

## Samenvatting

Op 1 juli 2011 werd de competentiegrens van de kantonrechter verhoogd van € 5.000 naar € 25.000. De competentiegrens is een financiële grens, die bepaalt of een civiele handelszaak wordt behandeld door een kantonrechter of een handelsrechter. Handelszaken met een financieel belang tussen € 5.000 en € 25.000 vielen tot 1 juli 2011 onder de competentie van de handelsrechter, en na die datum onder de kantonrechter. Daarmee verandert ook een aantal spelregels voor het voeren van een gerechtelijke procedure in zo'n zaak. Zo zijn partijen niet langer verplicht een advocaat in te schakelen en bestaat de mogelijkheid om bepaalde stappen in de procedure mondeling af te handelen, waar in de oude situatie schriftelijke stukken verplicht waren. Gedaagde partijen hoeven ook geen griffierecht meer te betalen. De kantonrechter wordt verondersteld informeler te werk te gaan, en wat meer te zoeken naar praktische oplossingen, zonder de zaken tot op elk juridisch detail te 'fileren'.

Het is goed gebruik bij onderzoek ter evaluatie van een wet of maatregel te kijken naar het doel ervan, en dat centraal te stellen in de evaluatie. In deze studie is dat doel het toegankelijker maken van de rechtspraak. Daarbij past echter een kanttekening. Het doel van 'toegankelijkheid' wordt weliswaar genoemd in de memorie van toelichting bij de wetwijziging, maar uit het traject dat vooraf ging aan het wetsvoorstel blijkt echter dat de competentiegrensverhoging geen antwoord was op een dringende wens de toegankelijkheid van de rechtspraak te vergroten. Twee commissies, die doorslaggevend waren in de besluitvorming, zagen de competentiegrensverhoging als een onderdeel van een groter plan, dat een vorm van procedurele differentiatie – waarbij zaakstromen meer naar complexiteit worden onderscheiden – binnen de rechtspraak mogelijk moest maken. Ook dát doel werd genoemd in de memorie van toelichting, maar werd opgeschort bij de behandeling in de Eerste Kamer.

In het politieke debat over de competentiegrensverhoging was veel aandacht voor de vraag welke gevolgen het zou hebben indien de verplichte bijstand van een advocaat aan rechtzoekenden zou komen te vervallen. Ook in het onderzoek is daaraan ruim aandacht geschonken. Er is onderzoek verricht naar het type gemachtigden dat onder de nieuwe condities wordt ingeschakeld, de kwaliteit van de hulp die deze gemachtigden leveren en naar relaties tussen het type gemachtigde en het verloop van de gerechtelijke procedure. Bij deze vergelijkingen is ook het optreden van partijen zonder gemachtigde ('doe-het-zelvers') betrokken.

Voor het evaluatieonderzoek is een driedelige probleemstelling geformuleerd:

- 1 Is de gerechtelijke procedure in het zaaksegment met een financieel belang vanaf € 5.000 t/m € 25.000 voor rechtzoekenden toegankelijker geworden?
- 2 In hoeverre heeft de competentiegrensverhoging gevolgen gehad voor de kwaliteit van de rechtspleging in het zaaksegment met een financieel belang vanaf € 5.000 t/m € 25.000?
- 3 Welke neveneffecten worden waargenomen?

### De onderzoeksmethoden

In het onderzoek is een mix van onderzoeksmethoden toegepast. Voor de meeste onderdelen is een voor- en een nameting uitgevoerd. Als ijkpunt is de situatie in 2010 gekozen (voormeting). Voor de nameting is de eerste helft van 2014 gekozen. In enkele gevallen worden gegevens van buiten die periodes gebruikt, om inhoudelijke redenen of de beschikbaarheid van data.

