



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Rechters in de delta. Over de rol van de civiele en bestuursrechtspraak in de beslechting van geschillen van Nederlandse burgers

Velthoven, B.C.J. van; Voert, M.J. ter

Citation

Velthoven, B. C. J. van, & Voert, M. J. ter. (2004). Rechters in de delta. Over de rol van de civiele en bestuursrechtspraak in de beslechting van geschillen van Nederlandse burgers. *Rechtstreeks*, 1(4), 6-47. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15809>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15809>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

rechtstreeks, 2004 - nr 4

Rechters in de delta:

Over de rol van de rechtspraak in de beslechting
van geschillen van Nederlandse burgers

Colofon

Rechtstreeks is een uitgave van de Raad voor de rechtspraak en richt zich op de praktijk en de ontwikkeling van de rechtspraak in Nederland.

Het blad stelt zich ten doel wetenschappelijke inzichten en bijdragen aan het publieke debat over de rechtspraak ter kennis te brengen van allen die beroepshalve bij de rechtspraak betrokken zijn.

Opname in Rechtstreeks betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

Redactieraad

Mr. Th. Groeneveld (voorzitter)
Lid van de Raad voor de rechtspraak

Drs. M.J.G. Brackel
Hoofd afdeling Kabinet en Communicatie,
Raad voor de rechtspraak

Mr. W. Duitemeijer
President rechtbank Groningen

Drs. R.W.C. Oerlemans
Directeur bedrijfsvoering rechtbank Utrecht

Prof. mr. M.A. Loth
Hoogleraar Inleiding tot de rechtswetenschap en
rechtstheorie Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. dr. H. Franken
Hoogleraar Informatierecht Universiteit Leiden

© Staat der Nederlanden (Raad voor de rechtspraak)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, in een voor anderen toegankelijk gegevensbestand worden opgeslagen of worden openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad voor de rechtspraak. De toestemming wordt hierbij verleend voor het verveelvoudigen, in een gegevensbestand toegankelijk maken of openbaar maken waarvoor geen geldelijke of andere tegenprestatie wordt gevraagd en ontvangen en waarbij deze uitgave als bron wordt vermeld.

Redactie

Dr. A. Klijn (eindredacteur)
Adviseur wetenschappelijk onderzoek Raad voor de
rechtspraak

Mr drs. E.C.M. Bouman
Beleidsadviseur Raad voor de rechtspraak

Redactieadres

Redactie Rechtstreeks
Raad voor de Rechtspraak
Afd. Ontwikkeling
Postbus 90613
2509 LP Den Haag
E-mail: rechtstreeks@rvdr.drp.minjus.nl

Ontwerp

Koeweiden Postma, Amsterdam

Druk

Spinhex & industrie, Amsterdam

Oplage

5000 exemplaren

Toezening

Rechtstreeks wordt gratis toegezonden aan hen die tot de doelgroep behoren. Zij die Rechtstreeks willen ontvangen kunnen hun naam, postadres en hun functie kenbaar maken aan de redactie (zie redactieadres).

ISSN 1573-5322

Redactioneel

Als u, demografisch gesproken, deel uitmaakt van de staart van de 'Protest Generatie' (geboren tussen 1940 en 1954) en u zich tijdens uw studie niet beperkt hebt tot louter positief rechtelijke vakken, dan is de term 'U-curve' een 'Aha-erlebnis'. Die voert u onmiddellijk terug naar het midden der jaren zeventig toen *De weg naar het recht* (1976) van Schuyt, Groenendijk en Sloot verscheen. Een rechts-sociologisch onderzoek naar de samenhang tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening. Op basis van een aselechte steekproef werd een uitvoerige - vooral kwalitatieve - analyse gemaakt van de beweerde 'leemte in de rechtshulp'; nog zo'n term die onuitwisbaar in uw geheugen opgeslagen ligt. Beide concepten maken deel uit van een vocabulaire dat refereert aan de zo dominante maatschappijkritiek uit de jaren zeventig. Centraal daarin stond de strijd tegen de ongelijkheid in inkomen, kennis en macht.

Die 'U-curve' was de grafische weergave van de relatie tussen het inkomen en de frequentie waarin burgers met problemen contact

hadden gehad met een advocaat. Verondersteld werd dat de advocaat, de traditionele icoon van de rechtshulpverlening, onbereikbaar was voor de economisch zwakkeren; een schrijnende vorm van rechtsongelijkheid waaraan een einde diende te komen! De veronderstelde rechtlijnige samenhang werd echter niet bevestigd door de resultaten; de laagste en de hoogste inkomensklassen bleken beide in vergelijkbare mate de advocaat te bereiken. Zoals vaak, de werkelijkheid toonde zich 'bedenkelijker' dan op het eerste gezicht vermoed. Even opmerkelijk was overigens dat- terwijl het onderzoek in feite aantoonde dat een financiële drempel elders lag dan op ideologische gronden werd vermoede hervormingsbeweging toch steeds de laagste inkomensklasse als referentiepunt bleef kiezen.

Al met al vallen de jaren zeventig te typeren als die van de toegang tot het recht. Dat adagium is sindsdien verlaten. Allereerst door middel van een van de zijde van Justitie – sterk gestimuleerd door EZ – strikt gevoerd prijsbeleid gericht op een meer selectief

beroep op rechtshulp via financiële ontmoediging. Het tijdperk van de jaren tachtig wordt gekenmerkt door 'duurder recht'; in het onderzoek treft men daar de sporen van aan.¹ Vervolgens verbreedt het perspectief in het denken over conflictoplossing hetgeen een behoorlijke relativering van het recht als instrument voor geschilbeslechting met zich brengt. Niet alleen wordt het recht één van de alternatieven, ook wordt het uiteindelijk bereikte resultaat (in samenhang met het oorspronkelijke doel) centraal gesteld. Die laatste omslag - in de jaren negentig ingezet - weerspiegelt zich in het onderzoek naar de patronen van geschilbeslechting in Engeland, Wales en Schotland van de hand van Genn.²

Het Nederlandse onderzoek – *Geschilbeslechtingsdelta 2003* – dat de basis vormt van deze aflevering sluit aan bij deze ontwikkeling. Gaat zelfs nog een stapje verder, want besteedt meer dan het Angelsaksische onderzoek aandacht aan de fase van de rechtspraak. Juist daarom vormt dat onderzoek het thema van deze aflevering. De auteurs is gevraagd om te laten zien wat de

positie van de rechtspraak is als een van de mogelijkheden voor burgers om hun conflicten op te lossen. De beeldtaal volgend, zit u beroepsmatig midden in een stroom en ziet u alleen de oevers. Dit nummer echter vormt een schildering van het totale stroomgebied. Zoals u zult merken levert dat een complex beeld op. Daarbij zijn er twee zaken die, bij wijze van aanbeveling, hier vooraf vermelding verdienen.

Ten eerste het feit dat u, denkend aan het Hollandse landschap waar het gaat om het beroep op de rechter, de traditionele karakterisering in termen van Marsman definitief moet inwisselen voor stroompjes als de (Oude) Waver of de Vlist. Qua breedte en lengte kleine, maar overigens voor het dagelijkse welzijn in de polder onmisbare stromen.

Nog belangrijker echter lijkt het door de onderzoekers signaleerde feit van de consequenties van het gebrek aan sociale vaardigheid bij een categorie burgers voor het oplossen van conflicten. Niet alleen betekent dit dat zij vaker problemen hebben, maar ook dat ze noodzakelijkerwijs vaker een beroep

moeten doen op derden die de knoop moet doorhakken omdat hun eigen vaardigheid tekort schiet. Of dat nu geschiedt in een gerechtelijke of een buitengerechtelijke procedure, die derde doet het in de beleving van de betrokkenen zelden erg goed. Dat alles resulteert zowel in oplossingen die minder zijn dan men zelf wenste als in het gevoel dat men bij die derde ook niet aan z'n trekken is gekomen. In dat licht moet de mede op de rechtspraak geuite kritiek dan ook worden gezien.

Albert Klijn

- 1 Zie: A. Klijn, *Rechtshulp onderzocht en overdacht. Theoretische reflectie en empirisch onderzoek omtrent rechtshulp in Nederland 1979-1989*. Arnhem, Gouda Quint, 1991.
- 2 Zie: H. Genn, *Paths to Justice Scotland. What people do and think about going to law*, Oxford/Portland Oregon, Hart Publishing, 1999; H. Genn & A. Paterson, *Paths to Justice Scotland. What people in Scotland do and think about going to law*, Oxford/Portland Oregon, Hart Publishing, 2001.



Ben van Velthoven,

Universitair hoofddocent rechtseconomie bij de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Zijn onderzoek richt zich op vraagstukken van rechtshandhaving en geschilbeslechting. Vervult thans een bijzondere onderzoeksopdracht 'Maatschappelijke en economische effecten van de rechtspraak' ten behoeve van de Raad voor de Rechtspraak.



Marijke ter Voert,

Senior onderzoeker bij de afdeling Regelgeving, Rechtspleging en Rechtsbijstand van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Haar onderzoeksbelangstelling gaat uit naar de toegang tot het recht, alternatieve geschilbeslechting en juridische beroepen.

1 Inleiding

Het is 'common knowledge' dat lang niet alle (potentieel) juridische problemen en conflicten in de samenleving op het bordje van de rechter belanden, integendeel (zie: Angenent en Hubben, 1992, m.b.t. medische schadeclaims; Bloembergen, 1995, m.b.t. belasting-aanslagen en verkeersschades; Freudenthal, 1996, m.b.t. incassoprocedures). Volgens een bekende beeldspraak uit de rechtssociologie kan het traject dat civiel- en bestuursrechtelijke zaken doorlopen, worden beschreven in de vorm van een ijsberg of – voor wie warmer streken preferereert – een piramide. Aan de basis bevinden zich alle geschillen van een bepaald type. De daaropvolgende laag bestaat uit de gevallen waarin rechtsbijstand is ingeschakeld. En aan de top bevinden zich die zaken die bij een gerechtelijke instantie aanhangig zijn gemaakt. Hoe hoger het niveau, des te meer zaken inmiddels zijn afgevallen, omdat de betrokkenen, om welke reden dan ook, toch maar geen actie hebben ondernomen, toch maar geen advocaat hebben ingeschakeld, toch maar niet zijn begonnen aan een gerechtelijke procedure. Dit afvalproces verloopt niet volgens toeval en dus komt een specifiek deel van de problemen bij de rechtspraak. Dat is het verschijnsel van de selectiviteit.

In paragraaf 2 beargumenteren we aan de hand van de situatie in het strafrechtelijk domein hoe weinig zicht we hebben op die selectiviteit in de civiele en bestuurs-rechtspraak. De consequentie daarvan is dat we nauwelijks inzicht hebben in aard en omvang van de effecten van interventies in de rechtspleging. Dat besef vormt de achtergrond waartegen men de betekenis van het onderzoek – Geschilbeslechtingsdelta 2003 – moet bezien. In paragraaf 3 beschrijven we kort de opzet daarvan. Toegelicht wordt ook waarom we spreken van een deltalandschap.

In de paragrafen 4 t/m 6 besteden we achtereenvolgens aandacht aan de instroom (aard en aantal juridische problemen), de doorstroom (de gekozen manieren ter oplossing daarvan) en de uitstroom (het uiteindelijk bereikte resultaat) van de delta. Steeds wordt daarbij de link gelegd naar de kenmerken van de personen die conflicten hebben, naar de aard van de conflicten en naar de omstandigheden waaronder de keuzes gemaakt (moeten) worden. Welke mensen, met welk soort problemen stromen door naar de rechter, welke afdoeningswijzen treden daarop en wat levert het de burgers uiteindelijk als resultaat op?

Wat ons onderzoek toevoegt aan de bestaande kennis kan onder meer worden geïllustreerd aan de hand van de vaak besproken functies van de rechtspraak voor de samenleving. Met slagen om de arm zijn we nu beter in staat om het onderling belang van die functies te schatten. Dat gebeurt in paragraaf 7. Tegelijkertijd signaleren we daar ook de nog bestaande tekorten aan informatie. Die betreffen vooral de positie van de rechtspersonen en hun aandeel in de maatschappelijke conflicten. Paragraaf 8 bevat de conclusies en enkele overwegingen ter discussie.

2 Selectiviteit van de case load van de rechtspraak

In 2002 werden meer dan 3/4 miljoen civiele en bestuursrechtelijke zaken voorgelegd aan de gezamenlijke gerechtelijke instanties in Nederland. Tabel 1 geeft een overzicht op hoofdlijnen. Afgezien van een totaalcijfer geeft de tabel ook enig inzicht in de samenstelling ervan. Zo blijkt de centrale positie van de sectoren kanton, die 65% van het totale aantal aangebrachte zaken te verstouwen krijgen. En wanneer de vreemdelingenzaken buiten beschouwing worden gelaten, komt het aantal bestuursrechtelijke zaken uit op nog geen 11% van het totale beroep op de rechter.

Tabel 1: Het beroep op de civiele en bestuursrechtspraak in Nederland in 2002 (ingediende zaken, x 1000)

Civiel recht	
– dagvaardingsprocedures	
rechtbanken, sector kanton	311,9
rechtbanken, sector civiel	44,8
gerechtshoven	6,5
Hoge Raad	0,3
– verzoekschriftprocedures	
rechtbanken, sector kanton	191,5
rechtbanken, sector civiel	133,8
gerechtshoven	4,0
Hoge Raad	0,1
Subtotaal	692,9
Bestuursrecht (excl. vreemdelingenzaken)	
rechtbanken, sector bestuur	42,0
Centrale Raad van Beroep	6,4
Raad van State, afd. bestuursrechtspraak	5,4
gerechtshoven, belastingkamers	23,9
Hoge Raad, belastingkamer	1,1
College van Beroep voor het Bedrijfsleven	1,9
Subtotaal	80,7
Totaal	773,6

Bron: CBS, Rechtspraak in Nederland 2002, Voorburg/Heerlen 2004

Om het op zich respectabele totaal van 3/4 miljoen zaken beter in perspectief te zien, kunnen we het relateren aan andere getallen, zoals de omvang van de bevolking of het nationaal inkomen. Dan komen we in 2002 uit op 1 zaak per 16,9 inwoners van 15 jaar en ouder. En wanneer we het nationaal inkomen als uitgangspunt nemen, is er sprake van 1 zaak op elke 575.000 euro die in Nederland wordt verdiend.

Tegengeworpen kan worden dat dergelijke getallen weinig tot niets zeggen. En die opmerking snijdt natuurlijk hout, omdat in de genoemde totalen zeer ongelijksoortige zaken op één hoop worden gegooid. Zo bestaan er tussen zaken grote verschillen in de partijconfiguratie, in de inhoud van het geschil, en in de procedurele afdoening.

