



De rechtsorde is geld waard

Auteur(s):

Dijk, F. van
Teijl, R.

De auteurs zijn werkzaam bij het ministerie van Justitie, respectievelijk bij de directie Algemene justitiële strategie en het Openbaar Ministerie.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4160, pagina 542, 3 juli 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

rechtseconomie, criminaliteit

Uit een inventarisatie van knelpunten in rechtspraak en rechtshandhaving blijkt dat investeringen in de juridische infrastructuur van Nederland lonen.

Begin dit jaar heeft de commissie-Leemhuis advies uitgebracht over de toerusting van de zittende magistratuur. De voorstellen komen neer op een forse financiële impuls van structureel ongeveer f 400 mln. Zijn zulke investeringen in de juridische infrastructuur gerechtvaardigd vanuit economisch perspectief?

Het belang van goede rechtspraak en rechtshandhaving kan voor het maatschappelijk en economisch verkeer moeilijk onderschat worden. De ervaring van landen als Rusland leert dat onzekerheid over eigendomsrechten investeringen ontmoedigt. Recent onderzoek van de Wereldbank laat een nauwe samenhang zien tussen investeringen en economische groei enerzijds en de kwaliteit van het rechtstelsel ¹. Het onderzoek van de Wereldbank is gebaseerd op het oordeel van particuliere investeerders over het institutionele kader van landen. Er is gekeken naar de stabiliteit van wet- en regelgeving (voorspelbaarheid van veranderingen van wetten en regels en politieke stabiliteit), misdrijven tegen persoon en bezit, betrouwbaarheid van de rechtspraak en tenslotte corruptie. Dergelijke onderwerpen komen ook aan bod in de jaarlijks uitkomende internationale concurrentievergelijkingen die eveneens gebaseerd zijn op subjectieve evaluaties.

Hoe instructief ook, aan deze internationale studies kan geen inzicht ontleend worden over de maatschappelijke baten (van verbetering) van de rechtspleging in Nederland. Op het ministerie van Justitie is een verkenning gemaakt die hierna besproken wordt ². Het gaat hierbij om nauwelijks betreden terrein. De verkenning is een eerste stap en wij zijn daarom geïnteresseerd in commentaar.

Knelpunten in de rechtsorde

Zowel in het strafrecht als in het civiel en bestuursrecht gaat het erom dat burgers en andere actoren elkaar zo min mogelijk schade berokkenen. Vanuit een economische gezichtspunt is het belangrijkste doel van het recht zodanige gedragsbeïnvloeding dat maatschappelijke kosten (som van de schade en kosten van het vermijden van schade) geminimaliseerd worden. Ontstaat toch schade, dan staan benadeelden voor de vraag of zij genoegdoening eisen van de veroorzakers. Zo ja, dan vinden in beginsel onderhandelingen plaats tussen partijen waaraan het recht richting geeft. Als onderhandelingen niet slagen, staan partijen voor de beslissing al dan niet naar de rechter te gaan. Pas daarna komt de rechterlijke macht eraan te pas. De verwachte uitkomst van rechtszaken in de laatste fase bepaalt het gedrag in de eerdere fasen ³. Knelpunten in de rechtspraak kunnen derhalve leiden tot meer schadeveroorzakend gedrag, tot minder onderhandelingsuitkomsten die efficiënt zijn, tot geen aangifte doen of niet naar de rechter gaan en tot dure of onbevredigende procedures.

Het onderzoek naar de knelpunten is langs twee lijnen uitgevoerd. Allereerst is met een enquête nagegaan welke knelpunten maatschappelijke organisaties ervaren in rechtspraak en rechtshandhaving en wat voor hen de gevolgen zijn. Geëncquêteerd zijn organisaties die de belangen van burgers vertegenwoordigen, bedrijven en hun belangenbehartigers, overheidsinstanties (ministeries en lagere overheden) en juridische intermediairs (zoals advocaten- en deurwaarderskantoren). Vervolgens is de orde van grootte geschat van het maatschappelijk belang van opheffing van gesignaleerde knelpunten.

