



Raad voor de  
rechtspraak

# Agenda voor Onderzoek en Kennisdeling 2021-2022

Juni 2021

# Colofon

Raad voor de rechtspraak  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

Deze Agenda voor Onderzoek en Kennisdeling is tot stand gekomen onder begeleiding van het Cluster Wetenschappelijk Onderzoek en Kennisdeling van de Afdeling Strategie (Rvdr) en is het resultaat van een dynamisch proces van dialoog en discussie met stakeholders.

©2021 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 verveeld 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 gebruikt.

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>Doel van het onderzoek</b>	<b>6</b>
<b>Kader van het onderzoek</b>	<b>7</b>
<b>Overzicht Onderzoeksprogrammering</b>	<b>10</b>
Ad 1) Programma 'Informatievoorziening binnen en buiten de R/rechtspraak'	11
Ad 2) Programma 'Complexe rechtspraak - kwaliteit van inhoud en procedure'	16
Ad 3) Programma 'Effectieve rechtsbescherming: de wisselwerking tussen maatschappij en rechtspraak'	21
<b>Kennisdeling en Kennisinventarisatie</b>	<b>25</b>

## Inleiding

In het volgende presenteren we de Agenda voor Onderzoek en Kennisdeling 2021-2022 (hierna: OK-agenda). Deze Agenda bevat allereerst een drietal onderzoeksprogramma's en onderliggende onderzoeksprojecten. De programma's omvatten een samenhangend geheel van onderzoeksprojecten waarbij in beginsel samenwerking met universiteiten en soms ook met stakeholders buiten de Raad voor de rechtspraak zal worden gezocht. De onderzoeksprogramma's zullen doorgaans langer lopen dan de twee jaar die deze OK-Agenda bestrijkt, de onderzoeksprojecten zullen naar verwachting binnen die termijn afgerond worden.

Deze Agenda gaat niet over alle onderzoek dat binnen de Rechtspraak plaatsvindt, maar alleen over het *wetenschappelijk* onderzoek dat door de Raad wordt gefinancierd dan wel uitgevoerd. Onderzoeken die wel door de Rechtspraak worden gefinancierd, maar hier buiten vallen, zijn o.a. evaluatieonderzoeken bij innovatieve projecten en wetgevingsadvisering, onderzoeken op gebied van medewerkerswaardering en arbeidsmarkt op het gebied van HRM, reputatie-onderzoeken, klantreizen en andere onderzoeken op het gebied van Communicatie, tijdsbestedingsonderzoeken en audit-onderzoeken op gebied van Financiën en de klantwaarderings-onderzoeken. Ook de monitoren van de strafrechtsketen en van de civiel- en bestuursrechtelijke rechtspleging komen hier niet aan de orde.

Bij onze keuzes voor programma's en projecten binnen elk programma hebben we ons laten leiden door: (1) de vernieuwde missie en visie en Agenda van de Rechtspraak; (2) twee verkenningssessies die we onlangs hebben gehad met hoogleraren van diverse disciplines die zich o.a. met onderzoek op het terrein van de R/rechtspraak bezighouden; (3) de inbreng via het GLO in reactie op een verkennende

notitie; (4) verzoeken die ons op andere manier van binnen de Rechtspraak hebben bereikt; (5) de OOK agenda (agenda voor onderzoek, ontwikkeling en kennisdeling) 2020; en (6) onze eigen inzichten en kennis van (onderzoek op het terrein van) de rechtspraak en de Rechtspraak-organisatie en van onderzoeksmethoden.

We hopen zo te komen tot een wetenschappelijk solide en tegelijk flexibel kader voor de prioritering van onderzoek: van fundamenteel en experimenteel onderzoek naar waarde vaste thema's tot onderzoeken die urgente kennisvragen uit het veld behandelen.

Kennisverwerving door middel van onderzoek is geen doel op zich maar uiteindelijk gericht op het delen van de verworven kennis. Deze OK-agenda sluit daarom af met de plannen die we hebben op het gebied van kennisdeling.



## Doel van het onderzoek

Het beoogde onderzoek heeft als doel (proactief) bij te dragen aan een kwalitatief goede rechtspraak, en daarmee aan de missie en visie van de Rechtspraak, door belangrijke trends en ontwikkelingen te signaleren. Onderzoek biedt houvast bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid en bij de beoordeling daarvan. Verder voorziet onderzoek in kennis die van belang is voor de visie- en strategievorming van de Rechtspraak. De Raad verspreidt onderzoeksresultaten aan de professionals in de Rechtspraak enerzijds en aan beleidsmakers en maatschappelijke organisaties buiten de Rechtspraak anderzijds. Onze ambitie is het leveren van hoogwaardig onderzoek dat tegemoetkomt aan de eisen van wetenschappelijkheid én optimale kennisbenutting binnen en buiten de Rechtspraak.

## Kader van het onderzoek

De recent vernieuwde visie op de rechtspraak luidt als volgt:

### **Visie op de rechtspraak**

*De rechtspraak is rechtvaardig, toegankelijk, tijdig, transparant en speelt in op maatschappelijke ontwikkelingen.*

Voor de invulling van de visie worden (in cursief) per thema de volgende 'bouwstenen' genoemd.

### **Rechtvaardige rechtspraak**

*Bouwstenen: onpartijdig, onafhankelijk, integer en deskundig, eerlijke procedure, menselijke maat, herkenbaar voor de samenleving, zelfreflectie.*

### **Toegankelijke rechtspraak**

*Bouwstenen: bereikbaar, betaalbaar, begrijpelijke taal, menselijk gezicht, benutting technologische mogelijkheden.*

### **Tijdige rechtspraak**

Bouwstenen: voortvarend, betrouwbaar, voorspelbaar.

