

Vergaderjaar 2009–2010

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 februari 2010

Inleiding

Hierbij bied ik u twee rapporten aan van het WODC. Het zijn de «*Geschilbeslechtingsdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*» en de «*Geschilbeslechtingsdelta midden- en klein bedrijf. Over het optreden en afhandelen van (potentieel) juridische problemen in het midden- en kleinbedrijf*»¹. De rapporten bieden inzicht in het gedrag van burgers en bedrijven die worden geconfronteerd met (potentieel) juridische geschillen. De onderzoeken bieden materiaal dat nodig is om beleidsvoorstellen op het terrein van het civiele en bestuursrecht nader te onderbouwen. U kunt denken aan de voorstellen in het kader van het programma *Rechtsbijstand en geschiloplossing*² en het beleid op het gebied van buitengerechtelijke geschiloplossing.

Het eerste onderzoek is een vervolg op het onderzoek «*Geschilbeslechtingsdelta 2003*». Methodisch is het onderzoek voor een groot deel een herhaling van het eerdere onderzoek. Hierdoor is het mogelijk om vergelijkingen te maken om daarmee trends te onderkennen. Met twee meetmomenten zijn de mogelijkheden tot statistisch verantwoorde vergelijkende uitspraken beperkt, maar het rapport geeft wel een begin aan inzicht in veranderingen die zich over de afgelopen zes jaar in het geschilgedrag hebben voorgedaan (en de invloed van overheidsbeleid daarop), en de stabiliteit die zich op andere plekken in de «*geschildelta*» voordoet. Er is extra aandacht besteed aan niet-westerse allochtonen, sociaal kwetsbaren en aan grensoverschrijdende geschillen.

Het tweede onderzoek vindt zijn basis eveneens in de «*Geschilbeslechtingsdelta 2003*». Bij het bestuderen van de uitkomsten van dat onderzoek bleek immers dat er ook ten aanzien van het geschilgedrag van zelfstandigen en bedrijven weinig informatie was. De «*Geschilbeslechtingsdelta midden- en kleinbedrijf*» biedt die informatie nu wel.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 753, nr. 1.

Beleidsmatige conclusies

«De *Geschilbeslechtingsdelta 2009*» biedt een aantal belangrijke conclusies. De voornaamste conclusie is dat er geen echte barrières zijn in de toegang tot het recht. Burgers weten (al dan niet na «shoppen», bijvoorbeeld op Internet) de juridische informatie en hulp te vinden, die ze voor het oplossen van hun geschillen nodig hebben. Burgers geven de ontvangen rechtshulp hoge scores. Het rechtsbestel als zodanig scoort ook hoog. Het vertrouwen is ten opzichte van het vorige onderzoek licht gestegen. Het onderzoek geeft geen aanleiding tot koerswijzigingen. Op een aantal punten zal ik bestaand beleid aanscherpen. Daarover hierna meer. Niet-westerse allochtonen blijken min of meer dezelfde patronen te volgen als de rest van de bevolking. De onderzoekers vinden bij sociaal kwetsbaren een afwijkend beeld. Sociaal kwetsbaar is gedefinieerd als niet-internetgebruikers woonachtig in een van de Vogelaarwijken. Ook daarover hierna meer.

De «*Geschilbeslechtingsdelta midden- en kleinbedrijf*» biedt het inzicht dat ook ondernemingen uit het MKB in hun algemene oordeel over het functioneren van de dienstverleners waarop zij een beroep hadden gedaan, positief zijn. Dat neemt niet weg dat er in de oordelen over de juridische dienstverleners onderling, en in de spreiding van de oordelen per juridische dienstverlener verschillen bestaan. Het WODC concludeert dat het aanbod van betaalbare en eenvoudig toegankelijke geschilbeslechtingsmethoden voor zakelijke geschillen zou kunnen worden vergroot. Ik wil onderzoeken hoe het bereik van de Geschillencommissie voor Beroep en Bedrijf kan worden vergroot. Daarover hierna meer.

