp. 5-8).

Passende arrangementen

Het Kabinet wil de ontwikkeling bevorderen van buitengerechtelijke vormen van geschilbeslechting zoals mediation, arbitrage, tuchtrecht en geschilbeslechting die contractueel is vastgelegd (Kamerstukken II, 2002-2003 29 279 nr. 1, pp. 7-8; zie ook box 2.1). In de brief “Bruikbare rechtsorde” van de Minister van Justitie d.d. 21 april 2004 (Kamerstukken II, 29 279 nr. 9) worden twee doelen gesteld.

In de eerste plaats poogt men de rechtspraak efficiënter te maken. Het gaat er echter niet om dat een rechter in korte tijd zoveel mogelijk zaken kan afdoen, maar dat het aantal zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd beperkt wordt tot het noodzakelijke. Om die reden wil de minister buitengerechtelijke geschilbeslechting bevorderen. Daarbij valt te denken aan het stimuleren van mediation (zie Box 2.1) of van sectorale geschillencommissies; het aangesloten zijn bij buitengerechtelijke geschilbeslechting als voorwaarde stellen om te mogen opereren op de markt; of het verplicht stellen van buitengerechtelijke geschilbeslechting als verplicht voortraject, of als volledig alternatief voor rechtspraak.

In de tweede plaats dienen in de “bruikbare rechtsorde” voor elk type geschil passende en doelmatige arrangementen en voorzieningen beschikbaar te zijn om

deze tot een oplossing te brengen. De ordening van instituties en voorzieningen voor buitengerechtelijke geschilbeslechting (-oplossing) en de rechtspraak maakt daarvan onderdeel uit (Van Erp en Klein Haarhuis, 2006; pp. 10-11). Het kabinet wil dan ook de kwaliteit van, en de bekendheid met de buitengerechtelijke geschilbeslechting en de tevredenheid van betrokkenen over de afhandeling ervan bevorderen. Dit gebeurt onder andere door het bevorderen van een autonoom stelsel van geschillenbeslechting (de overheid is slechts toezichthouder), en door via certificering de kwaliteit van het stelsel zichtbaar te maken.

Box 2.1 Beleid ter stimulering van mediation

In de periode 2001-2002 zijn twee "pilot" projecten uitgevoerd, voor doorverwijzing naar mediation bij zowel de rechtsbijstand (200 verwijzingen) als bij de rechterlijke macht (ruim 1.000). Deze projecten hebben tot overwegend positieve resultaten geleid. Uiteindelijk bleek ruim 60% van de mediations geslaagd en leefde tweederde van de partijen de uitkomst ook na. Bovendien bleken partijen over het algemeen tevreden en voornemens om opnieuw voor mediation te kiezen (Combrink-Kuiters, Niemeijer, Ter Voert, 2003, pp. 18-9). Mede op basis van genoemde resultaten wordt mediation sinds enkele jaren in toenemende mate gestimuleerd (Niemeijer en Pel 2005, pp. 365 e.v.). De Minister van Justitie heeft dan ook besloten om door te gaan met het stimuleren van mediation. Vanaf april 2005 zijn beleidsmaatregelen ingevoerd die de bekendheid met en het gebruik van mediation moeten bevorderen. Er zijn doorverwijzingsvoorzieningen bij het Juridisch Loket en de gerechten gekomen en er zijn financiële voorzieningen ingevoerd: de zogenoemde mediationtoevoeging voor minder draagkrachtigen en een tijdelijke stimuleringsbijdrage (2,5 uur kosteloos mediation) voor zaken die vanuit de gerechten worden doorverwezen. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2003-2004, 29 528, nr. 1). Justitie streeft naar 2.500 doorverwijzingen door de ruim 30 juridische loketten in 2007 (Ministerie van Justitie, 2004). De gerechten moeten in hetzelfde jaar 10.000 keer doorverwijzen naar een mediator. Verder stimuleert de regering ook experimenten met mediation in grote organisaties zoals UWV, CWI, Belastingdienst en de Raad van State.

Succesvolle doorverwijzing naar mediation is wel afhankelijk van enkele basisvoorwaarden. De kwaliteit van de doorwijzingsvoorziening is cruciaal, zoals voldoende administratieve en facilitaire ondersteuning en een goede inbedding van de voorziening in de organisatie. Binnen de rechtspraak en de rechtshulp moet men daarnaast goed kunnen inschatten, welke zaken het meest geschikt zijn voor doorverwijzing (bijvoorbeeld het geschil moet niet teveel zijn geëscaleerd zodat er onderhandelingsruimte overblijft). Bovendien is draagvlak voor mediation binnen en buiten de organisatie een voorwaarde voor succes (Combrink-Kuiters e.a., 2003, pp. 18-9; Niemeijer en Pel, 2005).

2.1.2 Definities en categorisering

Definities

Als er een buitengerechtelijke procedure wordt ingezet, gebeurt dat naar aanleiding van een geschil. Een *geschil* definiëren we als een verschil van mening tussen twee of meer partijen over ofwel feiten en omstandigheden, ofwel wederzijdse rechten en plichten (De Graaf, 2004, p.1). Een geschil wordt in het algemeen voorafgegaan door een probleem of conflict: situaties waarin twee partijen strijdige (of strijdig lijkende) doeleinden nastreven en elkaar met bepaalde middelen bestrijden.

In het bijeenbrengen van gegevens over geschillen zijn we in feite afhankelijk van wat in de jaarverslagen en andere rapportages van de afzonderlijke procedures wordt aangemerkt als "geschil": doorgaans zijn dit de aanhangig gemaakte zaken.

Wat verstaan we in dit hoofdstuk precies onder buitengerechtelijke procedures? We hanteren de volgende definitie: *Buitengerechtelijke procedures zijn procedures waarin partijen instanties of personen inschakelen met advies- of beslissingsbevoegdheid of een faciliterende rol in een geschil.* Dit kan voorafgaand

aan, of in plaats van een beroep op de rechter zijn. Met de term *procedure* wordt bedoeld dat een min of meer vaste methodiek wordt gevolgd en dat algemene regels formeel worden toegepast (Galanter, 1974, pp. 124 e.v.).

De tot nu toe beschikbare kennis is beperkt tot buitengerechtelijke geschilprocedures met een landelijke reikwijdte: systematische kennis over kleine procedures op lokaal, gemeentelijk of bedrijfsniveau is niet voorhanden.

Categorieën procedures

We onderscheiden de volgende categorieën buitengerechtelijke geschilprocedures:

- *Arbitrage* is het door partijen onderwerpen van een geschil aan een derde, die een bindende beslissing neemt over de beslechting van het geschil (een arbitraal vonnis uitspreekt), maar niet optreedt in de hoedanigheid van rechter (NAI, 2005; Brenninkmeijer, van Ewijk en Van der Werf, 2002p.15).
- *Mediation* is een vorm van bemiddeling waarbij een neutrale deskundige, de mediator, het overleg tussen partijen begeleidt (Nederlands Mediation Instituut, 2003). De mediator richt zich op het herstellen van de communicatie tussen partijen en vervolgens op de achter de rechten en plichten liggende emoties van partijen (De Graaf, 2004 p.5). Het proces onderscheidt zich van arbitrage en bindend advies doordat niet de mediator, maar de partijen zelf een beslissing nemen. De uitkomst van mediation is niet bindend. Wel wordt het proces afgesloten met een vaststellingsovereenkomst (NMI, 2005).
- Bij *bindend advies* wordt een geschil door beide partijen onderworpen aan een derde die een interpretatie geeft van en waar nodig, een aanvulling op de overeenkomst. De beslissing van de derde dient door de partijen als (nieuwe) geldige overeenkomst te worden aanvaard (Brenninkmeijer, van Ewijk en van der Werf, 2002, p.17). Bindend advies is vooral van toepassing op consumentengeschillen, onder de koepel van de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC, 2005). Niettemin wordt bindend advies ook ingeroepen bij geschillen tussen natuurlijke personen onderling. Ook de Huurcommissie delen we in bij bindend advies. Haar advies of uitspraak wordt bindend als partijen niet binnen acht weken na dagtekening naar de rechter gaan.
- In de categorie *klachtprocedures* worden *tweezijdige* (bijvoorbeeld klachtenbalies bij grote bedrijven) en *driezijdige* procedures (waarbij een onafhankelijke derde is betrokken) onderscheiden in de afhandeling van klachten. In dit hoofdstuk wordt alleen ingegaan op driezijdige procedures met nationale reikwijdte, zoals de Ombudsman voor klachten over de overheid, en klachtcommissies voor de onderwijssector. (Kennis over tweezijdige klachtprocedures is vooralsnog te smal.)

De bovengenoemde vier categorieën zijn gebaseerd op de aard van de geschilbeslechting. Daarnaast zijn er twee categorieën procedures die meer op zichzelf staan:

- *Bezwaarprocedures* in het bestuursrecht zijn een tweezijdige vorm van buitengerechtelijke geschilbeslechting. Burgers of bedrijven die het niet eens zijn met een besluit van een overheidsorgaan moeten hun bezwaren eerst kenbaar maken aan het desbetreffende bestuursorgaan, alvorens zij naar de rechter kunnen stappen. Het bestuursorgaan dient de in het bezwaarschrift bestreden beslissing te heroverwegen, dat wil zeggen dat het alle elementen van het oorspronkelijke besluitvormingsproces nog eens op hun bestuurlijke

- en juridische merites controleert, en het besluit zonodig corrigeert (Art. 7 lid 11 Awb). Het bestuursorgaan kan zelf het probleem afhandelen, of een onafhankelijke adviescommissie instellen. De bezwaarprocedure mondt uit in een nieuw overheidsbesluit, waartegen een rechtszaak kan worden gestart
- Ten slotte is er een categorie *procedures ten behoeve van de interpretatie en handhaving van specifieke wet- en regelgeving e.o. statuten*, zoals de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) voor de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB), de Reclame Code Commissie voor de Reclame Code en de Raad voor de Journalistiek (RvJ) voor de handhaving van journalistieke normen en waarden. Geschilbeslechting vindt hier vaak plaats in de vorm van een gezaghebbende, soms bindende uitspraak.

Elk van de nu volgende paragrafen biedt per categorie procedures een beschrijving van: functie en doel, aantallen inkomende zaken, kosten en gemiddelde doorlooptijd, afdoeningen en de wijze waarop is afgedaan, en (eventuele) tevredenheidscijfers (zie achtergrondtabel 2.A in bijlage III voor een totaaloverzicht).

2.2 Arbitrage

Onder arbitrage verstaan we het door partijen onderwerpen van een geschil aan een derde, die een bindende beslissing neemt over de beslechting van het geschil maar niet optreedt in de hoedanigheid van rechter (NAI, 2005; Van Erp en Klein Haarhuis, 2006, p. 14). De derde beslecht het geschil door het nemen van een bindende beslissing in de vorm van een arbitraal vonnis. Op voorwaarde dat een arbitraal vonnis wordt gedeponereerd bij de rechtbank, wordt een executoriale titel verkregen, waarmee het vonnis kan worden afgedwongen.

Van *institutionele* arbitrage is sprake wanneer gearbitreerd wordt op basis van een reglement van een arbitrage instituut, zoals het Nederlands Arbitrage Instituut NAI. Bij *ad hoc* arbitrage ontbreekt zo'n reglement; partijen leggen dan een gerezen geschil voor aan een ad hoc geformeerd arbitraal college of arbiter. Op beide typen arbitrage is de Arbitragewet (artt. 1020-1076 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering) van toepassing.

Het aantal empirische onderzoeken naar arbitrage in Nederland is beperkt (bijvoorbeeld Brenninkmeijer e.a., 2002); in het buitenland lijkt het onderzoek verder ontwikkeld.⁴

Tot dusver zijn de grootste arbitrageprocedures aangetroffen in de bouw. Daarnaast handelt het Nederlands Arbitrage Instituut (NAI) veel arbitragezaken af. Deze drie procedures worden hier besproken. Kenmerken van velerlei kleinere procedures staan weergegeven in tabel 2.1.

⁴ Zie bijvoorbeeld Benson (2000) voor een overzicht.

Tabel 2.1 Basiskennmerken arbitrageprocedures, 2000-2004*

Procedure	IN per jaar	UIT per jaar	Financiële kosten	Tijdsduur
Raad van Arbitrage voor de Bouw (RvA)	1.139	1.075	Gemiddeld € 3.000	Bijna 17 maanden
		w.v. Eindvonnis 555; Ingetrokken 320; Schikking 168.		
	Hoger Beroep bij Commissie 105	Hoger Beroep bij Commissie 83		
Nederlands Arbitrage Instituut (NAI)	158	40 vonnissen en bindende adviezen	Afhankelijk van zaaksbelang en tijdsduur. Kan oplopen tot vele honderden euro's	9 maanden
		w.v. (in 2002): Intrekkingen 31; Onbevoegd 0; Schikkingen 1		
Garantie Instituut Woningbouw (GIW)	910	Eindvonnissen 295	Enmalige bijdrage van € 45 bij aanhangig maken zaak. Restitutie bij gelijk	19% is binnen 3 maanden afgerond, 65% binnen 1 jaar
	(incl. mediation)			
TAMARA	9	In 5 jaar 20 zaken afgedaan	Afhankelijk van zaaksbelang, maar altijd hoger dan € 250 mogelijk tot duizenden euro's	12 maanden
		w.v. Vonnissen 12; Intrekkingen 8		
FENEX	29	14	Niet bekend	Niet bekend
KIVI Niria	22	11	Niet bekend	2 jaar
NOFOTA	Ca. 2	Ca. 2	€5.000 (gem.)	6 maanden
Arbitrage Instituut voor de Bouwkunst (AiB)	69	69	Ca. €500 (gem.)	13 maanden
		w.v. Vonnissen: 43,4 Onbevoegd: 4,3 Bindend advies: 1 Ingetrokken: 23		
Scheidsgerecht voor de Grafische Industrie (SGI)	37	26	€ 4.300	6 maanden

* Waar mogelijk zijn de gemiddelde aantallen over de periode 2000-2004 weergegeven. Indien sprake is van een afwijkende periode staat dit steeds in de tabel bij het betreffende aantal vermeld.

Bron: Van Erp en Klein Haarhuis (2006)

De Raad van Arbitrage voor de bouw is één van de belangrijkste arbitrage instanties voor de bouw in Nederland, niet alleen voor geschillen tussen huizenkopers en aannemers, maar ook voor geschillen tussen opdrachtgevers en —nemers met betrekking tot utiliteits-, weg-, grond- en waterbouw. In 83% van de contracten in de bouw wordt een arbitrageclausule opgenomen. Daarbij wordt de Raad meestal als geschillenbeslechter aangewezen.

Het tweede instituut voor de bouw dat ook arbitrage toepast is het *Garantie-Instituut Woningbouw* (GIW, 2004, 2005). Bij geschillen tussen de koper van een nieuwbouwhuis en de bouwer wordt gebruik gemaakt van mediation en arbitrage via of door het GIW. Doelstelling van het GIW is het bevorderen van de kwaliteit van koophuizen en —appartementen in Nederland, en het bevorderen van vertrouwen tussen koper en ondernemer. Voor dit doel verschaft het GIW kwaliteitsgaranties aan kopers van nieuwbouwwoningen, in de vorm van certificaten. Via die certificaten kunnen kopers bedingen dat zij recht hebben op herstel van gebreken in de bouw. Bouwbedrijven kunnen zelf kiezen of ze zich aansluiten bij het GIW; dit geeft hen een “garantiekeurmerk”.

Een derde, meer algemeen arbitrageorgaan dat relatief veel zaken afwikkelt is het Nederlands Arbitrage Instituut (NAI), dat is opgericht in 1949. Het NAI is een onafhankelijke stichting zonder winstoogmerk, die zich ten doel stelt de beslechting van geschillen te bevorderen door het bieden van een arbitraal proces, richtlijnen en algemene voorlichting (NAI, 2004). Het NAI heeft een arbitragereglement opgesteld dat de basis vormt voor institutionele arbitrage. Contractpartners kunnen ervoor kiezen om het NAI-arbitraal beding in (standaard-) contracten op te nemen. Tevens onderhoudt het NAI een Algemene Arbitrerlijst; op deze lijst staan ongeveer 400 arbiters (NAI, 2004; Van Erp en Klein Haarhuis, 2006, p. 104-6).

Instream van arbitragezaken

Bij de Raad van Arbitrage voor de Bouw (RvA) zijn in 2004 1.090 zaken aanhangig gemaakt (RvA, 2005). Wat betreft de RvA neemt volgens een interne prognose het aantal inkomende zaken met steeds 10% af (Van Erp en Klein Haarhuis, 2006, p. 110-1). Het aantal instromende mediation- en arbitragezaken bij het GIW bedroeg 870 in 2004 (GIW, 2005).⁵ Bij het NAI zijn tussen 2000-2004 jaarlijks gemiddeld 158 zaken aanhangig gemaakt (NAI, 2004; Van Erp en Klein Haarhuis, 2006).

Kosten en doorlooptijd van arbitrageprocedures

Tussen de onderzochte arbitrageprocedures variëren de kosten voor partijen aanzienlijk, zowel in financieel opzicht als qua tijdsduur. De administratiekosten bij het NAI variëren van €125 tot €7.500 (ex. BTW). Dit is nog exclusief de honoraria van de arbiters, die kunnen variëren van €140 tot €230 per uur (behoudens bijzondere gevallen). Het griffierecht voor het (eventueel) *deponeren* van een arbitraal vonnis bij de rechtbank bedraagt (medio 2005) bovendien €95. Een procedure bij de Raad van Arbitrage kost partijen gemiddeld zo'n €3000 (Companen, 2002, p.56).⁶ Een procedure bij het GIW kost éénmalig €45. Wint de klager, dan wordt dit bedrag terugbetaald.⁷

De procedure bij de Raad van Arbitrage kent een doorlooptijd van gemiddeld bijna 17 maanden. Bij het GIW wordt 19% van de zaken binnen drie maanden afgehandeld, en 65% binnen 12 maanden. De standaard arbitrageprocedure bij het NAI duurt gemiddeld negen maanden. Het NAI kent sinds enkele jaren een arbitraal kort geding. Binnen twee weken na het aanhangig maken volgt daarin de

⁵ Na behandeling door het GIW stromen er jaarlijks zo'n 115 zaken door naar de RvA (vaak het 'eindstation').

⁶ Voor een claim met een omvang kleiner dan €3000 wordt €250 in rekening gebracht. Voor claims boven €45.000 liggen de kosten tussen de 3% en 14% van het zaaksbelang.

⁷ Deze kosten zullen wijzigen met de komst van het Arbitrage Instituut GIW, per 1 januari 2007.

mondelinge behandeling, en binnen twee weken daarna het vonnis. In zeer spoedeisende gevallen zijn deze termijnen korter.

Afdoeningen en wijze waarop is afgedaan

Tabel 2.1 geeft van elke arbitrageprocedure het aantal afgedane zaken weer. Voor zover mogelijk is tevens de samenstelling van de deze zaken gegeven, zoals vonnis, intrekking, of schikking.

Companen (2002) heeft onderzoek verricht naar de *tevredenheid* onder gebruikers van zowel het GIW als van de Raad van Arbitrage. 83% van de bouwers is volgens dit onderzoek tevreden over de arbitrageprocedure van de Raad (2002 p.46). Ook over de arbitrageprocedure van het GIW bleken de bouwers tevreden: 71% van hen acht het GIW onafhankelijk en onpartijdig. Bovendien zou het GIW hen voldoende gelegenheid geeft om hun mening te ventileren. Daarentegen bleek 80% van de kopers *ontevreden* over de GIW procedure.

2.3 Mediation

Mediation is een vorm van conflictoplossing via bemiddeling door een onafhankelijke derde: de mediator. De mediator neemt geen standpunt in, maar helpt de partijen om een eigen oplossing te vinden. Voor mediation gelden twee belangrijke uitgangspunten: vrijwilligheid en vertrouwelijkheid. Partijen kunnen niet worden gedwongen aan het mediationproces mee te doen. Bovendien verplichten de deelnemers zich vooraf tot geheimhouding (NMI, 2005; Combrink-Kuiters, Niemeijer en Ter Voert, 2003). Deze principes liggen vast in het uniforme NMI Mediation Reglement.

Het *Nederlands Mediation Instituut* (NMI) is een stichting die de kwaliteit van mediation in Nederland bewaakt. Mediators kunnen zich registreren bij het NMI en vallen daarmee onder bovengenoemd reglement. In totaal zijn er 4.464 mediators geregistreerd bij het NMI (NMI, 2005). Het NMI heeft geen eigen mediationprocedure, maar houdt wel het aantal mediations bij dat door de geregistreerde mediators wordt verricht.

Een tweede instituut dat wel zelf een mediationprocedure verzorgt, is *ACB Mediation voor het Bedrijfsleven*. ACB Mediation informeert en adviseert bedrijven over conflictmanagement en de toepassing van mediation (ACB Mediation, 2005). Het instituut is door VNO-NCW aangewezen als mediation-organisatie voor ondernemend Nederland.

Een derde instituut dat steeds meer in zwang raakt, bestaat uit de *Raden van Deskundigen* bij grote infrastructurele projecten, zoals de aanleg van (delen van) de Betuwelijn, de Hogesnelheidslijn (HSL) of de Westerscheldetunnel. De Raden fungeren zowel ter voorkóming als ter oplossing (advies, bindend advies) van geschillen (Rozemond, 2000). Een Raad begeleidt de relatie tussen opdrachtgever en uitvoerder dus voor de totale contractduur. Het totale aantal Raden van Deskundigen dat tot nu toe in Nederland heeft bestaan ligt rond de tien (Van Erp en Klein Haarhuis, 2006; pp.54-55). Aan het einde van de jaren '90 waren de Raden relatief talrijk, omdat er in die periode een aantal grote infrastructurele projecten tegelijkertijd "liepen" (Betuwelijn, HSL, Westerscheldetunnel). Begin 2006 is slechts één Raad actief, namelijk bij de geplande aanleg van de Rondweg A2-Den Bosch.

Tabel 2.2 biedt een overzicht van enkele basiskenmerken van de genoemde mediation-procedures.

Tabel 2.2 Basiskenmerken mediation procedures, 2000-2004*

Procedure	IN per jaar	UIT per jaar	Financiële kosten	Tijdsduur
Nederlands Mediation Instituut (NMI). Geen procedure; verzamelt data over geregistreeerde mediations	2.810 (in 2004)	4.600 in 2004; 16.859 over 1999-2004	Uurtarieven mediators variëren tussen € 80 en € 200 Financiële tegemoetkoming (toevoeging) voor minder draagkrachtigen	2,3 maanden
ACB Mediation voor het Bedrijfsleven	29 in totaal 173 tussen 1998-2004	1999-2004: Afgesloten 87%; Geslaagd 77%; Afgesloten zonder oplossing 4,7%; Niet gestart 6%; Afgebroken 19%	Ca. € 1.425 per partij; Gemiddelde commerciële zaak ca. € 3.000 per partij	Gemiddeld 10 weken
Raad van Deskundigen bij grote infrastructurele werken	N.a. (decentraal)	Tot dusver ca. 10 Raden. Alleen bij zeer grote zaaksbelangen	Tussen 0.05% en 0.3% van de totale projectkosten	Gemiddeld 4 weken

* Waar mogelijk zijn de gemiddelde aantallen over de periode 2000-2004 weergegeven. Indien sprake is van een afwijkende periode staat dit steeds in de tabel bij het betreffende aantal vermeld.
Bron: Van Erp en Klein Haarhuis (2006)

Aantal en typen mediationzaken

Het aantal zaken dat bijgehouden wordt door het Nederlands Mediation Instituut (NMI) bedraagt 2.810 in 2004. De cijfers van het NMI geven alleen de *geregistreeerde* mediations weer. Dit aantal kan ver onder het feitelijke cijfer liggen.⁸

Tussen april 1998 en december 2004 zijn bij ACB Mediation voor het bedrijfsleven in totaal 173 geschillen aangemeld. De meeste aanmeldingen hebben geleid tot een procedure, waarvan 88% tot mediation. De ongeveer 60 mediators van het ACB behandelen voor het grootste deel complexe commerciële geschillen (63%), waaronder internationale geschillen, conflicten met meerdere partijen en zaken met een groot (financieel) belang. 27% van de zaken betreffen arbeidsrelaties (Van Erp en Klein Haarhuis, 2006, pp. 85-6).

⁸ Over de jaren 1998-2004, hadden mediations volgens NMI betrekking op de volgende onderwerpen: familie (42%), werk (38%), zakelijk (9%) en overige. In het jaar 2004 omvatten werkgerelateerde zaken juist het grootste aandeel mediations (Van Erp en Klein Haarhuis, 2006, p. 108).

Sinds 2000 vindt er vanuit de rechterlijke macht en de juridische loketten (toenmalige Bureaus Rechtshulp) doorverwijzing naar mediation plaats, onder andere om onnodige juridisering van geschillen te voorkómen (zie box 2.1). Combrink-Kuiters e.a. (2003) volgden de doorverwijzingen in het kader van pilot projecten in vijf arrondissementen en drie Bureaus Rechtshulp. Vanaf april 2005 is de uitrol gestart van doorverwijzingsvoorzieningen bij alle gerechten en vestigingen van het Juridisch Loket. Het aantal doorverwijzingen naar mediation vanuit het Juridisch Loket heeft een stijging laten zien van 134 in 2005 naar 1.413 in 2006. Vanuit de rechtspraak zijn in de periode april 2005 tot eind 2006 2.700 mediations gestart waarvan er inmiddels 1.700 zijn afgehandeld (Reitsma, Tumewu en Ter Voert, 2007).⁹

Bij de doorverwijzingsvoorzieningen wordt gebruik gemaakt van NMI-gecertificeerde Mediators. Van de geregistreerde mediationzaken bij het NMI zal dus een gedeelte uit de doorverwijzingsvoorzieningen van het Juridisch Loket en de gerechten zijn voortgekomen.

Kosten en doorlooptijd van mediation

De financiële kosten van mediation zijn voor rekening van de partijen, maar in Nederland bestaat een financiële tegemoetkoming voor minder draagkrachtigen, de zogenoemde mediationtoevoeging. Ter stimulering van het gebruik van mediation is de hoogte van de eigen bijdrage voor een mediation gesteld op de helft van de eigen bijdrage van de laagste inkomensgroep van Wrb-gerechtigden voor een reguliere toevoeging. Die eigen bijdrage bedroeg in 2005 €45 voor de eerste vier uur. Bij een langer durende mediation dient men nog eens €45 te voldoen (met uitzondering van de laagste inkomenscategorie). Voor partijen die vanuit de rechtspraak worden doorverwezen naar mediation bestaat een stimuleringsbijdrage van 2,5 uur kosteloos mediation.

De kosten voor partijen die niet onder de Wrb vallen, zijn sterk afhankelijk van het uurtarief en het netto aantal benodigde uren. Het ACB schat de kosten op ongeveer €1.425 per partij per zaak; en op €3.000 voor commerciële kwesties (Van Erp en Klein Haarhuis, 2006).

De kosten van een procedure bij een Raad van Deskundigen zijn afhankelijk van het zaaksbelang. Geschat wordt dat Raden gemiddeld tussen 0.05% en 0.3% van de totale projectomvang kosten (Chapman, 2000, p. 203). Grote infrastructurele projecten kunnen een projectomvang hebben van honderden miljoenen euro's of meer.

Mediation is qua tijdsduur toegankelijk: men kan rekenen op gemiddeld 10 weken. Het ACB Mediation meldt daarbij dat de tijd tussen aanvraag en benoeming van de mediator twee weken bedraagt, en de tijd tussen eerste en laatste bijeenkomst zes weken. Uitgangspunt van de Raden van Deskundigen is dat het werk niet mag worden opgehouden door geschillen. Daarom wordt een uitspraak doorgaans binnen vier weken na verzoek gedaan (uitzondering: Westerscheldetunnel).

⁹ Niet in tabel 2..2 opgenomen.

Afdoening en resultaten

Het aantal door NMI bijgehouden mediations stijgt gestaag: van 330 in 1998 tot 4.602 in 2004 (NMI, 2005; Van Erp en Klein Haarhuis, 2006). Deze ontwikkeling is in lijn met de doelstellingen van het beleid gericht op de bevordering van mediation, ten behoeve van “geschilbeslechting op maat” (zie box 2.1).

Meer dan tweederde van de geregistreerde mediations zijn geslaagd met een schriftelijk afrondingsdocument. Voor het bedrijfsleven wordt zelfs een gemiddeld slagingspercentage van 77% gemeld over de jaren 1998-2004 (ACB Mediation, 2005).

Het hoge aandeel geslaagde mediations roept de vraag op, of partijen ook inderdaad tevreden zijn over de procedure. Volgens ACB Mediation voor het bedrijfsleven is 94% van haar gebruikers positief (Van Erp en Klein Haarhuis, 2006, p. 86). Meer specifiek oordeelt 78% positief over de procedure als zodanig, 70% over de oplossing, en 72% over de begeleiding. De zorgvuldigheid en betrokkenheid van de mediator wordt door 88-90% van de gebruikers positief gewaardeerd.

In de afgelopen jaren zijn de Raden van Deskundigen actief geweest bij grote infrastructurele werken als Railnet, de Westerschelde-verbinding en het wegennet (Van Erp en Klein Haarhuis, 2006, p.55).¹⁰

Over de Raden van Deskundigen lijken gebruikers (rechtspersonen) grotendeels positief. De Raden brengen in veel gevallen een tussentijdse oplossing of schikking tot stand, en voorkómen daarmee verdere juridisering.

2.4 (Bindend) Advies

Bij bindend advies leggen partijen hun geschil voor aan een derde, die een interpretatie of aanvulling geeft op de overeenkomst en daarmee een nieuwe, bindende overeenkomst genereert.

De *Huurcommissie* geeft advies of doet een uitspraak bij geschillen tussen huurder en verhuurder. Een advies of uitspraak wordt bindend als partijen niet binnen acht weken na dagtekening van de uitspraak een vordering instellen bij de sector kanton van de rechtbank (Huurcommissie, 2005). De Huurcommissie is autonoom, het secretariaat van de Huurcommissies is onderdeel van VROM.

De *Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken* (SGC) is in Nederland de centrale instantie voor de beslechting van consumentengeschillen. De Stichting, opgericht in 1970, is een samenwerkingsverband van de Consumentenbond, de ANWB, en een flink aantal ondernemersorganisaties en ondernemingen. De Commissies bestaan elk uit drie leden: voorzitter, een lid via de Consumentenbond, en een lid via de betreffende branchevereniging of —

¹⁰ ProRail werkte met vier Raden van Deskundigen voor bouwprojecten ten behoeve van de Betuwelijn, en één Raad voor de HSL. Over de aanleg van de Botlektunnel voor de Betuwelijn heeft de Raad drie keer zitting gehouden, rond de aanleg van de tunnel in Zevenaar twee keer. Bij de aanleg van de tunnel onder het Pannerdensch Kanaal bleek geen zitting nodig. Bij een ander project van de Betuwespoorlijn verliep het contact tussen de partijen zo moeizaam, dat de Raad geen poging tot mediation heeft gedaan, maar rechtstreeks tot arbitrage is overgegaan.

organisatie. In 2005 zijn er 32 geschillencommissies op een breed scala aan onderwerpen aangesloten bij de SGC, zoals de advocatuur, taxivervoer, verhuizen enz.: de nieuwste is de Geschillencommissie Kinderopvang (zie tabel 2.B in Bijlage III voor een overzicht van de 32 geschillencommissies). Een omschrijving van de procedure bij elk van deze Commissies is te vinden op de SGC website (www.sgc.nl).

Het *Dutch Securities Institute* (DSI) beslecht geschillen tussen particuliere beleggers en deelnemende financiële instellingen. Het uiteindelijke doel van het DSI is het scheppen van vertrouwen van het beleggende publiek in de effectenbranche. Alléén *na* onderling contact tussen partijen is een klacht of andere procedure mogelijk (DSI, 2004, 2005).

Bedrijfscommissies hebben de wettelijke taak om te bemiddelen dan wel te adviseren inzake meningsverschillen tussen de ondernemer en de ondernemingsraad, die betrekking hebben op de naleving en/of de interpretatie van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR).¹¹ De adviezen zijn in de regel niet bindend, maar partijen kunnen zich op voorhand wel committeren aan het advies (artikel 36 WOR). Bedrijfscommissies zijn actief zowel in de private sector en in de (semi-)publieke sector (vgl. Van Horne, 1997; CAOP, 2005).¹²

In de (semi-) publieke sector zijn de *Bedrijfscommissies Overheid en Welzijn* het meest bekend. De Bedrijfscommissie Overheid heeft twee kamers: de Kamer Rijk en Politie (RP) en de Kamer Lagere Publiekrechtelijke Lichamen (LPL). De volgende typen zaken komen het vaakst voor: instemmingsrecht over werktijd- of vakantieregelingen ex art. 127 WOR en geschillen over de toepassing van de WOR (Sprengers, 2003; CAOP, 2005). De Bedrijfscommissie Welzijn houdt zich met name bezig met CAO- gerelateerde geschillen op de terreinen: jeugdhulpverlening, welzijn, kinderopvang, reis- en verblijfsvergoeding, kunstzinnige vorming, bibliotheken, en gezondheidscentra.

Sinds 2000 zijn de bedrijfscommissies in de *private sector* gehergroepeerd tot 27 commissies, waarbij een aantal kleinere specialistische commissies zijn samengevoegd. Bekende private Bedrijfscommissies zijn: bouwnijverheid, detailhandel, dienstverlening, horeca en catering, “metalektro”, en zorg (SER, 2000).

Tabel 2.3 geeft een overzicht van (bindend) adviesprocedures.

¹¹ Ingevolge art. 36 lid 3 WOR dient de ondernemer dan wel de ondernemingsraad een tussen deze partijen gerezen geschil over de toepassing van de WOR ter bemiddeling en advisering voor te leggen aan de Bedrijfscommissie. Een geschil kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het toepassen van artikel 27 WOR (instemmingsrecht ondernemingsraad) of 25 WOR (adviesrecht ondernemingsraad), het verstrekken van de benodigde informatie aan de ondernemingsraad, of het vaststellen van de faciliteiten van de ondernemingsraad.

¹² Voor een overzicht van alle advies- en bezwarencommissies voor individuele en collectieve geschilbeslechting op het gebied van arbeid in de (semi-)publieke sector, zie http://www.caop.nl/html/02/abb/abb_activiteiten.shtml. Voor een overzicht van alle bedrijfscommissie private sector zie http://www.ser.nl/overdeser/default.asp?desc=WOR_bedrijfscommissies.

Tabel 2.3 Basiskenmerken (bindend-)adviesprocedures, 2000-2004*

Procedure	IN per jaar	UIT per jaar	Financiële kosten	Tijdsduur
Huurcommissie	65.012	66.477 w.v.	€ 11 leges. Bij ingelijking retour	6 maanden
SGC – 30 geschillencies. Op uiteenlopende consumententerreinen	11.830	28.550 uitspraken; ca. 700 hoorzittingen 4.199	Aanhangig maken € 30	5,5 maanden (165 dagen)
Dutch Securities Institute (DSI)	504	bindende adviezen; 7.465 niet in behandeling; 195 schikkingen (gem. 2003-4) 191 (na 2001) w.v.	Niet bekend	Ca. 3 maanden
Beroepscommissie Wet Toegang Ziektekosten-verzekeringen (BCWTZ)	160	55 intrekkingen; 30 hoorzittingen 19 uitspraken	Aanhangig maken € 23	ruim 4,5 maand
Bedrijfscommissies private sector	50 à 60 tot.	Per commissie gem. enkele zaken	Kosten variëren per commissie, maar worden niet op individuele partijen maar op betreffende sector afgewenteld	Niet bekend
	Per commissie gem. enkele zaken			
Bedrijfscommissie Overheid	Ca. 20	Ca. 20 w.v.	Kosten worden op deelnemende organisaties afgewenteld	Ca. 3 maanden
Bedrijfscommissie Welzijn	9	5 intrekkingen; 1 à 2 onontv. 5	Niet bekend	Niet bekend.
Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC)	5 à 10	w.v. 2 intrekkingen 3	Niet bekend	Niet bekend
FUWAPOL, functiewaardering politieambtenaren	Enkele zaken per jaar	Plm. 1 arbitrage Enkele zaken per jaar	Niet bekend	Niet bekend

* Waar mogelijk zijn de gemiddelde aantallen over de periode 2000-2004 weergegeven. Indien sprake is van een afwijkende periode staat dit steeds in de tabel bij het betreffende aantal vermeld.

Bron: Van Erp en Klein Haarhuis (2006)

Instream

De gezamenlijke *Huurcommissies* krijgen jaarlijks ruim 67.000 zaken binnen. De meeste hebben betrekking op de huurprijs en op woonservicekosten (Huurcommissie, 2005).¹³

Het SGC kreeg 11.780 consumentengeschillen binnen in 2004, in 2005 waren dat er 12.990 (SGC, 2005). De meest voorkomende klachten betreffen reizen, wonen, telecommunicatie, banken en openbare nutsbedrijven. De groei van het aantal geschillen in 2005 zou vooral veroorzaakt zijn door de forse stijging (ruim 68%) in zaken bij de Geschillencommissie Energie en Water. Andere “stijgers” zijn: Telecommunicatie, Hypothecaire Financieringen en Voertuigen. “Dalers” zijn Bankzaken, Reizen, Recreatie en Wonen.

De totale instroom bij de gezamenlijke Bedrijfscommissies bedraagt jaarlijks ongeveer 100 zaken.

Kosten en doorlooptijd van de procedure

Toegang tot een procedure bij de Huurcommissie kost € 11. Een zaak aanhangig maken bij één van de bij de SGC aangesloten commissies voor consumentengeschillen kost € 30. Het kost de betrokken partijen (OR, werkgevers) niets om een zaak voor een bedrijfscommissie te brengen; de kosten van bemiddeling en advisering worden afgewenteld op de deelnemende organisaties. Bij de SGC duurt het gemiddeld 5,5 maand om een procedure af te ronden. De SGC werkt echter toe naar structurele verlaging tot onder de vier maanden, vanwege digitalisering (SGC, 2005). Tegenwoordig kan bij de Geschillencommissies Bankzaken, Hypothecaire Financieringen, Energie en Water (voor consumenten) en Telecommunicatie een geschil ook digitaal worden ingediend.

Bij de Bedrijfscommissie Overheid is de procedure doorgaans binnen drie maanden afgerond. In 2005 duurde de procedure gemiddeld ruim 3,5 maand (Bedrijfscommissie voor de Overheid, 2005). Van de overige bedrijfscommissies is de doorlooptijd van de procedure niet achterhaald.

Afdoeningen en resultaten

De Huurcommissie heeft jaarlijks gemiddeld bijna 66.500 zaken afgedaan, waarvan 28.550 uitspraken. De SGC deed in 2004 4.606 uitspraken, in lijn met de twee jaren ervoor (SGC, 2005). Jaarlijks neemt de SGC een aantal zaken niet in behandeling (8.792 in 2005), en schikt ook zaken (gemiddeld 235).¹⁴ Uit recent onderzoek kwam een “vrij grote tevredenheid” van klanten over het werk van de Huurcommissie naar voren (Huurcommissie, 2006 p.24). Concrete wensen zijn een snellere afhandeling van procedures, meer maatwerk, en verruiming van de informatie. De Huurcommissie is al aan een deel van de wensen tegemoetgekomen; een ander deel wordt betrokken bij de discussie over de toekomst van de commissie.¹⁵ Over de tevredenheid bij andere instanties is weinig bekend. Wel blijkt uit eerder onderzoek dat over de SGC maar weinig klachten kenbaar zijn gemaakt (Legal Vision, 2002). De Bedrijfscommissie voor de Welzijnssector rapporteerde dat adviezen “veelal worden opgevolgd of aanvaard” (Van Erp en Klein Haarhuis, 2006). Mogelijk is dit een indicatie voor tevredenheid bij partijen.

¹³ De jaarverslagen bieden een nauwkeurige specificatie van typen zaken, ook naar regio.

¹⁴ Alleen bij de Commissie Advocatuur wordt ook uitspraak via arbitrage gedaan.

¹⁵ Uit een pilot met mediation bij de Huurcommissie is gebleken dat deze vorm van geschilbeslechting een belangrijke bijdrage kan leveren aan de oplossing van huurgeschillen (Verberk, de Gier en Romijn, 2004).

2.5 Klachtprocedures

De doelstelling van *de Nationale Ombudsman* luidt: “vanuit onpartijdigheid een open oog en oor hebben voor klachten over de overheid en deze zodanig behandelen dat aan de burger en de overheid recht wordt gedaan, de overheid van klachten leert en dat wordt bijgedragen aan herstel van vertrouwen in de overheid.” De Nationale Ombudsman is een tweedelijns voorziening: mensen moeten eerst een klacht indienen bij de overheidsinstantie zelf. Pas als men er samen niet uitkomt, kan men terecht bij de Ombudsman (Nationale Ombudsman, 2005). De Ombudsman is bevoegd over vrijwel alle overheidsinstanties, met uitzondering van ongeveer de helft van alle gemeenten.

Een procedure waar ook een “ombudsman” klachten afhandelt is die van het *Klachteninstituut Verzekeringen* (SKV, 2005). Het Klachteninstituut is bedoeld om één loket te bieden voor de beslechting van (dreigende) geschillen met verzekeraars en/of tussenpersonen. Het Klachteninstituut wordt gefinancierd door een gelijknamige stichting (SKV) die is opgericht door verzekeraars, tussenpersonen en de Consumentenbond. De Ombudsman Verzekeringen behandelt klachten en geschillen van consumenten (in eerste instantie) aangaande verzekeringsovereenkomsten binnen het Nederlandse rechtsgebied. Klachten met tuchtrechtelijke aspecten worden doorgeleid naar de Raad van Toezicht Verzekeringen.

Ten slotte bestaan er een heel aantal verschillende geschillencommissies voor klachten en geschillen binnen de Nederlandse onderwijssector. Deze vallen onder de *Stichting Geschillencommissies Onderwijs en Commissies* (SGO). De SGO is zelf geen geschillenprocedure, maar verdeelt middelen over de verschillende commissies (SGO, 2005; Van Erp en Klein Haarhuis, 2006). Deze behandelen zowel arbeidsrechtelijke kwesties (personeelsklachten) als klachten van ouders of leerlingen over bijvoorbeeld onderwijskundige zaken, geweld, vormen van discriminatie, of seksuele intimidatie. Arbeidsrechtelijke kwesties komen het vaakst voor.

Tabel 2.4 geeft de belangrijkste kenmerken van de verschillende klachtprocedures beknopt weer.

Tabel 2.4 Basiskennmerken onderzochte klachtprocedures, 2000-2004*

Procedure	IN per jaar	UIT per jaar	Financiële kosten	Tijdsduur
Nationale Ombudsman	9.817	9.459 w.v.	Kosteloos	Meestal < 3 maanden; Procedure bij de Raad van Toezicht gemiddeld 8 maanden
Stichting Klachteninstituut Verzekeringen (SKV)	5.063	2.857 uitspraken; 1.174 nog in behandeling; Ca. 500 rapporten. 4.776 w.v. Ca. 100 uitspraken;	Kosteloos	2004: 3.000 zaken <4 weken; 1.000 zaken < 8 weken; 650 zaken < 12 weken; overig 16 weken of langer
Stichting Geschillencommissies Onderwijs en Commissies (SGO)	341	230 adviezen Ca. 80 nog in behandeling.	Kosteloos. (Het SGO verdeelt middelen over de verschillende commissies)	Wettelijke termijn is 6 weken; feitelijke duur niet bekend
		Van de grootste commissies (BVE, HBO en Islamitische scholen) in 2004: plm. 50% ingetrokken; plm. 50% uitspraak (deel nog in behandeling). Bij de kleinere c'ies iets minder intrekkingen		

* Waar mogelijk zijn de gemiddelde aantallen over de periode 2000-2004 weergegeven. Indien sprake is van een afwijkende periode staat dit steeds in de tabel bij het betreffende aantal vermeld.

Bron: Van Erp en Klein Haarhuis (2006)

Instroom van klachten

De Nationale Ombudsman ontvangt jaarlijks bijna 10.000 klachten (Nationale Ombudsman, 2005). De meeste betreffen ministeries, vooral name Justitie/ IND en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), gevolgd door verzoekschriften over andere bestuursorganen zoals gemeenten, provincies en waterschappen. Veel klachten betreffen verder de politie.

Het Klachteninstituut Verzekeringen ontvangt jaarlijks ruim 5.000 zaken. De meeste betreffen schadeverzekeringen en klachten tegen

verzekeringsmaatschappijen. Een andere grote categorie is levensverzekeringen (SKV, 2005).¹⁶

De SGO krijgt jaarlijks 341 klachten en geschillen te verwerken.

Kosten en doorlooptijd van de procedure

Alle genoemde klachtprocedures zijn voor de klager kosteloos.

De procedures bij de Nationale Ombudsman en de Ombudsman Verzekeringen worden over het algemeen binnen drie maanden afgerond. De feitelijke doorlooptijd bij een klachten- of geschillencommissie onderwijs is niet bekend; wettelijk staan er zes weken voor.

Afdoeningen en resultaten

De Nationale Ombudsman doet jaarlijks gemiddeld 9.459 klachten af, waarvan 2.857 met een uitspraak. De Ombudsman produceert jaarlijks 500 onderzoeksrapporten. Op het gebied van verzekeringen worden verhoudingsgewijs ook veel klachten afgedaan: 4.776.

Klagers die naar de Nationale Ombudsman zijn gestapt lijken tevreden: zo'n 85% is goed te spreken over de procedure (Van Erp en Klein Haarhuis, 2006, p.110).

2.6 De bezwaarprocedure in het bestuursrecht

Burgers of bedrijven die het niet eens zijn met een besluit van een overheidsorgaan moeten hun bezwaren eerst kenbaar maken aan het desbetreffende bestuursorgaan, alvorens zij naar de rechter kunnen stappen. De bezwaarprocedure kent de volgende doelstellingen (Notten, 1998, p.340, Winter, 2003, pp.7-9):

- Voorkómen van procedures bij de bestuursrechter (filterwerking)
- Laagdrempelige conflictoplossing
- Herstel van fouten door het bestuursorgaan
- Verhoging van de kwaliteit van het bestuur door terugkoppeling van fouten in regelgeving of uitvoering (leerfunctie)
- Dossiervorming in het geschil (verduidelijkingsfunctie)

De bezwaarprocedure is van toepassing op een breed scala aan overheidsbesluiten, variërend van eenvoudige parkeerbonnen tot complexe en grootschalige infrastructurele plannen zoals de uitbreiding van de Luchthaven Schiphol. Ondanks deze verschillende terreinen gelden algemene regels voor de bezwaarschriftenprocedure, die zijn vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). De Awb regelt bijvoorbeeld wie belanghebbend zijn en dus wie bezwaar in kunnen stellen, welke procedure moet worden gevolgd en welke termijnen moeten worden gehanteerd. Binnen dit kader zullen tussen de honderden bestuursorganen waarin bezwaarprocedures worden gevoerd, verschillen bestaan in procedurele kenmerken zoals de mate van formeelheid, kosten en de mogelijkheid om informatie uit te wisselen.

¹⁶ Daarom worden klachten in de jaarverslagen worden opgesplitst in 'leven' en 'schade'.

Als het bezwaar ontvankelijk wordt verklaard (als het voldoet aan de daartoe gestelde eisen), vindt in de bezwaarprocedure een heroverweging plaats van het bestreden besluit. Daarbij worden zowel de rechtmatigheid van het primaire besluit als de belangenafweging opnieuw wordt bekeken. Het resultaat van de heroverweging is een besluit op bezwaar, bijvoorbeeld een gegrond bezwaar of een ongegrond bezwaar. Als het bezwaar gegrond is, kan het besluit worden herroepen. Als de belanghebbende het niet eens is met het besluit op bezwaar, kan hij beroep instellen bij de rechtbank.

Het aantal gemaakte bezwaren

Van alle buitengerechtelijke procedures vindt veruit het grootste aantal binnen de bezwaarprocedure in het bestuursrecht plaats, ook al zijn er geen precieze totaalcijfers bekend. Alleen al de administratieve boetes voor lichte verkeersovertredingen leveren per jaar meer dan 300.000 bezwaarschriften op (Van Erp en Van Ewijk, 2004; zie ook paragraaf 4.3.1). Geschat wordt dan ook dat het gaat om vele honderdduizenden per jaar (vgl. ook Sanders, 1999). Dit heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met het feit dat de bezwaarprocedure voor de meeste burgers de enige en eerste mogelijkheid is om tegen een besluit van overheidswege in te gaan. Artikel 7:1 lid 1 Awb schrijft verder voor dat de burger slechts tegen een besluit in beroep kan gaan bij de bestuursrechter als deze de bezwaarprocedure heeft doorlopen. De achterliggende gedachte is dat problemen tussen overheid en burgers eerst op het niveau van het bestuursorgaan zelf dienen te worden opgelost.

Kosten en doorlooptijd van de bezwaarprocedure

De bezwaarprocedure is ontworpen als een toegankelijk alternatief voor een gerechtelijke procedure. De toegang tot de bezwaarprocedure is kosteloos, en een advocaat is niet nodig. Sinds maart 2002 bestaat de mogelijkheid om een tegemoetkoming in de kosten te krijgen, als achteraf blijkt dat het besluit waartegen het bezwaar was gericht onrechtmatig was. Een recente evaluatie heeft uitgewezen dat een dergelijk verzoek tot compensatie slechts in vijf tot 10% van het totale aantal bezwaarschriften wordt gedaan (Winter en De Jong, 2004). Niettemin wordt in de meer gespecialiseerde zaken uiteraard vaak juridisch advies ingewonnen. In grote zaken waar belanghebbenden zich hebben georganiseerd of waarin ondernemingen tegenover de overheid staan, zijn de kosten van rechtsbijstand aanzienlijk.

Wat betreft de doorlooptijd stelt de Awb een grens van zes weken aan de doorlooptijd van de bezwaarprocedure. Deze termijn is niet van toepassing op specialistische rechtsgebieden, zoals het mededingingsrecht. Ook ten aanzien van reguliere bezwaren wordt de termijn van zes weken overigens geregeld overschreden, bijvoorbeeld als het een complexe zaak betreft.

Resultaten en tevredenheid

Er zijn verschillende invalshoeken om de resultaten van bezwaarprocedures te beschrijven. Het ligt daarbij voor de hand om de resultaten te bezien vanuit de doelstellingen van de bezwaarprocedure. Vanuit de eerste doelstelling, de filterfunctie van de bezwaarprocedure, is het aantal gerechtelijke procedures relevant dat na afloop van de bezwaarprocedure wordt gestart. Vanuit de functie van conflictoplossing, is een eerste invalshoek die van de materiële resultaten voor de rechtzoekende, in termen van het aantal gegrond verklaarde bezwaarschriften.

Een tweede invalshoek is die van de tevredenheid van de bij het geschil betrokken partijen: de rechtzoekende, het bestuursorgaan, en derde partijen. Over de overige doelstellingen is op dit moment geen informatie beschikbaar.

Geaggregeerde informatie over het totale aantal bezwaarprocedures in Nederland en daaruit voortkomende gerechtelijke procedures is niet voorhanden. Bezwaarprocedures worden immers gevoerd in honderden bestuursorganen waarover geen totaalgegevens beschikbaar zijn. In verschillende studies naar de filterwerking van de bezwaarprocedures zijn in totaal 18 bezwaarprocedures op hun filterwerking onderzocht. Van de 18 onderzochte procedures hebben er 14 een filterwerking groter dan 90%. Voor gemeenten wordt de totale filterwerking geschat op 94% (SGB0, 1997). Datzelfde percentage geldt voor verkeersboetes in het kader van de wet Mulder. Voor boetes aan WW-gerechtigden is het filterpercentage 97%; voor boetes aan werkgevers voor overtredingen van de Arbowet 98% (Van Erp en Van Ewijk, 2005).

Slechts ten aanzien van enkele onderwerpen zijn gegevens beschikbaar over het percentage gegrond verklaarde bezwaren. Sanders, die eind jaren negentig onderzoek deed naar een aantal verschillende procedures, maakt onderscheid tussen zogenaamde “beschikkingenateliers”, die jaarlijks vele duizenden, gebonden, gestandaardiseerde beschikkingen afleveren en “beschikkingenfabrieken”, die een gering aantal beschikkingen nemen waarbij veel discretionaire ruimte bestaat (Sanders, 1999). Bij de beschikkingenfabrieken ligt het percentage gegrond verklaarde bezwaren veelal rond de helft, terwijl dat bij de ateliers veel lager is (30% of minder). Recent zijn soortgelijke percentages vastgesteld: Bij de wet Mulder (“fabriek”) wordt in de administratieve beroepsfase¹⁷ ruim 42% van de boetebeschikkingen vernietigd (2003); bij de Mededingingswet (“atelier”) slechts een enkele.

De tevredenheid van rechtzoekenden over de bezwaarprocedure is in enkele studies onderzocht. Uit een studie naar de positie van de burger in de Awb in het kader van de tweede evaluatie van deze wet in 2001 blijkt dat de bezwaarprocedure een zinvolle bijdrage aan de rechtsbescherming en geschilbeslechting kan leveren (Aalders e.a., 2001). De bezwaarprocedure biedt partijen voldoende mogelijkheden om standpunten naar voren te brengen, maar het ontbreekt soms aan uitwisseling en overleg. Sommige bestuursorganen houden vast aan de reeds ingenomen standpunten en zijn niet altijd werkelijk bereid deze te heroverwegen (Aalders e.a., 2001). Het onderzoek van Aalders c.s. laat zien dat derde-belanghebbenden een zwakkere positie hebben dan direct-belanghebbenden, zeker in een context waarin de direct belanghebbende en het bestuursorgaan overleg voeren en onderhandelen over het primaire besluit. Dat geldt bijvoorbeeld bij vergunningaanvragen. De derde-belanghebbende heeft een informatie-achterstand en staat ook op achterstand in de relatie die in de besluitvormingsfase is opgebouwd tussen de direct belanghebbende en het bestuursorgaan. Tot slot bleek uit de studie dat de gehanteerde termijnen veelvuldig worden overschreden, hetgeen tot irritatie leidt bij burgers. Voor bestuursorganen staat er immers geen sanctie op termijnoverschrijding, terwijl een bezwaarschrift dat te laat is ingediend, niet ontvankelijk is.

¹⁷ De administratieve beroepsfase is de bezwaarfase bij de officier van justitie.

Uit onderzoek van Sanders werd duidelijk dat van de rechtzoekenden in bezwaarprocedures met een “massaal” karakter ongeveer de helft positief oordeelde, en ongeveer éénderde negatief (de overigen oordeelden neutraal). Wat betreft de meer specifiek op zaken toegesneden procedures oordeelden evenveel bezwaarders positief als negatief over de procedure: beide ruwweg 40% (Sanders, 1999 p.133).

