



# Effectiviteit van rechterlijke vonnissen

Een literatuuronderzoek naar de effectiviteit  
van rechterlijke vonnissen in het strafrecht,  
civielrecht en bestuursrecht.

dr. Jos Hoevenaars

# Colofon

## Opdrachtgever

Raad voor de rechtspraak

Postbus 90613

2509 LP Den Haag

## De leescommissie van dit literatuuronderzoek bestond uit:

Mr. dr. Rens Koenraad      Universitair docent, Tilburg University

Prof. mr. Elbert de Jong      Hoogleraar privaatrecht, Utrecht University

Mr. dr. Anna Pivaty      Universitair docent, Radboud University Nijmegen

## Uitgever

Xerox | OSAGE, Utrecht

## Vormgeving

Corps, Den Haag

## Opmaak binnenwerk

Xerox | OSAGE, Utrecht

# Effectiviteit van rechterlijke vonnissen

Een literatuuronderzoek naar de effectiviteit  
van rechterlijke vonnissen in het strafrecht,  
civielrecht en bestuursrecht.

dr. Jos Hoevenaars

# Managementsamenvatting

Dit Research Memorandum betreft een literatuuronderzoek dat strekte tot het verkrijgen van inzicht in de bestaande wetenschappelijke kennis rondom de effectiviteit van rechterlijke vonnissen. In dit onderzoek is gekeken naar Nederlands en internationaal empirisch onderzoek over de effectiviteit van rechterlijke vonnissen. Op basis van onderstaande onderzoeksvragen is bestaande literatuur bestudeerd om te komen tot een aantal aanbevelingen met betrekking tot toekomstige onderzoeklijnen.

## **1. Op welke wijze wordt effectiviteit van rechterlijke uitspraken in de (inter) nationale literatuur geconceptualiseerd?**

Er is geen sprake van een alomvattend effectiviteitsbegrip dat in onderzoek naar rechterlijke vonnissen leidend is. De definitie van effectiviteit blijkt afhankelijk van de doelstellingen die aan de rechtspraak worden toegeschreven. Deze verschillen per rechtsterrein en zijn bovendien door de tijd heen continu aan discussie en verandering onderhevig.

Binnen het strafrechtelijk domein worden doorgaans de strafdoelen als uitgangspunt genomen voor de invulling van het effectiviteitsconcept en wordt over het algemeen gekozen voor recidive als operationalisering van het strafdoel speciale preventie. In dat opzicht zijn rechterlijke vonnissen effectiever wanneer zij herhalingscriminaliteit weten te voorkomen.

Voor onderzoek binnen het civielrechtelijke domein wordt hoofdzakelijk gekozen voor operationalisering aan de hand van de naleving van uitkomsten (vonnissen dan wel schikkingsovereenkomsten) van civiele procedures en de normalisering van relaties tussen partijen. Vonnissen zijn in die zin effectief wanneer hetgeen in een vonnis of schikking is vastgelegd ook daadwerkelijk wordt nageleefd en de relatie tussen partijen wordt hersteld.

Binnen de bestuursrechtelijke literatuur wordt effectiviteit doorgaans uitgedrukt in termen van rechtsbescherming, controle op de overheid en doorwerking van vonnissen. Hierbij ligt de nadruk doorgaans echter op de efficiëntie van interne processen en is er relatief weinig empirisch onderzoek te vinden naar de effecten of uitkomsten van bestuursrechtelijke procedures.

## **2. Welke inzichten bestaan binnen de (inter)nationale literatuur over de effectiviteit van rechterlijke uitspraken binnen respectievelijk het straf-, civiel- en bestuursrecht?**

Bij onderzoek naar de effectiviteit van vonnissen binnen het strafrechtelijk domein ligt de aandacht vooral op het meten van recidive. Hierbij bieden met name de meta-analyses naar speciale preventie een aantal relatief bestendige inzichten. Zo worden betere resultaten geboekt bij rechterlijke interventies die gericht zijn op resocialisatie door behandeling en/of begeleiding dan bij sancties met repressie of vergelding als uitgangspunt en leiden korte gevangenisstraffen niet tot minder recidive dan niet-vrijheidsbenemende straffen op zowel de korte als op de lange termijn. In het jeugdstrafrecht zijn er indicaties dat vrijheidsstraffen bij minderjarigen eerder schadelijk dan nuttig kunnen zijn en blijken recidivecijfers significant lager te zijn bij taakstraffen dan bij vrijheidsstraffen. Daarnaast is duidelijk uit met name internationale literatuur dat de context waarin straffen worden opgelegd een bepalende invloed kan hebben op de uitwerking ervan.

De belangrijkste inzichten binnen het civielrechtelijk domein volgen uit een pilot-onderzoek van Roland Eshuis naar naleving van civiele vonnissen en schikkingen. Zijn onderzoek biedt op dit vlak belangrijke inzichten, maar een tegelijkertijd genuanceerd beeld waarbij het niveau van analyse en de diepte van dataverzameling in belangrijke mate de uitkomsten lijken te beïnvloeden. In algemene zin blijkt er sprake te zijn van een grote verscheidenheid in uitkomsten. Verder onderzoek richt zich op de ervaren procedurele rechtvaardigheid en op de schikkingspraktijk. Hieruit blijkt dat, hoewel veelvuldig onderzoek lijkt te bevestigen dat een rechtvaardiger procedure een belangrijke impact heeft op het rechtvaardigheidsoordeel van procespartijen, het algemene beeld niet eenduidig is. Met betrekking tot schikkingen is nog niet vastgesteld dat, in ieder geval voor wat betreft naleving, deze uitkomst van een procedure effectiever is dan een vonnis.

Voor het bestuursrechtelijke domein bestaat er relatief veel literatuur over (de verbetering van) interne processen en uitvoering, doorgaans gericht op verbeterde efficiëntie, maar slechts weinig empirisch onderzoek naar de effecten of uitkomsten van bestuursrechtelijke procedures. De genoemde overheidscontrole- en rechtsbeschermingsperspectieven hebben niet tot veel empirisch onderzoek geleid. Uit het doorwerkingsperspectief op effectiviteit blijkt dat de doorwerking van bestuursrechtelijke uitspraken in de uitvoering van beleid allerm minst vanzelfsprekend is. In de verschillende fasen van het doorwerkingsproces bestaan barrières (interpretatieproblemen uitspraak, spanning tussen uitspraak en beleid, defensieve reacties) die effectieve doorwerking in de weg staan. De effectiviteit

van bestuursrechtelijke uitspraken op het vlak van doorwerking lijkt dan ook af te hangen van de mate waarin het optreden van de rechter leidt tot (het wegwerken van) een of meer van deze barrières.

### **3. Op welke gebieden bestaan kennislacunes over de effectiviteit van rechterlijke uitspraken en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan over nader onderzoek naar de effectiviteit van rechterlijke uitspraken?**

Voor het strafrechtelijke domein zien we ten eerste maar weinig verklarend onderzoek. Zo is er onderzoek nodig op basis waarvan meer inzicht wordt verkregen over de werkzame mechanismen die de succesvolle interventies onderscheiden van de minder succesvolle. Ten tweede is er een gebrek aan RCT-onderzoek, terwijl juist dit kan leiden tot beter inzicht in welke interventies in welke context daadwerkelijk het gewenste speciaal preventieve effect hebben. Ten derde is meer onderzoek nodig naar de context waarin straffen worden opgelegd. Aandacht voor de invloed van persoonskenmerken en de impact van verschillende straffen op de levensloop van de veroordeelde kan tot meer kennis leiden over welke impact straffen zelf hebben op de verdere levensloop van veroordeelden.

Voor het civielrechtelijke domein blijkt dat de pilot van Eshuis nauwelijks navolging heeft gekregen. Zodoende blijven veel (vervolg)vragen met betrekking tot de naleving van civiele vonnissen voornamelijk onbeantwoord. Waarover nog kennis ontbreekt is met name de relatieve effectiviteit van verschillende uitkomsten van civiele procedures. Zo bestaan er nog altijd veel aannames over het nut van schikkingen in het duurzaam oplossen van geschillen, die niet altijd door onderzoek kunnen worden onderbouwd. Ook gezien de veronderstelde samenhang tussen naleving en vertrouwen is het van belang beter inzicht te verkrijgen in verklaringen voor wel of niet-naleving in civiele geschillen, waarbij ook de vraag in het oog moet worden gehouden in welke gevallen het niet naleven daadwerkelijk een probleem vormt.

Binnen het bestuursrecht bestaat een gebrek aan empirisch onderzoek dat veel van de vooronderstellingen over de praktijk staft. Er bestaat relatief veel literatuur over (de verbetering van) interne processen en uitvoering, maar weinig empirisch onderzoek naar de effecten of uitkomsten van bestuursrechtelijke procedures. Met name beter begrip over de werking van de schaduw van het bestuursrecht, de mate waarin de in het vonnis van de bestuursrechter vervatte norm door bestuursorganen wordt overgenomen in zijn uitvoeringsbeleid of praktijk van regeltoepassing, is van groot belang. Zo is er weinig bekend over in hoeverre nieuwe besluiten na vernietiging in overeenstemming zijn met uitspraken van de bestuursrechter, welke factoren bepalend zijn

voor het al dan niet volgen van nieuwe beroepsprocedures en in hoeverre de inhoud van de oorspronkelijke uitspraak bepalend is voor het verloop, de uitkomst en het vervolg van de nieuwe besluitvormingsprocedure.

### *Aanbevelingen*

Op basis van de antwoorden op de onderzoeksvragen zijn een aantal onderzoeksrichtingen geformuleerd. Enkele voorbeelden hiervan zijn de volgende:

Binnen het strafrecht kan worden ingezet op meer kwalitatieve benaderingen van recidive-onderzoek die bezien in hoeverre strafrechtelijke interventies criminele carrières positief kunnen beïnvloeden. Idealiter zou dit onderzoek kunnen worden gekoppeld aan specifieke interventies waar binnen de rechtspraak mee geëxperimenteerd wordt. Een voorbeeld hiervan is het lopende experiment Snelle Toekomstgerichte Meervoudige Kamerzitting (STMK) bij de rechtbank Rotterdam.

In het civielrecht zou, zoals hierboven al beschreven, onderzoek dat doorgaat op de door Eshuis ingeslagen weg een zinnige bijdrage leveren aan het vergroten van de kennis over de effecten van uitkomsten van civiele procedures en de aspecten die naleving van hetgeen in vonnissen en schikkingsovereenkomsten is vastgelegd bevorderen. Hierbij geeft de pilot van Eshuis aanknopingspunten voor onderwerpen die verder in onderzoek zouden kunnen worden uitgediept. Zo geeft het gebrek aan inzicht in de samenhang tussen het rechtvaardigheidsoordeel van justitiabelen en de mate van naleving van vonnissen en schikkingsovereenkomsten aanleiding tot nader onderzoek.

In het bestuursrecht is een algemene behoefte aan meer empirisch inzicht in de praktijk van de beroepsprocedure. Een aantal mogelijke onderzoeksrichtingen ligt hierbij voor de hand. Meer kennis over de doorwerking van bestuursrechtelijke uitspraken in de besluitenpraktijk kan van grote toegevoegde waarde zijn. Ook onderzoek naar aspecten van bestuursrechtelijke uitspraken die bijdragen aan een betere en snellere implementatie in de praktijk is van groot belang.

### *Dankwoord*

Ik wil graag de leden van de leescommissie bedanken voor hun waardevolle bijdragen aan dit onderzoek. Ook wil ik mijn collega Bart Diephuis bedanken voor het kritisch meelesen tijdens de totstandkoming van dit rapport. Ik dank mijn collega's van het Cluster Onderzoek en de rest van de Afdeling Strategie voor de prettige tijd bij de Raad voor de rechtspraak.