Geschilbeslechtingsdelta 2009

Kort samengevat laten burgers wanneer zij worden geconfronteerd met een potentieel juridisch geschil hun strategie (niets doen, zelf oplossen, rechtshulp zoeken) mede ingeven door een afweging van kosten en baten. Veel Nederlanders hebben de afgelopen jaren een rechtsbijstandverzekering afgesloten. Het aantal gezinspolissen steeg van 1,3 miljoen in 2002 naar 2,2 miljoen in 2008. Door het hebben van zo'n verzekering verandert deze kosten-batenanalyse. We zien dit onder meer terug waar het aandeel van de verzekeraars als aandeel van de rechtshulp is gestegen van 6 naar 11 procent. Daarmee hebben de verzekeraars een gedeelde eerste plaats met de advocatuur. Het Juridisch Loket (gestegen van 7 naar 9 procent) en de vakbond (gedaald van 11 naar 9 procent) staan op een gedeelde tweede plaats. Ik kan daarmee voor wat het Juridisch Loket betreft concluderen dat deze voorziening steeds beter bekend raakt bij rechtzoekenden. In het programma *Rechtsbijstand en geschiloplossing* bekijk ik hoe de rol van het Juridisch Loket in de geschildelta nog verder kan worden versterkt (project *Diagnose en triage*).

Uit het onderzoek blijkt dat het bezit van een rechtsbijstandverzekering vaker voorkomt naarmate het inkomen van het huishouden hoger is. Echter, ook bij de lagere inkomens is de rechtsbijstandverzekering geen uitzondering meer. Daarmee blijken burgers hun eigen verantwoordelijkheid in de financiering van eventuele te beslechten geschillen serieus te nemen. De toename in het aantal verkochte polissen zou een aanzuigende werking kunnen hebben op het aantal procedures bij de rechtspraak, ware het niet dat de totale hoeveelheid juridische problemen in vergelijking met de «*Geschilbeslechtingsdelta 2003*» is teruggelopen. Desalniettemin zou van de toenemende omvang van rechtsbijstandpolissen een instroomverhogend effect kunnen uitgaan. Ik zal deze ontwikkeling de komende jaren

blijven volgen. Deze kan de discussie over het invoeren van (modaliteiten van) een verzekeringsstelsel voor rechtsbijstand in een ander daglicht zetten.

Opmerkelijk is het hoge percentage beslissingen door derden in bestuursrechtelijke geschillen (15,1 procent tegenover 5,1 in civiele geschillen). De ambitie van het kabinet om pro-actieve geschiloplossing door de overheid (PAGO) te bevorderen is dus duidelijk nodig, zo blijkt uit bovengenoemde uitkomst van het onderzoek. Het lukt burgers en overheden blijkbaar minder goed om er samen uit te komen, dan burgers, of burgers en bedrijven onderling. Justitie werkt samen met de ministeries van BZK, SZW en Financiën in het project PAGO om een meer pro-actieve geschiloplossing bij de overheid een impuls te geven. Met name de grote taakorganisaties UWV, SVB en Belastingdienst, maar ook tal van gemeenten en andere mede-overheden hebben hier reeds grote stappen gezet. Ook deze inspanningen zijn overigens (zij het met enig voorbehoud) terug te zien in de uitkomsten van het onderzoek. Onder leiding van de ambassadeur PAGO mw. J. M. de Vries zal Justitie in 2010 bij zijn belangrijkste taakorganisaties verdere stappen zetten naar de andere manier van het voorkomen en oplossen van geschillen. Daarbij wordt de samenwerking met de onderregie van de Staatssecretaris van BZK lopende trajecten voortgezet.

Hoewel in algemene zin de toegang tot het recht voldoende is, blijft een punt van zorg dat er wel verbanden zijn gevonden tussen het bereiken van overeenstemming c.q. een resultaat en inkomen en opleiding. Met name sociaal kwetsbaren zijn negatief over het rechtsbestel. Waar de niet-westerse allochtonen min of meer dezelfde patronen blijken te volgen als de rest van de bevolking, vinden de onderzoekers bij sociaal kwetsbaren een afwijkend beeld. Enerzijds hebben zij minder geschillen dan de rest van de bevolking (0,91 versus 1,91 problemen per persoon), anderzijds zijn het meer geschillen met de overheid. In de categorie «overig» hebben sociaal kwetsbaren 16,8 problemen waar de gemiddelde burger 2,6 problemen heeft. Een belangrijke subcategorie in de categorie «overig» is «onheuse bejegening door ambtenaar of overheidsdienst». Bij deze problemen zijn sociaal kwetsbaren meestal de gedaagde en slepen de problemen zich lang voort. Het lijkt erop dat een cultuur van armoede en doorgegeven werkloosheid specifieke problemen en strategieën met zich brengt. Het hulpverleningsaanbod van Justitie (Juridisch Loket, gesubsidieerde rechtsbijstand) is niet in alle gevallen toegesneden op deze groep. Het lijkt erop dat bijvoorbeeld de sociaal raadslieden (met hun mix van juridische en sociaal-maatschappelijke hulpverlening) en de gemeentelijke schuldhulpverlening hier beter aansluiten. Dit inzicht sluit aan bij de eerder genomen beslissing de sociaal raadslieden in dit kader te betrekken bij het programma *Rechtsbijstand en geschiloplossing*. Een aantal onderdelen van dit programma richt zich ook specifiek op deze groep burgers (projecten *Cumulatie en schuldenproblematiek* en *Bijzondere bijstand*). De noodzaak ervan is met dit onderzoek nogmaals bevestigd.

