

Samenvatting

Toegang tot recht wordt wereldwijd gezien als een essentieel onderdeel van goed bestuur en het creëren van gelijke kansen voor iedereen. In Nederland is de Minister voor Rechtsbescherming stelselverantwoordelijk voor het scheppen van optimale voorwaarden voor het in stand houden en verbeteren van een goed en toegankelijk rechtsbestel.

Het onderhavige onderzoek geeft inzicht in de ervaringen van Nederlandse burgers met het rechtssysteem: de Geschilbeslechtingsdelta. Het beschrijft de (potentieel) civiel- en bestuursrechtelijke problemen die Nederlandse burgers ervaren, de verschillende wegen die zij bewandelen om deze problemen aan te pakken, de door hen behaalde resultaten en hun evaluatie van geraadpleegde adviseurs en procedures.

De eerste Geschilbeslechtingsdelta verscheen in 2003, in 2009 en 2014 is dit onderzoek herhaald. Het onderhavige onderzoek beschrijft de periode 2015-2019. Dit maakt het mogelijk om veranderingen over de tijd waar te nemen.

Vraagstelling

In het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- 1 In welke mate kwamen (potentieel) civiel- en bestuursrechtelijke problemen voor onder de bevolking en welke factoren waren daarop van invloed?
- 2 Voor welke (gefaseerde) aanpak kozen burgers? In hoeverre maakten zij gebruik van rechtshulp, buitengerechtelijke geschiloplossing en de rechtspraak, en welke factoren waren daarop van invloed?
- 3 Hoe zijn de problemen afgelopen en wat waren de resultaten en neveneffecten?
- 4 Welke juridische en overige kosten hebben burgers gemaakt bij de aanpak van hun problemen, en welke factoren waren daarop van invloed?
- 5 Hoe evalueerden burgers de gebruikte rechtshulp, mediation en (buiten)gerechtelijke procedures en hoe oordeelden burgers over de advocatuur en rechtspraak in het algemeen?
- 6 In hoeverre zijn er in de antwoorden op de bovenstaande vragen veranderingen opgetreden in vergelijking met de metingen uit 2003, 2009 en 2014?

Bij het beantwoorden van deze onderzoeksvragen kijken we naar juridische problemen van burgers met andere burgers, met bedrijven of met de overheid. Juridische problemen tussen bedrijven onderling of tussen bedrijven en de overheid vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek, evenals rechtshulp ingeschakeld door bedrijven in conflicten met burgers.

Theoretische achtergrond

Potentieel juridische problemen zijn geen zeldzame gebeurtenissen, maar komen binnen alle lagen van de bevolking veelvuldig voor. Blootstelling aan deze problemen vloeit allereerst voort uit deelname aan het maatschappelijk leven in het algemeen en meer specifiek aan de sociale structuren waarin het probleem zich voordoet (bijvoorbeeld: het hebben van een baan, het huren van een woning). Mensen die maatschappelijk actiever zijn, hebben, ceteris paribus, meer kans op een probleem. Daarnaast ervaren mensen die over minder economische, sociale of psychologische hulpbronnen beschikken, relatief vaak problemen. Hierdoor kan een

vicieuze cirkel ontstaan, waarbij juridische problemen op hun beurt weer leiden tot een slechtere financiële situatie. Ten slotte spelen ook ontwikkelingen in de samenleving als geheel een rol. Het gaat dan bijvoorbeeld om demografische trends als vergrijzing, economische groei of krimp en technologische en beleidsontwikkelingen.

De aanpak van problemen hangt vooral samen met kenmerken van het probleem: het type probleem, de ernst van het probleem en het financiële belang dat in het geding is. Burgers maken hierbij tot op zekere hoogte een kosten-baten analyse. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de meerderheid van de juridische problemen buiten het rechtssysteem om wordt afgehandeld. Deels komt dit doordat burgers zich niet bewust zijn van een mogelijk juridische oplossing voor hun probleem. Daarnaast laten studies zien dat het vermogen van mensen om – wanneer zij worden geconfronteerd met een juridisch probleem – informatie te verzamelen, te wegen en op grond hiervan rationele keuzes te maken, beperkt is. Dit geldt des te meer voor economische of sociaal kwetsbare burgers en wanneer er sprake is van multiproblematiek. Onderzoek naar het 'doenvermogen' of de zelf-effectiviteit (*self-efficacy*) van mensen wijst bovendien uit dat mensen bij stressvolle, mentaal belastende situaties kunnen aanlopen tegen beperkingen in psychologisch vermogen.