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b>	4
<b>1 Inleiding</b>	10
1.1 Inleiding	10
1.2 Achtergrond	11
1.3 Onderzoeksvragen	12
1.4 Aanpak	14
1.5 Opzet en leeswijzer	15
<b>2 Strafrecht</b>	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Strafrechtstheorieën en strafdoelen	17
2.3 Effectiviteitsbegrip in het strafrecht	19
2.4 Belangrijkste inzichten recidive-onderzoek	22
2.5 Preventie in bredere zin	27
2.6 Onderzoek naar vergelding	31
2.7 Conclusies	33
<b>3 Civiel recht</b>	36
3.1 Inleiding	36
3.2 Effectiviteitsbegrippen binnen de civiele rechtspraak	37
3.3 Naleving als effectiviteit	40
3.4 Effectiviteit van civiele vonnissen	46
3.5 Verklaringen en methodologische kanttekeningen	48
3.6 Effectiviteit van schikkingen	50
3.7 Procedurele rechtvaardigheid	53
3.8 Systeemeffectiviteit en Efficiëntie	57
3.9 Civielrecht internationaal vergeleken	60
3.10 Conclusies	62
<b>4 Bestuursrecht</b>	64
4.1 Inleiding	64
4.2 Effectiviteitsbegrip in de bestuursrechtspraak	65
4.3 Knelpunten bestuursrechtspraak	68
4.3 Innovaties in de bestuursrechtspraak	71
4.4 Empirisch onderzoek naar de beroepsprocedure	75
4.5 Rule of Law perspectief	81
4.6 Rechtsbeschermingsperspectief	82
4.7 Naleving, doorwerking en de schaduw van het recht	84
4.8 Conclusies	88



<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	91
5.1	Inleiding	91
5.2	Inzichten en lacunes	92
5.3	Aanbevelingen	99
5.4	Beperkingen	104
	<b>Literatuurlijst</b>	106

# Inleiding

## 1.1 Inleiding

In de uitgave 'Rechtspraak die ertoe doet' van september 2016 werd aan de hand van 11 signaleringen verslag gedaan van de veranderende rol van de rechter en daarmee de veranderende, al dan niet concreet geformuleerde, doelstellingen van de rechtspraak:

"[D]e rechter transformeert langzaam maar zeker van knopendoorhakker in een juridische strijd in een beslechter van conflicten tussen mensen. De rechter is daarbij vaak regisseur. Samen met de betrokken partijen en belanghebbenden zoekt de rechter naar een duurzame oplossing – de oplossing waar betrokkenen en maatschappij het meest aan hebben."<sup>1</sup>

In de hedendaagse, snel ontwikkelende maatschappij zien we trends waarbij het vertrouwen in instituties minder vanzelfsprekend is. Tegelijkertijd wordt een steeds 'indringender, ingewikkelder en groter' beroep op de rechtspraak gedaan.<sup>2</sup> Een juridische juiste beslissing blijkt hierbij vaak niet meer voldoende. Als de rechter zich hiertoe wel beperkt, stapelen de procedures zich soms op. Op basis van deze constatering en de overtuiging dat maatschappelijke effectiviteit een bestaansvoorwaarde is voor rechtspraak, en dat goed functionerende rechtspraak essentieel is voor de instandhouding van de Nederlandse rechtsstaat, is er een groeiende aandacht voor wat inmiddels 'maatschappelijke effectieve rechtspraak' is gaan heten.<sup>3</sup>

Tegelijkertijd zien we dat niet altijd even helder is welke effecten beleidsveranderingen beogen te bewerkstelligen en op welke wijze de effectiviteit van de rechtspraak of veranderingen daarin wordt gemeten. De veranderende rol van de rechter en aandacht voor nieuwe vormen van geschilbeslechting, alsook de daarmee samenhangende beleidsveranderingen, vraagt om een goede onderbouwing van de keuzes die gemaakt worden, zo mogelijk op basis van wetenschappelijke inzichten.

- 1 De Rechtspraak (2016) 'Rechtspraak die ertoe doet, Rechter over rechtspraak anno 2016', p. 70. <https://www.rechtspraak.nl/sitecollectiondocuments/rechtspraak-die-ertoe-doet.pdf> (geraadpleegd 9 november 2023).
- 2 Bakker, F. (2016) 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak', NJB-blog, zie: <https://www.njb.nl/blogs/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak> (geraadpleegd 9 november 2023).
- 3 Zie brief van Minister Dekker 'Naar een maatschappelijk effectievere rechtspraak', van 20 april 2018. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29279-425.html> (geraadpleegd 9 november 2023).

Binnen deze context is het van belang kritisch te kijken naar de mate waarin rechterlijke vonnissen in de wetenschappelijke literatuur als effectief worden beschouwd en welke factoren hierbij als bevorderend dan wel complicerend worden geïdentificeerd.

Effectiviteit van rechtspraak in brede zin, en van rechterlijke uitspraken in het bijzonder, is een belangwekkend thema dat desondanks, in vergelijking met onderwerpen als toegang tot de rechter, procedurele rechtvaardigheid en institutioneel vertrouwen, relatief gezien weinig aandacht krijgt. De vraag naar effectiviteit van rechtspraak hangt bovendien samen met een veelvoud aan aanpalende concepten, zoals efficiëntie, legitimiteit van en vertrouwen in de rechtspraak en de Nederlandse rechtsstaat. Zodoende is de vraag naar effectiviteit van de rechtspraak niet alleen van praktisch maar ook van maatschappelijk belang.

In het binnen- en buitenland is wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de effectiviteit van rechterlijke uitspraken. Dit onderzoek is naar verwachting slechts in beperkte mate bekend binnen de Rechtspraak. Dit is voor de Raad voor de rechtspraak mede aanleiding geweest om de (inter)nationale literatuur over de effectiviteit van rechterlijke uitspraken te inventariseren, en te onderzoeken of er kennislacunes bestaan.

## 1.2 Achtergrond

Deze literatuurverkenning is gestart als onderdeel van het programma 'Effectieve rechtsbescherming: de wisselwerking tussen maatschappij en rechtspraak' rechtsbescherming' van de Raad voor de rechtspraak (Agenda voor Onderzoek en Kennisdeling 2021-2022) en is voortgezet en afgerond onder Thema 2, van het Onderzoek en Kennis Programma 2023-2028, 'De derde staatsmacht in onzekere tijden'.

Dit programma stelt de relatie tussen maatschappij en rechtspraak, zowel 'aan de voorkant' als 'aan de achterkant', aan de orde. 'Aan de voorkant' hebben maatschappelijke ontwikkelingen invloed op vragen die op de rechtspraak afkomen en de vorm waarin dat gebeurt. 'Aan de achterkant' hebben de uitspraken van de rechter effect op de maatschappij. Direct, in de mate waarin vonnissen worden uitgevoerd, en indirect, via de effecten op het gedrag van maatschappelijke actoren, in de 'schaduw van het recht'.

Aan de hand van een tweetal literatuurstudies wil de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) een overzicht van onderzoek dat inzicht kan geven in de oorzaken van veranderingen in de instroom van zaken, enerzijds, en een inventarisatie van Nederlandse en internationale literatuur met betrekking tot de effectiviteit van rechtspraak en rechterlijke uitspraken, anderzijds. De uitkomsten van de literatuurstudie naar de eerste vraag, werden in 2022 gepubliceerd in het Research Memorandum 'Beroep op de Rechter' van Ter Voert et al.<sup>4</sup> Onderhavige literatuurstudie vormt het tweede completerende thema en richt zich op de genoemde 'achterkant' van de rechtspraak. Het doel van dit onderzoek is om de bestaande kennis van de effectiviteit van de Nederlandse rechtspraak in beeld te brengen, lacunes te identificeren en aanbevelingen te doen met betrekking tot onderzoek hierover dat door de Raad zou kunnen worden opgepakt.

### 1.3 Onderzoeksvragen

Bij het beoordelen van het functioneren van de rechtspraak in brede zin en de mate waarin de uitkomsten van gerechtelijke procedures de beoogde doelen bereiken, is het van belang kennis te vergaren met betrekking tot de effectiviteit van rechterlijke uitspraken. Hierbij is allereerst duidelijkheid nodig over welke kennis beschikbaar is. Op basis van deze inzichten kan worden bepaald welke lacunes hierbij kunnen worden geïdentificeerd en of verder onderzoek nodig is.

Effectiviteit in algemene zin betreft de relatering van doelen en middelen. Wanneer wordt bekeken in hoeverre een ingezet middel effectief is, wordt uitgegaan van het beoogde doel. Met betrekking tot de effectiviteit van rechterlijke vonnissen valt allereerst een algemeen onderscheid te maken tussen directe effectiviteit, in hoeverre de rechtspraak de gestelde doelstellingen in individuele zaken bereikt,<sup>5</sup> en indirecte effectiviteit, in hoeverre de rechtspraak effectief is in het bereiken van een breder maatschappelijk effect.

4 Ter Voert, Pivaty & de Groot-van Leeuwen (2022).

5 Ter Voert et al. identificeren, in de context van vragen over instroom van zaken, met name op dit punt een gebrek aan kennis. 'Om de ontwikkelingen [in instroom van zaken bij de rechter] te kunnen duiden is er meer inzicht nodig in de toegankelijkheid en effectiviteit van het rechtsbestel per specifiek rechtsgebied.' Ter Voert et al. (2022), p. 73.

Beide vormen hebben hun eigen conceptualisering en kunnen bovendien sterk verschillen per rechtsgebied. Daarnaast bestaan ook voor de rechtspraak interne effectiviteitsdoelstellingen. Deze zien doorgaans op efficiënte doorvoer van zaken en tijdigheid, de duidelijkheid van uitspraken en verwachtingsmanagement bij justitiabelen. Het effectiviteitsbegrip laat zich dus niet eenvoudig definiëren, en de literatuur laat een grote verscheidenheid zien van mogelijke manieren om het effectiviteitsbegrip te conceptualiseren en te onderzoeken. Gezien deze veelheid aan definities van effectiviteit is het allereerst van belang een inventarisatie te maken van de verschillende wijzen waarop het effectiviteitsbegrip in de literatuur wordt ingevuld. Zodoende luidt de eerste onderzoeksvraag:

**1. Op welke wijze wordt effectiviteit van rechterlijke uitspraken in de (inter) nationale literatuur geconceptualiseerd?**

Daarnaast kan geconcludeerd worden dat er per rechtsterrein (en zelfs daarbinnen) verschillend naar effectiviteit wordt gekeken en onderzoek zich op voor rechtsgebieden specifieke thema's richt. Onderzoek naar de effectiviteit van rechterlijke uitspraken is dan ook mede afhankelijk van de functies en doelstellingen die aan procedures op verschillende rechtsterreinen worden toegeschreven. Binnen dit onderzoek zal onderscheid worden gemaakt tussen de drie belangrijkste rechtsgebieden (strafrecht, civielrecht en bestuursrecht). Daarom luidt de tweede onderzoeksvraag:

**2. Welke inzichten bestaan binnen de (inter)nationale literatuur over de effectiviteit van rechterlijke uitspraken binnen respectievelijk het straf-, civiel- en bestuursrecht?**

Op basis van de inzichten die uit deze literatuurstudie naar voren komen kan vervolgens worden bezien op welke terreinen kennislacunes bestaan met betrekking tot de effectiviteit van rechterlijke uitspraken, op basis waarvan onderzoek in de toekomst kan worden toegespitst. Hiertoe luidt de derde onderzoeksvraag:

**3. Op welke gebieden bestaan kennislacunes over de effectiviteit van rechterlijke uitspraken en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan over nader onderzoek naar de effectiviteit van rechterlijke uitspraken?**

## 1.4 Aanpak

De onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van uitgebreid literatuuronderzoek. De rapportage is hierbij afhankelijk van de mate van beschikbaarheid van literatuur en sluit aan bij het niveau van analyse van de gevonden onderzoeken. Bij de verzameling van relevante literatuur is gebruikgemaakt van verschillende bronnen. Vanwege de directe aansluiting op de Nederlandse rechtspraak zijn allereerst de in het WODC-*repository* opgenomen publicaties doorgelopen en naar relevantie geselecteerd. Hierbij inbegrepen zijn relevante monitoren van specifieke terreinen (o.a. Recidivemonitor, Rechtspleging Civiel en Bestuur, en Criminaliteit en Rechtshandhaving). Hiernaast is aan de hand van gerichte zoektermen gezocht in de digitale juridische databases (Kluwer Navigator en voor internationaal HeinOnline) en Nederlandse wetenschappelijke tijdschriften (o.a. Nederlands Juristenblad, Recht der Werkelijkheid en Trema).