### **Transparante rechtspraak**

Bouwstenen: legt verantwoording af, openbaar, voorspelbaar, volgbaar, duurzaam, middelen efficiënt besteden

### **Rechtspraak speelt in op maatschappelijke ontwikkelingen**

Bouwstenen: vormen van geschilbeslechting, nauw aansluiten bij behoeften in de samenleving, probleemoplosser, innovatie, maatschappelijk betrokken, diversiteit.

De visie is ruwweg richting gevend voor de komende tien jaar. De vervolgens voor de kortere termijn geformuleerde doelen in de Agenda zijn:

1. Rechtspraak is tijdig en voorspelbaar.
2. Toegang tot de rechter wordt digitaal en op een laagdrempelige wijze verleend. Voor rechtzoekenden die onvoldoende in staat zijn om mee te doen aan digitaal toegankelijke rechtspraak, wordt de toegang tot de rechter gefaciliteerd.
3. De Rechtspraak werkt actief samen in netwerken en is daarin betrouwbaar. Deze samenwerking is niet vrijblijvend. Bij die samenwerking blijft de onafhankelijke en onpartijdige rol van de rechter gewaarborgd.
4. De Rechtspraak werkt met een menselijke maat. Medemenselijkheid is bepalend voor de manier waarop wij ons werk uitvoeren. Wij zien de mens achter het juridische dossier. Onze communicatie kent een persoonlijke benadering waar dat kan.
5. De Rechtspraak is divers samengesteld en de Rechtspraak zorgt voor inclusiviteit. Dat wil zeggen dat wij ervoor zorgen dat iedereen zich thuis voelt in de organisatie en daar zichzelf kan zijn. Wij creëren kansen voor het leren van elkaar en werken aan onderling vertrouwen.



Om de visie in praktijk te brengen en de doelen van de Agenda te bereiken, is het nodig dat de rechtspraak kan omgaan met de toenemende complexiteit van recht en maatschappij en ook onder die omstandigheden zowel inhoudelijk als procedureel goed functioneert (programma 2) en voorts dat de wisselwerking tussen maatschappij en rechtspraak leidt tot effectieve rechtsbescherming (programma 3). Om het voorgaande mogelijk te maken, is niet alleen een goede organisatie nodig, maar ook dat de informatievoorziening binnen de Rechtspraak en naar buiten goed is geregeld (programma 1).

Deze aspecten zijn voor de OK-agenda als richtsnoer voor een programmatische indeling van mogelijke onderzoeken gekozen gezien hun waardevastheid. In de toelichting passeren telkens eerst de bouwstenen die onder de visie in de Agenda zijn genoemd de revue en geven we aan in hoeverre we ze in het volgende 'vertalen' naar overkoepelende onderzoeksprogramma's en projecten. De in deze agenda voorgestelde wetenschappelijke projecten richten zich vooral op onderdelen van de hiervoor genoemde doelen 1, 2 en 4. Het 5<sup>de</sup> doel, inclusiviteit, wordt vanuit een vakinhoudelijk perspectief aan de orde gesteld.

# Overzicht Onderzoeksprogrammering

1. Programma 'Informatievoorziening binnen en buiten de R/rechtspraak'
  - IV1 Innovatieve opbouw informatie over jurisprudentie
  - IV2 Innovatieve opbouw informatie over maatschappelijke vraagstukken in relatie tot de rechtspraak
  - IV3 Doorlooptijden en inzet in zaken
  
2. Programma 'Complexe rechtspraak - kwaliteit van inhoud en procedure'
  - CR1 Vakinhoudelijk inclusieve rechtspraak
  - CR2 Internationale en Europese perspectieven op een eerlijke procedure in tijden van crisis
  - CR3 Rechtvaardige rechtspraak: rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en flexibiliteit
  
3. Programma 'Effectieve rechtsbescherming: de wisselwerking tussen maatschappij en rechtspraak'
  - ER1 Veranderende rol en domein van de rechter
  - ER2 De effectiviteit van rechtspraak en rechterlijke vonnissen
  - ER3 Wisselwerking tussen economie en rechtspraak
  - ER4 Analyses van maatschappelijke determinanten en prognoses van het beroep op de rechter

De toelichting is aan te treffen op de volgende pagina's.

## Ad 1) Programma 'Informatievoorziening binnen en buiten de R/rechtspraak'

De Rechtspraak heeft de beschikking over veel vormen van data en informatie. Veel is gevangen in digitale registratiesystemen en databases, primair bedoeld voor operationele en sturingsdoeleinden, maar ook de gegevens van en in vonnissen en dossiers bevatten waardevolle informatie. De digitalisering van vonnissen en dossiers opent nieuwe mogelijkheden uit deze informatie te putten. De 'visie op data' geeft op dit gebied een aantal vergezichten. Om daar te komen, is er nog veel ontwikkelingswerk nodig, waarbij onderzoek een belangrijke bijdrage kan leveren.

Dit programma stelt de informatievoorziening, zowel Rechtspraak-intern alsook de wisselwerking tussen de Rechtspraak als informatieleverancier met gebruikers buiten de Rechtspraak, aan de orde.

Rechtspraak-intern gaat het dan met name om data en informatie die in het primaire proces voor rechters en ondersteuners bruikbaar kunnen zijn. Wat is beschikbaar, wat is gewenst, en hoe deze aspecten aan elkaar te koppelen?

Gebruikers zoals rechtszoekenden, maar ook het bredere publiek, hebben nadrukkelijk andere wensen op het gebied van informatievoorziening. Wat is nu al mogelijk in transparante kennisdeling ('open data') naar die gebruikers, en wat kan op termijn hierin worden bereikt?

