



Geschilbeslechting in Nederland

Het verloop van civiele en bestuursrechtelijke geschillen in de bruikbare rechtsorde

Augustus 2006

J. van Erp

Beleidscontext en vraagstelling

Het beleid van de minister van Justitie is gericht op een bruikbare rechtsorde, waarin voor elk type geschil passende en doelmatige arrangementen en voorzieningen beschikbaar zijn. In een bruikbare rechtsorde staan verschillende wegen open om tot oplossing van geschillen te komen. Niet alle conflicten zijn immers hetzelfde en vragen eenzelfde wijze van oplossing. Vormen van buitengerechtelijke geschilbeslechting zoals mediation, arbitrage en bindend advies kunnen naast de weg naar de rechter, geschikte vormen van geschiloplossing zijn. Op die manier kan de rechtspraak de benodigde slagvaardigheid behouden.

Deze fact sheet biedt een beknopt overzicht van beleidsinformatie over het beroep op diverse vormen van geschilbeslechting, op basis van het beschikbare WODC-onderzoek op dat terrein. Daarmee schetst het een beeld van de stand van zaken met betrekking tot het verloop van civiele en bestuurlijke geschillen. De vraagstelling luidt: *Op welke wijze verlopen de civiele en bestuursrechtelijke geschilbeslechting in buitengerechtelijke procedures en de rechtspraak in Nederland?*

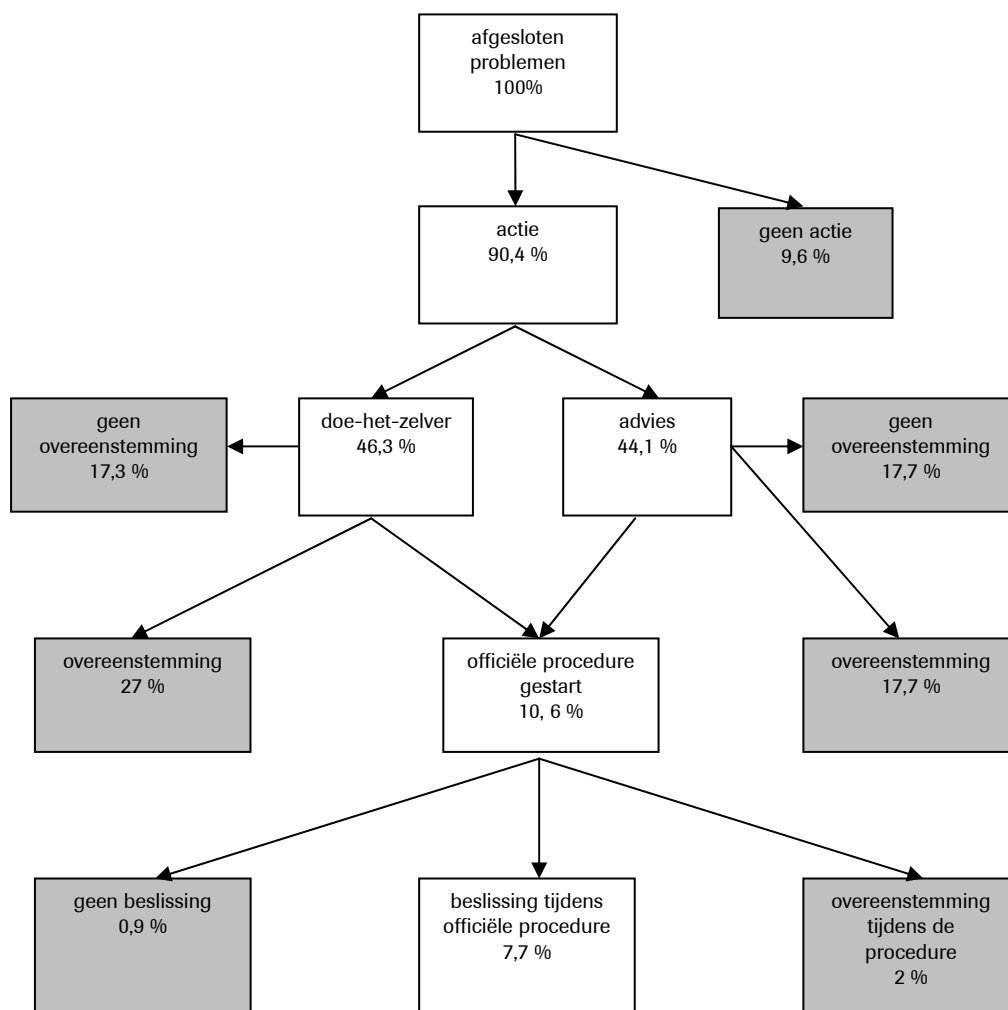
Deze fact sheet geeft allereerst een overzicht van de juridische problemen die voorkomen onder de bevolking en de gekozen oplossingsstrategieën. Vervolgens komt de verhouding tussen rechtspraak en buitengerechtelijke geschilbeslechting aan bod. Daarna bespreken we de aard en omvang van de civiele en bestuursrechtspraak.