Omdat onderzoek naar effectiviteit van rechtspraak en vonnissen niet altijd expliciet onder die noemers wordt gerubriceerd zijn verschillende zoektermen gecombineerd en zijn ook voor specifieke onderwerpen relevante zoektermen toegepast (recidive, executie, handhaving en in het Engels: *compliance*, *enforcement* etc.) Op basis van de hieruit voortvloeiende literatuur kon aan de hand van de literatuurlijsten van gevonden publicaties de literatuurselectie verder worden aangevuld.

Deze literatuurstudie richt zich in beginsel op literatuur, en dan met name empirisch onderzoek, over de Nederlandse rechtspraak. Echter, ook in internationaal perspectief is onderzoek gedaan naar effectiviteit van rechtspraak en zijn inzichten te verkrijgen die voor de Nederlandse praktijk van belang kunnen zijn. Waar relevant zijn inzichten over de Nederlandse praktijk aangevuld met internationaal (al dan niet vergelijkend) onderzoek. Ook specifieke thema's en recente experimenten krijgen specifieke aandacht. Deels zullen bepaalde onderwerpen, zoals de 'nieuwe zaaksbehandeling' in het bestuursrecht, door regelmatige belichting in de literatuur vanzelfsprekend aan de orde komen.

Voor het internationale perspectief is naast internationale *journals* ook gekeken naar vergelijkende indexen en *scoreboards*.<sup>6</sup> Hierin wordt het rechtsbestel van verschillende landen met elkaar vergeleken. Naast concepten als onafhankelijkheid en onpartijdigheid, doorlooptijden en snelheid, en toegang en toegankelijkheid vormt ook effectiviteit

6 Bijvoorbeeld de zogenaamde *Rule of Law Index* van het World Justice Project. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/> (geraadpleegd 25 september 2023).

een van de onderzochte thema's. Deze scoreboards geven zodoende aanknopingspunten om te bezien hoe in internationale context effectiviteit wordt gedefinieerd en onderzocht.

Gelet op relevantie van de in onderzoek verkregen inzichten voor de huidige praktijk is het van belang de onderzochte periode enigszins te beperken. Het literatuuronderzoek richt zich hoofdzakelijk op wetenschappelijke kennis van de laatste twee decennia. Hiermee sluit het grotendeels aan op de periode 2005-2020 die in eerdergenoemd onderzoek van Ter Voert et al. werd gehanteerd. Waar nodig en relevant, bijvoorbeeld wanneer recent onderzoek voortbouwt op ouder onderzoek, of waar ontwikkelingen in onderzoek relevant zijn voor verdere duiding, is verder terug in de geschiedenis gezocht.

## 1.5 Opzet en leeswijzer

Gekozen is om de literatuur te bespreken in drie hoofdstukken aan de hand van de belangrijkste rechtsgebieden. Binnen deze hoofdstukken wordt allereerst de wijze besproken waarop het effectiviteitsbegrip in de literatuur van het betreffende rechts-terrein doorgaans wordt vormgegeven. Aan de hand van de invulling hiervan is vervolgens het hoofdstuk en de bespreking van de beschikbare relevante literatuur ingevuld. Binnen de hoofdstukken wordt in grote lijnen de volgende indeling gehanteerd:

- Inleiding met relevante context rechtsterrein
- In onderzoek gehanteerde conceptualisaties van effectiviteit
- Beschrijving relevante onderzoeken, inzichten en lacunes
- Conclusies en suggesties voor nader onderzoek

Na hoofdstukken 2, 3 en 4 over respectievelijk het strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke domein zal in hoofdstuk 5 worden gereflecteerd op de bevindingen en wordt ingegaan op gevonden lacunes en mogelijke toekomstige onderzoekslijnen.

# Strafrecht

## 2.1 Inleiding

Wanneer wordt gesproken over de effectiviteit van strafrechtspraak kan worden gekeken naar verschillende mogelijke doelstellingen van het strafrechtstelsel, waaronder de instrumentele, intrinsieke en organisatieleer doelstellingen. Onderzoek naar de effectiviteit van rechterlijke vonnissen binnen het strafrecht richt zich veelal op de vraag in hoeverre de instrumentele doelen van het strafrecht worden bereikt. Hierbij staan de strafdoelen veiligheid, vergelding en preventie centraal en wordt bekeken in hoeverre de door de rechter opgelegde straffen in staat zijn deze doelen te realiseren.

De straffoemeting is dat deel van het strafprocesrecht waarbij de rechter, nadat de tenlastelegging bewezen is geacht, afweegt en bepaalt wat de straf is. Waar de inhoudelijke behandeling van strafrechtzaken zich overwegend buiten het beeld van het bredere publiek afspeelt, is de straffoemeting het onderdeel van het strafproces dat waarschijnlijk het meest zichtbaar is en het meeste 'leeft' in de maatschappij. Zeker waar het spraakmakende strafzaken betreft, waarover in de media wordt bericht, zorgt de samenhang tussen de strafmaat en rechtvaardigheidsgevoel voor emotionele lading. Zodoende heeft de strafbepaling en de tenuitvoerlegging van de straf een belangrijke uitstraling naar de samenleving. Het is een politiek en maatschappelijk gevoelig onderwerp, zoals regelmatig blijkt uit bijvoorbeeld de roep om zwaardere straffen/vergeldingsdrang,<sup>7</sup> de trend naar meer aandacht voor het slachtoffer, of controverse rondom voorwaardelijke invrijheidsstelling en het proefverlof van veroordeelden met TBS.

Strafbepaling is een zeer belangrijk, en bovendien maatschappelijk zichtbaar en soms controversieel,<sup>8</sup> onderdeel van het strafproces. In de straffoemeting moeten rechters een balans zien te vinden tussen de verschillende doelstellingen, terwijl zij ook moeten zorgdragen van een adequate bescherming van de belangen en (grond)rechten van de veroordeelde. De straffoemeting is dus in de praktijk een zoektocht naar een evenwicht tussen rechtszekerheid (dus het vermijden van mogelijke willekeur) aan de ene kant en individualisering en maatwerk (straffen met aandacht voor de persoon van de verdachte en de kenmerken van een zaak) aan de andere kant.

7 Hoewel in de praktijk een algemeen gedeelde opinie over strafzwaarte ontbreekt en de roep om zwaardere straffen in de media mogelijk te breed wordt uitgemeten. Zie Ruiter, Tolsma, de Hoon, Elffers, & van der Laan (2011).

8 Zie Wermink, De Keijser & Schuyt (2012).



Bij deze afweging speelt ook de vraag 'wat werkt?', of met andere woorden: welke strafsoorten effectief zijn, een belangrijke rol. De vraag naar 'wat werkt', en dus wat aan wetenschappelijke kennis voorhanden is over de effectiviteit van strafrechtelijke uitspraken, is dus zeer relevant.

In dit hoofdstuk bespreek ik het onderzoek dat op het terrein van de effectiviteit van strafrechtelijke vonnissen is gedaan in binnen- en buitenland. In paragraaf 2 worden de strafrechttheorieën en strafdoelen die ten grondslag liggen aan het effectiviteitsbegrip binnen het strafrecht kort uiteengezet. Paragraaf 3 geeft een korte weergave van het effectiviteitsbegrip zoals dat in empirisch onderzoek veelal wordt geformuleerd. In paragraaf 4 worden de belangrijkste inzichten uit recidive-onderzoek weergegeven en wordt gereflecteerd op de methodologische kanttekeningen die hierbij kunnen worden geplaatst. Paragraaf 5 gaat in op bredere opvattingen van preventie en effectiviteit van straffen. Paragraaf 6 gaat in op onderzoek naar het strafdoel vergelding. Tot slot worden in paragraaf 7 de inzichten uit dit hoofdstuk samengevat en worden een aantal lacunes geïdentificeerd.

## 2.2 Strafrechtstheorieën en strafdoelen

Voor een goed begrip van bestaande wetenschappelijke kennis over de effectiviteit van straffen en het strafrechtssysteem is het nuttig om kort in te gaan op achterliggende strafrechtstheorieën uit de penologie.<sup>9</sup> Drie te onderscheiden hoofdgroepen van strafrechtstheorieën zijn de absolute, de relatieve en de verenigingstheorieën.<sup>10</sup> Deze theorieën vormen het uitgangspunt voor de vraag naar de zin van het straffen en de doelen die ermee kunnen worden bereikt. Binnen de penologie vormen zij de basis voor hypothesen over effecten van straffen die aan empirisch onderzoek kunnen worden onderworpen.

Allereerst zijn er de zogenaamde absolute theorieën, ook wel de vergeldings- of gerechtigheidstheorie. Volgens deze theorieën ligt de zin van de straf uitsluitend in de vergelding, waarbij straffen een doel op zich is. Door middel van straf wordt de deuk in de rechtsorde hersteld. Vergelding dient daarbij tegelijkertijd ook als genoegdoening voor slachtoffer of slachtoffers van het strafbare feit.

9 Penologie is de sociaalwetenschappelijke bestudering van de oplegging en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties. In Nederland wordt penologie doorgaans beschouwd als een deelwetenschap van de criminologie.

10 Zie voor een overzicht: Banks, C. (2004).

Waar absolute theorieën uitgaan van het bestraffen van in het verleden begane fouten, beogen de relatieve theorieën van generale en speciale preventie herhaling in de toekomst te voorkomen. Niet de schuld van de dader staat hierbij centraal maar de preventie van toekomstige strafbare feiten door zowel de veroordeelde dader als andere potentiële daders. De aandacht gaat hierbij dus niet alleen uit naar het bestraffen van de overtreding en het vergelden van het leed dat slachtoffers is aangedaan maar ook naar het bredere maatschappelijke belang van veiligheid.

Tot slot zijn er de verenigingstheorieën, die in zekere zin de absolute en relatieve theorieën trachten te combineren. Een opgelegde straf moet hierbij proportioneel zijn aan de daad en de schuld (vergelding) en tevens de andere beoogde doelen op een evenwichtige wijze dienen. De ernst van de daad en de mate van schuld van de dader bepalen de boven- en benedengrens van de straf waarbij overwegingen van speciale en generale preventie van invloed zijn op de soort, de maat en de modaliteit van de straf.

Op basis van deze theorieën kunnen verschillende algemene doelstellingen van het strafrecht worden onderscheiden, waarbij doorgaans veiligheid, vergelding, en preventie als belangrijkste worden genoemd. De onderlinge samenhang van deze doelstellingen verschilt van auteur tot auteur.<sup>11</sup> Ik volsta hier met het kort benoemen van de meest gehanteerde doelstellingen.

### *Veiligheid*

Het strafrechtelijk systeem heeft als een van de doelstellingen het bevorderen van de maatschappelijke veiligheid en de bescherming van de bevolking tegen strafbare handelingen van daders. Het opsporen, veroordelen en straffen van daders kan zodoende dienen tot het beschermen van slachtoffers en de samenleving als geheel, doorgaans door middel van opsluiting en/of toezicht.<sup>12</sup>

### *Vergelding*

Een dader die een strafbaar feit pleegt brengt vrijwel altijd leed toe aan anderen. Allereerst doet een strafbaar feit afbreuk aan de maatschappelijke rechtsorde. Daarnaast is er het leed dat een dader een eventueel slachtoffer aandoet. Het corrigeren van deze schade gebeurt grofweg op twee manieren. Door middel van zogenaamde leedtoevoeging – de dader moet letterlijk boeten voor wat hij gedaan heeft – en/of door reparatie van het leed dat slachtoffers is aangedaan.