Aangezien dit programma voorwaarde-scheppend is, raakt het aan alle onderdelen van de *visie*: *de Rechtspraak is rechtvaardig, tijdig, toegankelijk, transparant en speelt in op maatschappelijke ontwikkelingen*

Meest relevante *bouwstenen*: *bereikbaar, digitaal, openbaar, voorspelbaar, benutting technologische mogelijkheden, innovatie*

De volgende projecten lopen nog of zijn in de komende twee jaar voorzien:

### IV1 Innovatieve opbouw informatie over jurisprudentie

Innovatieve informatietechnieken maken het mogelijk in digitale archieven en dossiers beschikbare informatie over kenmerken van zaken die voor de rechterlijke beslissing van belang zijn, geautomatiseerd op te slaan. Dergelijke gegevensbestanden kunnen enerzijds de rechter vergelijkingsmateriaal bieden ter voorbereiding van

zijn beslissing (zoals de voormalige Databank Consistente straftoemeting deed) en anderzijds ook analyses van de relatie tussen kenmerken van zaken en rechterlijke beslissing en eventuele verschillen tussen rechters mogelijk maken.

Gebruik van dergelijke informatie door de rechter kan de kwaliteit, m.n. via rechtseenheid, van beslissingen bevorderen. Daarnaast rijst op termijn de vraag of dergelijke gegevens door de rechtspraak ook extern beschikbaar moeten worden gesteld. Dat leidt mogelijk tot voorspelmodellen van uitspraken en profilering van rechters op basis van verschillen in uitspraken.

Nu loopt al een onderzoek naar een toepassing van de nieuwe technieken om een dergelijk gegevensbestand te ontwikkelen op een terrein van een aantal geselecteerde misdrijfzaken (waar de digitale verwerking van zaken al algemeen is). Het onderzoek moet ook duidelijk maken aan welke vereisten de toekomstige digitalisering van zaken moet voldoen om de toepassing van nieuwe technieken optimaal mogelijk te maken.

Dit onderzoek is dus een eerste kleinschalige stap (een 'proefproject') en het is ook, in termen van de begin 2019 tot stand gekomen notitie 'Naar een Rechtspraak-visie op data', een van de experimenten om de mogelijkheden van nieuwe data-verwerkings-technieken om de voor juridische professionals binnen de Rechtspraak beschikbare informatie efficiënt te ontsluiten.

Bij succes van de toegepaste techniek zal een grootschaliger vervolg plaatsvinden, waarmee metterdaad voor rechters relevante informatie over zaken efficiënt digitaal zal worden opgeslagen. Deze informatie zal vervolgens aan rechters en juridische medewerkers ter beschikking worden gesteld, met daarbij zoekmogelijkheden op vergelijkbare zaken te zoeken.

De mogelijkheden van deze toepassingen hangen nauw samen met de digitalisering van dossiers bij rechtszaken.

De Rechtspraak heeft de ambitie om over 10 jaar alle vonnissen online te publiceren op rechtspraak.nl. Dat is een aanmerkelijke uitbreiding ten opzichte van de huidige situatie. Op dit moment wordt slechts een zeer beperkt deel van de vonnissen via deze weg ontsloten. Het openbaar maken van uitspraken is een essentieel deel van de transparantie die de Rechtspraak naar rechtzoekenden en anderen wil tonen en ook voor onderzoek van groot belang.

Een bijkomend aspect van die toekomstige uitgebreidere openheid, is dat er meer onderzoek zal worden gedaan op die gepubliceerde vonnissen. Onderzoekers hebben nu vaak nog terechte vragen over de mate van representativiteit en vulling van het E-archief en het uitsprakenregister op rechtspraak.nl. Bijvoorbeeld bij het onderzoek naar de nulmeting evaluatie omgevingswet.

De Rechtspraak dient zelf ook beter inzicht te hebben in de wijze waarop *machine learning* en AI bruikbaar kunnen worden toegepast op deze bron aan informatie. Enerzijds om zelf patronen en ontwikkelingen in de inhoud van zaken te kunnen identificeren, en anderzijds om beter in staat te zijn onderzoekers te ondersteunen en begeleiden in hun gebruik van de gepubliceerde uitspraken. Hiervoor zal voorwerk gedaan moeten worden over wat nu al mogelijk is (in het verlengde van het eerder genoemde proefproject) en hoe de Rechtspraak in deze ontwikkelingen voldoende actief mee kan gaan. Hierbij zal contact gezocht moeten worden bij universiteiten en andere instituten met kennis over deze technieken.

Voorgaande (proef)projecten kunnen op termijn ook worden gebruikt om rechters en ondersteuners met behulp van statistische technieken te helpen; beslissingsondersteuning door een statistische relatie te leggen tussen kenmerken van de zaak en de rechterlijke beslissing. Daarbij kunnen de afgeleide gegevensbestanden als basis dienen. Dit ligt in het verlengde van eerder verrichte werkzaamheden o.b.v. informatie uit de Databank Consistente Straftoemeting, waar dader-, delict- en zaakkenmerken werden gebruikt om een bandbreedte van opgelegde straffen te geven.

## **IV2 Innovatieve opbouw informatie over maatschappelijke vraagstukken in relatie tot de rechtspraak**

Saskia Stuiveling zei het al in de Rechtspraaklezing 2009: "De Rechtspraak kan de samenleving enorm van dienst zijn door de kennis die zij over die samenleving heeft, te ontsluiten en met de samenleving te delen." Dit heeft aan actualiteit niets verloren. Rechters worden in hun werk dagelijks geconfronteerd met maatschappelijke problematiek en hebben dus informatie daarover die voor maatschappij waardevol is.

