



Raad voor de
rechtspraak

Een Agenda voor onderzoek, ontwikkeling en kennisdeling (OOK) 2019-2020 van de Rechtspraak

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Thema a: toegankelijke en effectieve rechtspraak	6
1. Maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER)	6
1a. Leren van innovaties in het verleden	6
1b. Ondersteuning bij ontwikkelen en uitvoeren van pilots	7
1c. Opzet evaluatiekader voor pilots en experimenten	7
1d. Evaluatie van pilots die beogen de maatschappelijke effectiviteit van rechtspraak te vergroten	8
1e. Toekomstbestendige rechtspraak	10
2. Gevolgen opheffen kantonlocaties	10
Thema b: deskundige en onafhankelijke rechtspraak	11
3. Straftoemingsbeslissing: uitruil verschillende type straffen.	11
4. Innovatieve opbouw jurisprudentie-gegevensbestanden	11
5. De Rechtspraak en de kwaliteit van informatie over het rechtspreken	12
6. Kwaliteit internationaal vergelijkende indicatoren	12
7. De onafhankelijkheid van de rechter en achtergronden daarvan in internationaal perspectief	13
Thema c: economische betekenis en financiële aspecten van rechtspraak	14
8. Kwaliteit van en tijd voor handelszaken	14
9. Economische effecten van rechtspraak	14
10. Financieel belang van bestuurszaken	15
11. Maatschappelijke ontwikkelingen en het beroep op de rechter: prognose-modellen	15
12. Individuele en maatschappelijke kosten en baten van de gang naar de rechter	16
13. Toename overwerk, maar meer personeel per zaak	16
Algemeen (niet thema-gebonden)	18
14. Statistische informatie-voorziening	18

Inleiding

Dit is een Agenda voor onderzoek, ontwikkeling en kennisdeling 2019-2020 van de Rechtspraak. Deze in het voorjaar van 2019 tot stand gekomen. Deze Agenda zal in het begin van 2020, aan de hand van de dan bestaande inzichten, worden geactualiseerd en, waar nodig, aangevuld.

Bij de Rechtspraak vindt meer onderzoek plaats dan deze Agenda beschrijft. Onderzoek krijgt alleen een plaats in deze Agenda als het thema van het onderzoek van strategisch belang is, de onderzoeksvraag met methodisch degelijk empirisch onderzoek is te beantwoorden en het onderzoek in opdracht van de Raad wordt uitgevoerd.

De achtergrond van opname van de projecten in deze Agenda is verder divers. Het gaat om projecten die 1) voortkomen uit in de afgelopen tijd ontplooide initiatieven tot innovatie bij de rechtspraak, waarbij het zowel sociale innovaties als innovaties op gebied van data kan betreffen, 2) voortvloeien uit toezeggingen van de Raad aan de minister, 3) kunnen helpen actueel gebleken problemen nader te duiden of bijdragen aan permanente taken van de Raad. Reacties vanuit diverse onderdelen van de Rechtspraak op een conceptversie van deze Agenda hebben bij de keuze voor projecten een rol gespeeld.

Rapportage over de resultaten van de in de Agenda opgenomen onderzoeken zal plaatsvinden via Research Memoranda, waar het grotere onderzoeken betreft en artikelen dan wel op Rechtspraak.nl op te nemen verslagen, waar het gaat om kleinere onderzoeken.

We onderscheiden in deze OOK-agenda drie, binnen de Rechtspraak algemeen van belang geachte thema's: a) toegankelijke en effectieve rechtspraak, b) deskundige en onafhankelijke rechtspraak en c) de economische betekenis en financiële aspecten van rechtspraak. Onderzoek op deze gebieden kan leiden tot kennis die, intern of extern verspreid en gebruikt, kan bijdragen aan goede rechtspraak en een goed functionerende Rechtspraak. Via deze thema's sluiten we ook aan op de Agenda 2015-2018, die als speerpunten kende: snelle, toegankelijke en deskundige rechtspraak. Ter bevordering van '*snelle rechtspraak*' is een projectgroep 'doorlooptijden' binnen de Rechtspraak aan het werk en er zijn dan in deze agenda geen nieuwe onderzoeken op dit gebied voorzien.

