

7 Samenvatting

Ten behoeve van de Evaluatiecommissie Modernisering Rechterlijke Macht is in deze rapportage een overzicht gegeven van kwantitatieve informatie over de rechtspraak in de periode 2000-2005. Daarbij zijn we ingegaan op het functioneren van de rechtspraak en de waardering van de rechtspraak. Als kwantitatieve indicatoren voor het functioneren zijn per rechtsgebied de instroom, uitstroom, en doorlooptijd van zaken gepresenteerd. Bovendien is de omvang en samenstelling van het personeelsbestand gepresenteerd, alsmede de uitgaven aan de rechtspraak. Bij de waardering van de rechtspraak is onderscheid gemaakt tussen de waardering door het brede publiek, en de klantwaardering door al dan niet professionele gebruikers van de rechtspraak. De belangrijkste bronnen voor deze rapportage zijn de jaarverslagen van de rechtspraak, de publicatie Rechtspraak in Nederland (CBS), en de periodieke publicatie Criminaliteit en Rechtshandhaving (WODC/CBS). Alle gegevens worden gepresenteerd op landelijk niveau.

Met deze rapportage is tevens ervaring opgedaan ten behoeve van de opzet van een periodieke rapportage over het stelsel van civiele en bestuursrechtelijke geschilbeslechting. Een eerste versie van deze Periodieke Informatievoorziening Geschilbeslechting zal in 2007 verschijnen.

In deze samenvatting maken we enkele dwarsdoorsneden van de verschillende rechtsgebieden, zowel wat betreft de stand van zaken in 2005 als van de ontwikkeling in de jaren daarvoor. Tevens reflecteren we op de bruikbaarheid van de gepresenteerde gegevens.

7.1 Instroom en uitstroom van zaken

Stand van zaken instroom

In de rechtbanken stroomden in 2005 bijna 1,8 miljoen zaken in. Het grootste deel daarvan stroomde in in de sector kanton: 1,1 miljoen zaken. Hieronder vallen overigens bijna 100.000 akten en verklaringen, administratieve producten waarbij geen rechters betrokken zijn. Dit laatste maakt duidelijk dat het bij het beschrijven van de zaaksaantallen van belang is te differentiëren naar type zaken. Voor een goed begrip van het functioneren van de rechtspraak, zeggen totaalcijfers niet zoveel: een bestuurszaak kan betrekking hebben op een parkeerboete of een overtreding van de Mededingingswet. In toekomstige rapportages, zoals de Periodieke Informatievoorziening Geschilbeslechting, streven we ernaar bij de beschrijving van de zaaksaantallen meer te differentiëren.

Stand van zaken uitstroom

Om een goed beeld te krijgen van de prestaties van de rechtspraak, is behalve de instroom ook de uitstroom relevant. Ook hier is een gedifferentieerd beeld gewenst waarin onderscheid wordt gemaakt tussen het totaal aantal 'producten' van de Rechtspraak en daarbinnen de rechterlijke eindvonnissen, schikkingen, niet-judiciële activiteiten, en uiteindelijk, opgeloste geschillen. Bij de uitstroomgegevens die in deze rapportage zijn gepresenteerd, is dit onderscheid nog nauwelijks

gemaakt. Met de verdere uitwerking van de Kengetallen bij de Raad voor de rechtspraak komt hier wellicht verbetering in.

Vooralsnog kunnen we alleen stellen dat de uitstroom over het algemeen redelijk gelijke tred houdt met de instroom. De vreemdelingenkamers van de rechtbanken hebben een inhaalslag gemaakt: daar is de uitstroom al enkele jaren fors groter dan de instroom, die sterk afneemt als gevolg van de nieuwe Vreemdelingenwet.

Ontwikkeling instroom

In alle rechtsgebieden heeft zich in de periode 2000-2005 een enorme stijging van de instroom voorgedaan. Zeer sterke stijgingen deden zich voor bij de civiele dagvaardingen 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. 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 gerechtshoven zagen de civiele zaken met meer dan de helft groeien. Ook in de strafsector van de gerechtshoven groeide het aantal zaken.

De belangrijkste oorzaak van de stijging in het aantal zaken wordt gevormd door de economische ontwikkeling, in de afgelopen jaren een laagconjunctuur. De toename van het aantal zaken 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 impuls in de handhaving of opsporing, zoals het Veiligheidsprogramma, of de toename van het aantal verkeersboetes, leidt direct tot meer strafzaken of 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. Hoewel het griffierecht sinds 1999 aanzienlijk is gestegen, heeft dit niet tot een absolute afname van het aantal zaken geleid. Mogelijk was het aantal zaken anders nog groter geweest. De verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter in 2002 betekende een verschuiving van bodemzaken van de sector civiel naar de sector kanton. Deze wijziging heeft, zoals verwacht, gezorgd voor meer kantonzaken, maar heeft niet geleid tot een daling van het aantal bodemzaken in de sector civiel.