De kinderopvangtoeslagaffaire laat zien dat keuzes in beleid en rechtspreken maatschappelijke consequenties hebben en in sommige gevallen voor grote groepen burgers zeer nadelige gevolgen kunnen hebben. Alle rechtsgebieden hebben aspecten van geschilbeslechting en conflictoplossing die verstrekkende repercussies kunnen hebben voor de betrokkenen; bij het strafrecht kan iemand zijn bewegingsvrijheid verliezen, familierecht raakt gezinnen en in het bestuursrecht komt een verstoorde verhouding tussen de overheid en burgers aan de orde. Stuiveling geeft als

mogelijke voorbeelden in het strafrecht fraude en diefstal en in het civiel recht ontwrichte gezinnen.

Voor het bestuursrecht kan een analyse van verschillen in uitkomsten tussen verschillende typen zaken en tussen verschillende gerechten mogelijk inzicht in ongewenste praktijken opleveren. Zijn er dossiers waarin mogelijk soortgelijke problemen zich voordoen of hebben gedaan als in de kinderopvangtoeslagaffaire? Hiervoor is overwegend de noodzakelijke data voorhanden, maar een onderzoek hierop heeft tot op heden niet plaatsgevonden. Een dergelijke inventarisatie zal goed kunnen aansluiten bij het onderzoek naar 'vermijdbare' bestuurszaken (zie onder ER4) en mogelijk ook bij elementen van IV1 (*machine learning* toepassingen gebruiken om in vonnisteksten maatschappelijke problematiek te signaleren).

### **IV3 Doorlooptijden en inzet in zaken**

Met de nieuwe doorlooptijdnormen en voorgestelde doorlooptijdversnellers van het Programma Tijdige Rechtspraak (PTR) is het de bedoeling enerzijds verkorting van nu nog lange doorlooptijden te bewerkstelligen, maar anderzijds ook om voorafgaand aan een eventuele procedure duidelijk te maken wat men als rechtzoekende mag verwachten. Die voorspelbaarheid van (lengte van) rechtszaken is een belangrijk aspect van de transparantie die de Rechtspraak wil geven. De rechtspraak kan hiervoor simpelweg per zaakstype de nieuwe normtijden publiceren en de rechtzoekende daarop wijzen, maar ook kan gedacht worden aan statistische modellen waarbij je de lengte van de doorlooptijd schat op basis van een aantal kenmerken van de zaak, of onderzoek naar welke 'bottle necks' in verschillende zaakstypen of deeltrajecten de doorlooptijd het sterkst beïnvloeden.

De dashboards die PTR nu binnen de Rechtspraak laat bouwen, zullen op termijn bruikbaar zijn voor verantwoording over de nieuwe normen, inclusief de verschillende nieuw gedefinieerde deeltrajecten. Het evalueren van de nieuwe normen en de gebruikte middelen (versnellers, benchmark) is nadrukkelijk ook een geschikt gebied voor onderzoek.

Onderzoek zal hierin samenwerken met de bouwers van het dashboard en PTR om een goede informatievoorziening en datagebruik te borgen.

## Overzicht Onderzoeksprogrammering

Een ander al lopend project is 'Inzet in zaken'. In dit onderzoek wordt gekeken naar de toenemende inzet van personeel per (gewogen) zaak. Ingegeven door tijdschrijfonderzoek dat wijst op toename van overwerk en het BCG-rapport dat een toename van zaakswaarte heeft gemeten.

Ontwikkelingen in de kostprijzen en personeelsinzet per zaak worden in kaart gebracht alsook de totale invloed van de zaakswaarte-ontwikkeling (al dan niet gefinancierd) volgens de BCG-metingen. Ook zal gekeken worden naar de ontwikkelingen per rechtsgebied en per individueel gerecht.

## Ad 2) Programma 'Complexe rechtspraak - kwaliteit van inhoud en procedure'

De rechtspraak moet optimaal kunnen functioneren in een steeds complexere maatschappij. De maatschappij wordt steeds complexer door (onder andere) snelle technologische ontwikkelingen, een hoge informatiedichtheid met hoge omloopsnelheid, de grote rol van (sociale) media, een veranderende houding ten aanzien van gezag in algemene zin en veranderende maatschappelijke verwachtingen, behoeften en waarden. Die toenemende maatschappelijke complexiteit maakt het werk van de rechtspraak (nog) complexer: de rechter krijgt in de rechtszaal met ingewikkelde vraagstukken te maken en er wordt meer transparantie en verantwoording van de Rechtspraak verwacht. In het kader van dit programma wordt in de komende twee jaar onderzoek gedaan naar de gevolgen van het maatschappelijk debat over discriminatie voor de rechtspraak, het Europese perspectief op een eerlijke procedure tijdens de COVID-19 crisis, en hoe rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zich verhouden tot het uitgangspunt van de menselijke maat en maatwerk.

Relevante onderdelen visie: de Rechtspraak is rechtvaardig, transparant en speelt in op maatschappelijke ontwikkelingen

Relevante bouwstenen: onpartijdig, onafhankelijk, eerlijke procedure, menselijke maat, herkenbaar voor de samenleving, zelfreflectie, legt verantwoording af, openbaar, voorspelbaar, benutting technologische mogelijkheden, nauw aansluiten bij behoeften in de samenleving, maatschappelijk betrokken, diversiteit

De volgende projecten lopen nog of zijn in de komende twee jaar voorzien:

### CR1 Vakinhoudelijk inclusieve rechtspraak

Onderkennen en herkennen van vooroordelen (in besluitvorming) is urgent in een tijd waarin de bestrijding van institutionele discriminatie hoog op de agenda van het maatschappelijk debat staat. Die urgentie geldt onverkort voor de rechtspraak als derde staatsmacht en wel op een aantal manieren. Zo speelt, ten eerste, op het niveau van zaaksbehandeling de vraag of er in een zaak op een of andere manier sprake zou kunnen zijn van institutioneel racisme en hoe de rechter daarmee om zou moeten gaan, bijvoorbeeld in de uitspraak. Ten tweede is van belang dat de rechtspraak aandacht heeft voor de onbewuste maar mogelijke aanwezigheid van bias in de eigen besluitvorming. Een dergelijke zelfreflectie en bewustwording is van groot



# Overzicht Onderzoeksprogrammering

belang in het kader van de onafhankelijkheid van de rechtspraak en het principiële uitgangspunt van de onpartijdige rechter. Daarom stellen wij de volgende twee onderzoeksprojecten voor.