Thema a: toegankelijke en effectieve rechtspraak

1. Maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER)

De Rechtspraak wil onder de noemer 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak' (MER) het rechtspreken innoveren. De projecten in dit deel van deze Agenda hebben hierop betrekking. Evenals in de OOK-Agenda van 2017-2018 gaat het daarbij deels om de ontwikkeling van pilots en experimenten, maar gezien de hierin inmiddels bereikte voortgang ligt het accent op het evalueren van de pilots.

Gezien het feit dat ook PIP zich bezighoudt met innovaties in de rechtspraak, zal voor diverse projecten in deze paragraaf van de OOK-agenda de samenwerking met PIP worden gezocht.

1a. Leren van innovaties in het verleden

Met MER geeft de Rechtspraak blijk van een stevige innovatieambitie. Ook in het verleden zijn er diverse projecten gestart die beoogden de rechtspraak te vernieuwen en beter te laten aansluiten bij de behoeften van rechtzoekenden. Sommige daarvan zijn succesvol gebleken, andere niet. Er is, op enkele uitzonderingen na, geen goed onderzoek gedaan naar de werking en resultaten van deze projecten. Dit is een gemiste kans, voor de projecten zelf, maar ook voor de initiatieven die nu worden gestart.

Daarom zal er in 2019 een inventarisatie worden gemaakt van de innovatieve projecten die in het recente verleden, zo ongeveer afgelopen tien jaar, hebben plaatsgevonden. Het gaat daarbij *niet* om achteraf, diepgravend onderzoek naar de innovaties uit het verleden, maar veeleer om een quick scan om alsnog lessen te kunnen trekken voor het opzetten van komende innovaties en ideeën voor inhoudelijke doorontwikkeling. Hiertoe zal met name met de betrokken projectleiders en andere betrokken sleutelpersonen van de diverse initiatieven worden gesproken. In deze gesprekken zal aandacht worden gevraagd voor de succes- en faalfactoren van eerdere innovaties. Wat verklaart waarom sommige projecten een succes zijn geworden en andere niet? Andere vragen die aan bod zullen komen zijn: Hoe kunnen nog lopende innovaties verbeterd worden? Welke innovaties waren veelbelovend maar zijn gestopt en verdienen wellicht een "doorstart"? Het kan het bijvoorbeeld gaan om innovaties die vanwege financiële middelen zijn gestopt of vanwege het wegvallen van de projectleider.

1b. Ondersteuning bij ontwikkelen en uitvoeren van pilots

Het bureau van de Raad is het aanspreekpunt voor gerechten als het gaat om de ondersteuning bij het ontwikkelen van experimenten, die beogen procesinnovatie onder de noemer van MER daadwerkelijk in de praktijk te brengen. De ondersteuning betreft het actief bij lokale projecten meedenken over de doelstelling, ontwikkeling en uitvoering van pilots. Ook het PIP heeft hierin een rol.

Het bureau wil de praktische en organisatorische ondersteuning van de verschillende pilots graag intensiveren en professionaliseren. De tijd en capaciteit van de medewerkers van het bureau alsook die van PIP zijn evenwel beperkt. Daarom zal met PIP worden verkend op welke wijze de pilots met behulp van een 'starterspakket' zo praktisch mogelijk op weg geholpen kunnen worden om zo de drempels voor professionele vormgeving van de pilots zo veel mogelijk te verlagen. Daarbij kan gedacht worden aan formats, stappenplannen en tool kits: praktische handreikingen, geen bureaucratische belemmeringen. Deze zullen in eerste instantie intern door het bureau van de Raad in afstemming met PIP worden ontwikkeld. Daarna zal beoordeeld worden of de pilots hiermee voldoende op weg zijn geholpen of dat nadere ondersteuning noodzakelijk is.