2.7 Procedures op grond van specifieke wet- en regelgeving of statuten

Een aantal procedures zijn gericht op de interpretatie van en toetsing aan wet- en regelgeving of statuten op specifieke terreinen. De procedures monden meestal uit in een uitspraak. Meestal is deze niet juridisch bindend. De twee grotere procedures die we hier bespreken zijn de procedures bij de Reclame Code Commissie en de Commissie Gelijke Behandeling (CGB). De overige, kleinere procedures staan weergegeven in Tabel 2.5.

De Reclame Code Commissie is in 1963 opgericht om zorg te dragen voor een “verantwoorde wijze” van reclame maken. De regels hiervoor liggen vast in de Reclame Code. De Commissie is verantwoordelijk voor de naleving van en toetsing aan de Code. Een ieder die bezwaar heeft tegen een reclame-uiting kan bij de Reclame Code Commissie schriftelijk of door middel van het klachtenformulier per e-mail een klacht indienen (St. Reclame Code, 2006).

Iedereen die zich ongelijk behandeld voelt, kan een verzoek om een oordeel indienen bij de Commissie Gelijke Behandeling. De CGB beziet dan, of er sprake is van overtreding van gelijkebehandelings-wetgeving (CGB, 2005). Zij toetst daarbij aan de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB).¹⁸ Daarnaast traint en adviseert de CGB in het licht van de AWGB.

¹⁸ Sinds 1 januari 2005 bestaat ook binnen de CGB de mogelijkheid om door te verwijzen naar een externe mediator (CGB, 2005).

Tabel 2.5 Basiskenmerken onderzochte procedures o.g.v. specifieke wet- en regelgeving of Statuten, 2000-2004*

Procedure	IN per jaar	UIT per jaar	Financiële kosten	Tijdsduur
Reclame Code Commissie en het College van Beroep	2.523	998 uitspraken commissie. Ca. 50 uitspraken College van Beroep. Jaarlijks bij Commissie ca. 70 zaken nog in behandeling	Kosteloos voor klager. Als klager beroep instelt tegen voorzitterafwijzing € 12-; College van Beroep € 23-;	Commissie 56 dagen; College van Beroep 34 dagen
Commissie Gelijke Behandeling (CGB)	333	330; jaarlijks gem. 75 schikkingen	Kosteloos voor partijen	Gemiddeld 4 maanden; 48% van respondenten vindt dit redelijk; 37% vindt dit te lang
Raad voor de Journalistiek	72	70 uitspraken. W.v. 15 á 20 hoorzittingen	Kosteloos voor partijen	Gemiddeld 2,5 maanden
Stichting Internet Domeinregistratie (SIDN) en het College van Beroep	17	8; enkele onontvankelijk verklaringen	Klacht indienen kost € 75. Een beroep doen op het College van Beroep kost € 150. Restitutie indien klacht of beroep gegrond	Niet bekend

* Waar mogelijk zijn de gemiddelde aantallen over de periode 2000-2004 weergegeven. Indien sprake is van een afwijkende periode staat dit steeds in de tabel bij het betreffende aantal vermeld.

Bron: Van Erp en Klein Haarhuis (2006)

Aangemelde zaken

Het aantal zaken dat bij de Reclame Code Commissie aanhangig wordt gemaakt bedroeg in 2004 ruim 2.800. Bij het CGB gaat het om jaarlijks 330 zaken.

Kosten en doorlooptijd van de procedures

Met uitzondering van de procedure rondom de registratie van internet-domeinnamen (SIDN) zijn alle genoemde bijzondere procedures voor de gebruiker kosteloos in eerste aanleg. Een beroep instellen bij het College van Beroep van de Stichting Reclame Code kost €12.

De procedure bij de Commissie Gelijke Behandeling duurt gemiddeld drie maanden. De procedure bij de Reclame Code Commissie duurt gemiddeld nog geen twee maanden, en beroepen worden in iets meer dan een maand afgehandeld.

Afdoeningen en resultaten

Door de RCC zijn in 2004 in totaal 863 uitspraken gedaan (t.o.v. 998 uitspraken gemiddeld sinds 2000) (Van Erp en Klein Haarhuis, 2006; pp. 108-109). Het CGB doet jaarlijks ongeveer evenveel zaken af (ruwweg 330) als dat er binnen zijn gekomen.

De uitspraken van de Reclame Code Commissie zijn in principe niet juridisch bindend. Niettemin hebben de bij de Stichting Reclame Code aangesloten media zich ertoe verplicht om bij een herhaalde of ernstige overtreding van de Nederlandse Reclame Code de veroordeelde reclame-uiting niet meer uit te zenden (St. Reclame Code, 2005). Ook de uitspraken van de Raad voor de Journalistiek

(RvdJ) zijn niet bindend. Deze uitspraken dragen bij aan de meningsvorming over de journalistieke gedragsregels (RvdJ, 2005).

De CGB houdt een opvolgingspercentage bij van haar uitspraken. Om te bezien of partijen zich aan de uitspraken houden, wordt alle *follow-up* geregistreerd. In het verslagjaar 2004 zou 80% van de betrokkenen zich aan de uitspraak (toepassing van gelijke behandelingswetgeving) hebben gehouden. Dit cijfer is relatief hoog, want het gemiddelde tussen 2001 en 2004 bedraagt 62% (CGB, 2005). De waardering van het oordeel door de CGB varieert: zo vindt 87% van verweerders en 81% van verzoekers het oordeel begrijpelijk. 31% van de gemachtigden van verweerders is het met het oordeel niet eens. Verder blijkt 81% van de respondenten zeer tevreden over de correspondentie met de CGB.

2.8 Totaalbeeld

In dit hoofdstuk is de tot dusverre beschikbare kennis over een aanzienlijk aantal buitengerechtelijke procedures bijeengebracht, en systematisch gepresenteerd. De volgende categorieën zijn daarbij onderscheiden:

- Arbitrage
- Mediation
- Bindend advies
- Klachtprocedures
- Bezwaarprocedures
- Procedures op grond van specifieke wet- en regelgeving of statuten

Binnen deze categorieën is de bestaande kennis bijeengebracht, geordend en beschreven. In Tabel 2.6 worden de omvangrijkste geschilprocedures nog eens onder elkaar gezet.

Tabel 2.6 Jaarlijkse instroom en uitstroom van de omvangrijkste buitengerechtelijke geschilprocedures, 2000-2004*

Procedure	Instroom	Uitstroom
Bezwaarprocedures	Enkele honderdduizenden per jaar	
Huurcommissie	65.012	66.477
Stichting Geschillencommissies	11.830	4.270
Consumentenzaken (SGC)		
Nationale Ombudsman	9.817	2.857
Stichting Klachteninstituut Verzekeringen (SKV)	5.063	4.776
Geregistreerde mediation (NMI)	2.810	4.600
Reclame Code Commissie	2.523	678
Raad van Arbitrage (bouw)	1.139	1.075
Garantie Instituut Woningbouw	910	292

* Waar mogelijk zijn de gemiddelde aantallen over de periode 2000-2004 weergegeven. Indien sprake is van een afwijkende periode staat dit steeds in de tabel bij het betreffende aantal vermeld.

Bron: Van Erp en Klein Haarhuis (2006)

Kosten en doorlooptijd van de procedures

Wat zijn partijen kwijt aan buitengerechtelijke geschilprocedures, en hoe lang duren ze gemiddeld? Wat betreft de financiële kosten van procedures zijn vaak

géén eenduidige gemiddelden te geven. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat de kosten van een zaak over het algemeen sterk afhankelijk zijn van het *zaaksbelang*. Wel wordt duidelijk dat arbitrage verreweg het kostbaarst is, zowel in financieel opzicht als qua tijdsduur. Arbitrage bij de Raad van Arbitrage voor de Bouw, de KVCG en de NOFOTA kosten tussen €3.000 en €5.000. Arbitrageprocedures duren gemiddeld tussen zes en acht maanden. Bindend advies neemt gemiddeld de helft van de doorlooptijd van arbitrage in beslag: bijna vier maanden. Mediation duurt gemiddeld ruim twee maanden. De procedures bij de Raad voor de Journalistiek en de Commissie Gelijke Behandeling duren gemiddeld drie maanden.

Afdoeningen en resultaten

Hoeveel zaken worden er afgedaan binnen de verschillende procedures? In hoeverre is er sprake van eindvonnissen of -uitspraken, en in hoeverre van intrekkingen, schikkingen of andere tussentijdse afdoeningen?

Tussen buitengerechtelijke geschilprocedures bestaan grote verschillen in de verslaglegging over de afdoening van zaken. Sommige jaarverslagen bevatten alleen einduitspraken, terwijl van andere procedures ook tussentijdse afdoeningen worden gepubliceerd.¹⁹ Daar komt bij dat er een veelheid van termen wordt gehanteerd voor wat feitelijk dezelfde resultaten kunnen zijn (bijvoorbeeld “afgedaan” en “uitstroom”). Voor wat betreft de afdoeningen volstaan we met een verwijzing naar de overzichtstabel 2.6 in deze paragraaf en de tabellen 2.1 tot en met 2.5 in de vorige paragrafen.

In sommige rapportages worden nalevingspercentages en tevredenheidscijfers gepresenteerd. Van de meerderheid van de buitengerechtelijke procedures is dit echter niet onderzocht. Niettemin geven de incidentele cijfers blijk van een grote tot zeer grote tevredenheid onder gebruikers.

¹⁹ De procedures met de meest complete en specifieke informatie over de wijze van zaaksafhandeling (meestal in jaarverslagen, soms opgesteld of aangevuld door contactpersoon) zijn: de Commissie Gelijke Behandeling (CGB), Arbitrage Instituut voor de Bouwkunst (AiBK), Bedrijfscommissie Overheid, FENEX, GIW, het Klachteninstituut Verzekeringen (SKV), de KNVB, de Nationale Ombudsman, Raad van Arbitrage voor de Bouw (RvA), Raad voor de Journalistiek (RvJ), de Reclame Code Commissie en de geschilprocedure voor consumenten bij de SGC (Van Erp en Klein Haarhuis, 2006).

3 Civiele rechtspraak

J. van Erp en W. van der Heide

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de civiele procedure en biedt op hoofdlijnen een overzicht van de omvang van de civiele rechtspraak en de doorlooptijden. We beschrijven de twee procedures in het civiele recht, de dagvaardingsprocedure en verzoekschriftprocedure, de rechtscolleges waarin civiele zaken worden behandeld, en de aard van de zaken waarmee de civiele rechter te maken kan krijgen.

Wat de omvang betreft, presenteren we gegevens over de instroom en uitstroom van zaken bij de gerechten. De instroomgegevens zijn een indicator voor de vraag naar civiele rechtspraak. Naast het totaalbeeld maken we, voor zover mogelijk, onderscheid tussen instroom per type gerecht, type zaak en type procedure, bijvoorbeeld de reguliere procedure en het kort geding. De uitstroomgegevens bieden zicht op de kwantitatieve prestaties van de gerechten. Onder uitstroom verstaan we: het totaal aan afgedane “producten” van de gerechten, dat zowel rechterlijke eindbeslissingen, als royementen bevat. Soms wordt alleen het aantal rechterlijke vonnissen als indicator gehanteerd, zonder de royementen – zaken die zonder eindbeslissing van de rechter worden afgedaan, veelal omdat een schikking is getroffen.²⁰ Ook royementen vormen echter een belangrijk onderdeel van de prestaties van de gerechten. Het bevorderen van een schikking is immers een van de taken van de rechter in het nieuwe burgerlijk procesrecht.²¹ In dit hoofdstuk presenteren we daarom de totale uitstroom (zie ook bijlage IV voor een nadere uitwerking van de hier gemaakte keuzes). In toekomstige rapportages zou het wenselijk zijn om in de uitstroom onderscheid te maken tussen verschillende typen uitkomsten. Omdat daarvoor een bewerking nodig is van de beschikbare gegevens, was dat hier nog niet mogelijk.

De doorlooptijd geeft informatie over de snelheid van afdoening van zaken. Dit is de tijd tussen het moment dat een zaak bij de rechter wordt aangebracht, en de afdoening in eerste aanleg. Een andere indicator voor de snelheid is de werkvoorraad (Eshuis, 2005). Deze valt af te lezen uit het verschil tussen instroom en uitstroom van zaken.

In paragraaf 3.1 beschrijven we in het kort de civiele rechtspraak: de civiele procedure in eerste aanleg en in hoger beroep, de rechtscolleges die civiele zaken behandelen en de aard van civiele zaken (verschillende soorten handels- en familiezaken, huurzaken en arbeidszaken).²² In paragraaf 3.2 en 3.3 presenteren we allereerst een totaalbeeld van de ontwikkeling in de in- en uitstroom. In paragraaf 3.2 komen de gegevens over de rechtbanken aan de orde, waarbij we onderscheid maken tussen de sector kanton en de sector civiel van de rechtbank. In paragraaf 3.3 komen de ontwikkelingen bij de gerechtshoven en de Hoge Raad aan bod. We maken in dit totaalbeeld onderscheid tussen de twee procedures in het civiele

²⁰ Dat gebeurt bijvoorbeeld in de CBS-publicaties “Rechtspraak in Nederland”.

²¹ Zie onder andere Reiling, 2005.

²² Paragraaf 3.1 berust in belangrijke mate op twee bronnen: “Prognosemodellen Justitiële ketens: Civiel en Bestuur” (Leertouwer e.a., 2005) en “Rechtspraak in Nederland” (CBS, 2005).

recht, de dagvaardingsprocedure en de verzoekschriftprocedure. We achten dit onderscheid relevant omdat de twee typen procedures binnen de rechtscolleges een verschillend traject doorlopen. Vaak wordt ook onderscheid gemaakt tussen handels- en familiezaken. Dit meer inhoudelijke onderscheid is een geschikt uitgangspunt voor paragraaf 3.4, waar we de aard van de civiele zaken bij de rechtbanken in beeld brengen. Paragraaf 3.5, ten slotte, behandelt de doorlooptijden van civiele zaken. Een verantwoording over de gepresenteerde gegevens en daarbij gemaakte keuzen staat in bijlage IV.

3.1 Civiele rechtspraak in het kort

3.1.1 Civiele procedures

In het burgerlijk of civiel recht worden de rechten geregeld tussen natuurlijke personen (individueen) en/of rechtspersonen (bedrijven en instellingen).²³ Het burgerlijk recht is geregeld in het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Koophandel en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Buiten deze wetboeken zijn er nog verwante wetten die tot het burgerlijk recht worden gerekend, zoals de Faillissementswet. Partijen met een conflict of een ander juridisch probleem zullen een gerechtelijke procedure starten als zij hierover een rechterlijke uitspraak willen.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van civiele procedurevormen in eerste aanleg.

²³ In principe vallen gerechtelijke procedures van bestuursorganen (overheden, niet-private partijen) onder het bestuursrecht, maar in een aantal gevallen procederen overheden in civiele zaken; bijvoorbeeld als een overheidsorgaan zelf iets via de rechter wil afdwingen dat tot het civiele recht behoort, zoals in eigendomskwesties, of als zij door een private partij wordt aangesproken op zaken die niet onder het bestuursrecht vallen.

Tabel 3.1 Overzicht civiele procedurevormen in eerste aanleg

<i>Sector kanton</i>	Kort geding (dagvaarding)	Handel- en familie < € 5.000 Huur & Arbeid	Partijconstellatie: eiser en verweerder(s), Uitspraak: voorlopig vonnis
	Bodemprocedur e (dagvaarding)	Handelszaken < € 5.000 Huur & Arbeid	Partijconstellatie: eiser en verweerder(s), Uitspraak: vonnis, definitief en appeleerbaar, appèlgrens € 1.750
	Verzoekschrift	Familiezaken, handelszaken, diversen < € 5.000	Partijconstellatie: Eiser/verweerder(s) of eenstemmig verzoek mogelijk
<i>Sector civiel</i>	Kort geding (dagvaarding)	Handel- en familie > € 5.000	Uitspraak: beschikking, beperkt appeleerbaar appèlgrens € 1.750 Partijconstellatie: eiser en verweerder(s), Uitspraak: voorlopig vonnis
	Bodemprocedur e (dagvaarding)	Handelszaken > € 5.000	Partijconstellatie: eiser en verweerder(s), Uitspraak: vonnis, definitief en appeleerbaar
	Verzoekschrift	Familiezaken, handelszaken, diversen > € 5.000	Partijconstellatie: Eiser/verweerder(s) of eenstemmig verzoek mogelijk Uitspraak: beschikking, appeleerbaar

Binnen de civiele gerechtelijke procedures wordt onderscheid gemaakt tussen dagvaardingsprocedures (of “rolzaken”) en verzoekschriftprocedures.

Dagvaardingsprocedures worden gestart door een eiser, die een rechterlijke uitspraak verlangt ten aanzien van een geschil met de tegenpartij (gedaagde).

Binnen de dagvaardingsprocedures onderscheiden we de reguliere procedure of *bodemprocedure* en het *kort geding*. Het kort geding geeft de voorzieningenrechter de mogelijkheid in spoedeisende zaken, waarbij een bodemprocedure te veel tijd in beslag zou nemen, een voorlopige voorziening te treffen. Partijen kunnen in een bodemprocedure een definitieve uitspraak verkrijgen.

3.1.2 Verloop van civielrechtelijke procedures

Het verloop van dagvaardingsprocedures

Bodemprocedures en kort gedingen worden beide ingeleid door een dagvaarding: een akte waarbij de eiser de gedaagde oproept om op een bepaalde tijd voor de rechter te verschijnen. Meestal zal een dagvaarding door een gerechtsdeurwaarder aan de gedaagde worden overhandigd. Een dagvaarding moet de eis en de gronden daarvan inhouden. Als de gedaagde zich stelt, dat wil zeggen laat weten dat hij zich zal gaan verweren en zonodig een procesvertegenwoordiger aanwijst, wordt het geding gevoerd op tegenspraak, ook wel *contradictoire* procesvoering genoemd. Als de gedaagde zich niet stelt, wordt het een verstekzaak. De rechter bepaalt dan op

welke dag het verstekvonnis zal worden gewezen. Meestal betekent dit dat de eis van de eisende partij door de rechter wordt toegewezen.

In een proces op tegenspraak vindt een opeenvolgende wisseling van schriftelijke stukken (conclusies) plaats waarin partijen hun argumenten naar voren brengen. Eerst kan de gedaagde partij verweer voeren door het indienen van een conclusie van antwoord. Tegenwoordig wordt in de meeste gevallen direct na deze conclusie van antwoord, een zitting (comparitie na antwoord) gehouden, waarin de mogelijkheid om tot een schikking te komen wordt onderzocht, of de rechter een vonnis uitspreekt.²⁴ Als de rechter dit niet zinvol acht, wordt de uitwisseling van schriftelijke stukken voortgezet. De eiser mag dan reageren op de conclusie van antwoord met een conclusie van repliek. Ten slotte heeft de gedaagde partij dan nog de gelegenheid om te reageren met een conclusie van dupliek. Ook hierna kan de rechter verordonneren dat de partijen ter zitting verschijnen (comparitie). Als de rechter van mening is dat nader onderzoek van belang is, kan hij ook een tussenvonnis wijzen. In een tussenvonnis (interlocutoir vonnis) wordt bijvoorbeeld een getuigenverhoor of deskundigenonderzoek gelast.

De dagvaardingsprocedure kan resulteren in verschillende uitkomsten. In de eerste plaats kan de rechter een eindvonnis uitspreken. Niet ieder geding leidt tot een eindvonnis. Partijen kunnen in de loop van het proces een schikking bereiken. Ze kunnen dan besluiten om de zaak niet verder voort te zetten. Ook kan de rechter de nietigheid van de dagvaarding uitspreken, als de dagvaarding niet voldoet aan de daaraan in de wet gestelde eisen. Verder kan de rechter zich onbevoegd verklaren om van de vordering kennis te nemen, als de behandeling van de vordering niet tot de competentie van deze rechter behoort. De rechter kan de eiser ook niet-ontvankelijk in zijn vordering verklaren. Dit zal gebeuren als de eiser geen of onvoldoende belang heeft bij de vordering of als de vordering niet tot een toewijzing kan leiden.

Het verloop van verzoekschriftprocedures

Een verzoekschriftprocedure wordt gestart in die gevallen, waarin de wet voorschrijft dat men zich door middel van een verzoekschrift tot de rechter moet wenden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om bepaalde typen huurzaken, arbeidszaken waarbij ontslag om dringende redenen wordt gevraagd, en echtscheidingen. Verzoekschriftprocedures hebben echter niet altijd betrekking op geschillen. De verzoekschriftprocedure omvat ook faillissementen, schuldsaneringen, en familiezaken omtrent erfrecht, adoptie, gezag over minderjarigen, en ondertoezichtstelling. Bij de verzoekschriftprocedure wordt in tegenstelling tot bij de dagvaardingsprocedure geen gebruik gemaakt van eerdergenoemde uitwisseling van conclusies. De tegenpartij (verweerder) kan een verweerschrift opstellen. De verweerder kan in persoon verschijnen zonder verplichte procesvertegenwoordiging. De verzoekschriftprocedure eindigt in een beschikking van de rechter.

²⁴ Deze praktijk is ontstaan na de herziening van het civiele procesrecht in 2002, die tot doel had het procesrecht te vereenvoudigen. Voor 2002 werden in de meeste gevallen conclusies van repliek en dupliek gewisseld voordat tot een zitting werd overgegaan.

Tenuitvoerlegging van het vonnis

Om er voor te zorgen dat de uit het vonnis voortvloeiende verplichtingen ook daadwerkelijk bij de tegenpartij bekend zijn, wordt het vonnis “betekend”, dat wil zeggen dat het vonnis hem of haar in persoon of aan iemand in zijn of haar woonhuis wordt aangereikt. Er wordt van de tegenpartij verwacht dat deze zijn/haar verplichtingen in eerste instantie vrijwillig nakomt. Blijft de tegenpartij echter in gebreke, dan zijn er nog dwangmiddelen zoals beslaglegging op loon of goederen (bijvoorbeeld wel toegepast bij het niet betalen van alimentatie). In dit soort situaties heeft de rechter ook wel de mogelijkheid om tot gijzeling van de gedaagde over te gaan. De gedaagde wordt daartoe opgesloten in een huis van bewaring totdat hij bereid is om de schuld te voldoen. De maximale duur van gijzeling is één jaar. Dit dwangmiddel wordt niet zoveel toegepast. De rechter kan verder nog op verzoek van de eiser bepalen dat de tegenpartij een dwangsom verbeurt als hij in gebreke blijft.

Als blijkt dat een gedaagde, die niet is verschenen en dus ook geen verweer heeft gevoerd, bezwaar heeft tegen het verstekvonnis zoals dat door de rechter is uitgesproken, dan staat toch nog het rechtsmiddel *verzet* open. Dit verzet kan worden gedaan tegen ieder verstekvonnis. De gedaagde kan in het algemeen binnen twee weken na betekening van het vonnis, aan hem in persoon, verzet aantekenen bij dezelfde rechter. De procedure bij de rechter verloopt vervolgens op vrijwel dezelfde wijze als de dagvaardingsprocedure.

Hoger beroep

Partijen kunnen in beginsel tegen het vonnis hoger beroep aantekenen. Dat geldt niet voor alle zaken: is bijvoorbeeld het geldelijk belang van de oorspronkelijke vordering te gering, dan is geen hoger beroep mogelijk. Hoger beroepszaken tegen vonnissen van de sector kanton en sector civiel van de rechtbanken worden behandeld door het gerechtshof. In het hoger beroep kan een zaak geheel opnieuw worden beoordeeld.

Tegen een uitspraak van het hof kan men beroep in cassatie instellen bij de Hoge Raad der Nederlanden, het hoogste rechtscollege voor burgerlijke zaken, belastingzaken en strafzaken. Bij cassatie gaat het om de vraag of de lagere rechter het recht juist heeft toegepast en of hij de juiste vormvoorschriften heeft gevolgd. Cassatie verschilt van hoger beroep op het punt van het onderzoek naar de feiten die ten grondslag liggen aan het geschil tussen de partijen. De Hoge Raad moet uitgaan van de feiten die de lagere rechter heeft vastgesteld, terwijl bij hoger beroep de zaak helemaal opnieuw wordt bekeken. Wanneer lagere rechters de procesregels niet in acht hebben genomen of als hun beslissing niet in overeenstemming is met het geldend recht, dan is de Hoge Raad bevoegd om die beslissing te vernietigen. Meestal wijst de Hoge Raad na vernietiging van een uitspraak een – in de regel andere – lagere rechter aan om de zaak verder te behandelen. De behandeling moet dan worden voortgezet met inachtneming van de uitspraak van de Hoge Raad. Wanneer voor een einduitspraak (bijna) geen beslissingen meer genomen behoeven te worden, dan doet de Hoge Raad de zaak zelf af. Als de Raad geen grond ziet tot cassatie wordt het beroep verworpen. Gedurende de hele procedure is procesvertegenwoordiging wettelijk verplicht.

3.1.3 De rechtscolleges

Civiele zaken worden in eerste instantie behandeld in de sector kanton of de sector civiel van de rechtbank. Tot 1 januari 2002 waren de kantongerechten de laagste instantie van de gewone rechterlijke organisatie. Door de reorganisatie van de rechterlijke macht zijn de kantonrechters sinds 2002 bestuurlijk ondergebracht bij de sector kanton van de rechtbanken. Bij de kantonrechter is vertegenwoordiging door een advocaat niet verplicht. Dit is wel noodzakelijk in zaken die zijn toebedeeld aan de sector civiel.²⁵ De kantonrechter spreekt altijd alleen (unusrechtspraak); de rechtbank spreekt recht in zogenoemde enkelvoudige of meervoudige kamers. Een zaak voor de enkelvoudige kamer heeft één rechter, terwijl bij een zaak voor de meervoudige kamer drie rechters rechtspreken. De keuze voor een enkelvoudige of meervoudige kamer hangt af van het type en de zwaarte van de zaak.

Het “domein” van zowel de kantonrechter als de civiele rechter is veelvuldig aan veranderingen onderhevig geweest. Ontwikkelingen in wetgeving, jurisprudentie en overheidsbeleid kunnen dit domein vergroten of verkleinen. Zo is de competentiegrens van de kantonrechter in het verleden enkele malen verhoogd.²⁶ Deze grens steeg van f1500 in 1970 naar €5000 in 2006. De kantonrechter behandelt op dit moment in beginsel alle zaken over vorderingen van ten hoogste €5.000, vorderingen zonder bepaalde waarde maar naar verwachting met een belang dat ten hoogste €5.000 belooft alsmede alle zaken over een arbeidsovereenkomst, een collectieve arbeidsovereenkomst, inclusief de verbindend verklaarde bepalingen ervan, een vut-overeenkomst of een agentuur-, huur- of huurkoopovereenkomst ongeacht de hoogte van de vordering. Tevens behoort het tot de absolute competentie van de kantonrechter een oordeel uit te spreken over een aantal andere zaken die speciaal in de wet zijn aangewezen.

Tegen de uitspraak van de kantonrechter is hoger beroep mogelijk, tenzij de vordering minder bedraagt dan €1.750. Tot 2002 behandelde de rechtbank alle hoger beroepszaken tegen beslissingen van de kantonrechter.²⁷ Hoger beroep na een vonnis of beschikking van de sector kanton van de rechtbank komt nu terecht bij het gerechtshof. Datzelfde geldt voor hoger beroepsprocedures tegen beslissingen van de rechtbank. Daarna staat de mogelijkheid open tot cassatie bij de Hoge Raad. Er zijn enkele situaties die de Hoge Raad in eerste aanleg behandelt. Het gaat dan om ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen van hoogwaardigheidsbekleders, zoals ministers, leden van de Staten-Generaal of van de Raad van State.

De eiser bij een civiele dagvaardingszaak of indiener van een verzoekschrift dient griffierecht (vast recht) te betalen. Dit zelfde geldt voor de verschenen gedaagde bij een dagvaardingszaak bij de civiele sector van de rechtbank, het gerechtshof of de Hoge Raad. Het griffierecht is afhankelijk van de aard van de zaak. Bij zaken voor

²⁵ Voor een verweerder in een verzoekschriftprocedure is procesvertegenwoordiging ook niet verplicht.

²⁶ Op 1-12-1970 vond een verhoging plaats van fl. 500 naar fl. 1.500, vervolgens op 1-1-1978 naar fl. 3.000, op 1-8-1983 naar fl. 5.000. Op 1-1-1999 werd de competentiegrens (fors) verhoogd naar fl. 10.000, zie Eshuis en Paulides (2002). Tegelijk is de appèlgrens verhoogd, evenals de grens voor het betalingsbevel. Met de komst van de Euro is de huidige grens per 1-1-2002 vastgesteld op €5.000.

²⁷ Met uitzondering van uitspraken van de toenmalige pachtkamers van de kantongerechten.

de civiele rechter zijn de griffierechten overwegend hoger dan bij zaken voor de kantonrechter. In hoger beroep en cassatie zijn de griffierechten hoger dan bij vergelijkbare zaken in eerste aanleg. Bij zaken met een financieel belang is het griffierecht afhankelijk van de hoogte daarvan.

3.1.4 Aard van de civiele zaken

De registratiesystemen van de rechtbanken kennen ruim 150 verschillende coderingen om civiele zaken naar inhoud van het geschil te typeren. Er bestaat dus een ruime variëteit aan civiele geschillen. Deze paragraaf ordent de geschillen naar soort procedure (dagvaarding en verzoekschrift) en soort geschil (huur-, arbeids-, handels- en familiezaken).

Dagvaardingen

- *Huurzaken*: Huurzaken hebben betrekking op conflicten tussen verhuurder en huurder over bijvoorbeeld het vorderen van huur bij huurachterstanden, ontbinding van de huurovereenkomst, ontruiming of de verhuurder verplichten tot het verhelpen van onderhoudsgebreken. Deze zaken worden behandeld door de sector kanton.
- *Arbeidszaken*: arbeidszaken die aanhangig worden gemaakt door middel van een dagvaarding gaan onder andere over ontslagen, al dan niet op staande voet, kennelijk onredelijke ontslagen, het niet-naleven van CAO's, loonbetalingen en de veilige werkplaats. De dagvaardingsprocedures in arbeidszaken komen over het algemeen van de zijde van werknemers. Werkgevers maken gebruik van de verzoekschriftprocedure wanneer ze een arbeidsovereenkomst willen laten ontbinden. Deze zaken worden behandeld door de sector kanton.
- *Handelszaken*: hierbij gaat het om procedures waarbij een eisende partij de rechter om een geldvordering vraagt van een gedaagde partij. Zowel burgers, bedrijven als de overheid kunnen in een handelszaak betrokken zijn. Handelszaken hebben betrekking op een brede categorie zaken. Zo vallen onder andere incassozaken, schadeclaims en burenruzies in de categorie handelszaken. Deze zaken worden behandeld door de sector kanton voor zover het belang ten hoogste €5.000 is. De sector civiel behandelt zaken met een belang van meer dan €5.000.

Verzoekschriften

- *Huurzaken*: bij een oordeel van de huurcommissie waar de verhuurder of huurder het niet mee eens is, kan een verzoekschrift ingediend worden bij de kantonrechter. Dit moet gebeuren binnen twee maanden na uitspraak van de huurcommissie. Typische geschillen waar de huurcommissie uitspraken over doet gaan over de huurprijs, servicekosten of bezwaar tegen een huurverhoging.
- *Arbeidszaken*: arbeidszaken hebben betrekking op procedures over de ontbinding van de arbeidsovereenkomst wegens gewichtige redenen. Er zijn twee soorten gewichtige redenen: dringende redenen en veranderingen in omstandigheden. Bij dringende redenen gaat het om redenen die zo ernstig zijn dat zij ook een ontslag op staande voet zouden rechtvaardigen. In het geval van veranderde omstandigheden zijn verstoorde arbeidsrelaties en

- bedrijfseconomische redenen veelvoorkomend. Deze zaken worden behandeld door de sector kanton.
- *Faillissementszaken*: in deze zaken behandelt de sector civiel verzoekschriften tot:
 - faillissement: de schuldeiser dient een verzoekschrift tot faillissement in;
 - surcéance van betaling: de rechter verleent opschorting van betalingsverplichtingen;
 - schuldsanering voor natuurlijke personen in het kader van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP): deze wet – in werking getreden op 1 december 1998 – biedt de mogelijkheid dat iemand met veel schulden via een speciale regeling schuldevrij wordt. Deze wet heeft geen betrekking op rechtspersonen. Kenmerkend verschil tussen faillissement en schuldsanering is dat bij de laatste regeling het belang van de schuldenaar voorop staat, niet dat van de schuldeiser(s).
 - *Bijstandszaken*: Verzoekschriften in het kader van de Algemene Bijstandswet worden per 1 juli 1998 niet meer door de civiele rechter maar door de bestuursrechter afgedaan.²⁸ Echter, bijstandszaken voor zover het *verhaalszaken* zijn in het kader van de Algemene Bijstandswet (ABW) – thans de Wet Werk en Bijstand (WWB) – worden via een verzoekschrift ingediend bij de sector civiel. Verhaal is het terughalen van verstrekte bijstand bij een derde, die geen bijstand ontvangt. Meestal betreft het dan de (ex-)echtgenoot van een cliënt, die uit zijn eigen inkomen een deel moet bijbetalen aan de uitkering.
 - *BOPZ-zaken*: deze zaken gaan om verzoeken tot onvrijwillige opname in een psychiatrisch ziekenhuis van patiënten met een (vermeende) geestesstoornis via een rechterlijke machtiging. Deze wordt opgelegd na een vordering van de officier van justitie. Bij de officier van justitie kan een schriftelijk verzoek om een voorlopige machtiging worden ingediend door de partner, bepaalde familieleden, voogd, curator of mentor van de patiënt. De officier vordert dan deze machtiging bij de rechtbank, tenzij hij/zij het verzoek ongegrond vindt. Bij zo'n vordering moet een verklaring worden overlegd van een psychiater die de patiënt heeft onderzocht. Deze zaken worden behandeld door de sector civiel.
 - *Overige handelszaken*: voorbeelden hiervan zijn verzoeken om beslaglegging op iemands bezittingen, het vragen van een voorlopig getuigenverhoor voorafgaand aan het aanhangig maken van een zaak, verenigingen die een verzoek indienen ter omzetting in een stichting, etc. Deze zaken worden behandeld door de sector civiel.
 - *Familiezaken*: zaken waarbij de kantonrechter bevoegd is beslissingen te nemen op onder meer de volgende gebieden:
 - onderbewindstelling van goederen: wanneer een bewindvoerder (familielid of buitenstaander) wordt aangesteld voor personen die door hun lichamelijke of geestelijke toestand niet in staat zijn hun financiële belangen te behartigen;
 - mentorschap: het benoemen van een mentor voor personen die hun persoonlijke belangen (met uitzondering van geld en goederen) niet meer zelf goed kunnen behartigen;
 - gezag: de kantonrechter kan in bepaalde situaties het gezag over minderjarigen regelen;

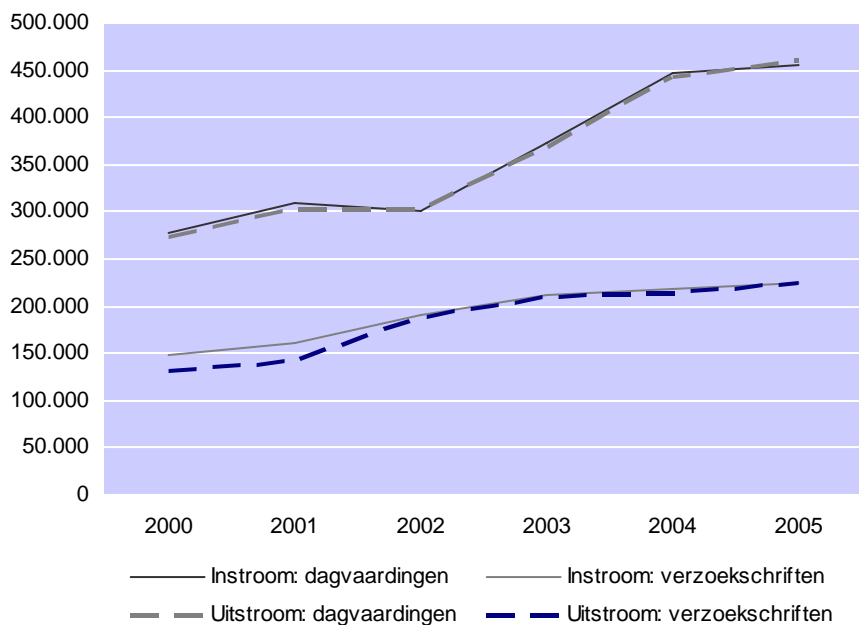
²⁸ Rechtspraak in Nederland 2002, CBS.

- erfrecht: de kantonrechter kan beslissingen nemen bij de afwikkeling van een nalatenschap waarbij de erfgenamen er zelf niet uitkomen.
- *Echtscheidingszaken*: zaken waarbij één van de partners uit een huwelijk bij de rechter een verzoekschrift tot echtscheiding indient.
- *Overige familiezaken*: Bij overige familiezaken gaat het met name over zaken met betrekking tot ondertoezichtstelling van minderjarigen, de zogenaamde OTS-maatregel. Daarnaast behoren procedures met betrekking tot overige zaken rond gezag over minderjarigen en adoptie tot deze categorie. In 1998 werd adoptie door één persoon wettelijk mogelijk. Vanaf 1 april 2001 kunnen twee mannen of twee vrouwen samen een kind adopteren, mits het kind uit Nederland komt. Deze zaken worden behandeld door de sector civiel.

3.2 In- en uitstroom rechtbank

In de onderstaande figuren is de ontwikkeling van de totale in- en uitstroom van civiele zaken bij de rechtbank in beeld gebracht (periode 2000-2005); uitgesplitst in dagvaardingen en verzoekschriften, en achtereenvolgens voor de sector kanton (figuur 3.1) en sector civiel (figuur 3.2).

Figuur 3.1 In- en uitstroom rechtbank, sector kanton, 2000-2005



Voor de technische verantwoording en de corresponderende cijfers, zie tabel 3.A in bijlage III
Bron: PCSII

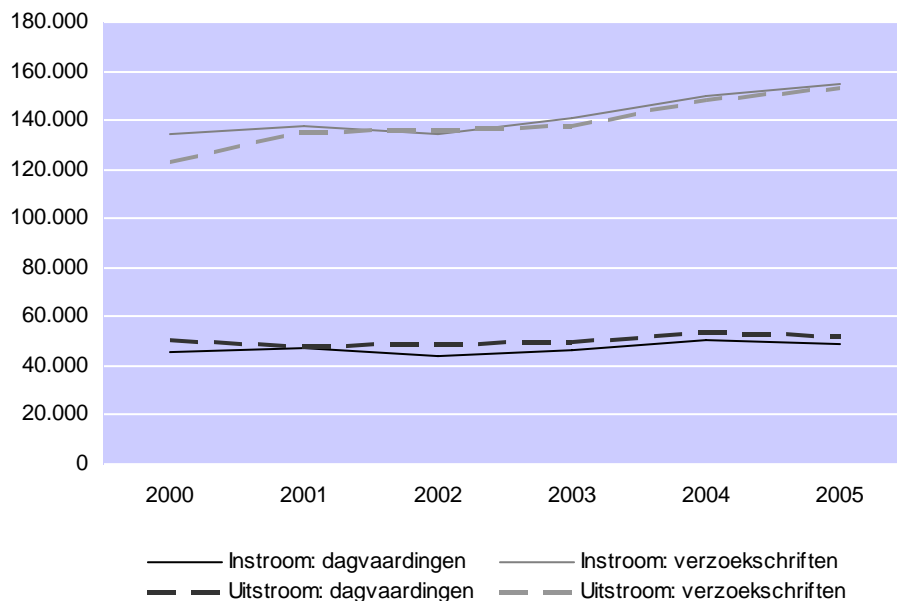
Bij de sector kanton is sinds 2000 zowel het aantal dagvaardingen als verzoekschriften sterk gestegen. Hierbij moet worden aangetekend dat de competentiegrens van de kantonrechter is verhoogd in 2002, hetgeen een verschuiving van zaken van de sector civiel naar de sector kanton met zich meebracht. Vanaf 2002 is dan ook een plotselinge toename van kantonzaken te zien.

Een belangrijke oorzaak voor de toename van het aantal verzoekschriften in de sector kanton is het stijgende aantal ontslagzaken bij de kantonrechter. Het aantal

verzoekschriften bij de kantonrechter stijgt vanaf 2000, net zoals de ontslagaanvragen bij het CWI (CBS, 2003). In 2003 zijn bij de kantonrechter bijna 78.500 ontbindingsverzoeken ingediend, terwijl bij het CWI voor bijna 86.000 werknemers ontslagaanvragen zijn ingediend. In het totaal zijn dus in 2003 op deze wijze ruim 164.000 ontslagprocedures in gang gezet. In 2002 was het totale aantal ingezette procedures ruim 139.000 (CBS, 2003).

De toename van het aantal dagvaardingen in de sector kanton is afkomstig van vorderingen van elektriciteitsbedrijven, telefoonbedrijven en ziekenfondsen. Deze zal voor een belangrijk deel worden veroorzaakt door een periode van laagconjunctuur waarin een groter deel van de bevolking financiële problemen kende.

Figuur 3.2 In- en uitstroom rechtbank, sector civiel, 2000-2005



Voor de corresponderende cijfers en de technische verantwoording, zie tabel 3.B in bijlage III
Bron: PCSII

Zoals figuur 3.2 toont stijgt het aantal verzoekschriften ook in de sector civiel. Deze stijging is met name afkomstig van de groei van het aantal insolventieverzoeken: door de rechter uitgesproken surseance van betaling, faillissement en schuldsanering. In 2003 zijn bijna 29.000 insolventieverzoeken door de rechter behandeld waarvan 14.000 verzoeken tot faillietverklaring. Ter vergelijking: in 1998 was dit nog 10.600. In 2003 zijn circa 8.700 faillissementen en 10.500 schuldsaneringen door de rechtbank uitgesproken. Ten opzichte van 2002 is dit een stijging van respectievelijk bijna 30 procent en 11 procent. De geringe economische groei vormt hiervoor waarschijnlijk de achtergrond (CBS, 2003).

Het aantal dagvaardingen lijkt in de sector civiel redelijk stabiel, maar dit beeld is vertekend (zie figuur 3.1). In 2002 is namelijk de competentiegrens voor de civiele rechter verhoogd, waardoor een groot aantal zaken die daarvoor bij de sector civiel werden aangebracht, in de sector kanton worden behandeld. Het is dus correcter

om te stellen dat de competentiegrenswijziging niet tot een daling van het aantal dagvaardingen heeft geleid.²⁹

Uit de analyses die zijn verricht in het kader van de prognosemodellen civiele en bestuursrechtelijke keten (Leertouwer e.a., 2005) wordt duidelijk dat de ontwikkeling van het aantal dagvaardingen in belangrijke mate samenhangt met de economische omstandigheden. De kosten van de procedure vormen een tweede belangrijke variabele in het kader van de ontwikkeling van het aantal zaken. Van belang zijn in de eerste plaats de griffierechten. Die zijn enkele malen verhoogd (bijvoorbeeld met gemiddeld 7,5% in 1999) waarvan een negatief effect kan worden vastgesteld op het aantal handelszaken in de sector civiel en verzoekschriften arbeid in de sector kanton (Leertouwer e.a., 2005, p.77 en 85). Dit effect is echter niet zodanig dat er een daling van het aantal zaken zichtbaar is.

Ten tweede houdt het aantal rechtsbijstandverzekeringen mogelijk verband met deze ontwikkeling. Het aantal polissen voor gezinnen steeg in de periode 1999 tot 2004 met 72%, het aantal polissen voor bedrijven met 31% (Verbond van verzekeraars, 2005). In 2003 telt Nederland bijna 1,5 miljoen verzekeringen voor rechtsbijstand. Een effect van het aantal rechtsbijstandverzekeringen op het aantal zaken is echter vooralsnog niet vastgesteld (Leertouwer e.a., 2005, p.145), en bovendien trachten rechtsbijstandverzekeraars processen juist te voorkomen (Eshuis, 2003).

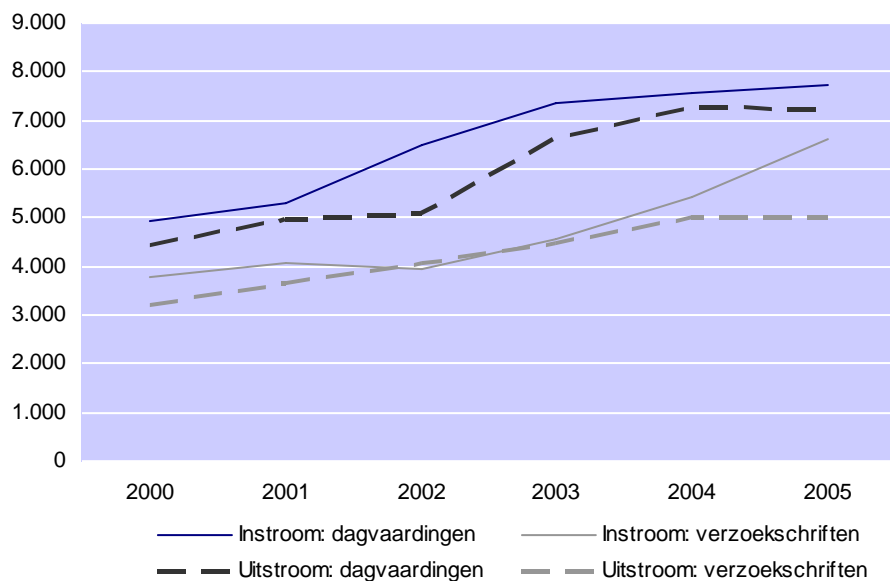
Er zijn ook meer theoretisch ingebedde verklaringen voor de stijging van zaaksinstroom denkbaar. De participatietheorie brengt het ontstaan van geschillen in verband met de omvang en intensiteit van maatschappelijke activiteiten en - relaties. Naarmate men bijvoorbeeld meer aankopen doet, wordt de kans groter dat bij één van die aankopen een geschil ontstaat, en die kans resulteert in een groter aantal zaken dat uiteindelijk aan de rechter wordt voorgelegd. Nu onze samenleving steeds meer het karakter krijgt van een netwerkmaatschappij, is het denkbaar dat dit tot een groter aantal conflicten leidt. In ieder geval lijkt het erop dat mensen vaker en makkelijker contractuele relaties aangaan, waarbij ze de consequenties niet altijd goed overzien. Veel jongeren schaffen bijvoorbeeld een mobiele telefoon aan zonder dat ze dit echt kunnen betalen. Daarmee rijzen vaker betalingsproblemen, die weer resulteren in rechtszaken. Onderzoek heeft deze theorie deels bevestigd, maar tegelijkertijd blijken groepen met minder relaties of activiteiten, zoals mensen met een uitkering, juist meer problemen te hebben. Hier speelt waarschijnlijk het ontbreken van een sociaal netwerk een rol waarin problemen op informele wijze kunnen worden opgelost (Van Velthoven & Ter Voert, 2004).

3.3 In- en uitstroom gerechtshoven en Hoge Raad

In figuur 3.3 is de ontwikkeling van de in- en uitstroom weergegeven van zaken bij de gerechtshoven, in de periode 2000-2005.

²⁹ Meer in detail beschouwd is tussen 2002 en 2005 zelfs sprake van een toename van de dagvaardingen in de sector civiel: de instroom stijgt in die periode met 11% en de uitstroom met 6%.

Figuur 3.3 In- en uitstroom civiele zaken, gerechtshoven, 2000-2005

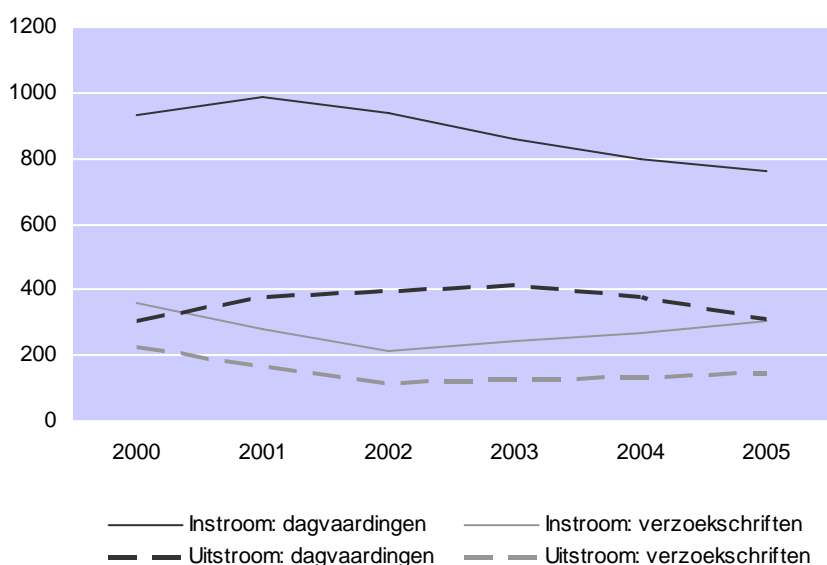


Voor de corresponderende cijfers, zie tabel 3.C in bijlage III
Bron: PCSII

De ontwikkelingen van de zaaksaantallen bij de gerechtshoven volgen die bij de rechtbanken. De stijging van het aantal dagvaardingen vanaf 2001 is te verklaren uit het feit dat vanaf 1 januari 2002 ook tegen uitspraken van de kantonrechter hoger beroep kan worden ingesteld bij het gerechtshof. Voor die tijd werden hoger beroepszaken van kantongerechten door de rechtbanken behandeld. In de uitstroom van zaken is in 2002 een achterstand opgebouwd die inmiddels voor een groot deel is ingelopen. Bij verzoekschriften lijkt juist in 2004 en 2005 een achterstand te zijn ontstaan, maar het valt niet uit te sluiten dat het hier een registratiekwestie betreft.

In figuur 3.4 is de instroom en uitstroom weergegeven van cassatieberoepen bij de civiele kamer van de Hoge Raad in de periode 2000-2005.

Figuur 3.4 In- en uitstroom civiele kamer Hoge Raad, 2000-2005*



Voor de corresponderende cijfers, zie tabel 3.D in bijlage III

* Instroom: op 1 januari aanhangig + in de loop van het jaar ingediend

Uitstroom: beëindigd met eindarrest/eindbeschikking plus op andere wijze beëindigd

Bron: CBS; jaarverslagen Hoge Raad

Vanaf 2001 daalt het aantal bij de civiele kamer van de Hoge Raad ingestroomde dagvaardingen. Het aantal uitgestroomde dagvaardingen daalt vanaf 2003. Het aantal verzoekschriften daalt tot en met 2002 om daarna weer toe te nemen.

3.4 Aard zaken in sectoren kanton en civiel

In deze paragraaf wordt een toelichting gegeven op de aard van de zaken die in de sectoren kanton en civiel worden behandeld.

Tabel 3.2 geeft een overzicht van het aantal zaken in het civiele recht in de periode 2002-2005. Zoals eerder werd toegelicht, is hierbij aangesloten bij het gangbare onderscheid tussen handels- en familiezaken. Dit onderscheid is enigszins globaal, want tot de handelszaken worden alle zaken gerekend die niet tot het familierecht behoren, ook arbeids- en huurzaken. Daarnaast komen in tabel 3.2 ook enkele niet judiciële activiteiten van de rechtspraak en presidentsrekestten naar voren (zie verderop in deze paragraaf onder “Akten, verklaringen (en registerhandelingen); presidentsrekestten”).

Tabel 3.2 Instroom rechtbanken sector kanton en civiel, 2002-2005

	2002	2003	2004	2005
<i>Totaal sector kanton rechtbanken*</i>	543.780	643.890	763.050	790.830
Handelszaken, arbeidszaken, kort gedingen	384.480	468.440	535.520	538.760
-wv ontbinding arbeidsovereenkomst	68.330	78.490	72.010	67.610
Familiezaken	118.960	128.670	142.590	153.530
Akten, verklaringen en registerhandelingen	40.340	46.790	84.930	98.550
<i>Totaal sector civiel rechtbanken</i>	217.830	231.310	250.370	255.050
Handelszaken, insolventies, kort gedingen	92.020	102.590	113.960	113.680
Familiezaken	103.670	104.980	110.910	115.400
-wv echtscheiding	35.170	33.390	33.300	34.090
-wv BOPZ	14.150	15.070	17.280	17.710
Presidentsrekestes	22.130	23.740	25.500	25.970

* Totaal exclusief strafzaken

Bron: PCSII

In box 3.1 wordt nader ingegaan op de aard van de dagvaardingszaken in de sector civiel, de categorie van zwaardere civiele zaken in de civiele rechtspraak in eerste aanleg.

Box 3.1 Handelszaken in de sector civiel

We beschrijven hier drie aspecten van handelszaken: de aard van de geschillen, de partijconstellatie, en het financieel belang. De aard van geschillen typeren we met behulp van de registratiemethode van de rechtspraak. In tabel 3.3 zijn de zes typeringingen weergegeven die het meest vóórkomen in bodemzaken, en tezamen ruim 60 van de zaken omvatten. In het civiel recht kunnen verschillende *partijconstellaties* voorkomen: combinaties van vier typen partijen (natuurlijke personen, rechtspersonen, de overheid, en hybride partijen, die een combinatie zijn van voornoemde partijen).

Tabel 3.3 De zes meest gebruikte zaaktyperingingen in bodemzaken sector civiel (2003)*

Bijzondere overeenkomst; verrichten diensten/werkzaamheden	19,1%
Bijzondere overeenkomst; verbruikleen (geldlening)	17,5%
Bijzondere overeenkomst; koop anderszins	9,0%
Verbintenissenrecht; onrechtmatige daad**	7,8%
Bijzondere overeenkomst; koop onroerende zaak	4,4%
Vermogensrecht; verdeling gemeenschap huwelijk / samenleving	4,8%

* Gegevens afkomstig uit een steekproef van ruim 8.500 handelszaken, afgedaan in de tweede helft van 2003

** Onrechtmatige daad wordt in het systeem van zaaktypering nader onderverdeeld in subcategorieën als beroepsaansprakelijkheid en productaansprakelijkheid; in de tabel zijn alle subcategorieën samengenomen.

