

Een kwestie van tijd; onderzoek naar de doorlooptijd in handelszaken

R.J.J. Eshuis

Onderzoek en Beleid, nr. 171

Samenvatting

Al sinds de invoering, anderhalve eeuw geleden, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt geklaagd over de traagheid van de civiele rechtsgang. Die klacht is veelvuldig onderwerp van debat geweest en was regelmatig aanleiding tot pogingen de civiele rechtsgang te versnellen. Soms leidden die pogingen tot wetswijzigingen en/of tot duurzame veranderingen in de wijze van procesvoering. Maar de klachten over traagheid zijn nooit verdwenen. Wellicht speelt daarbij een rol dat de klachten nauwelijks cijfermatig werden onderbouwd. Landelijke cijfers over de duur van civiele processen ontbreken en niemand weet precies hoeveel zaken 'te lang' duren. En wanneer spreken we van 'te lang'? Het ontbreekt ook aan een norm.

Dit onderzoek heeft de snelheid van procederen als onderwerp. De nadruk is gelegd op het vaststellen van de feitelijke tijdsduur van de afhandeling van rechtszaken en minder op de 'beleving' en waardering - snel, traag - die er onlosmakelijk mee verbonden zijn. In het rapport wordt daarom niet zozeer over snelheid en traagheid gesproken, maar wordt meestal de neutralere term 'doorlooptijd' gebruikt.

De directe aanleiding tot het onderzoek was een verzoek tot evaluatie van een recente poging om doorlooptijden te verkorten: het in 1996 gestarte *versneld-regime-experiment*. Aan dit experiment nemen acht rechtbanken deel, en het is bedoeld voor handelszaken - of meer specifiek: dagvaardingsprocedures die in principe tot een definitieve beslissing leiden. Jaarlijks worden een kleine 40.000 zaken van dit type bij de Nederlandse rechtbanken aangebracht. De experimenterende rechtbanken bieden naast de gangbare procedure een nieuwe procedurevorm aan waarin een aantal (bestaande) wettelijke mogelijkheden tot het snel afdoen van zaken in combinatie wordt toegepast teneinde een optimaal resultaat te bereiken. Om correct te evalueren dienden de resultaten die met het experiment worden behaald, te worden vergeleken met die bij een normale afdoeningswijze en met die van andere procedurele varianten die versnelling tot doel hebben. Daarmee werd de afdoening van alle zaken van het genoemde type onderwerp van onderzoek. Ook zijn alle negentien arrondissementsrechtbanken in het onderzoek betrokken. Een volgende vraag is dan of uitsluitend van snelle procedurevormen versnelling kan worden verwacht; zou snelheid ook niet een gevolg kunnen zijn van de wijze van werken en van organisatorische keuzes? De maatregelen die rechtbanken nemen om doorlooptijden te verkorten zijn daarom in de volle breedte geïnventariseerd en in de beschouwingen betrokken.

De nadruk in het onderzoek ligt op het meten van doorlooptijden en het vaststellen in hoeverre enkele procedurele varianten tot versnelling leiden. Toch is daarmee nog niet alles gezegd. Bij het onderzoek naar procedurele varianten - naast het versneld regime zijn dat *de verkorte-termijnprocedure* en *het comparitie-na-antwoordmodel* - hebben ook meer inhoudelijke vragen aandacht gekregen. Indien de procedurele varianten tot versnelling leiden, *waarom* is dat dan zo, en wat leert ons de praktijk over de geldigheid van de aan de varianten ten grondslag liggende veronderstellingen? Ook is aandacht geschonken aan de wijze waarop doorlooptijdverkortend beleid tot stand komt en wordt geïmplementeerd. Het rapport laat zich - tot op zekere hoogte - ook lezen als een studie naar de vorming en uitvoering van doorlooptijdverkortend 'beleid'.

In deze samenvatting wordt achtereenvolgens ingegaan op de feitelijke doorlooptijden in handelszaken, op de resultaten die met snelle procedurele varianten worden bereikt en ten slotte op de aanbevelingen die de onderzoekers doen met betrekking tot doorlooptijdverkortend beleid in de nabije toekomst.