1c. Opzet evaluatiekader voor pilots en experimenten

Er zal een evaluatie plaats vinden van de pilots en de experimenten die in het kader van MER worden gestart. Evaluatieonderzoek is van belang voor de individuele projecten, en ook met het oog op eventuele opschaling. Bij diverse pilots is namelijk de ambitie om soortgelijke initiatieven op grotere (en soms landelijke) schaal in te voeren. Daarbij zal het in sommige gevallen gaan om externe, meer grootschalige evaluaties en in andere gevallen om beperkte, kleinschalige (zelf)evaluaties.

De evaluaties betreffen pilots, experimentele werkwijzen, die vaak gedurende de uitvoering worden aangepast. Dit stelt bijzondere eisen aan het onderzoeksdesign. Concreet betekent dit dat de nadruk zal liggen op procesevaluaties, ofwel de evaluatie van het ontwikkel- en uitvoeringsproces en de noodzakelijke randvoorwaarden om te komen tot een succesvol project. Bijvoorbeeld als het gaat om de inzet van middelen en mensen en het genereren van steun voor de betreffende innovatie. Tevens is het voor alle pilots van belang om – voor zover mogelijk en gefocust op de belangrijkste beoogde opbrengsten – de effecten in kaart te brengen. Tot slot dient het evaluatieonderzoek, naast een analyse van de effecten, ook een analyse van de kosten in te houden.

Het bureau van de Raad zal, in afstemming met PIP, een raamwerk voor evaluatie ontwikkelen, dat bruikbaar is als vertrekpunt voor de evaluatie van de verschillende MER-innovaties. Dit raamwerk vormt ook de basis voor een instrument voor zelfevaluatie van de pilots waarbij geen externe evaluatie plaatsvindt. Daarna komt de wenselijkheid aan de orde van de inzet van een externe partij voor aanvulling, en met name operationalisering, van het raamwerk.

1d. Evaluatie van pilots die beogen de maatschappelijke effectiviteit van rechtspraak te vergroten

- I. *Evaluatie pilot geïntegreerde aanpak huiselijk geweld in Rotterdam.* In Rotterdam werken de rechtbank en het Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond (VHRR) sinds 2018 samen om te komen tot een betere, geïntegreerde aanpak bij rechtszaken die gerelateerd zijn aan huiselijk geweld. De doelstelling van de pilot integrale aanpak huiselijk geweld is om de snelheid en kwaliteit van rechterlijke interventies in dergelijke zaken te verbeteren. Begin 2019 zal een evaluatieonderzoek starten. Het gaat daarbij zowel om een procesevaluatie als een effectevaluatie. De procesevaluatie richt zich met name op de organisatorische en logistieke voorzieningen bij het VHRR en de rechtbank om tot de integrale behandeling van huiselijk geweldzaken te komen. Bij de effectevaluatie staat centraal in hoeverre de pilot erin slaagt om de beoogde effecten te realiseren en wat in dat verband de belangrijkste succes- en *faalfactoren* zijn. Ook een analyse van de kosten, naast die van de effecten, maakt onderdeel uit van het evaluatieonderzoek.
- II. *Evaluatie pilot De Wijkrechter.* De wijkrechter in Den Haag voorziet in eenvoudige, snelle laagdrempelige toegang tot de rechter. Het doel is conflicten die gerelateerd zijn aan 'wonen' in de wijk waar de pilot plaatsvindt op te lossen en daarmee de leefbaarheid in de wijk te verbeteren. Het gaat dan bijvoorbeeld om burenruzies, overlast, of conflicten met de woningbouwcorporatie over gebreken in de woning. De wijkrechter behandelt ook meningsverschillen tussen leden van een vereniging van eigenaren. Als dit kan bijdragen aan een goed begrip van het conflict, neemt de wijkrechter via een descente ter plekke de situatie in ogen-schouw. Doel is dat partijen zo veel mogelijk gezamenlijk tot overeenstemming komen. Lukt dat niet, dan neemt de wijkrechter een beslissing binnen vier weken na de zitting. De zittingen zullen op termijn plaatsvinden in de wijk. Het evaluatieonderzoek naar de wijkrechter zal plaatsvinden in de periode 2019 – medio 2020 en input leveren voor het te ontwikkelen raamwerk voor de evaluatie van MER-pilots.