Bron: Eshuis, 2005

Tabel 3.4 geeft de mate waarin de 16 mogelijke verschillende partijconstellaties vóórkomen in bodemprocedures in de sector civiel. In het merendeel van alle conflicten, ruim een derde, is de eiser een rechtspersoon en de gedaagde een natuurlijke persoon. Eisers zijn in twee derde van de gevallen rechtspersonen en in een derde van de zaken natuurlijke personen. Bij gedaagden ligt die verhouding andersom: in een derde van de zaken is het een rechtspersoon en in meer dan de helft van de zaken een natuurlijke persoon. In één op de vijf zaken staan natuurlijke personen tegenover elkaar; ongeveer net zo vaak is er conflict tussen rechtspersonen. Overigens moet worden opgemerkt dat een rechtspersoon kan optreden namens of als opvolger van een natuurlijke persoon, bijvoorbeeld als een verzekeraar de rechten van een verzekerde heeft overgenomen en dat in één conflict, ook een rechtspersoon en natuurlijke persoon tegelijk gedaagde kunnen zijn (bijvoorbeeld een bedrijf én de directeur persoonlijk worden aansprakelijk gesteld).

Tabel 3.4 Partijconstellatie in bodemzaken sector civiel (2003)

Eiser	Gedaagde				Totaal
	Natuurlijke personen	Rechtspersonen	Overheden	Hybriden	
Natuurlijke personen	20,1%	9,1%	1,3%	2,3%	32,8%
Rechtspersonen	35,2%	22,6%	0,7%	4,8%	63,3%
Overheden	1,1%	0,5%	0,0%	0,1%	1,8%
Hybriden	0,7%	0,9%	0,1%	0,4%	2,0%
Totaal	57,0%	33,2%	2,1%	7,7%	100,0%

Bron: Eshuis, 2005

In tabel 3.5 is het financieel belang in dagvaardingsprocedures inzake handelszaken in 2003 weergegeven. In de helft van de zaken blijft het geëiste bedrag onder € 15.000. In 40% van de zaken ligt dit bedrag tussen € 15.000 en € 100.000, en in 10% van de zaken ligt het boven € 100.000. Het gemiddeld geëiste bedrag is € 82.408.³⁰ Bij een geëist bedrag meer dan € 25.000 is rechtspersoon versus rechtspersoon de meest voorkomende partijconstellatie (Eshuis, 2005).

Tabel 3.5 Het financieel belang in bodemprocedures handelszaken 2003, met cumulatieve percentages

Geldbedrag in euro	Cumulatief percentage	Geldbedrag in euro	Cumulatief percentage
< 5.000	2,3%	< 30.000	73,3%
< 7.500	19,5%	< 40.000	79,4%
< 10.000	33,6%	< 50.000	83,1%
< 12.500	42,9%	< 75.000	88,1%
< 15.000	50,7%	< 100.000	90,6%
< 20.000	61,0%	< 250.000	95,6%
< 25.000	68,4%	< 1.000.000	99,0%

Bron: Eshuis, 2005

³⁰ Dit gemiddelde wordt sterk bepaald doordat het hoogst geëiste bedrag 26 miljoen is.

Kort gedingen

Het aantal kort gedingen in de sector civiel blijft in de jaren 2000-2005 behoorlijk stabiel. Er is een lichte daling van 15.205 kort gedingen in 2000 naar 13.906 in 2005. Een relatief groot deel van de kort gedingen wordt ingetrokken voordat een uitspraak wordt gedaan. In 2000 komen 8.325 kort gedingen tot een eindvonnis, in 2005 zijn er 8.158 uitspraken – respectievelijk 55 en 58% van het aantal ingediende kort gedingen.

Akten, verklaringen (en registerhandelingen); presidentsrekest

De categorieën akten, verklaringen en registerhandelingen (sector kanton) en presidentsrekest (sector civiel) vormen samen een substantiële categorie in tabel 3.2.

Akten en verklaringen – en daaraan gekoppeld registerhandelingen – zijn administratieve verklaringen, en veelal afgegeven door de griffier van de rechtbank. De grootste groep akten en verklaringen heeft betrekking op het boedelregister, bijvoorbeeld een akte van verwerping als iemand een nalatenschap niet wil aanvaarden. Ook worden akten opgesteld bij inschrijving van huwelijkse voorwaarden in het huwelijksgoederenregister, verklaringen inzake het ouderlijk gezag en akten in verband met faillissement op eigen verzoek. Dit type “product” is vanuit het oogpunt van het organisatorisch functioneren van de rechtspraak belangrijk vanwege de omvang en de notariële functie van de rechtspraak. Het is tegelijkertijd een afwijkende categorie, omdat het hier niet-judiciële activiteiten van de rechtspraak betreft, waarbij geen gerechtelijke procedure wordt gevolgd en waarmee bovendien betrekkelijk weinig tijd is gemoeid (Croes, 2005). Het aantal akten en verklaringen is tussen 2002 en 2004 meer dan verdubbeld. Deels komt dat door een toegenomen aantal akten, deels door een betere registratie (Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2004).

Presidentsrekest zijn beslissingen van de rechtbankpresident om beslaglegging mogelijk te maken of om verlof te krijgen om buitenlandse vonnissen in Nederland te executeren. Het aantal presidentsrekest stijgt tussen 2002 en 2005 met 17%.

3.5 Doorlooptijden

De doorlooptijd is de totale tijd in dagen, inclusief weekeinden, die verstrijkt vanaf het moment dat een zaak voor de rechter wordt gebracht, tot de afdoening in eerste aanleg (Eshuis, 2005). De startdatum is de dag van de eerste rolzitting. Binnen de doorlooptijd kan onderscheid worden gemaakt tussen de behandeltijd door de rechter en rechtbankpersoneel, de tijd die de eisende en gedaagde partij nemen om hun eisen en repliek te formuleren (hiervoor gelden termijnen) en de tijd waarin een zaak ligt te wachten. Veel procedures duren langer dan men zou verwachten op basis van termijnen en behandeltijd.

In de tabellen 3.6 en 3.7 zijn voor verschillende soorten civiele zaken in de sector kanton en civiel, de gemiddelde doorlooptijden weergegeven in dagen (2000-2005).

Tabel 3.6 Sector kanton – gemiddelde doorlooptijd in dagen, 2002-2005

	2002	2003	2004	2005
Handelszaak met verweer	64	58	77	81
Handelszaak zonder verweer	13	11	10	9
Familiezaak	27	27	25	29
Voorlopige voorzieningen	30	28	29	30

Bron: Jaarverslagen Raad voor de rechtspraak 2002-2005

Tabel 3.7 Sector civiel – gemiddelde doorlooptijd in dagen, 2002-2005

	2002	2003	2004	2005*
<i>Rechtbank</i>				
Handelszaak met verweer*	*	*	*	577
Handelszaak zonder verweer	41	41	34	33
Beschikking op verzoekschrift (m.n. insolventie)	45	51	57	65
Faillissement	n.b.	n.b.	720	1.057
Echtscheiding	104	111	117	117
Beschikking op verzoekschrift kinderrechter	35	35	36	48
Overige familiezaak (b.v. adoptie)	148	156	156	154
Kort geding	49	49	49	47
<i>Hoger beroep / Gerechtshof</i>				
Handel	422	521	521	492
Familie (excl. Bopz en kinderrechter)	267	230	210	206

* Vóór 2005 zijn geen betrouwbare cijfers beschikbaar.

Bron: Jaarverslagen Raad voor de rechtspraak 2002-2005

De hier gepresenteerde cijfers over doorlooptijden zijn nog niet geheel betrouwbaar. Er zijn meetfouten gemaakt doordat de doorlooptijd van alle zaken die zijn ingestroomd voor 2000, door het meetsysteem op nul is gesteld. Voor de periode na 2000 is het beeld dus te rooskleurig, omdat langer lopende zaken niet worden meegerekend. Vanaf eind 2005 zijn de gegevens over doorlooptijden betrouwbaarder. De grote verschillen tussen 2004 en 2005 (bijvoorbeeld bij faillissementen) zijn dus niet het gevolg van een toename van de doorlooptijden, maar van een reëlere meting in 2005.

Afhankelijk van het type zaak varieert de gemiddelde doorlooptijd sterk. Een handelszaak zonder verweer bij de sector kanton is gemiddeld binnen twee weken afgerond; bij de rechtbank in ruim een maand. Een echtscheiding bij de rechtbank neemt gemiddeld zo'n vier maanden in beslag, een handelszaak met verweer zo'n 14 maanden. De langstlopende zaken in het civiele recht zijn faillissementszaken, die gemiddeld zo'n drie jaar in beslag nemen. Bij de gemiddelden die hier worden gepresenteerd, kunnen uitschieters overigens het beeld vertekenen. De mediaan – de middelste van een reeks waarnemingen – is een betere maatstaf voor de grootste groep “doorsneegevallen” (Eshuis, 2005).

In de sector kanton zijn de doorlooptijden voor handelszaken met verweer in de periode 2002-2005 gestegen. In de sector civiel heeft zich een stijging voorgedaan bij verzoekschriften insolventies (schuldsaneringen), echtscheidingszaken, en beschikkingen van de kinderrechter in 2005. Voor deze stijgingen zijn geen algemene verklaringen bekend; mogelijk speelt een combinatie van ontwikkelingen in rechtsgebieden en capaciteitsfricties door de toename van het aantal zaken.

Over handelszaken met verweer in de sector civiel is alleen over 2005 een betrouwbare doorlooptijd in dagen gemeten beschikbaar. Uit longitudinaal onderzoek naar doorlooptijden (Eshuis, 2005) is echter duidelijk dat de doorlooptijd van dergelijke bodemzaken over een langere periode sterk is afgenomen. In de jaren 1994-1996 was de mediaan van procedures op tegenspraak 525 dagen, in 2003, 336 dagen, en in 2005, 294 dagen. Ruim de helft van het aantal zaken wordt dus binnen 10 maanden afgedaan.³¹

De belangrijkste verklaring voor de daling van de doorlooptijd is gelegen in een andere organisatie van de procedure als gevolg van de herziening van het burgerlijk procesrecht per 1 januari 2002. Deze herziening had mede tot doel de civiele procedure te versnellen. Nadat de eiser zijn eis heeft geformuleerd, volgt de schriftelijke conclusie van antwoord van de gedaagde. Tegenwoordig wordt in de meeste gevallen direct na deze conclusie van antwoord, een zitting (comparitie na antwoord) gehouden, waarin de partijen tot een schikking komen of de rechter tot een vonnis komt. Het aantal processtappen is daarmee sterk gereduceerd. Tien jaar geleden werd in de meeste gevallen eerst nog een tweede of derde schriftelijke ronde gehouden. Dat gebeurt nu veel minder vaak.³² De rechtbank beoordeelt of de zaak zich leent voor een comparitie of dat nog een tweede of derde schriftelijke ronde nodig is. Enkele maanden na invoering van het nieuwe burgerlijk procesrecht in 2002 werd 60% van de zaken voor een comparitie geselecteerd, waar dat percentage voor 1994 15% bedroeg.³³ De comparitie wordt daarbij vaker toegepast in zaken waarin natuurlijke personen procederen, en minder naarmate het financieel belang hoger is. In 2003 werden nog niet alle zaken volgens het nieuwe procesrecht behandeld, waardoor de doorlooptijden nog iets langer zullen zijn dan op dit moment.

Naast het toegenomen gebruik van de comparitie na antwoord heeft ook de invoering van strakkere termijnen van het landelijk rolreglement in beperkte mate bijgedragen aan afname van de doorlooptijden. Het onvoldoende bewaken van termijnen werd altijd als één van de belangrijkste oorzaken beschouwd voor de lange duur van bodemzaken. De termijnen zijn na invoering van het landelijk rolreglement wel bekort, maar de termijn van zes weken wordt voor het formuleren van een antwoord nog niet in de helft van de zaken gehaald; en de mediaan voor het wijzen van vonnis bedraagt zelfs acht weken.

³¹ Bron: A.H. van Delden, Rechtspraaklezing 2006.

³² Voor invoering van het burgerlijk procesrecht werd naar schatting van rechtbankmedewerkers in 30% van de zaken repliek en dupliek gehouden, na invoering nog in 12% van de gevallen. Groeneveld en Klijn, 2002.

³³ Groeneveld en Klijn, 2002. Overigens betekent dit niet dat in al deze zaken ook daadwerkelijk een comparitie wordt gehouden.

4 Bestuursrechtspraak

W. van der Heide, J. van Erp en P.P.J. Groen

In dit hoofdstuk geven we allereerst een beknopte beschrijving van het bestuursrecht en de bestuursrechtelijke colleges. Vervolgens presenteren we gegevens over de instroom en uitstroom van bestuurszaken en de doorlooptijden, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep. Na een kort overzicht van de ontwikkeling van het totale aantal bestuurszaken, is de informatie in dit hoofdstuk verder geordend volgens de instanties die rechtspreken op het gebied van het bestuursrecht. De keuze voor deze indelingswijze impliceert dat een bepaald zaakstype in meerdere paragrafen aan de orde kan komen (bijvoorbeeld belastingzaken bij de rechtbank, het gerechtshof en de Hoge Raad). Voor een verantwoording over de gepresenteerde gegevens en de gevolgde berekeningswijze verwijzen we naar Bijlage IV.

In paragraaf 4.1 volgt een korte beschrijving van de bestuursrechtspraak: we beschrijven het verloop van de beroepsprocedure bij de bestuursrechter, de diverse rechtscolleges in het bestuursrecht, en de aard van de zaken die deze colleges behandelen.³⁴ Paragraaf 4.2 geeft een totaaloverzicht van de instroom en uitstroom van bestuurszaken in eerste aanleg in de diverse rechtscolleges. Vervolgens beschrijven we in paragraaf 4.3 de ontwikkeling van de instroom bij de rechtbanken, zowel bij de sector kanton (Mulderzaken) als bij de sector bestuur. De wet Mulder (administratieve boetes voor lichte verkeersovertredingen) is een van de wetten die de grootste bulk aan zaken oplevert voor de rechtbanken. Om die reden is de categorie Mulderzaken meer in detail beschreven in box 4.1. In paragraaf 4.4 tot en met 4.8 gaan we in op de aantallen zaken in achtereenvolgens de drie bijzondere colleges voor bestuursrechtspraak; de gerechtshoven; en de Hoge Raad. Tot slot beschrijven we de doorlooptijden van bestuurszaken in paragraaf 4.9.

4.1 Bestuursrechtspraak in het kort

4.1.1 *Het bestuursrecht*

Bestuursrecht heeft betrekking op de relaties tussen bestuursorganen enerzijds en burgers of bedrijven anderzijds, of tussen bestuursorganen onderling. Bestuursorganen zijn rechtspersonen die krachtens publiek recht zijn ingesteld. Het zijn in de eerste plaats openbare lichamen als het Rijk, de provincies en de gemeenten. Ook waterschappen en product- en bedrijfsschappen zijn bestuursorganen. Daarnaast zijn er publiekrechtelijke rechtspersonen die hun status ontleen aan bijzondere bestuursrechtelijke wetten, zoals de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen (Sociale Verzekerings Bank, UWV).

³⁴ Paragraaf 4.1 berust in belangrijke mate op twee bronnen: "Prognosemodellen Justitiële ketens: Civiel en Bestuur" (Leertouwer e.a., 2005) en "Rechtspraak in Nederland" (CBS, 2005).

Bestuursorganen hebben via wet- en regelgeving onder andere de bevoegdheid om besluiten te nemen. Besluiten zijn “beslissingen die eenzijdig de rechtspositie van burgers en/of bedrijven vaststellen of wijzigen”. Besluiten kunnen de vorm van een *beschikking* hebben, als ze betrekking hebben op een concreet en individueel geval. Een voorbeeld hiervan is de verlening van een bouwvergunning of van een sociale zekerheidsuitkering. Alle andere besluiten zijn besluiten van een algemene en abstracte strekking, bijvoorbeeld het vaststellen van een bestemmingsplan, of de Algemene Plaatselijke Verordening.

Het bestuursrecht omvat ondermeer het sociaal zekerheidsrecht, ruimtelijke ordeningsrecht, ambtenarenrecht, milieurecht, vreemdelingenrecht en belastingrecht. De inhoudelijke bepalingen voor deze sectoren zijn neergelegd in zogenoemde bijzondere bestuursrechtelijke wetten (sectorale wetten) op basis waarvan bestuursorganen hun bevoegdheden uitoefenen. Daarnaast is op elk van deze sectoren de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing, die algemene principes van het bestuursrecht vastlegt. Het gaat dan meestal om onderwerpen die voor het gehele bestuurs(proces)recht relevant zijn, zoals de omschrijving van algemene begrippen (zoals *bestuursorgaan*, *besluit* en *belanghebbende*); de gang van zaken bij bezwaar- en beroepsprocedures, en de vastlegging van algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

4.1.2 Verloop van bestuursrechtelijke beroepsprocedures

Burgers of bedrijven die worden geconfronteerd met een besluit van het bestuur zullen het niet altijd met dat bestuur eens zijn. Dit kan te maken hebben met tegengestelde belangen, maar het bestuur kan ook een juridische of beoordelingsfout hebben gemaakt. Wanneer de belanghebbende het met een specifiek besluit van een bestuursorgaan niet eens is, dan kan hij/zij bezwaar maken bij dat orgaan. Tegen het besluit op dat bezwaar kan vervolgens beroep worden ingesteld, meestal bij de rechtbank. Deze gang van zaken is met de Wet Rechtstreeks Beroep voor incidentele gevallen gewijzigd.³⁵

Bij de bestuursrechtspraak is het geschrift waarmee de procedure begint geen dagvaarding of verzoekschrift, maar een *beroepschrift* dat bij de bestuursrechter wordt ingediend. Dit betekent dat de burger die in beroep gaat bij de bestuursrechter geen kosten hoeft te maken voor een deurwaarder. Bovendien is er geen verplichte procesvertegenwoordiging: hij/zij hoeft ook geen kosten te maken voor een advocaat of procureur. Wel is altijd griffierecht verschuldigd in een bestuursrechtelijke beroepsprocedure. De Awb kent daarbij verschillende tarieven, afhankelijk van type zaak, rechtzoekende (natuurlijk of rechtspersoon) en soort gerecht.

De bodemprocedure

Er zijn ruwweg vier typen van behandeling van bodemzaken door de bestuursrechter (CBS 2004; pp. 41-42):

³⁵ Deze wet bepaalt dat de indiener van het bezwaarschrift om redenen van efficiency het bestuursorgaan kan verzoeken de bezwaarschriftprocedure over te slaan, een zogenoemd prorogatieverzoek. Het bestuursorgaan heeft hier echter in eerste instantie de beslissende stem: het kan met een dergelijk verzoek instemmen als de zaak daarvoor geschikt is. Als het bestuursorgaan met het verzoek instemt, zendt dit het bezwaarschrift door naar de bevoegde rechter. Deze kan echter bepalen dat het bestuursorgaan het geschrift alsnog als bezwaarschrift in behandeling moet nemen. De wet is van toepassing op alle procedures die een verplichte bezwaarfase kennen.

1. De zaak kan na vooronderzoek schriftelijk worden afgewikkeld zonder zitting, als alle partijen daarmee instemmen.
2. Meestal echter zal na een vooronderzoek door de rechter een zitting (mondelinge behandeling) worden gehouden. De rechter doet vervolgens mondeling of schriftelijk uitspraak. Dit is de *gewone behandeling*.
3. Een *versnelde behandeling* is mogelijk bij spoedeisende gevallen. Er is dan sprake van verkorte termijnen en versnelde procedures.
4. Ten slotte kan de rechter direct na vooronderzoek, zonder toestemming van partijen, een beslissing nemen, indien de zaak volstrekt duidelijk is. Daartegen kan een partij verzet aantekenen, waarna de zaak – als het verzet gegrond is – alsnog via een normale procedure dient.

Na het onderzoek van de zaak volgt de uitspraak, waarin de rechter zijn oordeel geeft over het geschil. De bestuursrechter zal zich hierbij overigens altijd beperken tot een zogenoemde “marginale toetsing”. Dat wil zeggen dat de rechter nagaat of het bestuur ten tijde van het nemen van het bestreden besluit in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen. De rechter kijkt alleen of het besluit niet “kennelijk onredelijk” is. Hij vraagt zich niet af of hij zelf ook dat besluit zou hebben genomen.

Bij het bepalen van zijn oordeel heeft de rechter een aantal mogelijkheden:

- De rechter acht het beroep niet-ontvankelijk (beroepstermijn verstreken, griffierecht niet betaald, ontbrekende gegevens niet aangevuld);
- De rechter verklaart het beroep ongegrond (het bestreden besluit is niet onrechtmatig);
- De rechter vindt het beroep gegrond (het bestreden besluit is onrechtmatig).

In het laatste geval zal de rechter regelen op welke manier het nadeel kan worden weggenomen, bijvoorbeeld door het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk te vernietigen en vervolgens het bestuur op te dragen een nieuw besluit te nemen. Als schadevergoeding is gevraagd, kan de rechter ook daarover een beslissing nemen. Gegrondverklaring van het beroep houdt tevens vrijwel altijd in dat het griffierecht van de indiener wordt vergoed.

De voorlopige voorziening

Naast de bodemprocedure kent ook het bestuursrecht de voorlopige voorziening. Als het bestuur een besluit heeft genomen en iemand heeft daar bezwaar of beroep tegen aangetekend, dan kan de voorzieningenrechter om een voorlopige voorziening worden gevraagd: deze kan bijvoorbeeld de uitvoering van het besluit schorsen of een andere maatregel treffen (enigszins vergelijkbaar met een kort geding in civiele zaken). Tegen een dergelijke uitspraak van de rechter staat geen hoger beroep open.

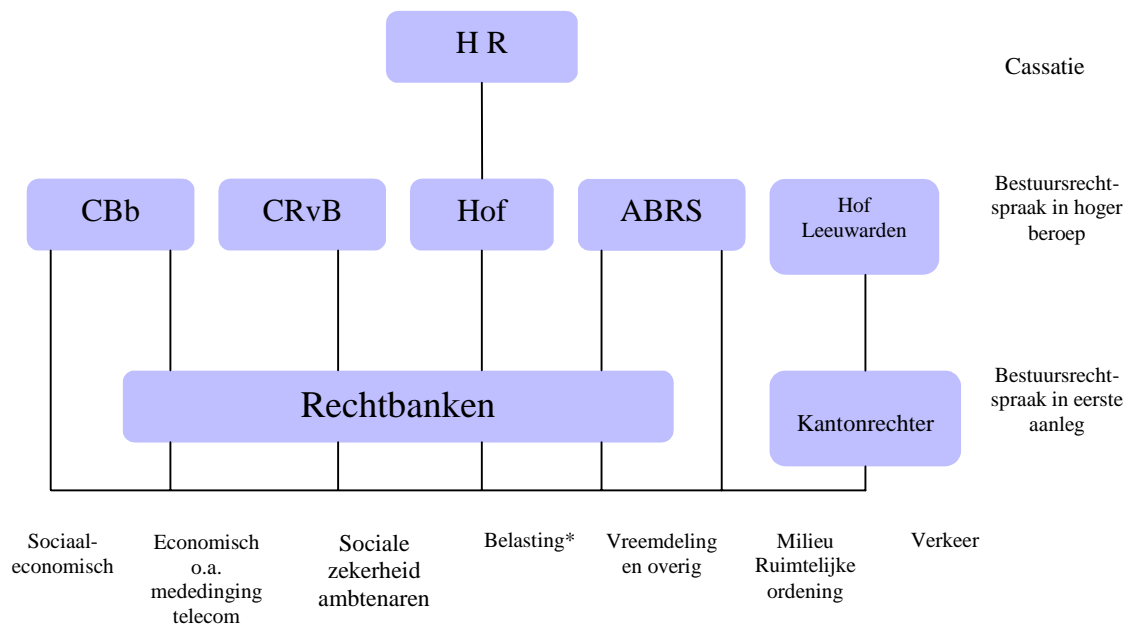
Hoger beroep

Wanneer een van de betrokkenen het niet eens is met de uitspraak van de rechter in eerste aanleg staat hoger beroep open bij een hoger rechtscollege. Uiteraard staat geen hoger beroep open tegen uitspraken van een rechter die als eerste en enige instantie is aangewezen, zoals de Centrale Raad van Beroep voor een aantal pensioenwetten.

4.1.3 De rechtscolleges

In Nederland bestaan verschillende bestuursrechters die ieder een eigen competentie hebben. In elke bestuursrechtelijke wet is aangegeven welke rechter (welk college) bevoegd is over een bepaald geschil te oordelen. De sectoren bestuursrecht van de rechtbanken behandelen de meeste bestuursrechtelijke beroepen in eerste aanleg. Hoger beroep kan, afhankelijk van het type zaak, worden behandeld door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep (CRvB), het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, of de gerechtshoven. Figuur 4.1 geeft een vereenvoudigd overzicht van de diverse bestuursrechtelijke colleges en de rechtsgebieden waarover zij rechtspreken.

Figuur 4.1 Vereenvoudigde schematische weergave van het stelsel van bestuursrechtspraak



* Sinds het van kracht worden van de Wet belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties op 1 januari 2005, behandelen de rechtbanken belastingzaken in eerste aanleg.

Bron: Ministerie van Justitie, 2001

In het navolgende worden de taken en bevoegdheden van de verschillende rechtsprekende instanties op het gebied van het bestuursrecht nader toegelicht.

Rechtbank

De algemene bestuursrechtspraak in eerste aanleg is sinds de invoering van de Awb opgedragen aan de rechtbanken. De daarvoor ingestelde sector bestuursrecht van de rechtbank is nu in beginsel de rechter die in eerste instantie beslist over geschillen met de overheid. Er wordt in enkele gevallen onderscheid gemaakt tussen de rechtbanken onderling. Zo worden bijvoorbeeld beroepszaken over de Telecommunicatiewet behandeld door de bestuursrechter van de Rechtbank Rotterdam en douanezaken (accijnzen en invoerrechten) door de rechtbank Haarlem.

De sector kanton van de rechtbank is bevoegd ten aanzien van de Wet Administratieve Handhaving Verkeersvoorschriften (WAHV, ook wel wet Mulder genoemd). Het gaat in die gevallen om geschillen over administratieve sancties, opgelegd door de politie of het CJIB voor verkeersovertredingen, waarover de Officier van Justitie in de bezwaarschriftprocedure heeft beslist.

Op het gebied van de bestuursrechtspraak heeft sinds 1994 voor de rechtbanken een aantal belangrijke wijzingen plaatsgevonden:

- Met de invoering van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in 1994 is de competentie van de rechtbanken uitgebreid. De wet AROB en de Tijdelijke Wet Kroongeschillen werden ingetrokken. De meeste beroepen die vroeger onder deze wetten vielen, dienen nu in eerste aanleg bij de rechtbank. Zo werden ambtenarenzaken en pensioenzaken voorheen in eerste instantie behandeld door de ambtenarengerechten, en werden zaken met betrekking tot sociale verzekeringswetten door de raden van beroep afgedaan. Beide colleges zijn inmiddels opgenomen in de sector bestuursrecht van de rechtbank.
- Op 1 januari 1995 is de Wet Waardering Onroerende Zaken (Wet WOZ) in werking getreden. Dit betekent dat een keer per vier jaar de waardebepaling van onroerende zaken in het kader van deze wet ten behoeve van de belastingheffing aanleiding kan geven tot bezwaar en uiteindelijk beroep bij de rechter.
- Voor de mededingingswetgeving is in 1997 een nieuwe procesgang in het leven geroepen. De rechtbank Rotterdam werd bevoegd om in eerste instantie te oordelen over geschillen met betrekking tot concurrentie.
- In 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 van kracht geworden. Vreemdelingen kunnen in Nederland een verblijfsvergunning aanvragen wanneer men om veiligheidsredenen is gevlucht uit het land van herkomst (asiel) of omdat men zich om andere redenen voor langere tijd in Nederland wil vestigen, bijvoorbeeld om te studeren of werken (regulier). De nieuwe wet voorziet in de mogelijkheid om via een *reguliere* procedure of via een *asiel* procedure een verblijfsvergunning aan te vragen bij de IND. Tegen een negatieve beslissing op de aanvraag, kan de vreemdeling bezwaar bij de IND (in reguliere zaken), of beroep bij de rechtbank (in asielzaken) aantekenen. De vreemdeling mag dit eerste rechtsmiddel in Nederland afwachten, de eventueel daarop volgende rechtsmiddelen niet. De bezwaarprocedure voor asielzoekers is met de nieuwe wet vervallen. Na een negatieve beslissing op het eerste rechtsmiddel kan hoger beroep bij de Raad van State (asiel) of bij de rechtbank (regulier) worden aangetekend. In de reguliere procedure kan men ten slotte ook nog in hoger beroep gaan bij de Raad van State.
- De nieuwe wet voorziet nog slechts in één asielstatus. Vóór 1 april 2001 waren er drie verschillende statussen, met elk een ander voorzieningenpakket. Dat leidde tot veel "doorprocederen". Doordat er nu slechts één status is, kan iemand die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft gekregen niet verder procederen. Wanneer de aanvraag uiteindelijk definitief is afgewezen kan de asielzoeker worden uitgezet. Hiertegen kunnen niet langer – zoals voorheen – apart procedures bij de rechter worden aangespannen.
- Tot 2001 bestond een afzonderlijk College van beroep studiefinanciering. De beroepen die voor dit college dienden, komen sindsdien in eerste aanleg bij de rechtbanken (en in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep).

- Tot 1 januari 2005 behandelden de belastingkamers bij de gerechtshoven het beroep tegen beslissingen op bezwaar van de belastinginspecteurs en/of lagere overheden in hun ressort (bijvoorbeeld inzake gemeentebelastingen). Hiertegen stond geen hoger beroep open. Wel stond beroep in cassatie open bij de Hoge Raad. Op 1 januari 2005 is de Wet belastingrechtspraak gewijzigd, waarmee rechtspraak in twee feitelijke instanties, opgedragen aan de vijf rechtbanken in de vestigingsplaatsen van de hoven (eerste aanleg) en de vijf hoven (hoger beroep), is geregeld. De gang naar de Hoge Raad blijft open, als een zuivere cassatie in plaats van een quasi-appèl.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Tegen een eindspraak van de sector bestuursrecht van de rechtbank staat in het algemeen hoger beroep open bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarnaast is deze afdeling voor een aantal bijzondere wetten de eerste en enige rechter. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet Milieubeheer, de Wet op de Bejaardenoorden en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.³⁶ Aan de voorzitter van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan worden gevraagd een voorlopige voorziening te treffen, bijvoorbeeld schorsing van de beschikking waarmee men het niet eens is.

Sinds 2001 behandelt de Raad van State ook hoger beroepen op grond van de nieuwe Vreemdelingenwet 2000. Tot 2001 was in vreemdelingenzaken geen hoger beroep mogelijk tegen uitspraken van de rechtbanken. Het hoger beroep kan alleen worden ingesteld tegen besluiten die de Staatssecretaris van Justitie na 1 april 2001 heeft genomen.

Centrale Raad van Beroep

Deze bestuursrechter, die is gevestigd in Utrecht, oordeelt als eerste en enige instantie over zaken met betrekking tot sommige pensioenen en uitkeringen. Dit is in de desbetreffende wetten geregeld, zoals in de Spoorwegpensioenwet of de Wet Uitkeringen Vervolgingslachtoffers.

Bij de Centrale Raad van Beroep kan hoger beroep worden ingesteld tegen uitspraken van de sector bestuursrecht van de rechtbank op het terrein van de sociale zekerheid (inclusief de Algemene Bijstandswet), het ambtenarenrecht (inclusief pensioenen) en studiefinanciering.

College van Beroep voor het Bedrijfsleven

Dit rechtscollege is ingesteld om rechtsbescherming te bieden op het terrein van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. In deze organisatie is het bedrijfsleven geordend in bedrijfsschappen, hoofdbedrijfsschappen en productschappen. De Sociaal-Economische Raad is het hoogste orgaan in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven oordeelt als eerste en enige instantie over beroepen tegen een besluit of handeling van de Sociaal-Economische Raad, een productschap, een bedrijfsschap of enig ander bestuursorgaan op dit terrein. Daarnaast is dit college bevoegd op grond van tientallen wetten op het gebied van het economische bestuursrecht. Hiermee is dit college de belangrijkste rechter op dit gebied.

³⁶ Zowel de Raad van State als de Centrale Raad van Beroep behandelen zaken voortvloeiend uit de (toepassing van de) AWBZ.

Met het doorvoeren van wijzigingen inzake de mededingingswetgeving in 1997 werd het College van Beroep voor het Bedrijfsleven de rechter voor het instellen van hoger beroep in deze zaken. Tevens is zij de beroepsinstantie voor uitspraken van tuchtrechtcolleges zoals die voor de verschillende sectoren bestaan, en hoger beroepsinstantie voor de Telecommunicatiewet.

Gerechtshof

Voor belastingzaken zijn de beroepsmogelijkheden in 2005 ingrijpend gewijzigd. In eerste aanleg komen deze zaken sindsdien bij de sector bestuur van de rechtbank, in hoger beroep bij het gerechtshof. Het cassatieberoep bij de Hoge Raad blijft behouden. Tot 2005 werden belastingzaken in eerste aanleg behandeld door de gerechtshoven en was er geen hoger beroep mogelijk.

Voor beroep in douanekwesties of belastingen bij invoer is de douanekamer van het gerechtshof te Amsterdam (per 1 januari 2002) de aangewezen instantie. Voor 2002 werden deze zaken behandeld door Tariefcommissie. De douanekamer maakt deel uit van de belastingsector.

Het gerechtshof Leeuwarden behandelt alle hoger beroepszaken ten aanzien van verkeersovertredingen die vallen onder de Wet Administratieve Handhaving Verkeersvoorschriften.

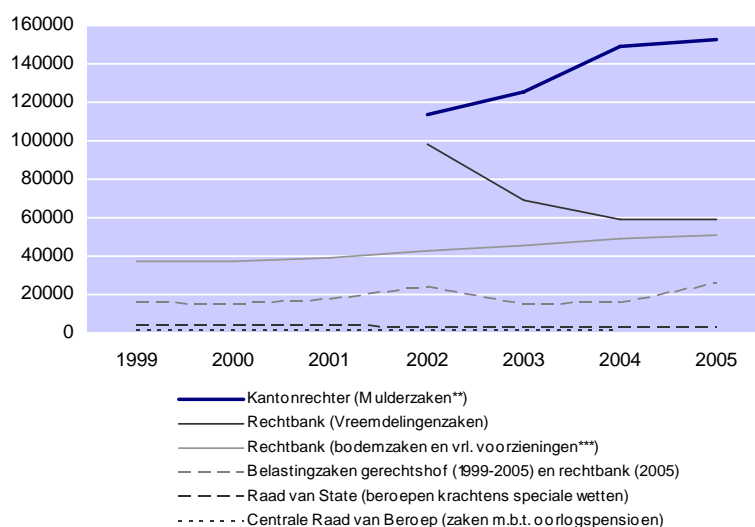
Belastingkamer van de Hoge Raad

In belastingzaken is het mogelijk in cassatie te gaan bij de Hoge Raad. In deze gevallen kan men zonder procesvertegenwoordiging procederen, dit in tegenstelling tot civielrechtelijke of strafrechtelijke zaken bij de Hoge Raad. Alleen indien men de zaak mondeling wil toelichten moet dit door een advocaat worden gedaan.

4.2 In-en uitstroom in eerste aanleg

Figuur 4.2 brengt de ontwikkeling in de periode 2000-2005 van de instroom van bestuurszaken in eerste instantie (eerste aanleg) in beeld, gedifferentieerd naar rechtsprekende instantie.

Figuur 4.2 Instroom bestuurszaken in eerste instantie, 2000-2005



Voor de corresponderende cijfers en de technische verantwoording, zie tabel 4.A in bijlage III
Bron: PCSII (Raad voor de rechtspraak), en Leertouwer e.a. (2005)

Het aantal binnengekomen beroepen in eerste aanleg bij de rechtbanken is vanaf 2000 redelijk constant gestegen, met uitzondering van de vreemdelingenzaken. De bij de gerechtshoven binnengekomen belastingzaken namen weliswaar ook in aantal toe, maar deze trend is veel beweeglijker. Deze ontwikkelingen worden toegelicht bij de bespreking van de rechtscolleges.

Tabel 4.1 geeft voor de meest recente periode een meer specifieke uitsplitsing naar type zaak, en ook de uitstroom van zaken, voor de periode 2003-2005.

Tabel 4.1 Instroom en uitstroom sector bestuur van de rechtbanken, gerechtshoven en enkele speciale colleges, naar zaakstype, 2003-2005

	2003		2004		2005	
	Instroom	Uitstroom	Instroom	Uitstroom	Instroom	Uitstroom
<i>Sector bestuur rechtbanken</i>						
Bodemzaken	36.520	35.330	39.970	39.260	41.150	41.270
Voorlopige voorzieningen	8.910	9.000	8.960	8.870	9.770	9.640
Vreemdelingenkamer	68.900	90.670	58.810	87.030	58.690	71.400
Totaal	114.330	135.000	107.740	135.160	109.610	122.310
<i>Sector bestuur rechtbanken en Gerechtshoven</i>						
Belastingkamer	14.670	20.790	15.800	17.920	3.790	13.080
Gerechtshof, eerste aanleg (tot 1-1-2005)						
Belastingkamer Gerechtshof, hoger beroep (v.a. 1-1-2005)					250	20
Sector bestuur rechtbanken, belastingzaken eerste aanleg (vanaf 1-1-2005)					22.110	8.800
<i>Totaal belastingzaken eerste aanleg</i>	14.670	20.790	15.800	17.920	25.900	21.880
<i>Sector bestuur bijzondere colleges</i>						
Centrale Raad van Beroep (CRvB)	6.520	6.670	7.540	7.210	7.630	7.730
College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb)	1.430	1.550	1.220	1.240	960	1.150
Totaal	7.950	8.220	8.760	8.450	8.590	8.880
Totaal bestuur	136.960	164.010	132.290	161.540	144.340	153.070

Bron: PCSII; jaarverslagen CBb

Tabel 4.1 laat zien dat de instroom van bodemzaken en voorlopige voorzieningen bij de sector bestuur van de rechtbanken over het algemeen ongeveer gelijk is aan de uitstroom. Dit geldt ook voor de sector bestuur van de bijzondere colleges (afgezien van het CBb in 2005). Bij de belastingkamer en de Vreemdelingenkamer is dat beeld geheel anders. Bij de vreemdelingenkamer is drie jaar achtereen de uitstroom van zaken aanzienlijk groter dan de instroom van zaken. Bij de Belastingkamers is een forse stijging van het aantal ingestroomde zaken zichtbaar, bij een relatief constante uitstroom.

4.3 Rechtbanken

4.3.1 Sector kanton: WAHV-zaken

De Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (WAHV, ook wel Wet Mulder genoemd) wijst de kantonrechter aan als beroepsrechter in eerste aanleg.³⁷

Tabel 4.2 beschrijft de instroom van WAHV- zaken bij de sector kanton in de jaren 2000 tot en met 2005.

Tabel 4.2 Instroom WAHV-zaken bij de sector kanton, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Beroepen tegen WAHV beschikkingen	16.050	16.630	21.340	29.020	30.360	28.910
Verzetschriften tegen verhaal	2.340	2.330	2.500	2.420	2.220	n.b.
Vorderingen voor een machtiging tot gijzeling	43.780	22.000	24.500	41.030	64.360	65.680

Bron: CJIB

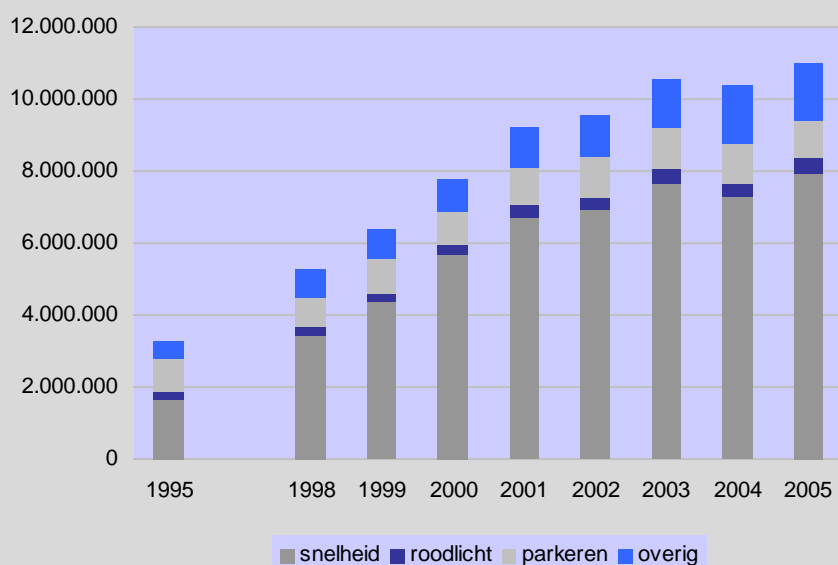
Het aantal bij de kantonrechter ingediende beroepschriften is sinds 1999 sterk gestegen (van bijna 13.000 in 1999 – niet in tabel weergegeven – tot bijna 29.000 in 2005). Zoals box 4.1 laat zien volgt deze stijging de ontwikkeling in het aantal opgelegde administratieve sancties, dat in diezelfde periode bijna is verdubbeld van zes miljoen tot 11 miljoen. De uitbreiding van het budget voor verkeershandhaving ligt daaraan ten grondslag.

Box 4.1 Aard en verloop van de WAHV-zaken

De wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder) is ingevoerd in de periode 1990-1992. Eenvoudige verkeersovertredingen, die tot die tijd via een transactie of via een strafzaak voor de kantonrechter werden afgedaan, kunnen vanaf dat moment worden afgedaan met een administratieve sanctie. In 1995 ligt het aantal beschikkingen op 3,5 miljoen per jaar, ongeveer dezelfde orde van grootte als het aantal strafzaken dat voor de invoering van de wet geregistreerd werd bij de parketten. Tussen 1995 en 2003 verdrievoudigt het aantal beschikkingen, daarna lijkt het aantal enigszins te stabiliseren. Snelheidsovertredingen vormen de laatste jaren met circa 70% verreweg het grootste deel van de gedragingen waarvoor administratieve sancties worden opgelegd.

³⁷ De behandeling van WAHV-beroepen is de enige taak die door de sector Kanton op bestuursrechtelijk gebied wordt uitgevoerd.

Figuur 4.3 WAHV-beschikkingen



Bron: CJIB

De sancties worden opgelegd via een beschikking die door de politie wordt uitgereikt, of door het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) wordt verzonden. Tegen een beschikking is beroep mogelijk bij de officier van justitie. Tegen diens beslissing kan de betrokkene vervolgens in beroep bij de kantonrechter. Sinds 1997 vindt nog een tweede beoordeling door de officier van justitie plaats voordat de kantonrechter de zaak in behandeling neemt. Sinds dat jaar is ook hoger beroep tegen de beslissing van de kantonrechter mogelijk bij het gerechtshof, voor die tijd was alleen cassatie van die beslissing mogelijk.

Het aantal beroepen bij de officier van justitie en de kantonrechter volgt ongeveer de ontwikkeling in het aantal afgegeven beschikkingen. Het aantal hoger beroepszaken blijft daarbij iets achter. Het aantal vernietigde beslissingen neemt geleidelijk af tot minder dan 1,5 %.

Tabel 4.3 Beroep tegen WAHV-beschikkingen

	1995	2001	2002	2003	2004	2005
Afgegeven beschikkingen WAHV (x1000)	3.263	9.203	9.536	10.570	10.372	10.977
Bij de OvJ ingediende beroepschriften	129.524	299.992	362.500	342.105	331.757	322.862
In beroep vernietigd door OvJ (%)	51,7%	56,4%	45,5%	42,5%	39,6%	42,9%
Bij de kantonrechter ingestelde beroepen	9.262	16.627	21.336	29.016	30.364	28.912
Vernietigd in kantonfase (%)	25,3%	32,4%	31,6%	34,2%	29,3%	25,1%
Waarvan:						
door OvJ bij heroverweging	n.v.t. *	21,4%	21,2%	25,9%	19,9%	14,7%
door uitspraak kantonrechter	25,3%	11,0%	10,4%	8,3%	9,4%	10,4%
Zaken in hoger beroep bij het gerechtshof Leeuwarden	n.v.t. **	ca. 1.400	1.364	1.252	1.679	1.557
Totaal vernietigd in gehele procedure ***	2,1%	1,9%	1,8%	1,5%	1,4%	1,3%

* de verplichte heroverweging door de OvJ in de kantonrechterprocedure ingevoerd in 1997

** tot 2000 stond tegen de beslissing van de kantonrechter geen hoger beroep open, wel was cassatie mogelijk. Het aantal cassatieberoepen in 1995-1999 is niet bekend

*** exclusief hoger beroep / cassatie

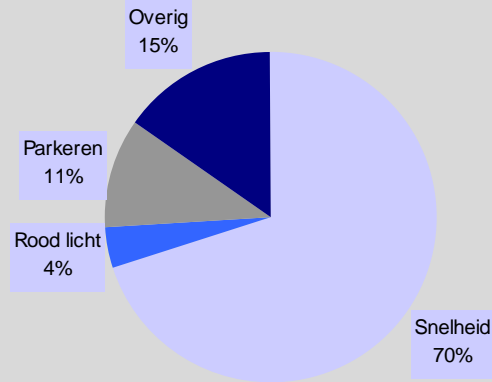
Bron: CJIB

Tegen een sanctie ontvangen voor een snelheidsovertreding wordt minder vaak beroep ingesteld dan tegen sancties

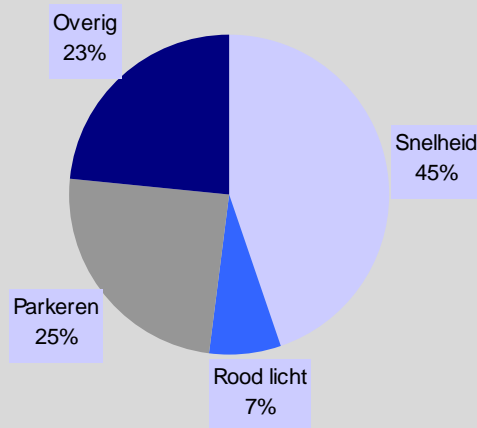
voor andere gedragingen, namelijk 1,8 %, tegen 5,8 % bij door rood rijden en 6,5 % bij foutparkeren. Daardoor betreft minder dan de helft van de beroepschriften snelheidsovertredingen.

Figuur 4.4 Soort gedragingen waarop de beschikkingen en beroepen betrekking hebben

Sancties opgelegd in 2004



beroepschriften OvJ tegen in 2004 opgelegde sancties



De inning van de sancties is opgedragen aan het CJIB. De WAHV biedt verschillende procedures voor de incasso, en bij sommige daarvan is ook rechter betrokken. Wanneer niet op (herhaalde) aanmaning wordt betaald kan het CJIB het openstaande bedrag verhalen op de betrokkene, al of niet met en dwangbevel. De betrokkene kan hiertegen een verzetschrift indienen bij de kantonrechter, met een mogelijkheid tot hoger beroep bij het gerechtshof te Leeuwarden. Jaarlijks worden tussen de 2000 en 2500 dergelijke verzetschriften bij de kantonrechter ingediend. Als geen verhaal mogelijk blijkt staan het CJIB diverse dwangmiddelen te beschikking. Enkele daarvan (inname rijbewijs, buitengebruikstelling voertuig) kan het CJIB zonder tussenkomst van de rechter toepassen, maar voor het zwaarste dwangmiddel, gijzeling, is wel een machtiging van de kantonrechter vereist, die door de OvJ wordt gevorderd. Van die procedure wordt veelvuldig gebruikgemaakt. In de afgelopen jaren werden jaarlijks ruim 60.000 vorderingen voor een machtiging tot gijzeling ingediend. Hoewel in meer dan de helft van de gevallen de vordering wordt toegewezen komt het maar in enkele duizenden gevallen daadwerkelijk tot insluiting.

4.3.2 Sector bestuursrecht

De sectoren bestuursrecht van de rechtbanken behandelen de meeste bestuursrechtelijke beroepen in eerste aanleg. Zo vallen sociale verzekeringszaken, ambtenarenzaken, vreemdelingenzaken en sinds 1 januari 2005 ook belastingzaken in eerste aanleg onder de competentie van de rechtbanken.

Tabel 4.4 geeft de ontwikkeling van de instroom van bestuurszaken naar soort zaak weer (2002-2005).

Tabel 4.4 Instroom van bestuurszaken bij de rechtbanken, naar zaakstype, 2002-2005

	2002	2003	2004	2005
Bodemzaken	33.770	36.520	39.970	41.150
-Sociale zekerheidszaken	17.340	18.380	19.570	19.640
-Ambtenarenzaken	2.320	2.520	3.140	2.910
-Bijstand/studiefinanciering	3.830	4.180	5.630	7.170
-Overig	10.280	11.440	11.630	11.430
Voorlopige voorzieningen	8.960	8.910	8.960	9.770
Belastingzaken (eerste aanleg)	0	0	0	22.110
Vreemdelingenzaken	97.880	68.900	58.810	58.690
Totaal	140.610	114.330	107.740	131.720

Bron: PCSII; Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2004-2005

Bij de bodemzaken is een stijging van het aantal zaken te zien. Van de bodemzaken maken de sociale zekerheidszaken het grootste deel uit. Met name de categorie "Bijstand/studiefinanciering" is sterk gegroeid. In de Prognosemodellen justitiële ketens is een verband vastgesteld tussen het economische klimaat en het aantal bijstandszaken en sociale zekerheidszaken (Leertouwer e.a., 2005).

Sinds de invoering van de belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties per 1 januari 2005 vallen belastingzaken in eerste aanleg onder de competentie van de rechtbanken. In 2005 kwamen in totaal ruim 22.000 belastingzaken binnen bij de rechtbanken.

De instroom van belastingzaken in eerste aanleg³⁸ schommelt sinds 1999 rond 15.000. Twee keer is er een piek te zien: in 2001/2002 en in 2005, respectievelijk 17.600/23.900 en 25.900 (bron: Jaarverslagen Raad voor de rechtspraak, 2004-2005, en Leertouwer e.a., 2005). De oorzaak van beide pieken is gelegen in de Wet Waardering Onroerende Zaken (Wet WOZ) die op 1 januari 1995 in werking is getreden. Deze wet bepaalt dat gemeenten eens in de vier jaar de waarde van onroerende zaken opnieuw kunnen vaststellen, dit ten behoeve van belastingheffing. Deze vaststelling kan aanleiding geven tot bezwaar en uiteindelijk tot beroep. In 2002 zijn er 12.000 beroepen ingesteld tegen een beslissing op grond van de WOZ. In 2005 (met name aan het eind van dat jaar, bron: Raad voor de rechtspraak) is het effect zichtbaar van het feit dat gemeenten begin 2005 de WOZ beschikkingen naar de huiseigenaren hebben gestuurd. In 2005 zijn 9.600 beroepen ten gevolge van de WOZ beschikkingen aangetekend.

De vreemdelingenkamer is het onderdeel van de rechtbank dat zich bezighoudt met het behandelen van vreemdelingenrechtelijke geschillen. Vreemdelingen

³⁸ Tot 2005 bij de gerechtshoven, in 2005 bij de rechtbanken en de gerechtshoven.

kunnen in Nederland een verblijfsvergunning aanvragen wanneer men om veiligheidsredenen is gevlucht uit het land van herkomst (asiel) of omdat men zich om andere redenen voor langere tijd in Nederland wil vestigen, bijvoorbeeld om te studeren of werken (regulier). Als een aanvraag om toelating tot Nederland door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is afgewezen, kan de vreemdeling daartegen in beroep gaan bij de rechter van de vreemdelingenkamer en eventueel daarna in hoger beroep bij de Raad van State.

Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 in werking getreden. Deze wet voorziet in een vereenvoudiging van de procedures voor asielzoekers. De vreemdeling mag het eerste rechtsmiddel (bezwaar in reguliere zaken, beroep in asielzaken) in Nederland afwachten, de eventueel daarop volgende rechtsmiddelen niet. Als de aanvraag van de vreemdeling wordt afgewezen, moet hij Nederland verlaten. Hij mag geen beroep meer doen op opvang of op andere voorzieningen. Hiertegen kunnen niet langer meer apart procedures bij de rechter worden aangespannen. De wet heeft geresulteerd in een aanzienlijke daling van het aantal asielzoekers. Voorts is met de wet het onderscheid tussen de verschillende verblijfstitels (a- en b-status) afgeschaft. Het “doorprocederen voor een verdergaande titel” is daarmee niet meer aan de orde.

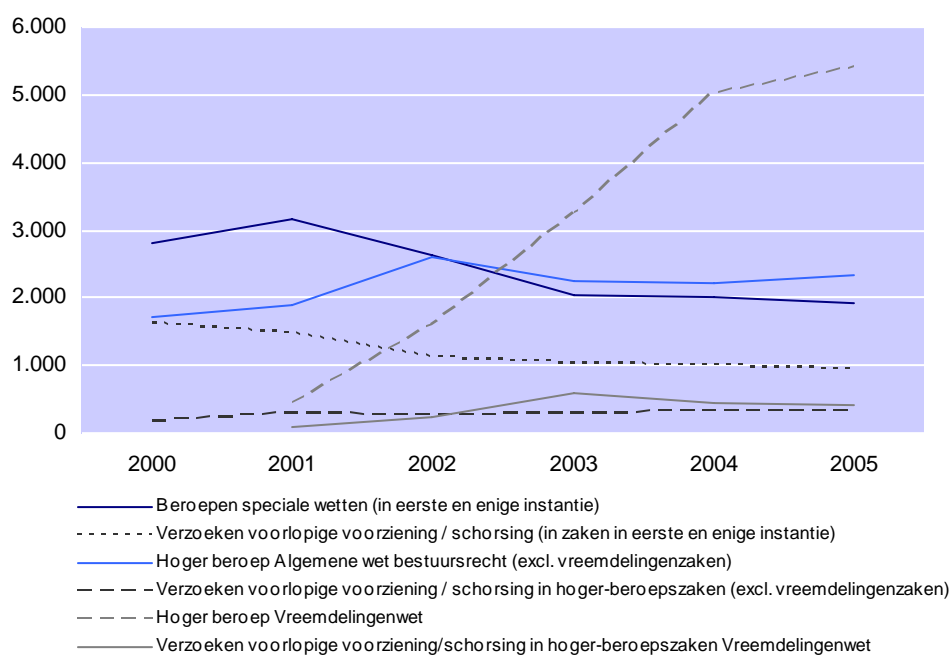
Tabel 4.4 laat zien dat de invoering van de wet grote invloed heeft op de ontwikkeling van het aantal zaken bij de vreemdelingenkamers. Het aantal binnengekomen vreemdelingenzaken is van 2002 tot 2005 fors gedaald.

4.4 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Tegen een uitspraak van de sector bestuursrecht van de rechtbank staat in het algemeen hoger beroep open bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze afdeling is, behalve rechter in hoger beroep, voor een aantal bijzondere wetten de eerste en enige rechter. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Wet Milieubeheer, de Wet op de Bejaardenoorden en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

Figuur 4.5 laat zien hoe de door de Raad van State behandelde zaken zich vanaf 2000 hebben ontwikkeld.