Het WODC noemt opnieuw de schaduw van het recht: het belang van recht en rechtspraak is groter dan het kwantitatief bescheiden aandeel in de geschildelta zou doen vermoeden. De schaduw van het recht is effectiever wanneer recht en rechtspraak meer voorspelbaar zijn. Dit sluit aan bij een aantal belangrijke initiatieven van het kabinet en de rechtspraak. De deregulering en vermindering van administratieve lasten is daar het duidelijkste voorbeeld van. Echter ook het versterken van de normstellende rol van de Hoge Raad, de herbezinning op de rol van de gerechtshoven door de appelcolleges zelf, de ontwikkeling van de Rechtwijzer door de Raad voor rechtsbijstand en (in het verlengde daarvan) het door de Raad en het Juridisch Loket ontwikkelen van diagnose en triage zijn

daar voorbeelden van. Ook een website als tuchtrecht.nl en het harmoniseren van het tuchtrecht voor de vertrouwensberoepen dragen daaraan bij.

Het WODC is gevraagd ook te kijken naar de internationale component. Het blijkt dat het aantal grensoverschrijdende problemen dat burgers hebben bescheiden is. 2 procent van de geschillen kent een tegenpartij in het buitenland. Hoewel het zoeken is naar oorzaak en gevolg, lijkt het aangewezen het grensoverschrijdend zaken doen te blijven stimuleren, mede door het aanbieden van specifiek daarop toegesneden rechtsbescherming met lage drempels voor als er geschillen ontstaan.

Geschilbeslechtingsdelta midden- en kleinbedrijf

Zoals gezegd, ontstond naar aanleiding van de «*Geschilbeslechtingsdelta 2003*» de behoefte aan meer kennis over (potentieel) juridische problemen waarmee kleine bedrijven te maken krijgen en de wijze waarop deze bedrijven die problemen oplossen. De «*Geschilbeslechtingsdelta midden- en kleinbedrijf*» geeft dit inzicht. Het onderzoek dat is gebaseerd op data uit het jaar 2006, verschaft voor beleid vooral relevante informatie over de mate waarin bedrijven met tussen één en honderd werkzame personen problemen ervaren, juridische dienstverleners inschakelen en hoe zij de dienstverlening van deze partijen waarderen. Om bij benadering iets te kunnen zeggen over de instroom van zakelijke geschillen bij de rechter, is in onderstaande redenering het percentage bedrijven met een probleem en het gemiddelde aantal problemen afgezet tegen de huidige omvang van het midden- en kleinbedrijf. Ik realiseer mij dat, zeker gezien de huidige economische situatie, het aantal bedrijven met problemen en het gemiddelde aantal problemen per bedrijf inmiddels een verandering kan hebben ondergaan. Op dit moment kan ik echter geen uitspraken doen over deze verandering.

In 2009 zijn er in Nederland ongeveer 700 000 bedrijven met tussen de één en honderd werkzame personen. 37% van de onderzochte bedrijven van deze omvang werd in 2006 wel eens geconfronteerd met een probleem dat volgens hen in aanmerking kon komen voor beslechting door de rechter. Deze 37% had gemiddeld 5,7 problemen. Het totale aantal problemen dat eventueel in aanmerking komt voor beslechting door de rechter zou dus op bijna anderhalf miljoen liggen. Uiteraard doen niet alle bedrijven met dergelijke problemen een beroep op de rechter. Van de 37% ondernemingen met ten minste een (potentieel) juridisch probleem heeft bijna een kwart (23 procent) de rechter tenminste één maal ingeschakeld. Bij 8% van de problemen werd de rechter ingeschakeld. De overweging om al dan niet een juridische dienstverlener in te schakelen, heeft, net als blijkt uit de geschilbeslechtingsdelta voor burgers, te maken met een kosten-batenanalyse. Tevens is het relevant op te merken dat het overgrote deel van de bedrijven problemen ervaart met andere bedrijven, meestal over problemen over de betaling van geleverde goederen of diensten, en problemen over de kwaliteit, kwantiteit of levertijd van afgenomen goederen of diensten. Uit de conclusie van het WODC blijkt tot slot ook dat maar weinig bedrijven gebruik maken van de geschillencommissie. In de sporadische gevallen dat een bedrijf gebruik maakt van deze alternatieve vorm, is de tevredenheid over de geleverde dienst bovengemiddeld hoog.