Ter beantwoording van de vraag over de toegankelijkheid van rechtspraak in het competentiegrenssegment zijn gegevens verzameld over de hoeveelheid zaken die voor de rechter worden gebracht, de mate waarin verweer wordt gevoerd, de kosten die partijen maken in het kader van de procedure, het beroep op professionele gemachtigden, en de mate waarin partijen gebruikmaken van de mogelijkheid (in de nieuwe situatie) zonder professionele hulp te procederen, en/of mondeling te procederen. Hierbij zijn registerdata van rechtbanken gebruikt, aangevuld met gegevens die via dossieronderzoek en na enquêtes onder rechtzoekenden zijn verzameld. Ter beantwoording van de vraag naar veranderingen in de kwaliteit van de rechtspleging is eveneens gebruikgemaakt van registerdata, dossieronderzoek en enquêtes onder rechtzoekenden. Er zijn zowel voor de oude als de nieuwe situatie zogenoemde *peer ratings* uitgevoerd, waarbij professionals de kwaliteit van de inleidende processtukken en van het optreden van gemachtigden (en doe-het-zelvers) ter zitting beoordeelden. Ook werden in de oude en de nieuwe situatie de tevredenheid van rechtzoekenden over hun gemachtigde, en de ervaren procedurele rechtvaardigheid gemeten.

## **De toegankelijkheid van de procedure**

### **Een toename van het beroep op de rechter**

De verhoging van de competentiegrens ging gepaard met een duidelijke toename van het aantal handelszaken met een financieel belang tussen € 5.000 en € 25.000. Dit gebeurde in een periode waarin de instroom van handelszaken met een hoger of lager financieel belang juist daalde.

Bij de toename van het aantal zaken in het competentiegrenssegment gaat het niet louter om zaken die voorheen niet voor de rechter zouden zijn gebracht. In het verleden kwam het veel voor dat de eisende partij de eis beperkte tot € 5.000, om zo bij de kantonrechter te kunnen procederen. Na de verhoging van de competentiegrens verdwijnt die noodzaak, en worden deze zaken in het competentiegrenssegment aangebracht. De toename van de instroom die aan grotere toegankelijkheid kan worden toegeschreven bedraagt zo'n 20% tot 25%.

Hierbij wordt aangetekend dat een matiging van de griffierechten (met maximaal € 314) voor deze zaken, die gelijktijdig met de verhoging van de competentiegrens plaatsvond, bijdraagt aan die toename. Zowel de competentiegrensverhoging als de matiging van de griffierechten kunnen als 'prijsmaatregel' worden opgevat en hun effect valt niet goed te scheiden. Wel is duidelijk dat de kostenbesparing ten gevolge van de competentiegrensverhoging aanmerkelijk groter is dan dat van de griffierechten. Eisers zijn geënquêteerd over de totale kosten die zij moesten maken voor de procedure. In de oude situatie lag de mediaan op € 3.000, in nieuwe situatie is dat € 1.000.

De competentiegrensverhoging verlaagt niet alleen de drempel voor eisers, maar ook voor gedaagden. Gedaagden mogen nu ook zonder advocaat verweer voeren, kunnen dat desgewenst mondeling doen, en zijn geen griffierecht meer verschuldigd. Het percentage zaken dat bij verstek (zonder verweer) werd afgedaan daalde van 62% naar 47% (binnen het competentiegrenssegment). Gedaagden waren in de oude situatie € 3.500 (mediaan) kwijt aan de procedure, in de nieuwe situatie is dat € 1.500. Deze bedragen zijn inclusief een eventuele vergoeding van de door de wederpartij gemaakte proceskosten.

