

## Samenvatting

Het *Civil Resolution Tribunal* is een geschilbeslechtinginstantie voor burgers en bedrijven in Brits-Columbia, een provincie van Canada. Het betreft een door de overheid ingestelde voorziening in het civielrechtelijke domein voor het behandelen van wat we in Nederland 'handelszaken' zouden noemen. De procedure verloopt in principe volledig digitaal en vervangt de procedure bij de rechtbank. De gedachte achter de instantie is dat het de toegang tot professionele geschilbeslechting eenvoudiger maakt. Daarnaast zouden geschillen sneller, voordeliger, informeler en flexibeler kunnen worden opgelost door middel van een overeenkomst tussen partijen en, waar nodig, een beslissing van het tribunaal. De meerwaarde van dit systeem voor de Nederlandse context is echter niet zonder meer duidelijk. Het onderhavige onderzoek beoogt inzicht te geven in de ontstaansgeschiedenis van dit geschilbeslechtingstribunaal en in kaart te brengen wat de mogelijke voor- en nadelen zijn van invoering van een soortgelijk systeem in Nederland.

De volgende vier onderzoeksvragen staan in dit onderzoek centraal:

- 1 Wat is de ontstaansgeschiedenis van het CRT-systeem?
- 2 Wat zijn de kenmerken van het CRT-systeem?
- 3 Welke voor- en nadelen van (elementen van) het CRT-systeem worden in de rechtswetenschappelijke literatuur genoemd in de periode 2012 tot en met medio 2020?
- 4 Hoe verhoudt het CRT-systeem zich tot de Nederlandse context?

## Methoden

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een deskstudy, secundaire data-analyse en twee interviews. De kernbronnen voor de deskstudy zijn de parlementaire stukken omtrent de wet behorend bij het tribunaal, de CRT-wet zelf, de door het tribunaal opgestelde regels geldend van 1 mei 2020 tot 1 mei 2021, de jaarverslagen van het CRT en de jaarverslagen van de rechtspraak in Brits-Columbia en Nederland. Middels een quick scan van de rechtswetenschappelijke literatuur is bovendien aanvullende informatie verkregen over het geschilbeslechtingssysteem en de voor- en nadelen ervan. Verder is er secundaire data-analyse verricht op de bij het CRT opgevraagde en verkregen gegevensbestanden omtrent instroom, zaaktypen, afdoening en doorlooptijden, én zijn enkele cijfermatige naslagwerken geraadpleegd zoals de WODC-tabellenset 'Civiel en Bestuur' (WODC, 2021). Met informatie vanuit een interview met de voorzitter van het CRT en een interview met een Nederlandse expert op het gebied van Online Dispute Resolution zijn de resultaten aangevuld waar nodig, en zijn de te verwachten knelpunten bij het invoeren van een soortgelijke systeem in kaart gebracht.

## Onderzoeksbevindingen

### Ontstaansgeschiedenis

Het ontstaan van het *Civil Resolution Tribunal* kan worden begrepen tegen de achtergrond van brede hervormingen van het rechtssysteem, private initiatieven op het gebied van online geschilbeslechting en problemen met de toegang tot het recht voor rechtzoekenden in appartementengeschillen. Vanuit de wens om te komen tot

dienstverlening die meer aansluit bij de behoeften van burgers, is het idee voor het ontwikkelen van het *Civil Resolution Tribunal* in de brede hervormingsplannen terechtgekomen. De inspiratiebron voor het CRT werd gevormd door de enorme hoeveelheid geschillen die Ebay en Paypal online afwikkelen in combinatie met een tweetal non-profit-organisaties met tevreden gebruikers van hun ODR platform. Belangenverenigingen voor rechtzoekenden in appartementengeschillen vonden in het idee van het CRT een goed alternatief voor de dure en trage procedure bij het *Supreme Court*.