Brancheorganisaties nemen, soms gestimuleerd door financiële prikkels vanuit de overheid, zelf verantwoordelijkheid voor de inrichting van een laagdrempelig en eenvoudig systeem van buitengerechtelijke geschilbeslechting en zorgen op die manier voor een meer gevarieerd aanbod voor de zakelijke geschilbeslechting. Naar verwachting kunnen op deze manier

meer bedrijven hun recht halen en zullen zij in mindere mate een (onnodig) beroep op de rechtspraak doen. Een goede geïnstitutionaliseerde vorm van buitengerechtelijke geschiloplossing bij zakelijke geschillen wordt bijvoorbeeld aangeboden in de vorm van bindend advies of arbitrage door de Geschillencommissie voor Beroep en Bedrijf (SGB). Deze stichting richt zich op kleine bedrijven in het midden- en kleinbedrijf die aan het eind van de keten «consumentenkoopachtige» transacties verrichten.

In de afgelopen jaren heeft het ministerie van Justitie al het nodige geïnvesteerd in de stimulering van buitengerechtelijke vormen van geschiloplossing. De inspanningen om mediation goed op de kaart te krijgen zijn recent geëvalueerd en met een beleidsreactie aan uw Kamer aangeboden¹. Uit deze evaluatie blijkt dat belangrijke stappen zijn gezet, maar dat er nog een weg te gaan is om mediation ook daadwerkelijk een optimale positie in het scala van geschilbeslechtingmethoden te geven. De gegevens uit zowel de «*Geschilbeslechtingsdelta 2009*» als de «*Geschilbeslechtingsdelta midden- en kleinbedrijf*» bevestigen dit beeld.

Ook in de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen is aanzienlijk geïnvesteerd. Onlangs is de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) geëvalueerd en met een beleidsreactie aangeboden aan uw Kamer². De SGC brengt echter alleen bindend advies uit over geschillen tussen leverancier en consument. Er zijn nu 46 branche- en/of beroepsorganisaties lid van de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC). De SGC verwacht in 2010 uit te breiden naar 50. Deze brancheorganisaties, die de meerwaarde ervaren van een eenvoudige en laagdrempelige beslechting van consumentengeschillen door de SGC, zien lidmaatschap steeds vaker als marketinginstrument. Zij zetten de verzorging van een goede geschillenregeling in als kwaliteitsinstrument ten behoeve van hun potentiële klanten en uit gesprekken met de directie van de SGC blijkt dat zij zich er steeds meer van bewust worden dat dit instrument ook goed inzetbaar is in transacties met zakelijke relaties. Daar tegenover staat dat de Nederlandse economie zich nu in woelig vaarwater bevindt. Hierdoor staat investeren in kwaliteitsinstrumenten mogelijk minder hoog op de prioriteitenlijst van veel bedrijven.

Alles bij elkaar genomen deel ik de conclusie van het WODC dat het aanbod van betaalbare en eenvoudig toegankelijke geschilbeslechtingmethoden voor zakelijke geschillen zou kunnen worden vergroot. Een groot deel van de bedrijven ervaart problemen en gaat ook daadwerkelijk naar de rechter. De instroom in de rechtspraak is dus aanzienlijk. Een buitengerechtelijke voorziening zou daarom direct invloed kunnen hebben op deze instroom. Aan de andere kant kan een eenvoudig toegankelijke buitengerechtelijke geschilbeslechtingmethode ook een oplossing bieden aan die bedrijven waarvoor een gerechtelijke procedure te veel kost, zowel financieel als in termen van tijd, capaciteit en stress. De SGC beslecht geen zakelijke geschillen. De SGC heeft ter beslechting daarvan in 1999 een nieuwe stichting opgericht: de Stichting Geschillencommissies voor Beroep en Bedrijf (SGB). Onder de SGB ressorteren vijf geschillencommissies: Advocatuur, Bankzaken (t.a.v. grensoverschrijdende betalingen), Energie, Water, en koude en klimaat. Ik ben voornemens te bezien hoe en in welke mate ik de versterking van de SGB vorm kan geven. Justitie kan, in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken, stimuleren dat investeringen in deze vorm van kwaliteitszorg toch op de agenda van het midden- en klein bedrijf gehandhaafd blijven.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 29 528, nr. 6.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 25 754, nr. 2.

Hierdoor kan de overheid eraan bijdragen dat buitengerechtelijke geschilbeslechting door middel van zelfregulering door het bedrijfsleven ook in de zakelijke markt een prominentere rol kan spelen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin