

Samenvatting

Achtergrond

In 2004 en 2010 zijn de eerste twee Geschilbeslechtingdelta-onderzoeken verschenen. Daarin werden de civiel- en bestuursrechtelijke problemen van Nederlandse burgers beschreven, de aanpak die zij volgden om de problemen op te lossen en de resultaten die zij behaalden. Inmiddels zijn we weer ruim vijf jaar verder. In die tijd hebben maatschappelijke ontwikkelingen en wijzigingen in het rechtsbestel mogelijk geleid tot veranderingen in het patroon van het ontstaan en de afdoening van (potentieel) juridische problemen van burgers.

Inzicht in de problemen die burgers ondervinden en hoe zij deze oplossen, is beleidsmatig van belang omdat de Minister van Veiligheid en Justitie stelselverantwoordelijk is voor het scheppen van optimale voorwaarden voor het in stand houden en verbeteren van een goed en toegankelijk rechtsbestel. Het onderzoek geeft inzicht in bepaalde aspecten van die toegankelijkheid en kwaliteit van het rechtsbestel. Doordat de studie nu voor de derde keer heeft plaatsgevonden, wordt het langzamerhand ook mogelijk eventuele veranderingen over de jaren waar te nemen.

Vraagstelling

In het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- 1 In welke mate komen (potentieel) civiel- en bestuursrechtelijke problemen voor onder de bevolking en welke factoren zijn daarop van invloed?
- 2 Voor welke (gefaseerde) aanpak kiezen burgers? In hoeverre wordt gebruikgemaakt van rechtshulp, buitengerechtelijke geschiloplossing en de rechtspraak, en welke factoren zijn daarop van invloed?
- 3 Hoe zijn de problemen afgelopen en wat zijn de resultaten van de gevolgde aanpak?
- 4 Hoe evalueren burgers de gebruikte rechtshulp, mediation en procedures en wat zijn de attitudes van burgers ten opzichte van het functioneren van advocatuur en rechtspraak?
- 5 In hoeverre zijn er bij de antwoorden op bovenstaande vragen veranderingen opgetreden in vergelijking met de metingen uit 2003 en 2009?

Theoretische achtergrond

Het onderzoek gaat uit van de volgende theoretische gedachten. *De kans op problemen* hangt voor een deel samen met: a) de mate waarin burgers situaties meemaken waarin zich problemen kunnen voordoen (de participatietheorie en uitgangsposities), en b) of de betrokken partijen de mogelijkheid en capaciteiten hebben om een lastige situatie op te lossen

(sociale en economische hulpbronnen). Ernstig gebrek aan of een scherpe afname in economische of sociaalpsychologische hulpbronnen kan mensen kwetsbaar maken voor problemen.

Er zijn uiteenlopende verklaringen denkbaar voor *de aanpak* van de problemen. De verschillende aftakkingen van de geschilbeslechtingdelta houden steeds een keuze voor burgers in: actie ondernemen of niet, hulp zoeken of zelf doen, een procedure starten of iets anders? De geschilbeslechtingdelta gaat in de basis uit van de aanname dat een persoon die met een rechtsprobleem wordt geconfronteerd, steeds een keuze maakt op basis van de beschikbare keuzemogelijkheden. Binnen de grenzen die door het soort probleem worden gesteld, worden de voor- en nadelen van de verschillende opties afgewogen. Uit de voorgaande delta-onderzoeken blijkt dat burgers tot op zekere hoogte een kosten-batenafweging maken: hoe ernstiger het probleem, of hoe hoger de verwachte opbrengst, hoe meer mensen investeren in de aanpak.

Voorts wordt in rechtssociologisch onderzoek de beschikbaarheid van hulpbronnen van burgers van belang geacht voor de aanpak. De verwachting is dat rechtzoekenden die minder de beschikking hebben over economische hulpbronnen (inkomen, rechtsbijstandsverzekering, gesubsidieerde rechtshulp), vanwege de kosten minder gebruik zullen maken van rechtshulp of een procedure. Ook sociaalpsychologische hulpbronnen, samenhangend met onder andere het opleidingsniveau, kunnen verschil maken. Mensen met veel sociaalpsychologische hulpbronnen kunnen vaker hun eigen boontjes doppen, maar weten indien nodig ook hoe ze bij instanties aan moeten kloppen. Diegenen met weinig sociaalpsychologische hulpbronnen kunnen behoefte aan rechtshulp hebben, maar tegelijkertijd een drempel ervaren om daartoe over te gaan.

Onderzoeksmethode

De gegevens zijn verzameld op basis van twee gestructureerde vragenlijsten: de screenings- en de probleemoplossingsenquête.