Figuur 4.5 Raad van State: uitstroom naar soort zaak, 2000-2005



Voor de corresponderende cijfers, zie tabel 4.B in bijlage III
Bron: Raad van State

De al eerder ingezette daling (met name sinds 1996) van het aantal in eerste en enige instantie behandelde zaken heeft zich na 1999 doorgezet: van 4.400 in 1999 naar 3.000 in 2005. In verband met het wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, verwachte invoeringsdatum: 1 januari 2008) wordt een verdere afname verwacht, omdat hier beroep in twee instanties wordt ingevoerd, ook voor aspecten van de huidige wet Milieubeheer waarvoor de Raad van State tot nu toe rechter in eerste instantie is.³⁹

Sinds 2001 behandelt de Raad van State hoger beroepen op grond van de nieuwe Vreemdelingenwet 2000. De figuur laat zien dat de Raad van State met name tot 2004 met een sterke groei van het aantal behandelde vreemdelingenzaken is geconfronteerd. De groei van 2004 op 2005 is aanmerkelijk minder sterk. Een stabilisering lijkt zich in te zetten.

In 2004 werden 1.400 hoger beroepsprocedures in het kader van de aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning behandeld, en 4.500 hoger beroepsprocedures in het kader van een asielaanvraag (bron: IND).

4.5 College van Beroep voor het Bedrijfsleven

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven oordeelt inzake beroepen over geschillen op het terrein van het sociaal-economisch bestuursrecht. De instroom van zaken fluctueert in de periode 2000 tot 2005 sterk. De hoge instroom in 2002

³⁹ Dit wetsvoorstel omvat een bundeling van bestaande sectorale vereisten m.b.t. fysieke projecten met invloed op de leefomgeving (bouw, sloop, gebruik). Burgers of bedrijven die tot dusver voor één project, bij diverse instanties, diverse vergunningen moeten aanvragen, kunnen vanaf 2008 met één omgevingsvergunning toe waarvoor één procedure van rechtsbescherming bestaat.

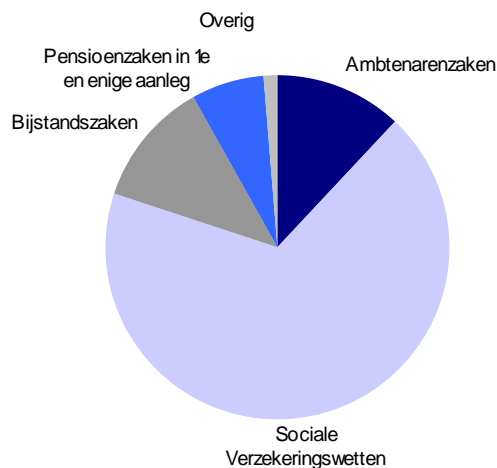
(2.020 zaken) is (voor een deel) veroorzaakt door beroepen inzake het Besluit zand- en lössgronden en de nasleep van de MKZ-crisis (Jaarverslag CBB).

4.6 Centrale Raad van Beroep

Deze bestuursrechter oordeelt als eerste en enige instantie over zaken met betrekking tot sommige pensioenen (oorlogspensioen) en vergelijkbare uitkeringen. Dit is in de desbetreffende bijzondere wetten geregeld, zoals in de Spoorwegpensioenwet of de Wet Uitkeringen Vervolgingslachtoffers. Bij de Centrale Raad van Beroep kan hoger beroep worden ingesteld tegen uitspraken van de sector bestuursrecht van de rechtbank op het terrein van de sociale zekerheid (inclusief de Algemene Bijstandswet) en het ambtenarenrecht (inclusief pensioenen).

Figuur 4.6 toont de verdeling van de bij de Centrale Raad van Beroep ingestroomde naar soort zaken in 2004.

Figuur 4.6 Instroom van zaken bij de CRvB naar regelgeving, 2004



Voor de corresponderende cijfers, zie tabel 4.C in bijlage III
Bron: CBS.

Bestuurszaken met betrekking tot Sociale Verzekeringswetten maken het grootste deel uit van de zaken bij de CRvB.

4.7 Gerechtshoven

Belastingzaken

Sinds het van kracht worden van de Wet belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties op 1 januari 2005 zijn de gerechtshoven de instantie die belastingzaken in hoger beroep behandelen. In 2005 zijn bij de gerechtshoven 250 belastingzaken in hoger beroep ingestroomd (bron: Jaarverslag Raad van de rechtspraak 2005). Omdat 2005 het eerste jaar is waarin hoger beroep kan worden ingesteld bij de

gerechtshoven, mag worden verwacht dat dit aantal in de jaren na 2005 groter zal zijn.

Sinds 2002 kent het Hof Amsterdam een douanekamer (als onderdeel van de belastingkamer) die beroepen tegen beslissingen over douanerechten behandelt. Het aantal daar ingediende zaken fluctueert in de periode 2000 tot 2004 sterk: tussen 219 (in 2003, bron: belastingdienst) en 775 (in 2001).

WAHV-zaken (Hof Leeuwarden)

Het aantal WAHV-zaken in hoger beroep stijgt in de periode in de periode 2001-2005 van 1.400 naar bijna 1.600 (Bron: CJIB). Deze stijging komt overeen met de ontwikkeling in het aantal WAHV-sancties dat per jaar wordt opgelegd. Dat aantal steeg spectaculair tot 2001, maar nam in de jaren daarna ook nog beperkt toe. Naast hoger beroep tegen WAHV-beschikkingen behandelt het hof Leeuwarden ook verzetzaken tegen verhaal op grond van WAHV in hoger beroep.

4.8 Hoge Raad

De invoering van de belastingrechtspraak in twee instanties met ingang van 1 januari 2005 heeft de positie van de Hoge Raad als instantie voor beroep in cassatie onveranderd gelaten.

Figuur 4.7 brengt de ontwikkeling van het aantal door de Belastingkamer van de Hoge Raad behandelde zaken in beeld, uitgesplitst naar het soort uitspraak (2000-2005).

Figuur 4.7 Hoge Raad, belastingkamer – in- en uitstroom cassatieberoep inzake belastingen, 2000-2005



Voor de corresponderende cijfers, zie tabel 4.D in bijlage III

* Alleen uitspraken beschikbaar.

Bron: Hoge Raad der Nederlanden

In 2003 en 2005 is de instroom van belastingzaken aanzienlijk hoger dan in de overige jaren. Wellicht kan de oorzaak hiervan (deels) worden gevonden in de Wet Waardering Onroerende Zaken.

4.9 Doorlooptijden

Tabel 4.5 geeft de doorlooptijden (in dagen) weer van bestuurszaken per rechtsprekende instantie en naar aard van de behandelde zaak (periode 2002-2005).

Tabel 4.5 Sector bestuur - doorlooptijden in dagen, 2002-2005

	2002	2003	2004	2005
<i>Rechtbank sector bestuur</i>				
Bestuurszaak (excl. belastingzaken)	373	346	330	302
Voorlopige voorziening bij een bestuurszaak	45	45	45	43
Vreemdelingenzaak	383	469	435	315
<i>Gerechtshof</i>				
Belastingzaak	527	511	508	566
<i>College van Beroep voor het bedrijfsleven</i>				
Bestuurszaak	513	494	417	467
Voorlopige voorziening	45	36	77	54
<i>Centrale Raad van Beroep</i>				
Bestuurszaak	741	713	709	606
Voorlopige voorziening	60	46	47	44

Bron: Raad voor de rechtspraak

De doorlooptijden van bestuurszaken zijn bij de meeste rechtsprekende instanties sinds 2002 gedaald. De daling van de gemiddelde doorlooptijd van de vreemdelingenzaken sinds 2003 is het gevolg van het feit dat de vreemdelingenkamers steeds meer “nieuwe” zaken zijn gaan behandelen en de werkvoorraad steeds kleiner wordt.

De gemiddelde doorlooptijd van belastingzaken bij het hof is in 2005 hoger geweest als gevolg van de invoering van rechtspraak in twee instanties in het belastingrecht. De werkvoorraad van oude, lang lopende zaken in eerste aanleg is weggewerkt en er zijn geen nieuwe, (soms) kortlopende zaken meer ingestroomd. Bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven fluctueren de doorlooptijden van bestuurszaken nogal; bij de Centrale Raad van Beroep zijn ze sterk afgenomen.

5 Waardering van de rechtspraak

A. Hendriks en J. van Erp

Zoals in hoofdstuk één is uiteengezet, bespreken we de waardering van de rechtspraak vanuit twee indicatoren: de algemene waardering door het brede publiek, zoals gemeten in diverse enquêteonderzoeken, en de waardering door al dan niet professionele gebruikers van de rechtspraak, die wordt vastgesteld in het klantwaarderingsonderzoek van de gerechten. De algemene waardering komt aan de orde in paragraaf 5.1. Hier presenteren we gegevens uit diverse onderzoeken onder de Nederlandse bevolking, die zijn samengebracht in het SCP-rapport “Vertrouwen in de Rechtspraak, Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor” (Dekker e.a., 2004). Zoals de titel al zegt, hanteren de meeste van deze bronnen de term “vertrouwen”. We volgen hier de terminologie zoals die in de bronnen wordt gehanteerd, met de kanttekening dat meestal niet is gespecificeerd wat precies onder “vertrouwen” wordt verstaan. Bovendien is het onderwerp van de vraagstelling niet altijd “de rechtspraak” zoals in deze rapportage, maar ook wel het rechtssysteem of de rechters. Dit wordt aangevuld met informatie uit de Justitie Issue Monitor. In paragraaf 5.2 komt de waardering van gebruikers aan de orde, aan de hand van de resultaten van klantwaarderingsonderzoek in de gerechten. Ook gaan we specifiek in op de waardering van gebruikers voor de sector kanton. Vanwege de bestuurlijke onderbrenging van de sector kanton bij de rechtbanken, doet zich de vraag voor of dit heeft geleid tot een verandering in de waardering.

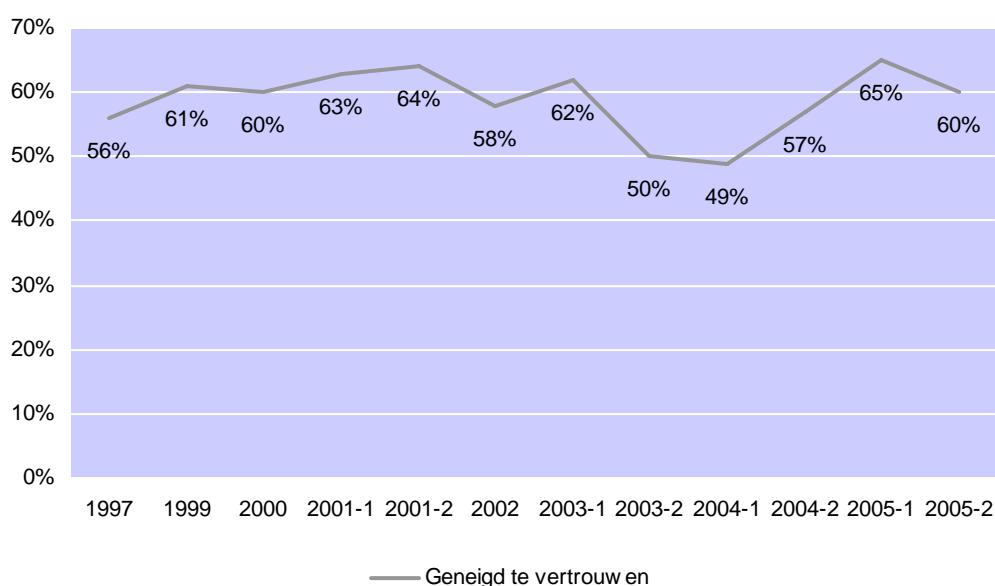
5.1 Algemene waardering

We beginnen met gegevens uit de Eurobarometer die van de beschikbare bronnen het best de trend in de waardering weergeeft over een langere periode. In de Eurobarometer wordt (soms tweemaal) per jaar gevraagd of respondenten het rechtssysteem in Nederland geneigd zijn te vertrouwen of geneigd zijn niet te vertrouwen.⁴⁰

In figuur 5.1 zijn de uitkomsten van de Eurobarometer met betrekking tot de Nederlandse situatie grafisch weergegeven.

⁴⁰ De volgende vraag uit de Eurobarometer is meegenomen in het onderzoek van het SCP: “I would like to ask you a question about how much trust you have in certain institutions. For each of the following institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it? (...) Justice / The Dutch legal system?” De meest recente Eurobarometer, nummer 64, dateert van december 2005

Figuur 5.1 Vertrouwen in het rechtssysteem in Nederland, 1997-2005 (in procenten)*



* De Eurobarometer kent ieder jaar twee metingen. De vraag naar het vertrouwen in het Nederlandse rechtssysteem is niet bij iedere meting gesteld.

Bron: Eurobarometer

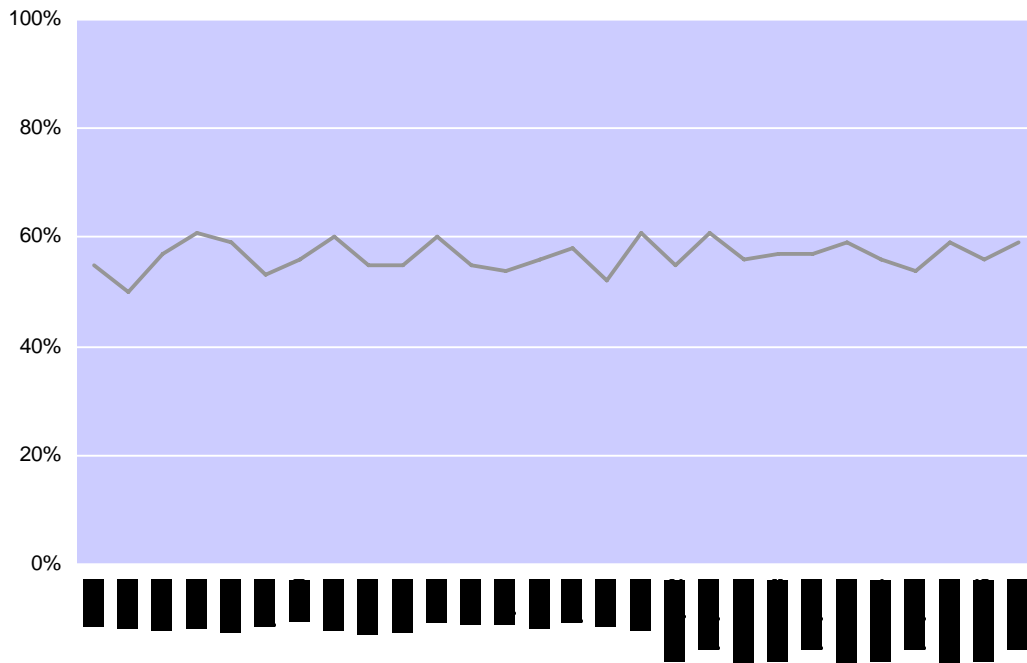
Uit figuur 5.1 blijkt dat in de periode 1997-2005 rond 60% van de respondenten geneigd is het rechtssysteem in Nederland te vertrouwen. In 2003 en 2004 kent dit beeld een uitschieter naar 50%.

Een soortgelijk beeld laat de Justitie Issue Monitor zien, waarbij gedurende een langere periode meerdere keren per jaar is gevraagd naar het functioneren van de rechters in Nederland. De resultaten van deze enquête zijn in figuur 5.2 weergegeven.

In figuur 5.2 is te zien dat een kleine meerderheid van de respondenten vindt dat de rechters in Nederland hun werk goed doen. De fluctuatie voor deze stelling is niet erg groot. Deze mening hangt samen met het opleidingsniveau: hoe hoger de opleiding van de respondenten, des te vaker men denkt dat de rechters in Nederland hun werk goed doen. Aan de respondenten is sinds 1998 ook een aantal keer de volgende stelling voorgelegd: “Als je in Nederland je recht wilt halen, kan dat”. Doorgaans is ongeveer 60% van de respondenten het eens met deze stelling. Dit algemene beeld wordt bevestigd met de uitkomsten van het Nationaal Kiezersonderzoek, een minder frequente meting. In 1998, 2002 en 2003 is gevraagd hoeveel vertrouwen de respondent heeft in de rechter.⁴¹ In figuur 5.3 zijn de uitkomsten van deze vraag weergegeven.

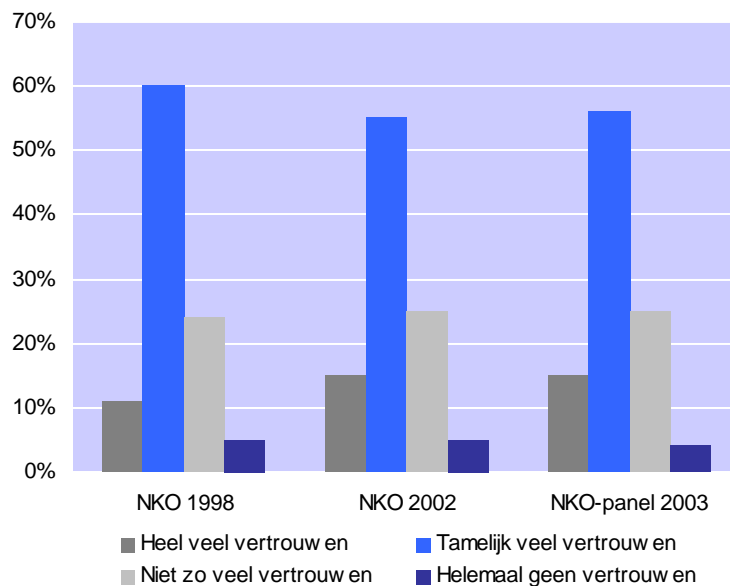
⁴¹ De vraag uit het NKO die het SCP meegenomen heeft in het onderzoek is: “Wilt u voor mij voor elk van de volgende instellingen zeggen of u daar heel veel, tamelijk veel, niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in hebt? (...) Hoeveel vertrouwen heeft u in rechters?”

Figuur 5.2 Stelling: “De rechters in Nederland doen hun werk goed” - in percentage “(helemaal) mee eens”



Voor de corresponderende cijfers, zie tabel 5.C in bijlage III
Bron: Justitie Issue Monitor (JIM)

Figuur 5.3 Vertrouwen in de rechter in Nederland, 1998; 2002; 2003 (in procenten)



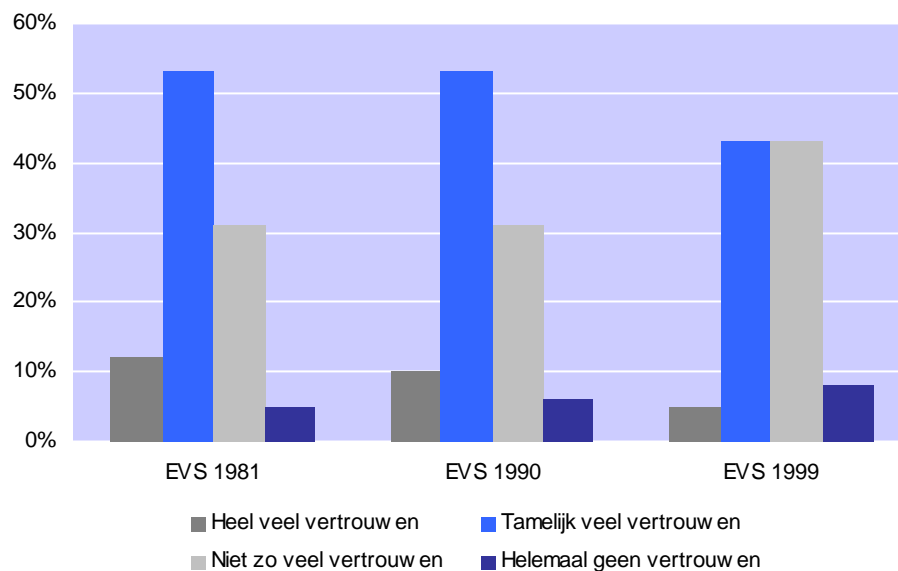
Voor de corresponderende cijfers, zie tabel 5.A in bijlage III
Bron: Dekker, Maas-de Waal & Van der Meer, 2004

Uit figuur 5.3 blijkt dat meer dan 70% van de respondenten heel veel of tamelijk veel vertrouwen heeft in de rechter. De verhouding tussen de groep die (heel of tamelijk) veel, en niet zo veel of geen vertrouwen heeft in de rechter, blijft

ongeveer gelijk. In 2003 is het percentage respondenten dat zegt *heel veel vertrouwen* te hebben in de rechter, groter dan in 1998.

Over de langere termijn geven data van de European Values Studies (EVS) een beeld van de waardering van de bevolking in de jaren tachtig, negentig en eind jaren negentig.⁴² De uitkomsten van dit onderzoek worden weergegeven in figuur 5.4.

Figuur 5.4 Vertrouwen in het rechtssysteem in Nederland, 1981; 1990; 1999 (in %)



Voor de corresponderende cijfers, zie tabel 5.B in bijlage III
Bron: Dekker, Maas-de Waal & Van der Meer, 2004

In figuur 5.4 is te zien dat het vertrouwen in 1999 aanzienlijk lager ligt dan in 1981 en 1990.

Uit deze vier bronnen kunnen we concluderen dat zich in de jaren negentig een daling heeft voorgedaan in het vertrouwen in het rechtssysteem. Meer recente bronnen (die overigens weer andere aspecten van waardering meten) bieden echter geen aanwijzingen dat de waardering vanaf 2000 nog steeds dalend is. Integendeel: de waardering van de rechtspraak in de periode 2000-2005 behoorlijk stabiel en schommelt zo rond de 60%. Op de meer precieze uitkomsten spreken de bronnen elkaar deels tegen. De Eurobarometer toont een dal in vertrouwen in het rechtssysteem in 2003 en 2004, maar het NKO laat juist zien dat in 2003 meer mensen veel vertrouwen hebben in de rechter. Dit kan te maken hebben met een verschil in vraagstelling.

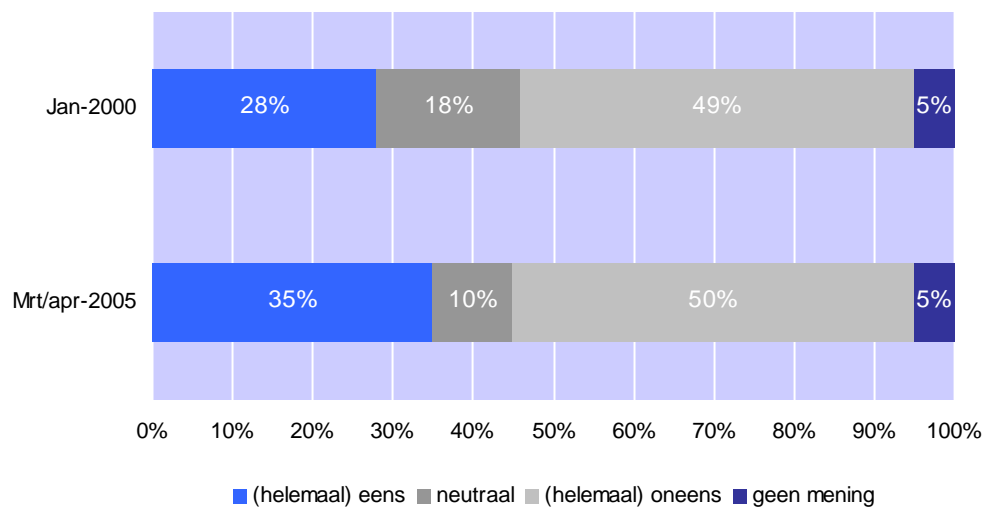
Bij de diverse onderzoeksresultaten past de kanttekening dat het vertrouwen in de Nederlandse rechtspraak sterk samenhangt met het vertrouwen in andere overheidsinstellingen, zoals het parlement, de ambtenarij en met name de politie. Het is de vraag in hoeverre de respondenten onderscheid maken tussen vertrouwen in bijvoorbeeld de politie en de rechtspraak. De rechtspraak blijkt in

⁴² De volgende vraag heeft het SCP meegenomen in het onderzoek: "Please look at this card and tell me, for each item listed, how much confidence you have in them, is it a great deal, quite a lot, not very much or none at all? (...) The justice system?"

Nederland voornamelijk beschouwd te worden als onderdeel van de overheid, en niet als een (meer) op zichzelf staande organisatie zoals de kerk of het leger. Het gevolg hiervan is dat onvrede met het functioneren van de overheid zich kan vertalen in onvrede met de rechtspraak of het rechtssysteem.

Tot slot van deze paragraaf geven we nog twee resultaten op specifieke aspecten van waardering van de rechtspraak: de aansluiting bij de samenleving, en de snelheid. In de Justitie Issue Monitor is respondenten de stelling voorgelegd: “de rechterlijke macht sluit voldoende aan bij de samenleving”. In figuur 5.5 zijn de antwoorden op deze stelling voor 2000 en 2005 weergegeven.

Figuur 5.5 Stelling: “De rechterlijke macht sluit voldoende aan bij de samenleving”, 2000 en 2005

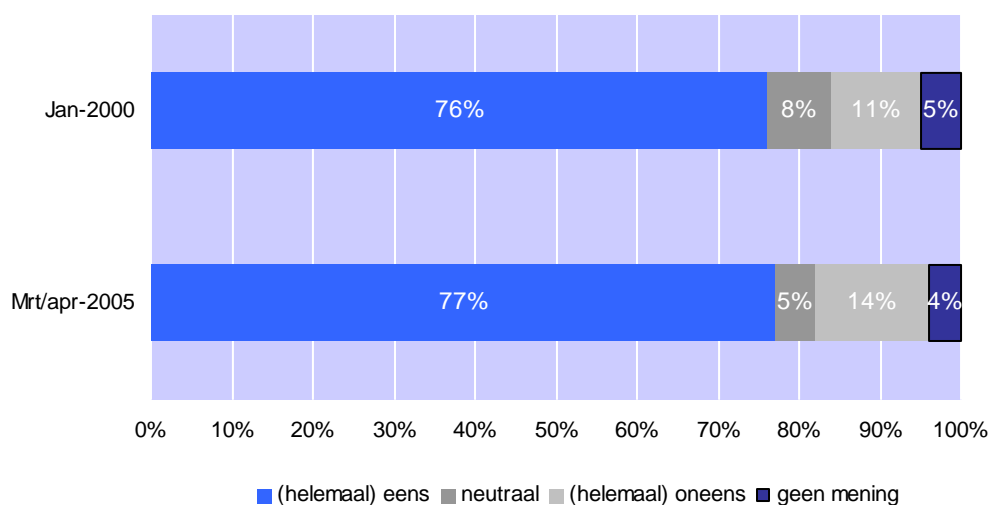


Bron: Justitie Issue Monitor (JIM)

Uit figuur 5.5 komt naar voren dat ruim eenderde deel van de Nederlanders (35%) het anno 2005 (helemaal) eens is met deze stelling. De helft van de bevolking (50%) vindt juist dat de rechterlijke macht niet goed aansluit bij de samenleving. In vergelijking tot de metingen in 2000 vinden meer mensen dat de rechterlijke macht voldoende aansluit bij de maatschappij; minder mensen oordelen neutraal.

In figuur 5.6 zijn de antwoorden opgenomen van de volgende stelling: “In Nederland duurt het altijd te lang tot een rechtszaak is afgehandeld”.

Figuur 5.6 Stelling: "In Nederland duurt het altijd te lang tot een rechtszaak is afgehandeld", 2000 en 2005



Bron: Justitie Issue Monitor (JIM)

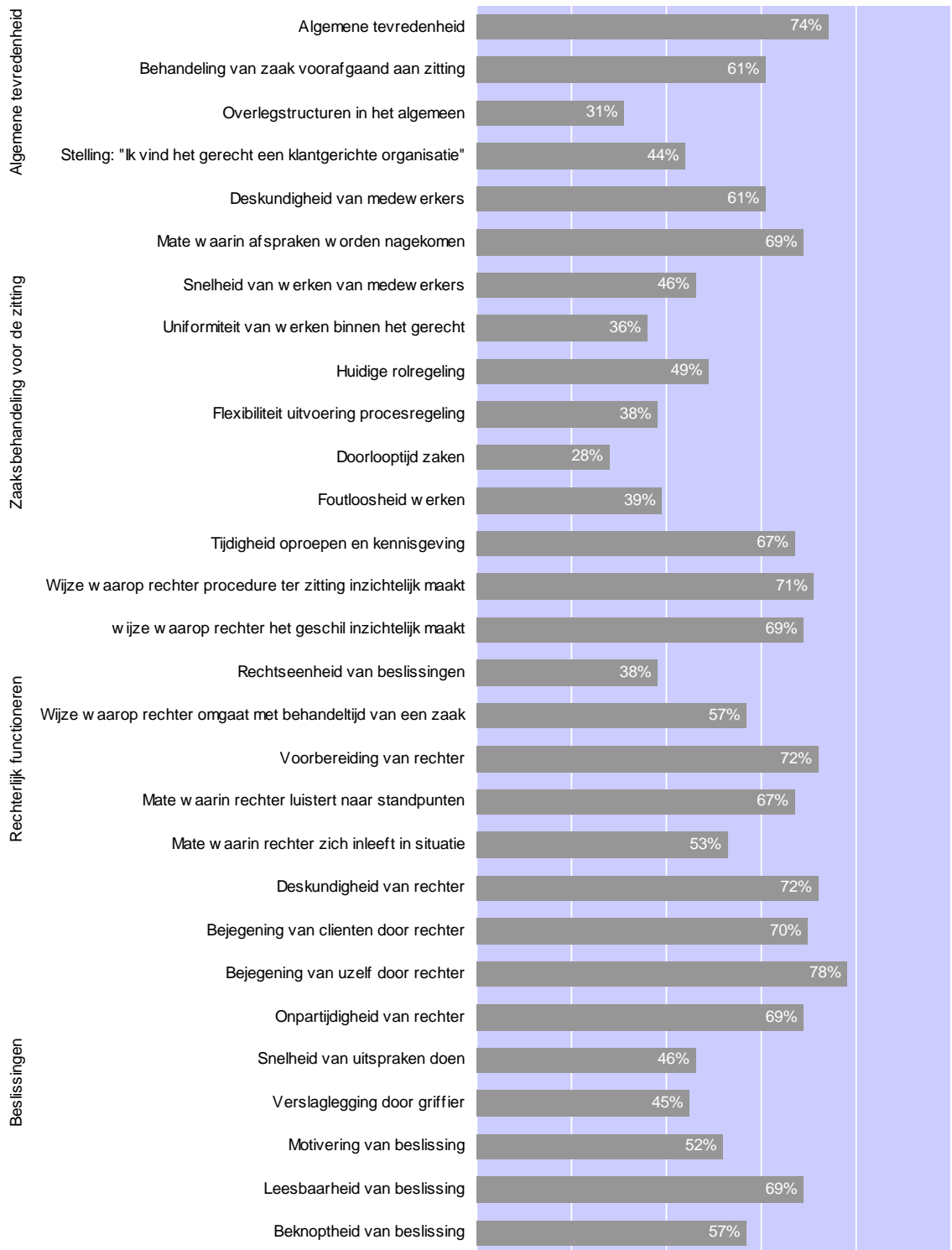
Uit figuur 5.6 komt naar voren dat ruim driekwart van de bevolking vindt dat een rechtszaak in Nederland te lang duurt. Ongeveer 10% is het oneens met deze stelling bij de meting in 2000; bij de meting van maart/april 2005 is dit aandeel 14%.

5.2 Waardering gebruikers

5.2.1 Professionele gebruikers

We bespreken hier eerst gegevens over de waardering van professionele gebruikers van de rechtspraak die zijn ontleend aan de klantwaarderingsonderzoeken die in de periode 2001-2004 zijn uitgevoerd in 16 rechtbanken en vijf gerechtshoven. Aan deze onderzoeken hebben in totaal 4.055 professionele gebruikers meegewerkt. In figuur 5.7 zijn de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek onder professionals weergegeven. In 2006 is een nieuw overzicht van klantwaarderingsonderzoek verschenen over de periode 2003-2005. De uitkomsten daarvan worden hier kort besproken voor zover ze afwijken van de eerdere resultaten.

Figuur 5.7 Waardering van professionele gebruikers, in de periode 2001-2004*



* Gemiddelde waardering op basis van de resultaten van in totaal 21 klantwaarderingsonderzoeken in de jaren 2001-2004.

Bron: Prisma, 2004

De waardering is het grootst voor aspecten die het functioneren van de rechter zelf betreffen: de voorbereiding van de rechter, de deskundigheid, bejegening, en onpartijdigheid van de rechter. De waardering is het minst groot voor snelheidsaspecten: doorlooptijden, wachttijden voor zittingen en de snelheid van

uitspraak. Uit een nadere analyse van de weging van factoren blijkt dat organisatorische aspecten minder zwaar wegen in het algemene oordeel over de tevredenheid, dan aspecten met betrekking tot het functioneren van de rechter. De deskundigheid van de rechter blijkt het meest van invloed te zijn op hun algemene oordeel over de rechtspraak.

Gemeten over de periode 2003-2005 blijkt de waardering van professionele gebruikers op vrijwel alle punten hoger te liggen dan in de periode 2001-2004, en soms aanzienlijk hoger. De algemene tevredenheid is 81% (was 74%). Een opvallende verandering is in de eerste plaats een sterke toename van de waardering op een aantal onderwerpen die te maken hebben met de organisatie van de procedure: de uniformiteit van werken binnen het gerecht (van 36 naar 53%), de rolregeling (van 49 naar 62%), de snelheid van uitspraken doen (van 46 naar 55%) en de doorlooptijd van zaken (van 28 naar 40%). Over de overlegstructuren is 54% van de professionele gebruikers tevreden (was 31%). Een tweede opvallend verschil is de toename van de waardering voor de rechtseenheid van de beslissingen (van 38 naar 47%). Overigens waardeert nog steeds minder dan de helft van de professionele gebruikers de rechtspraak positief op aspecten van rechtseenheid: de procesrichtlijnen en inhoudelijke richtlijnen ten behoeve van de rechtseenheid, alsmede de mate waarin rechters van deze richtlijnen gebruikmaken, scoren steeds rond de 45%.

Wat betreft het functioneren van de rechter zelf, is de waardering op de meeste punten enkele procenten toegenomen, en nergens afgenomen. Op de verschillende aspecten van het rechterlijk functioneren is de waardering vrijwel steeds tussen de 70% en 80%. Over de wijze waarop de rechter omgaat met de tijd die voor een zaak is gepland, is 65% tevreden.

5.2.2 *Professionele gebruikers sector kanton*

Prisma heeft eind 2005 een evaluatie uitgevoerd van de bestuurlijke onderbrenging van de sector kanton in de rechtbank. Hierbij zijn onder andere 144 professionele gebruikers (waaronder advocaten, gerechtsdeurwaarder en rechtskundig adviseurs) ondervraagd. Rechtzoekenden zijn in dit onderzoek overigens niet benaderd.

88% van de professionele klanten is alles overziend tevreden tot zeer tevreden over de kantonsector waarmee men de meeste zaken doet. De tevredenheid op specifieke aspecten is over het algemeen zeer hoog. Minder tevreden is men over de uniformiteit van werken van kantonrechters en de rechtseenheid in de kantonrechtspraak. Hierover is een kwart van de respondenten ontevreden. De tevredenheid over de doorlooptijd binnen de sector kanton is een stuk hoger dan bij de gerechten in zijn algemeenheid: in het algemeen is 81% tevreden over de sectoren kanton, tegenover 40% bij de rechtbanken en de gerechtshoven in het algemeen.

De respondenten is ook naar hun mening gevraagd over de bestuurlijke onderbrenging van de sector kanton in 2002. Ten eerste is gevraagd of men meer of minder tevreden is ten opzicht van de oude situatie; ten tweede of men iets heeft gemerkt van de bestuurlijke onderbrenging. Op de eerste vraag antwoordt een overgrote meerderheid ongeveer even tevreden te zijn over de sector kanton

als voor 2002. De respondenten noemen daarnaast dat de zaken organisatorisch en logistiek beter lopen en dat zaken meer uniform worden behandeld. De vraag of men iets heeft gemerkt van de bestuurlijke vernieuwing wordt door een kwart van de respondenten bevestigend beantwoordt. Het lijkt er op dat de positieve punten die bij de eerste vraag werden genoemd slechts door enkelen daadwerkelijk in verband worden gebracht met de bestuurlijke onderbrenging.

Daarnaast is de respondenten gevraagd de sector kanton te vergelijken met andere sectoren (zoals civiel en bestuur). Hieruit komt naar voren dat de sector kanton in veel gevallen positiever wordt beoordeeld dan andere sectoren. De meest opvallende sterke punten van de sector kanton zijn de doorlooptijd van zaken en de mate van flexibiliteit van de griffie. Het minst tevreden, ten opzichte van de andere sectoren, is men over de motivering van de beslissingen en de uniformiteit in de werkwijze.

De sector kanton scoort positief op de volgende punten: toegankelijkheid, snelheid (doorlooptijd en besluitvorming ter zitting), oplossingsgerichtheid, flexibiliteit en een meer informele houding ten opzichte van de andere sectoren. De sector kanton wordt het minst positief beoordeeld als het gaat om de motivering van vonnissen.

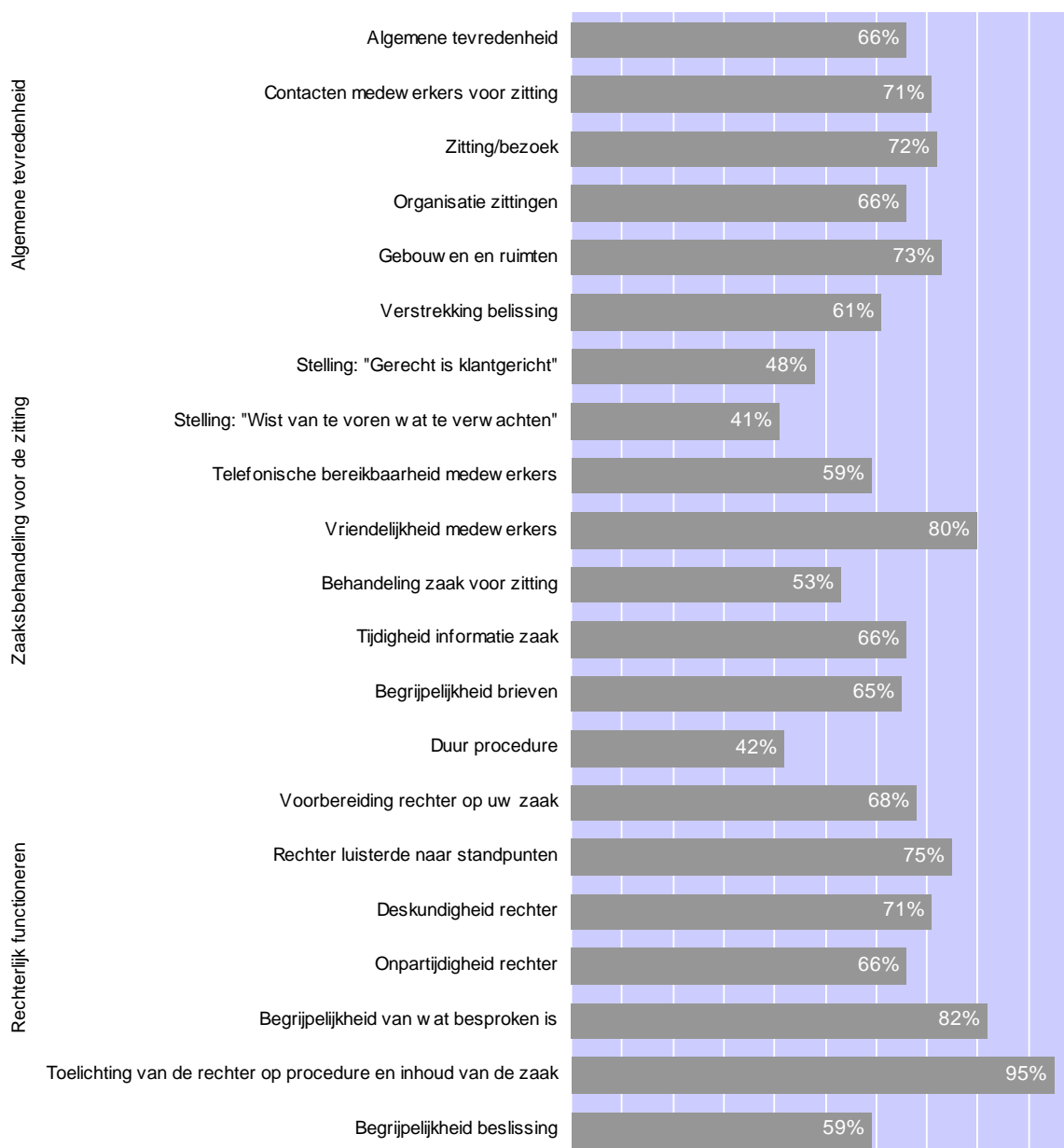
De meerwaarde van de kantonrechtspraak is volgens de respondenten voornamelijk gelegen in de niet-verplichte procesvertegenwoordiging, met informele, snelle en goedkope rechtspraak dicht bij de burger (Prisma, 2005).

5.2.3 *Rechtzoekenden*

Net als bij de professionele gebruikers, presenteren we hier in eerste instantie gegevens over de periode 2001-2004. In deze periode hebben in totaal 1.854 rechtzoekenden aan de klantwaarderingsonderzoeken meegewerkt.

In figuur 5.8 zijn de belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek onder rechtzoekenden weergegeven. De gegevens over de periode 2001-2004 vullen we aan met gegevens over 2003-2005. Daarbij moet worden opgemerkt dat de klantwaarderingsonderzoeken onder rechtzoekenden steeds wisselen van opzet. De resultaten over 2003-2005 zijn dan ook alleen op het punt van het rechterlijk functioneren en de duur goed te vergelijken zijn met die van 2001-2004.

Figuur 5.8 Waardering van rechtzoekenden, in de periode 2001-2004*



* Gemiddelde waardering op basis van de resultaten van in totaal 21 klantwaarderingsonderzoeken in de jaren 2001-2004.

Bron: Prisma, 2004

Uit figuur 5.8 komt naar voren dat tweederde van de rechtzoekenden over het algemeen tevreden is over de rechtbank. Net als bij professionals, is de waardering over aspecten die het functioneren van de rechter zelf betreffen het grootst. 41% van de rechtzoekenden wist voorafgaand aan de zitting wat hij of zij kon verwachten. Uit nadere analyses blijkt er een verband te zijn tussen de voorspelbaarheid en tevredenheid: rechtzoekenden die zeggen dat zij wisten wat ze konden verwachten was, geven aan meer tevreden te zijn over hun contacten met de rechtbank of het hof. Hoewel de overgrote meerderheid tevreden is over de begrijpelijkheid van het besprokene tijdens de zitting, is de begrijpelijkheid van brieven (65%) en de beslissing (59%) een stuk minder.

De resultaten over de periode 2003-2005 zijn, zoals reeds vermeld, alleen op het punt van het rechterlijk functioneren en duur van de procedure goed te vergelijken met de hierboven besproken resultaten. Over het algemeen is de tevredenheid onder rechtzoekenden daarover toegenomen. Uitschieters: de onpartijdigheid van de rechter wordt door 77% gewaardeerd (was 66%), de voorbereiding van de rechter op de zaak ook door 77% (was 68%). Over de begrijpelijkheid van de beslissing is nu 75% van de respondenten tevreden (was 59%). Daar staat tegenover dat over de toelichting van de rechter over het verloop, de inhoud, en het vervolg van de zaak, nu ongeveer 80% tevreden is (was 95%). Een ander resultaat is dat 50% tevreden is over de duur van de procedure (was 42%).

We kunnen concluderen dat de gebruikers van de rechtspraak, zowel professionals als rechtzoekenden, de rechtspraak over het algemeen waarderen, en dat deze waardering op de meeste punten ook is toegenomen. Over de duur van de procedure of doorlooptijd is men minder tevreden, maar die tevredenheid stijgt wel. De waardering van professionele klanten op een aantal onderwerpen die te maken hebben met de organisatie van de procedure was eerst laag, maar is sterk toegenomen. Dit zijn ook aspecten waarop de gerechten de afgelopen jaren aanzienlijke inspanningen hebben gepleegd. Het functioneren van de rechter zelf wordt positief gewaardeerd, en die waardering groeit ook, vooral bij rechtzoekenden. Deze resultaten geven al met al geen aanleiding tot zorg over de waardering van gebruikers over de deskundigheid, onpartijdigheid of voorbereiding van de rechter.

6 Personeel en uitgaven rechtspraak

W. van der Heide en D.E.G. Moolenaar

In dit hoofdstuk presenteren we eerst – in paragraaf 6.1 – informatie over het personeel in de rechtspraak. In deze paragraaf schetsten we een beeld van de stand van zaken in 2005. Ook brengen we de ontwikkeling van het personeelsbestand vanaf 1995 in beeld en besteden we aandacht aan de productiviteit. In paragraaf 6.2 beschrijven we de uitgaven en ontvangsten van de rechtspraak. De totale uitgaven en ontvangsten komen hier aan bod. De uitgaven worden uitgesplitst naar civiele- bestuurs- en strafrechtspraak beschreven.

6.1 Personeel

Hieronder volgt zoveel mogelijk de stand van zaken in 2005. Tijdens de productie van dit hoofdstuk waren echter nog niet voor alle onderwerpen gegevens over dit jaar beschikbaar. In die gevallen hebben we gegevens van vóór 2005. De personeelsgegevens worden weergegeven in arbeidsjaren (fte's). Omdat sommige medewerkers in deeltijd werken, is het aantal *medewerkers* groter dan de genoemde aantallen arbeidsjaren.

Onderscheiden worden rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren. Onder Rechterlijke ambtenaren vallen de functies: rechter, raadsheer, voorzitter van bestuur (van het hof, bijzonder college of rechtbank), sectorvoorzitter (van het hof, bijzonder college of rechtbank), (coördinerend) vice-president (van het hof, bijzonder college of rechtbank), gerechtsauditeur tevens plaatsvervanger, gerechtsauditeur, voorzitter/lid van de Raad voor de rechtspraak. Onder gerechtsambtenaren vallen alle overige functies (dus niet zijnde rechterlijk ambtenaar).

6.1.1 Personeel in 2005

Tabel 6.1 geeft het aantal fte uit het personeelsbestand van de rechtspraak, uitgesplitst naar rechterlijke en gerechtsambtenaren, in 2003 en 2005.

Tabel 6.1 Formatie rechtspraak, 2003 & 2005, in fte op 31-12

	2003	2005
Rechterlijke ambtenaren	1926	2039
Gerechtsambtenaren direct (juridische ondersteuning)	4936	5078
Gerechtsambtenaren indirect (staf en beheer)*	1252	1253
Totaal	8114	8370

* Staftaken bij gerechten; gemeenschappelijk beheer (SSR, Prisma, Ictro; deze diensten werken ook voor het OM); bureau Raad voor de rechtspraak (143 fte in 2005).

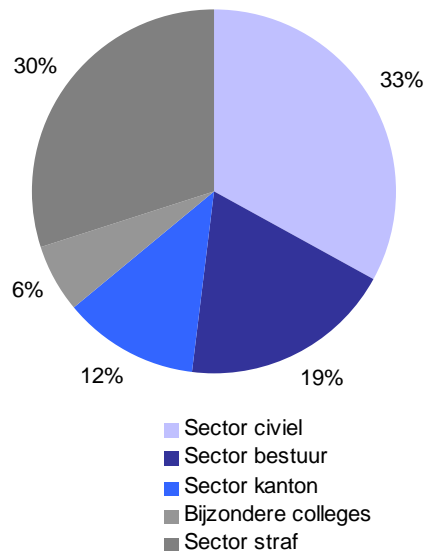
Bron: Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2005

In tabel 6.1 is te zien dat het personeelsbestand van de rechtspraak in de periode 2003-2005 is toegenomen met ongeveer 100 fte rechters en 150 fte directe juridische ondersteuning (griffiers, stafjuristen, gerechtssecretarissen). Rechter-

plaatsvervangers zijn niet in dit cijfer begrepen. Zij leveren een bijdrage aan de productie, die volgens een globale schatting circa 70 (netto) arbeidsjaren bedraagt. Het aantal fte in de staf- en beheersdiensten is gelijk gebleven. De verhouding tussen rechters, juridische ondersteuning en staf is in 2005 ongeveer 1: 2,5: 0,6.

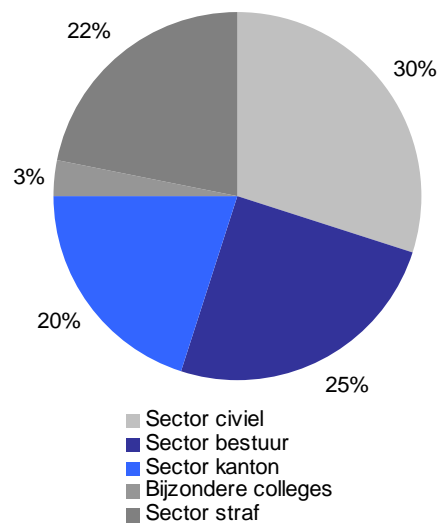
Figuur 6.1 en 6.2 maken een uitsplitsing van het personeelsbestand naar de sectoren civiel, bestuur, straf en kanton. Omdat kantonrechters zowel civiele als straf(overtredings) zaken behandelen, is de sector kanton van de rechtbanken niet nader op te delen. Het zwaartepunt bij deze sector ligt echter bij de behandeling van civiele zaken. Overigens is een deel van de uitgaven en het personeel niet aan sectoren toe te rekenen. (Het gaat dan vooral om staf- en algemene beheersdiensten, algemene exploitatiekosten, kosten van automatiseringsapparatuur, e.d.). Tevens is er nog geen volledige uniformiteit in wijze van indelen over de diverse gerechten.

Figuur 6.1 Rechterlijke ambtenaar naar sector, 2005



Bron: Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2005

Figuur 6.2 Gerechtsambtenaar naar sector, 2005

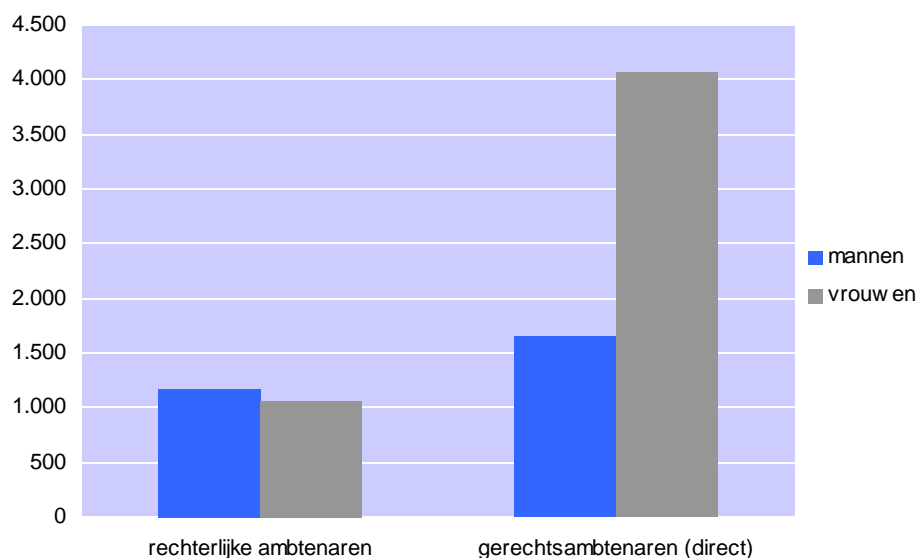


Bron: Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2005

De civiele sector is het grootst, gevolgd door de bestuurssector. De strafsector kent verhoudingsgewijs minder juridische ondersteuning dan de andere sectoren. Een reden hiervoor is dat de sectoren civiel- en bestuursrecht meer tijd kwijt zijn aan inhoudelijke voorbereiding van zaken. De strafrechter behandelt in vergelijking met zijn collega's meer bulkzaken, die door één uitvoeringsorganisatie, het OM, op uniforme wijze worden voorbereid, terwijl de civiele en bestuursrechter te maken hebben met duizenden advocaten en honderden bestuursorganen met een sterke variëteit in werkwijze (Van Erp en Van Ewijk, 2005). Uit onderzoek naar de interne organisatie van de gerechten blijkt bovendien dat binnen de sector bestuursrecht, de gerechtssecretarissen verhoudingsgewijs meer tijd steken in de inhoudelijke voorbereiding en afhandeling van zaken (De Jong, 2004; Van Ettehoven, 2001).

Figuur 6.3 geeft de man-vrouwverdeling van het personeelsbestand van de rechtspraak in 2005 weer.

Figuur 6.3 Man-vrouwverdeling* rechtspraak op 31 december 2005



* In deze figuur worden *medewerkers* geteld, geen arbeidsjaren.
Bron: Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2005

Uit figuur 6.3 blijkt dat vrouwen binnen de rechtspraak fors in de meerderheid zijn (ruim 5.100 vrouwen en ruim 2.800 mannen). Overigens is er een groot verschil tussen de rechterlijke ambtenaren en de gerechtsambtenaren. Bij de rechterlijke ambtenaren zijn de mannen licht in de meerderheid.

Tabel 6.2 toont een nadere uitsplitsing van de man-vrouwverdeling binnen de diverse functies van rechterlijk ambtenaar.

Tabel 6.2 Man-vrouwverdeling in functies als rechterlijk ambtenaar, december 2005

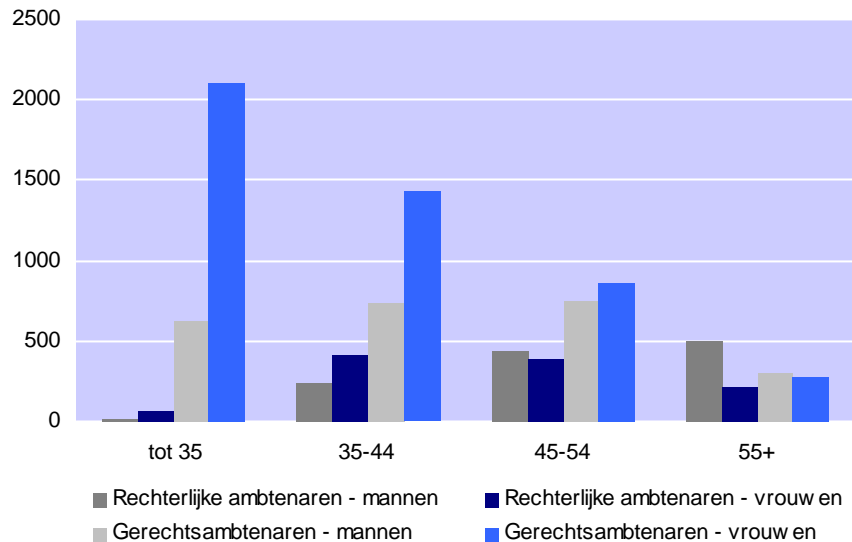
	Mannen	Vrouwen	Totaal
Voorzitter van bestuur	23	3	26
Hof / bijzonder college	7	0	7
Rechtbank	16	3	19
Sectorvoorzitter	74	29	103
Hof / bijzonder college	18	5	23
Rechtbank	56	24	80
(Coördinerend) vice-president	440	210	650
Hof / bijzonder college	93	35	128
Rechtbank	347	175	522
Raadsheer	188	121	309
Rechter	422	634	1.056
Overige rechterlijke ambtenaren*	32	66	98
Totaal	1.179	1.063	2.242

* Overige Rechterlijke Ambtenaren: Dit betreft rechterlijke ambtenaren in de volgende functies: gerechtsauditeur tevens plaatsvervanger; gerechtsauditeur; voorzitter/lid van de Raad voor de rechtspraak.
Bron: Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2005

Binnen de functiecategorie “rechter” zijn vrouwen in de meerderheid; bij de functiecategorieën “voorzitter van bestuur”, “sectorvoorzitter” en “(coördinerend) vice-president” zijn mannen in de meerderheid.