De doorlooptijd in handelszaken

Van een goede cijfermatige onderbouwing van het probleem van de traagheid in civiele procedures is in het verleden nauwelijks sprake geweest. Het ontbreken van een adequate monitoring betekende dat een forse inspanning moest worden geleverd om in cijfers te voorzien: aan de hand van rolkaarten

zijn zo'n 17.000 zaken, afgedaan in de jaren 1994 tot en met 1996, in een bestand ingevoerd en zijn vervolgens geanalyseerd.

Bij de presentatie van doorlooptijd cijfers in dit rapport ligt de nadruk op die zaken waarin daadwerkelijk wordt geprocedeerd. In een aanzienlijk deel van de jaarlijks aangebrachte handelszaken is dat niet het geval: in meer dan 40% van de aangebrachte zaken reageert de gedaagde niet op de dagvaarding en wordt de zaak bij verstek afgedaan. Dergelijke zaken - het betreft vaak incassoprocedures - worden over het algemeen vlot afgedaan. Binnen drie maanden na aanbreng zijn de meeste van de rol verwijderd. Anders ligt het in zaken waarin daadwerkelijk geprocedeerd wordt. In die zaken (de zogenaamde contradictoire zaken) bedraagt de gemiddelde doorlooptijd bijna twee jaar. Tweederde deel van die zaken wordt nog binnen de twee jaar afgedaan, eenderde deel duurt langer dan twee jaar. Drie jaar na het moment van aanbreng is 82% van de zaken afgedaan, vijf jaar na aanbreng 94% en na tien jaar resteert nog een half procent.

Meer inzicht in het probleem van de traagheid wordt verkregen door het vergelijken van de doorlooptijden van individuele rechtbanken. Bij de snellere rechtbanken is de gemiddelde doorlooptijd in contradictoire zaken minder dan anderhalf jaar. Bij de tragere ligt de gemiddelde doorlooptijd tussen de twee en drie jaar. In schema 1 zijn de rechtbanken op basis van gemiddelde doorlooptijden gecategoriseerd.

Schema 1: Rechtbanken, ingedeeld naar doorlooptijd in contradictoire zaken, afgedaan in de jaren 1994 t/m 1996	
Gemiddelde doorlooptijd in contradictoire zaken	Rechtbanken
16 tot 18 maanden	Almelo, Breda, Den Haag, Middelburg, Roermond, Zutphen, Zwolle
18 tot 24 maanden	Assen, Den Bosch, Dordrecht, Groningen
24 tot 33 maanden	Alkmaar, Amsterdam, Arnhem, Haarlem, Leeuwarden, Maastricht, Rotterdam, Utrecht

Moet nu worden gesproken van een algemeen snelheidsprobleem, of van een snelheidsprobleem bij een deel van de rechtbanken? Het antwoord is er natuurlijk van afhankelijk of men ook de doorlooptijden van snelste arrondissementen als problematisch beschouwt: dat is een kwestie van waardering en geen vraag om door de wetenschap te worden beantwoord. Het schema maakt evenwel duidelijk waar de meeste 'winst' valt te boeken. Voorzover men bij doorlooptijdverkorting, prioriteiten zou willen stellen verdienen maatregelen bij de tragere rechtbanken voorrang. Dat leidt bovendien tot opheffing van - naar nu blijkt - bestaande ongelijkheid.

Wat is nu de oorzaak van de gevonden verschillen in doorlooptijd? Uit het onderzoek blijkt dat de lange doorlooptijden bij de betreffende groep rechtbanken niet zonder meer een gevolg zijn van slechte procesbewaking of onvoldoende slagvaardig werken. De zogenaamde trage rechtbanken kampen met grote, vaak in een ver verleden opgelopen, werkvoorraden. Met de normale personele capaciteit - die (in grote lijnen) wordt genormeerd aan de hand van het aantal zaken dat jaarlijks nieuw wordt aangebracht - kunnen die historisch gegroeide voorraden slechts langzaam worden weggewerkt. Er is niet zozeer sprake van een probleem van 'niet sneller willen' als wel van een probleem van 'niet sneller kunnen'. Werkvoorraad en doorlooptijden kunnen als keerzijden van dezelfde medaille worden beschouwd. Wie de werkvoorraad weet terug te brengen zal ook kortere doorlooptijden realiseren.