Wie echter statistische gegevens wil over dit soort aspecten van de civiele en bestuursrechtelijke zaken, wordt in ons land vandaag de dag slecht bediend. Een systematisch overzicht zoals dat jaarlijks op het terrein van criminaliteit en strafrecht wordt geboden door de CBS-WODC-publicatie *Criminaliteit en rechtshandhaving* (Van der Heide en Eggen, 2003), ontbreekt.

Meer nog dan het gebrek aan inhoudelijke informatie over de gerechtelijke procedures klemt echter de vraag naar de vergelijkingsmaatstaf. Om de betekenis daarvan te illustreren, willen we aan de hand van de laatste verwijzing even stilstaan bij het strafrechtelijk domein. In dat domein kunnen de aan de rechter voorgelegde zaken, en de opgelegde sancties, worden afgezet tegen de uitkomsten van slachtofferenquêtes. Dat is van belang omdat in elke fase van de verwerking van criminaliteit door burgers, politie en justitie *selectie* optreedt. Om te beginnen worden lang niet alle misdrijven bij de politie gemeld en slechts een deel wordt door de politie geregistreerd. Daarna wordt in het opsporingsproces maar een beperkt deel van de misdrijven opgehelderd. Vervolgens kan de politie bij enkele kleinere delicten een transactie overeenkomen. Bij het OM vindt opnieuw selectie plaats. Zaken kunnen door het OM worden geseponeerd, gevoegd, of afgedaan met een transactie. De rest van de zaken wordt uiteindelijk via een dagvaarding voor de rechter gebracht, die de verdachte kan vrijspreken of schuldig verklaren en straffen. Al met al komt slechts een beperkt deel van de criminaliteit voor de rechter. En dat deel is allesbehalve representatief. Zo vindt bij moorden vrijwel altijd registratie plaats, wordt de dader heel vaak opgespoord, en kan alleen de rechter over schuld en straf oordelen. Bij fietsendiefstal en vernieling daarentegen zien we in alle opzichten het omgekeerde. Wie alleen over cijfers met betrekking tot de case load van de rechterlijke macht zou beschikken, zou niet weten dat fietsendiefstal en vernieling zo vreselijk veel meer voorkomen in Nederland dan gevallen van moord. Ook het beantwoorden van de vraag in

hoeverre van recht en rechtspraak een preventieve werking uitgaat, zou buitengewoon problematisch zijn. Immers, het feit dat fietsendiefstal en vernieling nauwelijks voor de rechter komen, zou gelezen kunnen worden als een bewijs dat recht en rechtspraak bij deze delicten buitengewoon afschrikwekkend werken, terwijl dat in feite juist niet het geval is. En het omgekeerde geldt bij moord.

Het feit dat slechts een beperkt deel van de criminaliteit voor de rechter komt, heeft ook consequenties voor de interpretatie van de zwaarte van de strafmaat bij de uitgesproken vonnissen. Wanneer rechters bij door het OM aangebrachte zaken gemiddeld genomen vaker of langere gevangenisstraffen opleggen, wil dat nog niet zeggen dat de criminaliteit minder lonend wordt. Wanneer namelijk tegelijkertijd de criminaliteit toeneemt, kan per saldo – afhankelijk van de vraag welk van de twee sterker stijgt – de straf per delict zowel omhoog als omlaag gaan.¹ Wordt de gemiddelde straf per delict kleiner en neemt de criminaliteit als gevolg daarvan (verder) toe, dan kan het goed zijn dat de rechter daar weinig of niets van merkt. Het is heel wel denkbaar dat het ‘dark number’ stijgt, doordat slachtoffers moedeloos worden en minder vaak aangifte doen; er is een gerede kans dat de politie het extra werk niet aan kan, zodat het ophelderingspercentage daalt; en hetzelfde geldt voor het OM dat vaker seponceert of transigeert. Wie het repressieve klimaat in Nederland alleen afmeet aan wat er in de rechtszaal gebeurt, ziet de delicten die buiten de rechtszaal blijven over het hoofd.

Ook bij civiel- en bestuursrechtelijke zaken doet zich een selectieproces voor. De bekende, in de inleiding reeds aangehaalde, beelden van ‘ijsberg’ en ‘piramide’ brengen dat direct op het netvlies. Maar wie zich op basis van een dergelijk beeld wil verdiepen in de werking van het selectieproces bij civiel- en bestuursrechtelijke problemen, loopt tegen twee problemen aan. In de eerste plaats hebben we nauwelijks zicht op de basis. Hoeveel civiel- en bestuursrechtelijke geschillen doen zich eigenlijk voor in de samenleving? Van welk type? En van welke ernst? Het tweede probleem is dat het beeld van een ijsberg of piramide weinig of geen ruimte laat voor andere oplossingsstrategieën dan via advocaat en rechter. Meer inzicht in de ‘basis’ van geschillen en in de variëteit van oplossingsstrategieën is onontbeerlijk om de maatschappelijke werking van recht en rechtspraak op waarde te kunnen schatten. Hoe moet het feit dat er bij de rechter nauwelijks klachten over reisarrangementen of chemisch reinigen terechtkomen, worden uitgelegd? Zijn er wellicht nooit problemen, omdat het bedrijfsleven zich uit ontzag voor recht en rechtspraak geen missers permitteert? Gaat er alleen per ongeluk wel eens wat mis, en wordt dat door de

¹ Het SCP (2004) laat zien dat de gemiddelde gevangenisstraf per geregistreerd misdrijf in Nederland anno 2000 uitkomt op nog geen 5 dagen. Die strafmaat is duidelijk lager dan in de VS, de Zuid-Europese landen en veel van de nieuwe lidstaten van de EU, landen met een verhoudingsgewijs lage criminaliteit. Van Velthoven (2002) betreft ook het ‘dark number’ in de beschouwing en schat de gemiddelde straf voor alle misdrijven samen in 1999 op niet meer dan 9 uur vrijheidsstraf plus 19 gulden boete.

leveranciers bij het eerste piepen van de klanten in der minne geschikt? Gaat er vaker wat mis, maar werkt de klachtenprocedure via een geschillencommissie (mede dankzij de garantie van de branchevereniging) redelijk bevredigend voor de getroffen consumenten, en krijgen de leveranciers een prikkel om het niet echt al te bont te maken? Of maken leveranciers het eigenlijk wel veel te bont, maar worden ze niet tot de orde geroepen, doordat de financiële en psychologische drempels voor het inschakelen van advocaat en rechter veel te hoog zijn?

Zo ook is het misleidend om voor de maatschappelijke betekenis van de rechtspraak alleen af te gaan op de bedragen die in de rechtszaal als schadevergoeding worden toegekend. Of die bedragen schadeveroorzakende partijen dwingen om ten behoeve van de (potentiële) slachtoffers niet te veel en niet te weinig zorgvuldigheid in acht te nemen, hangt mede af van de kans dat een schadezaak voor de rechter komt en van de mate waarin en de bedragen waartegen buiten de rechter om geschikt wordt.

Het selectieproces bij civiel- en bestuursrechtelijke zaken kan verschillende vormen en aspecten hebben. Kijkend naar de case load van de rechtspraak in tabel 1 kan er meer in het bijzonder langs de volgende dimensies selectie zijn opgetreden.

Wie-tegen-wie?

Het is te verwachten dat ‘repeat players’ zoals institutionele verhuurders, de belastingdienst, postorder- en openbare nutsbedrijven bij betalingsachterstanden relatief vaak in actie zullen komen, deels omdat ze de expertise in huis hebben wat de kosten van een procedure drukt, deels omdat ze over de nodige vermogens beschikken om de procedures te kunnen oppakken, deels omdat elke procedure een preventieve uitstraling heeft naar alle andere klanten. Daarentegen zullen ‘one shotters’ veel aarzelender zijn bij het hoog opspelen van juridische conflicten, omdat ze niet goed kunnen inschatten waaraan ze beginnen, en de rekening van advocaat en griffie behoorlijk kan oplopen en heel wel de draagkracht te boven kan gaan.

Gevolg is dat rechtspersonen waarschijnlijk relatief vaker als eiser in een rechtszaak zullen optreden dan zou volgen uit het aantal geschillen waarbij ze zijn betrokken, en natuurlijke personen minder. Zo ook hoeven de burgers die voor de rechter verschijnen, qua geslacht, leeftijd, inkomen, opleiding en sociale klasse geen dwarsdoorsnede van de Nederlandse bevolking te zijn.

Type probleem, zaaksbelang en ernst

Sommige typen problemen komen bijna allemaal voor de rechter, omdat er voor de betrokkenen die verder willen met hun leven geen reëel alternatief bestaat. Bij andere soorten zaken daarentegen is er wel ruimte voor keuze, zodat de rechtzoekenden een kosten-batenafweging kunnen maken tussen slikken, schikken en het aanspannen van een procedure. Welke vormen van gerechtelijke en buitengerechtelijke geschilbeslechting precies openstaan, wordt bepaald door het soort probleem. De verwachte baten van juridische actie zijn sterk afhankelijk van het financiële belang en de ernst van de zaak. Het kostenplaatje varieert met het gekozen oplossingstraject (met bijvoorbeeld al dan niet verplichte procesvertegenwoordiging), het inkomen (denk aan de toegang tot de Wrb en de hoogte van de eigen bijdrage) en het lidmaatschap van bepaalde organisaties (zoals de vakbond of een rechtsbijstandverzekering). Al deze factoren zorgen ervoor dat de verzameling van problemen die aan de gerechtelijke instanties worden voorgelegd, in tal van opzichten anders samengesteld kan zijn dan het geheel aan problemen waarmee burgers en instellingen te maken krijgen. Zo ziet de rechtspraak wel nagenoeg alle stukgelopen huwelijken langskomen, maar de door een gebrekkige accommodatie geheel of gedeeltelijk mislukte vakanties slechts hoogst zelden. Bij de aankoop van een huis met verborgen gebreken wordt de rechter eerder betrokken dan bij de aanschaf van een bedorven Mona-toetje.

De juridische mérites

Het is te verwachten dat zaken waarvan de juridische afloop voor beide partijen klip en klaar is, vrijwel allemaal buiten de rechter om worden opgelost. Met de gang naar de rechter heeft de verliezende partij (afgezien van het behalen van tijdswinst) immers niets te winnen, maar hij krijgt wel te maken met eigen proceskosten en met de dreiging van een veroordeling in de proceskosten van de tegenpartij. De partij die het recht niet aan zijn zijde heeft, kan dus beter maar meteen zijn verlies nemen. Ook bij zaken waarvan de uitkomst juridisch minder eenduidig is, maar waarbij beide partijen een corresponderende inschatting maken van de kansen op winst en verlies, bestaat er aangaande op rechtseconomische overwegingen ruimte voor onderhandelingen en een schikking buiten de rechter om.

Een cijfervoorbeeld. Stel dat B door een actie van A schade heeft geleden van € 3000. Stel verder dat beide partijen de kans dat A door de rechter op grond van een onrechtmatige daad zal worden veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding, op 75% schatten. Stel ten slotte dat de proceskosten van A en B elk € 300 belopen. De verwachte opbrengst voor B van een gang naar de rechter kan dan worden becijferd op $0,75 \times € 3000 - 0,25 \times (€ 300 + € 300) = € 2100$.² A is bij een gang naar de rechter naar verwachting een bedrag kwijt van $0,75 \times (€ 3000 + € 300 + € 300) = € 2700$. Wanneer partijen nu voorafgaand

aan het inschakelen van advocaten en rechtspraak schikken voor een bedrag dat hoger is dan € 2100 en lager dan € 2700, zijn beide beter af dan wat ze naar verwachting – gemiddeld over de kansen op winst en verlies – als uitkomst van de rechtspraak tegemoet kunnen zien. Bovendien sparen ze tijd uit en beperken ze de risico's. Ook in dit soort zaken, waar de afloop voldoende voorspelbaar is, zal dus vaak geen beroep op de rechter worden gedaan.

Dat ligt anders wanneer de afloop niet voldoende voorspelbaar is en de wederzijdse advocaten hun cliënten een (te) rooskleurig beeld schetsen. Neem het voorgaande cijfervoorbeeld, maar ga er nu vanuit dat het 'recht' in het midden ligt en dat het oordeel hangt op een weging van de 'redelijkheid en billijkheid' door de rechter. In beginsel is de kans op winst dan 50% voor elke partij. Maar stel nu dat elke partij zich, op voorspraak van de eigen advocaat, rijk rekent en zijn eigen kans bij een goed pleidooi op 60% schat. B komt dan uit op een verwachte opbrengst bij een gang naar de rechter van $0,60 \times € 3000 - 0,40 \times (€ 300 + € 300) = € 1560$. Van zijn kant verwacht A bij een gang naar de rechter een bedrag kwijt te zijn van $0,40 \times (€ 3000 + € 300 + € 300) = € 1440$. A wil nog altijd schikken als dat gunstiger uitpakt, maar heeft daar in deze constellatie niet meer dan € 1440 voor over. B wil op zich ook best schikken, maar wil ten minste een bedrag van € 1560 ontvangen. Een minnelijke schikking voor een bedrag dat voor beide partijen acceptabel is, zit er dan niet in.

Als deze overwegingen kloppen, zullen vooral die zaken bij de rechter terechtkomen, die niet geschikt kunnen worden omdat de verwachtingen van partijen te veel uiteenlopen. En dat zal in het bijzonder het geval zijn, wanneer de juridische mérites van de zaak onvoldoende duidelijk zijn, ofwel omdat het recht ter zake (nog) niet is uitgekristalliseerd, ofwel omdat de rechters op een zodanige manier invulling geven aan de open normen in de wet- en regelgeving dat de rechtseenheid voor de rechtssubjecten ver te zoeken is.³

Terugkerend naar het centrale argument, stellen we vast dat kennis van het selectieproces niet alleen van belang is om de zaken in de rechtspraak in het juiste perspectief te kunnen zien, maar vooral ook voor het ontwikkelen van beleid. Daarbij moet worden onderkend dat een interventie op enig punt van het verloop van een geschil, tussen het beleven van een onplezierige ervaring door een burger en het al dan niet nakomen door partijen van de uitspraak van de rechter, behalve het beoogde *directe* effect ook verschillende *indirecte* gevolgen kan hebben.

² Uitgaande van een volledige proceskostenveroordeling van de verliezende partij. Vgl. Van Velthoven en Van Wijck (2001, hoofdstuk 6).

³ Priest en Klein (1984) hebben op basis van deze redenering geconcludeerd dat dan met name de qua afloop onvoorspelbare zaken bij de rechter zouden belanden, zodat in het uiterste geval de kans op winst en verlies voor de eisende partij precies 50/50 zou zijn. Empirisch onderzoek laat zien dat het in de praktijk niet zo simpel ligt, omdat behalve de juridische mérites ook andere aspecten een rol spelen in het selectieproces.