In box 1 is een overzicht weergegeven van de onderzoeken waarop deze fact sheet is gebaseerd. Samen bieden deze onderzoeken een beeld van de stand van zaken met betrekking tot de geschilbeslechting in gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures. In deze fact sheet worden deze ontwikkelingen beknopt weergegeven. Een uitgebreider overzicht is voorzien in de Periodieke Informatievoorziening Geschilbeslechting, waarin tweejaarlijks de stand van zaken en ontwikkelingen in de civiele en bestuursrechtelijke geschilbeslechtingsketen zullen worden geschetst.

Box: 1 Onderzoek

- De Geschilbeslechtingsdelta 2003 (Van Velthoven en Ter Voert, 2004) biedt een overzicht van de mate waarin (potentieel) civiel- en bestuursrechtelijke problemen voorkomen onder de bevolking, en de wegen die burgers bewandelen om juridische problemen op te lossen. Het onderzoek biedt aangrijpingspunten om te bezien op welke wijze de eigen verantwoordelijkheid van rechtzoekenden bij de wijze van geschilbeslechting beleidsmatig het best vorm kan worden gegeven. De gegevens zijn verzameld met behulp van een Internetenquête. Hoewel de steekproef representatief is voor de Nederlandse bevolking wat betreft geslacht, leeftijd en opleidingsniveau, moet worden beseft dat Internetgebruikers bepaalde kenmerken hebben die van invloed kunnen zijn op het onderwerp van de studie. Ouderen en niet-westerse allochtonen zijn ondervertegenwoordigd in de steekproef. Bovendien is het onderzoek opgezet vanuit het perspectief van de burger. Veel geschillen spelen echter met rechtspersonen of tussen rechtspersonen onderling. Naar het geschilgedrag van allochtonen en rechtspersonen zijn aparte literatuurstudies verricht.
- Het verkennende onderzoek “De filterwerking van buitengerechtelijke procedures” (Van Erp en Klein Haarhuis, 2006) biedt een eerste inzicht in de aard en omvang van buitengerechtelijke geschilbeslechting en de mate waarin dergelijke procedures het beroep op de rechter beïnvloeden, en daarmee in de feitelijke verhouding tussen gerechtelijke en buitengerechtelijke geschilbeslechting
- De rapportage “Kwantitatieve ontwikkelingen Rechtspraak” (Van Erp en Van der Heide, 2006) is opgesteld in het kader van de evaluatie van de moderniseringsoperatie van de Rechtspraak. Deze rapportage biedt een overzicht van de aard en omvang van de rechtspraak en de ontwikkelingen in de periode 2000-2005. De rapportage is onder andere gebaseerd op de gegevensbestanden van de Raad voor de Rechtspraak en de appelcolleges. Bovendien zijn de resultaten van diverse klantwaarderingsonderzoeken van de gerechten opgenomen. Ook bevat de rapportage een overzicht van de uitgaven aan de rechtspraak.

Figuur 1 Overzicht van oplossingsstrategieën voor afgesloten geschillen (2003)



Bron: Geschilbeslechtingdelta 2003.