- III. *Evaluatie pilot De Regelrechter*. Ook de Rotterdamse regelrechter voorziet in eenvoudige, snelle laagdrempelige toegang tot de rechter. De regelrechter behandelt geschillen die gaan over arbeid (ook re-integratiezaken en ontslagkwesties), huurzaken, consumentenzaken, geldvorderingen, schades en burenruzies. Net als de wijkrechter streeft ook de regelrechter naar een oplossing van het conflict via overeenstemming door partijen, en net als de wijkrechter hakt de regelrechter een knoop door als dat niet lukt.
De evaluatie van de regelrechter zal in 2019 plaatsvinden en ook dit onderzoek zal input leveren voor het te ontwikkelen raamwerk voor de evaluatie van MER-pilots.
- IV. *Evaluatie pilots bij de regiolabs voor een nieuwe procedure in het familierecht*. Zowel in het 'Visiedocument Rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen' (december 2016) als in het rapport 'Scheiden zonder Schade' van de commissie Rouvoet (februari 2018) komt naar voren de manier waarop ouders nu hun echtscheidingszaak aanhangig maken bij de rechter (verzoek/ verweer) escalerend kan werken, omdat het procesrecht hen dwingt tegenover elkaar te staan. Daarom experimenteren twee rechtbanken, Den Bosch en Den Haag, in twee regiolabs, in de periode 2019-2021 met andere manieren waarop ouders de hulp van (het gezag van) de rechter kunnen inschakelen. Het doel is te voorkomen dat ze in het "toernooimodel" terecht komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om één gezamenlijk verzoek waarin is opgenomen waar de ouders het over eens zijn, en waarover niet, en wat zij dus samen aan de rechter willen voorleggen. De rechtbanken zullen in het experiment de samenwerking zoeken met van belang zijnde gemeenten (voor het uniform hulpaanbod) en ketenpartners. Er zal onderzoek naar de effecten van de nieuwe werkwijzen plaatsvinden.
- V. *Evaluatie wijkrechtbank in Eindhoven*. Op 1 april is in de gemeente Eindhoven, in Woensel, een wijkrechtbank (community court) van start gegaan. Bij deze vorm van rechtspraak staat 'de mens achter de rechtszaak' centraal. Het gaat niet alleen om het berechten van strafbare feiten, maar ook om het aanpakken van de achterliggende problematiek, bijvoorbeeld schulden en familierechtelijke problemen. Deze werkwijze, die tot stand is gekomen in nauwe samenwerking tussen de Rechtspraak, de gemeente Eindhoven, het OM en de andere ketenpartners, is geïnspireerd op (de op hoofdlijnen) vergelijkbare werkwijze die in de Verenigde Staten in community courts wordt gehanteerd. Onderzoek naar het functioneren van de wijkrechtbank zal ten eerste gericht zijn op een procesevaluatie om te leren van het opzetten van een dergelijke nieuwe werkwijze: wat werkt wel, wat

werkt niet en waarom? Tevens zullen de effecten van de aanpak worden geïnventariseerd, de effectevaluatie: wat betekent de aanpak voor de betrokken verdachten, zijn of haar omgeving, en de buurt?