Onder de geëncquêteerden bestaat een hoge mate van overeenstemming over sterke en zwakke punten. De rechtspraak in Nederland lijkt niet ongunstig af te steken tegen die in landen als Duitsland, Engeland en de Verenigde Staten. Procedures duren ook elders lang en de kosten van procederen zijn meestal hoger dan hier. Als er vrijheid bestaat ten aanzien van forumkeuze, wordt vaak voor Nederland gekozen.

De belangrijkste algemene punten van kritiek, die voor de drie grote rechtsgebieden van het civiel, straf- en bestuursrecht gelden, zijn te lange procedures, onvolledige rechtseenheid, geringe dienstverlening en onvoldoende specialistische expertise.

Veruit de belangrijkste kritiek betreft de lange doorlooptijden van procedures. De feitelijke procedure varieert van gemiddeld 232 dagen in het strafrecht tot 626 dagen bij een 'contradictoire rechtbankzaak' in het civiel recht. Hierbij moet worden bedacht dat de rechter aan een civiele zaak gemiddeld niet meer dan tien dagen besteedt. Vertragingen zijn mede het gevolg van zeer tijdrovende cumulatie van

procedures, vaak voor verschillende rechters –. Uit het oogpunt van snelheid worden overigens de kantongerechtsprocedure en de kort-gedingrechtspraak positief gewaardeerd. Wat de gevolgen betreft, neemt in het strafrecht de afschrikkende werking van bestraffing af naarmate de termijn die verloopt tussen het begaan van een delict en het begin van de straf groter is. De effectiviteit van criminaliteitsbestrijding wordt geringer. Lange procedures in civiel- en bestuursrecht brengen vooral onzekerheid - vaak over eigendomsrechten - met zich mee. Dit resulteert onder andere in uitstel van investeringen en marketingcampagnes. Volgens het bedrijfsleven is voor civiele zaken die zich niet lenen voor een kort geding een doorlooptijd van 6-8 maanden aanvaardbaar.

Onvolledige rechtseenheid (vergelijkbare zaken die leiden tot uiteenlopende vonnissen) wordt ook als probleem gesignaleerd. Dit leidt tot onzekerheid en extra procedures zowel in hoger beroep als in eerste aanleg.

De rechtspraak functioneert nog onvoldoende als professionele dienstverlening. Dit uit zich in lange wachttijden op zittingen (gemiddeld 1 à 2 uur), veelvuldig uitstel van zittingen, trage toezending van stukken en trage reactie op verzoeken om informatie.

Wat betreft het gebrek aan expertise geldt dat lacunes bestaan op financieel terrein en ten aanzien van Europees en ander buitenlandsrecht. Voor het Openbaar Ministerie wordt gewezen op ontoereikende kennis over fraude en ordeningswetgeving. Gebrek aan expertise is een van de oorzaken van de bovenstaande en navolgende knelpunten.

Naast deze algemeen geldende knelpunten worden ook specifieke knelpunten gesignaleerd. Zo geldt voor het strafrecht een groot handhavingstekort. Met name onvoldoende aandacht voor bestrijding van fraude en andere economische delicten wordt genoemd. Dit leidt tot schade door (economische) criminaliteit.

Het civiel recht kent de volgende additionele problemen. Bij de inhoud en uitwerking van vonnissen spelen vormvereisten en formaliteiten een te belangrijke rol ⁵. Verder zijn er hoge procedurele en financiële drempels. Procederen is omslachtig. Er is geen voortgangsbewaking waardoor als een van de partijen vertraging wil hij daarin slaagt ⁶. Ook blijven mogelijkheden voor conflictoplossing door schikking onderbenut. De omslachtigheid van procedures is een van de oorzaken van de zeer lange doorlooptijden van bodenzaken bij de rechtbanken, maar leidt er ook toe dat benadeelden vaak ervan afzien hun recht te zoeken. Consumentenorganisaties en het midden- en kleinbedrijf benadrukken dat door de kosten procederen voor velen onmogelijk is.

In het bestuursrecht zijn ontoereikende inhoud en uitwerking van uitspraken en omslachtige procedures ook problemen. Bovendien is volgens overheden en bedrijfsleven sprake van een te ruime kring van belanghebbenden: uitvoering van projecten wordt vertraagd doordat steeds meer partijen als belanghebbenden worden aangemerkt.