Gezien de lange weg die er voor een aantal rechtbanken is te gaan, achten we budgettaire maatregelen - of althans: een tijdelijke vergroting van de personele capaciteit - geboden. Daarbij zij ook gewezen op de jurisprudentie van het Europese Hof inzake 'de redelijke termijn' (artikel 6, EVRM). Het Hof acht het een taak van de Staat in te grijpen wanneer sprake is van situaties van structurele achterstand bij rechtbanken. Bij klachten over de trage rechtsgang kan de Staat tot een schadevergoeding aan partijen worden veroordeeld indien bij structurele achterstanden niet, te laat, of niet effectief is ingegrepen.

Snelle procedurevormen

Naast het versneld-regime-experiment heeft het onderzoek zich gericht op twee andere - in het Wetboek opgenomen - procedurele varianten die een snellere afdoening van zaken beogen. De eerste is de verkorte-termijnprocedure volgens artikel 145 Rv, waarin op verzoek van de eisende partij re- en dupliek niet worden toegestaan en waarbij veel rechtbanken kortere dan de gangbare termijnen hanteren. De tweede is het comparitie-na-antwoordmodel, waarin via een zitting in een vroeg stadium van de procedure getracht wordt een snelle afdoening te bewerkstelligen.

Uit het onderzoek blijkt dat elk van de snelle procedurevormen tot het ermee beoogde resultaat leidt: zaken waarin ze worden toegepast, worden sneller afgedaan dan zaken waarin dat niet het geval is. Van de drie onderzochte snelle procedurevormen sorteert de versneld-regimeprocedure het meeste effect. Vreemd is dat niet: de belangrijkste ingrediënten van de verkorte-termijnprocedure en het comparitie-na-antwoordmodel (die elk afzonderlijk ook tot snellere afdoeningen leiden) maken deel uit van de versneld-regimeprocedure. Het toepassen van de versneld-regimeprocedure leidt tot een halvering van doorlooptijd ten opzichte van zaken in de gewone procedure. Een belangrijke vernieuwing die de procedure brengt, is het feit dat aan de dagvaarding meer inhoudelijke eisen worden gesteld dan gebruikelijk; het gevolg is dat eerder duidelijk wordt wat de kern van de zaak is, in vroeg stadium een schikking kan worden beproefd en/of kan worden bepaald welke stappen in de procedure dienen te worden gezet. Doorlooptijden zouden erbij gebaat zijn indien dergelijke eisen voor alle dagvaardingen zouden gelden.

Het feit dat de versneld-regimeprocedure recentelijk is ingevoerd, betekende dat vergelijkingen konden worden gemaakt tussen de periode vóór en de periode na invoering ervan; iets dat voor de verkorte-termijnprocedure en het comparitie-na-antwoordmodel niet mogelijk was. Uit de vergelijking blijkt dat na invoering van het versneld regime de deelnemende rechtbanken meer zaken snel afdeden, maar dat de gemiddelde doorlooptijd over de totale hoeveelheid handelszaken onveranderd bleef; dat impliceert dat er ook zaken trager dan voorheen werden afgedaan. Het voorrangsbeleid voor versneld-regimezaken gaat blijkbaar ten koste van de afdoening van andere zaken. Ten dele is dat effect tijdelijk; zo moet tijd worden geïnvesteerd in de implementatie van de nieuwe werkwijze. Maar ook werden voor de afhandeling van de - in principe eenvoudige - versneld-regimezaken over het algemeen de ervarenere en snellere rechters ingezet, die hun tijd voorheen aan de complexere zaken besteedden. Wat de efficiency betreft, wordt op termijn een positief effect voorspeld: een gevolg van de afname in de per zaak geïnvesteerde werktijd. Bij advocaten bestaat enige zorg over een mogelijk negatief effect op de kwaliteit van de rechtspraak - een zorg die door de betrokken rechters overigens niet wordt gedeeld.