1e. Toekomstbestendige rechtspraak

MER heeft als doelstelling de effectiviteit en de relevantie van de rechtspraak te vergroten. Wat vraagt dit van de rechtspraak, nu en in de toekomst? Hoe moet – over vijf of tien jaar – de (toegang tot) de rechtspraak zijn georganiseerd, hoe dienen procedures te worden ingericht, over welke interventiemogelijkheden en welke vaardigheden moet de rechter beschikken? Hoe verhoudt de effectiviteit die de rechtspraak via MER kan bereiken zich tot die van alternatieve vormen van geschilbeslechting, waaronder mediation? Over deze vragen denken verschillende groepen binnen de Rechtspraak na, bijvoorbeeld in het kader van de herziening van de Visie en de Agenda van de rechtspraak. Het is belangrijk deze vraagstukken en de oplossingen die daarvoor worden geformuleerd goed te doordenken en daarbij een veelheid aan perspectieven in beschouwing te nemen. De Raad zal in dit verband een interviewbundel opstellen. Adresseert MER de juiste vraagstukken? Wat betekent het invulling geven aan maatschappelijk effectieve rechtspraak voor de rol van de rechter? Welke meer fundamentele vraagstukken dienen zich daarbij aan? Het gaat daarbij om interviews met onderzoekers, belangrijke ketenpartners en belangrijke klanten van de rechtspraak (repeat players, grote bedrijven). De uitvoering van dit project zal een coproductie betreffen van het bureau van de Raad met een of meerdere onderzoekers.

2. Gevolgen opheffen kantonlocaties

Eén van de aanbevelingen van de evaluatie-commissie Herziening Gerechtelijke Kaart (HGK; commissie-Kummeling) was: 'Verricht diepgaand (kwantitatief en kwalitatief) onderzoek naar signalen over hogere verstekpercentages in gebieden waar kantonlocaties zijn opgeheven.' Kleinschalige WODC-onderzoeken konden een dergelijk effect niet aantonen, maar vonden wel een effect op het beroep op de kantonrechter. In haar reactie op het rapport van de commissie heeft de Raad deze aanbeveling overgenomen, voor zover het nader *kwantitatief* onderzoek betreft. Het onderzoek zal nagaan in hoeverre in arrondissementen waarin kantonlocaties zijn opgeheven het beroep op de kantonrechter en het percentage verstekken zich anders heeft ontwikkeld dan in andere arrondissementen. Dit kleine onderzoek zal intern worden uitgevoerd.

Thema b: deskundige en onafhankelijke rechtspraak

3. Straftoematingsbeslissing: uitruil verschillende type straffen.

Eerder onderzoek laat zien dat de strafrechtelijk gehanteerde omreken sleutels tussen verschillende soorten straffen niet altijd aansluiten bij de maatschappelijke perceptie van de zwaarte van die verschillende soorten straffen. Zo is in de perceptie van de bevolking en van daders de vrijheidsstraf relatief zwaarder en de taakstraf en de boete relatief lichter dan volgens de wettelijke omreken sleutels het geval is. De Raad voor de rechtspraak heeft aan de minister van V&J toegezegd verdere aandacht aan de problematiek van omreken sleutels te besteden en te adviseren over eventuele aanpassing van deze omreken sleutels.

Daartoe zal het onderhavige onderzoek, dat zal plaatsvinden in nauw overleg met het LOVS, input leveren. Vragen die in het onderzoek aan de orde zullen komen: welke omreken sleutels gebruiken rechters in welke situatie en hoe zijn deze tot stand gekomen? Welke rol zou de maatschappelijke perceptie van de relatieve zwaarte van straffen in de rechterlijke besluitvorming moeten gaan spelen en in hoeverre is het antwoord afhankelijk van de gehanteerde doelstellingen van straffen?

4. Innovatieve opbouw jurisprudentie-gegevensbestanden

Innovatieve informatietechnieken maken het mogelijk in digitale dossiers beschikbare informatie over kenmerken van zaken die voor de rechterlijke beslissing van belang zijn, geautomatiseerd op te slaan. Een dergelijke gegevensbestand kan 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.

Dit onderzoek behelst een toepassing van de nieuwe technieken om een dergelijk gegevensbestand te ontwikkelen op een terrein waar de digitale verwerking van zaken al algemeen is, zoals bij asiel- en bewaringszaken of bij het grootste deel van misdrijfzaken (GPS). 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.

Bij toepassing op misdrijfzaken kan dit project een bijdrage leveren aan de toezegging van de Raad de mogelijkheden te onderzoeken om te komen tot een nieuwe landelijke databank voor de straftoemeting.

