

Samenvatting

Het voorliggende onderzoeksrapport heeft de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter, die plaatsvond op 1 juli 2011, tot onderwerp. Het WODC verricht onderzoek ter evaluatie van die maatregel. Daartoe worden een voormeting (gericht op de situatie voordat de maatregel van kracht werd) en een nameting (gericht op de situatie nadat de maatregel inging) verricht. In deze rapportage wordt verslag gedaan van de voormeting. De rapportage dient als tussentijdse onderzoeksverantwoording. Op basis van alleen de voormeting kunnen de onderzoeksvragen die in dit onderzoek zijn geformuleerd, nog niet worden beantwoord.

De competentiegrens is een financiële grens die bepaalt of een civiele rechtszaak door de civiele sector van de rechtbank wordt behandeld, of door de kantonrechter. De verhoging van deze grens heeft tot gevolg dat rechtszaken die voorheen door de civiele sector van de rechtbank werden behandeld voortaan door de kantonrechter worden behandeld. De verhoging op 1 juli 2011 was ingrijpend: de competentiegrens werd verhoogd van € 5.000 naar € 25.000. Het belangrijkste doel was het laagdrempeliger maken van de civiele rechtspraak.

De procedure bij de kantonrechter wordt geacht 'laagdrempeliger' te zijn dan die bij de civiele sectoren van de rechtbank. Bij de kantonrechter zijn partijen niet verplicht zich door een advocaat te laten vertegenwoordigen, hetgeen een aanzienlijk (financieel) verschil kan maken. De verwachting was dat door de lagere drempels, meer zaken hun weg naar de rechter zouden vinden. Het effect op de instroom van civiele rechtszaken is dan ook één van de aandachtspunten in het evaluatieonderzoek.

Een tweede punt van aandacht is de rol van advocaten en andere verleners van (juridische) hulp aan rechtzoekenden. Dat partijen in de grotere civiele rechtszaken verplicht zijn zich door een advocaat te laten vertegenwoordigen is niet zonder reden. Zowel het recht als de rechtsgang kunnen complex zijn en het is twijfelachtig of personen zonder kennis en ervaring in rechtszaken in staat zijn hun zaak adequaat te onderbouwen en presenteren. Ook de rechter en de rechtsgang worden geacht te profiteren van de (verplichte) professionele rechtshulp, die er aan bijdraagt dat zaken goed onderbouwd en gedocumenteerd voor de rechter komen. In het onderzoek wordt nagegaan of rechtzoekenden nog juridische hulp inschakelen, en zo ja, wat de aard is van die hulp. Mogelijk zullen alternatieve, goedkopere aanbieders van juridische hulp trachten voet aan de grond te krijgen. In de voormeting geldt nog de oude situatie, waarin elke partij een advocaat had. In de voormeting is speciale aandacht geschonken aan de dienstverlening aan rechtzoekenden met en zonder rechtsbijstandverzekering.

Een derde punt van aandacht in het onderzoek zijn verschillen in de manier waarop procedures verlopen in de oude en nieuwe situatie. De veronderstelde laagdrempeligheid van de kantonrechtspraak zal tot uiting komen in de wijze waarop procedures verlopen. Wijkt de werkwijze echt af van die bij de civiele sector van de rechtbank, en op welke wijze? In hoeverre vinden er zittingen plaats in de procedure, wordt er feitenonderzoek gedaan, hoe lang duren de procedures en worden de vonnissen of schikkingsafspraken ook daadwerkelijk nageleefd?