In 2012 werd de wet aangenomen waarin het CRT op papier werd vastgelegd. Ten tijde van de introductie van de wet was het idee dat het optuigen van het CRT ongeveer achttien maanden in beslag zou nemen. Het duurde echter tot juli 2016 voordat het CRT haar virtuele deuren opende voor rechtzoekenden met een appartementengeschil. Vanaf 2017 werd deze route ook voor kleine geldvorderingen verplicht (maximaal € 3.400) en in 2019 is het nog verder uitgebreid naar ongevallen met motorvoertuigen (schade en klein letsel) en geschillen omtrent verenigingen en coöperatieve samenwerkingsverbanden. In 2019 werkten er bij het CRT in totaal achttien zaakbehandelaars en twaalf arbiters.

### **Kenmerken van het Civil Resolution Tribunal**

De procedure verloopt in principe volledig via de website van het tribunaal. In de zogeheten *Solution Explorer* krijgen rechtzoekenden op het geschil toegespitste informatie, formuleren en verwijzingen. Hiermee kan de rechtzoekende zelf aan de slag om het geschil aan te pakken. Als dit geen soelaas biedt kan de rechtzoekende op dezelfde website een procedure starten. Als de gedaagde niet tijdig reageert op de digitaal verzonden dagvaarding, waarbij ontvangst is bevestigd, kan een verstekvonnis worden aangevraagd. Als de gedaagde wel reageert worden de procespartijen eerst de mogelijkheid geboden om via de website te onderhandelen. Daarna wordt via de website bemiddeld door een zaakbehandelaar en als overeenstemming uitblijft dan wordt de weg vrij gemaakt voor zaakbehandeling door een arbiter van het tribunaal. De arbitrale uitspraak kan worden gedeponerd bij de rechtbank voor het verkrijgen van een executoriale titel. Een overeenkomst na bemiddeling kan ook bij de rechtbank worden gedeponerd, maar alleen na goedkeuring van een arbiter waarbij de overeenkomst is omgezet in een arbitraal vonnis.

De tarieven van een procedure verschillen per geschiltype en gewenste handeling. Het indienen van een claim voor het starten van de zaak kent een tarief van € 51 of € 85. Reageren op een claim is meestal gratis en een eventuele tegenvordering kent een tarief van € 51 of € 85. Als de aanmelding, het verweerschrift of de tegenvordering via post, email of fax wordt verstuurd in plaats van via de website wordt € 17 extra in rekening gebracht. Partijen die tijdens de onderhandelingsfase tot overeenstemming komen krijgen de inschrijfkosten terug. Voor een verstekbeslissing en voor de formele vastlegging van afspraken in een vaststellingsovereenkomst (*consent resolution order*) is een tarief van € 17 vastgesteld. Het krijgen van een beslissing op tegenspraak is € 34 of € 68. Extra verzoeken, zoals voor het verkrijgen van gewaarmerkte kopieën en voor het ongedaan maken van een verstekbeslissing, kennen afzonderlijke tarieven. Het aanvragen van een executoriale titel kent een tarief van € 34 of € 74. In het geval van een proceskostenveroordeling kunnen de kosten van de procedure worden verhaald op de andere partij. Afhankelijk van het inkomen/vermogen kunnen eisers of gedaagden aanspraak maken op kwijtschelding van de kosten.

Verreweg de meeste geschillen hebben betrekking op een geringe geldvordering van maximaal € 3.400 (85%). Andere zaken betreffen appartementengeschillen (14%),

geschillen omtrent motorvoertuigenongevallen (<1%), en geschillen omtrent verenigingen en coöperatieve samenwerkingsverbanden (<1%). In 2019 werd in 18% van alle ingeschreven zaken overeenstemming bereikt, al dan niet met hulp van bemiddeling. Van alle ingeschreven zaken eindigde 20% in een eindbeslissing en 28% in een verstekbeslissing. Van de ingeschreven zaken werd 20% door de rechtzoekende weer ingetrokken en 12% werd door het tribunaal niet in behandeling genomen. In 3% van de zaken liep er nog een bezwaarprocedure en was de procedure nog niet tot een einde gekomen. De gemiddelde doorlooptijd in kalenderjaar 2020 is 83 dagen (mediaan is 54 dagen).