5. De Rechtspraak en de kwaliteit van informatie over het rechtspreken

Er is in Nederland inmiddels een aantal bedrijven dat zich toelegt op het verschaffen van informatie over de rechtspraak, met het oogmerk het rechtzoekenden mogelijk te maken hun juridische positie in te schatten en de uitkomst van een rechterlijke procedure te voorspellen. Zo is het mogelijk een overzicht te krijgen van een aantal kenmerken van (beschikbare) gegevens over zaken/uitspraken (zoals type zaak, procedure, verdeling proceskosten, veroordeling eiser/gedaagde) per individuele rechter, in vergelijking met de uitkomsten voor alle rechters. Een overzicht en inzicht in de kwaliteit van de op deze manier over de rechtspraak geleverde informatie ontbreekt.

Met het, als gevolg van data-innovatie, toenemen van publiekelijk beschikbare gegevens over de rechtspraak zullen ook meer bedrijven activiteiten op dit gebied gaan verrichten. Algemeener zal daarbij in de toekomst bij uitbreiding van activiteiten op dit gebied de vraag rijzen in welke mate de betrokken bedrijven dat transparant en juist doen. In de nabije toekomst zal zich daarom de vraag aandienen of de rechtspraak als 'hoeder van de rechtsstaat' daarbij een rol als 'kwaliteitsbewaker' op zich dient te nemen.

Ter voorbereiding van de gedachtenvorming daarover is inzicht in de nu op dit gebied werkzame bedrijven en instanties en de kwaliteit van de door hen geleverde informatie over de rechtspraak zinvol. Dit kleine onderzoek is bedoeld om dat inzicht te geven.

6. Kwaliteit internationaal vergelijkende indicatoren

Diverse internationale instellingen publiceren landen vergelijkende indicatoren over de rechtspraak, met name over aspecten van onafhankelijkheid, kwaliteit en de doorlooptijd van zaken. Dit gebeurt in het kader van de Rule of Law index in het World Justice Project (WJP), 'doing business' van de Wereldbank, het World Economic Forum, de Eurobarometer van de EU, CEPEJ en het Justice Scoreboard (Raad van Europa). De Rechtspraak verwijst soms ook naar deze kengetallen. Kritiek op de methodische onderbouwing van de gegevens in het WJP is aanleiding om de indicatoren

op dit gebied en de methodische onderbouwing daarvan, in een klein intern uit te voeren onderzoek, nader tegen het licht te houden.

7. De onafhankelijkheid van de rechter en achtergronden daarvan in internationaal perspectief

De ENCJ heeft informatie vergaard over institutionele regelingen die raken aan de rechterlijke onafhankelijkheid in de aangesloten landen. Daarnaast heeft de ENCJ enquêtes gehouden 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 zijn gepubliceerd in ENCJ-rapporten. De gegevens uit deze enquête zullen intern in een klein onderzoek buiten ENCJ-kader 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 het 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.

Thema c: economische betekenis en financiële aspecten van rechtspraak

8. Kwaliteit van en tijd voor handelszaken

De professionele standaarden worden geleidelijk aan op de werkvloer bij de Rechtspraak ingevoerd, ook op het gebied van handelszaken in eerste aanleg. De vraag rijst daarbij wat de benodigde inzet van middelen is om bij de behandeling van rechtszaken aan de professionele standaarden te kunnen voldoen. Het hier voorgestelde onderzoek, dat voortvloeit uit een verzoek van de Coördinatiegroep Werklastmeting handelszaken, is bedoeld om deze vraag te beantwoorden. Dit onderzoek is nog in discussie en vindt alleen plaats als de in de professionele standaarden geformuleerde normen voldoende concreet zijn of kunnen worden gemaakt.

Meer inzicht in de voor de behandeling van diverse typen zaken benodigde tijd van rechters en juridische ondersteuning kan ook bijdragen aan een discussie over de financiering. Beter inzicht in de noodzakelijke inzet van middelen voor specifieke typen zaken kan ook behulpzaam zijn bij de evaluatie van sommige MER-experimenten (zie onder 1), voor een vergelijking van de benodigde middelen bij nieuwe versus bestaande behandelwijzen van zaken.