### **Het beroep op rechtshulp**

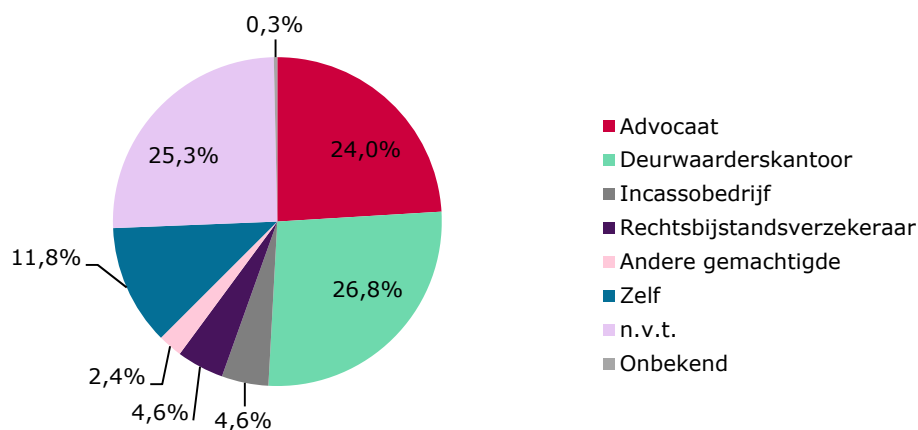
Een belangrijk element in de beoogde vergroting van de toegankelijkheid van de rechtspraak is het afschaffen van de regel dat partijen alleen met een advocaat

mogen procederen. Hierbij is het patroon ten aanzien van het inschakelen van rechtshulp, in handelszaken met een financieel belang tussen € 5.000 en € 25.000, ingrijpend veranderd. Figuur S1 toont welk type aanbieders van rechtshulp in de nieuwe situatie werden ingeschakeld. Minder dan een kwart van de rechtszoekenden schakelt nog een advocaat in. Van de rechtszoekenden stelt 12% het zonder hulp van buiten.

Er zijn grote verschillen in het type rechtshulp dat door eisers en gedaagde partijen wordt ingeschakeld. Eisers procederen slechts sporadisch zonder professionele bijstand. Ruim de helft van de eisers machtigt een deurwaarder.

De helft van de gedaagden voert geen actief verweer (verstek en ingetrokken zaken). Van de gedaagden die zich verweren, doet bijna de helft dat zonder professionele bijstand. De gedaagden die rechtshulp inschakelen, kiezen overwegend voor een advocaat.

**Figuur S1 De markt van gemachtigden, na de competentiegrensverhoging, zaken met financieel belang vanaf € 5.000 t/m € 25.000**



### De kwaliteit van de rechtspleging

In het onderzoek zijn verschillende kwalitatieve aspecten van de rechtspleging onderzocht. Bijzondere aandacht is geschonken aan het verloop van procedures, en het optreden van gemachtigden. Die twee zijn niet onafhankelijk van elkaar; er zijn verbanden te zien tussen de aard van de zaak die voor de rechter wordt gebracht, het type gemachtigden dat partijen inschakelen en het verloop van de procedure.

### Veranderingen in het verloop van procedures

Onder de gewijzigde spelregels, en regie van een kantonrechter, doen zich verschillende veranderingen voor in het verloop van procedures.

De procedure bij de kantonrechter begint met een openbare rolzitting, waar de gedaagde partij eventueel mondeling verweer kan voeren. Die mogelijkheid bestond bij de handelsrechter niet. Daar was het gebruikelijk dat na het wisselen van eis en verweer (in schriftelijke vorm) een volwaardige zitting werd gehouden, waarbij eiser en gedaagde, bijgestaan door hun advocaten, aanwezig waren. Deze zitting stond niet louter ten dienste van een vonnis, maar diende ook om de optie van een schikking te verkennen. Dit type zitting komt bij de kantonrechter aanmerkelijk minder voor dan bij de handelsrechter het geval was (gedaald van 66% naar 42% van de zaken op tegenspraak). Het percentage zaken waarin een schikking tot stand komt

is gedaald van 46% naar 28% (in zaken op tegenspraak). De hoeveelheid handelingen in een procedure is licht gedaald, de doorlooptijd is aanmerkelijk korter.