Neem bijvoorbeeld een verhoging van de griffierechten, bedoeld om de burgers te stimuleren om (nog) meer dan voorheen af te wegen of het inschakelen van de rechter echt wel nodig is. De maatregel betekent een prijsverhoging en zal het beroep op de rechter in meerdere of minder mate doen afnemen. Daardoor kunnen de doorlooptijden in de rechtspraak wellicht wat omlaag, wat weer een positief effect zou kunnen hebben op de toegang tot de rechter. Tegelijk worden andere strategieën ter oplossing van een geschil relatief goedkoper en zal het belang van schikken, geschillencommissies, arbitrage en rechtsbijstandverzekeringen kunnen toenemen. Of dat ook werkelijk zal gebeuren is echter nog maar de vraag, omdat de dreiging van een gang naar de rechter als het alternatieve traject tot niets mocht leiden, aan geloofwaardigheid zou kunnen inboeten. Wanneer burgers met juridische problemen er per saldo minder dan voorheen in slagen om genoegdoening te krijgen, kan dat afbreuk doen aan het klimaat van maatschappelijke orde en vertrouwen in het recht. En doordat personen die voor anderen schadelijke activiteiten ondernemen, daarmee gemakkelijker weggelaten, kan de interventie ook de disciplinerende en preventieve werking van het recht ondergraven. Al met al kan de maatregel dus leiden tot tal van verschuivingen tussen publieke en private bekostiging van geschiloplossing en tot tal van verschuivingen in het beroep op de beschikbare juridische voorzieningen. Voorts zouden de totale kosten van geschiloplossing in de samenleving zowel kunnen dalen als stijgen, terwijl het aantal problemen en de daardoor veroorzaakte schade waarschijnlijk wat hoger uitpakken.

Voor een weloverwogen keuze uit het scala van mogelijke beleidsinterventies gericht op het verbeteren van de rechtspleging, en voor de specifieke vormgeving en de latere evaluatie, is het dan ook gewenst om een goed inzicht te hebben in de richting en de orde van grootte van de diverse effecten. Dat vooronderstelt een totaaloverzicht van de mate waarin burgers en instellingen te maken krijgen met (potentiële) civiel- en bestuursrechtelijke problemen, en van de wegen die ze bewandelen om deze problemen tot een oplossing te brengen.

3 De Geschilbeslechtingdelta 2003

Bovenstaande overwegingen zijn – in essentie – niet nieuw. Sinds de jaren 70 is in Nederland reeds verscheidene malen onderzoek gedaan naar het voorkomen van problemen onder burgers en naar de door burgers gekozen oplossingsstrategieën.⁴ Omdat de resultaten daarvan partieel en/of gedateerd waren, is in 2003 op initiatief van het WODC (opnieuw) een uitgebreid bevolkingsonderzoek verricht. (Zie Box 1 voor een beschrijving van de onderzoeksopzet).

BOX 1

Geschilbeslechtingdelta 2003: methode van onderzoek

Via een enquête onder Nederlandse burgers is geïnventariseerd met hoeveel (potentieel) civiel- en bestuursrechtelijke problemen ze over een periode van vijf jaar te maken hebben gehad, wat ze hebben ondernomen om die problemen op te lossen, hoe het geschil is afgelopen en wat hun oordeel is over juridische voorzieningen.

De dataverzameling bestond uit twee onderdelen.

1 Screeningsenquête

Met de screeningsenquête is onderzocht in welke mate burgers van 18 jaar en ouder in de periode januari 1998 tot en met december 2002 te maken hebben gehad met (potentieel) civiel- en bestuursrechtelijke problemen. In januari en februari 2003 hebben 3.516 Nederlanders een gestructureerde vragenlijst beantwoord over een reeks van problematische situaties.

De steekproef is aselekt getrokken uit een internetpanel van ruim 75.000 personen (TNS-NIPO Capi@Home). De respons bedroeg 83%. De steekproef is representatief voor de Nederlandse bevolking wat betreft geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. Wel dient rekening te worden gehouden met het feit dat niet-westerse allochtonen ondervertegenwoordigd zijn. Verder kan niet worden uitgesloten dat internetgebruikers bepaalde kenmerken hebben die van invloed zijn op het onderwerp van de studie.

2 Probleemoplossingsenquête

Aan de 2.299 respondenten die volgens de screeningsenquête één of meer juridische problemen hadden ervaren in de onderzoeksperiode van vijf jaar, is een tweede gestructureerde vragenlijst voorgelegd. Daarin is over één probleem (het eerste ontstaan na 1 januari 1998) nagevraagd welke stappen men al dan niet heeft ondernomen om tot een oplossing van het probleem te komen. Uiteindelijk zijn er 1.911 bruikbare vragenlijsten ingevuld (respons 83%).

Deze 1.911 problemen bleken nog niet allemaal afgesloten te zijn. De analyses in de paragrafen 4 t/m 6 van deze publicatie zijn uitgevoerd op de 1.704 gevallen waarvan respondenten hebben aangegeven dat het gekozen oplossingstraject geheel is doorlopen en/of dat men geen stappen (meer) zal ondernemen om tot een oplossing te komen.

4 Zie voor een kort overzicht Van Velthoven en Ter Voert (2004, paragraaf 1.2).

Bij de naamgeving van het project – *Geschilbeslechtingdelta 2003* – is bewust gekozen voor een nieuwe beeldspraak. De traditionele beelden als ‘ijsberg’ en ‘piramide’ hebben het nadeel dat ze statisch van aard zijn en met een impliciet waardeoordeel het traject via advocaat en rechter als het summum van geschilbeslechting neerzetten. Als meer laag-bij-de-grondse oplossingsmethoden niet blijken te werken, is er altijd nog de rechter die de gordiaanse knoop kan doorhakken en een Salomonsoordeel kan geven. Voor wie echter zicht wil krijgen op het verloop van en de wisselwerking tussen alle denkbare trajecten voor geschiloplossing, is het beeld van een rivierendelta beter geschikt. In die gedachtegang is er een voortdurende toestroom van nieuwe (potentieel) juridische problemen, die afhankelijk van de omstandigheden kan aanzwellen en afnemen. Elk van die problemen zoekt zich na het moment van ontstaan een eigen weg naar een oplossing. Daarbij vertakt de stroom zich verder en verder, maar komen stroompjes soms ook weer samen. De betrokkenen ondernemen wél of geen actie; ze richten zich wél of niet tot een deskundige voor advies en hulp; ze laten zich wél of niet doorverwijzen; gaan al dan niet op zoek naar een ‘second opinion’; ze bereiken wél of niet een schikking met de wederpartij. Ze beginnen wél of niet aan een gerechtelijke of buiten-gerechtelijke procedure; ze gaan wél of niet tegen de beslissing in beroep; enzovoort. Al met al levert dat een veelheid van stromen en stroompjes binnen het ‘landscape of disputes’.

De resultaten van de WODC-enquête kunnen op verschillende manieren op elkaar worden betrokken. Een van de mogelijke invalshoeken is om de zaken die voor de rechter komen te vergelijken met andere zaken. Zo kunnen we aan de hand van de gegevens van de geschilbeslechtingdelta nagaan:

- hoe het aantal zaken dat aan gerechtelijke instanties is voorgelegd zich *kwantitatief* verhoudt tot het totaal aantal (potentieel) juridische geschillen in de samenleving;
- in hoeverre de zaken die aan gerechtelijke instanties zijn voorgelegd *verschillen* van de zaken die bij buitengerechtelijke instanties zijn aangebracht en van de overige (potentieel) juridische geschillen in de samenleving. Bij die verschillen kan worden gekeken naar elementen als: het type probleem, de kenmerken van de rechtzoekende, het zaaksbelang, en de afloop van de zaak.

In de volgende paragrafen zullen we deze punten achtereenvolgens aan de orde stellen. Daarbij baseren we ons voor een deel op resultaten uit het reeds gepubliceerde WODC-rapport (Van Velthoven en Ter Voert, 2004) en voor een ander deel op gegevens die zijn verkregen uit een voor deze bijdrage gemaakte nadere analyse van de data vanuit het perspectief van de rechtspraak.

4 De instroom in de delta

4.1 Over het aantal en de aard van juridische problemen

De eerste vraag van het delta-onderzoek had betrekking op de mate waarin (potentieel) civiel- en bestuursrechtelijke problemen voorkomen onder de Nederlandse bevolking. Als de rechtspraak slechts een van de uitlopers van de delta vormt, welk deel van de oorspronkelijke problemen komt daar dan terecht: 1 op de 2, 1 op de 20 of 1 op de 200? Om inzicht te krijgen in die verhouding, is aan alle respondenten gevraagd of ze in de voorafgaande vijf jaar te maken hadden gehad met ‘lastige problemen of conflicten’. Zo ja, dan is gevraagd om hoeveel problemen het precies ging.

Bij de opbouw van de vragenlijst is ernaar gestreefd om de respondenten zoveel houvast te geven, dat ze enerzijds geen belangrijke problemen over het hoofd zouden zien en anderzijds alleen antwoorden zouden geven die zouden verwijzen naar (potentieel) juridische problemen. Daartoe nam de vragenlijst de respondent achtereenvolgens mee langs de diverse deelaspecten van het dagelijks leven, zoals werk, het bezit van een eigen huis, het verhuren en huren van woonruimte of ander onroerend goed enz. Bij ieder deelaspect werd een meer of minder uitgebreide lijst met zo concreet mogelijke (potentieel) juridische problemen gepresenteerd. (Zie Box 2 voor een gedetailleerd overzicht.) Het totaal had de bedoeling uitputtend te zijn.

We tekenen daarbij onmiddellijk aan dat dat ‘uitputtend’ een illusie is. Veel rechtshandelingen verlopen, gelukkig, probleemloos. Maar ook wanneer er iets mis gaat zodat er een probleemgeladen situatie ontstaat, hoeft dat nog niet een lastig probleem of conflict met de wederpartij op te leveren.⁵ Zo zal in menige modewinkel de aankoop van een jas waaraan een knoop blijkt te ontbreken of waarvan de prijs verkeerd is aangeslagen, met een simpele reclame bij de klantenservice kunnen worden afgehandeld. Echter, de grens is niet eenduidig. Wat voor de één een eenvoudige handeling is, kan voor de ander een lastige situatie vormen. Verder zijn er onmiskenbaar geheugeneffecten in het geding. Problemen op het werk en in de familiesfeer, waar sprake is van langduriger verbanden met een meer persoonlijke en emotionele betrokkenheid, blijven in het algemeen langer in het geheugen, dan de eenmalige discussie met een leverancier over de aankoop van een product dat niet deugt.

Gaan we af op de antwoorden van onze respondenten, dan heeft een op de drie (32,8%) tijdens de onderzoeksperiode van vijf jaar geen enkel lastig probleem ondervonden. De overige 67,2% heeft in die vijf jaar dus wel te maken gehad met ten minste één

⁵ We refereren hier aan de typologie van Schuyt e.a. (1976, p. 126). De auteurs maken een schaal van probleemsituaties die loopt van ‘probleemloos verrichte rechtshandelingen’, ‘probleemgeladen situaties’, ‘probleemsituaties’ tot ‘conflictsituaties’.

BOX 2**Geschilbeslechtingdelta 2003: problemen naar subcategorieën****Problemen op/met het werk**

- 1 Loon (bijv. inschaling, tijdige uitbetaling, loons-verhoging, promotie)
- 2 Andere arbeidsvoorwaarden (bijv. werktijden, vakantiedagen, ziekgeld, zwangerschapsverlof, vervroegde uitreding)
- 3 Onbevredigende of gevaarlijke arbeidsomstandigheden
- 4 Pesterij, discriminatie of seksuele intimidatie op het werk
- 5 Disciplinaire maatregelen (bijv. schorsing)
- 6 Verlies van mijn baan (bijv. gedwongen ontslag, afvloeiingsregeling)

Problemen met het bezit van onroerend goed

- 1 Kopen of verkopen (bijv. misleidende informatie, courtage)
- 2 Hypotheek (bijv. verlenging, omzetting)
- 3 Aanvragen van een vergunning (bijv. bouw-, woon-, of kapvergunning)
- 4 Buren (bijv. geluidsoverlast, erfafscheiding, toegang)
- 5 Verbouwingen (bijv. niet goed uitgevoerd, te duur)
- 6 Mede-eigenaar of -eigenaren
- 7 Krakkers
- 8 Wijzigingen in de woonomgeving door overheid (bijv. bestemmingsplan, straatinrichting)
- 9 Onteigening

Problemen met het verhuren van onroerend goed

- 1 Niet tijdig betalen van de huur
- 2 Servicekosten, borgsom, opzegtermijn of andere contractuele verplichtingen
- 3 Onenigheid met de huurder over het uitvoeren van reparaties
- 4 Uitzetten van een kamerbewoner of huurder
- 5 Onderhuur door de kamerbewoner of huurder
- 6 Problemen met de tussenpersoon/makelaar die voor mij beheer voert
- 7 Voldoen aan veiligheidsregels
- 8 A-sociaal gedrag van huurders

Problemen met het huren van woonruimte e.d.