In de screeningsenquête (N=5.424) is aan Nederlandse burgers van 18 jaar en ouder een lijst voorgelegd van 67 'lastige problemen'. Bij deze problemen is gevraagd of ze de afgelopen vijf jaar (periode mei 2009-mei 2014) een dergelijk probleem hebben ervaren en hoe vaak. Diegenen die in de screeningsenquête één of meer niet-triviale problemen meldden, zijn in de probleemoplossingsenquête (N=1.928) bevraagd over de aanpak van het probleem (indien meerdere problemen: het oudste probleem).

De steekproef is gestratificeerd getrokken uit een internetpanel van veldwerkbureau GfK en is representatief voor de Nederlandse bevolking wat betreft geslacht, opleidingsniveau, inkomen, stedelijkheid van de woon-

omgeving en mate van internetgebruik. Vijftigplussers zijn iets over- en allochtonen iets ondervertegenwoordigd.

Aantal en soort problemen

Ongeveer 57% van de respondenten heeft tussen medio 2009 en medio 2014 te maken gehad met één of meer (potentieel) juridische problemen. Gemiddeld heeft die groep de afgelopen vijf jaar met 2,9 problemen per persoon van doen gehad.

Bijna een kwart van de respondenten werd geconfronteerd met problemen met de aanschaf van producten en diensten en problemen op het werk. Daarna volgen geldproblemen (15%), problemen in de woonomgeving en met het bezit van onroerend goed (elk 11%) en relatie- en familieproblemen (8%).

Vooraf achtergrondkenmerken die samenhangen met iemands sociale en economische participatie en het verkeren in bepaalde uitgangspunten bepalen de probleemkans. Die neemt iets toe met: een hoger opleidingsniveau, een leeftijd tussen 24 en 45 jaar, zelfstandige zijn, de afgelopen vijf jaar hebben gewerkt, onroerend goed in bezit hebben gehad of hebben gehuurd. Ook mensen die vaker iets (ver)kopen via internet, hebben frequenter een probleem. Meer blootstelling aan situaties of transacties waar zich problemen kunnen voordoen, geeft dus een grotere kans op problemen. Tevens zien we dat een specifieke kwetsbare groep – de uitkeringsgerechtigden – een verhoogde kans op problemen heeft. Deze kenmerken verklaren samen echter nog maar 15% van de verschillen in probleemkans. De kans op een probleem hangt dus voor een groot deel af van andere kenmerken of ad hoc omstandigheden.

De aanpak

Van de burgers met een probleem heeft een kleine 8% (nog) geen actie ondernomen, heeft 46% hulp gezocht bij een of meer (juridische) instanties, en heeft de overige 47% geen hulp gezocht en het probleem zelf aangepakt. Binnen de hulpgebruikers is onderscheid gemaakt tussen gebruikers van juridische adviseurs (37%), zoals advocaat, rechtsbijstandsverzekeraar en Juridisch Loket, en gebruikers van alleen niet-juridische hulp (9%), zoals zorgverleners of brancheverenigingen.

De meest geraadpleegde rechtshulpverleners zijn de advocaat (bij 12% van alle problemen) en de rechtsbijstandsverzekeraar (11%), op afstand gevolgd door het Juridisch Loket (5%) en de vakbond of beroepsvereniging (5%). Evenals bij de voorgaande onderzoeken is er een grote variëteit aan instellingen waar men aanklopt.

Bij 5% van de problemen heeft mediation of bemiddeling plaatsgevonden. Verder is bij 4% van de problemen een gerechtelijke procedure gestart en bij 11% een buitengerechtelijke (onder andere bij klacht-/bezwaarcommissies, huur- of geschillencommissies).

De aanpak van het probleem hangt vooral samen met de kenmerken van het probleem en vrijwel niet met achtergrondkenmerken van de respondent. Hoe ernstiger en complexer het probleem en hoe hoger de verwachte opbrengst, hoe vaker men actie onderneemt, rechtshulp (vooral een advocaat) inschakelt of een gerechtelijke procedure start. Ook het type probleem is van belang: bij relatie- en familieproblemen wordt relatief vaak een advocaat ingeschakeld en een gerechtelijke procedure gestart. Bij problemen met producten en diensten is dit juist minder het geval. De buitengerechtelijke procedures betreffen vaak problemen met de overheid (bezwaarprocedures) en problemen rond geld en onroerend goed. In tegenstelling tot bij gerechtelijke procedures doet de hoogte van de verwachte opbrengst er niet toe. Dit heeft met de prijs van deze procedures en daarmee een andere kostenbatenafweging te maken: de kosten van buitengerechtelijke procedures zijn doorgaans gering. Voor de procedures bij deze instanties heeft men geen advocaat nodig en ze zijn ofwel gratis of de hoogte van de klachtgelden is beperkt. Buitengerechtelijke procedures worden daarom ook ingezet bij een lagere verwachte opbrengst.