Het evaluatieonderzoek is complex en wordt in twee fasen uitgevoerd. De voormeting richt zich op de 'oude' situatie, toen de zaken werden behandeld door de civiele sector van de rechtbank, waarbij zowel eiser als gedaagde zich door een advocaat moesten laten vertegenwoordigen. In de voormeting is vastgesteld:

- Hoe gerechtelijke procedures in zaken met een financieel belang vanaf € 5.000 tot en met € 25.000 vóór 2011 werden behandeld; onder andere welke

- processtappen er plaatsvinden, of de nadruk op mondeling of schriftelijk procederen ligt, en hoe snel de zaken worden behandeld.
- Wat de 'eigenheid' is van de procedure en werkwijze van de kantonrechter. Waarin verschilt de aanpak van de kantonrechter van die bij de civiele sectoren van rechtbanken?
 - Hoe het gesteld is met de kwaliteit van de professionele procesvertegenwoordiging in civiele rechtszaken; en of rechtzoekenden die via hun rechtsbijstandsverzekeraar procederen dezelfde kwaliteit van hulp krijgen als degenen die zelf een advocaat contracteren.
 - In welke mate vonnissen en schikkingsafspraken worden nageleefd.

Op één aspect bevat de rapportage een effectmeting. Dat betreft het effect van de competentiegrensverhoging op de instroom van zaken. Leidt de laagdrempeliger procedure er toe dat meer mensen zich tot de rechter wenden?

Het verloop van procedures vóór de competentiegrensverhoging

Het verloop van procedures in de oude situatie is in kaart gebracht door een analyse van zaken in het segment van vanaf € 5.000 tot en met € 25.000 die in 2010 werden afgedaan. De meest voorkomende geschillen in het segment vanaf € 5.000 tot en met € 25.000 hadden een opdracht (tot het verrichten van werkzaamheden) of een geldlening (inclusief rood staan op bankrekening of creditcard) als aanleiding. De meeste zaken werden aangebracht door rechtspersonen, terwijl natuurlijke personen meestal de gedaagde partij waren. Vóór de competentiegrensverhoging werd 64% van de zaken in het segment vanaf € 5.000 tot en met € 25.000 zonder verweer afgedaan. Het aantal procedures op tegenspraak bedroeg ruim 7.000 (in 2010), waarvan iets meer dan de helft bij vonnis werd afgedaan. Indien verweer werd gevoerd werd de procedure in de regel ingeleid door één schriftelijke ronde, gevolgd door een zitting, de comparitie na antwoord. Bij de civiele sectoren werd standaard zo'n comparitie na antwoord gepland. Tijdens die comparitie kunnen partijen hun zaak mondeling toelichten. Omdat een deel van de procedures in de aanloop tot zo'n comparitie wordt geroyeerd, komt het niet in alle gevallen daadwerkelijk tot zo'n zitting. Uiteindelijk vond die in ruim 75% van de zaken op tegenspraak plaats. Het gros van de zaken werd vlot afgedaan. Verstekzaken in de regel binnen vier weken. Voor zaken op tegenspraak geldt een gemiddelde doorlooptijd van iets minder dan een jaar.

De eigenheid van de kantonrechtspraak

De traditionele kantonrechtspraak wijkt op verschillende punten af van de rechtspraak bij de civiele sectoren van de rechtbanken. Dat hangt ten dele samen met de aard van de zaken die de kantonrechter behandelt (veel eenvoudige onbetwiste vorderingen) en de condities waaronder (vaak zonder advocaat). Daarnaast is kantonrechtspraak altijd kleinschalig geweest en (daarmee) nauwer verbonden met de lokale gemeenschap. Kantongerechten werden vaak bemenst door één of enkele rechters, die 'eigen baas' waren en waar de taken van rolrechter en zaaksrechter niet gescheiden waren. Kantonrechter was een promotiefunctie en werd alleen vervuld door ervaren rechters, zonder opleidingstaken. Een aantal van die karakteristieken is inmiddels achterhaald als gevolg van (o.a.) schaalvergroting en steeds nauwere samenwerking tussen de civiele sectoren en de sectoren kanton. Uit een analyse van het zaaksverloop van vóór de competentiegrensverhoging – dat betreft dus zaken met een financieel belang tot € 5.000 – blijkt dat kantonrechters veel zaken schriftelijk afhandelen. De comparitie na antwoord, officieel 'standaard' in het procesrecht sinds 2002, vindt in slechts 15% van de procedures op tegenspraak plaats. Daarnaast vindt in 5% een zitting in een later stadium van de procedure

plaats. De doorlooptijden zijn kort. Uit de analyse blijkt evenwel ook dat er een aanzienlijke variatie bestaat in de werkwijze van kantongerechten.