Een ruime meerderheid van de deelnemers aan de tevredenheidsmonitor van het CRT is tevreden over de dienstverlening van het CRT. Ze zouden het gebruik van het CRT aan anderen aanraden. Daarnaast waren de meeste respondenten ook meestal tevreden over de informatie, begrijpelijkheid en eenvoud van de procedure. Bovendien vonden de meeste procespartijen de online diensten eenvoudig te gebruiken en de medewerkers professioneel. Tot slot was een ruime meerderheid van mening dat ze eerlijk zijn behandeld tijdens het proces en dat het geschil tijdig is afgehandeld.

#### **Voor- en nadelen CRT-systeem**

Voor rechtzoekenden die zichzelf schriftelijk goed kunnen uitdrukken, digitaal vaardig zijn en toegang hebben tot het internet is de CRT procedure toegankelijker dan de procedure bij de rechtbank. De procedure is voor hen onafhankelijk van tijd en locatie beschikbaar. Voor rechtzoekenden die zich minder goed schriftelijk kunnen uitdrukken, digitaal beperkt vaardig zijn of geen internettoegang hebben is de verbeterde procedure echter minder evident. Voor deze groep rechtzoekenden zijn er papieren (per post) formulieren beschikbaar. In praktijk wordt er van deze formulieren bijna geen gebruik gemaakt. Ook kunnen zij naar een algemene fysieke servicebalie van de overheid gaan om hulp te krijgen bij het voeren van de procedure. Hoeveel rechtzoekenden hiervan gebruik maken is ons echter niet bekend.

De bedragen die een rechtzoekende betaalt aan leges voor het voeren van een procedure bij het CRT zijn ongeveer gelijk aan die van de rechtbank in Brits-Columbia. Indien de kosten voor het krijgen van een executoriale titel worden meegerekend dan vallen de kosten bij het CRT hoger uit dan bij de rechtbank (€ 34 of € 74 extra). De winst zit volgens het Civil Resolution Tribunal echter vooral in de gelaagdheid van de procedure, de veel eenvoudigere mogelijkheid van het aanvragen van vrijstelling voor leges, en de besparing op buitengerechtelijke kosten.

Wat betreft de doorlooptijd komt uit de literatuur naar voren dat de CRT-procedure sneller is dan een procedure bij de provinciale rechtbank. In 2015 was de gemiddelde doorlooptijd bij de provinciale rechtbank drie maanden voor een 'settlement conference' en nog vier maanden extra voor een uitspraak. De gemiddelde doorlooptijd – inclusief ingetrokken en verstekzaken – van de CRT-procedure in zaken met kleine geldvorderingen, dus na het gebruiken van de Solution Explorer, was in 2020 ongeveer 83 dagen (2,7 maanden).

In vergelijking met een procedure bij de rechtbank is de procedure bij het CRT informeler en kent het CRT meer flexibiliteit in het tussentijds aanpassen van het procedureverloop. Zo kunnen termijnen eenvoudig worden aangepast als procespartijen meer tijd nodig hebben. Dit soort beslissingen worden door het CRT zelf gemaakt en niet op basis van op papier geformuleerde criteria. Enerzijds is dit handig met het

oog op een tijdige beslissing, anderzijds kan dit resulteren in willekeur in het verloop van een procedure.

De online procedure verandert de interpersoonlijke dynamiek tussen partijen tijdens het verloop van het proces. Door het schriftelijke proces wordt non-verbale communicatie gelimiteerd en kan het moeilijker zijn emoties te ventileren. Voor de mediator kan het lastiger zijn controle te behouden over het proces. Aan de andere kant kennen online onderhandelingen ook voordelen. Zo hoeft de ene partij niet te wachten als de mediator met de andere partij overlegt en biedt het de mogelijkheid nog eens over een reactie na te denken voordat deze wordt verzonden.

Een van de achterliggende ideeën achter de implementatie van het CRT was het ontlasten van de rechtspraak, maar dit effect hebben we in dit onderzoek niet kunnen vaststellen. Het is onduidelijk hoeveel zaken het CRT daadwerkelijk bij de rechtspraak heeft weggenomen en hoe de verhouding van werklast is tussen zaken met een financieel belang onder en boven de € 3.400. Wanneer het ontlasten van de rechtspraak een van de doelen is van invoering van het CRT in Nederland is het belangrijk te onderzoeken wat de problemen precies veroorzaakt.