Ook het gebruik van de rechtsbijstandsverzekeraar hangt minder samen met de kenmerken van het probleem. Dit wordt vooral bepaald door het hebben van een gezinspolis rechtsbijstand. Probleemkenmerken zoals type probleem, de ernst van het probleem en de hoogte van de verwachte opbrengst zijn hier niet of minder van belang. Verzekerden schakelen een verzekeraar in ongeacht de hoogte van de verwachte opbrengst. Behalve een eigen risico worden de kosten immers grotendeels gedragen door de rechtsbijstandsverzekeraar. De drempel is dus lager voor verzekerden om ook bij een minder groot financieel belang gebruik te maken van hun polis.

Respondenten noemen te hoge kosten maar weinig als reden om geen actie te ondernemen of geen procedure te starten. De kosten spelen wel vaker een rol bij het niet inschakelen van rechtshulp, en dan vooral als men een advocaat voor ogen heeft.

Al met al melden weinig respondenten dat er juridische kosten zijn gemaakt: ongeveer 15% van de actieve burgers kreeg hiermee te maken. Ongeveer de helft heeft alles zelf betaald; bij de andere helft zijn de kosten geheel of gedeeltelijk vergoed door instanties (zoals rechtsbijstandsverzekeraar, Raad voor Rechtsbijstand of de werkgever) of door de andere partij. Vooral burgers die gebruik hebben gemaakt van een advocaat of gerechtelijke procedure maken zowel vaker als hogere juridische kosten dan de rest.

Afloop en resultaten

Van alle problemen is 37% afgerond met overeenstemming en 8% met een beslissing door een (buiten)gerechtelijke instantie. Bij 37% van de problemen is men gestopt zonder dat er overeenstemming of een beslissing is bereikt, bij 6% van de problemen is geen actie ondernomen, en 13% van de problemen was nog niet afgerond ten tijde van de enquête.

Uiteindelijk hebben respondenten de volgende resultaten bereikt:

- van alle respondenten die actie hebben ondernomen, heeft 68% (75% als de nog lopende problemen buiten beschouwing worden gelaten) zijn of haar hoofddoel (gedeeltelijk) bereikt;
- bij alle respondenten die actie hebben ondernomen, is 79% van de problemen opgelost of beëindigd (88% van alle afgesloten problemen);
- in de gevallen waarin overeenstemming is bereikt, vindt 77% van de betrokkenen het resultaat rechtvaardig, tegen 72% wanneer een beslissing in een gerechtelijke of buitengerechtelijke procedure is genomen;
- als er afspraken of verplichtingen waren, zijn die in 88% van deze zaken (gedeeltelijk) nagekomen.

Evenals bij de voorgaande delta-onderzoeken blijkt dat mensen die tot overeenstemming zijn gekomen met de andere partij de meest gunstige resultaten behalen. Ze hebben het vaakst hun doel bereikt, het probleem is het vaakst beëindigd en de afspraken zijn meestal nagekomen. Verder blijkt dat degenen die op een gegeven moment zijn gestopt met verdere acties zonder dat er sprake was van een overeenkomst of beslissing, nog redelijk gunstige resultaten boeken: in 63% van de gevallen is het doel bereikt en in 88% van de gevallen is het probleem beëindigd. Een verklaring hiervoor is dat in deze situaties – zoals respondenten zelf melden – het probleem zich vaak vanzelf heeft opgelost. Ook rapporteren ze dat de andere partij hen toch op een of andere manier is tegemoetgekomen of het heeft opgegeven. Van ‘overeenstemming’ is in deze situaties dus geen sprake, terwijl respondenten wel vaak voor elkaar hebben gekregen wat ze wilden.

Oordelen over gebruikte voorzieningen en advocatuur en rechtspraak in het algemeen

In het algemeen oordelen burgers gunstig over de juridische voorzieningen waar ze gebruik van hebben gemaakt. Gemiddeld genomen vonden ze de adviezen of hulp van de deskundigen goed bruikbaar en zijn ze tevreden over het verloop van de (buiten)gerechtelijke procedure.