Figuur 6.4 geeft de verdeling weer van het personeel van de rechtspraak per leeftijdsgroep naar geslacht en de functiegroepen rechterlijke en gerechtsambtenaren.

Figuur 6.4 Personeel rechtspraak naar leeftijd, geslacht en functiegroep, december 2005



Bron: Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2005

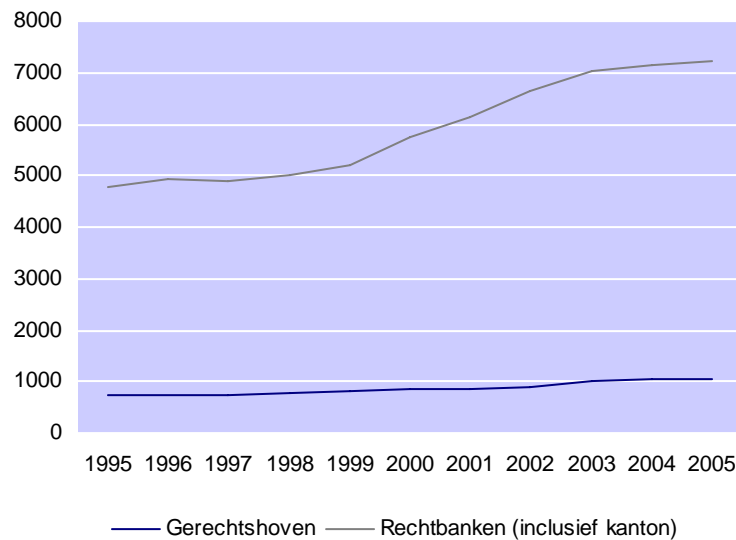
Uit figuur 6.4 blijkt dat de vrouwelijke rechters in de leeftijdscategorie tot 44 jaar in de meerderheid zijn. De meeste rechters zijn tussen de 45 en 55 jaar; een kleine groep is jonger dan 35.

6.1.2 *Ontwikkeling personeel vanaf 1995*

Figuur 6.5 brengt de ontwikkeling van de personeelssterkte in beeld bij de rechtbanken en de gerechtshoven.⁴³ De rechtbanken zijn tot 2002 inclusief de tot dan afzonderlijk bestaande kantongerechten, en vanaf 2002 inclusief de sector kanton. Het gaat zowel om het rechterlijke personeel als om de ondersteuning en het betreft alle sectoren (civiel, bestuur en straf) van de gerechten.

⁴³ Er is rekening gehouden met arbeidsduurverkorting door de personeelssterkte in arbeidsuren om te rekenen: een arbeidsjaar telt in 2004 ongeveer 4% minder uren dan in 1995. De, vooral in het begin van de periode bestaande gemeenschappelijke staf- en beheersdiensten (verantwoordelijk voor huisvesting, personeelszaken e.d.) zijn zo goed mogelijk toegerekend aan het OM en de onderdelen van de rechtspraak. Op die manier is de personeelssterkte over de verschillende jaren zo goed mogelijk vergelijkbaar gemaakt.

Figuur 6.5 Totale personeelssterkte rechtbanken en gerechtshoven, in voltijd-equivalenten (fte), 1995-2004



Bron: Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2004

Zowel bij rechtbanken als bij gerechtshoven is de personeelssterkte in de periode 1995-2004 duidelijk gestegen. De totale stijging was bij de rechtbanken 50%, bij de gerechtshoven 45%. De stijging vond met name vanaf 1998 tot 2003 plaats. In die periode is ook het aantal behandelde zaken duidelijk gestegen. In 2004 resulteerde dit in een personeelssterkte, inclusief het toegerekende deel van de gemeenschappelijke beheersdiensten, van ruim 7.100 arbeidsjaren bij de rechtbanken en bijna 1.100 bij de gerechtshoven. In 1995 ging het om bijna 4.600 respectievelijk 700 (toenmalige) arbeidsjaren.

Tabel 6.3 brengt de ontwikkeling tussen 1995 en 2004 van het personeelsbestand van de rechtspraak in beeld, uitgesplitst naar het type instantie. Vanwege de reorganisatie van de rechtspraak (met de samenvoeging van kantongerechten en rechtbanken) en de ontvlechting van de ondersteunende diensten, zijn de cijfers over 2002 en latere jaren helaas niet vergelijkbaar met de jaren daarvoor. Cijfers over 2005 waren tijdens de productie van dit hoofdstuk nog niet beschikbaar.

Tabel 6.3 Personeelssterkte rechtspraak, 1995–2004, jaargemiddelden in fte

	1995	1998	2000	2001	2002	2003	2004
Hoge Raad (incl. parket)	139	137	162	175	191	202	208
Gerechtshoven	540	573	650	626	828	929	986
Rechtbanken*	2.868	3.073	3.624	3.997	6.163	6.551	6.710
Kantongerechten**	787	830	870	901			
Centrale Raad van Beroep	155	154	151	162	168	172	195
College van Beroep voor het Bedrijfsleven	47	35	33	36	37	43	48
Totaal rechtspraak	4.536	4.802	5.490	5.897	7.197	7.695	8.147
DGO/arrondissementale stafdiensten***	1.120	1.295	1.465	1.481	571	577	508
Centrale diensten****	908	817	949	1.012	1.325	1.454	1.546

* Vanaf 2001 inclusief de sector kanton

** Tot en met 2001 bestonden de latere sectoren kanton nog als apart kantongerecht.

*** In 2002 opgegaan in de rechtbanken.

**** Deze diensten werken voor de Rechtspraak en voor het OM

Bron: CBS

Een groot deel van de arrondissementale stafdiensten zijn vanaf 2002 “ontvlecht”, dat wil zeggen: ondergebracht bij de diverse parketten en gerechten. Daarom zijn deze stafdiensten vanaf 2002 veel kleiner en deels terug te vinden in de groei van de personeelssterkte bij de gerechten in 2002 (de parketten, waaraan ook een deel is toegekend, zijn in de tabel niet weergegeven).

6.1.3 Productieafspraken en productiviteit

Realisatie van productieafspraken

Sinds 2002 worden er productieafspraken gemaakt en presenteert de Raad voor de rechtspraak landelijke productiecijfers. De Raad geeft als definitie van productie de “omvang van het aantal afgedane producten”. Dat zijn voor het grootste deel afgedane zaken. Er zijn echter ook producten die niet als zaak zijn te beschouwen, zoals het opmaken van akten in nalatenschappen. Ook kunnen sommige zaken leiden tot meer dan één product, zoals raadkamerbehandelingen en het uitwerken van vonnissen (Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2003, blz. 19). Ten slotte vallen ook ingetrokken zaken (bijvoorbeeld vanwege schikkingen) onder de productie.

In tabel 6.4 worden de productieafspraken vanaf 2002 weergegeven alsmede de realisatie van die afspraken, zoals die door de Raad voor de rechtspraak wordt gemeten.

Tabel 6.4 Productieafspraken en gerealiseerde productie als percentage van de afspraken, 2002-2005*

	2002		2003		2004		2005	
	afpraak	realisatie	afpraak	realisatie	afpraak	realisatie	afpraak	realisatie
Sector kanton**	786.000	116%	734.670	121%	934.380	115%	908.460	116%
Sector civiel***	408.000	100%	414.810	107%	230.470	109%	242.220	106%
Sector straf	213.000	103%	214.360	110%	254.070	92%	256.080	86%
Sector bestuur	41.000	102%	40.750	109%	46.100	104%	49.550	103%
Gerechtshoven	63.000	99%	59.700	101%	67.440	97%	12.580	104%

* Er zijn cijfers beschikbaar vanaf 2002, omdat sinds die tijd het systeem van productieafspraken bestaat.

** Incl..Mulderzaken

*** Excl. akten

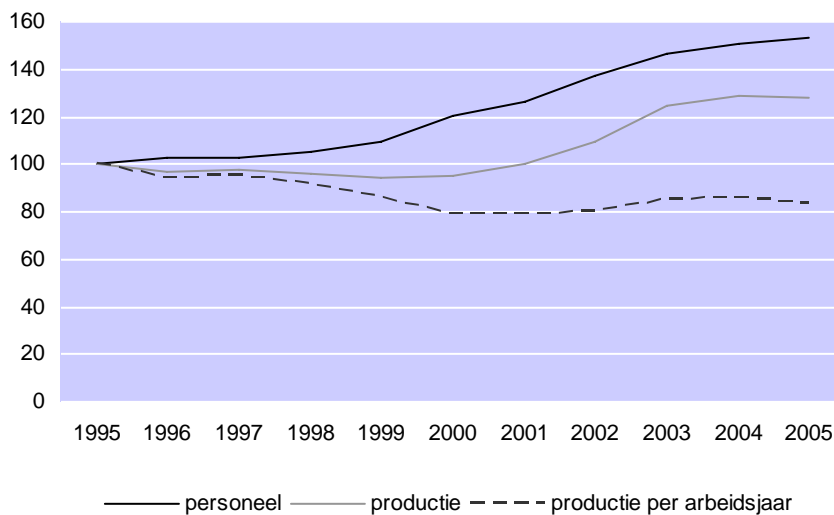
Bron: Jaarverslagen Raad voor de rechtspraak 2002-2005

De productieafspraken komen tot stand in een onderhandeling tussen de gerechten, de Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Justitie. Vooral nog worden ramingen voor het komende jaar gebaseerd op een extrapolatie van het jaar ervoor. De productieafspraken voor 2004 zijn gebaseerd op de gerealiseerde productie in 2002 (Jaarverslag Raad voor de rechtspraak, 2004). Een prognosemodel dat rekening houdt met maatschappelijke trends, is in ontwikkeling. Het positieve verschil tussen de afspraken en de realisatie laat zien dat de productieafspraken de afgelopen jaren tamelijk conservatief zijn geweest.

Productiviteit

Figuur 6.6 schetst de ontwikkeling van de productie per arbeidsjaar in indices. Dat wil zeggen dat niet de absolute aantallen zijn weergegeven, maar de relatieve ontwikkeling vanaf 1995 waarbij 1995 de waarde 100 heeft.

Figuur 6.6 Productie per arbeidsjaar in de rechtspraak, 1995-2004 (indices, met 1995=100)



Bron: Raad voor de rechtspraak

Uit figuur 6.6 blijkt dat de omvang van het personeelsbestand sinds 1995 meer is gegroeid dan de productie.⁴⁴ Deze daling manifesteert zich overigens geheel in de periode 1995-2000 (daling van de productie per arbeidsjaar met ongeveer 20%). Sinds 2002 stijgt de productie per arbeidsjaar weer. De Raad voor de rechtspraak maakt hierbij onder andere de kanttekening dat de bewerkelijkheid per zaak alsmede de kwaliteitseisen bij de behandeling van zaken in deze periode zijn toegenomen.

6.2 Uitgaven en ontvangsten rechtspraak

In deze paragraaf worden de uitgaven en ontvangsten weergegeven. Voor een verantwoording over de hier gepresenteerde gegevens en de hierbij gevolgde berekeningswijze verwijzen we naar Bijlage V.

⁴⁴ Het betreft hier de gewogen productie. Dat wil zeggen dat zware zaken meer meetellen dan lichte zaken.

6.2.1 Totale uitgaven en ontvangsten

Uitgaven

De totale uitgaven aan rechtspraak zijn in de periode 1995-2004 bijna verdubbeld, zoals blijkt uit tabel 6.5. In 2004 bedragen de totale uitgaven aan de rechtspraak 786 miljoen euro. Omgerekend komt dat neer op € 48 per hoofd van de bevolking. Per rechtszaak in eerste aanleg komt dat neer op ongeveer € 650.

Tabel 6.5 Totale uitgaven rechtspraak, 1995-2004

	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>mln. euro, prijzen 2004</i>								
<i>Rechtspraak, personeel en materieel*</i>								
Hoge Raad	10	12	13	13	13	18	20	20
Gerechtshoven	36	44	52	63	77	85	87	91
Rechtbank, sector straf+civiel+bestuur	238	312	334	369	411	407	402	409
Rechtbank, sector kanton	65	72	74	77	81	88	87	103
Bijzondere colleges	2	3	8	14	22	21	19	20
Raad van State	20	18	18	18	26	23	23	25
Landelijke diensten	25	31	26	34	38	54	51	55
Projecten, programmabudgetten, bureau Raad voor de rechtspraak	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	32	43	55
<i>Rechtspraak, gerechtskosten</i>								
Hoge Raad	0	0	0	0	0	0	0	0
Gerechtshoven	1	1	1	1	1	1	1	1
Rechtbank, sector straf+civiel+bestuur	5	5	5	5	4	4	5	6
Rechtbank, sector kanton	1	1	1	1	1	1	1	2
Bijzondere colleges	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal Rechtspraak	403	498	531	597	674	736	739	786
<i>euro, prijzen 2004</i>								
Uitgaven rechtspraak per...								
Hoofd van de bevolking	26	32	34	37	42	46	46	48
Door de rechter afgedane zaak	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	757	697	656

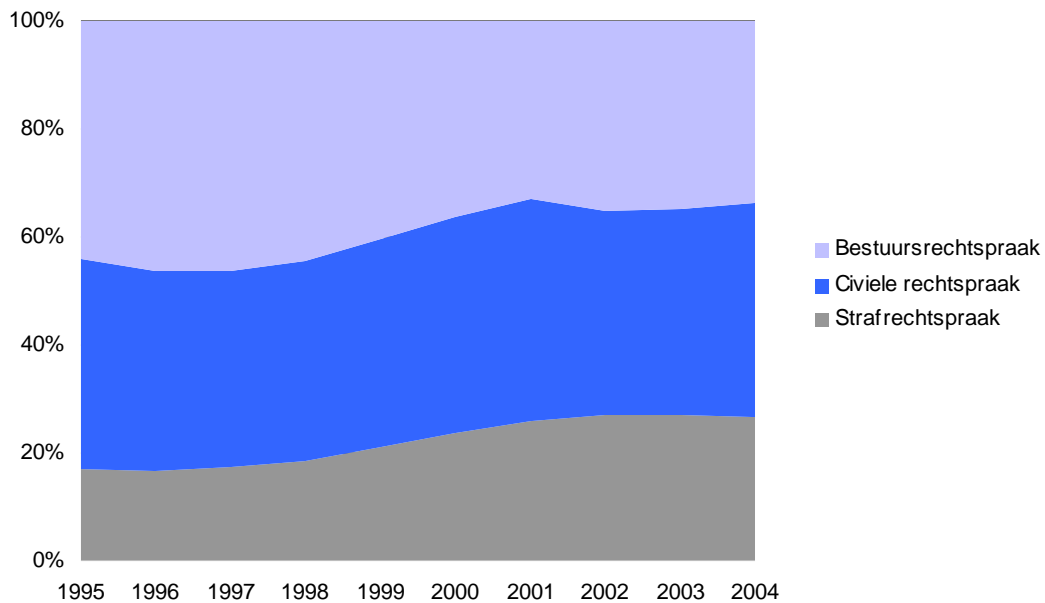
Voor de corresponderende cijfers, zie tabel 6.A in bijlage III

* Inclusief huisvestingskosten.

Bron: begroting/slotwet MvJ, jaarverslagen HR, jaarverslagen RvdR, werklastmetingen 1994-1998, bewerking WODC

Figuur 6.7 toont de verhouding tussen de uitgaven gemaakt voor civiele rechtspraak, bestuursrechtspraak en strafrechtspraak, in percentages voor de jaren 1995 tot en met 2004.

Figuur 6.7 Verhouding uitgaven civiele rechtspraak, bestuursrechtspraak en strafrechtspraak, 1995-2004

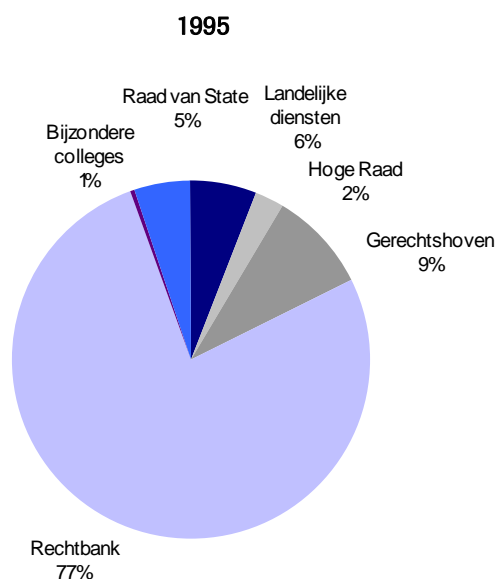


Bron: Ministerie van Justitie/Raad voor de Rechtspraak, bewerking WODC

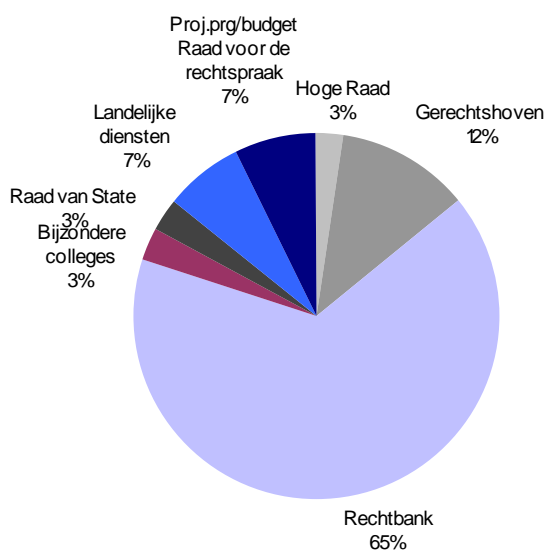
Uit figuur 6.7 blijkt dat de uitgaven aan civiele rechtszaken de afgelopen 10 jaar verhoudingsgewijs redelijk stabiel zijn gebleven. Daarentegen blijken de uitgaven aan strafzaken relatief toe te zijn genomen ten koste van het aandeel uitgaven aan bestuurszaken.

Figuur 6.8 geeft de verdeling van de uitgaven in 1995 en 2004 per organisatiedeel in percentages weer.

Figuur 6.8 Uitgaven per organisatieonderdeel, 1995 en 2004



2004



Bron: Begroting van het ministerie van Justitie, bewerking WODC

Figuur 6.8 laat zien dat met name het relatieve aandeel uitgaven aan rechtbankzaken de afgelopen 10 jaar is afgenomen ten gunste van alle andere organisatieonderdelen.

Ontvangsten

Tabel 6.6 geeft de totale ontvangsten van de rechtspraak weer in de periode 1995 tot en met 2004, met een onderverdeling naar ontvangsten op basis van griffierechten en overige ontvangsten.

Tabel 6.6 Totale ontvangsten rechtspraak, 1995-2004

	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>mln. euro, prijzen 2004</i>								
Griffierechten	95	95	105	107	112	123	134	157
Overig	14	16	21	35	40	20	13	13
Totaal Rechtspraak	109	111	127	141	151	142	147	170
<i>euro, prijzen 2004</i>								
<i>Ontvangsten rechtspraak per...</i>								
Hoofd van de bevolking	7	7	8	9	9	9	9	10
Door de rechter afgedane zaak	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	147	138	142

Voor de corresponderende cijfers, zie tabel 6.B in bijlage III

Bron: begroting/slotwet MvJ & Hoge Colleges van Staat, bewerking WODC

De totale ontvangsten uit rechtspraak zijn in de periode 1995-2004 met ruim 50% gestegen. In 2004 bedragen de totale ontvangsten uit de rechtspraak 170 miljoen euro. De griffierechten vormen de voornaamste inkomstenbron en worden elk jaar gecorrigeerd voor inflatie. In 1994 en 2004 zijn de griffierechten verhoogd. Naast de griffierechten zijn er incidentele inkomsten uit bijvoorbeeld verhuur of verkoop. De opbrengsten daarvan zijn sterk wisselend. Omgerekend komt zijn de totale inkomsten €10 per hoofd van de bevolking en ongeveer €142 per rechtszaak.

6.2.2 Uitgaven civiele rechtspraak

De uitgaven voor rechtspraak in civiele zaken kunnen in vier categorieën uitgesplitst worden, namelijk de civiele zaken bij de Hoge Raad, civiele zaken bij de gerechtshoven, civiele zaken bij de sector civiel van de rechtbanken, en civiele zaken bij de sector kanton van de rechtbank. De laatste drie categorieën vallen onder de verantwoording van de Raad voor de rechtspraak. Uitgaven voor gesubsidieerde rechtsbijstand ten behoeve van een civiele zaak zijn hier niet meegenomen, omdat deze niet altijd naar een specifieke rechtszaak kunnen worden toegerekend.

Tabel 6.7 toont de uitgaven voor de rechtspraak in civiele zaken over de periode 1995 tot en met 2004, onderverdeeld naar uitgaven voor personeel en materieel en gerechtskosten. De uitgaven worden hierbij uitgesplitst naar de rechtscolleges en de landelijke diensten. Ook worden in één categorie de uitgaven voor projecten, programmabudgetten en de Raad voor de Rechtspraak getoond. De uitgaven worden bovendien ook per hoofd van de bevolking en per door de rechter afgedane civiele zaak berekend. Ten slotte bevat de tabel ook de werklast van civiele zaken als percentage van het totaal aantal civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke zaken, uitgesplitst naar rechtscollege.

Tabel 6.7 Uitgaven civiele rechtspraak, 1995-2004

	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>mln. euro, prijzen 2004</i>								
<i>Civiele Rechtspraak, personeel en materieel*</i>								
Civiele zaken Hoge Raad	3	3	3	3	4	5	5	5
Civiele zaken Gerechtshoven	11	14	18	23	30	31	32	34
Civiele zaken Rechtbank, sector civiel	71	87	106	132	164	141	143	151
Civiele zaken Rechtbank, sector kanton	59	65	63	62	61	63	63	73
Landelijke diensten	10	12	10	14	16	21	20	23
Projecten, programmabudgetten, bureau Raad voor de rechtspraak	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	13	17	23
<i>Civiele rechtspraak, gerechtskosten</i>								
Civiele zaken Hoge Raad	0	0	0	0	0	0	0	0
Civiele zaken Gerechtshoven	0	0	0	0	0	0	0	1
Civiele zaken Rechtbank, sector civiel	1	1	2	2	1	2	2	2
Civiele zaken Rechtbank, sector kanton	1	1	1	1	1	1	1	1
Totaal civiele rechtspraak	157	184	204	238	277	276	283	314
<i>euro, prijzen 2004</i>								
<i>Uitgaven civiele Rechtspraak per...</i>								
Hoofd van de bevolking	10	12	13	15	17	17	17	19
Door de rechter afgedane civiele zaak	n.b.	n.b.	336	402	430	398	359	353
<i>Werklast civiele zaken als percentage van totale werklast**</i>								
Hoge raad	27%	26%	25%	24%	27%	26%	27%	26%
Gerechtshoven	34%	35%	38%	40%	42%	39%	39%	41%
Rechtbank	44%	41%	42%	44%	45%	41%	42%	44%

Inclusief huisvestingskosten.

** Het betreft hier de gewogen werklast.

Bron: begroting/slotwet MvJ, jaarverslagen HR, jaarverslagen RvdR, werklastmetingen 1994-1998, bewerking WODC

De uitgaven voor rechtspraak in civiele zaken zijn in de periode 1995-2004 met ruim 100% gestegen.. Procentueel gezien deed de grootste stijging zich voor bij de gerechtshoven. In 2004 gaven de gerechtshoven 34 miljoen euro uit aan civiele zaken. Dit is een verdrievoudiging ten opzichte van 1995. De werklast is in dezelfde periode ook met zeven procentpunt toegenomen. De uitgaven voor civiel zaken bij de Hoge Raad zijn in 2004 ongeveer twee keer zoveel als in 1995, namelijk ruim vijf miljoen euro. Bij de sector civiel van de rechtbanken zijn de uitgaven voor civiele zaken ruim verdubbeld in de periode 1995-2004 met een hoogtepunt in 2001. De uitgaven aan civiele kantonzaken zijn in dezelfde periode slechts met 25% gestegen. De uitgaven voor de landelijke diensten zijn in de periode 1995-2004 ruim verdubbeld. Daarnaast is er een apart budget voor projecten, speciale programma's en het bureau van de Raad voor de rechtspraak. Deze posten zijn op basis van de verhoudingen tussen civiele zaken, bestuursrechtelijke zaken, misdrijfzaken en overtredingen deels toegerekend aan de civiele zaken.

De stijging in de uitgaven aan civiele zaken is vooral het gevolg van de groei van het aantal civiele zaken.

In 2004 bedragen de totale uitgaven voor civiele rechtspraak 314 miljoen euro. Omgerekend komt dat neer op €19 per hoofd van de bevolking. Dit is bijna twee keer zoveel als in 1995. Ter vergelijking: de gemiddelde ontvangsten uit griffierecht per hoofd van de bevolking bedragen in 2004 €10.⁴⁵ Per afgedane civiele zaak in eerste aanleg zijn de uitgaven bijna €353. Sinds 2001 daalt dit bedrag.

6.2.3 *Uitgaven bestuursrechtspraak*

De uitgaven voor rechtspraak in bestuurszaken kunnen in zes categorieën uitgesplitst worden, namelijk de bestuurszaken bij de Hoge Raad, bestuurszaken bij de Raad van State, bestuurszaken bij de gerechtshoven, bestuurszaken bij de sector bestuur van de rechtbanken, en bestuurszaken bij de sector kanton van de rechtbank en bestuurszaken bij de bijzondere colleges (Centrale Raad van Beroep en College van Beroep voor het Bedrijfsleven). De laatste vier categorieën vallen onder de verantwoording van de Raad voor de rechtspraak. Uitgaven voor gesubsidieerde rechtsbijstand ten behoeve van een bestuurszaak zijn hier niet meegenomen omdat deze niet altijd naar een specifieke rechtszaak kunnen worden toegerekend.

Tabel 6.8 toont de uitgaven voor de rechtspraak in bestuurszaken over de periode 1995 tot en met 2004, onderverdeeld naar uitgaven voor personeel en materieel en gerechtskosten. De uitgaven worden hierbij uitgesplitst naar de rechtscolleges en de landelijke diensten. Ook worden in één categorie de uitgaven voor projecten, programmabudgetten en de Raad voor de Rechtspraak getoond. De uitgaven worden bovendien ook per hoofd van de bevolking en per door de rechter afgedane bestuurszaak berekend. Ten slotte bevat de tabel ook de werklast van bestuurszaken als percentage van het totaal aantal civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke zaken, uitgesplitst naar rechtscollege.

⁴⁵ Het betreft hier het gemiddelde ontvangsten over alle soorten zaken, zowel civiel- als bestuursrechtelijk, zie tabel 5.6.

Tabel 6.8 Uitgaven bestuursrechtspraak, 1995-2004

	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>mln euro, prijzen 2004</i>								
<i>Bestuursrechtspraak, personeel en materieel</i>								
Bestuurszaken Hoge Raad	1	2	2	2	2	3	4	4
Bestuurszaken Gerechtshoven	11	13	14	17	19	25	21	19
Bestuurszaken Rechtbank, sector bestuur	126	164	153	142	128	145	144	145
Bestuurszaken Rechtbank, sector kanton	5	6	7	8	10	13	12	14
Bestuurszaken Bijzondere colleges	2	3	8	14	22	21	19	20
Bestuurszaken Raad van State	20	18	18	18	26	23	23	25
Landelijke diensten	10	13	10	12	12	18	17	18
Projecten, programmabudgetten, bureau Raad voor de rechtspraak	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	11	14	18
<i>Bestuursrechtspraak, gerechtskosten</i>								
Bestuurszaken Hoge Raad	0	0	0	0	0	0	0	0
Bestuurszaken Gerechtshoven	0	0	0	0	0	0	0	0
Bestuurszaken Rechtbank, sector bestuur	2	2	2	2	1	1	2	2
Bestuurszaken Rechtbank, sector kanton	0	0	0	0	0	0	0	0
Bestuurszaken Bijzondere colleges	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal bestuursrechtspraak	178	222	215	216	221	260	256	264
<i>euro, prijzen 2004</i>								
<i>Uitgaven bestuursrechtspraak per...</i>								
Hoofd van de bevolking	12	14	14	14	14	16	16	16
Door de rechter afgedane bestuurszaak	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	1.497	1.828	1.867
<i>Werklast bestuurszaken als percentage van totale werklast**</i>								
Hoge raad	13%	18%	16%	13%	17%	15%	18%	18%
Gerechtshoven	27%	25%	24%	23%	22%	26%	21%	17%
Rechtbank	42%	43%	39%	34%	29%	32%	32%	31%

Voor de corresponderende cijfers, zie tabel 6.D in bijlage III

* Inclusief huisvestingskosten.

** Het betreft hier de gewogen werklast.

Bron: begroting/slotwet MvJ, jaarverslagen HR, jaarverslagen RvdR, werklastmetingen 1994-1998, bewerking WODC

De uitgaven voor rechtspraak in bestuurszaken zijn in de periode 1995-2004 met ruim 50% gestegen. Procentueel gezien deed de grootste stijging zich voor bij de bijzondere colleges. In 2004 gaven de bijzondere colleges 20 miljoen euro uit aan bestuurszaken. Dit is vertienvoudiging ten opzichte van 1995, maar deze stijging wordt vooral veroorzaakt door de instelling van de centrale raad van beroep in 1999. De uitgaven voor bestuurszaken bij de Hoge Raad zijn in 2004 bijna twee keer zoveel als in 1995, namelijk bijna vier miljoen euro. De uitgaven van de gerechtshoven aan bestuurszaken is met 70% gestegen ten opzichte van 1995 tot 19 miljoen euro in 2004. Bij de sector bestuur van de rechtbanken zijn de uitgaven voor bestuurszaken in de periode 1995-2004 slechts met 15% gestegen, hoewel er wel sprake is van veel fluctuaties. De uitgaven aan kantonbestuurszaken daarentegen zijn in dezelfde periode met 200% gestegen tot 14 miljoen euro in 2004. De uitgaven voor de landelijke diensten zijn in de periode 1995-2004 met 70%. Daarnaast is er een apart budget voor projecten, speciale programma's en het bureau van de Raad voor de rechtspraak. Deze posten zijn op basis van de

verhoudingen tussen civiele zaken, bestuursrechtelijke zaken, misdrijfzaken en overtredingen deels toegerekend aan de bestuurszaken.

De stijging in de uitgaven aan bestuurszaken is vooral het gevolg van de groei van het aantal bestuurszaken, bijvoorbeeld administratief afgehandelde verkeersovertredingen. Daarnaast zijn ook achterstanden weggewerkt.

In 2004 bedragen de totale uitgaven voor bestuursrechtspraak 264 miljoen euro. Omgerekend komt dat neer op €16 per hoofd van de bevolking. Dit is een stijging van 40% ten opzichte van 1995. Per ingestroomde bestuurszaak in eerste aanleg zijn de uitgaven bijna €1.867.

6.2.4 *Uitgaven strafrechtspraak*

De uitgaven voor rechtspleging in strafzaken kunnen in vier categorieën uitgesplitst worden, namelijk de strafzaken bij de Hoge Raad, strafzaken bij de gerechtshoven en rechtbankstrafzaken en kantonstrafzaken bij de rechtbank. De laatste drie categorieën vallen onder de verantwoording van de Raad voor de rechtspraak. Bijkomende uitgaven zoals de uitgaven voor reclasseringsactiviteiten of gesubsidieerde rechtsbijstand ten behoeve van rechtszaak zijn hier niet meegenomen omdat deze niet altijd naar een specifieke rechtszaak kunnen worden toegerekend. Deze komen wel aan bod in Moolenaar (2005).

Tabel 6.9 toont de uitgaven voor de rechtspraak in strafzaken over de periode 1995 tot en met 2004, onderverdeeld naar uitgaven voor personeel en materieel en gerechtskosten. De uitgaven worden hierbij uitgesplitst naar de rechtscolleges en de landelijke diensten. Ook worden in één categorie de uitgaven voor projecten, programmabudgetten en de Raad voor de Rechtspraak getoond. De uitgaven worden bovendien ook per hoofd van de bevolking en per door de rechter afgedane strafzaak berekend. Ten slotte bevat de tabel ook de werklust van strafzaken als percentage van het totaal aantal civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke zaken, uitgesplitst naar rechtscollege.

Tabel 6.9 Uitgaven strafrechtspraak, 1995-2004

	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>mln euro, prijzen 2004</i>								
<i>Strafrechtspraak, personeel en materieel*</i>								
Strafzaken Hoge Raad**	6	7	8	8	7	11	11	11
Strafzaken Gerechtshoven**	14	17	19	23	27	30	33	37
Strafzaken Rechtbank, sector straf	42	60	75	95	119	122	114	112
Strafzaken Rechtbank, sector kanton	2	2	4	7	10	12	13	16
Landelijke diensten	4	6	5	8	10	15	14	15
Projecten, programmabudgetten, bureau Raad voor de rechtspraak	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	9	12	15
<i>Strafrechtspraak, gerechtskosten</i>								
Strafzaken Hoge Raad	0	0	0	0	0	0	0	0
Strafzaken Gerechtshoven	0	0	0	0	0	0	0	1
Strafzaken Rechtbank, sector straf	1	1	1	1	1	1	2	2
Strafzaken Rechtbank, sector kanton	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal strafrechtspraak	69	92	113	142	175	200	199	209
<i>euro, prijzen 2004</i>								
<i>Uitgaven strafrechtspraak per...</i>								
Hoofd van de bevolking	4	6	7	9	11	12	12	13
Door de rechter in eerste aanleg afgedane strafzaak (incl. kanton)	327	512	612	741	891	904	750	691
<i>Werklast strafzaken als percentage van totale werklast***</i>								
Hoge raad**	59%	56%	59%	64%	56%	0,59	55%	0,56
Gerechtshoven**	39%	40%	38%	37%	36%	0,36	40%	0,42
Rechtbank	14%	16%	19%	22%	25%	0,26	25%	0,24

Voor de corresponderende cijfers, zie tabel 6.E in bijlage III

* Inclusief huisvestingskosten, en gecorrigeerd voor overhevelingen naar het OM.

** Incl. overtredingen die in hoger beroep zijn behandeld, excl. WAHV-zaken.

*** Het betreft hier de gewogen werklast.

Bron: begroting/slotwet MvJ, jaarverslagen HR, jaarverslagen RvdR, werklastmetingen 1994-1998, bewerking WODC

De uitgaven voor rechtspraak in misdrijfzaken zijn in de periode 1995-2004 met ruim 200% gestegen. De uitgaven voor strafzaken bij de Gerechtshoven zijn in 2004 bijna drie keer zoveel als in 1995, namelijk 37 miljoen euro.⁴⁶ Bij de rechtbanken zijn de uitgaven voor misdrijfzaken bijna verdrievoudigd in de periode 1995-2004 met de aantekening dat deze uitgaven sinds 2003 dalen. De uitgaven aan kantonstrafzaken zijn verachtvoudigd in dezelfde periode. De uitgaven voor de landelijke diensten zijn in de periode 1995-2004 bijna verviervoudigd. Procentueel gezien deed de kleinste stijging zich voor bij de Hoge Raad. In 2004 gaf de Hoge Raad 11 miljoen euro uit aan strafzaken. Dit is een verdubbeling ten opzichte van 1995, terwijl zowel het aantal strafzaken als de procentuele werklast licht is afgenomen.

Daarnaast is er een apart budget voor projecten, speciale programma's en het bureau van de Raad voor de rechtspraak. Deze posten zijn op basis van de verhoudingen tussen civiele zaken, bestuursrechtelijke zaken, misdrijfzaken en overtredingen deels toegerekend aan de strafzaken.

⁴⁶ I.v.m. actualisering van de gegevens kunnen de huidige schattingen afwijken van eerdere schattingen in Moolenaar (2005).

Deze ontwikkelingen zijn consistent met de ontwikkelingen in het aantal zaken. Met name in de periode 2002-2003 is het aantal misdrijfzaken en kantonstrafzaken onder invloed van het veiligheidsprogramma (Kamerstukken II, 2002/2003, en de voorloper ervan, de nota criminaliteitsbeheersing, MvJ/BZK, 2001) sterk gestegen. Dit vertaalt zich in toegenomen uitgaven aan dit soort zaken. Verder is er geïnvesteerd in het wegwerken van voorraden. De oprichting van de Raad voor de rechtspraak in 2002 en de daarmee samenhangende ontvlechting van de werkzaamheden van de Raad en van het Openbaar Ministerie heeft ook financiële consequenties gehad. Ook de invoering van het spreekrecht van slachtoffers heeft wellicht een kostenverhogend effect.

In 2004 bedragen de totale uitgaven voor de berechting van misdrijven 209 miljoen euro. Dit is exclusief de kosten van het Openbaar Ministerie. Omgerekend komt dat neer op €13 per hoofd van de bevolking. Dit is drie keer zoveel als in 1995. Per afgedane strafzaak in eerste aanleg (misdrijven plus overtredingen) zijn de uitgaven bijna €700. Dit is een stijging van 11% ten opzichte van 1995 toen de uitgaven per afgedane strafzaak in eerste aanleg nog maar €330 bedroegen.

7 Rechtsbijstand door juridische beroepsbeoefenaren

M.J. ter Voert en S. Peters

Rechtzoekenden kunnen proberen zelf een oplossing te zoeken voor een probleem, maar kunnen ook hulp vragen bij allerlei deskundige personen en instanties. De soort hulp die ze bij de oplossing van hun probleem zoeken, kan variëren van het verstrekken van informatie of advies, het verlenen van eenvoudige diensten, zoals het invullen van een formulier of het opstellen van een brief of verweerschrift, bemiddeling tot het voeren van juridische procedures.

Er is een grote verscheidenheid aan personen en instanties waar rechtzoekenden met een (potentieel) juridisch probleem voor advies en hulp terecht kunnen. Afhankelijk van de aard van het probleem en de soort hulp die ze zoeken kunnen ze bijvoorbeeld aankloppen bij advocaten, juridisch loketten, wets- en rechtswinkels, sociaal raadslieden, rechtsbijstandverzekeraars, vakbonden en beroepsverenigingen, consumentenorganisaties, rechtskundig adviesbureaus of deurwaarders. Afhankelijk van de bevoegdheden en het soort probleem geven deze instellingen meer of minder vergaande rechtshulp of verwijzen rechtzoekenden door naar een passender adres.

In dit hoofdstuk zullen niet al deze instanties aan bod komen. In hoofdstuk 8 ligt het accent op de financiering van rechtsbijstand en in dat kader zal de dienstverlening door juridisch loketten, gesubsidieerde rechtsbijstand en verzekeringen aan bod komen. We belichten in het onderhavige hoofdstuk twee vrije beroepsgroepen waarvoor de Minister van Justitie stelselverantwoordelijk is: advocaten en gerechtsdeurwaarders.⁴⁷ De kernfuncties van deze beroepsgroepen zijn wettelijk geregeld omdat ze belangrijk zijn voor een goed functionerende rechtspleging en rechtsbedeling. De Minister moet zorgdragen voor een stelsel dat de toegankelijkheid en de vereiste kwaliteit van de betreffende juridische diensten waarborgt. De gegevens in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de Trendrapportages gerechtsdeurwaarders en advocatuur (ter Voert & van Ewijk, 2006; ter Voert & Peters, 2007).

Advocaten hebben de taak om rechtzoekenden toegang te verschaffen tot het recht. De kerntaken van advocaten bestaan uit het verlenen van *procesbijstand* en het geven van *juridisch advies*. Advocaten hebben een procesmonopolie, in die zin dat zij als enige beroepsbeoefenaren de bevoegdheid hebben in rechtszaken waarin procesvertegenwoordiging verplicht is voor de belangen van een cliënt op te komen. Advocaten zijn vrije beroepsbeoefenaren (zie box 7.1), wat onder andere betekent dat ze ondernemers zijn die werken voor eigen risico en individueel verantwoordelijk zijn voor de verleende diensten.

⁴⁷ Notarissen laten we hier buiten beschouwing omdat ze geen primaire taak vervullen bij het oplossen van geschillen. Ze vervullen veeleer een preventieve functie.

Gerechtsdeurwaarders zijn eveneens vrije beroepsbeoefenaren, maar daarnaast openbaar ambtenaren die worden benoemd door de Kroon. De ambtelijke werkzaamheden bestaan onder meer uit het oproepen van personen om voor de rechter te verschijnen (dagvaarden) en het uitvoeren (executie) van rechterlijke uitspraken. Gerechtsdeurwaarders hebben een domeinmonopolie op dit gebied, dat wil zeggen dat voor de ambtelijke werkzaamheden de inzet van een gerechtsdeurwaarder verplicht is en dat ze op dit terrein geen concurrentie hebben van andere beroepsgroepen.

In dit hoofdstuk staat de dienstverlening van beide beroepsgroepen centraal. Daarbij gaan we in op de volgende aspecten.

1. Welke ontwikkelingen doen zich voor op het gebied van:
 - de vraag naar diensten
 - het aanbod aan diensten
 - de financiële toegankelijkheid
2. Welke ontwikkelingen doen zich voor op het gebied van de *kwaliteit* van de dienstverlening:
 - aantal klachten en tuchtrechtzaken
 - tevredenheid van cliënten

In paragraaf 7.1 worden de ontwikkelingen in aanbod en vraag en kwaliteit van de dienstverlening van advocaten beschreven. Na een korte beschrijving van de advocatuur behandelen we achtereenvolgens aanbod en vraag en kwaliteit van de dienstverlening. In paragraaf 7.2 komt de dienstverlening van gerechtsdeurwaarders aan bod. Ook hier starten we met een korte beschrijving van de beroepsgroep, waarna we aanbod en vraag en kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening beschrijven.

Box 7.1 Advocaten en gerechtsdeurwaarders: ondernemers met een publieke functie

Advocaten en gerechtsdeurwaarders zijn vrije beroepsbeoefenaren. Enerzijds zijn het ondernemers die werken voor eigen risico, anderzijds hebben ze een publieke functie en zijn hen daarom bepaalde privileges toegekend. Om de borging van het publieke belang niet alleen aan de werking van de markt over te laten, zijn deze beroepen door wetgeving gereguleerd in combinatie met zelfregulering door de beroepsorganisatie. De laatste jaren wordt de regulering van de vrije beroepen kritisch bekeken en wordt nagegaan of bepaalde regels noodzakelijk of proportioneel zijn voor het doel dat ze beogen te beschermen (zie Baarsma & Felsö, 2005; Europese Commissie, 2004, 2005; MDW-operatie). Hierbij wordt onder andere gekeken naar regels over toetredingsbeperkingen, prijsregulering, reclame en de ondernemingsstructuur. Vanuit een economisch perspectief kunnen dergelijke regels de concurrentie tussen dienstverleners verhinderen of beperken, zodat de beroepsbeoefenaren minder worden gestimuleerd om kostenefficiënt te werken, de prijzen te verlagen, de kwaliteit te verbeteren of innovatieve diensten aan te bieden (Europese Commissie, 2004). Zelfregulering door juridische beroepen en mededingingsbeperkingen kunnen volgens rechtseconomen bijvoorbeeld tot de volgende verstoringen van de markt leiden (Stephen & Love, 2000):

- *kartelvorming*: door toegangsbeperking en tariefregulering kunnen leden van de beroepsgroep een hoog inkomen bedingen; reclamebeperkingen zorgen ervoor dat de interne markt in balans blijft.
- *rent seeking*: regulering is het gevolg van lobbyactiviteiten door belangengroepen. Als belangengroepen er in slagen de autoriteiten te beïnvloeden, kan dit tot gevolg hebben dat regulering vooral het belang van deze groepen dient en niet het algemeen belang.
- *marktfalen*: de markt functioneert niet optimaal omdat er sprake is van een gebrek aan concurrentie, publieke goederen, externe effecten of informatieasymmetrie.

Anderzijds worden ook redenen genoemd waarom een zekere regulering van de professionele diensten nodig kan zijn (Europese Commissie, 2004):

- de beroepsbeoefenaren hebben een hoog niveau van kennis waarover de consumenten niet noodzakelijk beschikken (informatieasymmetrie);
- de externe gevolgen, aangezien deze diensten ook gevolgen kunnen hebben voor derden;
- en het feit dat bepaalde professionele diensten worden geacht "openbare goederen" voort te brengen die een waarde hebben voor de samenleving in het algemeen (bijvoorbeeld rechtszekerheid).

Voorstanders van restrictieve regels voeren aan dat deze regels bedoeld zijn om de kwaliteit van de professionele diensten te waarborgen en de consumenten te beschermen tegen kwade praktijken.

De informatieasymmetrie tussen de cliënt en dienstverlener houdt in dat de cliënt door gebrek aan kennis de kwaliteit van de dienstverlening niet kan beoordelen. Levert de dienstverlener vertrouwensgoederen dan kan de cliënt zowel vooraf als achteraf de kwaliteit niet goed beoordelen; bij ervaringgoederen is de kwaliteit na aankoop wel te beoordelen. Als de cliënt noch vooraf noch achteraf kan toetsen of de geboden kwaliteit goed is, kan hij ook niet beoordelen of de prijs-kwaliteitverhouding in balans is. Dit kan leiden tot de volgende processen:

- *Negatieve selectie*: in een markt waarin de kwaliteit van de dienstverlening niet goed te beoordelen is, wordt enkel geconcurrereerd op basis van tarieven en niet op basis van de kwaliteit van de dienstverlening. In een dergelijke markt is het risico groot dat de aanbieders van lage kwaliteit tegen een lage prijs de aanbieders van hoge kwaliteit uit de markt concurreren.
- *Moral hazard*: dienstverleners bieden een lage kwaliteit of vragen een hoge prijs, omdat de cliënt toch geen inzicht heeft in de eisen die aan de dienstverlening kunnen worden gesteld.
- *Free rider gedrag*: omdat het verschil in geboden kwaliteit niet zichtbaar is, bestaat het gevaar dat professionals die een gemiddelde of slechte kwaliteit leveren toch hoge tarieven in rekening kunnen brengen, omdat zij "meeliften" op het gemiddelde kwaliteitsniveau van de groep.

Als vrije beroepsbeoefenaren zaken doen met het bedrijfsleven vinden zij doorgaans professionele partijen tegenover zich die regelmatig gebruik maken van hun dienstverlening, zodat de informatieasymmetrie in mindere mate geldt en ze er belang bij hebben een goede reputatie op te bouwen. De genoemde vormen van marktfalen gelden dus vooral voor de consumentenmarkt.

Bij diensten van gerechtsdeurwaarders is er veelal geen sprake van informatieasymmetrie. De diensten zijn minder complex van aard en geen vertrouwensgoederen maar ervaringsgoederen. Opdrachtgevers zijn veelal *repeat players* die de kwaliteit van de diensten achteraf goed kunnen beoordelen en om geen opdrachtgevers te verliezen hebben gerechtsdeurwaarders belang bij een goede reputatie. De regulering door de overheid is vooral ingegeven door het publieke belang dat gerechtsdeurwaarders dienen: het voorkomen van eigenrichting, rechtszekerheid voor zowel schuldeisers als schuldenaren en het belang van een goede rechtspleging in het algemeen.

7.1 Advocatuur

7.1.1 *Advocatuur in het kort*

Advocaten hebben twee kerntaken: het verlenen van procesbijstand en het geven van juridisch advies. Hoewel het verlenen van procesbijstand één van de kerntaken is van een advocaat, dragen de beroeps- en gedragsregels de advocaat juist op een proces zo veel mogelijk te vermijden door eerst met beide partijen in gesprek te gaan. Wanneer deze onderhandelingen niet tot een bevredigende uitkomst leiden, kan een gerechtelijke procedure worden gestart.

Van advocaten wordt verwacht dat zij opereren vanuit een *onafhankelijke* positie maar dat zij *partijdig* zijn in de belangenbehartiging van hun cliënten. Voor rechtzoekenden vervullen zij de rol van vertrouwenspersoon. Cliënten moeten in vertrouwen hun zaak kunnen uitleggen, zodat hun belangen zo goed mogelijk behartigd kunnen worden. Advocaten hebben daarom zowel een *geheimhoudingsplicht* als een *verschoningsrecht*, zodat zij aan de rechter geen informatie die zij van hun cliënt hebben gekregen, hoeven prijs te geven. Advocaten zijn ingeschreven bij de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna genoemd de Orde). De Orde is een publiekrechtelijke beroepsorganisatie met verordenende bevoegdheid en is verantwoordelijk voor de bewaking van de kwaliteit van de beroepsuitoefening.

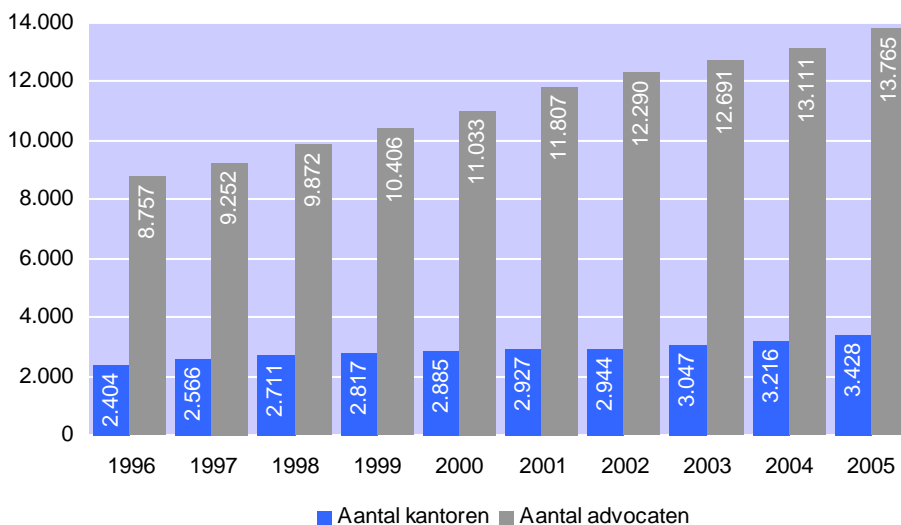
7.1.2 *Aanbod en vraag*

In 2001 bestond de tijdsbesteding van advocaten voor ongeveer de helft uit procederen of daaraan gerelateerde werkzaamheden, voor ongeveer 41% uit advisering en 8% aan overige werkzaamheden (Vogels, e.a., 2002). Er zijn echter grote verschillen per praktijkgebied. Zo ligt het accent van de tijdsbesteding in de ondernemingspraktijk op adviseren (69%), terwijl dat in de familiepraktijk op procederen ligt (69%).

Aantal advocaten

Eind 2005 telde Nederland 13.765 advocaten, zoals figuur 7.1 toont. In 1996 lag dat aantal nog op 8.757. Dit betekent dat in 10 jaar tijd het aantal advocaten is gestegen met 5.008, een groei van 57%.

Figuur 7.1 Aantal advocaten en advocatenkantoren, 1996-2005



Bron: NOvA, 2006

Indien het aantal advocaten wordt betrokken op het aantal inwoners – om te corrigeren voor de bevolkingsgroei (niet in figuur opgenomen) – blijkt dat het aantal advocaten per 100.000 inwoners vooral de laatste 12 jaar sterk aan het stijgen is: tot inmiddels ruim 84 advocaten per 100.000 inwoners. Bij de oprichting van de Orde in 1952 waren dat er 19. De advocaatdichtheid is in 52 jaar tijd dus ruim vier keer zo groot geworden. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat ook in 1975 niet meer dan 19 advocaten per 100.000 inwoners werden geteld.

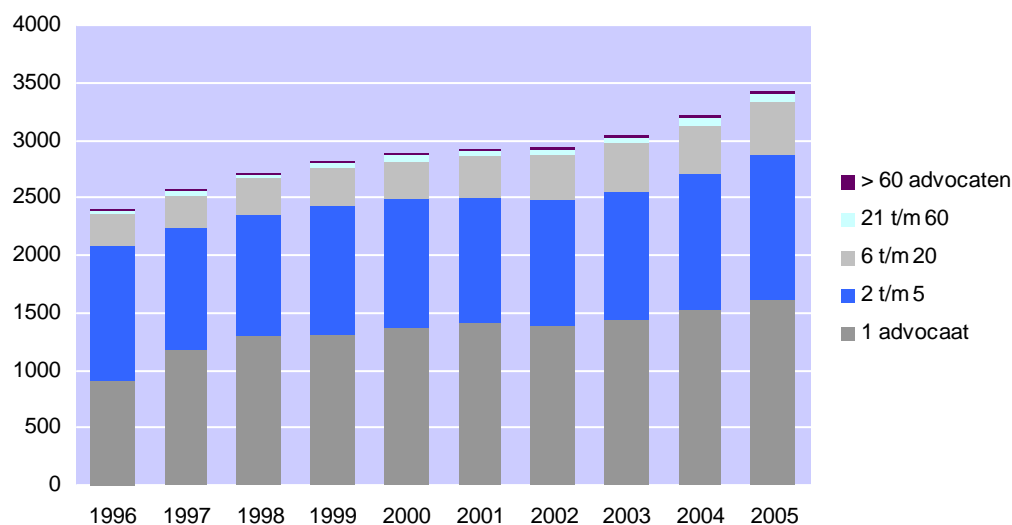
De spreiding van advocaten over Nederland is per postcodegebied behoorlijk scheef (niet in figuur opgenomen). Advocaten zijn voornamelijk gevestigd in de belangrijke economische gebieden. In Noordoost Nederland zijn relatief weinig advocaten werkzaam; hier geldt bijna de dichtheid die ruim 50 jaar geleden voor heel Nederland gold. In de grote steden en dan vooral in de postcodegebieden waar ook de rechtbanken zitten, is de advocaatdichtheid hoog, met meer dan 100 advocaten per 100.000 inwoners.