Onderzoeksproject a heeft een multidisciplinaire insteek. Uit onderzoek in de cognitiewetenschappen blijkt dat de besluitvorming van mensen zich deels aan bewuste controle onttrekt. Klassiek in dit verband is inmiddels het onderzoek gerapporteerd in Kahneman, *Thinking. Fast and slow*, maar er is veel meer onderzoek met dezelfde strekking, ook specifiek met betrekking tot rechterlijke besluitvorming. Zo is er onderzoek waaruit blijkt dat rechters (onbewust) discrimineren op basis van ras, of een al dan niet aantrekkelijk uiterlijk. Een belangrijk probleem in dit verband is dat discriminatie doorgaans niet bewust plaatsvindt. Het is daarom van belang dat de rechtspraak niet alleen a) zicht heeft op de mechanismen die de besluitvorming onwenselijk zouden kunnen beïnvloeden, maar dat er b) ook wordt gezocht naar handvatten om de effecten van die mechanismen te ondervangen. In dit verband zou aansluiting kunnen worden gezocht bij het sociaal intuïtionistische model van Haidt. Verder zou in dit kader ook nog kunnen worden gekeken of de NIM (Inclusiviteitsmonitor) interessante bevindingen oplevert.

Dit eerste onderdeel van project CR1 zou bestaan uit (laten doen van) literatuuronderzoek op basis waarvan vervolgonderzoek – wellicht in samenwerking met de projectgroep Inclusiviteit en Diversiteit – inzet op de ontwikkeling van de genoemde concrete handvatten. De beoogde eindproducten zijn een (verkennde) rapportage, artikel en een handreiking.

Onderzoeksproject b beoogt de opvolging en verdere uitwerking van een onderzoek dat onder de vorige agenda is opgestart en dat ziet op de uitruil van strafmodaliteiten. Ons voornemen is een discussienotitie te schrijven als opmaat voor verder onderzoek. Het in de vorige Onderzoeksagenda voorgenomen onderzoek 'Uitruil strafmodaliteiten' was een reactie op de uitkomst van twee, in opdracht van de Raad voor de rechtspraak, door de Universiteit Leiden uitgevoerde onderzoeken naar de relatie tussen straftoemeting en etniciteit van de veroordeelde en de daaropvolgende discussie. De betreffende onderzoeken zijn: 'Etnisch gerelateerde verschillen in de straftoemeting' (Research Memorandum 2015/1) en 'Zwaarder gestraft? Verder onderzoek naar etnisch gerelateerde straftoemeting: verschillende soorten en maten van sancties' (Research Memorandum 2016/2).

De in het oog springende resultaten van deze onderzoeken zijn, verkort weergegeven, dat er duidelijke verschillen zijn in de straftoemeting tussen herkomstgroepen:

allochtonen krijgen vaker gevangenisstraf dan autochtonen. Autochtonen krijgen wel vaker andere straffen. De vraag is in hoeverre deze verschillen te rechtvaardigen zijn en ook of het resultaat niet betekent dat allochtonen, maatschappelijk gezien, zwaarder gestraft worden dan autochtonen. Vervolgonderzoek, naar aanleiding van een te schrijven discussie notitie, zou inzicht kunnen verschaffen in de vraag of de inzichten van deze Leidse onderzoeken inmiddels hebben geleid tot veranderingen of dat de toen geconstateerde verschillen in straftoemeting nog steeds bestaan. Aan de hand van deze discussie-notitie en bijdragen daaraan van LOVS (cie. Rechtseenheid) en de projectgroep 'Inclusiviteit en Diversiteit' zullen we bekijken of nader onderzoek op dit gebied zinvol is, en zo ja, welke vorm dit moet krijgen.

## **CR2 Internationale en Europese perspectieven op een eerlijke procedure in tijden van crisis**

Onderzoeksproject a: Juist in tijden van een crisis, zoals de huidige, moeten de principes van de rechtsstaat geborgd blijven. De rechtspraak, als derde staatsmacht, speelt hierin een centrale rol. Met name de borging van een eerlijke procedure is een belangrijk onderdeel. Dat een wereldwijde crisis zoals de huidige de rechtspraak, zowel in Nederland als elders, confronteert met grote uitdagingen is inmiddels meer dan duidelijk geworden. Een van die uitdagingen is om ook onder uitzonderlijke omstandigheden te voldoen aan de eisen van een 'fair trial'. Om de rechtspraak tegemoet te komen zijn op Europees niveau diverse *toolkits* en *primers* ontwikkeld die beogen een handreiking te bieden. Voorbeelden hiervan zijn de publicatie van de Raad van Europa: 'Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis – a toolkit for member states' en de verklaring van de CEPEJ: 'Lessons learnt and challenges faced by the judiciary during and after the COVID-19 pandemic.'<sup>1</sup>

Dat geeft aan dat het niet alleen een punt van aandacht maar zeker ook van zorg is. Die zorg betreft de effecten van de tijdens de pandemie getroffen maatregelen op de rechtsstaat en op het recht op een eerlijk proces. Of, in meer algemene termen, op het functioneren van de rechtspraak in een crisis. Hierbij zijn een groot aantal aspecten te onderscheiden maar de aandacht zal primair uitgaan naar het recht op fysieke aanwezigheid van belanghebbenden bij de procedure, rechtsbijstand en de openbaarheid van de zitting en van de uitspraak.