Juridische problemen en oplossingsstrategieën

De Geschilbeslechtingdelta wijst uit dat (potentieel) juridische problemen alom aanwezig zijn in het dagelijks leven. Mensen lossen veel van die problemen zelf op. Lang niet altijd wordt een beroep gedaan op rechtshulp en slechts een relatief klein gedeelte van de problemen wordt voorgelegd aan een gerechtelijke instantie. Ook het aandeel van buitengerechtelijke geschilprocedures is beperkt. Figuur 1 geeft een overzicht van de diverse oplossingsstrategieën en hun relatieve omvang voor (afgesloten) geschillen.

Het onderzoek bevat geen aanwijzingen dat het aanbod van rechtshulp in zijn algemeenheid tekortschiet of dat de kwaliteit daarvan ontoereikend is. Er is een zeer breed scala aan adviserende en hulpverlenende instanties waarvan burgers gebruik maken en burgers zijn overwegend tevreden over de geboden diensten. Hieronder volgen enkele resultaten.

- Ongeveer tweederde van de burgers heeft over een periode van vijf jaar op zijn minst één (potentieel) rechtsprobleem ondervonden. Indien ze een probleem hebben gehad, waren dat er meestal meerdere (gemiddeld 3,7 per persoon). De mate waarin burgers problemen hebben ervaren, verschilt naar type probleem. Bijna een derde van de burgers is geconfronteerd met problemen over de levering van goederen en diensten (32%) en problemen op het werk (30%). Daarna volgen geldproblemen (22%), problemen met het bezit van onroerend goed (20%), problemen met het huren van woonruimte (12%), relatie- en familie zaken (10%), gezondheidsproblemen veroorzaakt door derden (7%), problemen vanwege kinderen onder de 18 jaar (3%) en het verhuren van onroerend goed (3%).
- Voor het aanpakken van het probleem roept ongeveer 44% advies of hulp in van een deskundige persoon of organisatie en 46% neemt het probleem zelf ter hand zonder rechtshulp. De overige 10% zoekt geen contact met de wederpartij en schakelt ook geen hulp in.

- Bij 48% van de problemen weten de partijen overeenstemming te bereiken, bij nog eens 3% van de problemen vormt de beslissing in een buitengerechtelijke procedure het eindpunt en in 4% van de gevallen wordt het probleem beëindigd met een gerechtelijke beslissing. Bij 35% van de problemen wordt ondanks acties geen overeenstemming of beslissing bereikt, en bij 10% is niets ondernomen om het geschil op te lossen.
- Bij 40% van de problemen zoeken burgers compensatie voor materiële schade of streven ze een financieel doel na. Immateriële doelen die vaak worden genoemd zijn gerechtigheid of gedragsverandering bij de andere partij. Uiteindelijk blijkt 73% van de burgers zijn doel te bereiken. Wanneer overeenstemming is bereikt is dat vaker het geval dan wanneer een beslissing door een derde is genomen. Ook van degenen bij wie het probleem niet eindigt met een beslissing of overeenstemming, bereikt de helft zijn doelstelling. Het probleem is dan op een andere wijze opgelost of vanzelf verdwenen.
- Burgers oordelen in het algemeen gunstig over de juridische voorzieningen waarvan ze gebruik hebben gemaakt. Ze vertrouwen veelal op een eerlijke behandeling als men naar de rechter stapt en vinden rechters betrouwbaar en eerlijk. Men oordeelt minder positief over de gelijke werking van het rechtssysteem voor arm en rijk: 42% vindt dat er geen sprake is van een gelijke werking voor meer en minder bedeelden. Over de advocatuur is het oordeel minder gunstig dan over de rechtspraak. Advocaten worden veelal te duur bevonden en minder betrouwbaar dan rechters.

De verhouding tussen rechtspraak en buitengerechtelijke geschilbeslechting

Iemand die een juridisch probleem niet zelf kan of wil oplossen, kan een officiële procedure starten. De Geschilbeslechtingsdelta heeft uitgewezen dat dit in ongeveer 10% van de geschillen gebeurt. Daarbij gaat het in 4% om

rechtspraak en 3% om buitengerechtelijke procedures. In de overige 3% bereikt men overeenstemming tijdens de procedure of wordt geen beslissing genomen. Van de honderd geschillen, belanden er dus vier bij de rechter, en wenden zich drie personen tot een buitengerechtelijke instantie.