11 Voor een overzicht van deze doelstellingen in hun onderlinge samenhang, zie bijvoorbeeld Wartna (2009).

12 De Keijser (2000).

Het eerste is wat traditioneel wordt gezien als een vorm van vergelding. Het tweede valt meer samen met wat onder de noemer *restorative justice* valt, een benadering van het recht waarin herstel van de feitelijke relaties tussen betrokkenen – dader, slachtoffer en de gemeenschap – centraal staat.<sup>13</sup>

## Preventie

De preventiegedachte is in beginsel gestoeld op een eenvoudig en concreet principe: effectieve straffen hebben als resultaat dat mensen deze straffen willen vermijden, en dus zullen ze het gedrag dat tot straf leidt willen vermijden. Hierbij worden twee soorten preventie onderscheiden: generale en speciale preventie.

Van generale preventie wordt gesproken wanneer door middel van strafopgeleging wordt beoogd het gedrag van de gehele bevolking (of bepaalde risicogroepen) te beïnvloeden. De gedachte is hierbij dat ook anderen dan de daadwerkelijk gestrafte lering trekken uit het feit dat er voor het plegen van strafbare feiten een straf wordt opgelegd. Het strafrecht is hiermee zowel normstellend als een afschrikmiddel dat potentiële daders moet ontmoedigen strafbare feiten te begaan.<sup>14</sup>

Wanneer preventie gericht is op de individuele dader, spreken we van speciale preventie. Effectieve straffen hebben in deze zin als resultaat dat recidive wordt voorkomen door afschrikking, en mogelijk door resocialisatie, van de gestrafte. Speciale preventie is dus – in tegenstelling tot generale preventie – persoonsgericht en betreft de bijdrage die een straf levert aan het voorkomen van nieuwe overtredingen door veroordeelde daders. Zoals gezegd hebben deze doelstellingen in de strafrechtelijke praktijk een zekere onderlinge samenhang. Zo kan vergelding worden gezien als onderdeel van het herstellen van de rechtsorde, kan de afschrikkende werking van straffen bijdragen aan het verhogen van veiligheid, en draagt resocialisatie bij aan speciale preventie.

## 2.3 Effectiviteitsbegrip in het strafrecht

In de praktijk blijkt het overgrote deel van empirisch onderzoek naar de effectiviteit van strafrechtelijke vonnissen uit te gaan van de genoemde relatieve theorieën van generale en speciale preventie, waarbij deze laatste doorgaans de belangrijkste aandacht krijgt. Bij het onderzoeken van effectiviteit van het strafrecht wordt veel vergelijkend onderzoek gedaan naar de mate van effectiviteit van verschillende

13 Banks (2004), p.142.

14 Boschman, Verweij & Weijters (2023).

strafmaten (boete, taakstraf, gevangenisstraf) in relatie tot speciale preventie. Met andere woorden, effectiviteit van strafrechtelijke vonnissen wordt afgemeten aan in hoeverre een opgelegde straf bijdraagt aan het voorkomen dat een veroordeelde dader opnieuw in de fout gaat. De speciaal-preventieve werking van verschillende straffen wordt in het algemeen afgemeten aan de officieel geregistreerde recidive van ex-gedetineerden. Recidive wordt zodanig als directe indicatie opgevat van de effectiviteit van een rechterlijke beslissing in een strafprocedure. Binnen de criminologie is de registratie van recidive een beproefde methode om het preventieve effect van strafrechtelijke interventies te meten.<sup>15</sup>

Net als op veel andere terreinen heeft historisch gezien het meeste recidive-onderzoek plaatsgevonden in *common law* landen, met name de Verenigde Staten. Veel van de huidige wetenschappelijke kennis over de effectiviteit van sancties in het strafrecht is het resultaat van de 'what works'-beweging die aan het einde van de 20<sup>e</sup> eeuw opkwam. Wanneer we kijken naar Nederlands onderzoek met betrekking tot de effectiviteit van strafrechtelijk interventies zien we een relatief grote hoeveelheid onderzoek naar recidive.<sup>16</sup> Ook hierbij is veelvuldig gebruikgemaakt van deze wijze van effectiviteitsbeoordeling, waarbij de eerste onderzoeken plaatsvonden in het begin van de jaren '70 van de 20<sup>e</sup> eeuw. Vergelijkbaar met internationaal onderzoek zien we ook in Nederland, na een periode van weinig nieuw onderzoek, rond de eeuwwisseling hernieuwde aandacht voor meetbare effectiviteit van sancties. Wartna verklaart deze hervonden belangstelling voor recidivecijfers aan de hand van veranderingen in het systeem van financiering van overheidsdiensten.<sup>17</sup> Er ontstond een behoefte aan heldere indicatoren om het succes van geïmplementeerde beleidsmaatregelen te meten. In het (beleids)onderzoek naar het strafrecht wordt recidive, of beter gezegd de afwezigheid daarvan, veelal omarmd als valide en efficiënte uitkomstindicator. Toch bestond in Nederland lange tijd geen expliciete traditie van recidiveonderzoek. De gebruikte methoden in eerdere (evaluatie) onderzoeken liepen sterk uiteen, de metingen waren overwegend kleinschalig en gericht op zeer specifieke beleidsinterventies, en de meeste onderzoeken zijn uitgevoerd in een tijd (de jaren '70 en '80) waarin de onderzochte interventies nog in de ontwikkelingsfase waren.

15 Deze manier van meten gaat zelfs terug tot het begin van de 19e eeuw. Wartna (2009), p. 31.

16 Het WODC-archief geeft 285 zoekresultaten op het trefwoord 'recidive'.

17 Hij verwijst hierbij naar het traject 'van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording' van het Ministerie van Financiën. Wartna (2009), p. 64.

Het recidiveonderzoek in Nederland miste dan ook lange tijd een gedegen methodologische onderbouwing en daarmee ook geen alomvattend zicht op de uitkomst van strafrechtelijke interventies.

De door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) ontwikkelde 'Recidivemonitor' was hierop een reactie in een poging meer routinematig recidivecijfers te berekenen van vrijwel alle daders die met justitie in aanraking zijn gekomen. De metingen die in het kader van de Recidivemonitor worden verricht, verlopen steeds via dezelfde onderzoeksmethode. Dat zorgt ervoor dat de uitkomsten van het onderzoek onderling vergelijkbaar zijn. De Recidivemonitor geeft een beeld van criminele carrières, zowel van jongeren als van volwassenen. Ten behoeve van de gegevensverzameling werd een speciale database ontwikkeld, de zogenaamde Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). Deze database is een versleutelde, geanonimiseerde kopie van het officiële justitiële documentatiesysteem dat wordt beheerd door de Justitiële Informatiedienst. Omdat deze database alleen de criminaliteit in kaart brengt die onder aandacht komt van het Openbaar Ministerie (OM) wordt ook gesproken van het meten van de 'strafrechtelijke' recidive.<sup>18</sup>

Samenvattend laat het Nederlands (recidive-)onderzoek van de afgelopen decennia zich globaal in vier categorieën indelen: Recidive als onderdeel van een daderprofiel, waarbij recidivegegevens deel uitmaken van een beschrijving die van een bepaalde dadergroep wordt opgesteld; onderzoek naar criminele carrières, waarbij recidivegegevens worden gebruikt om de ontwikkeling en het verloop van delinquent gedrag in kaart te brengen; etiologisch onderzoek, waarin wordt gezocht naar de oorzaken van (herhaald) crimineel gedrag; en effectstudies waarbij aan de hand van recidivecijfers het (relatieve) succes van een strafrechtelijke interventie wordt onderzocht.<sup>19</sup>

18 Eerdere en lopende onderzoeken zijn te vinden op de pagina's over de Recidivemonitor op de website van het WODC. <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/statistiek-en-monitoring/recidivemonitor>.

19 Onder de laatste categorie vallen ook onderzoeken die de effectiviteit van bepaalde strafinterventies onderzoeken (bureau Halt, resocialisatie-trajecten, alternatieve (taak)straffen) en onderzoek dat zich richt op de risico-inschattingen die gemaakt worden t.b.v. de eventuele verlenging van tbs-maatregelen. Deze studies richten zich op beslissingen in de strafrechtketen die (grotendeels) buiten de invloedssfeer van de rechter vallen, en zijn als zodanig dan ook geen onderdeel van deze literatuurstudie.

## 2.4 Belangrijkste inzichten recidive-onderzoek

De relatief grote hoeveelheid onderzoek die in nationale en internationale context is en wordt gedaan aan de hand van recidivecijfers laat zich niet makkelijk in een overzicht samenvatten. Het strafrecht is het rechtsterrein dat, zeker in vergelijking met andere terreinen, veelvuldig onderwerp is van onderzoek. De enorme hoeveelheid aan criminologisch onderzoek laat zien dat recidivecijfers op zich, en met name in hun relatie tot strafrechtelijke interventies, te weinig verklarende waarde hebben en dat er een veelheid aan 'omgevingsfactoren' zijn die van invloed zijn op de uitkomst van iemands recidive-risico. De simpele vraag naar de effectiviteit van verschillende door een rechter opgelegde straffen blijkt dan ook zeer lastig te beantwoorden.

Een overzicht van uitkomsten uit recidive-onderzoek is dus moeilijk te geven, ook door het gebrek aan methodologische uniformiteit en uiteenlopende focus van onderzoeken. Meta-analyses, waarbij bestaand onderzoek op een bepaald terrein in onderlinge samenhang systematisch in kaart wordt gebracht is het beste 'wapen' om overzicht te creëren. Hieronder geef ik een overzicht van een aantal algemene inzichten op basis van (recente) meta-analyses.

### *Internationaal vergeleken*

Een recente meta-analyse door Petrich et al. van criminologisch onderzoek naar de effecten van gevangenisstraffen analyseerde 116 studies uit zestien verschillende landen, waaronder ook studies uit Nederland.<sup>20</sup> Van dit totaal was slechts in vijf van deze studies sprake van gerandomiseerde experimenten, waarvan drie onderzoeken zich beperken tot het effect van gevangenisstraffen tot een maximum van veertien dagen. 31 studies hanteerden een complexe vorm van matching. De conclusie die uit deze en andere reviews kan worden getrokken, is dat gevangenisstraffen in het beste geval geen betere resultaten leveren dan andere straffen en in het slechtste geval leiden tot meer recidive dan niet-vrijheidsbenemende straffen. (o.a. Villettaz e.a., 2006; 2015; Loeffler & Nagin, 2022). Internationaal vergelijkend onderzoek naar de zwaarte en duur van opgelegde sancties en effectiviteit van de verschillende straffen blijkt echter buitengewoon ingewikkeld, onder meer door de verschillen in de systematiek en diverse mogelijke inrichtingen van de sanctiestelsels.<sup>21</sup>

20 Petrich, Pratt, Jonson, & Cullen (2021).

21 Vaak gaan internationale vergelijkingen niet specifiek in op de effectiviteitsvraag, en beperken zij zich grotendeels tot het vergelijken van bijvoorbeeld de zwaarte van opgelegde straffen in verschillende jurisdicties. Zie bijvoorbeeld Van Koppen, Wijkman & de Wilde (2021).