### **De kwaliteit van de rechtshulp voor en na de competentiegrensverhoging**

In zowel de oude als de nieuwe situatie is onderzoek verricht naar de kwaliteit van de rechtshulp. Hiervoor is de rechtshulp in handelszaken met een financieel belang van € 5.000 t/m € 25.000 beoordeeld door professionals. De kwaliteit van de inleidende processtukken is beoordeeld door panels van rechters, gerechtssecretarissen en advocaten. Het optreden van gemachtigden op zitting is beoordeeld door de rechter die de zaak behandelde. Voor de processtukken en het optreden ter zitting kon een rapportcijfer op een schaal van 1 tot en met 10 worden gegeven. Doe-het-zelvers zijn op dezelfde wijze beoordeeld.

De aldus gemeten kwaliteit van de rechtshulp, inclusief zelfhulp, is gedaald. Het gemiddelde rapportcijfer voor de processtukken daalde met een vol punt (van een 6,9 naar een 5,9); het gemiddelde rapportcijfer voor het optreden ter zitting daalde met een half punt (van een 7,2 naar een 6,7). De daling van het gemiddelde oordeel moet hoofdzakelijk worden toegeschreven aan het optreden van doe-het-zelvers bij de nameting. Voor een kleiner deel is de daling toe te schrijven aan de (rest)categorie van dienstverleners waarin minder frequent voorkomende gemachtigden zijn samengenomen (o.a. zakelijk dienstverleners, juridische adviesbureaus, juristen van vakbonden en brancheverenigingen).

De laagste waardering kreeg de 'zelfhulp' door partijen zonder gemachtigde. Gemiddeld kreeg die een onvoldoende. Het ontbreekt veel doe-het-zelvers aan de benodigde kennis en vaardigheden om een procedure te kunnen voeren.

### **De tevredenheid van rechtzoekenden met de rechtshulp**

Onverlet de minder gunstige *peer ratings*, is de tevredenheid van rechtzoekenden over de ontvangen rechtshulp toegenomen ten opzichte van de oude situatie. In de oude situatie mocht men uitsluitend procederen met een advocaat, terwijl men in de nieuwe situatie vrij is zelf een keuze te maken. De toegenomen tevredenheid lijkt een direct gevolg van die keuzevrijheid te zijn: het leidt tot een betere afstemming van vraag en (hulp)aanbod. In de oude situatie heeft waarschijnlijk een deel van de rechtzoekenden met tegenzin een advocaat in de arm genomen (en ten behoeve van dit onderzoek beoordeeld), bij de nameting hebben rechtzoekenden een meer positieve keuze voor hun rechtshulp kunnen maken.

Maar er moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid van een selectie-effect, omdat een deel van de rechtzoekenden in de nameting geen gemachtigde had, en derhalve geen oordeel over de dienstverlening door die gemachtigde heeft gegeven. Dit betreft overwegend gedaagden. Hun equivalenten bij de voormeting zullen deels verstek hebben laten gaan en deels een 'gedwongen' keuze hebben gemaakt toch een advocaat te nemen. Het is goed mogelijk dat dit laatste tot minder gunstige oordelen heeft geleid.

Overall – op basis van het kwaliteitsoordeel van professionals en de tevredenheid van klanten – wordt de rechtshulp die wordt geleverd in het kader van een *rechtsbijstandverzekering* als beste beoordeeld. Bij de voormeting betrof het dan een advocaat die door de verzekeraar werd ingeschakeld, bij de nameting betrof het overwegend juristen in loondienst van de verzekeraar. *Vrijgevestigde advocaten* zijn iets minder goed beoordeeld dan verzekeraars, maar de gemiddelde beoordeling is zonder meer positief. De dienstverlening van de *gerechtsdeurwaarder* wordt gemiddeld met een voldoende beoordeeld. De *overige dienstverleners* nemen – als één groep beschouwd – de laagste positie in.