7.2 Doorlooptijden

Stand van zaken

Bij de hieronder gepresenteerde gegevens is het belangrijk te vermelden dat doorlooptijden een resultante zijn van de tijd die partijen nemen (binnen wettelijke termijnen); behandeltijd, en wachttijd. De hier gepresenteerde gegevens zijn bovendien gemiddelden, die vertekend worden door uitschieters. De mediaan is een betere maat. Die is echter alleen bekend voor civiele bodemprocedures. De gemiddelde doorlooptijd daarvan is 16 maanden, de mediaan tien maanden: ruim de helft van het aantal zaken wordt dus binnen tien maanden afgedaan. Om toch een beeld te geven van de overige zaaks categorieën, is ervoor gekozen hier de gemiddelden te presenteren.

In 2005 bevinden de gemiddelde doorlooptijden in de sector kanton zich onder de drie maanden, waarbij een familiezaak ongeveer binnen een maand kan worden afgerond en een overtreding gemiddeld in twee maanden is afgehandeld. Een eenvoudige strafzaak bij de politierechter is gemiddeld binnen ruim een maand afgehandeld; bij meervoudige kamerzaken is het gemiddelde een kleine vier maanden.

Echtscheidingen bij de sector civiel van de rechtbank kennen een doorlooptijd van een kleine vier maanden; voor andere familiezaken is dit iets langer.

Handelszaken waarbij verweer wordt gevoerd en bestuurszaken kennen langere doorlooptijden: een handelszaak met verweer sector civiel neemt gemiddeld ruim anderhalf jaar in beslag, een bestuurszaak en vreemdelingenzaak gemiddeld bijna een jaar.

Wie in hoger beroep gaat, moet in een civiele familiezaak gemiddeld 7 maanden uittrekken; in een civiele handelszaak ongeveer 16 maanden. Afhankelijk van het bestuursrechtelijk college kost een hoger beroep in een financieel-economische bestuurszaak gemiddeld 16 maanden (CBB) tot 20 maanden voor een sociale zekerheids- of ambtenarenzaak (CRvB).

Ontwikkeling

Hoewel de doorlooptijden van rechtszaken al geruime tijd als problematisch worden aangemerkt, ontbrak het lange tijd aan betrouwbare gegevens. Sinds eind 2005 is er een betrouwbare meetmethode. Het is niet altijd duidelijk in hoeverre ontwikkelingen tot 2005 zouden het resultaat zijn van meetfouten in de voorliggende periode.

In de sectoren bestuur en straf van de rechtbanken zijn de doorlooptijden in de periode 2002-2005 afgenomen. Dat geldt ook voor de appelcolleges in het bestuursrecht, waar met name de Centrale Raad van Beroep een reductie met enkele maanden heeft weten te realiseren. In de sector straf zijn aanzienlijke reducties gerealiseerd in politierechterzaken en strafzaken bij de kinderrechter. De doorlooptijd van civiele zaken bij de sector kanton zijn toegenomen voor handelszaken met verweer, en voor de overige zaken ongeveer gelijkgebleven. Bij de sector civiel zijn de doorlooptijden voor verzoekschriften insolventies opgelopen. Dat geldt ook voor handelszaken bij het gerechtshof. Voor handelszaken en faillissementszaken is er in de meest recente periode een toename van de doorlooptijd, maar die is deels toe te schrijven aan meetproblemen die een te rooskleurig beeld schetsten aan het begin van de

periode. Voor een deel is deze toename echter ook absoluut. Over een periode van tien jaar zien we echter wel een forse afname van doorlooptijden voor handelszaken. De wijziging van het burgerlijk procesrecht is hiervoor de belangrijkste oorzaak.

7.3 Personeel en uitgaven

Stand van zaken personeel

In 2005 kent de rechtspraak ruim 2000 rechterlijke ambtenaren (rechters, fte) en 6300 gerechtsambtenaren. De verhouding tussen rechters, juridische ondersteuning en staf en management is in 2005 ongeveer 1: 2,5 : 0,6. Tussen de sectoren bestaan verschillen in de verhouding tussen rechters en ondersteuning, die deels te maken hebben met de aard van het rechtsgebied, en deels met een andere cultuur en werkwijze.

Ontwikkeling personeel

Tussen 1995 en 2004 is het personeelsbestand van rechtbanken en gerechtshoven gestegen met respectievelijk 50% en 45%. De productie is ook gestegen, maar niet zo snel als het personeelsbestand. De productiviteit (productie per arbeidsjaar) is per saldo afgenomen sinds 1995. De groei van het aantal landelijke diensten is daar zeker een van de redenen voor.