Kosten

Na deze inventarisatie kunnen de kosten van de knelpunten in beeld worden gebracht. Een eerste stap is de raming van de belangen die in het geding zijn bij de rechtspleging. In het strafrecht gaat het om de kosten van criminaliteit. [tabel 1](#) geeft een schatting. Hierbij moet worden opgemerkt dat een deel van de schade van criminaliteit het karakter heeft van onvrijwillige herverdeling. Dit betekent echter niet dat er per saldo geen kosten zijn door bijvoorbeeld vermogenscriminaliteit en oneerlijke handelspraktijken. Naast (immateriële) schade voor slachtoffers, ondermijnt ongewenste herverdeling de prikkels om legaal hard te werken, legaal te ondernemen en de efficiënte werking van het marktmechanisme. De internationale conventie om de kosten voor de legale maatschappij als maatschappelijke kosten te beschouwen wordt daarom hier gevolgd ⁷. De in geld uitdrukbare maatschappelijke verliezen door criminaliteit belopen 5% van het bruto binnenlands product.

Tabel 1. De kwantificeerbare kosten van criminaliteit naar type, 1997

schade	f	mrd
geweld		0,9
Vermogen		12,7
fraude (private part.)	2,5	
belasting, sociale-zekerheidsfraude e.d.		11,0-15,0
milieu fraude		4
drugs		0,1
Subtotaal	31,2	-35,2
<hr/>		
kosten van bestrijding van criminaliteit	f	mrd
justitie/politie (incl. rechtspraak)		5,5
beveiligingsbedrijven		1,1
assurantie (overhead)	1,0	
preventie particulieren		0,5
Subtotaal	8,1	

Bron: inventarisatie Ministerie van Justitie, DAJS, 1998. Niet gekwantificeerd zijn de schade door immateriële kosten, inkomensderving en overlast.

Een pendant van de kosten van criminaliteit is voor het civiel recht niet eenduidig te geven. Daarom beperken wij ons hier tot het totale zaaksbelang (de omvang van het geschil in guldens uitgedrukt) van de voor de rechter komende zaken. Deze zaken vertonen een grote variëteit. Bij incassozaken is het zaaksbelang eenvoudig vast te stellen, namelijk op het bedrag van de vordering. Bij zaken in het familierecht waarbij geen materieel belang speelt en emotionele factoren overheersen is het zaaksbelang veel moeilijker te ramen. Een minimumschatting kan gebaseerd worden op de kosten die partijen bereid zijn te maken (griffierechten, rechtsbijstandkosten, verloren werktijd e.d.). Het belang van een conflict voor een partij is groter dan de kosten die deze moet maken, wil een partij naar de rechter gaan.

Het zaaksbelang in de bestuursrechtspraak kan op eenzelfde wijze vastgesteld worden. In [tabel 2](#) staan de schattingen.

Tabel 2. Zaaksbelang in civiel en bestuursrecht, 1996

	aantal zaken x 1.000	raming gem. zaaksbelang f 1.000	raming totaal belang f mrd
Civiel recht	485,5	15	7,3
Bestuursrecht, waarvan:	110,2		
» ruimtelijke ordening/vergunningen	9,9	1.000	10
» sociale zekerheid	50,3	15	1,5

Bron: CBS en ministerie van Justitie.

Baten

Uitgaande van deze berekeningen kan nu de orde van grootte van de baten, die te verwachten zijn bij opheffing van een aantal van de designeerde knelpunten, worden geschat. [tabel 3](#) geeft een overzicht voor vijf van de knelpunten. Hieronder lichten wij de berekeningen toe.

Tabel 3. Orde van grootte van baten van verbeteringen, f mln

	strafrecht	civiel recht	bestuursrecht
lengte procedures rechtseenheid en inhoud vonnissen expertise		450	500
service	p.m.	150	30
handhavingstekort	1.500		
totaal	1.500	900	730

Er is uitgegaan is van een verschil van 10% tussen het rendement op geïnvesteerd vermogen en de wettelijke rente. Verder is aangenomen dat het aantal procedures met 2-3% afneemt.