9. Economische effecten van rechtspraak

We werken samen met de Universiteit Utrecht om meer te weten te komen over de economische effecten van rechtspraak. Daarbij gaat de aandacht naar de wisselwerking tussen economische ontwikkelingen en het procederen van partijen. Het project betreft zowel onderzoek naar bedrijven en hun procedures bij de rechter (w.o. faillissementen) als natuurlijke personen, met name bij insolventiezaken. Daarbij zal onderzocht worden welk type bedrijven en personen, onder welke omstandigheden, met de rechter in aanraking komen en hoe de wisselwerking is tussen economische of inkomensontwikkeling van bedrijven/personen en rechterlijke beslissingen.

Het in het kader van het onderzoeksprogramma van de Rechtspraak te financieren deel van een promotie-onderzoek zal betrekking hebben op het gedrag van bedrijven in zaken met financieel belang boven 25.000 euro. Het aantal van deze zaken dat voor de rechter komt, is sterk gedaald. De vraag is welke rol maatschappelijke ontwikkelingen en de juridische infrastructuur daarin hebben gespeeld.

Het onderwerp van dit onderzoek is een modelmatige en zoveel mogelijk empirisch in te vullen benadering van de individuele afweging die bedrijven maken om voor

genoemde zaken al dan niet naar de rechter te gaan, de rol die de juridische infrastructuur daarbij speelt en de gevolgen voor de maatschappelijke (economische) baten en kosten van de juridische infrastructuur op dit gebied. De modellen en concepten die eerder in publicaties in opdracht van de Raad of door medewerkers van de Raad op dit gebied zijn ontwikkeld, kunnen hierbij als basis voor de gedachtenvorming dienen.

10. Financieel belang van bestuurszaken

In 2016 verscheen als Research Memorandum: Financieel belang van rechtszaken, een onderzoek uitgevoerd door economisch onderzoeksbureau ECORYS. Het onderzoek beoogde een schatting te geven van de met civiele en bestuursrechtelijke zaken gemoeide financiële belangen. Een dergelijke schatting kan bijdragen aan inzicht in het financieel-economische belang van de rechtspraak. Schatting bleek via de gehanteerde methode (integrale gegevens uit procesbestanden en dossieronderzoek bij rechtbanken) bij civiele zaken goed mogelijk. Bij bestuurszaken bleek dit echter veel minder het geval te zijn. Zo ontbraken bij de gehanteerde methode grote zaken op het gebied van ruimtelijke ordening. Dit is de reden om een vervolgonderzoek te starten, waarbij via andere methoden het financieel belang van bestuurszaken nader worden geschat.

11. Maatschappelijke ontwikkelingen en het beroep op de rechter: prognose-modellen

In het kader van het Besluit Financiering Rechtspraak werkt het Bureau van de Raad met het WODC samen aan de prognose-modellen van de instroom van zaken. Jaarlijks vindt een actualisering van deze modellen plaats en worden daarmee prognoses van de instroom van zaken opgesteld. Het ministerie van Justitie en Veiligheid, meer specifieke DFEZ/J&V, heeft voorgesteld de prognose-methode die voor de Rechtspraak-begroting worden gebruikt, door een externe instantie, in samenwerking met de opstellers van het model (WODC en de Rvdr) opnieuw tegen het licht te houden. De exacte vorm en wijze van uitvoering van dit onderzoek en daarmee de inzet vanuit de Rechtspraak moet nog worden gezien. Omdat Onderzoek in ieder geval hierbij zal worden betrokken, voeren we dit project wel op de OOK-Agenda op.

12. Individuele en maatschappelijke kosten en baten van de gang naar de rechter

In 2014 verscheen het Research Memorandum In de schaduw van de rechter. Het in dit rapport ontwikkelde simulatiemodel beschrijft een keten: van het aangaan van maatschappelijke transacties, het daarbij ontstaan van conflicten en de daaruit eventueel resulterende gang naar de rechter. Dit model is met beschikbare gegevens gevuld en vervolgens als simulatiemodel gebruikt, d.w.z. doorgerekend onder verschillende veronderstellingen, bijvoorbeeld over de hoogte van griffierecht-tarieven. Uitkomsten van simulaties met het model gaven o.a. aan dat de sterke stijging van griffierechten tussen 2010 en 2012 een belangrijke rol heeft gespeeld bij de daling van het aantal handelszaken bij de rechter. Dit resultaat werd later via econometrische analyses bevestigd (zie het Research Memorandum Evaluatie Wgbz).

Eind 2018 verscheen het door het Rotterdam Institute for Law and economics in opdracht van de Raad geschreven rapport: 'Estimating the costs and benefits of the Judiciary: a theoretical approach'. Dit rapport geeft een aantal theoretische en conceptuele handvatten om de baten van rechtspraak te definiëren. Vervolg-onderzoek 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. Ook het onder 8 genoemde promotie-onderzoek kan aan de ontwikkeling van het model een bijdrage leveren.

13. Toename overwerk, maar meer personeel per zaak

Volgens de tijdschrijfonderzoeken neemt de mate van overwerk onder rechters en juridische ondersteuning nog toe. In lijn hiermee zijn de in de afgelopen jaren nog toegenomen signalen dat overbelasting bij de Rechtspraak optreedt. Daarnaast zien we echter ook een sterke stijging van de inzet van personeel per (gewogen) zaak, namelijk met 17% tussen 2012 en 2017. Er zijn in dit opzicht duidelijke verschillen tussen rechtsgebieden: naarmate het aantal zaken sterker afneemt, is sprake van een sterkere toename van de kostprijs per zaak. De door BCG gemeten toename van zaakszwaarte lijkt maar een klein deel van de verklaring te bieden. Bij bestuurszaken in eerste aanleg en belastingzaken in hoger beroep is sprake van een gestage daling

Thema c: economische betekenis en financiële aspecten van rechtspraak

van kostprijzen. Hoe zijn de verschillende ontwikkelingen met elkaar te rijmen en welke lessen zijn daaruit te trekken?

In eerste instantie zal binnen het Bureau van de Raad in een kortlopend onderzoek een notitie worden opgesteld, waarin naast genoemde ontwikkelingen ook de totale invloed van de zaakswaarte-ontwikkeling (al dan niet gefinancierd) volgens de BCG-metingen wordt betrokken. Tevens zal gekeken worden naar de ontwikkelingen per individueel gerecht.

Vervolgens zal, in overleg met de gerechten, worden bekeken welke vragen de notitie oproept en in hoeverre deze via onderzoek naar achterliggende processen bij een aantal gerechten te beantwoorden zijn.

Algemeen (niet thema-gebonden)

14. Statistische informatie-voorziening

Statistische informatie-voorziening over de Rechtspraak en de omgeving van de Rechtspraak (zoals de strafrechtsketen), kan van groot belang zijn, zowel voor de interne bedrijfsvoering als voor onderzoek en goede beleidsvoorbereiding.

Er zijn twee nieuwe gegevens-platforms in ontwikkeling, op gebied van de strafrechtsketen en van civiel- en bestuursrecht. Tevens is een samenwerkingsverband binnen de strafrechtsketen in ontwikkeling (Data Alliantie Strafrechtsketen) om integrale geaggregeerde ontsluiting van gegevens – op termijn – te realiseren en analyses ‘door de keten heen’ mogelijk te maken.

In het kader van het OOK-programma is een beperkte bijdrage aan deze initiatieven voorzien. Vanuit de visie dat de informatie-voorziening via genoemde platforms kan worden geleverd, zullen we onze medewerking aan publicaties als ‘Criminaliteit en rechtshandhaving’ en ‘Geschilbeslechting civiel en bestuur’, in overleg met het WODC, beëindigen.