1 <https://www.coe.int/en/web/portal/-/coronavirus-guidance-to-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law>  
<https://rm.coe.int/declaration-en/16809ea1e2>

Het doel van dit project is om te inventariseren wat er het afgelopen jaar is verschenen aan *toolkits*, *primers* en aanbevelingen van verschillende organisaties en instituten zoals de *Venice Commission*, de Raad van Europa, OSCE, Fairtrials. Deze documenten geven vaak aan waarop extra moet worden gelet en welke lessen er vallen te leren. Vervolgens is de vraag of en zo ja, hoe deze handreikingen hun weg naar de rechtspraak hebben gevonden. Dit project ziet in eerste instantie op een *kennisinventarisatie* middels een literatuuronderzoek waarvan het wetenschappelijke karakter is gelegen in de focus op fundamentele beginselen.

Onderzoeksproject b: Het lopende onderzoek 'Onafhankelijkheid rechter in internationaal perspectief' uit de OOK-agenda wordt verder uitgevoerd onder dit project (CR2) aangezien de onafhankelijkheid een van de institutionele vereisten is voor een eerlijke procedure. Het onderzoek naar de onafhankelijkheid van de rechter in internationaal perspectief analyseert de ENCJ-enquêtes die gehouden zijn onder professionele en leken-rechters over de perceptie van hun onafhankelijkheid en de achterliggende processen, zoals hun ervaren van oneigenlijke druk of het signaleren van onterechte benoemingen. De resultaten van deze enquêtes, gepubliceerd in ENCJ-rapporten zullen intern in een klein onderzoek nader worden geanalyseerd. Daarbij komen vragen aan de orde als: in hoeverre spoort de rechterlijke perceptie van onafhankelijkheid met die van anderen in de samenleving?; welke van de achterliggende processen hebben de meeste invloed op de gepercipieerde onafhankelijkheid?; en welke institutionele regelingen zijn het meest van belang voor de rechterlijke onafhankelijkheid? De onderzoeksresultaten vinden hun neerslag in een *working paper* en enkele artikelen.

Zie:

[https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/OOKagenda\\_Update.pdf](https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/OOKagenda_Update.pdf)

### **CR3 Rechtvaardige rechtspraak: rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en flexibiliteit**

Maatschappelijke complexiteit leidt tot sociale onzekerheid: snelle ontwikkelingen op diverse gebieden zorgen voor veel nieuwe mogelijkheden en voor de noodzaak tot het maken van keuzes. De maatschappij ontwikkelt altijd mechanismes om die onzekerheid op te vangen en recht(spraak) speelt daarin een cruciale rol, in termen van het borgen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en wel op zo'n manier dat dit zoveel mogelijk als rechtvaardig wordt ervaren (zowel door de rechtspraak als door rechtzoekenden). Voor het ervaren van rechtvaardigheid is de inachtneming van de menselijke maat van fundamenteel belang. Dat vergt een zekere flexibiliteit die wellicht verder reikt dan interpretatieruimte en een beroep op 'de omstandigheden van het geval'. Daar staat tegenover dat er ook recht moet worden gedaan aan rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

In een sterk geïndividualiseerde maatschappij moet de rechtspraak de lastige balans zien te vinden tussen zekerheid en flexibiliteit. De vraag is of en hoe de rechtspraak dit spanningsveld hanteerbaar maakt. Ervaren rechters het combineren van de menselijke maat/maatwerk en eisen die volgen uit het recht als problematisch tegen de achtergrond van de verwachtingen van rechtzoekenden? Meer in het bijzonder is, in het licht van ontwikkelingen omtrent de kinderopvangtoeslagaffaire, bijvoorbeeld de vraag interessant wanneer hardheidsclausules in wetgeving meerwaarde hebben.

Het lopende onderzoek naar de 'Toekenning en onderbouwing hoogte smartengeld' wordt voortgezet onder dit project. Vanuit de Rechtspraak en vanuit de buitenwereld, met name Slachtofferhulp Nederland, is aandacht gevraagd voor de hoogte van het door de straf- of civiele rechter toegekende smartengeld en dan met name de variëteit in de toegekende bedragen. Slachtofferhulp Nederland spreekt zelfs van willekeur en wenst dat rechters de toegekende bedragen gaan onderbouwen. Het onderzoek naar smartengeld zal allereerst de vraag beantwoorden of er daadwerkelijk sprake is van wisselende schadetoekenningen, zo ja in welke mate en wat hiervoor verklaringen kunnen zijn. Als er sprake is van ongewenste variëteit in schadetoekenningen, zal in het onderzoek worden verkend op welke wijze deze verminderd kan worden en welke rol de motivering van het toegekende smartengeld daarbij kan spelen. Zie:

[https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/OOKagenda\\_Update.pdf](https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/OOKagenda_Update.pdf)

## Ad 3) Programma 'Effectieve rechtsbescherming: de wisselwerking tussen maatschappij en rechtspraak'

Dit programma stelt de relatie tussen maatschappij en R/rechtspraak, zowel 'aan de voorkant' als 'aan de achterkant', aan de orde.

'Aan de voorkant' hebben maatschappelijke ontwikkelingen invloed op de soort vragen die op de rechtspraak afkomt en de vorm waarin dat gebeurt. Hoe en op welke wijze treedt de Rechtspraak die tegemoet?