Aantal kantoren

De afgelopen 10 jaar is tevens het aantal advocatenkantoren toegenomen (zie figuur 7.1). In 1996 zijn er 2.404 kantoren, in 2005 3.428. Dat betekent een toename van ruim 1.000 kantoren (43%) in 10 jaar tijd.

Zowel het aantal grote als kleine kantoren neemt toe. Figuur 7.2 geeft de verdeling van het aantal advocaten kantoren naar kantoor grootte, afgemeten aan het aantal werkzame advocaten (1996-2005).

Figuur 7.2 Verdeling aantal kantoren naar kantooromvang (aantal advocaten per kantoor), 1996-2005



Voor de corresponderende cijfers, zie tabel 7.A in bijlage III
Bron: NovA, 2006

In 2005 telt bijna de helft van het aantal kantoren één advocaat (47%), ongeveer 37% telt twee tot en met vijf advocaten en 13% heeft zes tot en met 20 advocaten. De grote kantoren met meer dan 20 of meer dan 60 advocaten maken verhoudingsgewijs slechts een klein deel uit van het totaal aantal kantoren. Er zijn echter verhoudingsgewijs wel veel advocaten werkzaam. Zo telt bijvoorbeeld nog geen 1% van de kantoren meer dan 60 advocaten, maar werkt hier in totaal wel 16% van de advocaten. In de verhouding tussen de kantoren naar omvang is in de loop der jaren overigens niet veel veranderd.

In tabel 7.1 is de verdeling van de werkzaamheden per type cliënt in 2001 naar kantooromvang in percentages weergegeven.

Tabel 7.1 Verdeling van werkzaamheden per type cliënt (in procenten) naar kantooromvang

Type cliënt	1 advocaat	2-5	6-20	21-60	>60 advocaten	Totaal
Particulieren zonder toevoeging	31	28	27	20	7	18
Particulieren met toevoeging	18	25	16	7	1	9
Grootbedrijf	12	11	13	32	55	34
MKB (tot 100 medewerkers)	28	31	36	32	23	29
Not-for-profit, stichtingen	8	4	5	5	4	5
Overheid	2	1	3	4	9	5
Totaal	100	100	100	100	100	100

Bron: Vogels, e.a., 2001, tabel 13

De markt die grote en kleine kantoren bedienen verschilt sterk, zoals tabel 7.1 laat zien. De eenpersoonskantoren hebben voornamelijk de lokale particulieren en het MKB als klant. De grote kantoren met meer dan 20 advocaten werken vooral voor het bedrijfsleven en opereren nationaal dan wel internationaal.

Specialisaties

Specialisatie van advocaten is een verschijnsel van de afgelopen twee of drie decennia (Bannier en Fanoy, 2005). Voor die tijd hadden advocaten voornamelijk een algemene praktijk en waren ze niet gespecialiseerd. Steeds meer advocaten leggen zich op één of enkele rechtsterreinen toe, waardoor ze gespecialiseerde diensten kunnen leveren. Naast de specialisten zijn er echter nog steeds advocaten die een algemene (generalistische) praktijk voeren.

Specialisatie heeft als positief gevolg dat de kwaliteit van de dienstverlening verbetert. De wetgeving is de laatste decennia in die mate uitgebreid dat niet één jurist in staat is het hele terrein nog te overzien (Bannier e.a., 2005, p.90). Ook is de vraag vanuit de maatschappij naar meer diepgaande juridische bijstand toegenomen. Inmiddels bestaan er 23 soorten specialisatieverenigingen waar individuele advocaten lid van kunnen zijn. Deze specialisatieverenigingen richten zich op het bevorderen van deskundige dienstverlening op een bepaald rechtsgebied dan wel het versterken van de positie van bepaalde rechtzoekenden. De voornaamste doelstelling van specialisatieverenigingen is deskundigheidsbevordering door het aanbieden van cursussen en het uitwisselen van ervaringen. De voorwaarden voor lidmaatschap van de specialisatieverenigingen zijn per vereniging verschillend. Ze variëren van een minimaal aantal werkzame jaren als advocaat, het zich overwegend (al dan niet procentueel vastgelegd) bezighouden met juridische vraagstukken op een bepaald deelterrein, het hebben van specialistische kennis tot het voltooien van een specialistische opleiding (Huls en Laclé, 2006 : pp. 56-57).

Financiële toegankelijkheid

Sinds 1997 zijn de tarieven volledig vrij in de advocatuur. Als het inkomen van een burger echter onder een bepaalde drempel ligt, kan hij aanspraak maken op gesubsidieerde rechtshulp (zie hoofdstuk 8) en is er wel sprake van vastgestelde tarieven door de overheid.

De gedragsregels gebiedten dat advocaten de financiële consequenties van een opdracht met de cliënt moeten bespreken en inzicht moeten geven in de wijze waarop en de frequentie waarmee zij zullen declareren. Advocaten en cliënten kunnen verschillende beloningswijzen overeenkomen: betaling per uur (al dan niet aangepast naar draagkracht cliënt of resultaat), betaling per omschreven handeling, betaling op basis van een jaar- of kadercontract en combinaties hiervan.⁴⁸ De hoogte van het tarief is van verschillende factoren afhankelijk, zoals onder meer de specialisatie of ervaring van de advocaat, de spoedeisendheid van de opdracht, het financiële belang van de zaak of de draagkracht van de cliënt. De tarieven kunnen dus al naar gelang de kenmerken van de advocaat, de opdracht en de cliënt verschillen en variëren sterk. De eenmalige eigen bijdrage voor rechtzoekenden die voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komen varieert in 2005 van €90 tot €677. De commerciële tarieven voor particulieren liggen doorgaans tussen de €170 en €200 per uur inclusief Btw. Voor het bedrijfsleven gelden hogere tarieven. Op bepaalde specialistische terreinen zijn bedragen tussen de €300 en €400 per uur niet ongebruikelijk.

⁴⁸ Zie ook <http://www.advocatenorde.nl/wetenregelgeving/vademecum.asp> .

Het algemene beeld onder de bevolking is dat advocaten duur zijn. Bijna 70% vindt dat advocaten te veel geld vragen voor het werk dat ze doen (van Velthoven & ter Voert, 2004), 88% is van mening dat advocaten veel verdienen en het meest genoemde negatieve punt over advocaten is dat ze duur zijn (Blauw Research, 2006). Toch laten verschillende onderzoeken naar de invloed van de prijs op het inschakelen van advocaten maar een klein negatief prijseffect zien. Een hogere prijs leidt dus wel tot vraaguitval, maar die uitval is gering (van de Torre, 2005).

Soorten cliënten

Particulieren, bedrijven, stichtingen en de overheid zijn potentiële klanten voor de advocatuur. Onderzoek uit 2001 toont aan dat bedrijven de grootste afnemers zijn van diensten. De advocatuur verricht 63% van haar werkzaamheden voor bedrijven, 27% voor particulieren, 5% voor stichtingen en andere non-profit organisaties en 5% voor de overheid (Vogels, e.a., 2002).

Bedrijven raadplegen advocaten vooral voor advisering bij geschillen met personeel, klanten of leveranciers, voor gerechtelijke procedures, preventieve advisering en advisering bij fusies en reorganisaties (Vogels e.a., 2002). Uit een onderzoek in 2000 onder bedrijven met ten minste vijf werkzame personen blijkt dat 62% in een periode van twee jaar juridisch advies heeft ingewonnen en dat het merendeel hiervan (87%) een advocaat raadpleegde (Vogels e.a., 2002).

Particuliere cliënten schakelen veelal een advocaat in voor familiezaken, gerechtelijke procedures, advisering bij arbeidsovereenkomsten, woonaangelegenheden en geschillen rond koopovereenkomsten (Vogels, e.a., 2002). Volgens het CBS heeft in 2004 6,6% van de Nederlanders van 18 jaar en ouder een beroep gedaan op de diensten van een advocaat. In 2000 gold dat nog voor 6,0% van de burgers. Al eerder hebben we vermeld dat uit WODC-onderzoek naar de geschilbeslechting van burgers blijkt dat 67% van de ondervraagde burgers gedurende een periode van vijf jaar te maken heeft gehad met één of meer (potentieel) civiel- en bestuursrechtelijke problemen (van Velthoven & ter Voert, 2004). Vervolgens schakelde 46% van de mensen met een probleem deskundige personen of organisaties in voor hulp. Ongeveer 11% van de hulpzoekers deed beroep op een advocaat.

De *overheid* doet verhoudingsgewijs weinig beroep op de advocatuur. Bij bestuursrechtelijke procedures is vertegenwoordiging door een advocaat niet verplicht. Bij civielrechtelijke procedures is de overheid niet vaak betrokken. In 2003 blijkt de overheid bij 1,8% van de civiele bodemzaken als eiser betrokken te zijn en in 2,1% als gedaagde (zie hoofdstuk 3). In deze civiele zaken is procesvertegenwoordiging door een advocaat verplicht.

Vraag naar vertegenwoordiging in rechtszaken

Hoe vaak advocaten worden gevraagd om als procesvertegenwoordiger op te treden in civiele en bestuursrechtelijke zaken is niet exact bekend. Wel kan een ondergrens gegeven worden voor de civiele zaken waarin die procesvertegenwoordiging verplicht is.⁴⁹

⁴⁹ Ter vergelijking met het strafrecht: In het strafrecht is procesvertegenwoordiging niet verplicht, maar als men zich laat vertegenwoordigen - wat vrijwel altijd het geval is - kan dat alleen door een advocaat. In 2004 zijn 356.000 verdachten

In het civielrecht is er verplichte procesvertegenwoordiging in zaken bij de sector civiel van rechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad. In 2000 zijn bij deze gerechten in totaal ongeveer 190.000 zaken binnengekomen, in 2005 is dat aantal gestegen naar ongeveer 215.000 (zie hoofdstuk 3).

Naast de verplichte procesvertegenwoordiging staan advocaten ook cliënten bij in rechtszaken waar procesvertegenwoordiging niet verplicht is. Voor de procesvertegenwoordiging in de kantonsector van de civiele rechtbank zijn geen cijfers voorhanden. Er kan wel een indicatie worden gegeven op grond van WODC-onderzoek over de evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken (Eshuis & Paulides, 2002). Daaruit bleek dat in het jaar 2000 in civiele handelszaken bij het kanton in 19% van de zaken een advocaat is ingeschakeld (16% van de eisers en 26% van de gedaagden).

7.1.3 Kwaliteit dienstverlening

Bij de kwaliteit van de dienstverlening kan naar verschillende aspecten worden gekeken. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen (a) de integriteit van de advocaat; (b) de vakinhoudelijke kwaliteit en (c) de dienstverlening in brede zin (bijvoorbeeld informatievoorziening, bereikbaarheid). We zullen hieronder twee indicatoren gebruiken die een beperkt beeld geven van deze kwaliteitsaspecten. Dat zijn het aantal klachten en tuchtzaken en de tevredenheid van cliënten over de dienstverlening. Indien het aantal klachten of de ontevredenheid toeneemt wil dat niet altijd zeggen dat de kwaliteit van de dienstverlening afneemt. Klachten zijn niet altijd gegrond, en ontevreden cliënten hoeven niet altijd gelijk te hebben. Klachten kunnen onder andere ook toenemen doordat er meer zaken worden behandeld of omdat mensen sneller klagen. Bovendien kunnen cliënten die slechts een enkele maal gebruik maken van de diensten van een advocaat de kwaliteit ervan moeilijk beoordelen (zie box 7.1).

Klachten en tuchtrecht

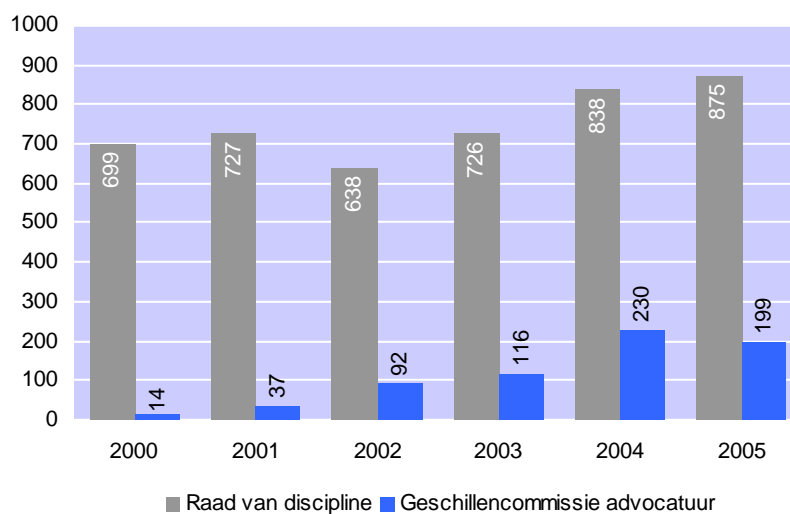
Klachten over een advocaat kunnen worden ingediend bij de deken van het arrondissement waar de advocaat werkzaam is en – als het om declaratie- of prijskwaliteit geschillen gaat – bij de Geschillencommissie Advocatuur (GCA). Klachten bij de deken kunnen worden ingediend door (ex)cliënten van de aangeklaagde advocaat, de wederpartij, maar ook bijvoorbeeld de advocaat van de wederpartij, een officier van justitie of rechter. De deken onderzoekt de klacht en probeert te bemiddelen tussen klager en advocaat. Een klacht valt pas onder de tuchtrechtspraak zodra de deken de klacht heeft doorverwezen naar een raad van discipline. Het tuchtstelsel is in de advocatenwet geregeld. De doelstelling van het tuchtrecht is het waarborgen van een behoorlijk niveau van beroepsuitoefening. Het heeft zowel een repressieve werking (maatregelen opleggen bij misslagen) als ook een preventieve werking (normstelling). Als de raad van discipline de klacht geheel of gedeeltelijk ongegrond vindt, kan hoger beroep worden ingesteld bij het hof van discipline.

gehoord en zijn 128.000 zaken door het OM en 133.000 door de rechter in eerste aanleg afgedaan. Het aantal strafzaken bij gerechtshoven en de Hoge Raad bedraagt in 2004 in totaal ongeveer 25.000 (Van der Heide, 2006).

Over het aantal klachten dat jaarlijks binnenkomt bij de dekens zijn geen harde cijfers te geven. Dit komt omdat de registratie van klachten verschilt tussen de arrondissementen⁵⁰ en er niet van alle arrondissementen gegevens beschikbaar zijn. In 2004 en 2005 zijn per jaar ruim 2.400 klachten binnengekomen bij totaal 18 dekens. Het aantal zaken dat wordt doorgestuurd naar de raad van discipline verschilt sterk per arrondissement en loopt uiteen van 6% tot 51%. De overige klachten worden ingetrokken of geschikt.

In figuur 7.3 staan de in de jaren 2000 tot en met 2005 binnengekomen zaken bij de raden van discipline en bij de geschillencommissie advocatuur weergegeven.

Figuur 7.3 Aantal binnengekomen zaken bij de raden van discipline en geschillencommissie advocatuur, 2000-2005



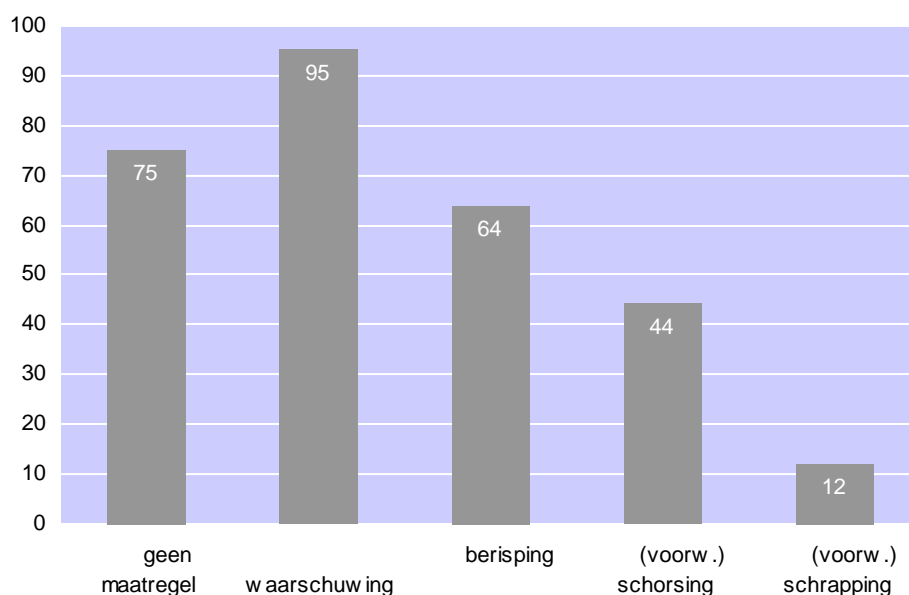
Bron: Raden van discipline (2006)

Het aantal zaken laat over de jaren heen een stijgende trend zien in figuur 7.3. In 2005 zijn er 199 zaken bij de GCA binnengekomen en 875 bij de raden van discipline. De stijging van het aantal zaken bij de GCA is onder andere toe te schrijven aan de toename van het aantal advocatenkantoren dat zich bij de GCA heeft aangesloten: van 78 (607 advocaten) in 2000 naar 528 kantoren (2.628 advocaten) in 2005 (NOvA, 2006).

De maatregelen die de raden van discipline in 2005 bij gegrond bevonden zaken hebben genomen staan in figuur 7.4.

⁵⁰ In sommige arrondissementen onderscheidt men bijvoorbeeld klachten en bemiddelingsverzoeken in andere niet.

Figuur 7.4 Maatregelen raden van discipline bij gegrond bevonden zaken, 2005



Bron: Raden van discipline, 2006

In 2005 verklaarden de raden van discipline 290 zaken gegrond en legden verschillende maatregelen op, zoals blijkt uit figuur 7.4. Deze maatregelen hoeven niet op verschillende advocaten betrekking te hebben. Zo is in 2005 12 maal een schrapping opgelegd, waarvan zeven maal aan dezelfde veelpleger (Pirinu, 2006).

Tevredenheid cliënten

Uit de Geschilbeslechtingsdelta blijkt dat 80% van de mensen die in aanraking is geweest met een advocaat vindt dat diens adviezen (zeer) bruikbaar waren. Ook denkt bijna 72% van deze mensen in een soortgelijke situatie opnieuw de hulp van een advocaat in te roepen (van Velthoven & ter Voert, 2004).

Cijfers van de laatste jaren laten zien dat de tevredenheid van cliënten over de dienstverlening van toevoegingsadvocaten gemiddeld genomen positief is (Jungmann & Combrink-Kuiters, 2005). In 2005 beoordeelden toevoegingsgebruikers de dienstverleningsaspecten wachttijd, behulpzaamheid, deskundigheid, duidelijkheid advies, nakomen van afspraken, mondelinge en schriftelijke communicatie gemiddeld met een 7,5 tot een 7,7 (op een schaal van 0 tot 10). De laagste waardering van gemiddeld 7,2 krijgen “tussentijdse informatieverstrekking” en “snelheid van werken”. Onderzoek uit de voorgaande jaren laat een soortgelijk beeld zien.

Een onderzoek naar de gesubsidieerde rechtsbijstandsverlening aan vreemdelingen laat echter zien dat er een kleine groep advocaten is die onder de maat functioneert. Ze verschijnen bijvoorbeeld herhaaldelijk en zonder bericht van verhindering niet op zitting, tonen geen enkele kennis van zaken of werven met valse voorwendselen nieuwe cliënten (Jacobs, Bruinsma & van Haaf, 2006).

Zakelijke cliënten (organisaties met minimaal 50 werkzame personen) zijn over het algemeen redelijk positief over de kennis, vaardigheden, attitude en service van de dienstverlening van advocaten (Vogels, 2006). Wat zakelijke cliënten als meest

problematisch zien is de factuur. Ongeveer 37% ervaart problemen over de hoogte, de specificatie of vindt dat ze te lang op een rekening moeten wachten. Daarnaast worden ondeskundigheid (21%) en het niet voortvarend aan de slag gaan met een opdracht (17%) het meest vaak als belangrijk probleem genoemd.

Volgens 28% van de zakelijke relaties is de prijs-kwaliteitverhouding de laatste jaren verslechterd. Wel zijn de kennis, vaardigheden, attitude en service er volgens hen gemiddeld genomen op vooruitgegaan.

Rechters oordelen kritischer over advocaten dan zakelijke relaties (Vogels, 2006). Het belangrijkste probleem van de advocatuur is volgens rechters de deskundigheid van advocaten. Tussen de 30% en 50% van de rechters constateert regelmatig tot vaak dat advocaten zich onvoldoende verdiepen in de zaak, de jurisprudentie niet (goed) bijhouden, de waarde van bewijsmateriaal niet goed beoordelen of onvoldoende pleitvaardigheden hebben. In het civiele recht springen tevens het optreden naar de wederpartij en het traag reageren op verzoeken van collega's eruit in negatieve zin. Bestuursrechters zien meer problemen ten aanzien van de kennis van de rechtsmiddelen en het bewaken van termijnen in procedures.

7.2 Gerechtsdeurwaarders

7.2.1 *Gerechtsdeurwaarders in het kort*

Als betaling van een factuur uitblijft, kan een schuldeiser proberen het geld terug te krijgen via bijvoorbeeld herinneringstelefoontjes, aanmaningsbrieven of het treffen van een minnelijke regeling. Deze buitengerechtelijke incassowerkzaamheden kunnen schuldeisers ook uitbesteden aan bijvoorbeeld een incassobureau of gerechtsdeurwaarderskantoor. Als een schuldenaar nog steeds niet betaalt, kan een schuldeiser een gerechtsdeurwaarder inschakelen voor een gerechtelijke incassoprocedure. Voor deze ambtelijke werkzaamheden beschikt de gerechtsdeurwaarder over een *domeinmonopolie*. Dat wil zeggen voor die werkzaamheden is de inschakeling van een gerechtsdeurwaarder verplicht en er is geen concurrentie met andere beroepsgroepen voor deze dienstverlening.⁵¹ Het ambtelijke werk van de gerechtsdeurwaarder bestaat onder meer uit het oproepen van personen om voor de rechter te verschijnen (dagvaarden) en het uitvoeren (executie) van rechterlijke uitspraken (vonnissen, arresten, dwangbevelen, beschikkingen) en het nemen van conservatoire maatregelen. In de rechterlijke uitspraak staat wat iemand al dan niet moet betalen of aan welke verplichtingen hij moet voldoen en waarom hij daarvoor is veroordeeld. Wordt niet aan de rechterlijke uitspraak voldaan, dan kan de gerechtsdeurwaarder beslag leggen op bijvoorbeeld loon, uitkering, huis of inboedel. Daarnaast kan de gerechtsdeurwaarder woningen ontruimen op grond van een vonnis van de rechter en houdt hij toezicht bij openbare verkopen van roerende zaken. Al dit werk doet de gerechtsdeurwaarder in opdracht van particulieren, bedrijven, banken,

⁵¹ Vaak wordt ook de term 'deurwaarder' gebruikt. Met die term kunnen echter ook belastingdeurwaarders en gemeentewaterschapsdeurwaarders worden bedoeld. Dit zijn, in tegenstelling tot gerechtsdeurwaarders die vrij ondernemer zijn, bezoldigde ambtenaren in dienst van de overheid.

instellingen en (semi-)overheid. In principe mogen gerechtsdeurwaarders niet weigeren ambtshandelingen uit te voeren (*ministerieplicht*).

Bij de executie van vonnissen oefent de gerechtsdeurwaarder publieke macht uit. Om te voorkomen dat schuldeisers het recht in eigen hand nemen (eigenrichting) en de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis zelf afdwingen, is de gerechtdeurwaarder belast met deze taak. Hij moet zijn werkzaamheden *onafhankelijk* en *onpartijdig* verrichten in het belang van een betrouwbare en zorgvuldige rechtspleging. Behalve de belangen van de opdrachtgever moet de deurwaarder ook de belangen van andere betrokken partijen dienen (hij moet de gedaagde bijvoorbeeld advies geven over diens juridische mogelijkheden). Bij het uitbrengen van dagvaardingen is er geen sprake van dwang. De ambtelijke bevoegdheid is in dit geval gebaseerd op de gedachte dat het van belang is zekerheid te hebben dat de wederpartij kennis heeft genomen van een (gerechtelijke) mededeling.

Wetswijziging

Juli 2001 is de Gerechtsdeurwaarderwet (GDW) in werking getreden. In het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteitsbeleid (MDW) is het vergroten van de marktwerking binnen de beroepsgroep een belangrijke doelstelling van de wet geworden. Daartoe zijn drie veranderingen doorgevoerd: landelijke bevoegdheid, vrijere vestiging en vrije tarieven richting opdrachtgevers. In het oude systeem mochten gerechtsdeurwaarders alleen in het arrondissement waar ze benoemd zijn ambtshandelingen verrichten. Onder de nieuwe wet is die beperking opgeheven en hebben gerechtsdeurwaarders een landelijke bevoegdheid gekregen. Ten tweede was in de oude situatie sprake van een standplaatsenbeleid: pas als een plaats vrij kwam, kon men daarvoor in aanmerking komen. In de nieuwe situatie kan een kandidaat-gerechtsdeurwaarder zich vrij vestigen als zijn ondernemingsplan wordt goedgekeurd door een Commissie van Deskundigen. Ten derde is het systeem van vaste tarieven voor ambtshandelingen vervangen door het invoeren van twee soorten tarieven: vaste tarieven voor schuldenaars en vrije tarieven voor opdrachtgevers.

Het introduceren van meer marktwerking ging tevens gepaard met het verscherpen van het toezicht op de beroepsgroep.

Ten eerste is de beroepsvereniging, de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders (KVG), opgegaan in de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG). De KBvG is een publiekrechtelijke beroepsorganisatie (PBO) met verordenende bevoegdheden en mag dus aan de beroepsgroep dwingende voorschriften opleggen en interne beroeps- en gedragsregels uitvaardigen waar alle leden zich aan moeten houden. In tegenstelling tot de oude situatie waarin het lidmaatschap van de KVG vrijwillig was, zijn alle (kandidaat-)gerechtsdeurwaarders verplicht lid van de KBvG. De voornaamste doelstelling van de KBvG is het bevorderen van een goede beroepsuitoefening en vakbekwaamheid van gerechtsdeurwaarders. Ten tweede worden sinds de nieuwe wet eisen gesteld aan de bedrijfsvoering van kantoren en moeten gerechtsdeurwaarders inzicht geven in hun financiële situatie

(zowel zakelijk als privé). Tevens zijn ze verplicht een derdenrekening te houden.⁵² Door deze rekening worden de voor cliënten geïnde gelden afgezonderd van het vermogen van de gerechtsdeurwaarder, zodat deze niet in een eventueel faillissement kunnen vallen. Dit biedt de opdrachtgever meer zekerheid dat de gelden die de gerechtsdeurwaarder voor hem onder zich heeft ook daadwerkelijk aan hem doorbetaald kunnen worden. Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) houdt toezicht op de administratie en financiële gezondheid van kantoren en het beheer van de derdengelden.

Ten derde is de controle op naleving van de regels verscherpt via het instellen van wettelijk tuchtrecht. Voor 2001 waren gerechtsdeurwaarders onderworpen aan het ambtenarentuchtrecht (alleen van toepassing bij overtreding ambtsregels) en het verenigingstuchtrecht (voor zover ze lid waren van de KVG). Tegenwoordig zijn alle (kandidaat-)gerechtsdeurwaarders aan het tuchtrecht onderworpen.

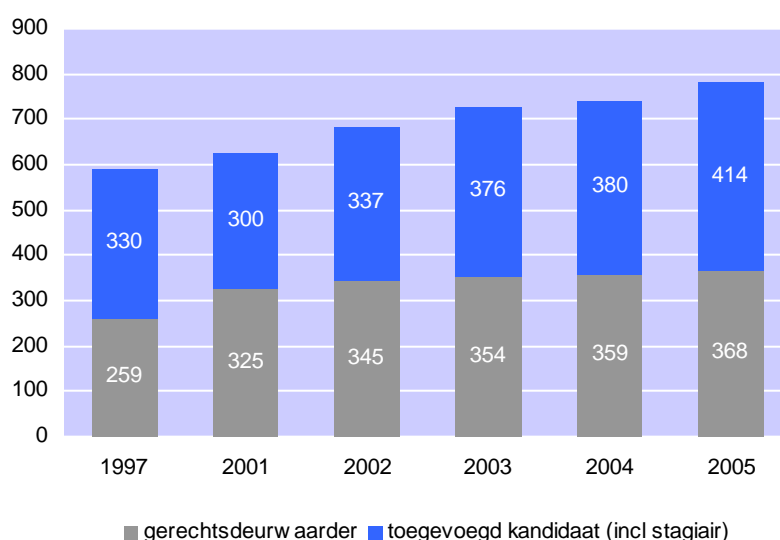
7.2.2 Aanbod en vraag ambtelijke diensten

Aantal (kandidaat-)gerechtsdeurwaarders

De toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarder kan namens en onder verantwoordelijkheid van de gerechtsdeurwaarder op wiens kantoor hij werkzaam is, ambtshandelingen verrichten (artikel 28 GDW).

Figuur 7.5 geeft het aantal gerechtsdeurwaarders per jaar weer, in de periode 1997 tot en met 2005, uitgesplitst naar toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarders en gerechtsdeurwaarders.

Figuur 7.5 Aantal (toegevoegd kandidaat-)gerechtsdeurwaarders, 1997-2005



Bron: Ter Voert & van Ewijk (2006)

In juli 2005 telde Nederland 368 gerechtsdeurwaarders en 414 toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarders, zoals waarneembaar in figuur 7.5.⁵³ Dit betekent

⁵² Derdengelden zijn bedragen die zijn geïnd voor opdrachtgevers maar nog niet aan hen zijn afgedragen, bijvoorbeeld in zaken waarin een betalingsregeling is getroffen. Andere benamingen voor de derdenrekening zijn 'kwaliteitsrekening' of 'cliëntenrekening'.

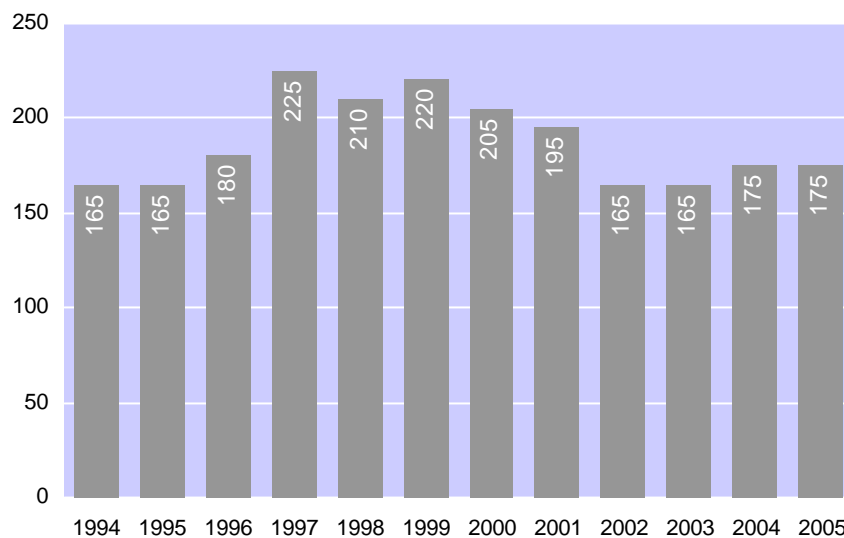
⁵³ Inclusief stagiaires die bevoegd zijn ambtshandelingen te verrichten.

dus dat in 2005 in totaal 782 personen bevoegd zijn om ambtshandelingen te verrichten. Tussen 1997 en 2005 is het totale aantal (toegevoegd kandidaat-) gerechtsdeurwaarders gestegen met 193: een toename van 33%.

Aantal kantoren

Figuur 7.6 toont op basis van CBS-gegevens dat het aantal gerechtsdeurwaarderskantoren na 1994 stijgt van 165 naar boven de 200 in de periode 1997-2000. Daarna neemt het aantal kantoren weer af tot 165 in de jaren 2002 en 2003. In 2004 en 2005 ligt het aantal kantoren op 175.

Figuur 7.6 Aantal gerechtsdeurwaarderskantoren, 1994-2005



Bron: CBS

Tussen 1997 en 2005 is het aantal kantoren afgenomen, terwijl in dezelfde periode het aantal (kandidaat-)gerechtsdeurwaarders is toegenomen. Dit wijst op schaalvergroting van de kantoren. Door de invoering van de landelijke bevoegdheid in 2001 zijn kantoren ook steeds meer buiten de arrondissementsgrenzen actief en zijn samenwerkingsverbanden van kantoren ontstaan. De samenwerkingsverbanden richten zich vooral op grote opdrachtgevers die landelijk of regionaal vorderingen moeten incasseren. Ze bieden veelal één loket waar klanten terecht kunnen voor hun totale debiteurenmanagement of onderdelen daarvan. Opdrachtgevers hoeven dus voor vorderingen in verschillende arrondissementen geen contacten te onderhouden met verschillende gerechtsdeurwaarderkantoren, maar kunnen terecht bij één contactadres en krijgen te maken met één uniforme werkwijze. In 2005 telt Nederland zeven formele samenwerkingsverbanden waaraan iets minder dan de helft van het totaal aantal kantoorvestigingen deelneemt.

Vraag naar ambtelijke diensten

Opdrachtgevers zijn grofweg onder te verdelen in (a) structurele klanten die voornamelijk veel gestandaardiseerde zaken aanbieden en waar contracten mee zijn afgesloten, zoals energiebedrijven, telecommunicatiebedrijven, postorderbedrijven, zorgverzekeraars, woningbouwcoöperaties of grotere incassobureaus; (b) regelmatige klanten die geen contractuele afspraken hebben en

doorgaans vaker maatwerk, maar ook gestandaardiseerd werk vragen, zoals het midden- en kleinbedrijf en advocaten en (c) incidentele klanten zoals burgers en kleine bedrijven die zich rechtstreeks tot de gerechtsdeurwaarder wenden. Bij de grote en middelgrote gerechtsdeurwaarderskantoren ligt het accent van de dienstverlening op de grote opdrachtgevers met gestandaardiseerde zaken, bij kleinere kantoren doorgaans meer op de regelmatige en incidentele klanten. Naar schatting verrichten gerechtsdeurwaarders jaarlijks in totaal 2,5 miljoen ambtelijke handelingen (persbericht KBvG, 11 september 2006). Hoe het aantal ambtshandelingen zich zal ontwikkelen hangt ten eerste af van de ontwikkeling van het aantal schulden in de samenleving. Vooralsnog lijkt het er op dat het aantal schulden niet zal afnemen. Onderzoek geeft aan dat het betalingsgedrag slechter wordt en mensen sneller schulden aangaan (AFM, 2004; Intrum Justitia, 2005; Nibud, 2005). Een factor waardoor de vraag naar ambtshandelingen in de toekomst kan afnemen, is de opkomst of wijziging van gerechtelijke incassoprocedures waarbij de gerechtsdeurwaarder alleen in de executiefase is vereist en niet in de voorfase (zoals de Europese betalingsbevelprocedure en de Europese procedure voor geringe vorderingen).

Tarieven voor ambtelijke diensten

Schuldeisers moeten in eerste instantie de kosten betalen voor de inschakeling van de gerechtsdeurwaarder, maar mogen deze kosten op de schuldenaar verhalen tot het maximum tarief dat geldt voor schuldenaren. Als het bedrag kan worden teruggevorderd op de schuldenaar, dan heeft de schuldeiser per saldo dus geen kosten. Slaagt het incassotraject niet dan blijven de kosten (geheel of gedeeltelijk) voor rekening van de schuldeiser.

In de GDW van 2001 zijn twee soorten tarieven geïntroduceerd: het schuldenaars- en opdrachtgeverstarief. Voor schuldenaars is een vast op de kostprijs gebaseerd tarief ingevoerd dat door de overheid wordt vastgesteld en dat jaarlijks wordt geïndexeerd, het zogenoemde Btag-tarief. De tarieven voor opdrachtgevers zijn volledig vrij. Deze tarieven kunnen in principe dus hoger of lager uitvallen dan de schuldenaarstarieven.

Hieronder zijn enkele voorbeelden van Btag-tarieven per 1 januari 2006 weergegeven:

— dagvaarding	€71,32;
— betekening van een titel	€68,66;
— beslag op roerende zaken, niet zijnde registergoederen	€93,83;
— beslag onder derden op periodieke betalingen	€106,42;
— executoriale openbare verkoop van roerende zaken	€246,97;
— gedwongen ontruiming van onroerende zaken	€184,51;

Onderhandeling over de tarieven

In de praktijk hanteren gerechtsdeurwaarders voor de ambtelijke handelingen in principe het Btag-tarief voor zowel schuldeiser als schuldenaar. Sommige kantoren rekenen een hoger tarief aan schuldeisers als een opdracht op uitzonderlijke tijdstippen moet worden uitgevoerd (in het weekend of vrijdags na kantoortijd) of extra veel werk of reistijd kost. Het kan ook afhangen van het soort klant: bij vaste klanten rekent men soms voor bijkomende werkzaamheden geen extra kosten. Met grote "bulk"opdrachtgevers wordt er onderhandeld over de kosten voor niet-inbare vorderingen. Voor de vorderingen die wel worden geïnd, worden de

deurwaarderskosten (als deze tenminste niet boven het maximale tarief voor schuldenaren uitkomen) immers op de schuldenaar verhaald. Er zijn verschillende soorten contracten in omloop waarbij de beloning afhangt van inningspercentages. Dat wil zeggen, hoe lager het aantal geïnde vorderingen, hoe minder een gerechtsdeurwaarder aan kosten kan declareren bij de opdrachtgever. Er zijn contracten die zijn gebaseerd op afspraken zoals een bonus/malussysteem (wanneer onder het afgesproken scoringspercentage wordt gepresteerd, krijgt men het volgende jaar minder uitgekeerd per niet-geïnde vordering), *no cure no pay* (wanneer zaken niet inbaar zijn, wordt er niets betaald) of een vast tarief voor niet-inbare vorderingen.

7.2.3 Kwaliteit ambtelijke dienstverlening

Gerechtsdeurwaarders moeten handelen in het belang van een betrouwbare en zorgvuldige rechtspleging. Zij moeten zorgen voor de rechtszekerheid van zowel de opdrachtgever als de schuldenaar en hun diensten zijn ook van algemeen belang voor een goed werkend rechtsbestel. Om de kwaliteit van de dienstverlening van gerechtsdeurwaarders te waarborgen zijn er vanuit de overheid verschillende voorzieningen getroffen. Het beroep is door de overheid gereguleerd en kent een afgebakende zelfregulering.

Voor de ontwikkelingen op het gebied van kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening brengen we de klachten in beeld die binnenkomen bij de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders en oordelen over de kwaliteit (zie ook ter Voert en van Ewijk, 2006).

Klachten en tuchtrecht

Klachten over gerechtsdeurwaarders kunnen worden ingediend bij gerechtsdeurwaarders zelf of bij de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders die tuchtrechtspraak uitoefent. Er is geen “filterende instantie” zoals de deken bij de advocatuur, die probeert te bemiddelen bij problemen. (Kandidaat-)gerechtsdeurwaarders zijn aan tuchtrechtspraak onderworpen “ten aanzien van enig handelen of nalaten in strijd met enige bij of krachtens deze wet gegeven bepaling en ter zake van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk gerechtsdeurwaarder onderscheidenlijk kandidaat-gerechtsdeurwaarder niet betaamt” (Art. 34 lid 1 GDW). Het tuchtrecht strekt zich uit over alle handelingen van (kandidaat-)gerechtsdeurwaarders, niet alleen over de ambtelijke dienstverlening. Ook de niet-ambtelijke werkzaamheden, zoals de incasso van geldvorderingen, advisering (bijvoorbeeld debiteurenbeheer) en procesvoering, mogen geen afbreuk doen aan het vertrouwen van het ambt van gerechtsdeurwaarder.

De meeste klachten worden ingediend door schuldenaren, maar ook schuldeisers, het BFT, de KBvG of andere partijen kunnen klachten indienen (niet in tabel). In tabel 7.2 staat een overzicht van het aantal klachten dat sinds juli 2001 bij de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders is binnengekomen en hoe deze zaken zijn afgedaan.

Tabel 7.2 Aantal tuchtzaken Kamer voor Gerechtsdeurwaarders, ingediende zaken en wijze van afdoening, 2001-2005

	2001*	2002	2003	2004	2005
Ingekomen zaken	143	350	384	439	528
Ingetrokken/(ambtshalve) geroyeerde zaken	15	57	49	48	40
Voorzittersbeslissing	90	205	200	268	284
Kamerbeslissing	38	89	135	115	109
Hoger beroep ingesteld		6	19	22	11

* Vanaf 15 juli 2001

Bron: Kamer voor Gerechtsdeurwaarders, cijfers van 15 juli 2001 tot januari 2006

Het aantal zaken is over de jaren heen toegenomen. Waren er in 2002 nog 350 klachten, in 2005 is het aantal ingediende klachten opgelopen tot 528. Meer dan de helft van de zaken wordt afgedaan met een voorzittersbeslissing; deze klachten beschouwt de voorzitter ongegrond, niet ontvankelijk, of van onvoldoende gewicht (niet in tabel). Het aantal zaken dat door een kamerbeslissing wordt afgedaan, stijgt niet tussen 2002 en 2005, maar loopt vanaf 2003 terug van 135 naar 109 zaken.

Exacte gegevens over het aantal zaken dat de Kamer jaarlijks (deels) gegrond verklaart, zijn er niet, maar naar schatting varieert het aantal tussen de 40 en 65 zaken per jaar.

In 2005 zijn drie deurwaarders uit het ambt gezet en is er één geschorst naar aanleiding van klachten door het BFT over ernstige tekortkomingen in de bedrijfsvoering of tekorten op derdenrekeningen en financiële problemen. Verder werd er 14 maal een berisping opgelegd voor onder meer onzorgvuldig handelen of onterecht gebruik van gegevens van de Gemeentelijke Basisadministratie.

Kwaliteit voor opdrachtgevers en schuldenaren

Voor opdrachtgevers bestaat de kwaliteit van de gerechtsdeurwaarder onder andere uit de snelheid van werken, scoringspercentages en efficiënte communicatie. Voor grote opdrachtgevers is tevens een hoge mate van automatisering van belang. De meeste opdrachtgevers zijn vaste klanten en kunnen de kwaliteit van de diensten goed beoordelen. Er is geen sprake van informatieasymmetrie en processen als negatieve selectie zullen zich niet snel voordoen (zie box 7.1). Gerechtsdeurwaarders stemmen hun bedrijfsvoering af op de wensen van belangrijke opdrachtgevers. De toegenomen automatisering en het ontstaan van samenwerkingsverbanden met een landelijke dekking zorgen ervoor dat er steeds efficiënter gewerkt kan worden en dat opdrachtgevers goed kunnen controleren of alles volgens de afspraken verloopt. De kwaliteit van de diensten voor grote opdrachtgevers lijkt dus verbeterd. Of hetzelfde geldt voor schuldenaren is twijfelachtig. De invoering van de landelijke bevoegdheid heeft er toe geleid dat schuldenaren met steeds meer gerechtsdeurwaarders te maken krijgen. Het treffen van betalingsregelingen wordt daardoor moeilijker, er is minder maatwerk naar schuldenaren toe en ze zijn meer onderdeel van een gestandaardiseerd proces geworden.

8 Kosten en financiering van rechtsbijstand

G. C. Maas

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag naar en het aanbod van verschillende vormen van rechtsbijstand en de kosten daarvan vanuit het perspectief van de rechtzoekende.

Voor een goed functionerende rechtstaat is nodig dat burgers met een juridisch probleem in voldoende mate toegang hebben tot rechtsbijstand van goede kwaliteit. Er zijn in Nederland diverse rechtshulpverlenende organisaties en instanties waar de burger voor rechtsbijstand terecht kan (zie onder andere Van Velthoven en ter Voert, 2004, p. 85). Daaraan zijn voor die burger wel verschillende geldelijke kosten verbonden, welke samenhangen met de wijze waarop de betreffende rechtsbijstand wordt gefinancierd. Hoeveel geld een beroep op rechtsbijstand de burger kost, hangt af van de aard van het juridische probleem (simpel, complex), de daarvoor benodigde rechtsbijstand (informatie, advies, vertegenwoordiging), de benodigde rechtsbijstandverlener (juridisch medewerker, jurist, advocaat) en het arrangement waarbinnen dat beroep op rechtsbijstand wordt gedaan.

Van sommige voorzieningen kan de burger gratis gebruik maken. De algemene juridische informatie verstrekking door het Juridisch Loket is hiervan een voorbeeld. Gratis rechtshulp wordt ook geboden door onder andere consumentenorganisaties, organisaties van automobilisten en eigen huisbezitters en door vakbonden. Leden kunnen bij dergelijke organisaties terecht voor advies op een specifiek terrein. Uiteraard is de verstrekking van deze diensten niet kosteloos. Die kosten worden echter door het betreffende collectief gedragen, en niet (direct) –of slechts in zeer geringe mate (via betaalde belastingen of lidmaatschapsbijdrage) – door de burger die van deze voorziening gebruik maakt.

Wanneer gespecialiseerde juridische kennis nodig is of er namens de burger actie moet worden ondernomen, dan is de hulp nodig van een meer deskundige rechtsbijstandverlener, zoals de advocaat. Ook dan hangt de prijs die de burger betaalt af van het arrangement waarbinnen het beroep op rechtsbijstand gedaan wordt. Aan het ene einde van het spectrum zijn er de gevallen waar de burger geheel voor eigen rekening een advocaat inschakelt. Aan het andere einde van het spectrum zijn er de gevallen waar de kosten van het beroep op een advocaat grotendeels of geheel door anderen dan de burger zelf worden gedragen. Dit is het geval wanneer die burger wegens geringe draagkracht aanspraak kan maken op overheidssubsidie. Ook is mogelijk dat de betreffende burger zelf (aanvullende) maatregelen heeft getroffen om de kans op en omvang van kosten ten gevolge van een juridisch probleem te verkleinen. We noemden al het lidmaatschap van bepaalde belangen- of beroepsorganisaties. Ook is er de mogelijkheid om zich te verzekeren tegen de kosten van rechtsbijstand.

Uit het rapport “Geschilbeslechtingdelta 2003” (van Velthoven & ter Voert; 2004) is bekend dat beroep op rechtsbijstandverzekering, (gesubsidieerde) rechtshulp en (toegevoegde en commerciële) advocatuur tot op zekere hoogte communicerende vaten vormen. Burgers met een laag inkomen, die vanwege overheidssubsidie voor rechtsbijstand slechts een geringe bijdrage hoeven te betalen, hebben gemiddeld minder vaak een rechtsbijstandverzekering. Wanneer het inkomen stijgt, en men een hogere eigen bijdrage gaat betalen of buiten het bereik van de subsidieregeling valt, nemen steeds meer huishoudens een rechtsbijstandverzekering. Als het inkomen een bepaalde hoogte bereikt, neemt de verzekeringsgraad echter weer af, doordat hogere inkomens de risico's en de kosten zelf kunnen dragen.

In dit hoofdstuk beperken we ons tot de belangrijkste, landelijk opererende organisaties en instanties die als hoofdtaak rechtsbijstand en (buiten)gerechtelijke geschiloplossing hebben. Dit zijn met name de vestigingen van het Juridisch Loket. Hoewel sociaal raadsliden en (kinder)rechtswinkels een belangrijke rol in de rechtsbijstand spelen, zijn zij niet in deze rapportage opgenomen omdat landelijke gegevens niet beschikbaar zijn. Om dezelfde reden wordt geen aandacht besteed aan door belangenverenigingen (onder andere vakbonden, de consumentenbond, de vereniging eigen huis en de ANWB) verleende juridische bijstand. De ontwikkeling van het aantal rechtsbijstandverzekeringen komt daarentegen wél aan de orde.

We beginnen in paragraaf 8.1 met een overzicht van het stelsel van rechtsbijstand zoals dat door de overheid wordt gesubsidieerd. Na een korte beschrijving van het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand, behandelen we achtereenvolgens het aanbod van en de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand. In paragraaf 8.2 behandelen we de rechtsbijstandsverzekeringen. Ook hier volgt eerst een korte beschrijving van het onderwerp, waarna we ingaan op het aanbod van en de vraag naar rechtsbijstandsverzekeringen.

8.1 Gesubsidieerde rechtsbijstand

8.1.1 Gesubsidieerde rechtsbijstand in het kort

Wettelijk kader

Om te voorkomen dat burgers met een juridisch probleem vanwege kosten afzien van juridische bijstand is een subsidiestelsel ontwikkeld, dat in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb, Stb. 1993, nr. 775) is neergelegd. De Wrb regelt het voortbestaan en functioneren van de gesubsidieerde rechtsbijstand als collectieve voorziening.

De voornaamste doelstellingen van de Wrb zijn:

- het creëren van aanspraak op van overheidswege gesubsidieerde rechtsbijstand aan hen die over onvoldoende financiële middelen beschikken om die bijstand geheel zelf te bekostigen.
- het voorzien in voldoende aanbod van rechtshulpverlening.

Deze voorziening omvat twee vormen: eerstelijnsrechtshulp en rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Eerstelijnsrechtshulp is een laagdrempelige, voor

iedereen toegankelijke basisvoorziening gericht op informatieverstrekking en vraagverheldering. Voor een uitgebreid juridisch advies, een starten van een procedure bij de rechtbank, of vertegenwoordigend optreden namens de rechtzoekende verwijzen medewerkers van de eerstelijnsrechtshulp door naar een advocaat. Op grond van de Wrb kunnen burgers met een inkomen en vermogen beneden een wettelijk vastgestelde grens een gesubsidieerd beroep doen op een toegevoegde rechtsbijstandverlener. Zij betalen dan slechts een draagkrachtafhankelijke eigen bijdrage.

Tot voor kort kwamen alleen de kosten van rechtsbijstand in aanmerking voor gehele of gedeeltelijke vergoeding door de overheid: griffierechten, kosten van getuigen en deskundigen en van veroordelingen in de proceskosten werden niet gesubsidieerd. Sinds 2005 is het stelsel echter uitgebreid met een subsidieregeling voor mediation, een subsidieregeling voor medische haalbaarheidsonderzoeken in letselschadezaken en een leenfaciliteit voor minder draagkrachtigen die een medisch deskundigenbericht nodig hebben in een letselschadezaak.

Uitvoering

Het Nederlandse rechtsbijstandstelsel kenmerkt zich door gesubsidieerde rechtshulp voor minder draagkrachtigen, gecombineerd met een eigen bijdrage voor niet ambtshalve afgegeven toevoegingen die niet een asielaanvraag betreffen.⁵⁴ De Minister van Justitie is hoofdverantwoordelijk voor het stelsel als geheel (systeemverantwoordelijk). De Raden voor Rechtsbijstand zijn belast met de organisatie van de rechtsbijstandverlening en het toezicht op de uitvoering ervan. In de loop van 2004 en 2005 is de uitvoering van de eerstelijnsrechtshulp geleidelijk overgegaan van de bureaus rechtshulp naar het Juridisch Loket, een nieuwe landelijke uitvoeringsorganisatie. Toevoegingszaken worden nu alleen nog door zelfstandige advocaten of advocatenkantoren uitgevoerd. Uit een ten behoeve van de Monitor Gesubsidieerde rechtsbijstand uitgevoerde enquête onder rechtzoekenden komt naar voren komt dat op basis enkel van inkomen 41% van de Nederlandse bevolking Wrb-gerechtigd.⁵⁵

Procedures

Voor een korte advies- of informatievraag kunnen burgers terecht bij een lokale vestiging van het Juridisch Loket, waar medewerkers vragen van rechtzoekenden verhelderen en direct of in een spreekuur van maximaal één uur gratis informatie en advies geven. Als het juridische probleem niet in het spreekuur kan worden opgelost dan kan de rechtzoekende een beroep doen op een bij de Raad voor Rechtsbijstand ingeschreven advocaat.

Om de kosten van een advocaat door de overheid te laten financieren moet een toevoeging worden aangevraagd bij één van de Raden. Doorgaans gebeurt de toevoegingsaanvraag door de advocaat namens de rechtzoekende. Een toevoeging is een recht op vergoeding van de gekregen rechtsbijstand en kan worden verleend wanneer sprake is van voldoende belang. Wanneer een toevoeging wordt

⁵⁴ Ambtshalve toevoeging betekent dat de staat een advocaat aanwijst die een persoon bijstaat op kosten van de staat.

⁵⁵ De respondenten werd gevraagd aan te geven of hun netto huishoudinkomen meer of minder bedroeg dan het bedrag van de vastgestelde draagkrachtnorm om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Er werd niet gevraagd naar het vermogen, wat bij toetsing van een verzoek om gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging normaal gesproken wél gebeurt.

afgegeven dan betaalt de overheid een deel van de rechtsbijstandkosten. De rechtzoekende betaalt een eigen bijdrage. De heffing van een eigen bijdrage moet een prikkel zijn om te bereiken dat rechtzoekenden een afweging maken of een juridisch probleem serieus genoeg is om rechtsbijstand in te schakelen. De hoogte van de eigen bijdrage hangt af van de draagkracht van een rechtzoekende, en deze wordt bepaald aan de hand van vermogen en inkomen.

Voor zaken van eenvoudige aard die niet in het spreekuur kunnen worden opgelost is een lichte adviestoevoeging mogelijk. Hiervoor geldt een eigen bijdrage van €13,50. Voorwaarden zijn wel dat er een financieel belang van ten minste €90 is en dat het inkomen en vermogen van de rechtzoekende niet boven bepaalde grenzen uitgaan.⁵⁶ Indien het probleem zo ingewikkeld blijkt dat ook deze aanvullende hulp van een advocaat niet voldoende is, dan kan de rechtzoekende een “gewone” toevoeging krijgen. Bij een “gewone” toevoeging wordt rechtsbijstand slechts verleend indien het op geld waardeerbare belang in de zaak hoger is dan €180. Heeft de rechtsbijstand betrekking op beroep in cassatie, dan wordt de toevoeging geweigerd indien het op geld waardeerbare belang beneden de €360 blijft.

Sinds de invoering van VIValt⁵⁷ wordt op basis van belastbaar jaarinkomen (“verzamelinkomen”) getoetst of een burger aanspraak kan maken op een toevoeging en, zo ja, wat dan de hoogte van de eigen bijdrage zal zijn.⁵⁸ Zoals tabel 8.1 toont, varieert deze in vier stappen van €90 op tot €677. Bovendien is sprake van resultaatsbeoordeling. Deze kan ertoe leiden dat de toevoeging achteraf weer wordt ingetrokken, bijvoorbeeld bij een scheiding na verkoop van de eigen woning.