Uit onderzoek blijkt dat het algemeen vertrouwen in het Nederlandse rechtssysteem in vergelijking met andere landen hoog is, en eerder toe- dan afneemt. Dat vertrouwen kan wel verschillen tussen bevolkingsgroepen en kan mede worden bepaald door de eigen ervaringen van burgers, waarbij ervaren procedurele rechtvaardigheid een belangrijke rol speelt. Vertrouwen kan daarnaast samenhangen met de motieven van rechtszoekenden en de verwachtingen die men heeft van de rechtspraak.

Onderzoeksmethode

De gegevens zijn verzameld op basis van een vragenlijst die is uitgezet onder een gestratificeerde steekproef van meerderjarige Nederlandse burgers getrokken uit twee internetpanels: het I&O Research Panel en het LISS-panel. Geselecteerde panelleden (n=5.513) werd gevraagd of zij gedurende de periode januari 2015-december 2019 één of meer (potentieel) juridische problemen hebben ervaren, en zo ja hoeveel en wat voor soort problemen dit waren. Respondenten die aangaven, gedurende deze periode minstens één niet-triviaal probleem te hebben ervaren (n=3.220), kregen vervolgvragen voorgelegd over hoe zij dit probleem hebben aangepakt en hoe het probleem is afgelopen (indien meerdere problemen: alleen het oudste probleem). Bij de analyse van de data is een weging toegepast. De gewogen dataset is representatief voor de Nederlandse bevolking wat betreft geslacht, leeftijd, migratieachtergrond, huishoudinkomen, opleidingsniveau en stedelijkheid van de woonomgeving. Wel zijn sommige kwetsbare groepen, zoals laaggeletterden, niet of veel minder vertegenwoordigd. Dit geldt ook voor mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn.

Aantal en soort problemen

Ongeveer 57% van de respondenten had in de periode 2015-2019 te maken met één of meer (potentieel) juridische problemen. Gemiddeld hadden degenen met een probleem in die vijf jaar met 3,3 problemen te maken.

Problemen met de aanschaf van producten en diensten kwamen het meest voor (30%), gevolgd door problemen op het werk (24%), in de woonomgeving (15%),

geldproblemen (12%), relatie- en familieproblemen (8%), problemen met het bezit van onroerend goed (7%) en huurproblemen (6%).

Respondenten werden gemiddeld genomen redelijk in beslag genomen door de problemen (gemiddelde ernst 3,2 op een schaal van 1 tot 5), maar dit varieerde sterk tussen typen problemen. Ook de duur en het financieel belang van de problemen varieerde sterk.

De probleemkans hangt vooral samen met de mate van economische en sociale activiteit (opleiding, het hebben van werk, leeftijd, uren op het internet, aan- en verkopen via internet) en bepaalde gelegenheidsposities (werk en huren). Dit geeft aan dat het vaker blootgesteld worden aan activiteiten of situaties waarin zich problemen kunnen voordoen, de kans op problemen vergroot. Van de kwetsbare groepen springen vooral uitkeringsgerechtigden en mensen met een slechte gezondheid in het oog. Deze groepen hebben in vergelijking met werknemers in loondienst en mensen met een goede gezondheid een grotere kans op problemen.

Aanpak van problemen

Van de respondenten met een probleem heeft 11% (nog) geen actie ondernomen. Bijna de helft (49%) heeft het probleem zelf aangepakt zonder gebruik te maken van rechtshulp, veelal door contact te zoeken met de andere partij. De overige 38% heeft hulp gezocht bij een of meer instanties, waarbij 28% gebruik heeft gemaakt van een of meer juridische hulpverleners en 10% alleen niet-juridische hulpverleners heeft geraadpleegd. De meest geraadpleegde juridische hulpverleners zijn advocaten (9%), rechtsbijstandsverzekeraars (8%), het Juridisch Loket en de politie (beiden 5%). Van de niet-juridische hulpverleners werd het meest een beroep gedaan op zorgverleners (7%). Het merendeel van de (rechts)hulpgebruikers deed een beroep op één adviseur (64%).

Bij 5% van de respondenten is bij het oplossen van het probleem gebruikgemaakt van mediation, of staat dit gepland. Van de mediations vond 10% online plaats. Van alle respondenten heeft 3% te maken gehad met een gerechtelijke procedure en 5% met een buitengerechtelijke procedure, bijvoorbeeld bij een bezwaar- of geschillencommissie. Meestal werd bij één instantie aangeklopt (90%).