'Aan de achterkant' hebben de uitspraken van de rechter effect op de maatschappij. Direct, in de mate waarin vonnissen worden geëxecuteerd. En indirect, via de effecten op het gedrag van maatschappelijke actoren (in de 'schaduw van de rechtspraak').

Relevante onderdelen visie: *de Rechtspraak is toegankelijk en speelt in op maatschappelijke ontwikkelingen*

Relevante bouwstenen: *bereikbaar, betaalbaar, benutting technologische mogelijkheden, vormen van geschilbeslechting, nauw aansluiten bij behoeften in de samenleving, probleemoplosser, innovatie, maatschappelijk betrokken*

De volgende projecten lopen nog of zijn in de komende twee jaar voorzien:

### ER1 Veranderende rol en domein van de rechter

Rol en domein zijn voortdurend in discussie en soms in beweging. Daarbij lijkt in sommige opzichten sprake van een 'marginalisering' van de rol van de rechter, in andere opzichten van een uitbreiding.

We onderscheiden twee vragen/thema's.

Het eerste richt zich op de vraag in hoeverre juridische problemen voor de rechter komen dan wel op een andere manier (kunnen) worden opgelost. De wijze van organisatie van het voorportaal van de rechter, alternatieve vormen van geschilbeslechting, waaronder Online Dispute Resolution (ODR) en de toegankelijkheid van de rechter spelen hierbij een rol. Op alle grote rechtsgebieden is het aantal zaken dat bij de rechter komt, gedaald. Dat is m.n. onder invloed van het aanbod van alternatieve vormen van geschilbeslechting en verhoging van griffierechten (civiel; m.n. vanaf 2010), verdergaande afdoening door m.n. OM buiten de rechter om (tot 2009) en

daling criminaliteit (vanaf 2003) bij strafzaken en (waarschijnlijk) een meer responsieve overheid bij het voorkomen van beroepen bij de bestuursrechter (vanaf ca. 2010).

De WODC-Geschilbeslechtingdelta 2019 constateert daarnaast dat rechtzoekenden bij juridische problemen minder procederen, maar ook minder vaak hun doel bereiken dan 10 of 15 jaar geleden.

Het tweede richt zich op de vraag welke soort beslissingen van de rechter worden gevraagd in de aan hem voorgelegde zaken. Aan de ene kant is op sommige gebieden sprake geweest van marginalisering van de rol van de rechter tot een 'marginale toetsers'. Aan de andere kant zien we dat de rechter gevraagd wordt door de wetgever of in internationale verdragen geformuleerde 'open normen' in te vullen (met name in het civiel recht) en dat de rechter een minder lijdelijke rol heeft aangenomen (in civiel recht). Daarnaast heeft de bestuursrechter zich meer ontwikkeld tot 'finale geschilbeslechter' en is, als uitvloeisel van de Kindertoelagen-affaire, te verwachten dat wetgeving waarbij de bestuursrechter geacht wordt in beroepszaken een hardheidsclausule te toetsen zal toenemen. In deze opzichten is de rol van de rechter dus juist niet gemarginaliseerd.

Ons voorstel is om op beide thema's in combinatie een in een Research Memorandum te publiceren literatuur-verkenning te (laten) doen, met bijdragen van verschillende (merendeels externe) onderzoekers. Relevante vragen daarbij zijn of de geconstateerde dalingen van het beroep op de rechter voortkomen uit positief te duiden maatschappelijke ontwikkelingen (minder conflicten; goede alternatieven voor de gang naar de rechter) dan wel negatief te duiden gevolgen hebben gehad (minder rechtsbescherming; minder rechtszekerheid). En tevens welke consequenties de wijzigingen in het soort beslissingen dat van de rechter wordt verwacht, hebben gehad voor het werk van de rechter en de effectiviteit van zijn uitspraken. Ook de vraag welke lessen we kunnen leren uit de ervaringen in het buitenland (bijvoorbeeld op gebied van de organisatie van het voorportaal voor de rechter en ODR in Canada) kan hierbij aan de orde komen. Ten slotte kan de conclusie zijn dat nader onderzoek nodig is.

Met name het tweede van de bovengenoemde thema's raakt deels ook aan de vraag of de rechter primair een *probleemoplosser* of een geschil-beslechter moet zijn. Deze vraag heeft principiële en praktische kanten. De praktische uitwerking heeft de vorm van experimenten om te komen tot aangepaste vormen van rechtspraak die mogelijk 'maatschappelijk effectiever' zijn (ook aangeduid als Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak of MER). De ontwikkeling en evaluatie van deze MER-experimenten is,

anders dan de vorige keer, buiten deze OK-Agenda geplaatst en valt onder de Regiegroep Innovatie. Deze zal overigens onderzoekers bij de Raad bij de beoordeling van evaluatieonderzoeken op dit gebied betrekken.

## **ER2 De effectiviteit van rechtspraak en rechterlijke vonnissen**

Op dit gebied bestaat al de nodige kennis op basis van onderzoek (bijvoorbeeld over de executie van civiele vonnissen en de effectiviteit van straffen), maar deze is binnen de Rechtspraak maar in beperkte mate bekend. Dit project krijgt daarom in eerste instantie de vorm van een beschrijving in een Research Memorandum van wat bekend is in de onderzoeksliteratuur. Aan de hand daarvan zal worden bekeken waar nog belangrijke kennislacunes bestaan waar nader onderzoek vulling aan kan geven en in hoeverre kennisdeling op dit gebied kan worden gestimuleerd.

Vooralsnog gaan we uit van externe uitbesteding van deze literatuurstudie.

