

# Samenvatting

## Onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak

Het doel van dit onderzoek is om de economische en maatschappelijke gevolgen die gepaard gaan met (lange) doorlooptijden in het civiele en het bestuursrecht inzichtelijk te maken aan de hand van de bestudering van enkele zaakstypen. Het gaat dan om de gevolgen voor betrokken partijen, hun procesvertegenwoordigers en eventuele derden. Ten behoeve van deze studie zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat kan bij de geselecteerde zaakstypen worden gezegd over de (proces)partijen en andere relevante betrokkenen?
2. Wat kan bij de geselecteerde zaakstypen worden gezegd over de relevante belangen?
3. Hoe wordt de lengte van de afdoening van deze zaken gepercipieerd door de betrokkenen?
4. Hoe kunnen economische kosten en maatschappelijke gevolgen van (te) lange doorlooptijden voor de geselecteerde zaakstypen worden beschreven of gedefinieerd?
5. Hoe kunnen deze kosten in geld worden gewaardeerd?
6. Wat kan worden gezegd over de relatie tussen de lengte van de doorlooptijden en de economische en maatschappelijke gevolgen van de onderzochte zaken?

Dit onderzoek is dus een verkennende studie van de mogelijke effecten van lange doorlooptijden. De inventarisatie is gedaan aan de hand van 12 casestudies voor de volgende zaakstypen:

- Sector bestuur: zaken op het terrein van de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (4 cases)
- Sector civiel: bijzondere overeenkomsten, koop anderszins (3 cases)
- Sector civiel: omgangsregelingen (5 cases).

Bij de selectie van zaakscategorieën was het uitgangspunt dat drie verschillende partijconstellaties aan bod komen: een zaakscategorie waarbij een natuurlijk persoon tegen de overheid procedeert, een andere waarbij twee rechtspersonen tegenover elkaar staan en een derde categorie waarbij een natuurlijk persoon tegen een ander natuurlijk persoon procedeert.

Voor de genoemde zaakstypen zijn de cases zodanig geselecteerd dat er zowel normale als lange doorlooptijden tussen de bestudeerde zaken zitten. De opsomming en beschrijving van de aard van alle mogelijke effecten van de doorlooptijd is een doel op zich van deze verkenning omdat daar nog niet veel ervaring mee is opgedaan. De effecten op individueel zaaksniveau geven vervolgens een indicatie van het belang of omvang van de verschillende mogelijke effecten. De effecten van een procedure zijn dan ook in deze studie op twee niveaus in kaart gebracht:

- De effecten op individueel zaaksniveau worden in kaart gebracht door gesprekken met alle betrokkenen van een aantal geselecteerde zaken: eiser en gedaagde en hun professionele procesvertegenwoordigers.
- Een opsomming van alle mogelijke effecten op een algemener niveau verkrijgen we door de genoemde case specifieke effecten aan te vullen met mogelijke effecten aangedragen door

professionele ervaringsdeskundigen: advocaten, juristen van rechtsbijstandverzekeraars, rechters en overige professionele ervaringsdeskundigen zoals het UWV voor WAO-zaken, MKB Nederland voor koopzaken en de Raad voor de kindbescherming voor omgangsregelingen.

Om de effecten van doorlooptijden in de geselecteerde cases te benaderen hebben we drie methodes toegepast:

- We hebben respondenten de vraag gesteld welke effecten anders waren geweest als de zaak één maand, twee maanden of zes maanden langer of eventueel korter had geduurd.
- We hebben respondenten zogenaamde ‘willingness to pay’ vragen gesteld: “hoeveel zou u bereid zijn om te betalen om de zaak x-maanden te laten versnellen?”
- Voor zover het beperkte aantal waarnemingen dat toestaat, hebben we de geïnventariseerde gevolgen van zaken met een gewone doorlooptijd vergeleken met de gevolgen van zaken met een lange doorlooptijd.

Uit de casebeschrijvingen blijkt dat sommige aspecten van de methodes niet of niet optimaal benut kunnen worden.