Nederland kent een breed scala van buitengerechtelijke geschilinstanties. Soms is een buitengerechtelijke procedure een verplichte voorprocedure, zoals bij de bezwaarprocedure. Soms is de keuze voor de buitengerechtelijke procedure contractueel vastgelegd, zoals vaak het geval is bij arbitrage. En soms kiezen geschilpartijen voor een buitengerechtelijke procedure omdat deze een laagdrempelig alternatief vormt voor rechtspraak, zoals een geschillencommissie. Box 2 geeft een overzicht van buitengerechtelijke geschilprocedures.

Als een buitengerechtelijke procedure geen bevredigende oplossing heeft opgeleverd, kan een rechtszoekende alsnog een gerechtelijke procedure starten (andersom is overigens ook mogelijk). Dit gebeurt echter in beperkte mate, waardoor buitengerechtelijke procedures een filterwerking (ook wel zeefwerking) vervullen voor de rechtspraak. De omvang van deze filterwerking verschilt per procedure. In de Geschilbeslechtingsdelta startte 14% van de respondenten na afloop van de buitengerechtelijke procedure nog een gerechtelijke procedure. In het onderzoek "De filterwerking van buitengerechtelijke procedures" zijn geschilorganisaties benaderd en bleek de filterwerking, voor zover bekend, gemiddeld rond de 8 a 10% te liggen, overigens zonder grote variatie tussen de procedures. Hoewel dit niet voor alle procedures zal gelden, kunnen we toch stellen dat de filterwerking van buitengerechtelijke procedures over het algemeen tussen de 8 en 15% zal liggen. Tabel 1 geeft een overzicht van de filterwerking voor zover die bekend is.

Tabel 1 De filterwerking van enkele buitengerechtelijke geschilprocedures (gemiddelden 2000-2004)

Bezwaarprocedures bestuursrecht, div. bestuursorganen*	Gemiddeld 91%
Huurcommissie	95%
Bedrijfscommissies Overheid en Welzijn	Resp. 95% en 89,5%
Commissie Gelijke Behandeling	95,2%
Arbitrage Instituut Bouwkunst	98,5%
Tamara	100%
Garantie Instituut Woningbouw	100%

* Het betreft hier een gemiddelde van de filterpercentages die in diverse onderzoeken naar de bezwaarprocedure zijn vastgesteld.

Box: 2 Buitengerechtelijke geschilprocedures

Het onderzoek "De filterwerking van buitengerechtelijke geschilprocedures" (Van Erp en Klein Haarhuis, 2006) heeft een eerste beeld opgeleverd van de aard en omvang van de meer geïnstitutionaliseerde vormen van geschilbeslechting in formele procedures. Er zijn 33 van deze procedures of clusters van procedures. Hier een overzicht van de buitengerechtelijke procedures die meer dan 50 geschillen per jaar behandelen.