## **ER3 Wisselwerking tussen economie en rechtspraak**

Er loopt in dit kader een deels door de Rechtspraak gefinancierd promotieonderzoek naar het gedrag van bedrijven in zaken met financieel belang boven 25.000 euro. Het aantal van deze zaken dat voor de rechter komt, is vanaf 2010 sterk gedaald. De vraag is welke rol maatschappelijke ontwikkelingen en de juridische infrastructuur hebben gespeeld in de afweging van bedrijven om wel of niet naar de rechter te gaan.

Daarnaast zijn in 2014 en 2017 in twee Research Memoranda rechtseconomische modellen gepubliceerd, waarbij het eerste meer op empirische inzichten en het tweede op theoretische inzichten leunt.

Vervolgonderzoek moet leiden tot het combineren van deze theoretische inzichten met de empirische toepasbaarheid van het eerder gepubliceerde model. Het zo ontwikkelde model moet o.a. aanwijzingen kunnen leveren welke hoogte van griffierechten, van gesubsidieerde rechtsbijstand en inrichting van de proceskostenveroordeling leidt tot een optimum van maatschappelijke kosten en baten van de rechtspraak.

Voor de verdere ontwikkeling van het model zullen de mogelijkheden tot samenwerking met de rechtseconomische afdeling van een universiteit worden verkend.

## **ER4 Analyses van maatschappelijke determinanten en prognoses van het beroep op de rechter**

Hieronder vallen twee (door)lopende projecten. Allereerst het project 'Vermijdbare bestuurs-zaken?' In hoeverre dragen diverse (typen) bestuursorganen bij aan beroepsprocedures bij de bestuursrechter en in hoeverre zijn er indicaties dat het bij verandering van het gedrag van bestuursorganen 'vermijdbare' procedures betreft?

Het gaat in eerste instantie om statistisch onderzoek, gericht op een analyse van het aantal en de uitkomst van de beroepsprocedures tegen besluiten van diverse (typen) bestuursorganen. Inzicht daarin ontbreekt op dit moment. Gemeenten zullen in het onderzoek nader onder de loep worden genomen. Daarbij zullen we ook uit ander onderzoek voor een beperkt aantal gemeenten beschikbare nadere gegevens betrekken.

Wanneer in bovenstaande analyse de verschillen tussen gemeenten groot blijken, kan een vervolgonderzoek nader inzicht in de wijze van besluitvorming en behandeling van bezwaarschriften in enkele gemeenten met relatief veel en relatief weinig 'vermijdbare procedures' geven.

De Raad verrichte eerder analyses van de rol die maatschappelijke ontwikkelingen, naast die van beleidsmatige bepaalde condities van toegang tot de rechter (griffierechten; afstand tot kantonlocatie), hebben voor het beroep op de rechter. Daartoe zijn econometrische modellen ontwikkeld. We werken tevens met het WODC samen aan prognose-modellen van de instroom van zaken bij de Rechtspraak en de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen daarbij. De met deze modellen gemaakte prognoses dienen conform het Besluit Financiering Rechtspraak jaarlijks ter onderbouwing van de Rechtspraak-begroting. Verder zullen modellen op dit gebied van belang blijven, bijvoorbeeld voor de doorrekening van de gevolgen van voorstellen voor wijzigingen in griffierechten.

Concrete plannen voor verdere ontwikkeling en toepassing van deze modellen zijn er op dit moment niet.



## Kennisdeling en Kennisinventarisatie

De OK-agenda beoogt voor de rechtspraak belangrijk onderzoek te monitoren en/of te initiëren en bij te dragen aan een inventarisatie van beschikbare onderzoeksresultaten. Echter: het gaat er niet alleen om onderzoek goed uit te voeren, maar ook om het effectief te laten zijn. Daartoe is het van belang de onderzoeksresultaten van de OK-agenda, maar ook van ander relevant onderzoek voor de Rechtspraak te delen en van meerwaarde te laten zijn op de plek waar dat gewenst is en waar een behoefte aan deze kennis is.

Het uitgangspunt is hierbij dat elk type onderzoek het best tot zijn recht komt in een bepaalde output-vorm en tegelijkertijd dat verschillende afnemers van kennis gebaat zijn bij verschillende output-vormen. Kennistransitie of valorisatie, dat wil zeggen het bruikbaar en beschikbaar maken van kennis voor de afnemers, wordt een integraal onderdeel van het ontwerp van onderzoek.

Om aan deze kennistransitie of valorisatie vorm en inhoud te geven gaan we bekijken welke partners, welke kanalen (binnen en buiten de rechtspraak) en welke instrumenten het meest geschikt zijn om kennis te delen met hen die er een direct belang bij hebben. Hierbij zullen we eerst de huidige kanalen en instrumenten zoals research-memoranda, vakbladartikelen en seminars tegen het licht houden op hun effectiviteit en impact en daar waar, nodig aanpassen.

Vervolgens kan een verkenning plaatsvinden naar de wenselijkheid van andere output-vormen, zoals factsheets/infographics, kennisapps of -clips enzovoorts. In de verdere uitwerking van de OK-agenda kan per project de uitwerking bestaan uit de volgende onderdelen, met per project wisselende intensiteit en per project een ontwerp voor kennisdeling:

- a. Discussie en resultaten empirisch onderzoek tot nu toe;
- b. Conceptuele/theoretische invulling (inclusief ethische vragen);
- c. Onderzoeksprojecten, waar nodig, multidisciplinair, al dan niet in samenwerking met (academische of andere) partners.

Wanneer er om welke reden dan ook (nog) geen onderzoek wordt gestart, maar er op het terrein van een project wel een kennisvraag ligt, kan een kennisinventarisatie plaatsvinden. Deze kennisinventarisatie beoogt beschikbare (onderzoeks)kennis in kaart te brengen en deze te ontsluiten op de plek waar een behoefte aan deze kennis.