## **Vergelijking met Nederland**

### *Huurcommissie*

Nederland kent één instantie met ODR-onderdelen die wat betreft procedure en positie in het rechtsbestel veel gelijkenissen met het CRT vertoont: de huurcommissie. Net als het CRT is de huurcommissie een formeel onderdeel van het rechtsbestel en een door de overheid ingesteld alternatief voor een procedure bij de rechter. De huurcommissie behandelt vooral zaken uit de gereguleerde woningsector en het CRT alleen uit de particuliere woningsector.

De digitale elementen van de procedure bij de huurcommissie zijn als volgt. Via de website kan een rechtzoekende een verzoekschrift indienen en weer intrekken, leges betalen, benodigde processtukken opsturen (bijvoegen bij het verzoekschrift) en de keuze voor het procedurevervolg doorgeven. Een hoorzitting wordt per video gehouden en de uitspraak kan per email worden verstuurd. De uitspraken van de huurcommissie zijn net als bij het CRT op de website raadpleegbaar.

Wat betreft het verloop van de procedure heeft de huurcommissie met het CRT vooral een gelaagde aanpak gemeen. Voorafgaand aan het opstarten van de procedure wordt bij beide platformen eerst informatie gegeven. Het CRT is in deze fase evenwel meer gericht op zelfhulp. Bij de intake worden op beide platformen verschillende aanvliegroutes gebruikt. Bij de huurcommissie moet de gebruiker zelf op de website navigeren naar het juiste verzoekschriftenformulier en daarbij zelf het juiste formulier selecteren. Bij het CRT wordt eerst het probleem gediagnostiseerd door middel van een vragenlijst waarna de rechtzoekende bij het juiste formulier uitkomt. Na de intake volgt bij de huurcommissie soms en bij het CRT altijd een bemiddelingstraject. Bij het CRT wordt daarnaast voorafgaand aan de bemiddeling eerst nog bezien of onderhandeling zonder tussenkomst van een derde soelaas kan bieden. Indien bemiddeling geen vruchten afwerpt kan vervolgens een beslissing worden gevraagd van een neutrale derde in het geschil. Bij beide organisaties kan dit niet degene zijn die de bemiddeling heeft gedaan. De uitspraak van het CRT (en onder voorwaarden ook de vaststellingsovereenkomst) kan worden gedeponereerd bij de rechtbank om hem uitvoerbaar te maken. Een uitspraak van de huurcommissie is in de meeste zaken bindend. Binnen acht weken na het versturen van het afschrift van de uitspraak kan een partij evenwel de rechter nog verzoeken om de zaak te behandelen. Mochten partijen na deze acht weken zich niet aan de nieuwe afspra-

ken houden, dan kan een rechtszaak bij de kantonrechter worden begonnen voor wanprestatie.

#### *Informatiewebsites*

Verder moet worden opgemerkt dat het CRT, in vergelijking met Nederlandse overheidswebsites zoals rechtwijzer, een integralere benadering kent. De meest relevante opties voor het aanpakken van een bepaalde geschiltypen zijn op één plek te vinden. Via dezelfde website kan zelfs een procedure worden gestart voor het krijgen van een beslissing in het geschil (waarbij gebruik wordt gemaakt van de vanuit het voortraject beschikbare informatie). Daarnaast is de eenvoud van de site opmerkelijk. Om bij de juiste informatie, instrumenten of verwijzingen te komen hoeven slechts een paar eenvoudige vragen beantwoord te worden. Bij de Nederlandse sites is dit soms ook het geval, maar meestal wordt er doorverwezen naar een andere site of krijgt de rechtzoekende soms ook niet-relevante informatie te verwerken alvorens de juiste optie gevonden wordt. Op de CRT-website wordt de rechtzoekende er bijna vanzelf heen geleid. De eenvoud van het CRT-platform lijkt het resultaat te zijn van de burgergerichte benadering bij de ontwikkeling ervan en de filosofie dat als minderheidsgroepen in de samenleving hun weg erin kunnen vinden, iedereen dit kan.