Aan alle respondenten, ongeacht of ze de afgelopen vijf jaar een probleem hebben gehad, is een aantal stellingen voorgelegd over de rechtspraak en de advocatuur. Gemiddeld genomen vertrouwen burgers op een eerlijke behandeling als men naar de rechter stapt, vindt men rechtbanken een belangrijk

hulpmiddel voor het afdwingen van rechten, en vindt men rechters betrouwbaar en eerlijk. Opmerkelijk is wel dat relatief veel burgers van oordeel zijn dat de rechtspraak niet hetzelfde werkt voor arm en rijk. Over de advocatuur is het oordeel minder gunstig dan over de rechtspraak. Advocaten worden veelal te duur bevonden en minder betrouwbaar dan rechters.

Een aantal sociaaleconomisch kwetsbare groepen – zoals lagere inkomensgroepen, lager opgeleiden en uitkeringsgerechtigden – is minder goed te spreken over de advocatuur en de rechtspraak dan gemiddeld.

Ervaringen met problemen in de onderzochte periode maken ook enig verschil. Hoe meer problemen een burger heeft ervaren, hoe minder positief het oordeel over advocatuur en rechtspraak luidt. Ook burgers die ervaring hebben met rechtszaken en advocaten in de onderzochte periode zijn minder positief over de eerlijkheid van de rechtspraak en rechters en het oplossen van problemen door rechters en advocaten.

Vergelijking door de tijd

In vergelijking met de voorgaande metingen is het aantal respondenten dat een probleem heeft ervaren in een periode van vijf jaar gedaald: van 67% in 2003, naar 61% in 2009, naar 57% in 2014. Ook zien we dat het gemiddeld aantal problemen is gedaald voor diegenen die melding maakten van een of meerdere problemen. Dit kan duiden op een afname van burgers die worden geconfronteerd met multiproblematiek. Tussen 2009 en 2014 is vooral het aantal burgers dat problemen heeft ervaren rond de aanschaf van producten en diensten afgenomen.

Het gebruik van advocaat en rechtsbijstandsverzekeraar is over de jaren toegenomen. De trends komen overeen met de groei van het aantal toevoegingen voor advocaten in civiele en bestuursrechtelijke zaken en het aantal rechtsbijstandspolissen over de jaren heen.

Het percentage problemen waarbij een rechtszaak is gestart, is afgenomen van een kleine 6% in de eerste tot 4% in de huidige meting. De terugloop van het aantal gerechtelijke procedures is ook in de ontwikkeling van het aantal handelszaken bij de rechtspraak geconstateerd.

Het percentage problemen waarbij een buitengerechtelijke procedure is gestart, is toegenomen van 6% in 2003 tot 11% in 2014. Onder andere het gebruik van bezwaarprocedures is toegenomen. De toename is deels te verklaren door de uitbreiding van het aantal klacht-/geschillencommissies waar een beroep op kan worden gedaan en de uitbreiding van antwoordmogelijkheden in de vragenlijst.

In vergelijking met de voorgaande enquêtes zijn in de enquête van 2014 de problemen minder vaak geëindigd met overeenstemming en zijn respondenten vaker ‘gestopt’ zonder dat er sprake was van overeenstemming of een beslissing. De uiteindelijke resultaten die zijn bereikt ten aanzien van het

bereiken van doelen en het beëindigen van het probleem, verschillen over de jaren echter nauwelijks. Dit komt omdat de 'stoppers' in vergelijking met voorgaande jaren vaker hun doel hebben bereikt of hun probleem hebben opgelost.

De totaaloordelen over het verkregen advies en de hulp zijn weinig veranderd door de tijd heen. Dat geldt ook voor de oordelen van burgers over advocatuur en rechtspraak.

Slot

Bijna iedereen heeft tegenwoordig toegang tot het internet en de internet-economie groeit gestaag door. Burgers kopen steeds meer artikelen via internet en er is steeds meer informatie te vinden waardoor ze wellicht in staat zijn zelf hun geschillen op te lossen. Het onderzoek beschrijft een scala aan online voorzieningen die burgers kunnen helpen bij het oplossen van hun probleem. Over de weerslag van deze ontwikkelingen op de kans op en aanpak van problemen door de burger is vooralsnog geen empirisch-wetenschappelijk onderzoek gevonden. In het onderhavige onderzoek constateren we wel dat mensen die meer (ver)kopen via internet iets vaker problemen hebben. Het internet wordt ook vaker dan voorheen genoemd als bron van informatie bij de aanpak van problemen. Van het gebruik van online procedures via E-court, Paypal of eBay wordt echter nog bijna geen melding gemaakt. Niettemin is duidelijk dat de digitalisering van het rechtsbestel zich in een opgaande lijn bevindt. Door herhaald onderzoek is het mogelijk na te gaan of door de voortgaande digitalisering en andere veranderingen de bestaande juridische voorzieningen de toegang tot het recht voldoende blijven waarborgen.