- 1 Gebrekkige of onveilige (woon)omstandigheden
- 2 Afspraken over de huur, huurverhoging, servicekosten, borgsom en andere contractuele verplichtingen
- 3 Onderverhuren
- 4 Zorgen dat medebewoners hun aandeel in de rekening betalen
- 5 Uitvoeren van reparaties door de verhuurder
- 6 Zorgen dat de verhuurder een schriftelijke huurovereenkomst verstrekt
- 7 Aanvragen van huursubsidie
- 8 Buren (bijv. geluidsoverlast; erfafscheiding; toegang)
- 9 (Huis)uitzetting, pesterij door de verhuurder
- 10 Wijzigingen in de (woon)omgeving door overheid (bijv. bestemmingsplan, straatinrichting)

Problemen met aanschaf producten/dienstverlening

- 1 Levering van gebrekkige of verkeerde producten (bijv. kruidenierswaren, elektrische apparaten, meubelen, kleding)
- 2 Niet nakomen van afgesproken termijnen
- 3 Reizen en vakanties die niet aan de verwachtingen voldeden

- 4 Niet goed uitgevoerde reparaties en onderhoud (bijv. loodgieter, automonteur, stomerij)
- 5 Ontoereikende of verkeerde medische of tandheelkundige behandeling
- 6 Ontoereikende of verkeerde hulp en adviezen (bijv. verzekeringsagent, advocaat, belastingadviseur, RIAGG)

Problemen met geld

- 1 Van iemand een bedrag terugvorderen dat mij toekomt (bijv. een uitgeleend bedrag, materiële schade in het verkeer)
- 2 Onjuiste afhandeling van mijn claim door een verzekeringsmaatschappij (bijv. autoschade, ziektekosten, WA)
- 3 Onjuiste rekeningen
- 4 Verkeerde of onbillijke belastingaanslag
- 5 Het aanvragen en de hoogte van een uitkering (bijv. sociale dienst, WAO, WW, AOW, studiefinanciering, kinderbijslag)
- 6 Problemen met mijn pensioenfonds
- 7 Weigering van krediet
- 8 Lastiggevallen worden door schuldeisers, faillissement, schuldsanering

Problemen met relatie- en familie zaken

- 1 Erkenning, naamgeving van kinderen
- 2 Opnemen en verzorgen van pleeg- of adoptiekinderen
- 3 Beëindigen van een relatie (bijv. echtscheidings-procedure, verdeling van bezittingen bij het uit elkaar gaan)
- 4 Ontvangen of betalen van partner- of kinderalimentatie
- 5 Gezag- en omgangsregeling ten aanzien van de kinderen
- 6 Naamswijziging
- 7 Lastig gevallen, mishandeling of misbruik door partner, ex-partner of ander familielid
- 8 Problemen na de dood van een familielid of partner (bijv. regeling begrafenis, erkenning testament, verdeling nalatenschap)

Problemen vanwege kinderen onder 18 jaar

- 1 Door een kind veroorzaakte schade, waarvoor ik niet of niet goed verzekerd ben
- 2 Geen toegang tot de school die ik wil, of het type onderwijs dat ik nodig acht
- 3 Ernstige opvoedings- en gedragsproblemen (bijv. onder-toezichtstelling, kindbescherming)
- 4 Een kind dat tijdelijk van school is gestuurd of niet meer wordt toegelaten
- 5 Bedreiging, mishandeling of misbruik van een kind

Problemen met gezondheid vanwege werk/ongeluk**Overige problemen**

- 1 Discriminatie op grond van afkomst, geslacht of handicap (anders dan op mijn werk)
- 2 Laster, smaad (mijn goede naam werd publiekelijk in het geding gebracht)
- 3 Lastig gevallen, mishandeling of misbruik (buiten de familiekring)
- 4 Immigratie, naturalisatie, vreemdelingenzaken
- 5 Onheuse bejegening door ambtenaar of overheidsdienst

(potentieel) juridisch probleem. Van die laatste groep meldt een kwart welgeteld één probleem, de andere noemen er meer. Blijkbaar gaan juridische problemen nogal eens samen. Berekenen we het gemiddelde aantal problemen voor alle ondervraagden samen, dan komen we uit op 2,5 probleem per persoon. Laten we de personen zonder problemen buiten beschouwing en beperken we ons tot degenen die ten minste één juridisch probleem hebben ervaren, dan ligt het gemiddelde aantal op 3,7.⁶

Aansluitend staan we stil bij de samenstelling van het totale aantal problemen waarmee burgers te maken krijgen. Zie tabel 2. Problemen op het werk en problemen rondom de aanschaf van producten en diensten blijken het meest voor te komen. Op behoorlijke afstand volgen problemen met het bezit van onroerend goed en met geld, terwijl ook problemen met het huren van woonruimte en in de familiesfeer zich nog met een zekere regelmaat voordoen.

Tabel 2: Verdeling van de juridische problemen naar probleemtype (in procenten)

1 Werk	25,6
2 Bezit onroerend goed	14,6
3 Verhuren onroerend goed	1,8
4 Huren woonruimte e.d.	8,0
5 Aanschaf product/dienst	22,4
6 Geld	13,4
7 Familie	7,3
8 Kinderen onder 18	1,5
9 Gezondheid	3,2
10 Overig (discriminatie e.d.)	2,3
Totaal	100,0

Civielrechtelijk	87,6
Bestuursrechtelijk	12,4
Totaal	100,0

Op basis van de gedetailleerde lijst met concrete probleemtypen kunnen de problemen worden toegerekend aan het civiele en het bestuursrecht. Al met al valt zo'n 12% van de problemen onder het bestuursrecht, de overgrote meerderheid is van civielrechtelijke aard.

⁶ Zie voor meer details Velthoven en Ter Voert (2004, paragraaf 3.2).

4.2 Over de achtergrond van burgers met juridische problemen

De kans op juridische problemen is niet voor iedereen gelijk. Sommigen hebben er geen, anderen hebben er verscheidene. Dat is, zo weten we uit eerder onderzoek, geen kwestie van puur toeval; het heeft (ook) iets te maken met de persoon en de positie waarin deze verkeert. Om daar zicht op te krijgen, hebben we gekeken of er verband is tussen de mate waarin personen met juridische problemen te maken krijgen, en kenmerken als geslacht, leeftijd, burgerlijke staat, opleidingsniveau en sociale positie, de mate van stedelijkheid van de woonomgeving en de hoogte van het bruto huishoudinkomen.

Wat betreft de algemene probleemkans en het totale aantal problemen per persoon blijken er geen significante verschillen te bestaan tussen mannen en vrouwen, noch tussen stad en platteland. Iets minder eenduidig ligt het ten aanzien van het huishoudinkomen. Mensen in de hoogste inkomensklassen blijken op zich een wat grotere kans te hebben om tenminste één juridisch probleem tegen te komen. Aan de andere kant hebben mensen uit de laagste inkomensklassen, als ze met juridische problemen te maken krijgen, er wat vaker meer dan één. Het u-vormig verband tussen het gemiddeld aantal problemen per persoon en het inkomen blijkt bij een statistische toets echter niet significant. Wél significant zijn de verschillen naar leeftijd, burgerlijke staat, opleiding en sociale groep. Naar *leeftijd* heeft de categorie tussen de 25 en 34 jaar, op enige afstand gevolgd door die tussen de 35 en 44 jaar, het vaakst problemen en het grootste aantal problemen per persoon, de leeftijds-categorie boven de 65 het minst. Ten aanzien van *burgerlijke staat* hebben gescheiden personen en personen die ongehuwd samenwonen vaker en meer problemen dan gehuwden, en personen in de weduw(naars)staat juist minder. Met betrekking tot *opleiding* geldt dat personen vaker en meer juridische problemen hebben, naarmate het niveau hoger is. En wat betreft de *sociale positie* blijken uitkeringsgerechtigden en zelfstandigen vaker en meer problemen te hebben dan werknemers in loondienst, terwijl die op hun beurt weer vaker en meer problemen hebben dan gepensioneerden.

Als we de gevonden verbanden nader proberen te duiden, dan lijkt er sprake te zijn van een positief verband tussen de kans op geschillen en de *intensiteit* van maatschappelijke activiteiten en relaties. Dat is wanneer respectievelijk werkenden, hoog opgeleiden en mensen in de leeftijd tussen 25 en 44 jaar vaker en meer problemen hebben dan gepensioneerden, lager opgeleiden en andere leeftijdscategorieën. Er kan echter ook een aantal gevallen worden aangewezen waarin zich precies het omgekeerde voordoet, waar het *buitengesloten* zijn of worden van maatschappelijke relaties een bron van problemen vormt. Het zijn immers juist de gescheidenen en de uitkeringsgerechtigden die relatief veel problemen tegenkomen.

5 De stromen door de delta

Nu we weten hoeveel en welke soorten juridische problemen er zoal ontstaan in onze hedendaagse samenleving, en welke mensen daarbij betrokken zijn, gaan we na

- in welke mate die juridische problemen bij de gerechtelijke instanties belanden, of juist op andere wijze(n) worden afgedaan;
- op welke punten de problemen die aan de gerechtelijke instanties worden voorgelegd, verschillen van de zaken die anderszins worden afgedaan.

5.1 Denkbare oplossingstrajecten

Mensen reageren op verschillende wijze op een probleem of geschil. In navolging van, onder andere, Genn (1999) en Genn en Paterson (2001) onderscheiden we de volgende drie keuzes als kernelementen van een oplossingsstrategie:

- actie ondernemen of niet;
- deskundige hulp inschakelen of niet; en
- een derde een beslissing laten nemen dan wel overeenstemming proberen te bereiken met de wederpartij.

In een eerste reactie kunnen mensen ervoor kiezen om wél of geen actie te ondernemen. *Passieven* ondernemen niets om het probleem op te lossen: zij zoeken zelf geen contact met de tegenpartij, vragen geen advies of hulp, en worden ook niet door (acties van) de tegenpartij ‘gedwongen’ om wat aan of met het probleem te doen. De overigen vormen de actieven. Binnen die groep onderscheiden we vervolgens doe-het-zelvers en rechtshulpgebruikers. *Doe-het-zelvers* ondernemen actie zonder advies of hulp te vragen aan deskundigen; *rechtshulpgebruikers* gaan wel te rade bij deskundige personen of instanties. Wanneer burgers hulp zoeken voor de oplossing van hun problemen, kan de aard daarvan sterk variëren. Het kan gaan om informatie, advies, begeleiding, bemiddeling, of zelfs vertegenwoordiging in en buiten rechte. Het is verder goed om te bedenken dat het geven van rechtshulp, met uitzondering van procesvertegenwoordiging, niet is voorbehouden aan advocaten. Er is een grote verscheidenheid aan personen en instanties waar een burger met een (potentieel) juridisch probleem voor advies en hulp terecht kan. Afhankelijk van het soort instantie en het soort probleem geven deze instellingen zelf meer of minder vergaande rechtshulp. Maar ze spelen ook een belangrijke rol in de eerste lijn, doordat ze de rechtzoekende (door)verwijzen naar een passender adres.

Van de actieven, zowel doe-het-zelvers als rechtshulpgebruikers, doorloopt een deel een of meer officiële *procedures*, waarbij een derde persoon of instantie wordt ingeschakeld die beslissingsbevoegdheid heeft of krijgt in het geschil. In dat verband onderscheiden we,

naast de *gerechtelijke* procedures die geen nadere toelichting behoeven (vgl. tabel 1), ook *buitengerechtelijke* procedures. Daaronder rekenen we de geschillencommissies in consumentenzaken, arbitrage, de huurcommissies, de Nationale Ombudsman en officiële klachten- en bezwaarschriftprocedures.⁷

Zodra eenmaal een officiële procedure is gestart, kunnen partijen ervoor kiezen om die procedure door te zetten totdat de bevoegde derde een *beslissing* heeft genomen. Wanneer beide partijen zich vervolgens neerleggen bij die beslissing, vormt deze het *eindpunt* van het traject ter oplossing van het geschil. Maar een traject kan ook anders eindigen. Partijen kunnen namelijk via overleg buiten een procedure om overeenstemming (proberen te) bereiken. Bij zo'n poging om de zaak in der minne te schikken, kan eventueel een derde – zoals een buurman, de dominee, een rechtshulpverlener – een bemiddelende rol spelen. Partijen kunnen ook beginnen aan of doorgaan met overleg, nadat eenmaal een officiële procedure in gang is gezet. Leidt dat overleg tot overeenstemming, dan kan de procedure altijd nog worden ingetrokken of stopgezet. Het is zelfs denkbaar dat partijen pas in overleg treden of het overleg opnieuw oppakken, nadat de beslissing in de officiële procedure is gevallen. Wellicht waren de posities van beide partijen juridisch zo onduidelijk, dat op basis daarvan vruchtbaar overleggen eerder niet mogelijk was. Wellicht ook viel de beslissing voor een van de partijen zo slecht uit, dat hij in nader overleg nog probeert te redden wat er te redden valt. Hoe dan ook, wanneer partijen erin slagen om elkaar in hun onderling overleg, met of zonder de hulp van een bemiddelende derde, te vinden, duiden we het resultaat aan als *overeenstemming*.

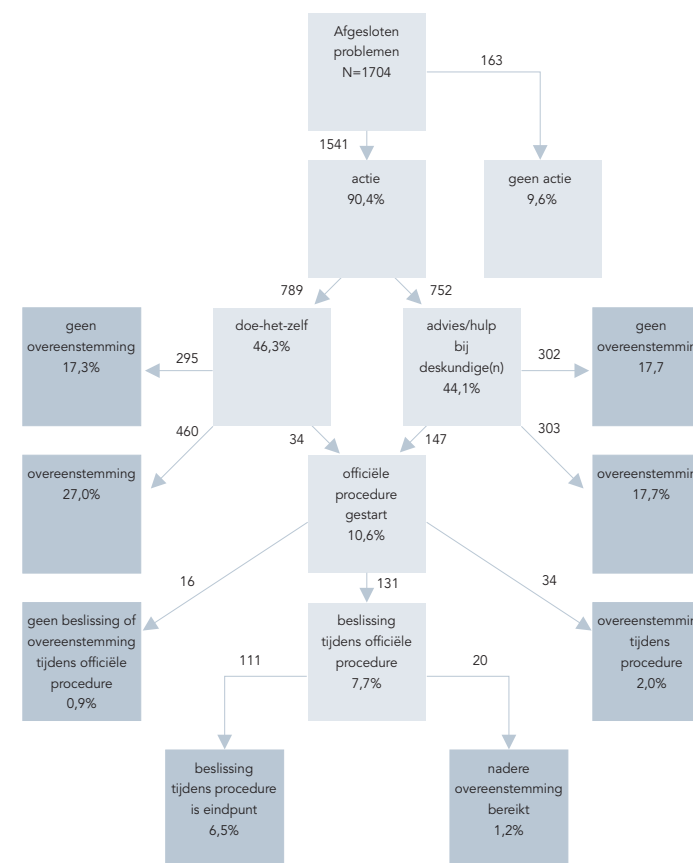
Tot slot, een oplossingstraject hoeft niet te eindigen met een beslissing of een vorm van overeenstemming. Voor het doorzetten van een officiële procedure moeten kosten worden gemaakt (in de vorm van moeite, tijd en/of geld), terwijl er altijd een kans bestaat dat de uitslag verkeerd uitvalt. Het bereiken van overeenstemming is mede afhankelijk van de opstelling van de andere partij. Als een actieve rechtzoekende op enig moment tijdens het oplossingstraject tot de conclusie komt dat de andere partij onvoldoende meewerkt en dat het succes van het starten of doorzetten van een procedure onvoldoende zeker is, kan hij ervoor kiezen om het geschil te laten voor wat het is. Dit kan zich uiten in het staken van het overleg, het nalaten van verdere stappen of het royeren van een officiële procedure. In deze gevallen van geen beslissing/geen overeenstemming spreken we kortheidshalve ook wel van *slikken*.⁸

7 In strikt juridische zin is bij een bezwaarschriftprocedure geen sprake van een beslissing door een derde, doordat het aangesproken overheidsorgaan zelf de zaak opnieuw bekijkt. In de beleving van de burger zal veelal wél sprake zijn van een beslissing door een derde, doordat de zaak wordt heroverwogen op een ander niveau en door een ander orgaan in de organisatie.

8 Vooruitlopend op paragraaf 6 merken we nog op dat het bereiken van een overeenstemming of het krijgen van een beslissing niet automatisch betekent dat de rechtzoekende tevreden is met de uitkomst. Het probleem hoeft nog niet of niet volledig te zijn opgelost en de doelen behoeven niet te zijn bereikt. En omgekeerd hoeft het feit dat er geen overeenkomst of beslissing tot stand is gekomen, niet te betekenen dat de doelen niet zijn bereikt of het probleem niet is opgelost. Het probleem kan namelijk vanzelf zijn opgelost; de lastige burens zijn bijvoorbeeld verhuisd.