#### *De Nederlandse kantonrechter*

In vergelijking met het starten van een procedure bij de kantonrechter, is het starten en doorlopen van een procedure bij het CRT vrijwel altijd goedkoper, zeker als de zaak wordt gestart door een rechtspersoon. Ook min- en onvermogensden zijn in Nederland duurder uit; zij betalen bij de kantonrechter voor het starten en doorlopen van de procedure € 184 (griffierechten en betekeningkosten tezamen) terwijl bij het CRT deze kosten vergoed kunnen worden. Een verschil zit daarnaast in de opbouw van de kosten. Bij het CRT worden de kosten opgebouwd aan de hand van verschillende handelingen in het proces. Wanneer overeenstemming wordt bereikt in de onderhandelings- of mediationfase kan dit goedkoper zijn dan wanneer een beslissing van het tribunaal nodig is.

Zowel in Nederland als bij het CRT kunnen partijen in de proceskosten veroordeeld worden, waarbij de voor de procedure gemaakte kosten worden verhaald kunnen worden op de wederpartij (mits deze kan betalen).

De doorlooptijden bij de kantonrechter zijn korter dan bij het CRT. Een procedure op tegenspraak duurt ongeveer vier weken korter en dit geldt ook voor een verstekprocedure. Het CRT hoeft echter niet altijd te resulteren in een eindbeslissing. Het geschil kan ook worden beslecht in de mediationfase. De duur hiervan is gemiddeld dertien weken. Hoe dit zich verhoudt tot een mediationtraject op advies van de kantonrechter kon door gebrek aan gegevens hieromtrent echter niet worden vastgesteld.

Bij het CRT lijken de juridische waarborgen minder sterk dan bij de kantonrechter. Allereerst wat betreft het recht om gehoord te worden. Bij het CRT zijn er wat betreft inleidende processtukken minder mogelijkheden om de standpunten naar voren te brengen. In de onderhandelings- en de bemiddelingsfase kan de procespartij echter wel op elk gewenst moment zijn of haar standpunten naar voren brengen. De optie van een mondelinge behandeling van de zaak of onderdelen ervan is bij de kantonrechter een recht en bij het CRT een uitzondering. Hetzelfde geldt voor vertegenwoordiging in de procedure. Dit is een mogelijkheid bij de kantonrechter maar een uitzondering bij het CRT. Beide instanties dienen de uitspraak te motiveren. Waar de onderdelen waar de uitspraak in ieder geval uit

moet bestaan in Nederland wettelijk zijn vastgelegd, lijkt dit voor het CRT niet het geval te zijn. De borging van het CRT lijkt ook wat betreft de onafhankelijkheid en onpartijdigheid minder sterk dan bij de kantonrechter. Dit geldt ook voor de expertise. Beide instanties kennen hiervoor belangrijke waarborgen, maar bij het CRT zijn die minder 'streng', of laten meer ruimte voor het tribunaal om hier zelf invulling aan te geven dan die bij de Nederlandse rechtspraak.

#### *Te verwachten knelpunten*

In het onderzoek zijn we tenslotte nog nagegaan welke knelpunten zich zouden kunnen voordoen als in Nederland een soortgelijk systeem als in Brits-Columbia zou worden ingevoerd. In hoofdlijnen laat dit zich misschien wel het beste samenvatten door de dilemma's te schetsen. Het eerste dilemma is dat van een verplichte of een vrijwillige route. Een vrijwillige route lijkt weinig levensvatbaar, maar er zijn ook diverse bezwaren tegen een verplichte route. Dit heeft mede te maken met de financiële belangen van advocaten en deurwaarders die ermee gemoeid zijn. Het tweede dilemma is dan ook of in de totstandkoming en uitvoeringspraktijk bepaalde juridische beroepsgroepen wel of niet moeten worden betrokken. Uitsluiten ervan resulteert uiteraard in weerstand, inclusie brengt het risico met zich mee dat dit ten koste gaat van een burgergerichte benadering. Ditzelfde punt van de burgergerichtheid is ook van belang in het dilemma of de instantie wel de erkenning kan krijgen van professional en burger indien deze buiten de rechtspraak om wordt vormgegeven. Deze dilemma's zijn erg ingewikkeld. Op basis van ons interview met de voorzitter van het CRT hebben we het sterke vermoeden dat het vooral deze dilemma's waren die tot de grote vertragingen hebben geleid in de implementatie van het CRT.