In deze studie presenteren we de effecten van lange doorlooptijden in een analysekader dat geïnspireerd is op de zogenaamde maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Het MKBA kader wordt hier niet als meetinstrument, maar als ordeningsinstrument gehanteerd. Voor elk bestudeerde case wordt een kader opgesteld met de door betrokkenen aangedragen mogelijke effecten en wordt aangegeven in hoeverre de effecten bij de zaak in kwestie optreden.

Voor deze studie maken we een onderscheid tussen individuele effecten en niet-individuele (indirecte of externe) effecten. De individuele effecten zijn een verzameling van effecten op de actoren zelf die betrokken zijn bij de zaak in kwestie: eiser, gedaagde, de procesvertegenwoordigers, de rechtbank en eventueel andere direct betrokkenen (zoals het kind bij een omgangsregeling). De nadruk bij deze studie ligt op deze individuele effecten van doorlooptijden op de direct betrokkenen. De individuele effecten zijn gecategoriseerd in de volgende typen effecten: meerwerk, meer ruimte om taken te vervullen, emotionele effecten, effecten van de vertraging in de uitspraak, overige individuele effecten en de kwaliteit van de uitspraak. De effecten worden voor zover mogelijk gespecificeerd voor de actoren.

Indirecte of externe effecten zijn de effecten op individuen of organisaties die niet betrokken zijn bij de onderzochte zaak, zoals procederende partijen in andere lopende of toekomstige zaken, eventueel concurrenten, de maatschappij, maar ook rechtbanken. Indirecte of externe effecten van de lange doorlooptijden, zoals het afzien van het voor de rechter brengen van een zaak omdat het naar verwachting lang zal duren, of het verlies van vertrouwen in de rechtspraak, vormen niet de focus van dit onderzoek, deze effecten worden slechts benoemd indien een van de geïnterviewden daarnaar verwijst.

## **De gevolgen van lange doorlooptijden (onderzoeksvragen 1 - 4 en 6)**

Hieronder geven we een beknopte samenvatting van de mogelijke individuele gevolgen van lange doorlooptijden voor de drie zaakstypen en een indicatie in hoeverre de mogelijke effecten in de praktijk optreden.

### **Meerwerk**

Een langere doorlooptijd kan meerwerk betekenen, bijvoorbeeld doordat meer voorbereiding- of inleestijd nodig is of door de communicatie over de vertraging. Dit meerwerk kan zowel bij de betrokken partijen, bij hun procesvertegenwoordigers en bij de rechtbank optreden. Een langere doorlooptijd kan voorts tot meerwerk leiden doordat hiermee de kans op personeelwisseling (en daarmee overdrachtskosten bij betrokkenen, rechtsbijstandverleners of rechtbank) hoger is.

Voor alle drie de zaakstypen hebben we indicaties gevonden dat meerwerk naar aanleiding van een langere doorlooptijd optreedt.

De kosten van meerwerk gemaakt door de procesvertegenwoordigers worden gedragen door de procesvertegenwoordiger of door de cliënt. Als het meerwerk gedeclareerd kan worden aan de cliënt, dan worden deze kosten uiteraard door de cliënt gedragen. Indien de procesvertegenwoordiging wordt verzorgd op basis van een toevoeging of door een jurist van een rechtsbijstandverzekeraar of vereniging dan worden de kosten van meerwerk door de procesvertegenwoordiger (of diens organisatie) gedragen.

### **Meer tijd om taken te vervullen**

Meer tijd om taken te vervullen is een mogelijke baat van doorlooptijden. Zo geeft een langere doorlooptijd ruimte om taken beter te plannen en efficiënter te werken. Ook is er meer ruimte voor gedegen voorbereiding. Deze mogelijke baat kan optreden bij de betrokken partijen, bij de procesvertegenwoordigers en ook bij de rechtbank. Theoretisch bestaat dit effect bij alle drie de zaakstypen, maar bij onze steekproef hebben we geen aanwijzingen gevonden dat dit optreedt bij zaken met een doorlooptijd rond de mediaan of daarboven.

### **Emotionele gevolgen**

Partijen die betrokken zijn bij een rechtszaak kunnen onzekerheid en stress ervaren. Hoe langer een procedure duurt hoe langer men stress of onzekerheid ervaart. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de drie zaakstypen wat betreft emotionele gevolgen van een lange doorlooptijd.