De onderzoeksresultaten geven geen aanleiding tot het uitspreken van een duidelijke voorkeur voor één van de onderzochte opties, noch tot een aanbeveling ze in (vrijwel) alle zaken te gaan toepassen. Die terughoudendheid volgt uit drie verschillende constatering. In de eerste plaats blijkt dat met elk van de opties goede resultaten worden bereikt wanneer rechtbanken er werkelijk achter staan; dat is vooral het geval wanneer rechtbanken zelf, met meeweging van hun mogelijkheden en voorkeuren, bepalen welke versnellingsoptie wordt gebruikt. Uit het onderzoek zijn ook voorbeelden te halen van rechtbanken die schoorvoetend of met weinig animo tot toepassing van een bepaalde optie besloten; dat doet zich onmiddellijk gelden in de populariteit van zo'n variant en de resultaten die ermee worden behaald. Van een min of meer gedwongen toepassing valt dan ook niet veel te verwachten. In de tweede plaats is de mate waarin snelle procedurevormen kunnen worden gebruikt gelimiteerd. Dat komt doordat niet alle zaken zich daarvoor lenen en niet alle geschilhebbers zich erbij gebaat voelen. Twee van drie snelle varianten worden slechts toegepast op verzoek van een geschilhebber; slechts bij het comparitie-na-antwoordmodel is de toepassing ervan een zelfstandige beslissing van de rechtbank. Maar het gebruik van de snelle varianten wordt bovendien gelimiteerd door factoren als de beschikbaarheid van deskundige rechters en de beschikbaarheid van zittingsruimte. De comparitie na antwoord, een belangrijk ingrediënt van twee van de versnellingsopties, doet een beroep op kennis en vaardigheden waarover lang niet elke rechter beschikt, en doet een grotere claim op de zittingsruimte dan de normale - voor een belangrijk deel schriftelijke - afhandeling van civiele geschillen. Kortom, de snelle afhandelingsvormen verdienen te worden toegepast in zoverre het type geschillen en de praktische mogelijkheden van rechtbank dat toelaten. Een mate van gebruik die uitstijgt boven 50% van de contradictoire zaken ligt niet in de lijn der verwachting. Dat percentage werd in de periode 1994 tot en met 1996 door geen enkele rechtbank gehaald; het maximum lag rond de 35%. In de derde plaats blijkt een procedure als het versneld regime de tragere rechtbanken nauwelijks te bereiken. Constateerden we eerder dat die groep prioriteit zou verdienen in een beleid gericht op verbetering van doorlooptijden, het versnellen (van vooral het eerste deel) van procedures zou de problemen bij deze rechtbanken vergroten omdat het de werkvoorraad verder doet oplopen. Alleen aan het comparitie-na-antwoordmodel, dat in tegenstelling tot de andere versnellingsopties geen kortere termijnen kent, kleeft dit bezwaar niet. Maar ook de toepassing van dat model biedt op de

kortere termijn geen afdoende oplossing voor het probleem waar de tragere rechtbanken mee kampen.

Uit deze kanttekeningen moet niet worden afgeleid dat aan snelle procedures weinig belang moet worden gehecht; kortere termijnen, directere communicatie en het minder bewandelen van zijwegen leiden tot snellere afdoeningen. Wat dat betreft, spreken de resultaten die er door rechtbanken mee worden behaald voor zich. We waarschuwen slechts voor overspannen verwachtingen: de mate waarin snelle procedures kunnen worden toegepast, is beperkt en voor de echte probleemsituaties bieden ze - althans op kortere termijn - geen oplossing.