5.2 Het gebruik van de oplossingstrajecten

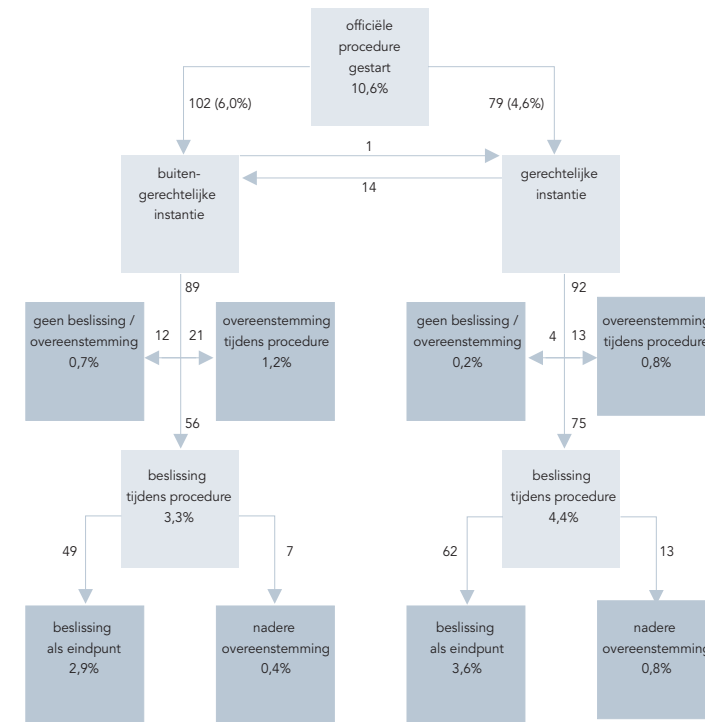
In welke mate Nederlandse burgers voor de aanpak van hun juridische problemen gebruik maken van de verschillende denkbare oplossingsstrajecten, is af te lezen in de figuren 1 en 2. Deze figuren zijn samengesteld op basis van de 1704 afgesloten problemen uit het delta-onderzoek.



Figuur 1 Geschiloplossingstrajecten op hoofdlijnen, in % van het totale aantal afgesloten problemen (N=1704)

We zien in figuur 1 dat het merendeel van de burgers enigerlei vorm van actie onderneemt om een geschil op te lossen. De meesten zoeken eerst contact met de wederpartij, sommigen schakelen al direct deskundige hulp of advies in, terwijl een enkeling meteen een procedure start. Al met al is er een flinke groep (46%) die besluit het probleem op eigen houtje af te doen, zonder hulp of advies van deskundigen in te schakelen. Een net iets kleinere groep (44%) gaat, hetzij direct dan wel na de eerste contacten met de wederpartij, te rade bij een of meer deskundigen. Verder zien we dat uiteindelijk ruim 10% van de burgers met een probleem op enig moment een officiële procedure start om het geschil te beslechten. Doe-het-zelvers zijn daarbij duidelijk in de minderheid ten opzichte van rechtshulpgebruikers. Overigens worden lang niet al die procedures geheel doorlopen. Uiteindelijk valt in ongeveer 8% van de problemen een beslissing in een officiële procedure.

De donkergrijs gearceerde vakken in figuur 1 geven de eindresultaten weer. Van de burgers met een probleem bereikt 27% geheel op eigen kracht overeenstemming met de wederpartij, 18% slaagt daarin na het raadplegen of inschakelen van deskundigen, 2% bereikt overeenstemming tijdens een procedure, en 1% doet dat na afloop van een procedure. Nemen we de verschillende wegen waarlangs overeenstemming met de wederpartij kan worden bereikt samen, dan zien we dat bij bijna de helft van de problemen (48%) overeenstemming wordt bereikt. Daarnaast vormt bij 7% van de problemen de beslissing in een officiële procedure het eindpunt van het oplossingstraject. Dat laat een totaal van ruim 45% over waarin burgers met een probleem noch overeenstemming, noch een beslissing weten te bereiken. Die 45% wordt gevormd door de categorie die helemaal geen actie heeft ondernomen (10%), en degenen die op enig moment in de loop van het oplossingstraject besluiten tot 'slikken' (36%).



Figuur 2 Gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures in de delta, in % van het totale aantal afgesloten problemen (N=1704)

Om het totaalbeeld enigszins overzichtelijk te houden, hebben we tot nu toe de officiële procedures niet nader uitgesplitst naar gerechtelijke en buitengerechtelijke instanties. Voor een plaatsbepaling van de rechtspraak in de delta is zo'n verdere uitsplitsing natuurlijk wel gewenst. Vandaar figuur 2 die laat zien dat in eerste instantie iets meer zaken in een buitengerechtelijke procedure belanden dan in een gerechtelijke. Volgen we de zaken verder, dan blijkt een (niet al te groot) aantal zaken na een buitengerechtelijke procedure in het gerechtelijke circuit terecht te komen; het omgekeerde komt alleen incidenteel voor. Vanwege de diversiteit en de kleine aantallen wordt in de figuur niet zichtbaar gemaakt in

welke mate gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om tegen een gerechtelijke beslissing in beroep te gaan bij een andere gerechtelijke instantie (hetzelfde geldt, maar in veel geringere mate, voor buitengerechtelijke procedures). Wel kunnen we opmerken dat het aantal malen dat problemen door onze respondenten alles bijeen aan gerechtelijke respectievelijk buitengerechtelijke instanties zijn voorgelegd, nagenoeg gelijk is, te weten 103 om 105.

Kijken we naar de aard van de laatste instantie waaraan de problemen door de burgers zijn voorgelegd, dan gaan gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures mooi gelijk op (92 om 89, ofwel elk zo'n 5% van het totale aantal problemen). Uiteindelijk valt bij problemen iets vaker een beslissing in een gerechtelijke dan in een buitengerechtelijke procedure, en vormt zo'n gerechtelijke beslissing ook iets vaker het eindpunt van het gehele geschiloplossingstraject (4% om 3%).

5.3 De rechter in vergelijking met andere oplossingstrajecten

De voorgaande figuren hebben duidelijk gemaakt dat qua aantal een zeer beperkt deel van de juridische problemen van burgers wordt voorgelegd aan gerechtelijke en buitengerechtelijke instanties. Zoals we al hebben besproken, hoeft dat deel niet representatief te zijn. Met behulp van onze gegevens kunnen we de mate van selectiviteit wat preciezer zichtbaar maken.

Naar type probleem

Allereerst laat tabel 3 zien hoe de zaken die in een officiële procedure terechtkomen, zijn verdeeld over de verschillende probleemt看pen. Wanneer we dat patroon vergelijken met de totale verzameling juridische problemen waarmee de respondenten te maken hadden (zie tabel 2), dan springt een aantal significante verschillen in het oog. In gerechtelijke procedures zijn problemen rondom het werk, met het huren van woonruimte en met de aanschaf van goederen en diensten duidelijk ondervertegenwoordigd. Mensen pakken die liever anders aan. Daarentegen zijn problemen in de familiesfeer, met kinderen, en in de categorie overig (waaronder discriminatie, laster, misbruik en vreemdelingenzaken) in gerechtelijke procedures juist oververtegenwoordigd. Bij deze soorten problemen bestaat vaak geen werkbaar alternatief.

Tabel 3: Verdeling van juridische problemen in officiële procedures naar probleemtype (in procenten)

	Gerechtelijke procedure N=92	Buitengerechtelijke procedure N=89
1 Werk	17,4	19,1
2 Bezit onroerend goed	16,3	21,3
3 Verhuren onroerend goed	3,3	3,4
4 Huren woonruimte e.d.	2,2	14,6
5 Aanschaf product/dienst	4,3	13,5
6 Geld	13,0	20,2
7 Familie	25,0	1,1
8 Kinderen onder 18	6,5	0
9 Gezondheid	4,3	3,4
10 Overig (discriminatie e.d.)	7,6	3,4
Totaal	100,0	100,0
Civielrechtelijk	72,8	68,5
Bestuursrechtelijk	27,2	31,5
Totaal	100,0	100,0

Merk op dat het patroon bij buitengerechtelijke procedures deels gelijk oploopt, deels verschilt. De meeste verschillen zijn betrekkelijk eenvoudig te herleiden tot de aard van de betrokken instanties (denk aan de rol van de huurcommissies enerzijds, en het ontbreken van buitengerechtelijke geschiloplossingsmogelijkheden voor familieproblemen anderzijds). Een geval apart vormen problemen rondom de consumentenkoop. Hier spelen buitengerechtelijke instanties een duidelijk grotere rol dan de rechter, maar dat neemt niet weg dat ook bij buitengerechtelijke instanties problemen rondom de aanschaf van goederen en diensten ondervertegenwoordigd zijn.

Interessant is ook het tweede deel van tabel 3. In vergelijking met civielrechtelijke problemen blijken bestuursrechtelijke problemen duidelijk oververtegenwoordigd in officiële procedures. Terwijl slechts 1 op de 8 problemen waarmee burgers te maken hebben van bestuursrechtelijke aard is, is in 3 van de 10 officiële procedures een bestuursrechtelijk probleem in het geding. De redenen daarvoor kunnen divers zijn. Zo is

het aannemelijk dat de toegangsdrempel voor een bestuursrechtelijke procedure lager is (lagere griffierechten, geen verplichte procesvertegenwoordiging, geen proceskostenveroordeling). Maar het kan ook zijn dat de overheid als wederpartij, vanwege de interne bureaucratische en politieke verantwoording, minder toe- en inschikkelijk is wanneer het erom gaat een geschil in der minne op te lossen.

Naar achtergrond rechtzoekenden

We kunnen de selectiviteit van officiële procedures ook op andere kenmerken dan het probleemtype betrekken en bezien in hoeverre de mensen die voor de rechter verschijnen een dwarsdoorsnede vormen van de bevolking. Dat blijkt niet in alle opzichten het geval te zijn. Daarvoor zijn twee verschillende redenen. De eerste is al bekend uit paragraaf 4.2: niet alle burgers hebben in gelijke mate van doen met juridische problemen. De tweede is dat niet alle burgers, gegeven een probleem, op dezelfde manier te werk gaan.

In geen van beide opzichten is er een relevant verschil tussen stad en platteland. En hoewel het erop lijkt dat mannen bij de aanpak van problemen net wat actiever en assertiever zijn, is er wat betreft het beroep op de rechter ook geen echt, significant verschil tussen de seksen. In termen van huishoudinkomen valt er in gerechtelijke procedures een zekere ondervertegenwoordiging van de lagere middeninkomens te noteren en een oververtegenwoordiging van de laagste en de hoge inkomens, waaraan met name het reactiepatroon bij problemen debet lijkt. Aan die verschillen kan echter op statistische gronden, vanwege de betrekkelijk kleine aantallen, niet veel waarde worden gehecht. Naar *leeftijd* zijn er wel significante verschillen. Zowel de jongeren onder de 24 jaar als de ouderen boven de 65 jaar zijn ondervertegenwoordigd in gerechtelijke procedures, deels omdat ze minder juridische problemen hebben (de ouderen), deels omdat ze problemen vaker zelf afhandelen en maar mondjesmaat van officiële procedures gebruik maken (de jongeren). Mensen van middelbare leeftijd daarentegen zijn oververtegenwoordigd, deels omdat ze meer juridische problemen tegenkomen (35-44 jaar), deels omdat ze relatief vaak van officiële procedures gebruik (moeten) maken (45-54 jaar). Bij de groep van 25-34 jaar vallen de twee effecten tegen elkaar weg; in deze leeftijdsklasse heeft men weliswaar relatief vaak problemen, maar men handelt ze ook relatief vaak af zonder officiële procedure.

Ten aanzien van burgerlijke staat geldt dat gehuwde en gescheiden personen enigszins zijn oververtegenwoordigd in gerechtelijke procedures ten opzichte van ongehuwden en ongehuwd samenwonenden. Dat lijkt voornamelijk terug te voeren op de aard van de problemen.

Het (relatieve) beroep op de rechter *grosso modo* op te lopen met het *opleidingsniveau*. Daarbij is met name het reeds eerder gesignaleerde verschil in probleemfrequentie in het geding, niet zozeer uiteenlopend procedeedrag. In dat verband merken we alvast op (zie verder paragraaf 6) dat hoger opgeleiden, die kunnen beschikken over meer kennis en inzicht en waarschijnlijk ook over een grotere onderhandelingsvaardigheid, problemen minder gauw laten lopen, maar die problemen ook vaker buiten de rechtszaal met succes weten af te handelen. Per saldo schakelen ze bij problemen niet vaker een gerechtelijke instantie in dan de lager opgeleiden.

Ten slotte zijn er niet onbelangrijke verschillen naar *sociale positie*. Zo zijn werknemers in loondienst en gepensioneerden ondervertegenwoordigd bij de rechter, omdat ze verhoudings-gewijs minder problemen hebben (gepensioneerden) en/of omdat ze problemen minder vaak doorzetten in officiële procedures (werknemers). Daarentegen zijn uitkeringsgerechtigden oververtegenwoordigd, zowel omdat ze vaker met juridische problemen te kampen hebben, als ook omdat ze vaker de rechter (moeten) inschakelen.

5.4 Over de keuze van een oplossingstraject

De selectie van zaken die optreedt tussen het ontstaan van problemen en het voorleggen aan een gerechtelijke instantie, wordt veroorzaakt door de keuzen die burgers maken in de loop van het oplossingsproces. In het onderzoek hebben we ter verklaring van die selectie de hypothese geformuleerd dat de keuze voor een bepaalde oplossingsstrategie voortvloeit uit een afweging van kosten en baten. Daarbij onderscheiden we twee elementen:

- het scala aan alternatieve oplossingstrajecten, waaruit de rechtzoekende kan kiezen; en
- het saldo van de (verwachte) baten en kosten voor elk denkbaar oplossingstraject.

De *keuzealternatieven* voor rechtzoekenden variëren met het soort probleem. Het soort probleem bepaalt (a) welke officiële procedures beschikbaar zijn, (b) of er een bepaalde recht noodzaak is waardoor het probleem vrijwel niet buiten een advocaat en een gerechtelijke procedure om afgehandeld kan worden, en (c) of de betrokkene vanwege grote bekendheid met en/of geringe complexiteit van het probleem de zaak zelf kan afhandelen. Daarnaast is de beschikbaarheid van rechtshulp van belang.

Elk oplossingstraject heeft zijn eigen (verwachte) *baten en kosten*. De verwachte baten worden natuurlijk bepaald door de hoogte van het financiële of immateriële belang dat op het spel staat, en door de kans die men zichzelf toedicht om dat doel te bereiken.

De kosten hangen af van de tarieven, de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van rechtshulp en officiële procedures. Daarbij spelen zowel de economische en sociaal-psychologische hulpbronnen van de rechtzoekende zelf een rol, als die van de wederpartij. Zo zijn het inkomen en vermogen van de rechtzoekende bijvoorbeeld van belang voor de vraag of deze onder het bereik van de gesubsidieerde rechtsbijstand valt en in aanmerking kan komen voor een toevoeging. De sociaal-psychologische vaardigheden (denk aan kennis van het veld van rechtshulpverleners, communicatieve en onderhandelingsvaardigheden, de omvang van het sociale netwerk) bepalen in hoeverre men zelf zijn weg kan vinden. Maar hoe ver men komen kan, is ook afhankelijk van de opstelling en de vermogens van de tegenpartij.