*WAO-zaken:* De doorlooptijd blijkt in onze steekproef weinig invloed te hebben op de emotionele gevolgen. Zolang mensen goed ingelicht worden over de verwachte duur van de procedure, blijven de negatieve effecten van een lange doorlooptijd beperkt.

*Koopzaken:* We hebben bij alle door ons onderzochte koopzaken emotionele effecten gevonden: onzekerheid, stress bij procedurele stappen alsook bij stappen die uiteindelijk uitgesteld worden en frustratie over de gang van zaken. In welke mate dit soort emotionele gevolgen spelen hangt van veel factoren af. De belangrijkste factor is de grootte van het bedrijf. Indien het om een bedrijf gaat waar eigenaar en directeur een en dezelfde zijn, dan staat de zaak dichtbij het privéleven en zijn de emotionele effecten flink. Gaat het om een groter bedrijf, waar de zaak behandeld wordt door een werknemer in loondienst, dan zijn de effecten miniem. Daarnaast spelen de verhouding van het betwiste bedrag en de financiële kracht van het bedrijf een rol. Hoe groter het bedrag van de vordering hoe hoger de emotionele gevolgen kunnen zijn.

*Omgangsregelingen:* Het causaal verband tussen de duur van de procedure en de omvang van de emotionele kosten is niet eenduidig. Voor een deel hebben de duur en deze kosten dezelfde onderliggende oorzaak, namelijk de complexe situatie na echtscheiding. Deze kosten zijn dus voor een groot deel géén gevolg van de doorlooptijd. In een aantal van de door ons onderzochte

cases hebben we aanwijzingen gevonden dat de lange doorlooptijd tot meer stress heeft geleid. Vervreemding tussen ouder en kind als gevolg van de lange doorlooptijd hebben we niet zien optreden in onze steekproef.

### **Vertraging in de uitspraak**

Een langere doorlooptijd impliceert ook uiteraard een latere uitspraak. De vertraging in de uitspraak kan allerlei gevolgen hebben die veelal specifiek zijn voor het zaakstype in kwestie. De belangrijkste hiervan zijn als volgt:

*WAO-zaken:* Een lopende WAO-procedure kan invloed hebben op de intensiteit waarmee men de arbeidsmarkt betreedt. Ook werkgevers kunnen terughoudend zijn met het aannemen van iemand die nog een WAO-procedure heeft lopen. Langere doorlooptijden zorgen dus mogelijk voor minder snelle en minder goede reïntegratie.

*Koopzaken:* Bij zakelijke geschillen betekent een latere uitspraak ook een latere uitvoering. Eisers zijn gebaat bij een snelle betaling, en gedaagden lijken baat te hebben bij een vertraging in de betaling. De wettelijke rente die bedoeld is als compensatie voor de vertraging lijkt geen invloed te hebben op de belangen: het gaat vaak om een liquiditeitskwestie. Wat wel invloed lijkt te hebben is de grootte van de vordering ten opzichte van de financiële kracht van het bedrijf. Hoe groter de vordering, hoe groter de kans op liquiditeitsproblemen aan de kant van eiser en hoe groter het liquiditeitsvoordeel aan de kant van gedaagde.

In een langlopende koopzaak in onze steekproef was de doorlooptijd van de procedure benut om de zaak leeg te halen waardoor de uitspraak niet meer uit te voeren viel. Een kortere doorlooptijd geeft wellicht minder ruimte voor dit soort praktijken.

In onze steekproef hebben we geen zaken gehad over de stilzwijgende verlenging van duurovereenkomsten, maar deze zaken vormen een specifieke categorie. Hier kan een vertraging in de uitspraak een grote impact hebben op de hoogte van de vordering: mocht de rechter beslissen dat de overeenkomst nog geldig is, dan moeten de ‘abonnementskosten’ over de hele periode inclusief de doorlooptijd van de zaak worden betaald.

*Omgangsregelingzaken:* De onzekerheid over de definitieve regeling kan ertoe leiden dat bepaalde beslissingen of activiteiten uitgesteld worden tot na de uitspraak. In onze steekproef is in één geval een vakantie uitgesteld.