Een verkorting van civiele bodemprocedures met acht maanden en van kantongerechtprocedures met twee maanden lijkt zeer wel mogelijk. In het bestuursrecht lijkt een reductie van zes maanden realistisch. De baten hiervan kunnen gewaardeerd worden op het verschil tussen het gemiddeld rendement op geïnvesteerd vermogen en de wettelijke rente die gehanteerd wordt bij de toekenning van schadevergoeding. Aangenomen wordt dat dit verschil toegepast kan worden op het totale zaaksbelang uit [tabel 2](#) bij de onderscheiden rechters.

Verbetering op het terrein van rechtseenheid en inhoud/toelichting van vonnissen kan leiden tot een vermindering van het aantal procedures met 2 à 3%. De kosten van procedures zelf en de kosten van vertraging van investeringen worden vermeden. De baten hiervan worden gewaardeerd op het zaaksbelang.

Aanzienlijke winst kan geboekt worden door vermindering van wachttijden bij zittingen. Als deze gemiddeld 1 à 2 uur belopen, en de kosten bedragen per partij per uur f 100, dan kan de winst van meer doelmatigheid op f 150 mln uitkomen.

Zoals boven opgemerkt, heeft gebrek aan expertise directe gevolgen voor de kwaliteit van het rechterlijk handelen. Een voorbeeld is de afwikkeling van faillissementen. Volgens geënuqueterden richten rechter-commissarissen zich te veel op juridische en te weinig op financiële aspecten. Het gevolg is dat bij veel faillissementen mogelijkheden verloren gaan om crediteuren te compenseren. Hierbij gaat het om omvangrijke bedragen. Een minimumschatting is f 100 mln.

De te verwachten baten van het opheffen van knelpunten bij het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur zijn een fractie van het theoretisch maximum van f 30-35 mrd (de schade van criminaliteit uit [tabel 1](#)). Gelet op mogelijke verbeteringen moet worden gedacht aan een verlaging van de (kosten van) criminaliteit met 5%.

Conclusies

De baten van opheffing van knelpunten liggen in de orde van grootte van f 1,5 à 2 mrd in civiel en bestuursrecht en f 1,5 mrd in het strafrecht. Dit is een lage schatting, omdat veel aspecten niet in de beschouwing betrokken konden worden. Deze bedragen moeten afgezet worden tegen de financiële impuls van de Commissie-Leemhuis van f 300 mln voor de zittende magistratuur en f 100 mln voor het Openbaar Ministerie. Geconcludeerd kan worden dat investeringen in de juridische infrastructuur van Nederland een gunstige kostenbaten verhouding hebben. Maar investeringen in geld zijn niet voldoende. Voor de opheffing van knelpunten zijn ook een andere werkwijze en houding van het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur nodig. Daarnaast is een herziening van het civiel procesrecht dringend geboden, niet alleen om tot snellere procedures te komen, maar ook om het recht inzichtelijker en toegankelijker te maken voor de burger. Tot nu toe is over de rechtspleging vooral gediscussieerd door juristen vanuit de inherente waarden van het recht. Oog voor de economische belangen kan leiden tot een grotere urgentie van zowel verbetering van rechtspraak en

1 Wereldbank, *The state in a changing world; world development report 1997*, 1997.

2 Ministerie van Justitie, *Rechtspraak en rechtshandhaving: maatschappelijke effecten van verbetering*, Den Haag, 1998.

3 Zie R.B. Cooter en D. Rubinfeld, Economic analysis of legal disputes and their resolution, *Journal of Economic Literature*, 1989, blz. 1067-1097.

4 Zie over het bestuursrecht ook WRR, *Besluiten over grote projecten*, 1994.

5 Hierbij speelt een rol dat de budgettering van de gerechten gebaseerd is op aantal vonnissen.

6 In de advocatuur bestaat een cultuur van elkaar wederzijds uitstel gunnen, vaak tegen de belangen van cliënten in. Er is sprake van een ernstig principaal-agent probleem.

7 Zie bijvoorbeeld R.B. Freeman, Why do so many young American men commit crimes and what might we do about it?, *Journal of Economic Perspectives*, 1996, nr. 10, blz. 25-42; T.R. Miller, M.A. Cohen en B. Wiersema, *Victim costs and consequences*, 1996, US Department of Justice en T. Godefroy en B. Laffargue, *Les coûts du crime en France*, Ministère de la Justice, 1995.