Procedure	Functie	Gemiddeld aantal zaken per jaar (2000-2004)
Procedures op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht)		
Bezwaarprocedure in het bestuursrecht	Heroverweging van besluiten van bestuursorganen	Enkele honderdduizenden
Nationale Ombudsman	Afhandeling van klachten tegen bestuursorganen, nadat eerst bij het betreffende orgaan zelf is geklaagd.	9.817
Arbitrage		
Raad van Arbitrage voor de Bouw (RvA)	Arbitrage in geschillen tussen bouwers en cliënten (zakelijk of particulier). Het GIW heeft ook een mediationfaciliteit	1.139
Garantie Instituut Woningbouw (GIW)		910
Nederlands Arbitrage Instituut (NAI)	Onafhankelijk instituut voor arbitrage	158
Arbitrage Instituut voor de Bouwkunst (AiBk)	Arbitrage en bindend advies bij geschillen die zijn gerezen tussen opdrachtgevers en (interieur-)architecten	69
TAMARA	Arbitrage op het terrein van scheepvaart, transport en internationale handel	50
Advies en bemiddeling bij arbeidsgeschillen		
Bezwarencommissies functiewaardering en Beroepscommissies arbeidsszaken in het onderwijs	Mogelijkheid voor werknemers om bezwaar in te dienen tegen functiewaardering, en - inhoud bij een Bezwarencommissie of tegen arbeidsrechtelijke besluiten bij een Beroepscommissie. Alle 8 commissies worden beheerd door de SGO	223
Bedrijfscommissies private sector; overheid; Welzijn	Advies / bindend advies bij geschillen tussen OR/ werkgever in de publieke sector, de sector welzijn en in de private sector (hier 15 specifieke commissies op uiteenlopende gebieden).	Plm. 80
Advies of bindend advies – privaatrechtelijk		
Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken (SGC)	Bindend advies door ruim 30 geschillencommissies op uiteenlopende consumententerreinen. Nieuw in 2005 is de Geschillencommissie Kinderopvang.	11.830
Dutch Securities Institute (DSI)	Klachten, geschillenbeslechting, tuchtrecht en beroep naar aanleiding van handelen of nalaten van een deelnemende instelling in het kader van effectendienstverlening.	504
Beroepscommissie Wet Toegang Ziektekostenverzekeringen	Bindend advies in geschillen tussen verzekeraars en verzekerden (ziektelkosten)	160
Mediation		
Nederlands Mediation Instituut (NMI)	Koepelorgaan ter stimulering van mediation en ter kwaliteitsbewaking. Registreert cijfers over de door erkende mediators verrichte mediations	2.810
Klachtenprocedures privaatrechtelijk		
Huurcommissie	Uitspraak bij particuliere dan wel zakelijke geschillen tussen huurder en verhuurder	65.012
Stichting Klachteninstituut Verzekeringen (SKV)	Behandeling van consumentenklachten en -geschillen inzake verzekeringsovereenkomsten.	5.063
Advies / uitspraken o.b.v. regelingen of statuten		
Reclame Code Commissie en het College van Beroep	Klachtafhandeling met betrekking tot de Nederlandse Reclame Code.	2.523
Commissie Gelijke Behandeling (CGB)	Toetsing van klachten/ incidenten aan de Wet Gelijke Behandelings- en andere relevante anti-discriminatie wetgeving.	333
Raad voor de Journalistiek	Beoordeelt of met de gewraakte journalistieke gedraging de grenzen zijn overschreden van hetgeen, gelet op de eisen van journalistieke verantwoordelijkheid, maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht.	72

Ontwikkelingen in de aard en omvang van de civiele- en bestuursrechtspraak

In figuren 2, 3 en 4 zijn de in- en uitstroom van civiele- en bestuurszaken bij de rechtbank weergegeven voor de periode 2000-2005.

Met uitzondering van het vreemdelingenrecht, heeft zich in alle rechtsgebieden in de periode 2000-2005 een enorme stijging van de instroom voorgedaan. Zeer sterke stijgingen deden zich voor bij de civiele dagvaarding in de sector kanton, die in de periode 2000-2005 met tweederde toenamen, en het aantal bestuurszaken bij de sector kanton (Mulderzaken), dat bijna

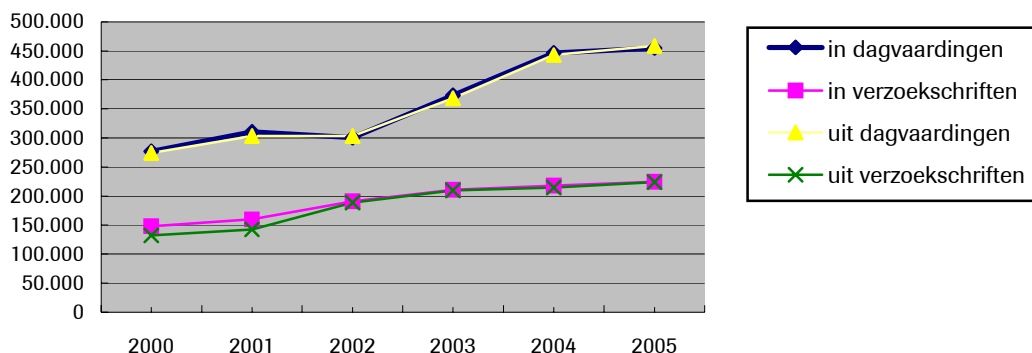
verdubbelde. Ook het aantal verzoekschriften in de sectoren kanton en civiel maakte een stabiele, zij het iets gematigder groei door. In de sectoren bestuur bij de rechtbanken steeg het aantal bestuurszaken met bijna een derde tussen 2002 en 2005. De daling van de instroom van vreemdelingenzaken is het gevolg van de invoering van de Vreemdelingenwet in 2000. Ook bij de gerechtshoven en bestuursrechtelijke appelcolleges, hier niet in beeld gebracht, steeg het aantal hoger beroepen sterk.