Wanneer we dit denkschema volgen, is er bij de keuze voor een oplossingstraject geen sprake van één allesbepalende factor. Inderdaad blijkt uit de analyses in ons delta-onderzoek (Van Velthoven en Ter Voert, 2004, paragrafen 4.4 en 6.3) dat de keuze tussen passief blijven, doe-het-zelven en rechtshulp inschakelen kan worden verklaard uit een combinatie van factoren, waarbij met name het type probleem, inkomen en opleiding, de aard van de wederpartij en de verwachte tijdsduur die men voor het oplossen van het probleem nodig denkt te hebben, een rol spelen. Een vergelijkbare lijn loopt er door de bevindingen in de voorgaande subparagraaf. Slechts een klein deel van de juridische problemen wordt door de burgers voorgelegd aan gerechtelijke instanties en bij die selectie zijn zowel het type probleem als kenmerken van de rechtzoekenden in het geding.

In het verlengde hiervan willen we hier nog een aantal elementen belichten die meer rechtstreeks verwijzen naar de verwachte baten en kosten, te weten: de ernst van het probleem, het financiële belang, de kosten van de geschiloplossing en de aard van de wederpartij.

In het onderzoek is aan de respondenten bij elk probleem gevraagd om de ernst ervan te waarderen op een schaal lopend van 1 (=het probleem hield de betrokkene in het geheel niet bezig) tot 5 (=de betrokkene werd er volledig door in beslag genomen). Voor de meeste problemen in het onderzoek geldt dat ze gekenmerkt worden door een redelijke tot flinke ernst, met een gemiddelde score van 3,3. De gemiddelde ernst van de problemen die in een gerechtelijke of buitengerechtelijke procedure belanden, ligt echter hoger (op respectievelijk 3,7 en 3,6). Voor de rechter komen dus blijkbaar de net wat ernstiger problemen. Dat hangt deels samen met de eerder besproken samenstelling van de probleemttypen. Familie- en relatieproblemen, problemen met kinderen en de groep overige problemen houden mensen gemiddeld genomen nu eenmaal meer bezig dan problemen in de sfeer van consumentenkoop of huurzaken. Maar dat is het niet alleen: binnen alle probleemttypen zijn de geschillen die in een gerechtelijke procedure belanden in het algemeen net wat ernstiger dan gemiddeld.

Naast de ernst hebben we in kaart gebracht welk *doel* de respondenten met de aanpak van hun problemen wilden bereiken. Daarbij blijken doelstellingen van financiële en materiële aard een belangrijke positie in te nemen, maar bij lange na niet de enige te zijn. Ook het bekrachtigen van de eigen rechten, het veranderen van het gedrag van de wederpartij en het verbeteren van de arbeidsomstandigheden scoren hoog. Uiteindelijk was 40% van de respondenten bereid of in staat om de hoofddoelstelling in geld uit te drukken. Wanneer we voor hen het totale financiële belang in kaart brengen, ligt de mediaan rond de € 750. Vergelijken we vervolgens de juridische problemen in totaliteit met de problemen die in een gerechtelijke procedure belanden, dan blijken de nagestreefde doelen een afwijkend patroon te vertonen. Meer dan de helft van de personen die een rechter inschakelen, noemt doelen als het verkrijgen van gerechtigheid en het bewijzen van de eigen onschuld, tegen slechts een op de drie bij de overige problemen. En terwijl geldbedragen *grosso modo* even vaak in het geding zijn, is de orde van grootte anders; de mediaan bij de gerechtelijke procedures ligt rond de € 8.000.

Aan de andere kant van de balans hebben we een schatting proberen te maken van de *kosten* waarmee de respondenten gedurende het oplossingstraject te maken hebben. Indachtig de ervaring bij eerdere enquêtes dat de kennis van zaken op dit vlak bij veel respondenten gering is, hebben we ons beperkt tot die kosten, juridisch of anderszins, die daadwerkelijk voor rekening van de betrokkenen komen. In veruit de meeste gevallen zijn deze kosten al met al zeer bescheiden; voor 75% van de problemen liggen ze (ruim) onder de € 25. Wanneer de kosten echt hoog uitpakken, meer dan € 450, is er een sterke en significante samenhang met het inschakelen van rechtshulp. Verder differentiërend blijkt er een significante samenhang met het inschakelen van een advocaat in plaats van een andere rechtshulpverlener, en met het starten van een procedure bij een gerechtelijke instantie anders dan de kantonrechter. Onder de dure zaken blijken de relatie- en familie zaken sterk (over)vertegenwoordigd.

Ten slotte hebben we nader gekeken naar de aard van de *wederpartij*. Gaat het om een andere burger, die veelal als ‘one shotter’ gekenmerkt zal kunnen worden, of is de wederpartij een bedrijf, een particuliere organisatie, een overheidsorgaan, die veelal tot de categorie van de ‘repeat players’ zullen behoren? Er blijkt significant minder vaak rechtshulp te worden ingeschakeld en minder vaak te worden geprocedeerd wanneer de tegenpartij een bedrijf of een particuliere organisatie is, dan wanneer het een (andere) burger betreft. Dit kan worden veroorzaakt doordat dergelijke instellingen ‘repeat players’ zijn, die vaak vaste routes volgen om geschillen aan te pakken (bijvoorbeeld via een

klachtenafdeling) en daarbij met het oog op de eigen reputatie souplesse betrachten. Als de oplossing zichzelf wijst, hebben burgers minder snel hulp nodig. Het zou ook kunnen zijn dat burgers bij problemen met dergelijke 'repeat players', die veelal meer hulpbronnen tot hun beschikking hebben, de kans op succes voor zichzelf lager schatten en de kosten hoger, waardoor ze van hun kant geschillen minder snel op de spits drijven. Interessant genoeg wordt er door burgers juist relatief vaak rechtshulp ingeschakeld en geprocedeerd, wanneer de wederpartij een orgaan van de overheid is. Ook dat kan heel wel passen binnen een min of meer rationele kosten-batenafweging. Immers, de toegangsdrempel naar de bestuursrechter is in het algemeen lager dan die naar de civiele rechter. En een overheidsorgaan heeft, vanwege de bureaucratische wijze van werken, minder mogelijkheden om een geschil met wat geven en nemen tot een oplossing te brengen.

Al met al rijst uit het voorgaande het beeld op dat de keuze van een oplossingstraject, in ieder geval tot op zekere hoogte, voortvloeit uit een afweging van verwachte baten en kosten. Mensen pakken de eenvoudig en snel op te lossen problemen, die niet zoveel om het lijf hebben, zelf aan. Naarmate het (financiële) belang groter wordt en/of het probleem complexer (recht noodzaak, ernst, aard wederpartij), wordt er, mede afhankelijk van de economische en sociaal-psychologische hulpbronnen van de betrokkenen, meer deskundige hulp gezocht en vaker een beroep gedaan op de rechter.⁹

⁹ Deze laatste vorm van selectiviteit impliceert dat een (her)weging met zaaksbelang of complexiteit tot een zekere opwaardering van het eerder gerapporteerde relatief beperkte beroep op de rechter zou leiden.

6 De uitstroom van de delta

6.1 Het bereikte resultaat

Aan de hand van het totaaloverzicht van de geschiloplossingstrajecten (zie figuur 1) hebben we al vastgesteld dat uiteindelijk

- 48% van de problemen wordt afgesloten met een vorm van overeenstemming;
- 7% eindigt met een beslissing in een officiële procedure (waarvan 4% bij een gerechtelijke en 3% bij een buitengerechtelijke instantie);
- in de overige gevallen geen resultaat wordt geboekt, ofwel omdat burgers helemaal geen actie ondernemen (10%), ofwel omdat ze op enig moment besluiten tot slikken (36%).

In het licht van het selectieproces is het interessant om dit overall beeld te differentiëren naar probleemttypen enerzijds en kenmerken van de rechtzoekenden anderzijds.

Ten eerste vragen we aandacht voor de problemen rondom werk, het huren van woonruimte en de aanschaf van producten en diensten. Deze hebben gemeen dat ze (behoorlijk) frequent voorkomen en duidelijk ondervertegenwoordigd zijn in rechte. Tegelijk is het patroon in de resultaten afwijkend. Bij problemen rondom de aanschaf van producten en diensten wordt relatief vaak actie ondernomen en relatief weinig geslikt, tot uiting komend in een hoog percentage overeenstemming (58%). Bij de probleemcategorieën 'werk' en 'huren' daarentegen blijft een resultaat juist relatief vaak achterwege (rond 52%), bij 'werk' vooral door een opvallend hoge mate van passiviteit (14%), en bij 'huren' door een opvallend hoge mate van slikken (45%).

Natuurlijk zijn er tussen de drie categorieën problemen belangrijke inhoudelijke verschillen. Bij consumentenkoop gaat het in het algemeen om zakelijke, afstandelijke contacten, en zijn er veelal direct beschikbare alternatieve producten of leveranciers; bij werk en huren zijn vaak langer durende relaties in het geding, en zijn er niet onaanzienlijke kosten verbonden aan het zoeken van ander werk en andere woonruimte. Het is dan ook niet onlogisch als burgers problemen rond werk en huren minder hoog opspelen. Toch zouden we ons naar aanleiding van het feit dat resultaat relatief vaak achterwege blijft, de vraag kunnen stellen of de mogelijkheden van (buiten)gerechtelijke geschiloplossing bij deze probleemttypen in alle opzichten voldoen.

In de tweede plaats valt te signaleren dat de mate waarin burgers resultaat boeken, oploopt met het niveau van inkomen en opleiding. Interessant is dat die verschillen niet, zeker niet in de eerste plaats, zijn toe te schrijven aan het gebruik van officiële procedures. Immers, de mate waarin de beslissing in een officiële procedure eindpunt is van het probleem, vertoont maar weinig variatie naar opleiding; voorzover er verschillen zijn, is daar geen duidelijke lijn in te herkennen. Datzelfde geldt ten aanzien van inkomen, waarbij het bovendien saillant is dat uitgerekend de laagste inkomensklasse de geschillen het vaakst met beslissingen in officiële procedures afgerond weet.

Waar zijn de verschillen dan wel aan toe te schrijven? Ten eerste stellen mensen met een hogere opleiding en een hoger inkomen zich bij problemen vaker actief op. Waarschijnlijk hebben ze een kennisvoorsprong, waardoor ze eerder beseffen dat er wat aan een probleem te doen is en beter weten welke wegen er bewandeld kunnen worden. Ten tweede blijken mensen met een hogere opleiding en een hoger inkomen, wanneer ze een probleem ter hand nemen, minder vaak af te haken voordat ze enig resultaat hebben bereikt. Waarschijnlijk beschikken ze over betere onderhandelingsvaardigheden. Waarschijnlijk ook weten ze de adviezen van deskundigen beter op waarde te schatten.

Daarbij komt nog het volgende. Afgaande op het gebruik van en het oordeel over de vele vormen van rechtshulp hebben we in ons delta-onderzoek (Van Velthoven en Ter Voert, 2004, hoofdstuk 4) geen aanwijzingen gevonden voor serieuze lacunes in de capaciteit en de breedte van de rechtshulp. Maar er is ons inziens wel aanleiding om nog eens na te denken over de aard van de thans beschikbare dienstverlening. Die sluit wellicht minder aan op de capaciteiten van de lager opgeleiden om – op zich bruikbare – adviezen en procedures ten eigen voordele te benutten. Meer directe hulp bij het benaderen van en onderhandelen met de wederpartij, door het schrijven van een brief, het invullen van een formulier, telefonisch overleg, zou, zo lijkt het, de resultaten van het geschiloplossingsproces voor deze groep kunnen verbeteren.

6.2 Tevredenheid over het resultaat

Met de afloop van het oplossingstraject is nog niet alles gezegd over het uiteindelijke doel dat de betrokkene voor ogen had bij het aanpakken van het probleem. Is het gestelde doel bereikt? Vindt men het resultaat billijk? Zijn de verplichtingen nagekomen? Is het conflict ten einde? Heeft men nog ergens spijt van? Ook op die punten zijn de respondenten ondervraagd.

Vergelijken we de gerechtelijke procedures op deze punten met de gemiddelde scores, dan zien we in eerste instantie weinig onderscheid. Zo'n 75% van degenen die actie hebben ondernomen meldt het hoofddoel te hebben bereikt; voor 85% is het probleem de wereld uit en ruim 80% heeft geen enkele spijt. Onder de oppervlakte blijkt er echter wel degelijk verschil te zijn. Over de hele linie zijn de scores gunstiger wanneer partijen overeenstemming hebben bereikt dan wanneer de beslissing van een derde het eindpunt vormt. Datzelfde blijkt als we kijken naar de vraag of men het uiteindelijke resultaat billijk vond. In geval van overeenstemming met de wederpartij antwoordt 86% met ja, tegen respectievelijk slechts 61% en 53% wanneer de beslissing van een gerechtelijke of buitengerechtelijke instantie het geschil heeft beëindigd. Een soortgelijk verschil komt naar voren met betrekking tot de nakoming van de afspraken en verplichtingen. De afspraken bij overeenstemming worden volgens onze respondenten in 91% van de gevallen nagekomen, de verplichtingen die voortvloeien uit een beslissing door een derde slechts voor 78%.¹⁰

Samengevat: wanneer partijen er niet samen uitkomen, heeft de derde de taak om de beslissing te nemen, maar die taak is uiteindelijk een ondankbare. Eenmaal op dat punt aanbeland is het namelijk buitengewoon lastig, zo niet onmogelijk, om het beide partijen alsnog naar de zin te maken.

6.3 Tevredenheid over de juridische infrastructuur

Ten slotte hebben we de deelnemers aan het onderzoek ook een oordeel laten geven over het functioneren van de bij de geschiloplossing betrokken instanties – de juridische infrastructuur. Dat hebben we op twee verschillende manieren gedaan.

Ten eerste hebben we de respondenten gevraagd naar de waardering van de juridische voorzieningen waarop men bij het aanpakken van het eigen probleem een beroep had gedaan. In het algemeen zijn de oordelen over de bruikbaarheid van de verkregen rechtshulp en over de gang van zaken tijdens een officiële procedure bepaald niet ongunstig. Gemiddeld lopen die oordelen van 3,4 tot 4,3 op een schaal van 1 (=zeer slecht) tot 5 (=zeer goed). Ruim 70% van de betrokkenen zou, als een soortgelijk probleem zich aandienende, opnieuw met dezelfde deskundige in zee gaan, en 87% zou opnieuw voor de gevolgde officiële procedure opteren.¹¹

¹⁰ Dat nakoming van rechterlijke uitspraken bepaald geen vanzelfsprekendheid is, is al eerder gesignaleerd door Van Koppen en Malsch (1991).