### **Kwaliteit van de uitspraak**

De doorlooptijd kan op vele verschillende manieren de kwaliteit van de uitspraak beïnvloeden. Een voorbeeld van een mogelijk gevolg van de doorlooptijd op de kwaliteit is dat betrokkenen of getuigen de toedracht niet meer correct kunnen weergeven doordat het geheugen vervormt. De uitspraak wordt hierdoor mogelijk beïnvloed. De (kwaliteit van de) uitspraak kan ook beïnvloed worden door een personeelwisseling bij de rechtbank, bij de procesvertegenwoordiging of bij de partijen zelf (als het om een bedrijf gaat). Hoe langer de doorlooptijd, hoe groter de kans op personeelwisseling bij één van de actoren.

Strikt genomen hebben we in onze steekproef niet waargenomen dat de kwaliteit van de uitspraak onder de doorlooptijd zou lijden. Bij één van de (lange) koopzaken heeft de lengte van de doorlooptijd er echter toe bijgedragen dat de uitspraak niet meer uit te voeren viel doordat de lengte van de rechtszaak benut was om het bedrijf van gedaagde leeg te halen. In de ogen van de

eiser in deze zaak heeft dit de kwaliteit van de uitspraak tenietgedaan. Het vertrouwen van eiser in de rechtspraak is ernstig geschaad.

### Individuele waardering van tijd (onderzoeksvraag 5)

Zoals hierboven uiteengezet kan een lange doorlooptijd van een rechtszaak verschillende effecten hebben voor de betrokken partijen, hun procesvertegenwoordigers en eventuele derden. In dit onderzoek hebben we geprobeerd om de effecten op individueel niveau te waarderen door de betalingsbereidheid van betrokkenen te achterhalen om de rechtszaak met een aantal maanden te versnellen.

*WAO-zaken:* Voor WAO-zaken heeft geen enkele respondent geld ervoor over gehad om de zaak met zes maanden te verkorten<sup>1</sup>. De beperkte betalingsbereidheid spoort met de algemene indruk dat de negatieve gevolgen van een lange doorlooptijd (bij goede voorlichting over de te verwachten duur) voor hen beperkt zijn. Respondenten geven echter aan dat zij de lengte van de doorlooptijd als enigszins vervelend ervaren. De beperkte betalingsbereidheid ligt waarschijnlijk dan ook deels ook aan de inkomenspositie van respondenten.

*Koopzaken:* Wat koopzaken betreft lijken de rol en de omvang van het bedrijf bepalend voor de effecten en daarmee op de betalingsbereidheid:

- Twee van de drie eisers die we hebben gesproken geven aan dat zij schade hebben geleden van de doorlooptijd. Het zijn bedrijven van een kleine of middelgrote omvang. De eiser die een groot bedrijf betrof gaf aan geen gevolgen te hebben gehad van de lengte van de doorlooptijd. Het ging in dit geval om een rechtszaak met een gewone doorlooptijd waarbij de advocaatkosten van eiser door de tegenpartij betaald moesten worden.
- Alle gedaagden hebben voordeel van de lange doorlooptijd gehad, omdat ze pas na afloop moesten betalen. Ondanks dit voordeel, geven de twee gedaagden die we hebben gesproken aan dat zij per saldo schade hebben geleden van de doorlooptijd. Beide gedaagden noemen een bedrag van € 2.000 tot € 3.000 dat ze bereid waren om te betalen als de rechtszaak half zo lang had geduurd. Het voordeel van de late betaling weegt dus niet op tegen de overige negatieve effecten van lange doorlooptijden.

*Omgangszaken:* Bij omgangszaken blijkt de tijd een heel andere rol te spelen dan bij de andere twee zaakstypen en is dus de 'willingness-to-pay' hier niet goed toepasbaar.

### Worden de doorlooptijden zoals ze nu zijn als een probleem ervaren?

Zoals uit de bovenstaande uiteenzetting blijkt, treden sommige effecten van lang(er)e doorlooptijden bij alle zaakstypen op: meerwerk door procesvertegenwoordigers, of minder prettig cliëntencontact zijn bij alle zaakstypen gesignaleerd als mogelijk gevolg van een lange doorlooptijd. Voor de rest zijn er aanzienlijke verschillen tussen de drie zaakstypen wat betreft de set van mogelijke effecten en de mate waarin deze als een probleem worden ervaren door betrokkenen. Hieronder geven we een beschouwing van de algemene indruk die we hebben verkregen over de effecten van langere doorlooptijden voor de drie bestudeerde zaakstypen.