Het meten van doorlooptijden

Het doorlooptijdverkortend beleid bij de Nederlandse rechtbanken wordt grotendeels lokaal vastgesteld. Voorzover maatregelen die een snelle afdoening van zaken beogen, een plaats hebben gekregen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, zijn de formuleringen zodanig dat ze als uitnodiging aan rechtbanken kunnen worden opgevat om zelf te bepalen in welke mate ze de regel zullen toepassen. In de eigen rolreglementen hebben rechtbanken de lokaal geldende spelregels vastgelegd. De (combinaties van) maatregelen waarmee rechtbanken hun doorlooptijden trachten te verkorten, en de prioriteiten die daarbij gelden, vertonen dan ook een ruime variatie. Aan een dergelijke situatie kleeft als onmiddellijk nadeel de onoverzichtelijkheid ervan. Een voordeel zou echter kunnen zijn dat veel innovatie op de 'werkvloer' tot stand kan komen. Dat blijkt ook in enige mate het geval. Maar de kracht die in die lokale autonomie schuilt, kan maar beperkt worden benut. Het veronderstelt dat genomen maatregelen worden geëvalueerd aan de hand van betrouwbare metingen. Willen rechtbanken van elkaar iets kunnen leren, dan dienen die cijfers ook vergelijkbaar te zijn. In de huidige situatie ontbreekt het vooral aan betrouwbare (en in mindere mate aan vergelijkbare) gegevens, hetgeen een gevolg is van keuzes die gemaakt zijn bij de invoering van de geautomatiseerde informatiesystemen die de rechtbanken gebruiken. De feitelijke situatie is zo dat rechtbanken hun maatregelen in het gunstigste geval 'op gevoel' evalueren en in het minder gunstige geval op basis van inadequate cijfers.

Het beschikbaar maken van betrouwbare doorlooptijdscijfers - en bruikbare indicatoren voor doorlooptijdprestaties - verdient een hoge prioriteit. Het moet als een essentiële randvoorwaarde worden gezien voor het terugdringen van doorlooptijden - ongeacht de maatregelen die daartoe worden ingezet. Of anders gezegd: het nemen van doorlooptijdverkortende maatregelen is weinig zinvol indien niet kan worden vastgesteld waar die maatregelen toe leiden. De schrijnende situatie met betrekking tot prestatiemetingen beperkt zich niet tot de doorlooptijdscijfers; ook met betrekking tot de personele capaciteit en de werkvoorraden bleek het te ontbreken aan betrouwbare en vergelijkbare registraties.

Wat betreft de meting van doorlooptijden in het kader van dit onderzoek, had het ontbreken van een adequate monitoring een forse extra onderzoeksinspanning tot gevolg. Cijfers met betrekking tot personele capaciteit en werkvoorraden zijn in het rapport niet opgenomen. De door ons bij de verschillende rechtbanken verzamelde gegevens waren daarvoor onvoldoende vergelijkbaar.

De regie van de versnelling

Zoals reeds werd gesteld, berust de versnelling van de afdoening van zaken - we spreken in het rapport van doorlooptijdverkorting - in de huidige situatie vooral op lokaal gevoerd beleid.

Rechtbanken zijn elk voor zich vrij te bepalen of versnelling wordt nagestreefd, welke specifieke doelen worden nagestreefd indien dat het geval is en op welke wijze men de afdoening van zaken wenst te bespoedigen. Wie niet wil versnellen, hoeft dat ook niet. Wie wel wil, kan dat lang niet altijd: de budgetten zijn niet altijd toereikend om de noodzakelijke maatregelen te nemen. Veel zicht op verandering in de bestaande situatie - snelle rechtbanken naast tragere - is er onder die condities niet. Om er verandering in te brengen, is op zijn minst enige mate van centrale regie noodzakelijk.

In de periode waarop het onderzoek betrekking heeft gold, in grote lijnen, dat de rechterlijke macht verantwoordelijk was voor de kwaliteit van de rechtspraak en het departement van Justitie voor het beheer. De doorlooptijd in zaken kan als kwaliteitsaspect, maar ook als een beheersmatig aspect worden opgevat. In het eerste geval moet de doorlooptijd in aandacht concurreren met de inhoudelijke kwaliteit van de rechtspraak, in het tweede met bijvoorbeeld de efficiency. Inmiddels is die taakverdeling aan verandering onderhevig; het beheer is een taak geworden van de rechterlijke macht en ten behoeve van (onder meer) de centrale regie is de instelling van een Raad voor de Rechtspraak voorgesteld. Omdat nog moeilijk valt te overzien hoe één en ander daadwerkelijk gestalte zal gaan

krijgen, is daarop in het rapport niet vooruitgelopen. Er wordt in het rapport gesproken van 'centrale taken' (naast 'lokale taken') - zonder deze al te strikt te koppelen aan bepaalde organen of functionarissen.