Tabel 8.1 **Inkomensgrenzen en eigen bijdragen, 2006***

Eigen bijdrage	Gehuwd en samenwonend Jaarinkomen		Alleenstaand Jaarinkomen	
	minimaal	maximaal	minimaal	maximaal
€ 90	€ 0	€ 21.600	€ 0	€ 15.500
€ 142	€ 21.600	€ 22.400	€ 15.500	€ 16.000
€ 244	€ 22.400	€ 23.600	€ 16.000	€ 16.800
€ 431	€ 23.600	€ 26.200	€ 16.800	€ 18.500
€ 677	€ 26.200	€ 31.100	€ 18.500	€ 22.000

* In strafzaken wordt in de laagste categorie geen eigen bijdrage opgelegd

Bron: Folder Raden voor Rechtsbijstand “Hoofdpijnen van de gewijzigde Wet op de rechtsbijstand” (maart 2006)

Maakt iemand meerdere achtereenvolgende malen gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand, dan is sprake van meervoudig gebruik (Leertouwer, 2004). Voldoet het meervoudig gebruik aan bepaalde voorwaarden, dan kan een persoon een

⁵⁶ In 2007 is de inkomensgrens voor gehuwden en samenwonenden €2.191 en voor alleenstaanden €1.554 netto per maand. De vermogensgrens is gelijk aan het door de belastingdienst vastgestelde heffingvrij vermogen per persoon. Voor éénundergezinnen met minderjarige kinderen geldt de inkomensgrenzen van gehuwden en de vermogensgrens van alleenstaanden. Is inkomen en/of vermogen hoger dan moet de rechtzoekende de advocaat zelf betalen.

⁵⁷ VIValt dateert van 2006. De term is afgeleid van ALTERNatief voor de Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen.

⁵⁸ Het verzamelinkomen is het totaal aan inkomen uit werk en woning (box 1), aanmerkelijk belang (box 2) en vermogen (box 3). Hoeft iemand geen aangifte bij de belastingdienst te doen, dan wordt uitgegaan van het belastbare loon. Bij de beoordeling van toevoegingsaanvragen wordt uitgegaan van inkomen in het peiljaar: het tweede kalenderjaar dat voorafgaat aan het jaar waarin de toevoeging wordt aangevraagd (T-2). Wanneer rechtzoekende meent dat het inkomen in het peiljaar niet het actuele inkomen weergeeft kan peiljaarverlegging worden aangevraagd. Indien gehonoreerd, maakt de Raad voor Rechtsbijstand een schatting van het belastbaar inkomen en vermogen in het jaar van aanvraag, welke later gecontroleerd wordt bij de belastingdienst, en waarop de bijdrage wordt aangepast. Zie folder ‘Hoofdpijnen van de gewijzigde Wet op de rechtsbijstand’, uitgegeven door de Raden voor Rechtsbijstand (maart 2006).

beroep doen op de zogeheten anticumulatieregeling. Deze regeling houdt in dat wanneer er binnen zes maanden opnieuw een toevoeging aan de persoon wordt afgegeven, deze persoon een korting krijgt op de eigen bijdrage. Deze korting kan oplopen tot 100%.⁵⁹

Advocaten die rechtzoekenden op basis van een toevoeging helpen, ontvangen naast de genoemde bijdrage van rechtzoekende per zaak een door de overheid vastgestelde forfaitaire vergoeding.⁶⁰ De hoogte daarvan staat in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand. Per 1 juli 2005 bedroeg het puntentarief € 99,10. De facto krijgen advocaten voor werkzaamheden op toevoegingsbasis gemiddeld een lager uurtarief dan zij voor commerciële zaken ontvangen. Rechtzoekenden die boven de inkomens- en vermogensgrenzen uitkomen, betalen commerciële tarieven, die in de regel aanzienlijk hoger liggen. Wie net buiten het stelsel valt, betaalt daardoor aanzienlijk meer voor rechtsbijstand dan wie nog net binnen het stelsel valt en de hoogste eigen bijdrage betaalt.

8.1.2 Aanbod

Tot 2004 werd eerstelijns gesubsidieerde rechtsbijstand aangeboden via de bureaus rechtshulp. Van dergelijke bureaus waren er door het land in totaal 47 vestigingen, waarvan 14 hoofdvestigingen, 27 nevenvestigingen en zes zogeheten spreekuuradressen. Zoals vermeld, is in de loop van 2004 en 2005 de eerstelijns rechtshulpverlening overgegaan van de bureaus rechtshulp naar lokale vestigingen van het Juridisch Loket en de rechtsbijstand op toevoegingsbasis geprivatiseerd. De eerste vestigingen van het Juridisch Loket openden in het tweede kwartaal van 2004 (Breda, Rotterdam). Tegen de zomer van 2006 waren alle 30 geplande vestigingen gerealiseerd.

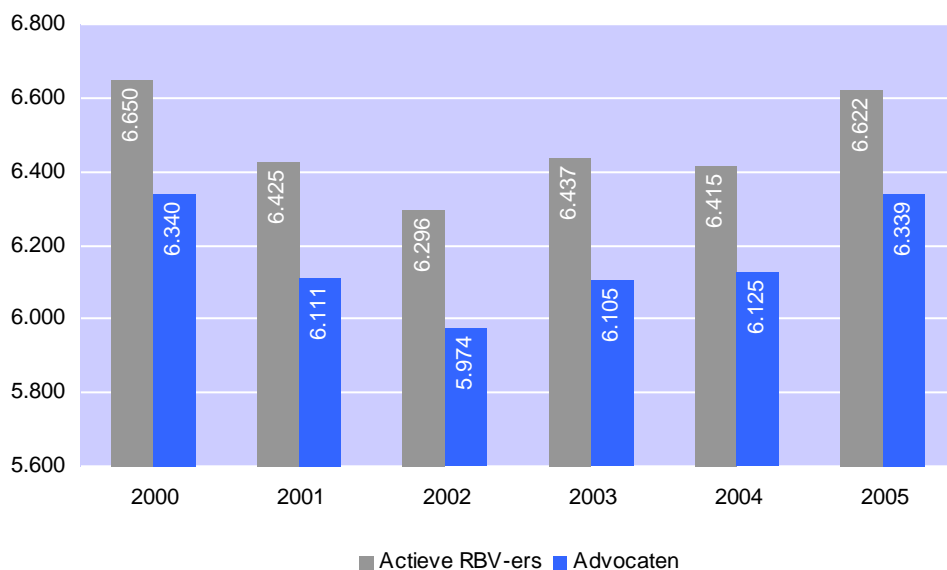
Eén van de taken van de Raden voor Rechtsbijstand is om in een voldoende aanbod van rechtsbijstandverleners van goede kwaliteit te voorzien. In de praktijk wordt gesubsidieerde rechtsbijstand vooral aangeboden door advocaten. Voor advocaten geldt dat zij alleen dan op toevoegingsbasis kunnen werken wanneer zij eerst een positieve auditverklaring hebben overlegd. Zij moeten een speciale aantekening hebben om straf-, asiel- of psychiatriezaken te mogen behandelen.

Figuur 8.1 toont de ontwikkeling van het aantal rechtsbijstandsverleners, – uitgesplitst naar advocaten en actieve rechtsbijstandsverleners – dat op toevoegingsbasis werkt.

⁵⁹ De anticumulatieregeling werd in januari 2004 versoepeld. Vóór 2004 kregen rechtzoekenden die binnen zes maanden een tweede toevoeging aanvroegen een korting van 60%. Bij elke volgende toevoeging binnen deze periode werd de korting met 10% verhoogd, oplopend tot 100% bij de zesde toevoeging. Vanaf 2004 geldt een korting van 50% per toevoeging voor de tweede tot en met vierde toevoeging. Voor een vijfde of verdere toevoeging wordt geen korting meer berekend: de rechtzoekende betaald dan de volledige eigen bijdrage.

⁶⁰ De forfaitaire vergoeding is een vaste, op de gemiddelde tijdsbesteding voor de juridische werkzaamheden in bepaalde zaken afgestemde vergoeding. De hoogte ervan is genormeerd. Deze normen zijn uitgedrukt in punten. Aan een bepaald soort zaak en aan bepaalde al dan niet processuele omstandigheden zijn punten toegekend. Het aantal punten bepaalt het gewicht dat aan de zaak respectievelijk omstandigheid in verhouding tot andere zaken en omstandigheden wordt toegekend. De hoogte van de vergoeding van het onderdeel waaraan punten worden toegekend wordt bepaald door het aantal toegekende punten te vermenigvuldigen met het basisbedrag.

Figuur 8.1 Ontwikkeling aantal rechtsbijstandverleners dat op toevoegingsbasis werkt, 2000-2005



Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand Kwantitatieve gegevens 2005

In 2005 verleenden 6.622 rechtsbijstandverleners in ten minste één zaak gesubsidieerde rechtsbijstand. Net als in de voorgaande jaren is het overgrote deel van hen advocaat (95-96%).⁶¹ Vraag en aanbod in de gesubsidieerde rechtsbijstand sluiten voorsnog op elkaar aan. Na een aanvankelijke terugloop vanaf 2000 is het aantal advocaten dat op toevoegingsbasis werkt in 2005 weer op hetzelfde peil als vijf jaar daarvoor.⁶²

8.1.3 *Vraag*

In deze sectie wordt achtereenvolgens ingegaan op het gebruik van eerstelijns rechtshulp in de periode 2000-2005 en op het aantal afgegeven toevoegingen in de periode 2000-2005. Omdat de eerstelijns rechtshulp vanaf 2004 van de bureaus rechtshulp over is gegaan naar lokale vestigingen van het Juridische Loket (HJL) zal het gebruik van eerstelijns gesubsidieerde rechtsbijstand in etappes de revue passeren.

Tabel 8.2 toont het aantal door de bureaus rechtshulp afgehandelde hulpvragen in de periode 2000 tot en met 2003.

⁶¹ Er is een beperkt aantal mediators dat op toevoegingsbasis werkt. Sinds 1 april 2005 is het afgeven van toevoegingen aan mediators geïnstitutionaliseerd. Om op toevoegingsbasis te mogen werken moeten mediators door een toetsingscommissie zijn toegelaten. Het aantal mediators dat op toevoegingsbasis werkt is klein – momenteel zijn 402 mediators ingeschreven bij de Raden – maar neemt snel toe. Een klein deel van deze mediator is ook advocaat en was in die rol al bij één van de raden ingeschreven als rechtsbijstandverlener.

⁶² De afgelopen jaren vreesde men dat een tekort zou ontstaan in het aanbod, maar momenteel is deze angst echter niet meer aanwezig (Jungmann & Combrink-Kuiters, 2005; Baarsma, 2007).

Tabel 8.2 Aantal door de bureaus rechtshulp afgehandelde hulpvragen, 2000-2003

Contactkanaal	2000	2001	2002	2003	Verschil 2000-2003	
Balie en telefoon	448.091	429.697	457.004	440.158	-7.933	-2%
Spreekuur	210.364	212.228	216.317	220.098	9.734	5%
Verlengd spreekuur	34.344	36.262	36.462	34.403	59	0%

Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2004

Dienstverlening Bureau Rechtshulp/Juridisch loket

Tot en met 2003 werd eerstelijns gesubsidieerde rechtsbijstand aangeboden via bureaus rechtshulp. Daarna wordt dit overgenomen door de HJL vestigingen.

Tabel 8.3 toont het aantal contacten tussen rechtzoekenden en de bureaus rechtshulp; vanaf het jaar 2004 met de vestigingen van het Juridisch Loket. De ontwikkeling van het totaal aantal contacten (in de periode 2000 tot en met 2005) is tevens geïndexeerd ten opzichte van het jaar 2000 weergegeven.

Tabel 8.3 Aantal contacten tussen rechtzoekenden en bureaus rechtshulp of HJL, 2000-2005

Jaar	Contacten bureaus rechtshulp	Contacten HJL	Totaal	Index
2000	448.091	0	448.091	100
2001	429.697	0	429.697	96
2002	457.004	0	457.004	102
2003	440.158	0	440.158	98
2004	358.854	39.604*	398.458	89
2005	nb	261.700**	nb	nb

* Dit aantal betreft de contacten die bij de loketvestigingen in Breda, Den Bosch, Eindhoven, Leiden en Rotterdam zijn geregistreerd. Breda en Rotterdam werden in juni 2004 operationeel, de andere drie pas aan het einde van dat jaar. Dit heeft als gevolg dat 80% van de contacten bij de twee eerstgenoemde loketten zijn geregistreerd.

** Onvolledig voorlopig cijfer.

Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand Kwantitatieve gegevens 2005

In 2003 namen in totaal 440.158 rechtzoekenden contact op met baliemedewerkers van een bureau rechtshulp door langs te komen, te bellen of te emailen. In de helft van de gevallen (220.098) leidde dit tot een afspraak voor het gratis spreekuur. Bij bijna 8% (34.403) leidde dit vervolgens weer tot gebruik van het verlengd spreekuur. Hoewel niet constant was het aantal telefoon- en baliecontacten en het gebruik van (verlengde) spreekuren wel redelijk stabiel. Over de periode 2000-2003 bezien lijkt er daarom geen verandering te zijn.

In 2004, het jaar waarin de eerste vijf vestigingen van HJL operationeel werden, lag het totale aantal contacten van nog bestaande bureaus rechtshulp en nieuwe loketten samen 11% lager dan het aantal dat in 2003 voor bureaus rechtshulp werd geregistreerd. In 2005 hadden de vestigingen van HJL in totaal 261.700 contacten met rechtzoekenden. Hoewel het aantal contacten bij het gestaag toenemend aantal loketten in 2005 beduidend hoger was dan het aantal loket contacten in 2004, werd het niveau van bureaus rechtshulp nog niet bereikt. Het totaal aantal klantcontacten van bureaus en loketten voor 2005 is nog niet bekend. Het lagere aantal loketcontacten in 2005 is deels gevolg van het nog niet een heel jaar en volledig operationeel zijn van de geopende loketten. Pas als alle loketten een vol jaar operationeel zijn geweest zal duidelijk kunnen worden of er verschillen zijn tussen aantallen rechtzoekenden die bureaus en loketten benaderen voor hulp en advies.

Tabel 8.4 geeft de verdeling van het aantal contacten per onderscheiden soort kanaal waarlangs rechtzoekenden contact opnemen met de bureaus rechtshulp (in 2003) in vergelijking tot HJL (in 2005), in percentages. Tevens is het absolute aantal HJL contacten per contactkanaal opgenomen.

Tabel 8.4 Aantal contacten per contactkanaal, waarlangs rechtzoekenden contact opnemen met HJL; verdeling bureaus rechtshulp 2003 en HJL 2005; in percentages.

Contactkanaal	HJL 2005	HJL 2005	Bureaus rechtshulp 2003
	in aantallen	in percentages	in percentages*
Telefoon	163.086	62	68
Balie	58.277	22	16
Spreekuur	35.557	14	12
Email/Website	4.780	2	4
Totaal aantal contacten	261.700	100	100

* Exclusief de bureaus in het ressort Leeuwarden.

Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand Kwantitatieve gegevens 2005

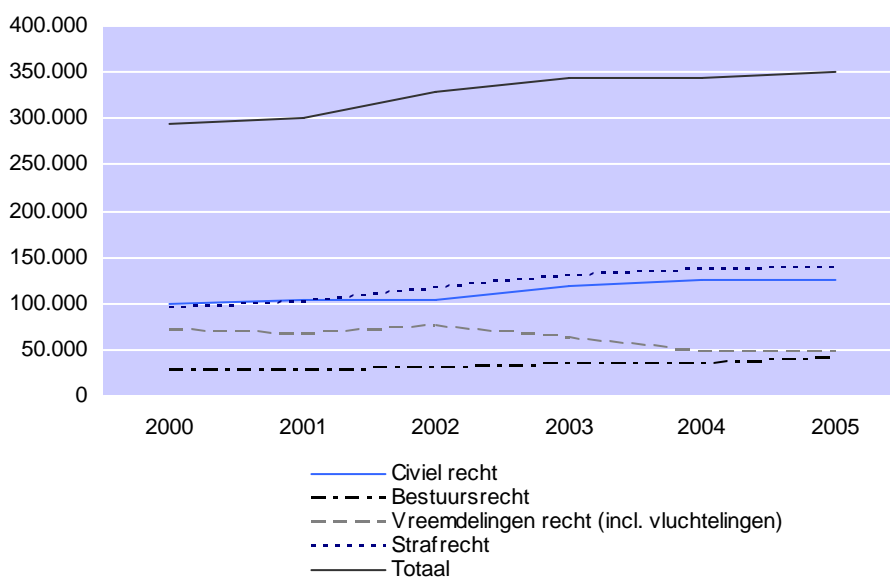
Het belangrijkste kanaal waarlangs contact gezocht werd met HJL is nog steeds de telefoon, gevolgd door balie- en spreekuurbezoek. Het aandeel digitale contacten via website of email is het laagst. In vergelijking met de bureaus rechtshulp in 2003 is er weinig verschil. Contacten met de loketten lijken iets vaker via balie of spreekuur te verlopen en iets minder vaak telefonisch of digitaal. De verschillen zijn echter niet goed in te schatten omdat telefooncontacten van bureaus rechtshulp niet altijd eenduidig zijn geregistreerd. Toch er sprake van een feitelijke stijging van “face-to-face” contacten, die mogelijk gevolg is van de ruimere openingstijden van de loketten in vergelijking tot de vroegere bureaus rechtshulp. De teruggang in het toch al niet grote aandeel digitale contacten is in die zin opmerkelijk omdat de website van HJL een belangrijk instrument zou moeten zijn in de vernieuwde dienstverlening. Daar staat tegenover dat de uit 2003 daterende initiële HJL website statisch en zonder beheer opgezet was. Een vernieuwde, meer dynamische HJL website met actief beheer kwam op 27 oktober 2005 online.

Afgegeven toevoegingen

In de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand zijn enkele kenmerken van rechtsbijstandgebruik, waaronder het aantal afgegeven toevoegingen, al onderzocht. Het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand blijkt niet constant. De al besproken wetswijzigingen zijn van invloed geweest op het beroep dat op de voorzieningen wordt gedaan. We beschouwen de ontwikkeling van het aantal afgegeven civiele toevoegingen in de periode 2000-2005, alsook die in de samenstellende sectoren en het totaal.

In figuur 8.2 is de ontwikkeling van het aantal afgegeven toevoegingen in de periode 2000 tot en met 2005 weergegeven voor zowel het totaal als uitgesplitst naar de voornaamste rechtsgebieden.

Figuur 8.2 Aantal afgegeven toevoegingen naar totaal, uitgesplitst naar civiel recht, bestuursrecht, strafrecht en vreemdelingenrecht, 2000-2005



Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005 & Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand Kwantitatieve gegevens 2005

Het aantal afgegeven civiele toevoegingen is sinds 2000 met ruim een kwart toegenomen tot 126.191 in 2005. Hoewel er in alle jaren een toename ten opzichte van het voorgaande jaar valt te waar te nemen was er vooral van 2002 op 2003 en van 2003 op 2004 sprake van een forse stijging van het aantal afgegeven toevoegingen. Het aandeel civiele toevoegingen in het totaal bleef redelijke stabiel.

8.1.4 Kosten

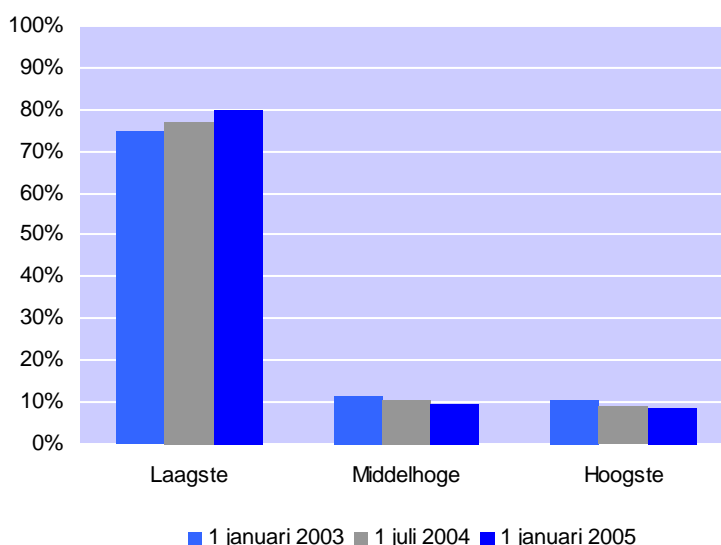
Bij kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen kosten voor de gebruiker en kosten van het stelsel voor de overheid worden onderscheiden. De kosten voor de gebruiker hangen samen met de aard van het probleem waarvoor een beroep op het stelsel wordt gedaan en met de individuele draagkracht. De kosten voor de overheid hangen samen met het totale feitelijke beroep door gebruikers op de gesubsidieerde rechtsbijstand en daaraan gerelateerde bureaunkosten.

De eigen bijdrage

De Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand meldt dat de gemiddelde eigen bijdrage die rechtzoekenden betaalden in 2005 4% *lager* was dan in 2004 (respectievelijk € 197 en € 206). Van 2003 op 2004 steeg de gemiddelde eigen bijdrage: rechtzoekenden betaalden voor de draagkrachtafhankelijke toevoegingen in 2004 30% méér dan in 2003 (respectievelijk € 206 en € 159). De reden hiervoor is de in januari 2004 gelijk met de versoering van de anticumulatieregeling van kracht geworden verhoging van de eigen bijdrage met 35%.

Figuur 8.3 geeft de verdeling weer van het aantal toevoegingen waarin een eigen bijdrage is betaald op drie meetmomenten: januari 2003, juli 2004 en januari 2005. Dit naar hoogte van de eigen bijdrage, waarbij een onderverdeling is gemaakt in drie categorieën: de laagste, de middelhoge en de hoogste eigen bijdrage categorie.

Figuur 8.3 Toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage is betaald naar hoogte eigen bijdrage, 2003-2005



* Het aantal categorieën is constant in de tijd. Voor elk meettijdstip zijn zij gerangschikt in volgorde van oplopende hoogte van het bijdragebedrag. De hoogte van de bijdragebedragen verschilt echter van t0 tot t1 tot t2 (d.i. tariefsbijstelling)
Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005 & Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand Kwantitatieve gegevens 2005,

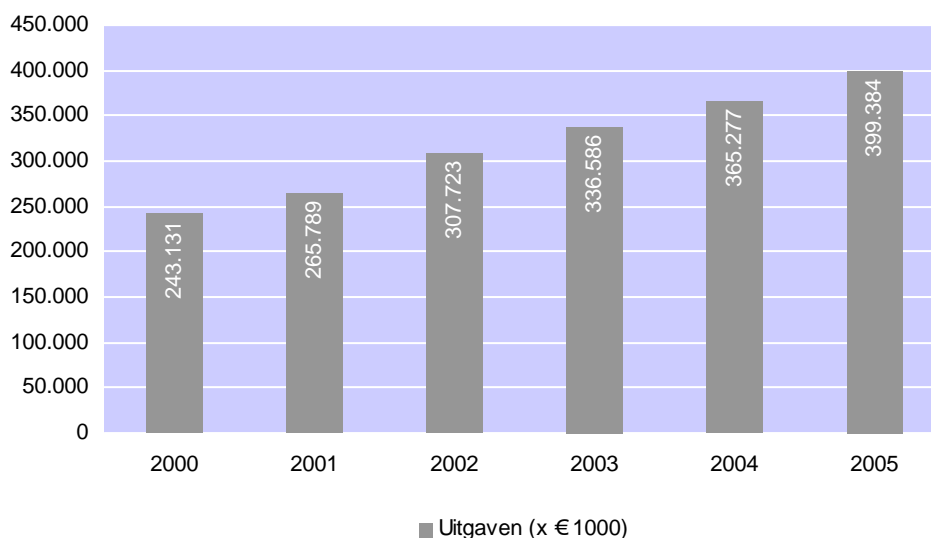
Het deel eigen bijdragen in de laagste bijdragecategorieën (1-4) blijkt tussen januari 2003 en juli 2004 te zijn toegenomen en het deel in de hoogste bijdragecategorieën (5-8 en 10-12) afgenomen. De veranderingen van 2004 tot 2005 geven het beeld van verdere concentratie in de laagste categorieën. Voortzetting van de concentratie in lagere categorieën kan een vertraagd effect zijn van de tariefsverhoging van januari 2004. Met andere mogelijke verklaringen moet echter gerekend worden.⁶³

Stelselkosten

De rijksoverheidsuitgaven voor rechtsbijstand namen van 2000 tot en met 2005 gestaag toe, zoals blijkt uit figuur 8.4.

⁶³ Dit kunnen zijn: beleidswijzigingen bij de toekenning van eigen bijdragen bij de raden; gebruik van rechtsbijstandsverzekering door meer draagkrachtige WRb-gerechtigden; veranderingen in de inkomensverdeling; of een toename van de mate waarin mensen in de laagste inkomenscategorieën problemen hebben dan wel recht zoeken (Klijn e.a., 1998).

Figuur 8.4 Uitgaven rijksoverheid ten behoeve van rechtsbijstand (x € 1000), 2000-2005



Bron: Begroting ministerie van Justitie (VI) 2000-2005

8.2 Rechtsbijstandverzekeringen

8.2.1 Rechtsbijstandverzekeringen in het kort

Er zijn in Nederland diverse rechtshulpverlenende organisaties actief. Rechtshulp wordt behalve door de al besproken instellingen ook geboden door vakbonden en organisaties als de consumentenbond, de ANWB, en de vereniging Eigen Huis, waar leden terecht kunnen voor advies op het specifieke terrein van de organisatie. Over rechtshulp door deze organisaties is echter geen informatie beschikbaar. Tot slot zijn er de verzekeraars. Zij bieden potentiële rechtzoekenden de mogelijkheid zich te verzekeren tegen onder andere de kosten van rechtsbijstand. Op rechtsbijstandverzekeringen gaan wij hieronder nader in.

Rechtsbijstandverzekeringen hebben een dubbele functie: (a) juridische dienstverlening en (b) kostendekking. In eerste instantie verbindt een rechtsbijstandverzekeraar zich om rechtsbijstand te bieden wanneer de verzekerde een juridisch probleem ondervindt. De verzekeraar is dus in eerste instantie een dienstverlener (en geen kostenverzekeraar), die een dossier met eigen middelen op een actieve manier beheert en de verzekerde informeert over haar rechten en verdedigingsmiddelen. Naast recht op hulp van een juridisch deskundige van de rechtsbijstandverzekeraar op de rechtsgebieden die door de verzekering zijn gedekt, dekt de verzekering ook het risico van hoge kosten.

De markt voor rechtsbijstandsverzekeringen

De markt voor rechtsbijstandverzekeringen is gesegmenteerd. De klanten van rechtsbijstandverzekeraars bestaan uit huishoudens en bedrijven. De deelmarkt voor gezinsrechtsbijstand verschilt van die voor bedrijfsrechtsbijstand, doordat bedrijven onderling sterk verschillen en gezinnen juist een veel homogener groep vormen.

Het Verbond van Verzekeraars (2001) onderscheidt drie hoofdvormen van de rechtsbijstandverzekering:

- rechtsbijstand in het verkeer,
- rechtsbijstand voor particulieren, en
- rechtsbijstand voor bedrijven en beroepen.

Rechtsbijstand in het verkeer

Ook met betrekking tot het verkeer zijn er drie verschillende basisvormen van rechtsbijstand te onderscheiden.

- Motorrijtuigrechtsbijstand wordt wel de oervorm van de verkeersgerelateerde rechtsbijstandverzekering genoemd. Deze verzekering biedt rechtsbijstand bij problemen met het motorrijtuig dat op de verzekeringspolis is vermeld. Dat kan alleen een auto zijn, maar kan bijvoorbeeld ook gaan om een motorfiets, een bromfiets of meerdere motorrijtuigen.
- Verkeersrechtsbijstand dekt alle rechtsproblemen die in of door het verkeer kunnen ontstaan. Met deze verzekering maakt het niet uit op welke wijze aan het verkeer wordt deelgenomen (te voet, per fiets, per motorrijtuig of op welke andere manier dan ook). De verzekering geldt ook voor eventuele passagiers.
- Verhaalsrechtsbijstand is de derde, beperktere vorm van rechtsbijstand. Deze is bedoeld voor het verhalen van schade aan het motorrijtuig na een ongeval en waarbij de schuld bij de tegenpartij ligt. Het verhalen van letselschade valt dus niet altijd onder deze beperkte dekking.

Rechtsbijstand voor particulieren

De rechtsbijstandverzekering voor particulieren, bekend als de gezinspolis, dekt juridische hulp in natura bij een gedekte gebeurtenis. Wel moet het om een redelijk financieel belang gaan. Voorzover deskundigen/specialisten moeten worden ingeschakeld (advocaten, experts, accountants) zijn ook dergelijke externe kosten gedekt, evenals gerechts- en griffiekosten en kostenveroordelingen voor door een tegenpartij gemaakte kosten. Het moet gaan om voorvallen die bij het sluiten van de verzekering redelijkerwijs niet te verwachten waren. Alle gezinsleden gelden als verzekerden, ook in hun hoedanigheid als eigenaar van een motorrijtuig. Uitgesloten zijn (doorgaans): echtscheiding, geschillen die voortvloeien uit betaalde activiteiten en (bij motorrijtuigrechtsbijstand) het niet hebben van een rijbewijs. Arbeidsrechtelijke conflicten zijn wel gedekt als verzekerde werknemer is.

Rechtsbijstand voor bedrijven en beroepen

De bedrijfsrechtsbijstandverzekering biedt een bedrijf of ondernemer bijstand bij juridische problemen, met inbegrip van juridisch advies en vergoeding van advocaten- en proceskosten. De meeste polissen bieden een algemene dekking die kan worden uitgebreid met specifieke aanvullende dekkingsrubrieken. Zo kan een polis op maat worden gemaakt. In de praktijk geldt de dekking voor problemen op het gebied van:

- administratief recht en sociaalverzekeringsrecht (onder andere voor problemen met bouw- en hinderwetvergunningen, bestemmingsplannen en dergelijke, en bijstand in beroepsprocedures);
- arbeidsrecht ambtenarenrecht (voor arbeidsrechtelijke geschillen met werknemers, bijvoorbeeld loon- en ontslagkwesties);
- overeenkomsten-/contractrecht (onder andere voor overeenkomsten die door de ondernemer als koper, opdrachtgever of afnemer van diensten zijn

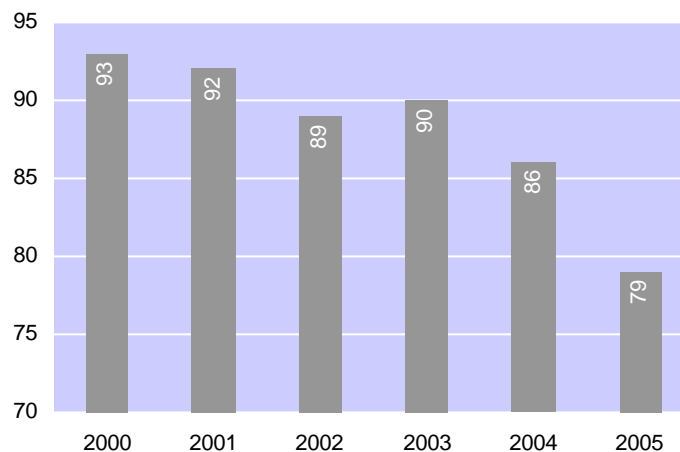
- gesloten; geschillen over verwerving, onderhoud, reparatie of verbouwing van bedrijfspanden bestemd voor eigen gebruik);
- strafrecht en verhaalsrecht (voor juridische hulp bij strafrechtelijke vervolging voor een niet-opzettelijk bega(a)n(e) overtreding of misdrijf, en bijstand om geleden schade op een derde te verhalen);
- burenrrecht en erfdiensbaaaheden (met betrekking tot de bedrijfspanden en de daarbij behorende grond).

Op hiervoor niet genoemde rechtsterreinen kan vaak wel advies bij de verzekeraar worden ingewonnen. De dekking voor rechtsbijstand op het gebied van contract- en overeenkomstenrecht kent over het algemeen beperkingen, vooral voor problemen met afnemers van goederen en diensten. De bijstand geldt alleen voor in de polis omschreven verzekerde activiteiten. Rechtsbijstand met betrekking tot motorrijtuigen en (lucht)vaartuigen is meestal niet standaard in de dekking opgenomen, beperkt verzekerd of aanvullend te verzekeren. Faillissement, fiscaalrechtelijke conflicten, en geschillen over vermogensbeheer en incassovorderingen zijn veelal uitgesloten. De polis kent een wachttijd (meestal drie maanden). Lopende zaken of juridische geschillen die in de lucht hangen, vallen daarmee buiten de dekking. De wachttijd geldt niet voor het verhalen van schade en voor overeenkomsten die zijn gesloten na het aangaan van de verzekering. Als de rechtsbijstandverzekeraar inschakeling van een advocaat noodzakelijk acht, is de verzekerde vrij in zijn keuze van advocaat.

8.2.2 Aanbod

In figuur 8.5 staat het aantal verzekeringsmaatschappijen tussen 2000 en 2005.

Figuur 8.5 Aantal maatschappijen rechtsbijstand



De rechtsbijstandverzekeringsbranche bestaat in Nederland ongeveer 40 jaar. In 2005 waren 79 maatschappijen met een vergunning om in Nederland rechtsbijstandverzekeringen te verkopen. Dat is ongeveer 15% minder dan in 2000. Daling van het aantal aanbieders heeft te maken met concentratie (bedrijven die een kleinere aanbieder opkopen) en sluit aan bij de bredere maatschappelijke trend van schaalvergroting. Veruit de meeste maatschappijen bieden meer dan alleen rechtsbijstandverzekeringen aan; deze maatschappijen worden multibranchespelers genoemd, waaronder grote maatschappijen als Aegon,

Nationale Nederlanden, Univé etc. Er zijn ook kleinere, meer specialistische multibranche spelers, zoals VVAA of ZLM. Multibranche spelers hebben de mogelijkheid tot kruissubsidiëring van verschillende verzekeringsproducten met een verschillend rendement. Ook zijn er enkele monobranche spelers (DAS, ARAG of Anker Rechtsbijstand). SRK Rechtsbijstand is een voorbeeld van een juridisch kantoor dat voor 15 multibranche verzekeraars (zoals ING, Aegon en AMEV) de rechtsbijstandverzekeringen uitvoert. Dergelijke kantoren zijn veelal stichtingen.

8.2.3 Vraag

Tabel 8.5 geeft – per gezins-, motorrijtuig en bedrijfspolissen – de ontwikkeling (periode 2000-2005) weer van respectievelijk het aantal polissen geïndexeerd ten opzichte van het jaar 2000; de claimfrequentie in termen van aantal claims per 100 polissen; en het gemiddelde daarbij geclaimde schadebedrag.

Tabel 8.5 Kerngegevens rechtsbijstand - verzekeringen, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aantal polissen (2000=100):						
Gezins	100	112	130	146	148	185
Motorrijtuigen	100	106	111	110	88	100
Bedrijven	100	109	112	114	131	200
Claimfrequentie (aantal per 100 polissen):						
Gezins	13	13	13	13	14	11
Motorrijtuigen	6	6	6	6	5	5
Bedrijven	27	27	25	26	26	15
Gemiddeld schadebedrag per claim (euro):						
Gezins	822	819	915	934	990	853
Motorrijtuigen	252	188	233	187	289	195
Bedrijven	1.118	1.170	1.106	1.282	1.331	1.251

Bron: Verzekerd van cijfers 2005 (2000) & 2006 (2001-2006)

Tussen 2000 en 2005 neemt zowel het aantal gezins- als bedrijfspolissen aanzienlijk toe en blijft het aantal polissen voor motorrijtuigen op hetzelfde niveau, zoals tabel 8.5 toont.

De claimfrequentie per 100 bedrijfspolissen ligt in 2005 aanzienlijk lager dan in de jaren daarvoor. In minder sterke mate geldt dit ook voor gezinspolissen. De gemiddelde schadebedragen per claim bij zowel gezins- als bedrijfspolissen zijn tussen 2000 en 2004 gestegen. In 2005 is een daling waarneembaar.

In de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand vermelde cijfers van het Centrum voor Verzekeringsstatistiek wijzen uit dat de dekkingsgraad – het aantal gezinspolissen als percentage van het aantal huishoudens – in recente jaren gestaag is toegenomen van 14,3% in 2000 naar 19% in 2004. Uit de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand komen, op basis van enquêtes onder rechtzoekenden in 2003 en 2005 een aantal significante verschillen tussen Wrb-gerechtigden en niet-gerechtigden naar voren, die samenhangen met het gebruik van rechtsbijstand. Eén van die verschillen is dat 24% van de Wrb-gerechtigden een gezinspolis heeft, tegen 37% bij de niet-Wrb-gerechtigden.

Literatuur

Aalders, M.V.C. et al.

De burger en de Awb, ervaringen van repeat players met Awb procedures

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2001

ACB Mediation – bemiddeling voor ondernemingen

Analyse 1998-2004

Verkregen via www.mediation-bedrijfsleven.nl

Datum raadpleging: 14-10-2005

Algemene Bedrijfscommissie

Verslag van de werkzaamheden van de Algemene Bedrijfscommissie over 2003

Verkregen via www.ser.nl/overdeser/default.asp?desc=WOR_commissie

Baarsma, B.

Sociale advocatuur. Over maatschappelijke verantwoord ondernemen en de gefinancierde rechtsbijstand.

Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, *Nederlands Juristenblad* No. 2, 12 januari 2007, p. 81-85

Baarsma, B., F. Felsö

Het proces als domein. Over de effecten van het procesmonopolie van de advocatuur.

Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek, 2005, reeks SEO-rapporten nr. 846.

Bannier, F.A.W., N.A.M.E.C. Fanoy

Beroep: advocaat. In de ban van de balie

Deventer, Kluwer, 2005

Bedrijfscommissie voor de Overheid

Jaarverslagen 2000 t/m 2004

Den Haag, Centrum Arbeidsverhoudingen (CAOP)

Verkregen via <http://www.caop.nl/html/03/default.shtml#bdco>

Datum raadpleging: 14-10-2005

Bedrijfscommissie voor de Welzijnssector

Verslag van de werkzaamheden van de bedrijfscommissie voor de welzijnssector 2000 en 2002 t/m 2004.

Den Haag, Centrum Arbeidsverhoudingen (CAOP)

Bedrijfscommissie voor de Welzijnssector

Algemene informatie

Verkregen via www.caop.nl/producten/abb/bdc_w.shtml

Datum raadpleging: 20-10-2004

Beerten, M., J. Bosch, H. Bröring, M. Herweijer, A. van Montfort, F. Noordam, F. Verbaas

Aspeten van financiële beschikkingverlening

Deventer, 1996

Benson, B.L.

'Arbitration' in: B. Bouckaert and G. de Geest (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, The economics of crime and litigation, Volume V*, pp. 1- 1xx

Cheltenham/ Nothampton, E. Elgar, 2000

Beroepscommissie Wet op de Toegang tot Ziektekostenverzekeringen (WTZ)

Verslag van werkzaamheden 2004

Beroepscommissie WTZ, 2005

Blauw Research

Het imago van de advocaat

Rotterdam, Blauw Research, 2006

Brenninkmeijer, A.F.M., M. van Ewijk, C. van der Werf

De aard en omvang van arbitrage en bindend advies in Nederland

Leiden, Research voor Beleid, 2002

Burt, R.S.

The network structure of social capital

In: R.I. Sutton, M. Staw (eds.), *Research in organizational behavior*

Greenwich CT, JAI Press, 2000

Centraal Bureau voor de Statistiek

Rechtspraak in Nederland 2003 en 2004

CBS, Voorburg, 2004 en 2005

Centraal Bureau voor de Statistiek

StatLine, www.statLine.nl

Geraadpleegd eind 2005

Centrale Raad van Beroep

Jaarverslagen 2002-2004

Utrecht, 2003-2005

Centrum Arbeidsverhoudingen (CAOP)

Activiteitenoverzicht / publicaties

Den Haag, CAOP, 2005-6

Verkregen via www.caop.nl

Centrum voor Verzekeringsstatistiek

Verzekerd van cijfers 2005 <http://www.verzekeraars.org/vvc2005/vvc2005.pdf>

Verzekerd van cijfers 2006 <http://www.verzekeraars.org/vvc2006/vvc2006.pdf>

Den Haag, Verbond van Verzekeraars, 2005-2006

CEPEJ

European judicial systems. Edition 2006 (2004 data)

Council of Europe Publishing, 2006

CEPEJ Studies no. 1

Chapman

Dispute Boards

Bouwrecht, 2000, pp. 198 e.v.

College van Beroep voor het bedrijfsleven

Jaarverslagen 2002, 2003 en 2004

Den Haag, 2003- 2005

College voor Klachten en Beroep (CvKB)

Algemene informatie

Verkregen via www.cvkb.nl

Datum raadpleging: 18-10-2004

Combrink-Kuiters, L., N. Jungmann, M. van Gammeren-Zoetewij

Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand – Kwantitatieve gegevens 2005

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2006

Combrink-Kuiters L., E. Niemeijer, M. Ter Voert

Ruimte voor Mediation

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2003

Reeks Onderzoek en beleid, nr. 210

Commissie Gelijke Behandeling (CGB)

Algemene informatie

Verkregen via www.cgb.nl

Datum raadpleging: 18-10-2004

Commissie Gelijke Behandeling (CGB)

Jaarverslagen 2000 t/m 2004

Verkregen via www.cgb.nl

Datum raadpleging: 14-10-2005

Commissie van Advies Bezwaren Functiewaardering Politie (FUWAPOL)

Gecombineerd Verslag 2003/2004 van de werkzaamheden

Verkregen via http://www.icpolitie.nl/nieuws/adviezen_fuwapol.shtml

Datum raadpleging: 10-05-2005

Companen

Geschilbeslechting in de bouw

Arnhem, Companen, 2002

Consumentenbond

Van recht hebben naar recht krijgen

Afdeling Onderzoek, Nagel, K.

Consumentenbond, 2003

Croes, M.T.

Niet-judiciële activiteiten van de Rechtspraak

Den Haag, Ministerie van Justitie – WODC, 2005

Reeks WODC-cahiers, nr. 2005-20

Dekker, P., C. Maas-de Waal, T. van der Meer

Vertrouwen in de Rechtspraak; theoretische en empirische verkenningen voor een monitor

SCP-werkdocument 102, 2004

Dutch Securities Institute (DSI)

Algemene informatie

Verkregen via www.stichting-dsi.nl

Datum raadpleging: 21-10-2005

Dutch Securities Institute (DSI)

Jaarverslagen 2001-2005

Verkregen via www.stichting-dsi.nl

Datum raadpleging: 21-10-2004

Eggen, A.Th.J., W. van der Heide (red.)

Criminaliteit en rechtshandhaving 2004; Ontwikkelingen en samenhangen

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, CBS/WODC, 2005

Reeks Onderzoek en beleid, nr. 237

Erp, J. van, M. van Ewijk

Werklast bestuurlijke boete, determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2005

Reeks Onderzoek en beleid, nr. 232

Erp, J. van, C.M. Klein Haarhuis

De filterwerking van buitengerechtelijke procedures

Den Haag, Ministerie van Justitie – WODC, 2006

Reeks WODC-cahiers, nr. 2006-6

Eshuis, R.J.J.

Claims bij de rechtbank

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2003

Reeks Onderzoek en beleid, nr. 209

Eshuis, R.J.J.

Sneller procederen: empirisch onderzoek naar de afdoening van civiele bodemprocedures

Rechtstreeks 2/2005.

Eshuis, R.J.J., G. Paulides

Van rechtbank naar kanton : evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2002

Reeks Onderzoek en beleid, nr. 203.

Ettehoven, B.J. van

Alternatieven van en voor de bestuursrechter (observaties vanuit de eerste lijn). In: B.J. van Ettehoven, M.A. Pach, I.C. van der Vlies (red.), *Alternatieven voor de bestuursrechter*

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2001

Europese Commissie

Verslag over de mededinging op het gebied van de professionele dienstverlening

Brussel, COM(2004) 83 definitief, 2004

Europese Commissie

Professionele dienstverlening. Ruimte voor verdere hervormingen

Brussel, COM(2005) 405 definitief, 2005

Eurostat

Handbook on price and volume measures in national accounts

Luxemburg, Europese Commissie, 2001

FENEX

Jaarverslag 2003

Verkregen via www.fenex.nl

Franken, H., J.J. Borking, P.C. Schelven

12 over de SGOA – jubileumuitgave 10 jarig bestaan Stichting

Geschillenoplossing Automatisering

Rijswijk, 2000

Galanter, M.

Why the 'haves' come out ahead: speculations of the limits of legal change

Law and Society Review, jrg. 9, 1974, pp. 95-160

Garantie Instituut Woningbouw (GIW)

Algemene informatie

Verkregen via www.giw.org

Datum raadpleging: 14-10-2004

Garantie Instituut Woningbouw (GIW)

Jaarverslagen

Verkregen via www.giw.org

Datum raadpleging: 18-12-2005

Gier, A.A.J. de, M.L.P. van Houten, I. Tappeneir, e.a.

De ketenbenadering in de Awb

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2001

Graaf, K.J. de

Schikken in het Bestuursrecht, een rechtsvergelijkend onderzoek naar de mogelijkheden en consequenties van schikken in bestuursrechtelijke procedures
Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2004

Groeneveld, J.P., A. Klijn

Nieuwe burgerlijke rechtsvordering; een onderzoek onder sectorvoorzitters en rechtbankmedewerkers naar de werking van de Nieuwe Burgerlijke Rechtsvordering
Amsterdam, NIPO, 2002

Heide, van der, W.

Strafrechtspraak. In: J.G. van Erp (red.), *Kwantitatieve ontwikkelingen rechtspraak 2000-2005*
Den Haag, Ministerie van Justitie – WODC, 2006
Reeks WODC-cahiers, nr. 2006-10

Herweijer, M.

Effecten van bezwaarprocedures
Beleidswetenschap (10), 1996, pp. 476-487

Hoge Raad der Nederlanden

Jaarverslag 2001 / 2002
Den Haag, 2003

Hoge Raad der Nederlanden

Verslag 2003 en 2004 in woord, cijfer en beeld
Den Haag, 2005

Horne, J.C.M. van

In het voorportaal van de rechter: een onderzoek naar de bemiddelende en adviserende rol van bedrijfscommissies bij geschillen tussen ondernemer en ondernemingsraad
Den Haag, SDU, 1997

Huls, N., Z.D. Laclé

Meer macht voor de consument
Position paper voor de Commissie Van Wijmen
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2006

Huurcommissie

Jaarverslagen 2000 t/m 2004
Verkregen via <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=8059#05>
Den Haag, VROM, 2005
Datum raadpleging: 18-12-2005

Huurcommissie

Algemene informatie huurcommissie
Verkregen via www.vrom.nl
Den Haag, VROM, 2004
Datum raadpleging: 20-10-2004

Huurcommissie

Jaarverslag over 2005
Verkregen via <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=8059#05>
Den Haag, VROM, 2006
Datum raadpleging: 6-7-2006

Intomart Gfk

Justitie Issue Monitor – meting 53 (maart/april 2005) en 55 (juni/juli 2005)
Den Haag, Ministerie van Justitie en Hilversum, Intomart, 2005

Jacobs, M.J.G., M.Y. Bruinsma, J. van Haaf

De kwaliteit van de rechtsbijstand voor vreemdelingen in vreemdelingenbewaring in Nederland

Tilburg, IVA Beleidsonderzoek en advies, 2006

Jong, P.O. de

Beroep op tijd – Een onderzoek naar het tijdsbeslag van beroepsprocedures in eerste aanleg in het bestuursrecht

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004 (proefschrift)

Jungmann, N., L. Combrink-Kuiters, m.m.v. M. van Gammeren-Zoetewij

Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2005

Kamerstukken II

Naar een veiliger samenleving, vergaderjaar 2002/2003, 28 684, nr. 1

Den Haag, 2002-2003

Kamerstukken II

Brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken d.d. 27 oktober 2003, *Kabinetsstandpunt inzake WRR rapport 'De Toekomst van de Nationale Rechtsstaat'*

Vergaderjaar 2003-2004, 29 279 nr. 1

Kamerstukken II

Brief van de Minister van Justitie aan de TK van 21 april 2004 (Bruikbare Rechtsorde)

Vergaderjaar 2003-2004, 29 279 nr. 9

Kamerstukken II

Nota Slagvaardiger Rechtspleging

Vergaderjaar 2003-2004, 29 279 nr. 10

Kamerstukken II

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.

Vergaderjaar 1999-2000, 26 800 hoofdstuk IV, nr. 1 & 2

Vergaderjaar 2000-2001, 27 400 hoofdstuk IV, nr. 1 & 2

Vergaderjaar 2001-2002, 28 000 hoofdstuk IV, nr. 1 & 2

Vergaderjaar 2002-2003, 28 600 hoofdstuk IV, nr. 1 & 2

Vergaderjaar 2003-2004, 29 200 hoofdstuk IV, nr. 1 & 2

Vergaderjaar 2004-2005, 29 800 hoofdstuk IV, nr. 1 & 2

Kamerstukken II

Mediation en het rechtsbestel

Vergaderjaar 2003-2004, 29 528, nr. 1

Klijn, A., J. van der Schaaf, G. Paulides

De rechtsbijstand herzien

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 1998

Reeks Onderzoek en beleid, nr. 175

Leertouwer, E.C., F.P. van Tulder, B.J. Diephuis, M. Folkeringa, R.J.J. Eshuis

Prognosemodellen Justitiële ketens: Civiel en Bestuur

Den Haag: WODC en Raad voor de rechtspraak, 2005

Legal Vision B.V.

Evaluatie geschilbeslechting consumentenzaken

Rotterdam, Legal Vision, 2002

Meer, T. van der,

Vertrouwen in de rechtspraak: empirische bevindingen
Rechtstreeks 1/2004

Meulen, B.M.J. van der, M.E.G. Litjes, A.A. Freriks

Prorogatie in de Awb. Invoeringsevaluatie rechtstreeks beroep
Wageningen Universiteit, Recht en bestuur, Universiteit Utrecht, 2005

Ministerie van Justitie

Meer wegen naar het recht
Beleidsbrief ADR 2000-2002, november 1999

Ministerie van Justitie

De Vreemdelingenwet 2000. Toelating en opvang van vreemdelingen in Nederland (brochure)
Verkregen via http://www.justitie.nl/Images/vreemdelingenwet2000_tcm74-30354.pdf

Ministerie van Justitie

Keuzen voor de bestuursrechtspraak; discussienota over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie
Den Haag, 2001

Ministerie van Justitie

Onderzoek naar juridische loketten
Verkregen via
http://www.justitie.nl/organisatie/Begroting/Begroting_2006/onderzoekloketten.asp
Datum raadpleging: 06-07-2004

Ministerie van Justitie

Jaarplan Directie Strategie Rechtspleging (DSR), 2004
Den Haag, Ministerie van Justitie, 2003

Ministerie van Justitie/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Criminaliteitsbeheersing; investeren in een zichtbare overheid
Den Haag, 2001

Moolenaar, D.E.G.

Uitgaven aan criminaliteit. In: Eggen, A.Th.J. (red.), Heide, W. van der (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2004 : ontwikkelingen en samenhangen*
Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, CBS/WODC, 2005
Reeks Onderzoek en beleid, nr. 237

Nationale Ombudsman

Jaarverslag 2003 & jaarverslag 2004 – samenvatting
Verkregen via <http://www.ombudsman.nl/ombudsman/jaarverslag/index.asp>
Datum raadpleging: 21-10-2005

Nederlands Arbitrage Instituut (NAI)

Algemene informatie
Verkregen via www.nai-nl.org
Datum raadpleging: 14-10-2005

Nederlands Mediation Instituut (NMI)

Algemene informatie
Verkregen via www.nmi-mediation.nl
Datum raadpleging 14-10-2005

Nederlands Mediation Instituut (NMI)

Cijfers en trends

Verkregen via <http://www.nmi-mediation.nl>

Datum raadpleging 15-10-2005

Nederlandse Orde van Advocaten

Jaarverslag 2004

Verkregen via

<http://www.advocatenorde.nl/algemeen/organisatie/publicaties.asp#>

Jaarverslag

NovA, 2005

Nederlandse Orde van Advocaten

Jaarverslag 2005

Den Haag, Nederlandse Orde van Advocaten, 2006

Nederlands Instituut Conflictmanagement Overheid en Arbeid (NICOA)

Algemene informatie

Verkregen via www.nicoa.nl

Datum raadpleging: 20-10-2004

Niemeijer, E., M. Pel

Court-based Mediation in the Netherlands: Research, Evaluation and Future Expectations

Penn State Law Review, 110 nr. 2, 2005

NIPO

Eurobarometer – metingen 1997-2005

Hilversum, 1997-2005

Notten, J.H.W.

De Algemene Wet Bestuursrecht en het maken van bezwaar

Den Haag, SDU, 1998

Ondersteunen bij individuele en collectieve geschilbeslechting

Algemene informatie

Verkregen via www.caop.nl/producten/abb.shtml

Datum raadpleging: 20-10-2004

Pirinu, M.

Terugblik op het tuchtrecht in 2005

Advocatenblad, 2006, nr. 11, p. 520-523

Prisma

Een ogenblik geduld, alstublieft

Amersfoort, 2004

Prisma

Evaluatie Bestuurlijke Onderbrenging Kanton

Amersfoort, 2005

Prisma

Iets duidelijker a.u.b., Klantwaarderingsonderzoek onder gerechten in de periode 2003-2005

Amersfoort, 2006

Raad van Arbitrage voor de Bouw (RvA)

Jaarverslagen 2001, 2003, 2004

Verkregen via www.raadvanarbitrage.nl

Datum raadpleging: 14-10-2005

Raad van State

Jaarverslagen 1999- 2005
Den Haag, 2000-2006

Raad voor de Journalistiek (RvdJ)

Algemene informatie
Verkregen via <http://www.rvdj.nl>
Datum raadpleging: 06-07-2006

Raad voor de Rechtsbijstand

Jaarverslag 2003
Arnhem, RvR, 2004
Verkregen via <http://www.rvdr.org>
Datum raadpleging: 07-03-2007

Raad voor de Rechtsbijstand

Hoofdpijnen van de gewijzigde Wet op de rechtsbijstand
Den Haag, Raden voor Rechtsbijstand, speciale uitgave, maart 2006.