### *Effectiviteit verschillende strafsoorten*

In Nederland blijkt betrekkelijk weinig bekend over de werking van strafrechtelijke interventies. Wartna et al. voerden een meta-analyse uit van een totaal van 141 empirische recidive-onderzoeken uit Nederland over een periode van 4 decennia (begin jaren '70 tot medio 2011), variërend van experimentele behandelprogramma's tot uitstroomresultaten van verschillende strafmaten.<sup>22</sup> De meta-analyse leverde twee belangrijke uitkomsten op. Allereerst bleken interventies bij volwassenen over het algemeen effectiever dan die bij andere leeftijdsgroepen. En ten tweede worden betere resultaten geboekt bij projecten die gericht zijn op resocialisatie dan bij straffen gericht op afschrikking. Sancties die vergelding of repressie als uitgangspunt hebben laten een minder positief effect zien dan interventies gericht op behandeling en/of begeleiding. Deze meta-analyse levert echter alleen inzichten in vergelijkende zin en bevat dus geen verklaring voor het relatieve succes van resocialisatieprojecten. Belangrijke conclusies van deze analyse richten zich ook vooral op het gebrek aan kwaliteit in het tot dan toe in Nederland uitgevoerde recidive-onderzoek. Zo voldoen niet alle onderzoeken aan de methodologische eisen, zijn de onderzoeks aantallen doorgaans klein en ontbreekt het veelal aan een controlegroep.

### *Korte detenties<sup>23</sup>*

Als een Nederlandse rechter een gevangenisstraf oplegt, gaat het in de meeste gevallen om een korte gevangenisstraf. Zo duurt driekwart van de gevangenisstraffen maximaal zes maanden en tweederde duurt zelfs niet langer dan drie maanden. Wermink et al. voerden een meta-analyse uit van bestaand onderzoek rondom korte detenties. Het doel van dit onderzoek was om vast te stellen wat het effect is van korte gevangenisstraffen op recidive. Hierbij is gebruikgemaakt van gegevens van een longitudinale studie om effecten van specifiek korte gevangenisstraffen op recidive te vergelijken met de effecten van niet-vrijheidsbenemende straffen over een maximumperiode van vijf jaar. Om de effecten vast te stellen werden de gegevens van ruim veertigduizend volwassenen geanalyseerd. Binnen het onderzoek is een econometrische methode – de zogenaamde 'instrumentele variabele-methode' – toegepast om zo goed mogelijk te controleren voor verschillen tussen de personen die werden veroordeeld tot een korte gevangenisstraf en de personen met een niet-vrijheidsbenemende straf. Het gevonden effect wordt zodoende alleen door de opgelegde straf veroorzaakt en niet door andere kenmerken. De bevindingen in dit onderzoek leiden tot de conclusie dat korte gevangenisstraffen resulteren in meer recidive dan niet-vrijheidsbenemende straffen, op zowel de korte als op de lange

22 Wartna, Alberda & Verweij (2013).

23 Wermink, Blokland, Tollenaar, Schuyt, & Apel (2022).

termijn. Dit effect werd gevonden bij jongeren, jongvolwassenen en volwassenen, alsook bij verdachten die voor de eerste keer worden gestraft en bij personen die al eerder met justitie in aanraking kwamen. Er werd geen enkele groep gevonden voor wie een korte gevangenisstraf leidt tot minder herhalingscriminaliteit. Uit de door Wermink et al. besproken literatuur blijkt dat de preventieve effecten van gevangenisstraffen beperkt zijn. Dat geldt zeker voor (extreem) korte gevangenisstraffen. De auteurs zoeken de verklaringen hiervoor met name in de negatieve impact die deze straffen hebben op het sociale steunnetwerk, woning en inkomen van een veroordeelde. Uitgaande van preventie als een van de kerntaken van het justitiële beleid, en de gevonden beperkte effectiviteit van gevangenisstraffen, concluderen de auteurs dan ook dat bredere inzet op niet-vrijheidsbenemende straffen gelegitimeerd is. Alternatieve straffen zouden beter in staat zijn het beoogde doel van preventie te bereiken. Waar naast preventie ook vergelding van het aan de slachtoffers aangedane leed als doelstelling wordt meegenomen zouden gevangenisstraffen dan ook alleen de voorkeur verdienen voor zover zij beter voorzien in die behoefte dan niet-vrijheidsbenemende straffen.

### *Recidive jeugdstrafrecht*

Wat sanctioneren betreft, onderscheidt het jeugdstrafrecht zich in zekere mate van het volwassenenstrafrecht. Op basis van artikel 40(1) van het VN Verdrag inzake de Rechten van het Kind, moeten lidstaten personen onder de 18 jaar die in aanraking komen met het strafrechtelijk systeem namelijk behandelen op een manier die rekening houdt met hun leeftijd, re-integratie en toekomstige deelname aan de samenleving. Jeugdstrafrechtzaken hebben zodoende andere straf- en sanctiedoelen dan in het volwassenenrecht gangbaar is. Dit geldt in het bijzonder voor vrijheidsbenemende straffen (zoals gevangenisstraffen en andere opsluitingsmaatregelen), omdat een aanzienlijke hoeveelheid onderzoek suggereert dat vrijheidsstraffen bij minderjarigen eerder schadelijk dan nuttig kunnen zijn.<sup>24</sup> Zodoende wordt veel gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot het opleggen van alternatieven voor vrijheidsbenemende straffen. Koops-Geuze, Wermink en Weerman constateerden een gebrek aan meta-analyses en daarmee onvolledig bewijs voor de effectiviteit van deze alternatieve sancties.<sup>25</sup> Zij vergeleken hiertoe de effectiviteit van verschillende strafmaten binnen het jeugdstrafrecht en toetsten de hypothese dat recidive significant lager zou zijn bij delinquente jongeren die een taakstraf krijgen opgelegd dan in het geval van een vrijheidsstraf. De eindresultaten bevestigden de hypothese en

24 Zie bijvoorbeeld Fagan & Kupchik (2011).

25 Koops-Geuze, Wermink & Weerman (2023).



lieten significant lagere recidivecijfers zien voor taakstraffen in vergelijking met vrijheidsstraffen.

### *Methodologische beperkingen*

Al het onderzoek bij elkaar genomen, zoals gemeten en geanalyseerd aan de hand van recidivecijfers, geeft geen eenduidig beeld over de effectiviteit van verschillende straffen. Dit kan voor een deel worden verklaard door het gebrek aan methodologische uniformiteit en uiteenlopende focus van onderzoeken. Studies die zich richten op specifiekere groepen en straffen, zoals onderzoeken naar korte straffen of bepaalde leeftijdscategorieën, hebben duidelijkere uitkomsten dan breder opgezette studies. Historisch gezien kenmerkt veel recidive-onderzoek zich door methodologische moeilijkheden. Zo kent het huidige recidive-onderzoek enkele algemene beperkingen. Ten eerste wordt doorgaans alleen criminaliteit die onder de aandacht komt van het OM en leidt tot een afdoening in een strafzaak in recidivecijfers meegenomen. Delicten die niet ter kennis komen van de politie, ofwel niet leiden tot een strafzaak dan wel tot een veroordeling door de rechter of afdoening van het OM, komen niet in deze cijfers voor. Daadwerkelijke recidive zal in realiteit daardoor altijd hoger liggen dan in onderzoek gerapporteerd. Ten tweede is de kwaliteit van registratiedata cruciaal en niet altijd gewaarborgd. Zo komt het voor dat bepaalde sanctieonderdelen ontbreken, waarmee het gecreëerde overzicht onvolledig is en goede vergelijkingen niet mogelijk.<sup>26</sup> Ten derde is, in het verlengde hiervan, de analyse afhankelijk van de hoeveelheid data die wordt verzameld en in hoeverre gecorrigeerd kan worden macro-effecten uit bijvoorbeeld veranderingen in opsporings- en vervolgingsbeleid van politie en OM.

Voor onderzoek in Nederland geldt dat er met name beperkingen zijn door (te) kleine steekproef bij specifieke experimentele interventies. Daarnaast is doorgaans geen goede vergelijking van verschillende onderzoeksgroepen mogelijk door het ontbreken van een gelijksoortige controlegroep. Vaak is sprake van selectie-effecten in de verdeling van populatie met en zonder specifieke maatregel, en is dus geen sprake van een aselechte verdeling. Hoewel in Nederland relatief veel monitoring en trendmatig onderzoek plaatsvindt met betrekking tot recidivecijfers, ontbreekt het aan onderzoek waarin duiding, vergelijking en verklaringen centraal staan. Op basis van huidig onderzoek is het dan ook lastig om gevonden recidivetrends te duiden.

<sup>26</sup> Verweij, Tollenaar, Teerlink & Weijters (2021), p. 90. In deze rapportage werd de recidive van uitstroomcohorten 2008 tot en met 2017 onder volwassen daders, jeugdige daders, ex-gedetineerden, ex-JJI-pupillen, ex-werkgestraften en ex-ondertoezichtgestelden in kaart gebracht.

In de laatste recidivetrendmeting wordt dan ook geconcludeerd dat aan de trendmatige onderzoeken niet kan worden ontleed waarom de recidivetrends van de diverse onderzoeksgroepen de afgelopen jaren overwegend stabiel zijn gebleven.<sup>27</sup> Aanbevolen wordt daarom ook om, naast periodieke monitoring van de mate waarin diverse onderzoeksgroepen recidiveren, in toekomstig onderzoek de effectiviteit van straffen, maatregelen en justitiële interventies (meer) centraal te stellen.

Zo concluderen ook Creemers en Asscher dat, met het oog op het streven van de overheid om effectief te sanctioneren en de vraag in hoeverre opgelegde sancties daadwerkelijk effectief zijn in het voorkomen van recidive bij jeugdigen veroordeeld voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, er op basis van literatuuronderzoek en empirisch onderzoek in Nederland geen bewijs kan worden geleverd voor effectiviteit.<sup>28</sup> De 'gouden standaard' bij onderzoek, een gerandomiseerd (dubbelblind) gecontroleerd experiment, waarbij kan worden gecontroleerd voor selectie-effecten door deelnemers aselect te verdelen over een interventiegroep en een controlegroep, is in het geval van recidive-onderzoek ethisch ingewikkeld.<sup>29</sup> Dit zou in de praktijk namelijk betekenen dat vergelijkbare daders voor vergelijkbare vergrijpen verschillende straffen wordt opgelegd, aan de hand waarvan vervolgens de uitwerking van deze interventies onderling kan worden vergeleken. Een toedeling van straffen ten behoeve van onderzoek staat haaks op het idee van een eerlijk proces.

De uitvoering van een gerandomiseerd experiment vergt bovendien veel tijd en arbeid en vereist de medewerking van verschillende actoren in de strafrechtspleging. Die medewerking kan worden bemoeilijkt doordat het willekeurig toewijzen aan sancties doorgaans wordt gezien als een schending van de principes van gelijkheid, proportionaliteit en individuele bestraffing in strafoplegging. Dit type onderzoek is dan ook zeldzaam. Toch is voor echte kennis over de effectiviteit van sancties deze gouden standaard van onderzoek onmisbaar.

27 Verweij, Tollenaar, Teerlink & Weijters (2021), p. 92.

28 Creemers & Asscher (2023).

29 De Roos (2007).

Sinds de komst van een meer uniforme benadering en de Recidivemonitor rond de eeuwwisseling wordt in Nederland significant meer recidive-onderzoek verricht, maar van een significante toename in gecontroleerd effectonderzoek is vooralsnog geen sprake.

## 2.5 Preventie in bredere zin

Naast onderzoek naar directe relaties tussen straffen en recidivecijfers, is er ook aandacht voor andere factoren die bijdragen aan het voorkomen van (herhalings) criminaliteit. Hierbij wordt onder andere gekeken naar het effect van strafrechtelijke uitkomsten op generale preventie maar ook naar contextuele factoren die mogelijk van invloed zijn op de uitwerking van verschillende strafmaten.