Stand van zaken uitgaven

De totale uitgaven aan rechtspraak, inclusief 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 werklust gemeten is de verhouding tussen civiele, bestuurs- en strafrechtspraak zelfs 44%, 31% en 24% (rechtbankniveau).

Ontwikkeling uitgaven

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 bij de rechtbanken en gerechtshoven 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 programmabudgetten 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.

7.4 Waardering van de rechtspraak

De waardering van de rechtspraak hebben we in deze rapportage afgemeten aan enquêtes die het vertrouwen in de rechtspraak meten, en klantwaarderingsonderzoek onder gebruikers van de rechtspraak. Hoewel dit belangrijke graadmeters zijn, bestaat er discussie over de validiteit van de begrippen die in deze metingen worden gehanteerd (Dekker, Maas-de Waal en van der Meer, 2004). Een completer beeld zou ontstaan als ook meer kwalitatieve gegevens zouden worden toegevoegd over (determinanten van) de waardering van de rechtspraak. De rechtspraak zelf is bezig met het ontwikkelen van een kwaliteitssysteem, waarin ook meer objectieve indicatoren zijn opgenomen.

Stand van zaken en ontwikkeling algemene waardering

De waardering van de rechtspraak is in de periode 2000-2005 behoorlijk stabiel en schommelt zo rond de 60%. De helft van de Nederlanders vindt dat de rechterlijke macht onvoldoende aansluit bij de samenleving. Ruim driekwart vindt dat rechtszaken te lang duren.

Stand van zaken en ontwikkeling klantwaardering

Van de professionele gebruikers van de rechtspraak (advocaten, bestuursorganen etc.), is 80% over het algemeen tevreden over de rechtspraak. De waardering van specifieke aspecten ligt steeds tussen de 70% en 80%. De waardering is het grootst voor aspecten die het functioneren van de rechter zelf betreffen: de voorbereiding van de rechter, de deskundigheid, bejegening, en onpartijdigheid van de rechter. De waardering is het minst groot voor snelheidsaspecten: doorlooptijden, wachttijden voor zittingen en de snelheid van uitspraak. In de periode 2003-2005 blijkt de waardering van professionele gebruikers (soms aanzienlijk) hoger te liggen dan in de periode 2001-2004. Met name op organisatorische aspecten, zoals de rolregeling, uniformiteit van werken, overlegstructuren en de doorlooptijd, is de waardering gegroeid. Ook de rechtseenheid wordt meer gewaardeerd. Omdat de metingen niet goed vergelijkbaar zijn, is niet geheel duidelijk of hier van een verbetering sprake is of dat het verschil wordt veroorzaakt door een andere onderzoekspopulatie of vraagstelling.

Over de sector kanton is 88% van de professionele gebruikers tevreden. De onderbrenging van de voormalige kantongerechten bij de rechtbanken heeft niet tot een afname van tevredenheid geleid. De sector kanton wordt over het algemeen wat positiever beoordeeld dan de andere sectoren, vanwege een grotere toegankelijkheid, snelheid, flexibiliteit en een sterker informeel karakter dan de andere sectoren. Het minst tevreden was men over de uniformiteit van werken en rechtseenheid binnen de sector kanton, een punt dat ook in het algemene onderzoek slecht scoorde.

Van de rechtzoekenden is tweederde tevreden. Ongeveer de helft van de rechtzoekenden vindt het gerecht klantgericht. Over de toelichting van de rechter op de procedure en inhoud van de zaak zijn de rechtzoekenden het meest tevreden; de begrijpelijkheid van de beslissing zelf scoort overigens een stuk lager. Ook het luisterend oor van de rechter en diens deskundigheid worden hoog gewaardeerd. De duur van de procedure wordt negatief beoordeeld. Ook hier geldt

dat de resultaten over de periode 2003-2005, voor zover ze vergelijkbaar zijn, over het algemeen beter zijn dan die over de periode 2001-2004.

We kunnen concluderen dat de gebruikers van de rechtspraak, zowel professionals als rechtszoekenden, de rechtspraak over het algemeen waarderen, en dat deze waardering op de meeste punten in de meest recente periode hoger ligt dan in de jaren 2001-2004. Over de duur van de procedure of doorlooptijd is men minder tevreden, maar in de meest recente periode wel meer dan daarvoor. De waardering van professionele klanten op een aantal onderwerpen die te maken hebben met de organisatie van de procedure was laag, maar in de tweede periode wat hoger. Dit zijn ook aspecten waarop de gerechten de afgelopen jaren aanzienlijke inspanningen hebben gepleegd. Het functioneren van de rechter zelf wordt positief gewaardeerd, en in de tweede periode nog wat positiever, vooral bij rechtzoekenden.