De economische ontwikkeling, in de afgelopen jaren een laagconjunctuur, vormt de belangrijkste oorzaak van de stijging in het aantal zaken. De

toename bestaat voor een zeer groot deel uit ontslagzaken; openstaande vorderingen van nuts- en telefoonbedrijven; insolventieverzoeken; en in de sector bestuur, bijstandszaken. Daarnaast hangen de ontwikkelingen samen met een aantal wets- en beleidswijzigingen. De Vreemdelingenwet 2000, die procederen minder aantrekkelijk maakt, heeft het aantal vreemdelingenzaken in drie jaar tijd gereduceerd van 98.000 naar 59.000. Een toename van het aantal verkeersboetes leidt direct tot meer administratieve beroepsprocedures. Ook andere (voor de rechtspraak) externe ontwikkelingen zorgen voor plotselinge pieken in zaaks aantallen. De vierjaarlijkse vaststelling van de WOZ leidt tot veel belastingzaken; de MKZ-crisis zorgde in 2002 voor een tijdelijke verdubbeling van zaken bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

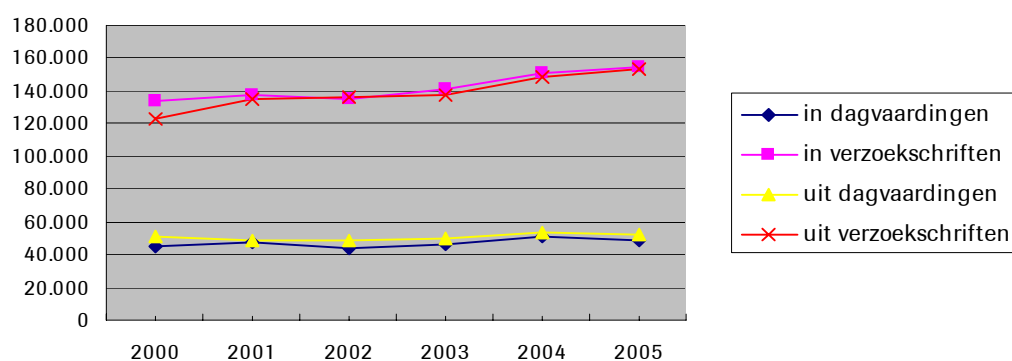
De belangrijkste ontwikkelingen die zich op het terrein van de rechtspraak zelf hebben voorgedaan in de periode 2000-2005, zijn de verhoging van het griffierecht en de verruiming van de competentiegrens van de kantonrechter. Van deze ontwikkelingen is het effect veel minder zichtbaar. Uit onderzoek is bekend dat een verhoging van het griffierecht leidt tot een afname van beroepsprocedures (Leertouwer e.a., 2005). Hoewel het griffierecht sinds 1999 aanzienlijk is gestegen, heeft dit niet tot een absolute afname van het aantal zaken geleid. Mogelijk heeft het grote aantal rechtsbijstandverzekeringen hier een corrigerend effect of was het aantal zaken anders nog groter geweest. De verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter in 2002 heeft gezorgd voor meer kantonzaken, maar het aantal civiele zaken is niet afgenomen.

Figuur 2 In- en uitstroom rechtbank, sector kanton, 2000-2005



Bron: PCSII.