De aanpak van het probleem hangt vooral samen met kenmerken van het probleem en minder met kenmerken van de respondent. Bij ernstige problemen waarmee een hoog bedrag gemoeid is en die naar verwachting lang duren om op te lossen, bleven respondenten minder vaak passief en ondernamen ze dus vaker stappen om het probleem op te lossen. Hoe hoger het financiële belang, des te groter de kans dat rechtshulp werd ingeschakeld. Ook bezit van een rechtsbijstandsverzekering en vakbondslidmaatschap vergrootten de kans op het inschakelen van rechtshulp. Daarnaast bleven jongeren, lager opgeleiden en respondenten met een niet-westerse migratieachtergrond vaker passief, ongeacht de kenmerken van het probleem. Bij relatie- en familieproblemen kwamen mediation of een gerechtelijke procedure vaker voor. Gerechtelijke procedures kwamen ook vaker voor bij ernstige problemen met een hoog financieel belang en een verwachte lange oplossingsduur. Buitengerechtelijke procedures waren vaak bezwaarschriften. Deze procedures werden vaker ingezet bij ernstiger problemen, maar met een gemiddeld lager financieel belang dan bij gerechtelijke procedures.

Afloop en resultaten

Van alle problemen is 89% afgesloten in de zin dat de respondent geen verdere acties meer ondernam. Van de afgesloten problemen – waarbij de respondent dus geen actie meer onderneemt – is bij 34% overeenstemming bereikt en 5% is afgerond met een beslissing van een (buiten)gerechtelijke instantie.

De resterende 61% van de afgesloten problemen werd op een andere wijze afgerond, waarvan bij 50%-punt wel actie was ondernomen om het probleem aan te pakken en bij 11%-punt niet. Ondanks dat er bij deze groep geen sprake was van een overeenstemming of een beslissing, rapporteerden respondenten evengoed in drie kwart van de gevallen dat het probleem niet meer bestaat. Zij hebben het erbij laten zitten, de probleemsituatie is verdwenen (onder andere door verhuizing, ander werk), de andere partij deed wat men wilde of men is er toch samen uitgekomen.

De kans op overeenstemming hangt vooral samen met het type probleem en de verwachte duur van het probleem. Bij familieproblemen en problemen die binnen een jaar kunnen worden opgelost, was de kans op overeenstemming groter. Wanneer er geen overeenstemming tot stand kwam, was dit vaak omdat de andere partij het probleem niet erkende, de standpunten te ver uiteen lagen of er sprake was van 'rechtsnoodzaak'.

De inhoud van de overeenkomsten en/of beslissingen verschilden sterk. Bij 39% moest de andere partij financiële afspraken/verplichtingen nakomen en bij 4% de respondent zelf. Ongeveer 19% van de afspraken/verplichtingen had betrekking op niet-financiële zaken, zoals omgangsregelingen of gedragsverandering. Tegenpartijen kwamen de financiële verplichtingen in 93% van de gevallen (deels) na en de niet-financiële verplichtingen in 95% van de gevallen.

Ongeveer 67% van de actieve respondenten bereikte (deels) zijn of haar doel. Als het probleem was afgelopen, was ongeveer 60% tevreden over die afloop en 18% niet. In geval van overeenstemming vond 77% van de betrokkenen het resultaat rechtvaardig, terwijl dit bij een beslissing door een (buiten)gerechtelijke instantie voor 72% van de betrokkenen gold. De kans om het doel te bereiken, hangt vooral af van de verwachte oplossingsduur en de ernst van het probleem: bij minder ernstige problemen die binnen een jaar kunnen worden opgelost was de kans het doel te bereiken, groter.

Bijna een derde van alle respondenten met een probleem meldde stressklachten, 17% slaapproblemen en 15% gezondheidsklachten als gevolg van het probleem. Verder meldde 16% ergens spijt van te hebben: zij vonden vooral dat ze eerder actie hadden moeten ondernemen of meer voor zichzelf hadden moeten opkomen.