### **De ervaren procedurele rechtvaardigheid**

Rechtzoekenden ervaren de rechtsgang in de nieuwe situatie als rechtvaardiger dan in de oude situatie. Dit verschil treedt vooral op bij verliezende partijen. Ze voelen zich beter geïnformeerd, beter gehoord en beter behandeld. Het ligt voor de hand de vrije keuze van rechtshulp en de informele aanpak bij de kantonrechter (zoals de rolzitting met mogelijkheid tot mondeling verweer) in de verklaring van de positievere ervaring te betrekken. Er zijn geen systematische verschillen in ervaren rechtvaardigheid naar het type gemachtigde gevonden. Ook de door 'doe-het-zelvers' ervaren rechtvaardigheid is niet lager dan die van rechtzoekenden met professionele hulp van bijvoorbeeld een advocaat of deurwaarder.

### **Conclusie**

De slotsom van het onderzoek is dat de competentiegrensverhoging de toegankelijkheid van de rechter voor het betreffende zaaksegment heeft bevorderd. Daarbij moet worden aangetekend dat dit zaaksegment slechts enkele procenten van de handelszaken omvat. Voor het gros van de handelszaken is, in de periode rond de competentiegrensverhoging, via ingrepen in de gefinancierde rechtshulp en de verhoging van de griffierechten, de drempel juist verhoogd. Dat rechtzoekenden niet langer verplicht worden bijgestaan door een advocaat heeft consequenties voor de kwaliteit van de inleidende processtukken en het optreden ter zitting. Dat verschil is met name zichtbaar bij partijen die het zonder gemachtigde stellen.

De condities waaronder de rechtsgang plaatsvindt in de nieuwe situatie worden door rechtzoekenden wel gewaardeerd. Zowel de tevredenheid over de gemachtigde, als de ervaren rechtvaardigheid van de rechtsgang zijn toegenomen. De kosten die partijen maken zijn aanzienlijk gedaald.

De situatie van 'doe-het-zelvers' kan op uiteenlopende wijze worden gewaardeerd. Het zonder professionele hulp starten van een procedure lijkt voor leken nog te hoog gegrepen. Slechts 1% van de eisers maakt van die mogelijkheid gebruik, en zelden met succes. Voor verweerders is deze weg beter begaanbaar; ongeveer de helft van gedaagden stelt het zonder hulp. Ook voor hen geldt evenwel dat de kans op succes klein is. De mogelijkheid om zonder gemachtigde te procederen lijkt in dat opzicht op een kat in de zak.

Daar kan tegenover worden gesteld dat de oude situatie ook voor gedaagden aanzienlijke drempels opwierp; deze 'gedwongen klanten' moesten een advocaat in de arm nemen om hun recht op wederhoor te kunnen consumeren. In de nieuwe situatie kunnen ze laagdrempelig – zonder griffierecht of advocatenkosten – bij de kantonrechter mondeling verweer voeren. In plaats van nadruk te leggen op de ruim 80% van de 'doe-het-zelvers' die de zaak verliest, verdient ook ruim 10% van de gevallen waarin een gedaagde zonder hulp de zaak wint, te worden benadrukt. Het betekent dat de gedaagde een reële mogelijkheid wordt geboden om zijn gelijk aan te tonen.

In de situatie na de competentiegrensverhoging verlopen de procedures sneller en efficiënter. Daar staat tegenover dat het percentage zaken waarin een volwaardige zitting plaatsvindt duidelijk is afgenomen, en het percentage procedures waarin partijen een schikking bereiken scherp is gedaald. In het nu verrichte onderzoek kon, bij de nameting, nog geen vergelijkend onderzoek worden verricht naar het nakomen van vonnissen en schikkingsafspraken. Zonder dat onderzoek kan geen eendoordeel worden gegeven over de effectiviteit van de rechtspleging in de nieuwe situatie.

Het wordt wel als een ultieme taak van de rechter gezien de verliezende partij te overtuigen van zijn ongelijk. In dat licht is de bevinding dat met name bij verlie-

zende partijen de ervaren procedurele rechtvaardigheid is toegenomen, een hoopgevende bevinding. De theorievorming rond procedurele rechtvaardigheid stelt dat die geassocieerd is met acceptatie van de uitkomst.