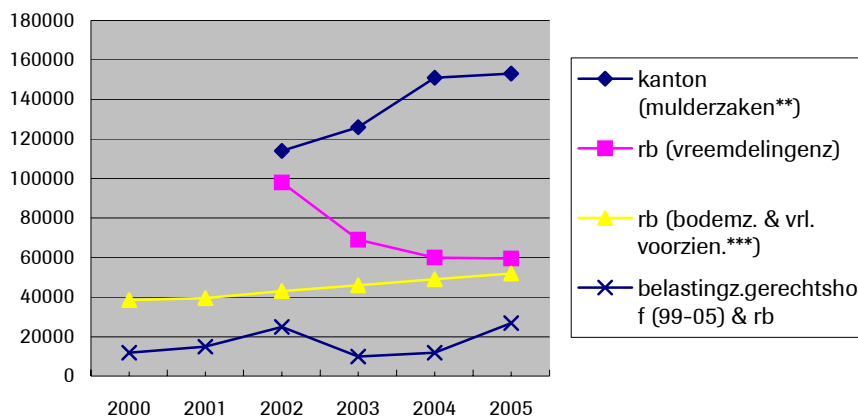
Figuur 3 In- en uitstroom rechtbank, sector civiel, 2000-2005



Bron: PCSII.

- * De uitstroomcijfers zijn inclusief intrekkingen. In de uitstroomgegevens kan geen onderscheid worden gemaakt tussen rechterlijke uitspraken en schikkingen.
- * Bij de gegevens over dagvaardingen zijn de dagvaardingen handel en kort gedingen opgeteld. Dagvaardingen familierecht (een klein aantal) zijn hier niet meegenomen.
- * Het aantal verzoekschriften is de optelsom van de verzoekschriften op het gebied van familie (scheidingszaken, bopz, kinderrecht (ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing) en verzoekschriften handel, waaronder verzoekschriften insolventies.
- * Vanwege overgang in meetmethode van faillissementszaken, zijn de gegevens over 1999 en 2000 wat betreft de verzoekschriften bij de sector civiel niet geheel betrouwbaar.
- * Presidentsrekest en akten en verklaringen zijn niet in deze gegevens opgenomen.
- * De cijfers over de sector civiel zijn inclusief kantonappels. Na de introductie van de sector kanton bij de rechtbank in 2002, is het gerechtshof de beroepsinstantie voor kantonzaken. In de jaren 1999 en 2000 vallen onder de instroom in de sector civiel zo'n 2000 kantonappels, in 2004 en 2005 neemt dit af tot respectievelijk 5 en 2.

Figuur 4 Instroom rechtbank sector bestuur, 2000-2005



Bron: PCSII (Raad voor de rechtspraak), en Leertouwer et al (2005).

De cijfers van 2000 zijn geconstrueerd op basis van gegevens van het CBS en van de Raad voor de rechtspraak (zie Leertouwer et al (2005) pag. 198 t/m 193).

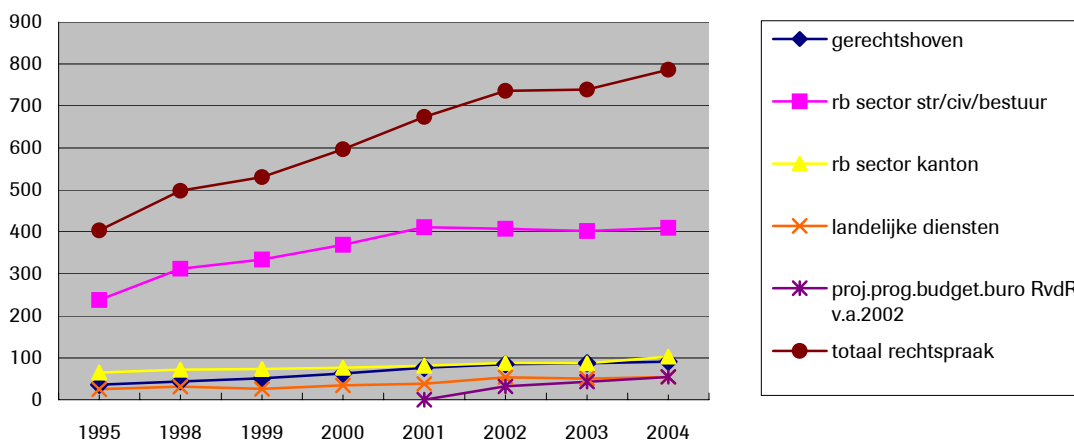
De aantallen Mulderzaken en vreemdelingenzaken zijn tot 2001 niet in vergelijkbare vorm beschikbaar.