Juridische en overige kosten

Een vijfde van de respondenten die gebruikmaakten van (rechts)hulp, mediation of procedures kreeg te maken met juridische kosten, zoals de rekening van de rechtshulpverlener of griffierechten. Voor een deel van de respondenten werden deze kosten (deels) vergoed door een derde partij (35%), meestal de rechtsbijstandsverzekeraar, de werkgever of de Raad voor Rechtsbijstand, of door de wederpartij (11%). De hoogte van de juridische kosten die respondenten zelf moesten betalen, varieerde sterk. Respondenten met een relatie- of familieprobleem, respondenten die een advocaat inschakelden en respondenten met een gerechtelijke procedure hadden vaker juridische kosten.

Naast eventuele juridische kosten maakte 35% van de respondenten die een beroep deden op (rechts)hulp, mediation of procedures ook overige kosten, met name reis-

kosten en verlies van inkomen. Respondenten met een gerechtelijke procedure, zelfstandigen en respondenten met een uitkering hadden vaker overige kosten.

Evaluatie van gebruikte voorzieningen en oordelen over rechtspraak en advocatuur in het algemeen

Respondenten evalueerden de ingeschakelde rechtshulp over de hele linie als goed, de verschillen tussen typen rechtshulpverleners waren klein. Mediation werd eveneens overwegend positief beoordeeld. Wel zei slechts de helft in een vergelijkbare situatie opnieuw voor mediation te zullen kiezen en vond minder dan de helft (48%) de mediator onpartijdig. Respondenten met een gerechtelijke of buitengerechtelijke procedure waren positief over de inhoudelijke deskundigheid van de instantie en (waar van toepassing) over het verloop van de zitting en de motivatie van de beslissing. De helft van de respondenten vond de instantie onpartijdig. Hierbij oordeelden respondenten die hun zaak (geheel of gedeeltelijk) wonnen, positiever dan respondenten die (geheel of gedeeltelijk) verloren.

Alle respondenten, ongeacht of ze de afgelopen vijf jaar een probleem hebben gehad, beantwoordden een aantal stellingen over rechtspraak en advocatuur. Respondenten oordeelden over de hele linie meer positief dan negatief, waarbij rechters positiever werden gezien dan advocaten. Over de vraag of het rechtssysteem gelijk werkt voor arm en rijk oordeelden respondenten verdeeld. Respondenten met een beneden modaal inkomen en respondenten met een uitkering vonden vaker dat dit niet zo is. Vertrouwen in het rechtssysteem hangt samen met het aantal ervaren problemen (respondenten met meer problemen hadden minder vertrouwen) maar niet met het zelf gebruikmaken van een advocaat of van een gerechtelijke procedure. Respondenten die tijdens hun procedure een hogere procedurele rechtvaardigheid ervoeren, hadden meer vertrouwen in het rechtssysteem. Lager opgeleiden, respondenten met een slechtere gezondheid en met een lagere zelfeffectiviteit hadden minder vertrouwen; respondenten met een niet-westerse migratieachtergrond hadden – gecontroleerd voor andere kenmerken – juist iets meer vertrouwen.

Vergelijking door de tijd

In vergelijking met de vorige meting uit 2014 is het aandeel respondenten dat een probleem had, gelijk gebleven, namelijk 57%. Dit terwijl in de voorgaande onderzoeken sprake was van een dalende trend. Daarnaast nam het gemiddelde aantal problemen per persoon toe, terwijl eerder juist sprake was van een daling. Dit kan een indicatie zijn dat multiproblematiek toeneemt. Het percentage respondenten dat problemen met de aanschaf van producten en diensten meldde, nam iets toe. Ook werden meer burenruzies gemeld. Geldproblemen en problemen met de hypotheek en de hoogte van de OZB-belasting namen juist af. Hierbij dient te worden opgemerkt dat er waarschijnlijk sprake is van onderrapportage van problemen met producten en diensten en rondom schulden. Het aantal geschillen waarbij de andere partij in het buitenland gevestigd was, nam eveneens toe. Dit betrof veelal problemen met producten en diensten.

In de aanpak van het probleem zien we een toename van het aandeel respondenten dat geen actie onderneemt (passieven) of zelf actie onderneemt. Het beroep op (rechts)hulp neemt sinds de piek in de meting van 2009 af. Beroep op advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars namen beide met 3%-punt af ten opzichte van 2014. De kosten werden niet vaak genoemd als reden om van rechtshulp af te zien. Het is mogelijk dat toenemend gebruik van online-informatie en hulpmiddelen een deel

van de rechtshulp overbodig maakt. Daarnaast kunnen verschuivingen in het relatieve aandeel van verschillende probleemtypen en de verruiming van de competentie van de kantonrechter in 2011 een rol spelen: mogelijk zijn er daardoor in de huidige meting minder problemen waarvoor vertegenwoordiging door een advocaat verplicht is.