Raad voor de Rechtspraak

Factsheet Personeel bij de rechtspraak 1995-2004
Verkregen via <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/381953B2-CF09-409F-B2B4-32222084D3E4/0/factsheetpersoneel12005.pdf>
Datum raadpleging: 07-03-2007

Raad voor de Rechtspraak

Factsheet Personeel bij de rechtspraak 2004
Verkregen via <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/562C0E2D-A191-4FB7-A670-96CFD4D88E79/0/factsheetpersoneel22005.pdf>
Datum raadpleging: 07-03-2007

Raad voor de Rechtspraak

Factsheet Productie per arbeidsjaar 1995-2004
Verkregen via <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/C3110C27-6891-4EED-862B-C0D2E5AF8929/0/factsheetproductiviteit2005.pdf>
Datum raadpleging: 07-03-2007

Raad voor de Rechtspraak

Jaarverslag van de rechtspraak, editie 2002, 2003, 2004 en 2005.
Raad voor de rechtspraak, Den Haag, 2003 – 2006

Regering.nl

‘Landelijke voorzieningen voor mediation’ (persbericht, april 2004)
Verkregen via
http://www.regering.nl/actueel/nieuwsarchief/2004/04April/20/0-42-1_42-29123.jsp
Datum raadpleging: 07-03-2007

Reitsma, J., M. Tumewu, M. ter Voert

Mediation Monitor 2007, tussenrapportage
Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 2007
Reeks WODC-cahiers, nr. 2007-6

Rozemond, J.

De Raad van Deskundigen bij grote infrastructurele werken
Tijdschrift voor Arbitrage, 2000, nr. 104, pp. 141-145

Sanders, K.H.

De heroverweging getoetst, een onderzoek naar het functioneren van bezwaarprocedures, Deventer, Kluwer, 1999 (dissertatie)

SER

SER voltooit hergroepering Bedrijfscommissies- persbericht d.d. 21 nov. 2000

Verkregen via

http://www.ser.nl/persberichten/default.asp?desc=pers_20001121_2

Datum raadpleging: 05-07-2006

SGBO

Gemeenten en de invoering van de Awb, tweede meting, 's-Gravenhage 1997

Sprengers, L.C.J.

Geschilbeslechting buiten de overheidsrechter als centraal thema (revisited en updated). *Ars Aequi*, 'Buiten de rechter om', jrg 51, nr 7/8, 2002, 483-495

Stephen, F. H., J. H. Love

Regulation of Legal Profession

In: B. Bouckaert & G. de Geest (red). *Encyclopedia of Law and Economics*

Aldershot, Edward Elgar, 2000, p. 987-1017

Stichting Arbitrage Instituut Bouwkunst (AIBk)

Algemene informatie

Verkregen via www.arbitrageinstituutbouwkunst.org/secretariaat/index.html

Datum raadpleging: 21-10-2004

Stichting Geschillenoplossing Automatisering (SGOA)

Algemene informatie

Verkregen via www.sgoa.org/werking/arbitrage/index.htm

Datum raadpleging: 21-10-2004

Stichting Geschillencommissies Onderwijs en Commissies (SGO)

Algemene informatie

Verkregen via <http://www.sgoweb.nl/commissies.asp>

Datum raadpleging: 14-10-2005

Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC)

Jaarverslagen 2003, 2004 & 2005

Verkregen via <http://www.sgc.nl/index.asp?cat=8>

Datum raadpleging: 21-10-2005; 3-7-2006

Stichting Internet Domein Registratie Nederland (SIDN)

Jaarverslagen 2001-2003

Arnhem, SIDN, 2004

Verkregen via <http://www.sidn.nl/ace.php/c,727,244,,Rapporten.html>

Stichting Klachteninstituut Verzekeringen (SKV)

Jaarverslagen 1999- 2005

Verkregen via <http://www.klachteninstituut.nl/?pagina=635>

Datum raadpleging: 21-10-2005

Stichting Reclame Code

Jaarverslagen 1997-2004

Verkregen via <http://www.reclamecode.nl/index2.html>

Datum raadpleging: 6-07-2006

Stichting Transport And Maritime Arbitration Rotterdam – Amsterdam (TAMARA)

Informatie over Stichting TAMARA – online verkregen via

Verkregen via www.tamara-arbitration.nl

Datum raadpleging: 15-11-2004

Timmer, J., E. Niemeijer

Burger, overheid en Nationale ombudsman : evaluatie van het instituut

Nationale ombudsman

Den Haag, SDU, 1994

Torre, A. van der (m.m.v. E. Pomme)

Advocaat met korting. Over de prijsgevoeligheid van de rechtsbijstand.

November, SCP-werkdocument 118

Den Haag: Sociaal en Cultureel Plan-bureau, 2005

Velthoven, B.J.C. van

Civiele en administratieve rechtspleging in Nederland 1951-2000, deel 1 en 2

Universiteit Leiden, Department of economics, research memorandum, 2002

Velthoven, B.C.J. van, M. ter Voert

Geschilbeslechtingdelta natuurlijke personen in civiel- en bestuursrecht

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2004

Reeks Onderzoek en beleid, nr. 219

Verberk, S., M. de Gier, C. Romijn

De evaluatie van het experiment Mediation bij de huurcommissie

Den Haag, B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv.

2004

Verbond van verzekeraars

Verzekerd van cijfers, 2005.

Verkregen via <http://www.verzekeraars.nl/vvc2005/hfd01.pdf>

Datum raadpleging: 07-03-2007

Voert, M. ter, M. van Ewijk

Tendrapportage gerechtsdeurwaarders

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2006

Reeks Onderzoek en beleid, nr. 247

Voert, M. ter, S. Peters

Tendrapportage advocatuur

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007

Reeks Onderzoek en beleid, (te verschijnen)

Vogels, R. J. M.

De kwaliteit van de advocatuur

Zoetermeer, EIM, 2006

Vogels, R. J. M., J. E. Baukema, J. J. J. Donkers, C. Melchior

De balie in beeld: 50 jaar Nederlandse Orde van Advocaten

Zoetermeer, EIM, 2002

Winter, H.B.

De Algemene Wet Bestuursrecht, een praktische handleiding

Kluwer, 2003

Winter, H.B., P.O. de Jong

Evaluatie wet kosten bestuurlijke voorprocedures: eindrapport

Groningen, Pro Facto, 2004 (i.o.v. WODC / Ministerie van Justitie)

Lijst met afkortingen

ABW	Algemene Bijstand Wet
ACB Mediation	Alliantie Conflict-management Bedrijfsleven
ARAG	Algemeen Rechtsbijstand verzekeringsmaatschappij
AROB	Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen
Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
AWGB	Algemene Wet Gelijke Behandeling
BFT	Bureau Financieel Toezicht
BOPZ	Bijzondere Opnemingen Psychiatrische Ziekenhuizen
CBp	College van Beroep van het Bedrijfsleven
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CGB	Commissie Gelijke Behandeling
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DAS	(La) Défense Automobile Gt Sportive
DSI	Dutch Securities Institute
EVS	European Values Studies
GCA	Geschillen Commissie Advocaten
GDW	Gerechtsdeurwaarders
GIW	Garantie Instituut Woningbouw
HJL	Het Juridische Loket
HSL	Hoge Snelheidslijn
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KBvG	Koninklijke Beroeps van Gerechtsdeurwaarders
KVCG	Koninklijke Vereniging het Comité van Graanhandelaren
KVG	Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders
LPL	Lagere Publiekrechtelijke Lichamen
MDW	Marktwerking Deregulering Wetgevingskwaliteitsbeleid
MKZ	Mond en Klauwzeer
NAI	Nederlandse Arbitrage Instituut
NCW	Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
NKO	Nationaal Kiezersonderzoek
NMI	Nederlands Mediation Instituut
NOFOTA	Netherlands Oils Fats and Oilseeds Trade Association
NOVA	Nederlandse Orde van Advocaten
OR	Ondernemingsraad
OTS	Onder Toezichtstelling
PBO	Publiekrechtelijke Beroepsorganisatie
RCC	Reclame Code Commissie
RvA	Raad voor Arbitrage voor de bouw
RvdJ	Raad voor de Journalistiek
SGC	Stichting Geschillencommissie Consumentenzaken
SIDN	Stichting Internet Domein registratie Nederland
SKV	Stichting Klachteninstituut Verzekeringen
SRK-rechtsbijstand	Stichting Schaderegelingskantoor

SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoerings instituut Werknemers Verzekeringen
VIValt	Verklaring Inkomen en Vermogen alternatief
VNO	Verbond van Nederlandse Ondernemingen-
VROM	Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VVAA	Vereniging van Artsen Automobilisten
Wabo	Wetsvoorstelling algemene bepaling omgevingsrecht
WAHV	Wet Administratieve Handhaving Verkeersvoorschriften
WBR	Wetboek van Burgelijke Rechtsvordering
WOR	Wet op de Ondernemingsraden
WOZ	Waardering Onroerende Zaken
Wrb	Wet op de rechtsbijstand
WSNP	Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZLM	Zeeuwse Landbouw Maatschappij

Bijlage I

Begeleidingscommissie

Dhr. drs. F.W.M. Huls, Centraal Bureau voor de Statistiek

Dhr. dr. A. Klijn, Raad voor de Rechtspraak

Mw. mr. J.R. Mantz, Directie Rechtsbestel, Ministerie van Justitie

Dhr. dr. F. van Tulder, Raad voor de Rechtspraak

Bijlage II

Voornaamste geraadpleegde bronnen

Deze rapportage geeft een overzicht van de ontwikkelingen in het functioneren van de buitengerechtelijke geschilbeslechtingsprocedures en de rechtspraak. Daartoe hebben we bestaande informatie bijeen gebracht over de vraag naar gerechtelijke en buitengerechtelijke vormen van geschilbeslechting, het aanbod ervan, de prestaties van de gerechtelijke en buitengerechtelijke voorzieningen voor geschiloplossing en de waardering voor de geschilbeslechting. Hiermee kan meer inzicht worden geleverd in de trends en ontwikkelingen in het stelsel van geschilbeslechting. De voornaamste bronnen die gebruikt zijn worden hieronder per hoofdstuk opgesomd.

In *hoofdstuk 2 – Buitengerechtelijke geschilprocedures* – is kennis bijeengebracht over een groot aantal buitengerechtelijke procedures. Daarbij hebben we gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- (Online) jaarverslagen en andere internetbronnen voor gegevens over de gevonden procedures;
- Studies naar de bezwaarschriftprocedure in het bestuursrecht (onder andere Sanders 1999; Beerten e.a., 1996; Van Erp en Van Ewijk, 2005);
- De ‘geschilbeslechtingsdelta’ natuurlijke personen (Van Velthoven en ter Voert, 2004) en experimenten met doorverwijzing naar mediation (Combrink-Kuiters, Niemeijer en Ter Voert, 2003);
- Een overzichtsstudie van buitengerechtelijke geschilprocedures en hun filterwerking op het aantal rechtszaken (Van Erp en Klein Haarhuis, 2006).

Voor de hoofdstukken – *3 Civiele rechtspraak en 4 Bestuursrechtspraak* – zijn de volgende twee bronnen geraadpleegd te weten de gegevens van de Raad voor de rechtspraak en de StatLine gegevens van het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS). Zie voor een verantwoording van de keuzes die we hierbij gemaakt hebben Bijlage IV.

In *Hoofdstuk 5 – Waardering van de rechtspraak* – presenteren we gegevens uit diverse onderzoeken onder de Nederlandse bevolking, die zijn samengebracht in het SCP-rapport “Vertrouwen in de Rechtspraak, Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor” (Dekker e.a., 2004). Dit wordt aangevuld met informatie uit de Justitie Issue Monitor.

In het hoofdstuk wordt verwezen naar de Eurobarometer, de Justitie Issue Monitor (JIM), het PRISMA 2004 onderzoek en Dekker, Maas de Waal & Van der Meer, 2004.

Hoofdstuk 6 – Personeel en uitgaven rechtspraak – is als volgt samengesteld.

- Voor gegevens over personeel: Jaarverslagen van de Raad voor de rechtspraak en het CBS (voor gegevens over het personeel);
- Voor gegevens over de uitgaven en ontvangsten: De begroting/slotwet van het Ministerie van Justitie, jaarverslagen van de Hoge Raad, Jaarverslagen van de Raad voor de rechtspraak en werklastmetingen 1994-1998; Voor een

verantwoording van de hierbij gevolgde werkwijze verwijzen we hier naar bijlage V

- Daarnaast is informatie, met name op het gebied van strafrecht, uit de publicatie *Criminaliteit en Rechtshandhaving afkomstig* (Eggen en Van der Heide, 2005).

De gegevens in *hoofdstuk 7 – Rechtsbijstand door juridische beroepsbeoefenaren* – zijn gebaseerd op de Trendrapportages gerechtsdeurwaarders en advocatuur (ter Voert & van Ewijk, 2006; ter Voert & Peters, 2007).

Hoofdstuk 8 – Kosten en financiering van de rechtsbijstand – ten slotte, hebben we gemaakt op basis van gegevens van de Rijksoverheid (Justitiebegroting), van de Raden voor de Rechtsbijstand (de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand; voor het onderdeel over gesubsidieerde rechtsbijstand) en van het Verbond van Verzekeraars (de rapportage Verzekerd van cijfers 2005 (2000) en 2006 (2001-2006); voor met name het onderdeel over de rechtsbijstandverzekeringen).

Bijlage III

Achtergrondtabellen

Tabellen bij hoofdstuk 2: Buitengerechtelijke geschilprocedures

Tabel 2.A geeft een overzicht van procedures binnen de zes categorieën. Hiervoor zijn de procedures ingedeeld op hoofdactiviteit.¹

Tabel 2.A Totaaloverzicht van landelijke buitengerechtelijke geschilprocedures, 2000-2004*

Procedure	Beschrijving	Jaarlijks aantal zaken (gem. 2000-2004)
Arbitrage		IN
Raad van Arbitrage voor de Bouw (RvA)	Arbitrage in geschillen tussen bouwers en cliënten (zakelijk of particulier). Het GIW heeft ook een mediationfaciliteit.	1.139
Garantie Instituut Woningbouw (GIW)	Bemiddeling en arbitrage bij geschillen tussen koper van nieuwbouwhuis en verkoper (bouwer). Dit gebeurt op basis van door GIW verstrekte garantienormen.	910
Nederlands Arbitrage Instituut (NAI)	Stichting ter bevordering van de beslechting van geschillen door het bieden van een arbitraal proces, richtlijnen en algemene voorlichting.	158
Arbitrage Instituut voor de Bouwkunst (AiB)	Arbitrage en bindend advies bij geschillen die zijn gerezen tussen opdrachtgevers en (interieur-)architecten.	69
Scheidsgerecht voor de Grafische Industrie (SGI)	Arbitrage bij geschillen over leveringsvoorwaarden binnen de grafische industrie.	37
FENEX	Arbitrage voor expediteurs en logistieke dienstverleners (branche-organisatie).	29
KIVI Niria	Arbitrage bij geschillen tussen ingenieurs (aangesloten bij beroepsvereniging) en hun opdrachtgevers.	22
NOFOTA	Arbitrage bij geschillen ontstaan naar aanleiding van handel in olie, zaden en aanverwante producten.	12
St. Geschillenoplossing Organisatie en Automatisering	Arbitrage, mediation, en bindend advies bij geschillen in de ICT branche.	Enkele tientallen
TAMARA	Arbitrage bij geschillen op het terrein van scheepvaart, transport en internationale handel.	10

¹ Deze onderverdeling is echter niet één op één. Een aanzienlijk aantal procedures bieden meerdere typen van geschilbeslechting aan. Zo bieden Raden van Deskundigen doorgaans naast mediation ook arbitrage en advies aan; het GIW biedt naast arbitrage tevens de mogelijkheid tot mediation.

Vervolg tabel 2.A

Procedure	Beschrijving	Jaarlijks aantal zaken (gem. 2000-2004)
Mediation		IN
Nederlands Mediation Instituut (NMI)	Geen procedure, maar koepelorgaan ter stimulering van mediation en ter kwaliteitsbewaking. Registreert cijfers over de door erkende mediators verrichte mediations.	2.810
ACB Mediation voor het Bedrijfsleven	Mediation, 'conflictmanagement', niet-bindend advies, onderhandelingsbegeleiding (deal mediation). Gespecialiseerd in het selecteren van gekwalificeerde mediators.	29
Raad van Deskundigen bij grote infrastructurele werken	Voorkóming en oplossing (advies, bindend advies) van problemen bij grote infrastructurele werken. Elk (deel)contract heeft zijn eigen Raad van Deskundigen (bijv. 7 Raden bij de Betuwespoorlijn; plm. 6 bij de HSL).	N.a. (decentraal)
(Bindend) advies		IN
SGC – 30 geschillencies inz. velerlei consumentenzaken	Bindend advies	11.830
Bedrijfscommissies private sector	Advies / bindend advies bij geschillen tussen OR/ werkgever in de private sector	50 à 60
Bedrijfscommissie Overheid	Advies / bindend advies bij geschillen tussen OR/ werkgever in publieke sector.	20
Bedrijfscommissie Welzijn	Filterwerking is een expliciet doel van deze procedures. (Bindend) advies bij geschillen tussen OR / werkgever	9
Dutch Securities Institute (DSI)	Klachten, geschillenbeslechting, tuchtrecht en beroep naar aanleiding van handelen of nalaten van een deelnemende instelling in het kader van effectendienstverlening.	504
Beroepscommissie Wet Toegang Ziektekostenverzekeringen	Bindend advies in geschillen tussen verzekeraars enerzijds en zij die tegen ziektekosten zijn verzekerd op basis van een standaardpolis of een standaardpakketpolis anderzijds	160
Huurcommissie	Uitspraak bij geschillen tussen huurder en verhuurder	65.012
Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC)	Arbitrage, bemiddeling en advies bij geschillen in het georganiseerd overleg tussen werkgevers en werknemers in de publieke sector.	5 à 10
FUWAPOL, functiewaardering politieambtenaren	Oorsprong in het Besluit Bezoldiging Politie (BBP). Mogelijkheid voor politieambtenaren om tegen de waardering van de organieke functie in bezwaar te komen	Enkele

Vervolg tabel 2.A

Procedure	Beschrijving	Jaarlijks aantal zaken (gem. 2000-2004)
Klachtprocedures		
Nationale Ombudsman	Behandeling van klachten van burgers tegen bestuursorganen (de overheid), nadat eerst bij het betreffende orgaan zelf is geklaagd.	9.817
Stichting Klachteninstituut Verzekeringen (SKV)	Behandeling van klachten en geschillen van consumenten inzake verzekeringsovereenkomsten.	5.063
Stichting Geschillencommissies Onderwijs en Commissies (SGO)	Commissies voor zowel arbeidsrechtelijke kwesties (personeelsklachten) als voor klachten van ouders, kinderen over bijv. onderwijskundige zaken, geweld, vormen van discriminatie, seksuele intimidatie enz..	341 (alléén 2004)
Bezwaarprocedures		
Bezwaarschriftprocedures in het bestuursrecht	Heroverweging van besluiten van bestuursorganen na bezwaar van burgers of bedrijven. De procedure is verplicht, wil men vervolgens bij de rechter terecht kunnen.	> 400.000
Procedures ter toetsing aan wet- en regelgeving of statuten		
IN		
Reclame Code Commissie en het College van Beroep	Klachtafhandeling met betrekking tot verenigbaarheid met de Nederlandse Reclame Code.	2.523
Commissie Gelijke Behandeling (CGB)	Toetsing van klachten/ incidenten aan gelijke behandelingen (anti-discriminatie) wetgeving.	333
Raad voor de Journalistiek	Beoordeelt of met de gewraakte journalistieke gedraging de grenzen zijn overschreden van hetgeen, gelet op de eisen van journalistieke verantwoordelijkheid, maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht.	72
Stichting Internet Domeinregistratie (SIDN) en het College van Beroep (CvB)		

* Waar mogelijk zijn de gemiddelde aantallen over de periode 2000-2004 weergegeven. Indien sprake is van een afwijkende periode staat dit steeds in de tabel bij het betreffende aantal vermeld.

Bron: Van Erp en Klein Haarhuis (2006)

Tabel 2.B Overzicht van de 32 Geschillencommissies Consumentenzaken (SGC)

Advocatuur	Post
Bankzaken	Recreatie
Bouw-en afbouwmaterialen	Reizen
Centrale Antenne-inrichtingen	Relatiebemiddeling
Doe-het-zelfbedrijven	Schilders-Glaszet- en Stukadoorb企业
Elektro	Taxivervoer
Energie en Water	Telecommunicatie
Glas Porselein en Aardewerk	Textiel en Schoenen
Groen	Textielreiniging
Hypothecaire financieringen	Thuiswinkel
Installerende Bedrijven	Uitvaartwezen
Kinderopvang (sinds 2005)	Verhuizen
Klussen- en Vloerenbedrijven	Voertuigen
Openbaar Vervoer	Waterrecreatie
Optiek	Wonen
Parket	Ziekenhuizen

Bron: SGC (2005; www.sgc.nl)

Tabellen bij hoofdstuk 3: Civiele rechtspraak

Tabel 3.A In- en uitstroom rechtbank, sector kanton, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Instroom: dagvaardingen	276.701	310.370	300.554	372.978	446.653	454.879
Instroom: verzoekschriften	148.003	160.107	191.358	211.024	217.948	224.821
Uitstroom: dagvaardingen	274.180	303.456	303.087	368.013	442.776	458.697
Uitstroom: verzoekschriften	131.656	142.406	189.131	209.679	215.036	223.986

Tabel 3.B In- en uitstroom rechtbank, sector civiel, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Instroom: dagvaardingen	45.282	47.095	44.106	46.538	50.538	49.111
Instroom: verzoekschriften	134.285	137.684	134.529	140.893	150.218	154.606
Uitstroom: dagvaardingen	50.617	48.143	48.985	50.024	53.840	52.039
Uitstroom: verzoekschriften*	123.000	135.000	136.000	138.000	148.000	153.000

* alleen afgeronde cijfers beschikbaar

Aantekeningen bij tabel 3.A en 3.B:

- De uitstroomcijfers zijn inclusief royementen.
- In de door de Raad voor de rechtspraak gehanteerde systematiek kennen de uitstroomcijfers voor de dagvaardingen enkele dubbelstellingen, omdat sommige zaken meerdere eindproducten kennen. Het was in het kader van deze rapportage nog niet mogelijk om deze dubbelstellingen te corrigeren. Vanuit het perspectief van afgehandelde ingestroomde zaken geeft deze figuur daarom mogelijk een licht vertekend beeld. Het gaat niet om grote aantallen zaken.
- De uitstroomreeks dagvaardingen rechtbank civiel is inclusief de uitstroom van kort gedingen. In tegenstelling tot de uitstroomgegevens op overige categorieën zaken, genereert PCSII bij de uitstroom van kort gedingen alleen het aantal vonnissen (de "CBS-methode"). Om deze inconsistentie te corrigeren, is hier de instroom kort gedingen als proxy voor de uitstroom gehanteerd.
- Bij de gegevens over dagvaardingen zijn de dagvaardingen handel en kort gedingen opgeteld. Dagvaardingen familierecht (een klein aantal) zijn hier niet meegenomen.
- Vanwege overgang in meetmethode van faillissementszaken, zijn de gegevens over 2000 wat betreft de verzoekschriften bij de sector civiel niet geheel betrouwbaar.
- Presidentsrekestes en akten en verklaringen zijn niet in deze gegevens opgenomen.
- De cijfers over de sector civiel zijn inclusief kantonappels. Na de introductie van de sector kanton bij de rechtbank in 2002, is het gerechtshof de beroepsinstantie voor kantonzaken. In de jaren 1999 en 2000 vallen onder de instroom in de sector civiel zo'n 2000 kantonappels, in 2004 en 2005 neemt dit af tot respectievelijk 5 en 2.

Tabel 3.C In- en uitstroom civiele zaken, Gerechtshoven, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Instroom: dagvaardingen	4.943	5.281	6.494	7.373	7.577	7.743
Instroom: verzoekschriften	3.777	4.057	3.961	4.566	5.418	6.625
Uitstroom: dagvaardingen	4.423	4.966	5.081	6.616	7.261	7.245
Uitstroom: verzoekschriften	3.208	3.671	4.069	4.479	5.024	5.024

Tabel 3.D In- en uitstroom civiele zaken, Hoge Raad, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Instroom: dagvaardingen	932	989	939	859	801	763
Instroom: verzoekschriften	359	278	213	246	265	306
Uitstroom: dagvaardingen	303	379	398	413	379	308
Uitstroom: verzoekschriften	226	162	118	126	131	144

Tabellen bij hoofdstuk 4: Bestuursrechtspraak

Tabel 4.A Instroom bestuurszaken* in eerste instantie, 1999-2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Kantonrechter (Mulderzaken**)				113.900	125.270	149.180	152.310
Rechtbank (Vreemdelingenzaken)				97.880	68.900	58.810	58.690
Rechtbank (bodempzaken en vrl. voorzieningen***)	37.595	37.474	38.735	42.728	45.436	48.925	50.917
Belastingzaken Gerechtshof (1999-2005) en rechtbank (2005)	15.156	14.369	17.646	23.882	14.673	15.800	25.900
Raad van State (beroepen krachtens speciale wetten)	3.834	3.612	3.501	3.073	2.831	2.960	2.824
Centrale Raad van Beroep (zaken m.b.t. oorlogspensioenen)	677	581	597	551	621	483	

* Instroom College van Beroep voor het bedrijfsleven is in de figuur buiten beschouwing gelaten, omdat deze zaken vooralsnog niet zijn uit te splitsen naar eerste en tweede instantie.

** Inclusief "adres onbekend"

*** Exclusief vreemdelingenzaken en kantonzaken.

Aantekeningen bij tabel 4.A:

- De cijfers van 2000 zijn geconstrueerd op basis van gegevens van het CBS en van de Raad voor de rechtspraak (zie Leertouwer et al (2005) pag. 198 t/m 193).
- De aantallen Mulderzaken en vreemdelingenzaken zijn tot 2001 niet in vergelijkbare vorm beschikbaar.

Tabel 4.B Raad van State: uitstroom naar soort zaak, 1999-2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Beroepen krachtens speciale wetten, behandeling in eerste en enige instantie	2.882	2.816	3.157	2.616	2.044	2.016	1.927
Verzoeken om voorlopige voorziening/schorsing in zaken in eerste en enige instantie	1.449	1.620	1.467	1.135	1.025	992	954
Hoger-beroepszaken krachtens de Algemene wet bestuursrecht (excl. vreemdelingenzaken)	1.951	1.729	1.885	2.603	2.234	2.205	2.323
Verzoeken om schorsing en/of voorlopige voorziening in hoger-beroepszaken (excl. vreemdelingenzaken)	201	173	287	272	296	312	323
Hoger-beroepszaken krachtens de Vreemdelingenwet			432	1.587	3.260	5.038	5.423
Verzoeken om voorlopige voorziening/schorsing in hoger-beroepszaken krachtens de Vreemdelingenwet			88	249	579	452	402

Tabel 4.C Instroom van zaken bij de CRvB naar regelgeving, 2004

Ambtenarenzaken							900
Sociale Verzekeringswetten							5.100
Bijstandszaken							900
Pensioenzaken in 1e en enige aanleg							500
Overig							100

Tabel 4.D Hoge Raad, belastingkamer – in- en uitstroom cassatieberoep inzake belastingen, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Instroom	973	1.105	1.063	1.440	1.086	1.420
Uitstroom*	826	752	737	1005	1045	1053

Tabellen bij hoofdstuk 5: Waardering van de rechtspraak

Tabel 5.A Vertrouwen in de rechter in Nederland, 1998-2003 (in %)

	NKO 1998	NKO 2002	NKO-panel 2003
Heel veel vertrouwen	11%	15%	15%
Tamelijk veel vertrouwen	60%	55%	56%
Niet zo veel vertrouwen	24%	25%	25%
Helemaal geen vertrouwen	5%	5%	4%

Tabel 5.B Vertrouwen in het rechtssysteem in Nederland, 1981-1999 (in %)

	EVS 1981	EVS 1990	EVS 1999
Heel veel vertrouwen	12%	10 %	5%
Tamelijk veel vertrouwen	53%	53 %	43%
Niet zo veel vertrouwen	31%	31 %	43%
Helemaal geen vertrouwen	5%	6 %	8%

Tabel 5.C Stelling: "De Rechters in Nederland doen hun werk goed" - in % '(helemaal) mee eens'

Meting	(helemaal) mee eens
jan-00	55%
feb-00	50%
mrt-00	57%
apr-00	61%
mei-00	59%
jun-00	53%
jul-00	56%
okt-00	60%
nov-00	55%
dec-00	55%
jan-01	60%
feb-01	55%
apr-01	54%
mei-01	56%
jun-01	58%
okt-01	52%
nov-01	61%
mrt/apr-02	55%
jun/jul-02	61%
okt/nov-02	56%
mrt/apr-03	57%
jun/jul-03	57%
sep/okt-03	59%
mrt/arp-04	56%
jun/jul-04	54%
sep/okt-04	59%
mrt/apr-05	56%
jun/jul-05	59%

Tabellen bij hoofdstuk 6: Personeel en uitgaven rechtspraak

Tabel 6.A Totale uitgaven Rechtspraak, 1995-2004

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>mln euro, nominaal</i>											
<i>Rechtspraak, personeel en materieel*</i>											
Hoge Raad	7,3	7,7	8,2	9,4	10	11	11,1	12,2	17,3	19,2	20,1
Gerechthoven	27	29,1	29,8	32,9	36,1	44	55,9	71	81,6	85	90,7
Rechtbank, sector straf+civiel+bestuur	180,5	189,8	207	243,4	257,3	283,1	326,7	379,5	389,7	394	408,5
Rechtbank, sector kanton	48,6	52,1	51,5	54	59,8	62,7	68,6	75,1	84,4	85,7	103,4
Bijzondere colleges	1,6	1,7	1,9	2,1	2,3	6,6	12,6	20,6	20,2	18,5	19,8
Raad van State	16	15,9	15,2	14,8	14,6	15,4	16,3	24,1	21,9	22,5	24,6
Landelijke diensten	18,6	19,7	21	24	25,7	21,9	29,9	35,2	51,8	49,7	55,1
Projecten, programmabudgetten, bureau Raad voor de rechtspraak	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	30,8	42	55,3
<i>Rechtspraak, gerechtskosten</i>											
Hoge Raad	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Gerechthoven	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8	0,6	0,8	1,1	1,2
Rechtbank, sector straf+civiel+bestuur	2,9	3,7	3,5	3,8	3,8	4,1	4,8	3,2	4	5,4	5,7
Rechtbank, sector kanton	0,8	1,1	0,9	0,9	0,9	1	1,1	0,7	0,9	1,2	1,5
Bijzondere colleges	0	0	0	0	0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Totaal rechtspleging</i>	303,9	321,6	340	386	411,1	450,6	528,1	622,4	703,8	725	786,3
<i>mln euro, prijzen 2004</i>											
<i>Rechtspraak, personeel en materieel*</i>											
Hoge Raad	9,4	9,7	10,2	11,5	12,2	13	12,6	13,2	18,1	19,6	20,1
Gerechthoven	34,9	36,5	37,2	40,3	43,7	51,9	63,1	76,8	85,3	86,6	90,7
Rechtbank, sector straf+civiel+bestuur	233,4	238,1	258	298,1	311,8	333,7	369,2	410,7	407,3	402	408,5
Rechtbank, sector kanton	62,8	65,4	64,3	66,2	72,5	73,9	77,5	81,3	88,2	87,3	103,4
Bijzondere colleges	2,1	2,2	2,3	2,6	2,7	7,8	14,3	22,3	21,1	18,8	19,8
Raad van State	20,7	20	19	18,2	17,7	18,2	18,4	26,1	22,9	22,9	24,6
Landelijke diensten	24,1	24,7	26,2	29,4	31,1	25,8	33,8	38,1	54,1	50,6	55,1
Projecten, programmabudgetten, bureau Raad voor de rechtspraak	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	32,2	42,8	55,3
<i>Rechtspraak, gerechtskosten</i>											
Hoge Raad	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Gerechthoven	0,5	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9	0,6	0,9	1,2	1,2
Rechtbank, sector straf+civiel+bestuur	3,8	4,7	4,4	4,7	4,6	4,9	5,5	3,5	4,2	5,5	5,7
Rechtbank, sector kanton	1,1	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	0,7	1	1,2	1,5
Bijzondere colleges	0	0	0	0	0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Totaal Rechtspraak</i>	392,9	403,4	424	472,8	498,2	531,2	596,8	673,6	735,7	739	786,3
<i>euro, prijzen 2004</i>											
<i>Uitgaven Rechtspraak per...</i>											
Hoofd van de bevolking	26	26	27	30	32	34	37	42	46	46	48
Door de rechter afgedane zaak	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	757	697	656

* Inclusief huisvestingskosten.

Bron: begroting/slotwet MvJ, jaarverslagen HR, jaarverslagen RvdR, werklasmetingen 1994-1998, bewerking WODC.

Tabel 6.B Totale ontvangsten Rechtspraak, 1995-2004

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>mln euro, nominaal</i>											
Griffierechten	67,5	75,7	74,2	81,1	78	89,5	94,4	103,3	117,4	131,5	157
Overig	6,4	10,9	20,1	16,8	13,5	17,9	30,8	36,6	18,8	12,4	13,3
Totaal rechtspleging	73,9	86,6	94,3	98	91,5	107,3	125,2	139,9	136,2	143,9	170
<i>mln euro, prijzen 2004</i>											
Griffierechten	87,3	94,9	92,5	99,4	94,5	105,5	106,7	111,8	122,7	134	157
Overig	8,3	13,7	25,1	20,6	16,3	21,1	34,8	39,7	19,7	12,6	13,3
Totaal Rechtspraak	95,5	108,6	117,6	120	110,9	126,5	141,4	151,4	142,4	146,6	170
<i>euro, prijzen 2004</i>											
Ontvangsten Rechtspraak per...											
Hoofd van de bevolking	6	7	8	8	7	8	9	9	9	9	10
Door de rechter afgedane zaak	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	147	138	142

Bron: begroting/slotwet MvJ, bewerking WODC.

Tabel 6.C Uitgaven civiele Rechtspraak, 1995-2004

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>mln euro, nominaal</i>											
<i>Civiele Rechtspraak, personeel en materieel*</i>											
Civiele zaken Hoge Raad	2,1	2,1	2,1	2,7	2,7	2,8	2,7	3,3	4,6	5,2	5,3
Civiele zaken Gerechtshoven	8,7	9,1	9,5	10,2	11,6	15,3	20,7	27,7	29,5	31,1	34,4
Civiele zaken Rechtbank, sector civiel	56,4	56,4	59	67	72,2	90,2	116,9	151,1	134,6	140,3	151,4
Civiele zaken Rechtbank, sector kanton	44	46,7	46	48,9	53,6	53,5	55,2	56,4	60,4	61,6	73
Landelijke diensten	7,9	8,1	8,3	9,1	9,9	8,8	12,4	15,1	20,2	19,8	22,9
Projecten, programma- budgetten, bureau Raad voor de rechtspraak	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	12	16,8	23
<i>Civiele Rechtspraak, gerechtskosten</i>											
Civiele zaken Hoge Raad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0,1
Civiele zaken Gerechtshoven	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,5
Civiele zaken Rechtbank, sector civiel	1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,4	1,8	1,3	1,5	2	2,2
Civiele zaken Rechtbank, sector kanton	0,7	1	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,5	0,7	0,9	1,1
Totaal civiele Rechtspraak	120,9	124,8	127	140	152	173,1	211	255,8	263,8	278,1	313,9
<i>mln euro, prijzen 2004</i>											
<i>Civiele Rechtspraak, personeel en materieel*</i>											
Civiele zaken Hoge Raad	2,8	2,6	2,6	3,3	3,2	3,3	3	3,6	4,8	5,3	5,3
Civiele zaken Gerechtshoven	11,2	11,5	11,8	12,5	14	18	23,4	30	30,8	31,7	34,4
Civiele zaken Rechtbank, sector civiel	72,9	70,8	73,6	82,1	87,5	106,4	132,1	163,5	140,7	142,9	151,4
Civiele zaken Rechtbank, sector kanton	56,9	58,5	57,4	59,9	64,9	63,1	62,4	61	63,1	62,7	73
Landelijke diensten	10,2	10,2	10,3	11,2	12	10,3	14,1	16,4	21,1	20,2	22,9
Projecten, programma- budgetten, bureau Raad voor de rechtspraak	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	12,6	17,1	23
<i>Civiele Rechtspraak, gerechtskosten</i>											
Civiele zaken Hoge Raad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0,1
Civiele zaken Gerechtshoven	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,5	0,5
Civiele zaken Rechtbank, sector civiel	1,2	1,5	1,3	1,3	1,3	1,6	2	1,5	1,5	2	2,2
Civiele zaken Rechtbank, sector kanton	1	1,2	1	1	1	1	1	0,5	0,7	0,9	1,1
Totaal civiele Rechtspraak	156,4	156,5	158,3	171,5	184,2	204	238,4	276,9	275,7	283,4	313,9
<i>euro, prijzen 2004</i>											
<i>Uitgaven civiele Rechtspraak per...</i>											
Hoofd van de bevolking	10	10	10	11	12	13	15	17	17	17	19
Door de rechter afgedane civiele zaak	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	336	402	430	398	359	353
<i>Werklast civiele zaken als percentage van totale werklast***</i>											
Hoge raad	29%	27%	25%	28%	26%	25%	24%	27%	26%	27%	26%
Gerechtshoven	35%	34%	35%	34%	35%	38%	40%	42%	39%	39%	41%
Rechtbank	45%	44%	42%	40%	41%	42%	44%	45%	41%	42%	44%

* Inclusief huisvestingskosten.

*** Het betreft hier de gewogen werklast.

Bron: begroting/slotwet MvJ, jaarverslagen HR, jaarverslagen RvdR, werklasmetingen 1994-1998, bewerking WODC

Tabel 6.D Uitgaven bestuursrechtspraak, 1995-2004

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>mln euro, nominaal</i>											
<i>Bestuursrechtspraak, personeel en materieel*</i>											
Bestuurszaken Hoge Raad	0,7	1	1,4	1,9	1,8	1,8	1,4	2,1	2,5	3,5	3,5
Bestuurszaken Gerechtshoven	7,9	8,9	9,4	10	10,7	12,3	14,8	18	23,6	21,1	19,1
Bestuurszaken Rechtbank, sector bestuur	96,5	100	113	133	135,7	129,5	126	118,3	138,5	141,8	145
Bestuurszaken Rechtbank, sector kanton	2,7	3,6	4	3,5	4,8	5,8	7,4	9,4	12,4	11,3	14
Bestuurszaken Bijzondere colleges	1,6	1,7	1,9	2,1	2,3	6,6	12,6	20,6	20,2	18,5	19,8
Bestuurszaken Raad van State	16	15,9	15,2	14,8	14,6	15,4	16,3	24,1	21,9	22,5	24,6
Landelijke diensten	7,9	8,3	9,3	10,8	11,1	8,5	10,4	10,7	17,5	16,4	17,5
Projecten, programmabudgetten, bureau Raad voor de rechtspraak	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	10,4	13,9	17,6
<i>Bestuursrechtspraak, gerechtskosten</i>											
Bestuurszaken Hoge Raad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bestuurszaken Gerechtshoven	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Bestuurszaken Rechtbank, sector bestuur	1,5	1,9	1,9	2	2	1,8	1,8	0,9	1,4	1,8	1,9
Bestuurszaken Rechtbank, sector kanton	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Bestuurszaken Bijzondere colleges	0	0	0	0	0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Totaal bestuursrechtspraak	135	142	157	178,4	183	182,1	191,2	204,5	248,9	251,3	263,7
<i>mln euro, prijzen 2004</i>											
<i>Bestuursrechtspraak, personeel en materieel*</i>											
Bestuurszaken Hoge Raad	0,9	1,3	1,8	2,3	2,1	2,1	1,6	2,3	2,6	3,5	3,5
Bestuurszaken Gerechtshoven	10,2	11,2	11,7	12,2	12,9	14,4	16,8	19,5	24,6	21,5	19,1
Bestuurszaken Rechtbank, sector bestuur	124,8	126	141	163	164,5	152,6	142,4	128	144,8	144,4	145
Bestuurszaken Rechtbank, sector kanton	3,5	4,5	5	4,3	5,8	6,9	8,4	10,2	12,9	11,5	14
Bestuurszaken Bijzondere colleges	2,1	2,2	2,3	2,6	2,7	7,8	14,3	22,3	21,1	18,8	19,8
Bestuurszaken Raad van State	20,7	20	19	18,2	17,7	18,2	18,4	26,1	22,9	22,9	24,6
Landelijke diensten	10,2	10,4	11,6	13,2	13,4	10	11,7	11,6	18,3	16,7	17,5
Projecten, programmabudgetten, bureau Raad voor de Rechtspraak	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	10,9	14,1	17,6
<i>Bestuursrechtspraak, gerechtskosten</i>											
Bestuurszaken Hoge Raad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bestuurszaken Gerechtshoven	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Bestuurszaken Rechtbank, sector bestuur	2	2,4	2,4	2,5	2,4	2,2	2	1	1,4	1,9	1,9
Bestuurszaken Rechtbank, sector kanton	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Bestuurszaken Bijzondere colleges	0	0	0	0	0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totaal bestuursrechtspraak	174,5	178	195	218,6	221,8	214,6	216	221,4	260,2	256,1	263,7
<i>euro, prijzen 2004</i>											
<i>Uitgaven bestuursrechtspraak per...</i>											
Hoofd van de bevolking	11	12	13	14	14	14	14	14	16	16	16
Door de rechter afgedane bestuurszaak	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	1497	1828	1867
<i>Werklast bestuurszaken als percentage van totale werklast***</i>											
Hoge raad	10%	13%	18%	0,2	18%	16%	13%	17%	15%	18%	18%
Gerechtshoven	25%	27%	28%	0,26	25%	24%	23%	22%	26%	21%	17%
Rechtbank	42%	42%	44%	0,45	43%	39%	34%	29%	32%	32%	31%

* Inclusief huisvestingskosten.

*** Het betreft hier de gewogen werklast.

Bron: begroting/slotwet MvJ, jaarverslagen HR, jaarverslagen RvdR, werklastmetingen 1994-1998, bewerking WODC

Tabel 6.E Bevolking en inflatie, 1995-2004

Jaar	Gemiddelde bevolking	Deflator collectieve overheidsbestedingen (nationale rekeningen)
1994	15.382.838	77
1995	15.459.006	80
1996	15.530.498	80
1997	15.610.650	82
1998	15.707.209	83
1999	15.812.088	85
2000	15.925.513	88
2001	16.046.180	92
2002	16.148.929	96
2003	16.225.302	98
2004	16.275.193	100

Bron: CBS

Tabellen bij hoofdstuk 7: Rechtsbijstand door juridische beroepsbeoefenaren

Tabel 7.A Verdeling aantal kantoren naar kantoorgrootte (aantal advocaten per kantoor), 1996-2005

Jaar	1 advocaat	2 t/m 5	6 t/m 20	21 t/m 60	> 60 advocaten
1996	912	1.178	277	24	13
1997	1.188	1.051	287	27	13
1998	1.296	1.057	317	34	16
1999	1.306	1.134	327	34	16
2000	1.371	1.119	336	41	18
2001	1.404	1.095	362	47	19
2002	1.390	1.093	388	54	19
2003	1.444	1.121	405	58	19
2004	1.534	1.182	418	63	19
2005	1.618	1.257	470	62	21

Tabellen bij hoofdstuk 8: Kosten en financiering van rechtsbijstand

Tabel 8.A Totaal aantal afgegeven toevoegingen en het aantal afgegeven toevoegingen in het strafrecht, vreemdelingenrecht, civiel recht en bestuursrecht

Jaar	Strafrecht	Vreemdelingenrecht (incl. vluchteling)	Civiel recht	Bestuursrecht	Totaal aantal afgegeven toevoegingen
2000	94.765	70.325	100.172	27.818	293.080
2001	102.215	66.274	103.059	27.934	299.482
2002	116.680	76.588	104.773	30.165	328.206
2003	129.404	61.673	117.950	34.446	343.473
2004	136.055	46.990	125.174	35.497	343.716
2005	137.811	46.624	126.191	40.674	351.300

Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005 & Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand Kwantitatieve gegevens 2005

Tabel 8.B Ontwikkeling aantal rechtsbijstandverleners dat op toevoegingsbasis werkt

Jaar	'Actieve RBV'ers'		Advocaten		Aandeel
	Aantal	Index	Aantal	Index	
2000	6.650	100	6.340	100	95
2001	6.425	97	6.111	96	95
2002	6.296	95	5.974	94	95
2003	6.437	97	6.105	96	95
2004	6.415	96	6.125	97	95
2005	6.622	100	6.339	100	96

Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand Kwantitatieve gegevens 2005

Tabel 8.C Toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage is betaald naar hoogte eigen bijdrage

Eigen bijdrage categorie*	januari-03		juli-04		januari-05	
	Percent	Index	Percent	Index	Percent	Index
Laagste - 1	62,6	100	64,8	104	68,8	110
2	5,9	100	6,2	105	5,4	92
3	3,6	100	3,6	100	3,3	92
4	2,6	100	2,6	100	2,3	88
5	3,3	100	3	91	2,8	85
6	3	100	2,7	90	2,6	87
7	2,5	100	2,3	92	2,1	84
8	2,7	100	2,4	89	2,2	81
9	2,5	100	2,5	100	2,1	84
10	2,1	100	1,8	86	1,6	76
11	1,8	100	1,5	83	1,4	78
Hoogste - 12	6,6	100	5,8	88	5,4	82
Totaal	100*		100*		100	

* Het aantal categorieën is constant in de tijd. Voor elk meettijdstip zijn zij gerangschikt in volgorde van oplopende hoogte van het bijdragebedrag. De hoogte van de bijdragebedragen verschilt echter van t0 tot t1 tot t2 (d.i. tariefsbijstelling)

Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005 & Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand Kwantitatieve gegevens 2005,

Tabel 8.D Uitgaven rijksoverheid ten behoeve van gefinancierde rechtsbijstand

Jaar	Uitgaven (x € 1000)	Index	% per jaar
2000	243.131.000	100	
2001	265.789.000	109	9%
2002	307.723.000	127	16%
2003	336.586.000	138	9%
2004	365.277.000	150	9%
2005	399.384.000	164	9%

Bron: Begroting ministerie van Justitie (VI) 2000 -2005

Bijlage IV

Verantwoording bij hoofdstuk 3 en 4

In de hoofdstukken 3 Civiele rechtspraak en 4 Bestuursrechtspraak presenteren we gegevens over de instroom en uitstroom van zaken bij de gerechten. De instroomgegevens zijn een indicator voor de vraag naar civiele rechtspraak. Naast het totaalbeeld maken we, voor zover mogelijk, onderscheid tussen instroom per type gerecht, type zaak en type procedure, bijvoorbeeld de reguliere procedure en het kort geding. De uitstroomgegevens bieden zicht op de kwantitatieve prestaties van de gerechten. Onder uitstroom verstaan we: het totaal aan afgedane “producten” van de gerechten, dat zowel rechterlijke eindbeslissingen, als royementen bevat. Soms wordt alleen het aantal rechterlijke vonnissen als indicator gehanteerd, zonder de royementen – zaken die zonder eindbeslissing van de rechter worden afgedaan, veelal omdat een schikking is getroffen.² Ook royementen vormen echter een belangrijk onderdeel van de prestaties van de gerechten. Het bevorderen van een schikking is immers een van de taken van de rechter in het nieuwe burgerlijk procesrecht.³ We presenteren daarom de totale uitstroom

De hoofdstukken 3 en 4 baseren zich op gegevens van het CBS en Raad voor de rechtspraak. Beiden baseren zich vanaf 1999 op gegevens uit PCSII, het geautomatiseerde Planning en Controle Systeem van de Raad voor de rechtspraak.⁴ Het CBS maakt op enkele punten echter andere keuzes dan de Raad bij de selectie van meeteenheden die in de tellingen worden meegenomen. Een belangrijk verschil is bijvoorbeeld dat het CBS enkele meetelementen met betrekking tot insolventie-uitspraken niet meeneemt in de in- en uitstroomcijfers.⁵ De achtergrond voor de verschillen ligt in het feit dat het CBS, vanuit maatschappelijk perspectief, het accent legt op de in- en uitstroom in termen van geschillen of zaken, en de Raad voor de rechtspraak het perspectief hanteert van de handelingen die door de rechtbanken worden verricht met het oog op de door de Rechtspraak geleverde producten en werklust. Een ander belangrijk verschil is dat het CBS bij de uitstroomcijfers de met een eindvonnis afgedane zaken presenteert, en de Raad voor de rechtspraak ook de royementen (veelal schikkingen) meetelt: ook deze zaken zijn vanuit het oogpunt van de prestaties van de rechtspraak relevant.

In deze rapportage, waarin het perspectief van het functioneren van de rechtspraak centraal staat, kiezen we ervoor aan te sluiten bij de meetmethode van de Raad voor de rechtspraak. Naast het hier genoemde inhoudelijke argument, is een andere reden dat de raadsgegevens ook worden gebruikt in de Prognosemodellen Justitiële Ketens Civiel en Bestuur die door het WODC worden opgesteld. Met onze

² Dat gebeurt bijvoorbeeld in de CBS-publicaties “Rechtspraak in Nederland”.

³ Zie onder andere Reiling, 2005.

⁴ Gegevens over civiele rechtspraak vóór 1999 zijn gebaseerd op schriftelijke enquêtes onder de gerechten. In publicaties waarin gegevens over een reeks van jaren worden gepresenteerd, wordt vaak een correctie aangebracht om de CBS-gegevens voor 1999 in overeenstemming te brengen met de PCSII gegevens na 1999. Dat is bijvoorbeeld het geval in de Prognosemodellen van het WODC (Leertouwer e.a., 2005).

⁵ Deze vier meetelementen zijn: faillissement op eigen aangifte, faillissement niet op eigen aangifte, surseance van betaling en schuldsaneringsregeling. Bron: notitie CBS d.d. 26 juli 2005.

keuze wordt de uniformiteit van gegevens gewaarborgd, en bovendien hoeven de gegevens dan slechts eenmaal te worden verzameld.

Waar geen PCSII-gegevens beschikbaar waren, zijn gegevens gebruikt uit de jaarverslagen van de diverse rechtscolleges zelf. Ook zijn enkele expertinterviews gehouden om de geschetste ontwikkelingen te kunnen duiden. In toekomstige rapportages zou het wenselijk zijn om in de uitstroom onderscheid te maken tussen verschillende typen uitkomsten. Omdat daarvoor een bewerking nodig is van de beschikbare gegevens, was dat hier nog niet mogelijk.

Bijlage V

Verantwoording bij hoofdstuk 6

In paragraaf 6.2 Uitgaven en ontvangsten rechtspraak van hoofdstuk 6 Personeel en uitgaven rechtspraak worden totaalcijfers gepresenteerd over de uitgaven van de rechtspraak, die vervolgens worden uitgesplitst naar de drie rechtsgebieden. Om deze uitsplitsingen te kunnen maken hebben we voor de rechtbanken en de gerechtshoven gebruik gemaakt van de werklasmetingen over de periode 1994-1998 en van de verhouding tussen de kostprijzen zoals vermeld in de begroting over 2005 voor de periode 2001 tot en met 2004.⁶ De tussenliggende jaren zijn daarbij geïnterpoleerd omdat daarover geen werklasmgegevens beschikbaar zijn.

De werklasmetingen worden gebruikt voor het Lamicie-bekostigingsmodel van de Rechtspraak. 'Lamicie' staat voor Last Minute Commissie, de commissie die het model heeft ontworpen. Dit model kent 48 categorieën zaken, verdeeld over een aantal gebieden, namelijk handelszaken, familiezaken, civielrecht algemeen, bestuurszaken, vreemdelingenzaken, belastingzaken en strafzaken. Binnen het terrein van de bestuurszaken wordt onderscheid gemaakt tussen bodemzaken en voorlopige voorzieningen; sociale verzekeringszaken; ambtenarenzaken; studiefinancierings- en bijstandszaken; en ex arobzaken/varia. Binnen een categorie wordt geen onderscheid naar wetten of wetsbepalingen (zoals de bestuurlijke boete) gemaakt, wel naar de specifiekere wijze van afdoening, bijvoorbeeld uitspraak op verzet, uitspraak na versnelde behandeling, of uitspraak door meervoudige kamer. Voor elke categorie is een normtijd bepaald: het aantal behandelminuten per zaak van de rechtbank, kantonrechter of het hof, uitgesplitst naar rechters en ondersteuners. De normen in het Lamiciemodel komen tot stand op basis van periodiek tijdschrijfonderzoek in alle rechtsgebieden.

Het bleek niet mogelijk om de werklasmetingen ook op latere periodes toe te passen of de kostprijzen op eerdere periodes, omdat in 2001 op een andere telmethodiek is overgegaan. Tot en met 2000 werd het aantal zaken geteld, terwijl vanaf 2001 het aantal uitspraken wordt geteld. Aangezien er meerdere uitspraken in één zaak kunnen zijn, bijvoorbeeld een schuldigverklaring met strafoplegging en een ontnemingsmaatregel, is de periode voor 2001 niet goed vergelijkbaar met de periode erna. De gegevens in tabellen kunnen door deze gewijzigde systematiek een enigszins vertekend beeld geven van de feitelijke ontwikkeling.

Over de Hoge Raad is niet zoveel bekend over de werklasm van de verschillende soorten zaken. Daarom is de verhouding tussen de kostprijzen voor de gerechtshoven uit de begroting 2005 van de Raad voor de rechtspraak gebruikt als indicatie voor de werklasm van de diverse zaken bij de Hoge Raad, aangezien de zaken bij de Hoge Raad eerst bij het gerechtshof zijn geweest.

⁶ Sinds 1 januari 2005 voert de Raad voor de rechtspraak een baten-lastenstelsel voor de bekostiging van de Rechtspraak. De bekostiging gebeurt op basis van 11 productgroepen in plaats van 48 zaakscategorieën. De productgroepen zijn opgesteld naar analogie van de indeling van de gerechten in de sectoren. Elke productgroep heeft een eigen kostprijs.

De meeste uitgaven zijn in de loop van de jaren niet constant gebleven. Om een indicatie te krijgen of het een wijziging van het volume betreft of dat het slechts om prijsaanpassingen gaat, moet worden gecorrigeerd voor inflatie. De meest gangbare deflator is het consumptieprijsindexcijfer. Hieraan kleven echter enige nadelen (zie Eurostat, 2001). Bovendien kennen de prijzen van overheidsdiensten doorgaans een andere ontwikkeling dan het algemene consumptieprijsindexcijfer. Derhalve worden de overheidsuitgaven gecorrigeerd met de deflator voor collectieve overheidsuitgaven uit de nationale rekeningen. Alle staten, figuren en getallen in de tekst zijn uitgedrukt in prijzen van 2004.⁷ Indien er sprake is van groei of daling in de uitgaven, is dit derhalve het gevolg van wijzigingen in het volume en niet van prijsaanpassingen. In de tabellen in de bijlage worden ook de ongecorrigeerde bedragen vermeld.

⁷ Voor cijfers over bevolking en inflatie in de periode 1995-2004, zie tabel 6E in bijlage III