De uitstroomcijfers zijn niet beschikbaar.

** Inclusief "adres onbekend"

*** Exclusief vreemdelingenzaken en kantonzaken.

Figuur 5 Uitgaven rechtspraak, 1995-2004*



- mln euro, prijzen 2004; uitgaven aan rechtspraak, personeel en materieel, inclusief huisvestingskosten.
- incl. gerechtshoven, Hoge Raad en Raad van State

Bron: begroting/slotwet MvJ, jaarverslagen RvdR, jaarverslagen HR, werklasmetingen 1994-1998, bewerking WODC.

Uitgaven aan de rechtspraak

Met het aantal gerechtelijke procedures, nemen ook de uitgaven aan rechtspraak sterk toe. In figuur 5 is de ontwikkeling van de uitgaven aan diverse onderdelen van de rechterlijke macht in beeld gebracht. Vanaf 2002 zijn ook de kosten voor de Raad voor de rechtspraak en aanverwante projecten meegenomen.

De totale uitgaven aan rechtspraak, inclusief gerechtshoven, Hoge Raad en Raad van State, bedragen in 2004 786 miljoen euro. Per hoofd van de bevolking is dat 48 euro; per door de rechter afgedane zaak, 656 euro. Hiertegenover staan 170 miljoen euro inkomsten, voornamelijk uit griffierechten. De civiele rechtspraak maakt van deze uitgaven het grootste deel uit. In werklasmetingen is de verhouding tussen civiele,

bestuurs- en strafrechtspraak zelfs 44%, 31% en 24% (rechtbankniveau).

Sinds 1995 zijn de totale uitgaven aan rechtspraak bijna verdubbeld (gecorrigeerd voor inflatie). De grootste relatieve stijgingen zit bij de strafzaken in de sector kanton: daaraan wordt nu 8 keer zo veel uitgegeven als in 1995. De uitgaven aan bijzondere bestuursrechtelijke colleges vertienvoudigden, maar dat komt door de instelling van de Centrale Raad van Beroep in 1999. De uitgaven aan civiele zaken zijn redelijk stabiel; de uitgaven voor de strafrechtspraak nemen toe en die voor de bestuursrechtspraak nemen wat af.

Het budget voor landelijke diensten is in de periode 1995/2004 meer dan verdubbeld (van 25 naar 55 miljoen euro). Sinds 2002 is daar nog het

budget van de Raad voor de rechtspraak en daaraan gerelateerde projecten en programma-budgetten bijgekomen: ook 55 miljoen. In 2004

neemt het totaal van landelijke diensten en Raad voor de rechtspraak 14% van de uitgaven aan de rechtspraak in beslag.

Literatuur

Erp, J. van, en C. Klein Haarhuis

De filterwerking van buitengerechtelijke geschilprocedures, een verkennend onderzoek

Te verschijnen als WODC-cahier, 2006

Erp, J. van, en W. van der Heide

Kwantitatieve ontwikkelingen rechtspraak 2000-2005

Te verschijnen als WODC-cahier, 2006

Leertouwer, E., F. van Tulder, B. Diephuis, M. Folkeringa, R. Eshuis

Prognosemodellen Justitiële Ketens: Civiël en Bestuur. Modelversie 1.0

Den Haag, WODC, Ministerie van Justitie, 2005

WODC-cahier, nr. 2005-13

Velthoven, B. van, en M. ter Voert

Geschilbeslechtingdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004

WODC-reeks Onderzoek en Beleid, nr. 219

Deze reeks omvat korte verslagen van onderzoek dat door of in opdracht van het WODC is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Alle rapporten van het WODC zijn gratis te downloaden van www.wodc.nl.