De kwaliteit van de dienstverlening door advocaten

De oordelen van rechters en cliënten over het optreden van advocaten in zaken met financieel belang vanaf € 5.000 tot en met € 25.000 zijn in de regel zeer positief. Rechters vinden dat de meeste advocaten goed werk leveren en rechtzoekenden zijn tevreden over het werk dat de advocaat levert.

Rechters beoordeelden het optreden van advocaten ter comparitie. Hun oordelen vertonen minder spreiding wanneer het advocaten betreft die gefinancierd worden via een rechtsbijstandverzekering dan wanneer het advocaten zijn die door een rechtzoekende zelf zijn gecontracteerd. Alle onvoldoendes die rechters uitdeelden vielen in de laatstgenoemde groep.

Het oordeel van rechtzoekenden – dat betrekking heeft op de totale dienstverlening, inclusief het door de rechter beoordeelde optreden ter comparitie – vertoont een ander patroon. Rechtzoekenden tonen zich het meest kritisch ten opzichte van advocaten in loondienst van een rechtsbijstandsverzekeraar en zijn zeer positief over zelf gekozen advocaten. De resultaten suggereren dat het element van 'zelf kiezen' tot een positiever oordeel van de rechtzoekende leidt.

De naleving van vonnissen en schikkingsafspraken

In de situatie van vóór de competentiegrensverhoging monden de meeste zaken (93%) met financieel belang vanaf € 5.000 tot en met € 25.000 uit in een verplichting van de gedaagde aan de eiser. In 46% van de zaken waren de verplichtingen die op basis van een vonnis of een schikkingsafpraak op de partij(en) rustten, drie jaar na de afdoening volledig nageleefd; in 33% waren die verplichten in het geheel niet nageleefd. Als er volledig wordt nageleefd, vergt ook dat de nodige tijd; het percentage van 26% volledige naleving wordt drie maanden na de afdoening van de zaken bereikt. Twee jaar na het einde van de procedure is dat 43%.

Instroom en beleid

De competentiegrensverhoging van 1 juli 2011 moest de rechtspraak toegankelijker maken; het ligt in de rede dat de instroom van zaken zou toenemen.

Over de gehele linie is de instroom van zaken tussen 2009 en 2012 met zo'n 20% afgenomen. Een historisch zeldzame daling die volgde op een lange periode van groei. Het omslagpunt in de ontwikkeling van de instroom valt niet aan een specifieke beleidsmaatregel toe te schrijven.

In het financiële segment dat van de civiele rechter naar de kantonrechter is gegaan (€ 5.000 tot en met € 25.000), is wél een toename van het aantal zaken te zien, van 6.000 zaken. Dat is echter niet louter toestroom van zaken die voorheen niet voor de rechter zouden zijn gebracht. Van deze toename kan het grootste deel worden toegeschreven aan migratie-effecten. Zaken verdwijnen uit aangrenzende (financiële) segmenten en komen er in het verschoven segment bij. Het meest exemplarisch zijn zaken met financieel belang van exact € 5.000. Voor de competentiegrensverhoging werden er daar ruim 6.500 per jaar van aangebracht, na de competentiegrensverhoging minder dan 1.000 per jaar.

Een kleiner deel van de toename in het segment vanaf € 5.000 tot en met € 25.000 kan worden geduid als 'aanzuigende werking', dat wil zeggen dat het om zaken gaat die voorheen niet voor de rechter zouden komen, maar nu, dankzij de lagere drempels, wel voor de rechter wordt gebracht. Dat aantal schatten we op maximaal 5.000 zaken per jaar.

Het voorliggende onderzoeksrapport besluit met een slotbeschouwing op de voor-
meting. In 2014 zal de dataverzameling voor de nameting plaatsvinden, waarna in
2015 een eindrapport wordt opgesteld.