### *Generale Preventie*

Met name binnen rechtseconomische benaderingen uit de Verenigde Staten zijn er studies verricht naar de ontwikkeling van de criminaliteit en de mogelijke afschrikwerkende werking van vrijheidsbenemende straffen. Een meta-analyse van Pratt en Cullen van de kwantitatieve criminologische literatuur wat betreft macroverklaringen van criminaliteit (in totaal 214 studies), lijkt in de richting te wijzen van steun voor de zogenaamde afschrikkingstheorie, waarbij zwaardere straffen een effectieve uitwerking hebben op het voorkomen van toekomstige criminaliteit. Deze wijze van het vaststellen van een causale relatie tussen straffen en generale preventie wordt echter bekritiseerd. Tonry stelt zelfs dat deze vorm van onderzoek, het op macroniveau modelleren van de afschrikkingseffecten van veranderingen in sanctiebeleid, op een 'dood spoor' is gekomen, de resultaten onvermijdelijk fragiel zijn en bovendien uiterst gevoelig voor kleine veranderingen in de specificaties.<sup>30</sup> Voor zover deze onderzoeken een relatie tussen strafzwaarte en generale preventie vaststellen zijn de verschillen bescheiden. In vergelijking blijken pakkans en de kans om veroordeeld te worden, een groter effect te hebben op het criminaliteitsniveau.<sup>31</sup>

Onderzoek naar generale preventie en de zogenaamde instrumentele benadering van de bevordering van het naleven van regels (het opsporen en sanctioneren van overtredingen met afschrikking van potentiële overtreders als doel) blijkt methodologisch zeer ingewikkeld.<sup>32</sup> Hierbij gaat het allereerst om de kwaliteit van de data die van

30 Tonry (2008), p. 112.

31 Nagin (2013).

32 Zie bijvoorbeeld Justitiële Verkenningen 2008, aflevering 2.  
<https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/justitieleverkenningen/2008/02>  
 (geraadpleegd 19 september 2023)

invloed is op de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de resultaten. Daarnaast is van belang welke variabelen worden opgenomen in het model (waarbij de beschikbaarheid van data opnieuw een rol speelt) en op welke wijze de variabelen worden meegenomen en geschat (per hoofd of per delict, in niveaus of in verschillen etc.). Op basis van deze data kan namelijk geen rekening worden gehouden met onder andere de veranderlijke toepassing van het strafrecht en situationele invloeden die het gedrag van daders beïnvloeden. De veelheid aan factoren die mogelijk van invloed zijn blijken moeilijk van elkaar te scheiden, en daarmee is het lastig om te bepalen in hoeverre gerechtelijke interventies invloed hebben op uitkomsten in termen van generale preventie. Ook geeft dit type onderzoek geen inzicht in de bepalende factoren in het gedrag van daders, zoals dat wel blijkt uit onderzoek dat rekening houdt met daderkenmerken, met de interacties tussen dader en zijn omgeving en met informele sociale controle in verschillende contexten. Bovendien speelt specifiek voor onderzoek naar de relatie tussen gevangenisstraffen en criminaliteit in algemene zin het probleem van simultaneïteit, een gevangenisstraf is bij metingen van de variabele criminaliteit namelijk zowel oorzaak als gevolg. Bovendien bestaat de mogelijkheid dat vrijheidsbenemende straffen de data beïnvloedt en criminaliteit voorkomt doormiddel van de incapacitatie-effecten van opsluiting.<sup>33</sup> Zoals Tonry eerder stelde, "weten we iets meer over de afschrikkingseffecten van strafrechtelijke sancties dan Cesare Beccaria en Jeremy Bentham wisten in de achttiende en negentiende eeuw, maar niet zo heel veel meer."<sup>34</sup> Internationale pogingen om het macro-effect van gevangenisstraffen op criminaliteit in kaart te brengen, leveren zodoende weinig sluitende conclusies. Naar de generaal preventieve werking van (vrijheids)straffen is in Nederland voor zover bekend nauwelijks onderzoek gedaan.

### *Voorbij strafrechtelijke interventies*

Preventie-onderzoek richt zich logischerwijs op meer dan straffen alleen. Zoals hierboven aangestipt, is de strafrechtelijke interventie slechts een van vele factoren die de levensloop van een delinquent kan beïnvloeden. Er is dan ook een grote hoeveelheid onderzoek die zich richt op andere factoren. Voor het doel van dit onderzoek is het belangrijk te benadrukken dat het bij dergelijke onderzoeken gaat om een rehabilitatietheorie die met name gericht is op het verlagen van recidive door middel van rehabilitatie en re-integratietrajecten van veroordeelden. Hierbij gaat het dus vooral om wat werkt in relatie tot de beoordeling en behandeling van delinquenten ná veroordeling en niet zo zeer over de invloed van een door de rechter opgelegde

33 Spelman (2000).

34 Tonry (2008), p. 99.

strafmaat. Toch is dergelijk onderzoek voor deze studie ook relevant, want het gaat om kennis die effectiviteit van vonnissen kan vergroten. De effectiviteit van sancties kan namelijk niet volledig los gezien worden van de context waarin zij worden opgelegd.

Allereerst is er onderzoek binnen de *risks, needs en responsivity* literatuur (RNR). Onderzoek binnen deze traditie heeft onder andere vastgesteld dat de zogenaamde kernprincipes van risico's, behoeften en responsiviteit, belangrijke voorwaarden zijn voor effectieve recidive-aanpak, en daarmee dus succesvolle speciale preventie. Delict-gerelateerde risico's en criminogene behoeften zijn dynamische factoren die onafhankelijk bijdragen aan of ondersteunen bij het plegen van delicten. In verschillende studies is onderzocht welke factoren samenhangen met recidive, of veranderingen in deze factoren leiden tot veranderingen in recidive en of dit ook zo is wanneer rekening wordt gehouden met de verbanden tussen factoren.<sup>35</sup> In de literatuur worden verschillende risico-/behoeftefactoren geïdentificeerd, waaronder iemands criminele geschiedenis, een pro-criminele houding, een pro-criminele sociale omgeving, een antisociaal persoonlijkheidspatroon, middelen misbruik, maar ook bestaande situaties rondom het gezin, school, werk en vrije tijdsbesteding.

Bij toepassing van de zogenaamde RNR-benadering is aandacht voor het in kaart brengen van de individuele risico's op recidive van een persoon om zodoende interventies af te stemmen op de waarschijnlijkheid van recidive. Zo kunnen rehabilitatie-interventies worden toegepast in het geval van een matig en hoog risico, en minimale interventies in het geval van een laag risico op recidive. Door het in kaart brengen van de specifieke behoeften van een persoon kunnen op de persoon afgestemde interventies plaatsvinden. En responsiviteit duidt op de manier waarop rehabilitatie-interventies worden toegepast. Algemene responsiviteit duidt daarbij op het gebruik van cognitieve sociale leermethoden om gedrag te beïnvloeden, en specifieke responsiviteit op interventies die zijn toegesneden op het individu.

Naleving van de kernprincipes van RNR blijkt in verband te staan met vermindering van recidive. Uit onderzoek blijkt dat naleving van deze principes resulteert in een positief verschil in gemiddelde recidive tussen behandelde en niet-behandelde delinquenten wanneer ze worden toegepast in een gevangenisomgeving, en een nog groter verschil wanneer ze worden toegepast in een gemeenschapsomgeving. Daarentegen nam de recidive toe wanneer een van de RNR-principes niet werd

35 Voor een overzicht zie Taxman, Caudy & Pattavina (2013).

nageleefd, d.w.z. als de behandeling was gericht op niet-criminogene behoeften van daders met een laag risico met behulp van niet-cognitieve gedragstechnieken. Op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat interventies effectief zijn wanneer ze zijn afgestemd zijn op het recidiverisico van de delinquenten, gericht zijn op de criminogene factoren die bij de betreffende doelgroep een doorslaggevende rol spelen en rekening houden met de motivatie en het leervermogen van de veroordeelde.

In navolging van dit zogenaamde RNR-model van strafrechtelijke interventies en rehabilitatie- en behandelingsprogramma's gericht op risicopreventie en terugvalpreventie is meer recent het zogenaamde *good lives model* (GLM) ontwikkeld, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar het bevorderen van het welzijn van de delinquent en het centraal stellen van de sterke eigenschappen en kwaliteiten van het individu. De invloed van dit model op recidivecijfers is echter nog niet in eenzelfde mate onderzocht. Ten slotte is er nog de zogenaamde *life after release* literatuur die zich richt op het onderzoeken van *support structures* die zouden bijdragen aan het beperken van herhalingscriminaliteit, nadat iemands straf er op zit.<sup>36</sup>

Al deze onderzoekslijnen geven aanleiding om te kijken naar de herkomst van crimineel gedrag en (beïnvloedbare) factoren, waaronder strafrechtelijke interventies, die hier aan bijdragen dan wel een preventieve uitwerking hebben. Zo zien we recent meer onderzoek naar de levensloop van delinquenten, met name jonge plegers, omdat blijkt dat die daders die beginnen vóór de leeftijd van 12 jaar een verhoogd risico lopen om gedurende hun hele leven aanhoudend crimineel gedrag te ontwikkelen.<sup>37</sup> De toepassing van de zogenaamde *life-course* benadering richt zich op de studie van veranderingen in delinquent en probleemgedrag in de loop van de tijd, waarbij veel aandacht is voor de sociale structuur waarbinnen iemand opgroeit. Deze relatief recente traditie van *life-course* onderzoek binnen de criminologie laat zien hoe crimineel gedrag is ingebed in de gehele ontwikkeling van iemands leven, en zoekt naar causale mechanismen die bepaald crimineel gedrag zouden kunnen verklaren. Op dit moment wordt de identificatie van potentiële chronische delinquenten echter belemmerd door een gebrek aan kennis over verschillende recidivepatronen van jonge delinquenten en factoren die verband houden met verschillende delinquente trajecten.

De hier genoemde onderzoeksrichtingen leveren belangrijke inzichten op over de wijzen waarop strafrechtelijke interventies en hun toepassing beter kunnen worden

36 Zie bijvoorbeeld Verweij, Weijters, Wermink & Blokland (2022).

37 Van Hazebroek, Blokland, Wermink, de Keijser, Popma & Van Domburgh, (2019).

afgestemd op de specifieke behoeften van individuele delinquenten, om zodoende zowel crimineel gedrag in het algemeen en recidive in het bijzonder effectiever terug te dringen. De vraag in hoeverre strafrechtelijke interventies succesvol (kunnen) zijn in het positief het beïnvloeden van criminele loopbanen is hierbij logischerwijs slechts één van de aandachtsterreinen.<sup>38</sup> Ook in Nederland lijken deze zogenaamde levensloop-benaderingen in onderzoek meer voet aan de grond te hebben gekregen.<sup>39</sup> Omdat recidive-onderzoek zoals gezegd de fundamentele vraag naar de potentie van gerechtelijke interventies in het beïnvloeden van (toekomstig) crimineel gedrag slechts beperkt weet te beantwoorden, heeft dit type onderzoek zijn meerwaarde in het kwalitatief uitdiepen van deze vraag.

## 2.6 Onderzoek naar vergelding

Vergelding van het gedane leed wordt gezien als een van de doelen van het strafrecht. Zodoende draagt vergelding en de daarbij horende perceptie van de maatschappij in brede zin en slachtoffers in het bijzonder bij aan vertrouwen van de bevolking in het (straf)rechtssysteem, en kan het worden gezien als een indicator van effectiviteit van strafvonnissen. In die zin wordt de effectiviteit van strafrechtelijke vonnissen gekoppeld aan de publieke wens om vergelding en aannames over het verband tussen strafzwaarte en afschrikking.

Elffers zegt hier bijvoorbeeld over dat *"[w]aar het publiek een onbegrensd vertrouwen heeft in de effectiviteit van straf(dreiging) om misdrijven te voorkomen, vertaalt de wens tot minder criminaliteit zich linea recta in een wens tot sterkere afschrikking door hogere straffen."*<sup>40</sup> Deze roep om zwaarder straffen is echter niet gestoeld op een sterke empirisch waarneembare correlatie tussen de zwaarte van straffen en hun afschrikwekkende werking. Elffers betoogt dat de roep om zwaarder te straffen niet zozeer moet worden gezien als een oordeel over geprefereerde straffen in specifieke zaken, maar als een *"uitdrukking van een algemeen gevoel van onvrede over de omvang van de criminaliteit, en een oordeel over de gebrekkige bestrijding ervan."*<sup>41</sup>

38 Blokland, & Van der Geest (2020).

39 Zie bijvoorbeeld het werk van de Themagroep Sancties van het NSCR.  
<https://nscr.nl/thema/sancties/> (geraadpleegd 19 september 2023).