Het aandeel respondenten dat van mediation gebruikmaakte, is vergelijkbaar met voorgaande metingen. Ten opzichte van 2014 wordt mediation meer ingezet bij problemen die te maken hebben met de verhuur van onroerend goed. Het gebruik van zowel gerechtelijke als buitengerechtelijke procedures is afgenomen ten opzichte van 2014. Bij gerechtelijke procedures is er sprake van een gelijkmatige daling sinds de eerste meting in 2003: toen maakte nog 6% van de respondenten gebruik van een gerechtelijke procedure, inmiddels is dit gehalveerd. De kosten van een gerechtelijke procedure lijken voor respondenten geen grote belemmering te vormen. Mogelijk leiden hogere kosten voor rechtszaken er bij rechtspersonen wel toe dat ze procedures proberen te voorkomen, waardoor ook burgers er minder snel mee te maken krijgen. Bij buitengerechtelijke procedures zien we een trendbreuk ten opzichte van eerdere metingen: het aandeel respondenten met een buitengerechtelijke procedure nam van 6% in de eerste meting in 2003 toe tot 11% in 2014 en daalt in de huidige meting naar 5%. Deze daling is ook terug te zien in registratiecijfers en houdt mogelijk (deels) verband met een meer informele en responsieve aanpak van bezwaarprocedures, waarmee op verschillende plekken wordt geëxperimenteerd.

Het aantal afgesloten problemen dat eindigde met overeenstemming daalde vanaf 2009 van 53% naar 34% in 2019. Ook het aantal met een beslissing afgesloten problemen nam af. De afname van problemen die eindigden met overeenstemming, leidt ertoe dat respondenten in 2019 ook minder vaak hun doel bereikten. Maar ook bij de groep die stopte zonder overeenstemming of beslissing, nam het doelbereik behoorlijk af. Deels zou dit kunnen worden verklaard door een toenemende complexiteit van problemen en verschillen in de prevalentie van verschillende typen problemen. Indien er overeenstemming werd bereikt, beoordeelden respondenten deze in 2019 wel vaker als rechtvaardig dan in 2014 en afspraken werden in 2019 ook iets vaker nagekomen dan voorgaande jaren.

In 2019 hadden respondenten minder vaak juridische kosten dan in 2014 (20% tegen 26% in 2014) en ook minder vaak overige kosten (35% tegen 40%). Wel lagen de bedragen voor zowel juridische als overige kosten iets hoger in 2019 dan in 2014.

De oordelen van respondenten over de ingeschakelde rechtshulp, mediation en procedures zijn vergelijkbaar met eerdere metingen. Wel is het aandeel respondenten dat meende dat de mediator respectievelijk de instantie aan wie het probleem is voorgelegd onpartijdig waren, gedaald. Wat betreft attitudes ten opzichte van rechtspraak en advocatuur oordeelden respondenten over de hele linie vergelijkbaar of iets positiever dan bij voorgaande metingen.

Slot

Dit onderzoek heeft laten zien hoe veel en welke (potentieel) juridische problemen burgers de afgelopen vijf jaar hebben ervaren, hoe zij deze problemen hebben aangepakt, wat de afloop was en wat er uiteindelijk is bereikt. Door de brede insteek is het bij uitstek geschikt om inzicht te geven in algemene trends in de samenleving. Voor gedetailleerde inzichten in de ervaringen van specifieke groepen of de evaluatie van specifieke juridische instanties is dit rapport minder geschikt. Daarnaast

konden door de opzet van het onderzoek de ervaringen van zeer kwetsbare groepen, zoals laaggeletterden, niet worden meegenomen.

In vergelijking met eerdere metingen zijn in de huidige Geschilbeslechtingdelta enkele trends waarneembaar die zouden kunnen wijzen op een verslechterde toegang tot het recht. Het gaat dan met name om afnemend gebruik van rechtshulp en procedures en verminderd doelbereik. De vraag in hoeverre deze trends ook wijzen op slechtere toegang tot het recht – in het algemeen of voor bepaalde groepen burgers of bij bepaalde typen problemen – is lastig te beantwoorden. Dit vergt meer diepgravend onderzoek waarbij uitgebreider kan worden ingegaan op mogelijke achterliggende oorzaken en overwegingen van respondenten.