---

<sup>1</sup> Let op, de steekproef bevatte alleen zaken die ongegrond zijn verklaard! De betalingsbereidheid kan anders zijn voor eisers van wie het beroep gegrond wordt verklaard.

*WAO-zaken:* Een WAO-zaak heeft allerlei negatieve gevolgen voor betrokkenen: zowel in financiële als in emotionele zin. De doorlooptijd van de zaak lijkt hier - in onze steekproef - weinig invloed op te hebben. Merk hierbij op dat onze steekproef alleen beroepszaken bevatte die uiteindelijk ongegrond werden verklaard en in geen van de zaken had eiser psychische problemen. Met een goede voorlichting op de verwachte duur van de zaak waren de emotionele effecten van de duur van de procedure beperkt.

Wat met een casestudy aanpak niet goed valt te achterhalen, maar wat een potentieel economisch effect heeft buiten het justitiële domein, zijn de effecten van lange WAO-zaken op de intensiteit en slagingskans waarmee men de arbeidsmarkt betreedt. Langere doorlooptijden zorgen dus mogelijk voor minder snelle en minder goede reïntegratie.

*Koopzaken:* Bij koopzaken hebben we sterke aanwijzingen gevonden dat de lengte van de doorlooptijd van een procedure grote negatieve gevolgen kan hebben voor met name de eiser indien het om een vordering gaat die groot is ten opzichte van de financiële kracht van het bedrijf. Dit betekent dat vooral kleine en middelgrote ondernemingen getroffen worden door lange doorlooptijden. Soms betekent een lange duur van een procedure de ondergang van een (relatief) klein bedrijf. De verwachtingen omtrent de duur van de procedure kunnen (kleine) bedrijven tegenhouden om een procedure te starten. Soms is het van tevoren duidelijk dat eiser het zo lang niet gaat redden. Dan is betrokkene, gelet op de verwachte doorlooptijd, genoodzaakt om een voor hem ongunstige schikking na te streven. De toegang tot het recht komt hierdoor in gevaar.

De voortvarendheid in procedures wordt uiteraard door alle betrokken partijen in een proces beïnvloed alsook hun procesvertegenwoordigers en de rechtbank. Om strategische redenen kan een partij uit zijn op vertraging of uitstel. Merkwaardig hierbij is dat zelfs partijen die zelf (deels) verantwoordelijk zijn voor de vertraging, achteraf per saldo negatieve gevolgen van de lange doorlooptijd rapporteren.

De ergernis over veelvuldig uitstel en vertraging is groot. In de aanloop naar een bepaalde stap in een procedure loopt de stress bij partijen op: eiser en gedaagde leven toe naar een bepaalde datum. Als dan uitstel wordt verleend of het vonnis wordt vertraagd, dan treedt stress opnieuw op. De emotionele effecten zijn vooral groot indien het om een relatief klein bedrijf gaat waar eigenaar en directeur een en dezelfde persoon zijn.

*Omgangsregelingen:* Bij omgangsregelingen speelt (de lengte van) de doorlooptijd een heel andere rol dan bij de andere twee zaakstypen. Bij omgangsregelingen is de duur van een procedure grotendeels het resultaat van het aantal stappen en met name het aantal proefregelingen dat wordt uitgetoetst voor een bepaalde periode. Wat omgangsregelingen betreft lijkt ons een beter uitgangspunt om de effecten van de wachttijden bij de Raad voor de kindbescherming of het wachten op de eindbeschikking te onderzoeken in plaats van de effecten van de doorlooptijd. De aanwijzingen uit dit onderzoek geven echter aan dat het hier met name gaat om stress en irritatie. Vervreemding tussen ouder en kind als gevolg van de wachttijd bij de Raad voor de kindbescherming of als gevolg van het wachten op een eindbeschikking is in dit onderzoek niet aangetoond.