40 Elffers (2008), p. 82.

41 idem.

Hierbij wordt gesproken van een punitiviteitskloof,<sup>42</sup> het verschil tussen de strafwaarde die rechters opleggen en de strafmaat die burgers gepast vinden.<sup>43</sup> Studies naar de punitiviteitskloof geven geen eenduidige uitkomsten. In een overzichtsstudie verklaren Elffers en De Keijser dit aan de hand van het verschil in methoden van onderzoek.<sup>44</sup> De publieke opinie over straffen blijkt door verschillende factoren te worden beïnvloed, waaronder de media, politiek, achtergrondkennis en de hoeveelheid beschikbare informatie. Een eerste belangrijke verklaring voor de punitiviteitskloof is dat het publiek minder (of gebrekkige) informatie heeft over de zaak en de procedure in verhouding tot oordelende rechters. Door mensen feitelijke en begrijpelijke informatie over de zaak te geven, neemt de algemene acceptatie toe en komen oordelen van leken en rechters dichter bij elkaar te liggen. Hiernaast speelt een rol of een slachtoffer hersteld wordt in de geleden schade. Onderzoek suggereert dat mensen het belangrijker vinden dat het slachtoffer wordt gecompenseerd dan dat de dader wordt bestraft.<sup>45</sup>

Onderzoek van Ruiter et al. laat bovendien zien dat er van een algemeen gedeelde opinie over strafwaarde onder de bevolking geen sprake is en dat de roep om zwaardere straffen in de media mogelijk te breed wordt uitgemeten.<sup>46</sup> Door ruim duizend Nederlanders te vragen aan te geven welke straf, of combinatie van straffen, ze passend achten voor een groot aantal uiteenlopende misdrijven, en hoe zwaar die straffen dan zouden moeten zijn, onderzochten zij hoe het Nederlandse publiek denkt over straffen wanneer zij een daadwerkelijke casus beoordelen. Zij kregen hierbij delicten voorgelegd die in de dagelijkse praktijk veelvuldig door de rechter worden beoordeeld, van winkeldiefstal tot oplichting, van aanranding tot huiselijk geweld, van drugsdelict tot verkeersdelict.

De uitkomsten van dit onderzoek laten zien dat de algemene roep om strengere straffen geen duidelijke weerklank vindt in de straffen die de deelnemers in concrete gevallen zelf opleggen. Ook qua strafsoort lopen de meningen behoorlijk uiteen. Bovendien bleek uit dit onderzoek dat, anders dan nogal eens wordt gedacht, de werkstraf door veel van de deelnemers voor veel soorten misdrijven een geschikte straf wordt gevonden, waaronder zelfs de wat zwaardere delicten.<sup>47</sup>

42 De Keijser & Elffers (2007).

43 De Keijser, van Koppen & Elffers (2006).

44 Elffers & de Keijser (2009).

45 Zie voor een overzicht Van Doorn, Kunst, Brands & de Keijser (2020).

46 Zie Ruiter, Tolsma, de Hoon, Elffers & van der Laan (2011).

47 idem, p. 147.



Argumenten voor inwisselbaarheid van strafmodaliteiten kunnen bovendien worden onderbouwd met onderzoek naar de door delinquenten zelf ervaren strafzwaarte. Zo wordt in het recente WODC-rapport over korte vrijheidsstraffen geconcludeerd dat deze straf door veroordeelde personen als even zwaar wordt ervaren als iets langere niet-vrijheidsbenemende straffen, en zodoende het strafdoel vergelding door middel van verschillende straftypen kan worden bereikt.<sup>48</sup>

Procedurele aspecten en uitkomsten van de strafzaak zijn beide van belang voor de tevredenheid en rechtvaardigheidsgevoelens van slachtoffers. Zodoende is ook onderzoek verricht naar de relatie tussen slachtoffergerichte interventies en de mate van tevredenheid onder slachtoffers over strafrechtelijke procedures.<sup>49</sup> Deze onderzoeken geven indicaties in de richting van samenhang tussen de tevredenheid van slachtoffers met zowel procedurele rechtvaardigheid als distributieve rechtvaardigheid. Met name het recht en de mogelijkheid voor slachtoffers om zich – mondeling dan wel schriftelijk – uit te spreken, en gevoelens over het misdrijf waar zij slachtoffer van zijn te uiten kan positief bijdragen aan tevredenheid over het strafproces en een groter gevoel van rechtvaardigheid.<sup>50</sup> Al met al blijken slachtoffers niet meer of minder wraakzuchtig zijn dan de rest van de bevolking, maar worden slachtoffers, net als de algehele bevolking, in hun rechtvaardigheidsoordeel sterker beïnvloed door procesmatige aspecten dan door de daadwerkelijke uitkomst van de procedure.

## 2.7 Conclusies

Het strafrecht kent verschillende instrumentele doelstellingen. In onderzoek naar de effectiviteit van strafrechtelijke vonnissen blijkt de nadruk grotendeels te liggen op het strafdoel speciale preventie, doorgaans geoperationaliseerd aan de hand van recidivecijfers. De ruime hoeveelheid van dit type onderzoek is (in ieder geval gedeeltelijk) verklaarbaar vanuit operationalisering, praktische meetbaarheid, en de politieke vraag om 'succesindicatoren' van het strafrechtssysteem. Bovendien maakt het cijfermatige karakter van de data econometrische analyse mogelijk en is recidive-onderzoek dus een terrein waar (vanuit verschillende disciplines) kwantitatief onderzoek en statistische analyse kan worden verricht.

Gezien de omvang van de totale verzameling onderzoek en de veelheid aan specifieke onderzoeksterreinen en -focus is het lastig gebleken een volledig overzicht te creëren.

48 Boschman, Verweij & Weijters (2023).

49 Bijv. Laxminarayan, Pemberton, & Lens (2015).

50 Lens, Pemberton & Groenhuijsen (2010).

Er zijn echter wel een aantal relatief bestendige bevindingen geconstateerd, waaronder het vastgestelde gebrek aan meerwaarde van (met name korte) vrijheidsbenemende straffen in het voorkomen van herhalingscriminaliteit. Ook blijkt het idee dat van zwaardere straffen een afschrikwekkende werking uitgaat, en dit mensen ervan weerhoudt om opnieuw de fout in te gaan, niet uit onderzoek. Meta-analyses, zoals die van Wartna et al., laten zien dat interventies die zijn gestoeld op het principe van resocialisatie door behandeling en/of begeleiding betere resultaten geven dan sancties met repressie of vergelding als uitgangspunt. De resultaten uit de geanalyseerde Nederlandse studies komen overeen met de uitkomsten van buitenlands onderzoek en ondersteunen het idee van resocialisatie als effectiever middel om het strafdoel preventie te bereiken. Op basis van de gevonden meta-analyses is ook een aantal lacunes te identificeren.

#### *Behoeft e aan methodologisch gegrond en gecontroleerd effectonderzoek*

Hoewel recidive-onderzoek de meest gekozen wijze is om de effectiviteit van strafrechtelijk interventies te beoordelen, kan worden geconcludeerd dat recidive onderzoek op basis van econometrische methodes beperkte inzichten hebben opgeleverd. Verschillende auteurs identificeren een algemeen gebrek aan methodologisch gegrond onderzoek, waarbij idealiter een voor- en nameting wordt gecombineerd met een met/zonder benadering. De 'gouden standaard' bij onderzoek, een gerandomiseerd (dubbelblind) gecontroleerd experiment, waarbij kan worden gecontroleerd voor selectie-effecten door deelnemers aselect te verdelen over een interventiegroep en te vergelijken met een controlegroep, is in het geval van recidive-onderzoek ethisch ingewikkeld, en deze lacune is dus ook niet eenvoudig op te lossen.

#### *Behoeft e aan verklaringsonderzoek*

Hoewel in Nederland al langere tijd recidivecijfers worden bijgehouden en periodiek wordt gerapporteerd over de trends, kunnen op basis van trendmetingen geen uitspraken gedaan worden over de effectiviteit van verschillende sancties. Hiernaast vergelijken de onderzoeken die wel verder gaan dan slechts trendmatige weergave doorgaans alleen strafinterventies onderling en leveren zij verder geen inzichten op in hoe het relatieve succes van de ene sanctie boven de andere kan worden verklaard. Eerder onderzoek liet al zien hoe lastig het is om de invloed van deze verklaringen in onderlinge samenhang te duiden. Naast individuele factoren kunnen namelijk ook factoren op meso- of macroniveau een rol spelen bij waargenomen recidivetrends. Zo kunnen bijvoorbeeld registratie-effecten en algemene ontwikkelingen in de criminaliteit of de bestrijding daarvan van invloed zijn.

Desalniettemin is het voor kennis over de effecten van verschillen in straftypen en -zwaarte van belang om meer inzicht in verklaringen voor gevonden verschillen te verkrijgen.

### *Strafdoelen en hun onderlinge samenhang*

De doelstellingen vergelding en preventie kunnen op gespannen voet staan, zowel in maatschappelijke als in praktische zin. De roep om zwaarder straffen, doorgaans in de vorm van gevangenisstraf, kan bij gebrek aan doeltreffende resocialisatieprogramma's leiden tot minder effectiviteit van de strafrechtelijke interventie door gebrek aan preventief effect. Reflectie op deze doelen is noodzakelijk om te bepalen wat aan kennis nodig is. Zo wordt in het onderzoek van Asscher et al. reeds genoemd dat het voor de beoordeling van de mogelijke beleidsinterventies op het gebied van jeugddetentie (in dit geval de vraag naar het verhogen ervan) noodzakelijk is om een antwoord te formuleren op de fundamentele vraag welke (straf)doelen precies worden nagestreefd met sanctionering, wanneer deze doelen afdoende worden verwezenlijkt, op basis van welke criteria dit wordt beoordeeld en hoe dit kan worden gemonitord.<sup>51</sup> Zo kan hier worden aangesloten bij de aanbeveling zoals gedaan in genoemde WODC-rapport omtrent korte vrijheidsstraffen, dat vervolgonderzoek zich expliciet dient te richten op het effect van straffen op het bereiken van verschillende strafdoelen om zodoende een belangrijke bijdrage te leveren aan de discussie over de inzet van verschillende strafmodaliteiten.<sup>52</sup>

### *Onderzoek naar generale preventie*

Ook de vraag in hoeverre strafrechtelijke interventies succesvol (kunnen) zijn in het positief het beïnvloeden van criminele loopbanen, is een belangwekkende. Daar recidive-onderzoek zoals gezegd de fundamentele vraag naar de potentie van gerechtelijke interventies in het beïnvloeden van (toekomstig) crimineel gedrag slechts beperkt weet te beantwoorden, heeft dit type onderzoek zijn meerwaarde in het kwalitatief uitdiepen van deze vraag. Het zogenaamde levenslooponderzoek lijkt met onder andere het werk van het NSCR in Nederland inmiddels meer voet aan de grond hebben gekregen en vormt een belangrijke toevoeging op meer kwantitatieve benaderingen van recidive-onderzoek. Het betrekken van aspecten als begeleiding en re-integratie heeft duidelijke rol bij het voorkomen van recidive. Meer kennis over hoe zogenoemde basisvoorwaarden (werk, inkomen, huisvesting) van belang zijn bij het effectief toepassen van verschillende straffen, en het terugdringen van recidive, is hierbij van groot belang.