¹¹ Daarbij is er wel enig verschil tussen degenen die de zaak hebben gewonnen dan wel verloren respectievelijk tussen degenen hun hoofddoelstelling wel en niet hebben bereikt, maar dat verschil is niet significant. Ook degenen die een procedure hebben verloren respectievelijk hun hoofddoelstelling niet hebben bereikt, tonen zich in meerderheid bereid om bij een volgende gelegenheid dezelfde weg te volgen.

Gezien de thematiek van ons verhaal staan we apart stil bij de scores van degenen die een of meer zittingen in een officiële procedure hebben bijgewoond. De meesten (69%) oordeelden dat ze vooraf (zeer) goed waren geïnformeerd. Vrijwel iedereen (96%) kon het verloop (zeer) goed volgen. Een ruime meerderheid (80%) vond dat men ruim voldoende gelegenheid had om te zeggen wat men wilde. In het algemeen (75%) waren dan ook de meeste belangrijke punten aan de orde geweest. Opmerkelijk is wel dat slechts 62% van de deelnemers de onpartijdigheid van de rechter (de commissie, het college) ten volle onderschrijft. Al met al lijkt dit traject in termen van ‘bejegening’ een ruime voldoende te krijgen.

In de tweede plaats hebben we aan alle ondervraagden, ongeacht of ze nu wel of niet in de voorgaande 5 jaar met juridische problemen te maken hadden gehad, een aantal stellingen voorgelegd. De respondenten konden steeds antwoorden op een schaal van 1 (=geheel oneens) tot 5 (=geheel eens). De stellingen hadden deels betrekking op de werking van het *rechtssysteem* als zodanig en deels op het functioneren van *rechters* en *advocaten*. Ze luiden als volgt:

- 1 Als iemand met een probleem naar de rechter stapt, kan hij of zij erop rekenen een eerlijke behandeling te krijgen.
- 2 Voor burgers die hun rechten willen afdwingen, zijn rechtbanken een belangrijk hulpmiddel.
- 3 Het rechtssysteem werkt voor iedereen gelijk, ongeacht of iemand arm of rijk is.
- 4 Rechters zijn eerlijk en betrouwbaar.
- 5 Advocaten vragen te veel geld voor het werk dat ze doen.
- 6 Advocaten zijn eerlijk en betrouwbaar.

Wanneer het gaat om het *afdwingen van de eigen rechten*, blijken de respondenten gemiddeld genomen een behoorlijk belang toe te kennen aan de rechtspraak, en daarbij hebben ze een behoorlijk vertrouwen in een eerlijke behandeling. Bij de eerste twee stellingen antwoordt minder dan 10% van de respondenten ‘oneens’ of ‘helemaal oneens’. Tegelijk is de categorie ‘helemaal eens’ ook buitengewoon matig gevuld. De gemiddelde score van de stellingen 1 en 2 bedraagt respectievelijk 3,7 en 3,8 en ligt daarmee op een ruime voldoende. Wordt echter in algemene zin gevraagd of het rechtssysteem voor *iedereen gelijk* werkt, ongeacht of men arm of rijk is, dan antwoordt nog geen 30% van de respondenten bevestigend en ruim 40% ontkennend. De gemiddelde score van stelling 3 is met 2,8 niet echt voldoende te noemen.

Bij het zoeken van een verklaring voor het opmerkelijke verschil in de reacties op de stellingen 1 en 2 enerzijds en stelling 3 anderzijds, kunnen we in verschillende richtingen denken. Wellicht wordt de score van stelling 3 beïnvloed door een ongunstig oordeel over de werking van het strafrecht. Anders dan de stellingen 1 en 2, die voor het initiatief van de rechtsgang nadrukkelijk verwijzen naar de burger en zich daarmee beperken tot civiele en bestuursrechtelijke kwesties, heeft stelling 3 betrekking op het rechtssysteem als totaal. Uit andere bron is bekend dat burgers, wanneer hen wordt gevraagd om een oordeel over het werk van rechters, in eerste instantie aan strafzaken denken. Maar de verklaring zou ook kunnen liggen in een breed gedeelde mening dat het beroep op de advocatuur en de gang naar de rechter een dure aangelegenheid vormen en dat die kosten een substantiële barrière vormen voor de lagere inkomensgroepen. Daardoor zouden mensen met een goed gevulde portemonnee beter in staat zijn om hun belangen tot gelding te brengen. Die laatste interpretatie zou aansluiten op het gegeven dat de respondenten zich het beste blijken te herkennen in stelling 5: advocaten vragen teveel geld voor het werk dat ze doen. Deze krijgt als enige een gemiddelde score boven de 4, wat wijst op een grote mate van instemming. Ook uit stelling 6 blijkt dat burgers niet echt enthousiast zijn over de advocatuur. De eerlijkheid en betrouwbaarheid van advocaten wordt gewaardeerd met een gemiddeld cijfer van 2,9. Dit cijfer blijft behoorlijk achter bij de gemiddelde score van 3,5 voor rechters op de vergelijkbare stelling 4.

Splitsen we vervolgens deze algemene opvattingen over de werking van het Nederlandse rechtsstelsel wat verder uit, dan kunnen we vaststellen dat juist die respondenten het minst positief zijn, die te kampen hadden met juridische problemen en daadwerkelijk met gerechtelijke instanties van doen hadden.

Ook naar persoonskenmerken zijn er verschillen te noteren. Belangrijkste is wellicht dat het vertrouwen in een eerlijke behandeling en de betrouwbaarheid van de rechter afneemt, naarmate de opleiding en het inkomen lager zijn.¹²

¹² Voor meer details verwijzen we naar Van Velthoven en Ter Voert (2004, hoofdstuk 7).

7 Beperkingen

Voordat we afsluiten, is het goed om ons te realiseren dat, hoe uitgebreid het onderzoek in het kader van de *Geschildbeslechtingdelta 2003* ook is geweest, het werk van de rechtspraak nog maar ten dele in perspectief is geplaatst. Anders gezegd, het blijft oppassen geblazen met interpreteren. We maken twee kanttekeningen.

Voor een eerste kanttekening verwijzen we naar de verschillende *functies* van de civiele rechtspraak. Blankenburg (1995, p. 75) ontwerpt een typologie, door enerzijds te kijken naar de mate waarin de uitkomst van een rechterlijke interventie bij voorbaat vaststaat en anderzijds naar de mate waarin partijen gezamenlijk belang hebben bij de rechterlijke interventie. Hij onderscheidt vier (hoofd)categorieën:

- a de *rechtdoorzettingfunctie*, wanneer partijen tegenstrijdige belangen hebben, maar de uitkomst bij voorbaat vaststaat (denk aan het verkrijgen van een executoriale titel bij een incassoprocedure of een huisuitzetting bij huurschuld);
- b de *quasi-notariële functie*, wanneer partijen het inhoudelijk eens zijn, maar een formele bekrachtiging van hun afspraken nodig hebben (denk aan echtscheiding in goed overleg);
- c de *bemiddelingsfunctie*, wanneer de uitkomst niet vanzelfsprekend is, maar partijen een gemeenschappelijk belang hebben bij een oplossing, zodat ze met elkaar verder kunnen;
- d de *beslissingsfunctie*, wanneer de partijen tegenover elkaar staan en een derde nodig hebben die gemotiveerd de knoop doorhakt.

Reiling (2003) heeft recent een poging gedaan om de relatieve betekenis van deze functies te bepalen. Daartoe rekent ze uitgaande van de civiele justitiële statistiek bepaalde groepen zaken op basis van inhoud en wijze van afdoening – tentatief – toe aan de genoemde functies. Voor 2002 levert dat de volgende verhoudingscijfers op:

- a voor de *rechtdoorzettingfunctie* 38% (uitgaande van de 216.000 verstekzaken);
- b voor de *quasi-notariële functie* 38% (uitgaande van de 214.000 verzoeken tot echtscheiding, ontbindingen van de arbeidsovereenkomst ex art. 7:685 BW en familiezaken in de sector kanton);
- c voor de *bemiddelingsfunctie* 12% (uitgaande van de 70.000 handelszaken afgedaan zonder uitspraak); en
- d voor de *beslissingsfunctie* 12% (uitgaande van de 68.000 zaken op tegenspraak).

Kijken we vervolgens naar ons delta-onderzoek, dan kan worden vermoed dat daarin toch vooral die juridische problemen zijn gemeld die (uiteindelijk) onder de bemiddelings- of

beslissingsfunctie vallen. Bedacht dient te worden dat in de vragenlijst is gevraagd naar de 'lastige' problemen en conflicten op de verschillende deelterreinen van het dagelijks leven. En een incassoprocedure waarbij de rechtmatigheid van de claim voor de schuldenaar evident is, of een echtscheiding in goed overleg, zal door een gewone burger toch minder snel als een lastig juridisch probleem worden ervaren.

Het gevolg is dat er bij het onderling vergelijken van de case load van de rechtspraak en de uitkomsten van het onderzoek sprake is van een dubbel probleem. Enerzijds is er reden om aan te nemen dat zaken die onder de rechtdoorzetting- en de quasi-notariële functie van de rechtspraak vallen, in het delta-onderzoek niet (ten volle) in beeld zijn gekomen. In die zin wordt de *Geschildbeslechtingdelta 2003*, vanuit het gezichtspunt van de rechtspraak, gekenmerkt door een zekere onderrapportage van juridische problemen. En dat terwijl de rechtspraak ook op het terrein van de incassoprocedures en echtscheidingen een belangrijke ordenende rol speelt in de samenleving. Anderzijds laat het onderzoek zien dat zeer, zeer vele juridische problemen in de samenleving worden afgedaan buiten de rechter om. En daarbij gaat het met name om zaken die onder de bemiddelings- en beslissingsfuncties vallen. Anders gezegd, Reiling's schatting van de kwantitatieve verhouding tussen de vier functies van de civiele rechtspraak (38%–38%–12%–12%) is alleen van toepassing op de case load van de gerechtelijke instanties zelf. Buiten de muren van de gerechtsgebouwen liggen de verhoudingen anders. Met enige (zeer flinke) slagen om de arm zouden we de verhouding tussen de vier functies binnen het geheel van de juridische zaken en problemen in de samenleving kunnen schatten op 8%–8%–43%–41%.¹³

De tweede kanttekening heeft betrekking op de positie van rechtspersonen. De enquête die in het kader van ons delta-onderzoek is georganiseerd, richtte zich alleen tot individuele burgers. Dat wil zeggen dat de problemen tussen particulieren onderling in beeld zijn gekomen en die problemen waarbij een particulier, hetzij als eiser hetzij als verweerder, te maken had met een rechtspersoon. Problemen tussen bedrijven onderling of tussen bedrijven en de overheid zijn echter buiten beeld gebleven.

Om althans ten dele in die lacune te voorzien heeft het WODC recent een literatuurstudie verricht naar de juridische problemen en de oplossingsstrategieën van rechtspersonen (Klein Haarhuis, 2004). Het resultaat is ontvankelijk. Geconstateerd wordt dat er vooralsnog weinig bekend is over de aard en omvang van problemen waarmee rechtspersonen onderling

¹³ Die schatting resulteert wanneer wordt verondersteld dat (i) voor de rechtdoorzetting- en quasi-notariële functies de getallen van Reiling aangehouden kunnen worden, en (ii) voor de bemiddelings- en beslissingsfuncties de verhoudingen gelden zoals die naar voren zijn gekomen uit ons delta-onderzoek (zie paragraaf 5.2 hierboven waarin is voorgerekend dat de 1704 problemen uit de steekproef in totaal hebben geleid tot 103 zaken bij gerechtelijke instanties). Aan de gevonden verhoudingsgetallen mag slechts beperkte waarde worden gehecht, omdat in de becijfering de positie van rechtspersonen buiten beeld is gebleven (zie de tweede kanttekening hierna) en voorbij wordt gegaan aan het relatieve belang van de verschillende soorten zaken.

te maken hebben. In dat verband lijken we niet veel meer te hebben dan het onderzoek van Rooks (2002), die meldt dat zich bij 902 (ofwel 72%) van de 1252 door hem onderzochte transacties met betrekking tot de aankoop van informatietechnologie in het midden- en kleinbedrijf minstens één probleem voordeed.¹⁴

Waar we wel iets meer van weten, is over het andere eind van de delta. In verschillende onderzoeken is informatie te vinden over de samenstelling van de partijconstellatie bij civiel-contentieuze zaken in de rechtszaal. (Zie Box 3 voor een overzicht). Het beeld blijkt in de loop van de tijd zeer constant. Bij ruim 90% van de kantongerechtszaken en zo'n 70% van de rechtbankzaken is een particulier betrokken. Echter, de frequentie waarmee een particulier als eiser optreedt, hetzij tegenover een andere particulier, hetzij tegenover een rechtspersoon, blijkt helemaal niet zo hoog te zijn: zo'n 20% bij kantongerechten en 30% bij rechtbanken. De meest voorkomende situatie is die waarbij een rechtspersoon als eiser optreedt tegenover een particulier (denk aan de rechtdoorzettingfunctie van hierboven). Bij de kantongerechten gaat het om circa 80% van de zaken, bij de rechtbanken om 40%. Daarnaast vragen we aandacht voor de constellatie, waarbij de ene rechtspersoon tegenover een andere rechtspersoon staat. Terwijl deze constellatie bij de kantongerechten niet verder komt dan 5 à 10% van de gevallen, blijkt ze bij de rechtbanken met zo'n 30% van behoorlijke betekenis te zijn.

Laten we nu deze gegevens over de partijconstellatie in verband brengen met die uit ons delta-onderzoek. Van de 92 problemen die in dat onderzoek in een rechtszaak eindigden, werd de procedure volgens de respondenten in 63 gevallen door henzelf aangespannen en in 29 gevallen door de wederpartij. Vergelijken we die verhouding met de resultaten in box 3, dan blijkt er sprake te zijn van een niet onaanzienlijke discrepantie: in de praktijk van de civiel-contentieuze zaken zijn particulieren duidelijk vaker gedaagde dan eiser.

De discrepantie kan op verschillende manieren worden verklaard. Om te beginnen is het aannemelijk dat box 3 vanuit het perspectief van de burgers een onvolledig beeld geeft van de relevante rechtszaken, doordat alleen civiel-contentieuze zaken zijn meegeteld. Daarnaast zou het kunnen dat respondenten zich vergissen bij het antwoord op de vraag wie de procedure is begonnen, of de werkelijkheid zodanig vervormen dat deze beter in het eigen straatje past. En ten derde kan worden vermoed (zie wederom de rechtdoorzettingfunctie van hierboven), dat respondenten nogal wat procedures waarbij ze door een rechtspersoon worden gedaagd, niet als een écht lastig juridisch probleem ervaren: ze weten dat ze de betaling verschuldigd zijn, maar wachten liever nog even tot er echt niet meer aan te ontkomen valt (en, wie weet, hapert de machinerie alsnog bij de executie van het vonnis).