Om de prestaties van de rechtbanken meer naar elkaar toe te laten groeien, lijkt een landelijke (streef)norm voor doorlooptijden een eerste voorwaarde. Rechtbanken kunnen vrij worden gelaten in de keuzes met betrekking tot de wijze waarop aan eventueel wenselijke versnelling vorm wordt gegeven. In dat geval kunnen lokale omstandigheden worden meegewogen, hetgeen ten goede komt aan het draagvlak dat maatregelen hebben, en de kans op succesvolle interventies vergroot. Voorts wordt erop aangedrongen doorlooptijdnormen een eigen plaats te geven naast efficiëncynormen, zodat doorlooptijdverkortingen niet per definitie ondergeschikt worden gemaakt aan het streven naar efficiency en situaties waarin doorlooptijdverbetering wordt bewerkstelligd door tijdelijk op de efficiency in te leveren, niet bij voorbaat zijn uitgesloten. De doorlooptijden zouden moeten worden gemeten en bewaakt volgens een vaste methodiek, zoals dat bijvoorbeeld ten aanzien van de werklust gebeurt. Een punt van aandacht daarbij is de metingen een dusdanige vorm te geven dat ze ook geschikt zijn ter evaluatie van lokaal genomen maatregelen. Centraal zou de functie van kennisbeheer ten aanzien van doorlooptijdverkortingen vorm moeten krijgen, opdat de lering die uit door rechtbanken genomen maatregelen kan worden getrokken, ook door andere rechtbanken kan worden benut. De gedachte daarbij is dat goed voorbeeld zal doen volgen. In essentie komt het voorgestelde kader erop neer de positieve elementen van de huidige werkwijze met betrekking tot doorlooptijdverkortingen - bottom-up, met een hoge mate van autonomie voor elke afzonderlijke rechtbank - te handhaven, maar tegelijk de centrale regie te versterken. Daarmee wordt het onderwerp ook op het niveau gelegd waar de in sommige gevallen noodzakelijke afweging tussen doorlooptijden en financiële doelstellingen kan worden gemaakt.

Wat de rolreglementen betreft - de roep om een landelijk reglement is regelmatig te horen - constateren de onderzoekers twee problemen. Het eerste is dat de reglementen in opzet zo weinig eenvormig zijn dat het doorgronden van de verschillende reglementen uitgebreide studie vereist. Het tweede probleem is dat het in de rolreglementen gestelde balanceert tussen werkelijkheid en wenselijkheid. Gegeven de geconstateerde verschillen in de snelheid waarmee rechtbanken zaken afdoen, zou bij invoering van een landelijk reglement de kloof tussen papier en werkelijkheid alleen maar worden vergroot. Gepleit wordt daarom voor een vast 'format', dat wil zeggen dat in de reglementen gelijke termen worden gebruikt en dat onderwerpen in een vaste volgorde worden behandeld. Dat de ene rechtbank termijnen van vier weken hanteert waar dat er bij een andere rechtbank zes zijn, lijkt dan minder bezwaarlijk: de benodigde informatie is toegankelijk. Het rolreglement lijkt ons niet de aangewezen plaats om een landelijke norm vast te leggen.

Met betrekking tot het lokaal gevoerde beleid worden in het rapport enkele suggesties gedaan voor nieuw te bewandelen wegen; zowel via speciale procedures van het onderzochte type als via organisatorische maatregelen in meer algemene zin. Daarbij wordt, op basis van de ervaringen met versneld-regime-experiment, het belang benadrukt van een zorgvuldige implementatie, de aandacht voor neveneffecten en de evaluatie van maatregelen. Voorts moet versnelling niet louter als een 'technische' kwestie worden gezien; ook kennis, vaardigheden en professionele waardensystemen zijn in het geding. Wat dat betreft, is ook voor de opleidingsinstituten een rol weggelegd.