14 Die problemen lopen uiteen van onvolledige of onduidelijke documentatie, tot noodzakelijke aanpassingen die te laat of te langzaam worden uitgevoerd, overschrijding van de leveringstermijn, afwijking van de afgesproken specificatie, een product dat niet compatibel is met andere IT-voorzieningen budgetoverschrijding enz.

BOX 3

Partijconstellatie bij rechtszaken

Uit rolkaartonderzoeken in de jaren 1972-1977-1982 (zie Verwoerd e.a., 1987 en Rutgers en Verwoerd, 1987) is bekend dat bij civiel-contentieuze zaken bij het kantongerecht de verhouding in de partijconstellatie van eiser tegenover gedaagde gemiddeld genomen neerkwam op:

particulier-particulier	14%	
particulier-bedrijf	5	(m.n. arbeidszaken)
bedrijf-particulier	71	(m.n. koop en huur)
bedrijf-bedrijf	5	
overig/onbekend	5	

Bij de rechtbanken (excl. echtscheidingen) lagen de verhoudingen anders:

particulier-particulier	17%	
particulier-bedrijf	10	
bedrijf-particulier	37	
bedrijf-bedrijf	29	
overig/onbekend	7	

En bij het hof (incl. echtscheidingen) was het beeld:

particulier-particulier	43%	
particulier-bedrijf	18	
bedrijf-particulier	12	
bedrijf-bedrijf	19	
overig/onbekend	8	

Over de afgedane handelszaken bij rechtbanken is later gerapporteerd door Barendse-Hoornweg (1992). Zij geeft voor 1983 en 1986 resp.:

particulier-particulier	16%	23%
particulier-bedrijf	9	12
bedrijf-particulier	44	33
bedrijf-bedrijf	26	21
overig/onbekend	5	11

Freudenthal (1996) heeft eveneens gekeken naar civiel-contentieuze handelszaken (voorzover daarbij een geldvordering in het geding is, d.w.z. zo'n 85% van het totaal). Op basis van haar gegevens kan de partijconstellatie worden geschat. Voor het kantongerecht levert dat voor 1993 en 1995 resp.:

particulier-particulier	10%	13%
particulier-rechtspersoon	2	2
rechtspersoon-particulier	80	80
rechtspersoon-rechtspersoon	8	5

En voor de rechtbank:

particulier-particulier	16%	19%
particulier-rechtspersoon	11	12
rechtspersoon-particulier	42	43
rechtspersoon-rechtspersoon	31	26

Ten slotte ziet volgens voorlopige gegevens van Eshuis^a het beeld bij de rechtbanken er anno 2003 als volgt uit:

particulier-particulier	21%
particulier-rechtspersoon	13
rechtspersoon-particulier	36
rechtspersoon-rechtspersoon	30

a Met dank aan de auteur. Het betreft gegevens die zijn verzameld in het kader van een nog lopend vervolgonderzoek op Eshuis en Paulides (2002).

Dat laat onverlet dat diezelfde incassoprocedures vanuit het perspectief van de eisende rechtspersoon ongetwijfeld wel een 'lastig' juridisch probleem vormen, waarbij het belang van een goed functionerende rechtspraak niet snel overschat kan worden. En dat geldt waarschijnlijk ook voor die zaken waarbij rechtspersonen tegenover elkaar staan. Niet alleen is daar de partijconstellatie anders, het gaat ook om een ander type van conflicten.¹⁵

Anders gezegd, de *Geschilbeslechtingdelta 2003* belicht herkomst en achtergrond van een deel van de zaken waarmee rechters te maken krijgen. Er is dus alle reden om het delta-onderzoek te verbreden in de richting van rechtspersonen, zowel wat betreft hun problemen met particulieren, als wat betreft de geschillen onderling.

15 In dit verband kunnen we verwijzen naar Freudenthal (1996, paragraaf 4.10), die rapporteert dat in haar onderzoek de vorderingen tussen rechtspersonen merendeels (56%) in de categorie boven de fl. 5.000 zaten, terwijl de hoogte van de vorderingen van rechtspersonen tegen particulieren in 85% van de zaken onder de fl. 5.000 bleef.

8 Afsluiting

8.1 Conclusies

In dit artikel hebben we de case load van de civiele en bestuursrechtspraak in Nederland met behulp van gegevens uit de *Geschilbeslechtingdelta 2003* in perspectief gezet. Hoewel het beeld, met name ten aanzien van rechtspersonen, (nog) niet volledig is, kunnen we een aantal lijnen trekken.

Om te beginnen is duidelijk geworden dat Nederlandse burgers regelmatig met juridische problemen te maken hebben. Ook is gebleken dat niet iedereen gelijkelijk met juridische problemen wordt geconfronteerd; er treedt een zekere clustering op. De mate waarin mensen juridische problemen ondervinden, hangt ten dele samen met de intensiteit van hun maatschappelijke activiteiten en relaties, ten dele met het omgekeerde daarvan: het buitengesloten zijn of worden.

Grosso modo blijken burgers bij het zoeken van hun recht een kosten-batenafweging te maken. Daarbij spelen verschillende factoren een rol. Mensen pakken de eenvoudige en snel op te lossen problemen die niet zoveel om het lijf hebben, zelf aan. Naarmate het belang groter en/of het probleem complexer wordt, wordt er, mede afhankelijk van de economische en sociaal-psychologische hulpbronnen van de betrokkenen, meer deskundige hulp gezocht en vaker een beroep gedaan op de rechtspraak. Aldus treedt er een belangrijk selectieproces op in de richting van de rechter. Bij de kleine minderheid van de juridische problemen van de burgers die op het bordje van de rechter belandt, zijn lang niet alle soorten problemen en alle typen burgers in gelijke mate vertegenwoordigd. Oververtegenwoordigd zijn problemen in de familiesfeer, met kinderen en in de categorie overig (discriminatie, laster, misbruik, vreemdelingenzaken), en bestuursrechtelijke problemen. Oververtegenwoordigd zijn ook mensen van middelbare leeftijd, gehuwde en gescheiden personen, en uitkeringsgerechtigden.

Verder hebben we vastgesteld dat burgers bij een niet onbelangrijk deel van hun juridische problemen geen resultaat weten te boeken, ofwel omdat ze de problemen niet bij de kop nemen, ofwel omdat ze op enig moment besluiten tot slikken. Daarbij springen problemen rondom werk en huren van woonruimte, en de laagste inkomens- en opleidingsgroepen, eruit. Wanneer er wel resultaat wordt geboekt, blijken degenen die op enig moment overeenstemming hebben bereikt met de wederpartij in tal van opzichten beter af te zijn dan degenen bij wie het geschil is beëindigd door een beslissing van een derde.

8.2 Discussie en suggesties

De constatering dat het aanpakken en oplossen van juridische problemen buiten de rechtspraak om kwantitatief veel belangrijker is en bevredigender uitpakt dan via het gerechtelijke circuit, doet geen afbreuk aan de betekenis van de rechtspraak, integendeel. De geschilbeslechting buiten het gerechtelijke circuit wordt namelijk beïnvloed door de *schaduwwerking* van recht en rechtspraak. Die schaduwwerking bestaat uit twee componenten. In de eerste plaats kan de rechtspraak een stok achter de deur vormen bij gesprekken tussen partijen. Naarmate de rechtspraak toegankelijker en voorspelbaarder is, is voor partijen duidelijker wat de respectievelijke onderhandelingsposities zijn. Te verwachten is dat daardoor het bereiken van een minnelijke schikking wordt vereenvoudigd. In de tweede plaats zal een geloofwaardige dreiging van een gerechtelijke interventie waarschijnlijk een preventieve, remmende werking hebben op het ontstaan van nieuwe problemen.

Juist om deze reden is kennis van de aard en omvang van het selectieproces van belang bij elke maatregel tot wijziging van de toegang tot en de inrichting van de rechtspraak. Behalve de directe effecten dienen steeds de indirecte effecten in ogenschouw te worden genomen. Met andere woorden: wordt de schaduwwerking van het recht versterkt of juist verzwakt? Omdat de theorie ons vertelt dat die schaduwwerking afhankelijk is van een toegankelijke, snelle en duidelijke rechtspraak, klemmt de opgave hoe de rechtseenheid versterkt kan worden. Te denken valt aan het beperken van open normen in wet- en regelgeving en het beperken van de beroepsmogelijkheden.

Pleidooien om te proberen (nog) meer zaken buiten de rechter om tot een goed einde te brengen, zijn op zich zeer begrijpelijk. Dat zou de druk op en de kosten van de rechtspraak kunnen verlichten, terwijl de individuele tevredenheid over het uiteindelijke resultaat er alleen maar bij gebaat zou zijn. Daarbij dient echter wel bedacht te worden dat reeds een zeer aanzienlijk aantal problemen in overleg tussen partijen wordt geschikt. Voorzover bijvoorbeeld mediation door verplichtstelling of (te sterke) subsidiëring andere vormen van overeenstemming verdringt, wordt de samenleving er niet echt veel wijzer van.

Gebleken is dat bepaalde typen problemen (werk, huren van woonruimte) niet alleen in de rechtspraak, maar ook in de geschilbeslechting als geheel in mindere mate aan bod komen. Dat roept de vraag op of de mogelijkheden van (buiten)gerechtelijke geschiloplossing bij die problemen in alle opzichten voldoen.

Andere problemen, daarentegen, komen meer dan evenredig in de rechtspraak aan de orde. Dat is bijvoorbeeld het geval bij bestuursrechtelijke problemen. Natuurlijk kan daaraan de vraag worden gekoppeld of de toegangsdrempel voor de rechtzoekenden tot bestuursrechtelijke procedures wellicht (te) laag is. Maar we zouden ook kunnen nadenken over een effectieve(re) proceskostenveroordeling, over het beperken van de beroepsmogelijkheden, en/of over het creëren van meer onderhandelingsruimte aan de kant van de overheidsorganen. Ook familieproblemen zijn oververtegenwoordigd bij de gerechtelijke instanties. De reden is simpel: vanwege de recht noodzaak is er vaak geen alternatief. Nu hebben we in ons onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat mensen afzien van een scheiding, omdat ze de rekening van de advocaat niet kunnen of willen voldoen. Dat neemt niet weg dat de noodzaak van gerechtelijke afhandeling, en van de verplichte procesvertegenwoordiging, nog eens tegen het licht gehouden zou kunnen worden.

Ten slotte hebben we vastgesteld dat in het kader van de geschilbeslechting de laagste inkomens- en opleidingsgroepen minder resultaat weten te boeken dan andere delen van de bevolking. Volgens ons onderzoek moeten we de oorzaak daarvoor niet zozeer zoeken bij het functioneren van de rechtspraak, maar eerder in de aard van de rechtshulpverlening. Niet iedereen beschikt over de sociaal-psychologische vaardigheden om – op zich bruikbare – adviezen en procedures ten eigen voordele te benutten. Meer directe hulp bij het benaderen van en onderhandelen met de wederpartij, in de trant van de werkwijze van de sociaal raadslieden, zou, zo lijkt het, de resultaten van het geschiloplossingsproces voor deze groepen kunnen verbeteren.

Literatuuropgave

Angenent, L.G., en J.H. Hubben (1992), Medische schadeclaims in Nederland 1980–1990. Een onderzoek naar de afwikkeling van medische schadeclaims door verzekeraars in de periode 1980-1990, Nijmegen: Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Katholieke Universiteit.

Barendse-Hoornweg, E.J.M. (1992), Hoe worden civiele zaken afgehandeld? Een indruk van de praktijk in 1983 en 1986 op vijf rechtbanken, WODC-rapport K22, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Blankenburg, E.R. (1995), Mobilisierung des Rechts, eine Einführung in die Rechtssoziologie, Berlin: Springer.

Bloembergen, A.R. (1995), Ubi iudicia deficiunt incipit bellum. Het beroep op de rechter in onze volgroeide rechtsstaat, Arnhem: Gouda Quint.

Eshuis, R.J.J., en G. Paulides (2002), Van rechtbank naar kanton. Evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999, WODC-reeks Onderzoek en beleid nr. 203, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Freudenthal, M. (1996), Incassoprocedures. Opzet voor een Nederlandse incassoprocedure met empirische en rechtsvergelijkende aantekeningen, Deventer: Kluwer.

Genn, H. (1999), Paths to justice. What people do and think about going to law, Oxford/Portland Oregon: Hart Publishing.

Genn, H., en A. Paterson (2001), Paths to justice Scotland. What people in Scotland do and think about going to law, Oxford/Portland Oregon: Hart Publishing.

Heide, W. van der, en A.Th.J. Eggen (red.) (2003), Criminaliteit en rechtshandhaving 2001: ontwikkelingen en achtergronden, WODC-reeks Onderzoek en beleid nr. 211, Den Haag: Boom.

Klein Haarhuis, C. (2004), De geschilbeslechtingdelta van rechtspersonen. Een literatuurstudie naar problemen van rechtspersonen en de oplossing, concept-rapport WODC, Den Haag.

Koppen, P.J. van, en M. Malsch (1991), Defendants and one-shotters win after all: compliance with court decisions in civil cases, Law & Society Review, 25, 803-820.

Priest, G.L., en B. Klein (1984), The selection of disputes for litigation, Journal of Legal Studies, 13, 1-55.

Reiling, A.D. (2003), Rechtspraak in de digitale delta, NJB, 78 (44), 2286-2291.

Rooks, G. (2001), Contract en conflict, strategisch management van inkooptransacties, Amsterdam: Thesis Publishers.

Rutgers, G.R., en J.R.A. Verwoerd (1987), Appèl bij het gerechtshof in civiele zaken (1972-1982), Justitiële Verkenningen, 13 (2), 90-106.

SCP (2004), Public sector performance. An international comparison of education, health care, law and order and public administration, Den Haag.

Schuyt, C.J.M., C.A. Groenendijk en B. Sloot (1976), De weg naar het recht; een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening, Deventer: Kluwer.

Velthoven, B.C.J. van (2002), Pakkansen, strafmaten en het 'marktmodel' van Ehrlich. Economische invalshoeken voor het criminaliteitsonderzoek, Justitiële Verkenningen, 28 (4), 45-62.

Velthoven, B.C.J. van, en M.J. ter Voert (2004), Geschilbeslechtingdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, WODC-reeks Onderzoek en beleid nr. 219, Den Haag: Boom.

Velthoven, B.C.J. van, en P.W. van Wijck (2001), Recht en efficiëntie. Een inleiding in de economische analyse van het recht, 3e druk, Deventer: Kluwer.

Verwoerd, J.R.A., E.R. Blankenburg, G.R. Rutgers en Th.L.G. Pellis (1987), Recht doen door de kantonrechter: confectie of maatwerk? Een onderzoek naar de kantongerechtsprocedure in arbeids-, huur-, koop- en verkeersschadegeschillen: 1972, 1977 en 1982, RM Themis, 1987 (8), 383-404.