51 Asscher, van den Brink, Creemers, Huls, van Logchem, Lynch & Rap (2020).

52 Boschman, Verweij & Weijters (2023).

# Civiel recht

## 3.1 Inleiding

Het civiele domein kenmerkt zich door de grote verscheidenheid aan onderwerpen die mogelijk voor de rechter komen.<sup>53</sup> Zo worden op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl) onder het kopje 'naar de rechter' zo'n 80 verschillende onderwerpen vermeld die door de civiele- dan wel kantonrechter (kunnen) worden behandeld. Het gaat hierbij om conflicten die ontstaan tussen burgers onderling, tussen burgers en bedrijven of conflicten tussen bedrijven. Belangrijke deelgebieden waarbinnen veel zaken worden aangebracht zijn bijvoorbeeld arbeidsrechtelijke conflicten, huurgeschillen, schulden, echtscheidingen, uithuisplaatsingen, ondertoezichtstelling, erfrechtzaken en faillissementen. Gezien deze verscheidenheid aan mogelijke type geschillen die aan de civiele- en kantonrechter worden voorgelegd is ook het beoordelen van de effectiviteit van de civiele rechtspraak in algemene zin een complex vraagstuk.

Doelstellingen van civielrechtelijke procedures, en dus de effectiviteit van de uitkomsten ervan, zijn niet op eenzelfde manier uitgekristalliseerd als in het strafrecht. In die zin is binnen het civiel recht dan ook geen sprake van een direct mogelijke koppeling tussen de instrumentele doelen en vermeende effectiviteit van vonnissen. Hiervoor zijn de vermeende belangen van de grote verscheidenheid aan partijen die in civiele procedures voor de rechter verschijnen simpelweg te verschillend. Mogelijk als gevolg hiervan is het onderzoek naar effectiviteit van vonnissen binnen het civiele domein dan ook relatief beperkt.

53 Het civiele procesrecht beslaat verscheidene rechtsterreinen waaronder algemeen vermogensrecht, goederenrecht en verbintenissenrecht, jeugd-, personen- en familierecht en rechtspersonenrecht; Hoewel de zogenaamde Mulderzaken (verkeersovertredingen) door de kantonrechter worden behandeld zijn deze WAHV-zaken (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften) in feite administratiefrechtelijk van aard, deze komen dan ook in het hoofdstuk over bestuursrecht aan bod.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van onderzoek dat is gedaan op het terrein van de civiele rechtspraak en wat op basis hiervan gezegd kan worden over de effectiviteit van civiele vonnissen.<sup>54</sup> Na een korte bespreking van verschillende perspectieven op effectieve civiele rechtspraak in paragraaf 2, bespreek ik in paragraaf 3 literatuur die zich richt op de naleving van civiele vonnissen en in paragraaf 4 de inzichten die dit oplevert voor de effectiviteit van civiele vonnissen. Ook ga ik hier in op een aantal methodologische knelpunten. Daarnaast zijn schikkingen een centraal onderdeel van de civiele praktijk: bestaand onderzoek hiernaar bespreek ik in paragraaf 5. In paragraaf 6 presenteer ik beschikbaar empirisch onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid en de samenhang met naleving. Paragraaf 7 bespreekt interne effectiviteitscriteria zoals doorlooptijden en efficiëntie en in paragraaf 8 komen internationaal vergelijkende onderzoeken kort aan bod. Paragraaf 9 vat een en ander samen, identificeert een aantal lacunes en geeft aanbevelingen voor toekomstig onderzoek.

### 3.2 Effectiviteitsbegrippen binnen de civiele rechtspraak

Effectiviteit van het civielrecht is een veelzijdig concept dat op veel verschillende wijzen kan worden opgevat. Zoals hierna zal blijken lenen sommige definities van effectiviteit zich beter voor (empirisch) onderzoek dan anderen. Uit de literatuur kunnen een aantal invullingen van het concept worden ontleend. De eerste vier vinden we in het werk van Eshuis, die de volgende conceptualisaties onderscheidt:

#### *Stelseffectiviteit*

Het begrip stelseffectiviteit is gericht op de vraag in hoeverre partijen via de rechtsgang de negatieve effecten van maatschappelijk gedrag kunnen corrigeren.<sup>55</sup> Met andere woorden, in welke mate het rechtstelsel inderdaad bestaand onrecht ongedaan weet te maken, dan wel de schade ervan herstelt. Het betreft hier dus met

54 Zoals uit het hiernavolgende zal blijken is het merendeel van het onderzoek veelal beperkt tot handelszaken. Binnen de literatuur over het familierecht, en in het bijzonder rondom echtscheidingen, is er veel aandacht voor mediation als alternatieve vorm van geschilbeslechting. Deze literatuurstudie richt zich echter op traditionele juridische procedures en rechterlijke vonnissen, mediation valt dus buiten het bereik van dit onderzoek. Ook literatuur over het voortraject van civiele procedures en buitenrechtelijke procedures wordt buiten beschouwing gelaten. Voorbeelden hiervan zijn de Geschillencommissie voor consumentenzaken, de Huurcommissie en de Raad van arbitrage voor de bouw. Zie Klein Haarhuis, C.M. (2018) Buitengerechtelijke procedures civiel en bestuur 2016, Factsheet 2018-7 WODC [FS\\_2018-7\\_2972f\\_tcm28-345463.pdf \(wodc.nl\)](#) (geraadpleegd 20 september 2023).

55 Eshuis (2009), p. 27.

name de effectieve toegang tot de rechter.<sup>56</sup> Uit de meest recente geschilbeslechtingdelta blijkt dat slechts 3% van de geschillen die in principe tot een gerechtelijke procedure zouden kunnen leiden aan de rechter wordt voorgelegd.<sup>57</sup> Het gaat hierbij dus niet zozeer over de (effectieve) afwikkeling van een geschil en de naleving van de uitkomsten van gerechtelijke procedures.<sup>58</sup>

### *Orderingseffectiviteit*

Deze vorm van effectiviteit legt de nadruk op de vraag in welke mate de rechtsgang het in wetgeving vastgelegde recht bekrachtigd.<sup>59</sup> Dit perspectief is vergelijkbaar met het *rule of law*-perspectief bij het bestuursrecht, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 4. In dit perspectief staat de vraag centraal of hetgeen in wetten en regelgeving is vastgelegd ook door middel van rechtspraak in de praktijk wordt gebracht. Wanneer 'effectiviteit' op deze wijze wordt gedefinieerd dan kan een uitspraak worden beschouwd als de uitkomst van rechterlijke toetsing en daarmee het geldend recht en is deze effectief wanneer de inhoud ervan vervolgens ook in de praktijk wordt gebracht.<sup>60</sup>

- 56 Het effectiviteitsbeginsel in EU-recht, ook wel doeltreffendheidsbeginsel, verplicht elke lidstaat om bij de inrichting van de interne rechtsorde zorg te dragen dat de uitoefening door justitiabelen van de door de EU-rechtsorde verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt.
- 57 Dit percentage omvat civiel- en bestuursrechtelijke problemen. Ter Voert, & Hoekstra (2020) *Geschilbeslechtingdelta 2019 Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-95b7c9ce-979f-4128-b85d-cf265653c4f9/pdf> (geraadpleegd 20 september 2023).
- 58 Als zodanig valt deze vorm van effectiviteit buiten het bereik van hetgeen in deze studie wordt onderzocht. Voor meer inzicht in de 'voordeur' van de rechtspraak en mogelijke verklaringen voor verschuivingen in aantallen aangebrachte zaken kan worden verwezen naar het recent verschenen Research Memorandum 'Beroep op de rechter'. Ter Voert et al. (2022).
- 59 Eshuis (2009), p. 51.
- 60 Het onderscheid tussen ordeningseffectiviteit en vereffeningseffectiviteit wordt door Eshuis niet erg scherp omschreven. Hij bespreekt deze twee conceptualisering en lijkt het onderscheid vooral te zoeken in de vraag in hoeverre niet-naleving aan het rechtssysteem is toe te schrijven. Als voorbeeld geeft hij gevallen "waarin de naleving van uitspraken wordt geblokkeerd door faillissementen of schuldsaneringsregelingen [...]. Dat zijn situaties waarin ondanks het feit dat voor de winnende partij het gesproken recht niet materialiseert, het rechtssysteem toch naar behoren functioneert." Eshuis (2009), p. 10.

### *Vereffeningseffectiviteit*

Bij vereffeningseffectiviteit draait het om de mate waarin partijen die op basis van een uitspraak of schikking iets te goed hebben, dat krijgen, dan wel met eigen instemming op een andere wijze door de verplichte partij tevreden worden gesteld. Zoals later in dit hoofdstuk zal blijken leent deze conceptualisering zich het meest voor empirisch onderzoek en wordt deze geoperationaliseerd door te kijken naar de mate van naleving van civiele vonnissen.

### *Geschiloplossingseffectiviteit*

Bij de laatste door Eshuis onderscheidde conceptualisatie draait het om de mate waarin een procedure daadwerkelijk een einde maakt aan het geschil, en in hoeverre de verhoudingen tussen partijen genormaliseerd zijn.<sup>61</sup> Hij beschouwt hierbij het gebrek aan vervolprocedures en de mate waarin partijen na een procedure weer bereid zijn opnieuw met elkaar interacties aan te gaan als belangrijkste indicatoren van het geschiloplossend vermogen van een vonnis.

### *Procedurele rechtvaardigheid*

Voorts zijn in de literatuur nog een aantal concepten en begrippen te vinden met relevantie voor onderzoek naar effectiviteit. Allereerst is er een grote hoeveelheid literatuur beschikbaar die zich richt op procedurele rechtvaardigheid en in het verlengde hiervan vertrouwen en legitimiteit van de rechtspraak.<sup>62</sup> De (ervaren) procedurele rechtvaardigheid is hier met name van belang vanwege het vermeende verband met de naleving van rechterlijke vonnissen en schikkingsovereenkomsten.

### *Systeem-effectiviteit & Efficiëntie*

Er zijn verschillende vormen van interne efficiëntie die onder de noemer systeem-effectiviteit kunnen worden gevat. Met name de kosten van het rechtsapparaat en de doorlooptijden van procedures zijn al jaren een belangrijk beleidsthema en onder andere in internationaal vergelijkend perspectief een belangrijke maatstaf in de beoordeling van de effectiviteit van verschillende rechtssystemen.<sup>63</sup>

61 Recentelijk is veel aandacht voor duurzame oplossing van geschillen. Momenteel wordt binnen de Nederlandse rechtspraak veelvuldig geëxperimenteerd met alternatieve (civiele) procedures die gericht zijn op het vergroten van het probleemoplossend vermogen van de rechter. Zoals in hoofdstuk 1 besproken is ten tijde van schrijven voor deze specifieke experimenten nog te weinig onderzoek beschikbaar om in dit RM uitgebreid aan bod te komen.

62 Voor een overzicht zie Grootelaar (2018).

63 Zie o.a. het *Justice scoreboard* van de EU en de rapportages van de European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). En Ahsmann, & Hofhuis (2022).

Bij systeemeffectiviteit wordt ook gekeken naar de doorstroom van zaken naar hoger beroep en de mate van succes hierbij in de vorm van vernietiging van een vonnis in eerste aanleg. Deze cijfers worden stelselmatig opgenomen in de jaarverslagen van de Rechtspraak.<sup>64</sup>

### 3.3 Naleving als effectiviteit

Een van de wijzen waarop het vraagstuk van effectiviteit van de civiele rechtspraak wordt geoperationaliseerd is aan de hand van wat er gebeurt nadat procedures bij de rechter zijn afgerond. De focus ligt hierbij op de naleving van uitkomsten van gerechtelijke procedures. Gezien het belang van wat er daadwerkelijk gebeurt met de uitkomsten van een gerechtelijke procedure is het opvallend dat een zoektocht naar gedegen wetenschappelijk onderzoek naar de mate van effectiviteit van de civiele rechtspraktijk in deze meer enge zin (oplossend vermogen en naleving) slechts beperkt resultaat oplevert. Zeker gezien het aandeel in het totaal aan Nederlandse rechtszaken dat elk jaar binnen het civiele domein wordt afgedaan (ongeveer driekwart van het totaal)<sup>65</sup> is het verrassend dat niet meer onderzoek is gedaan naar wat er gebeurt met de uitkomsten van procedures nadat partijen de rechtszaal verlaten. Eshuis noemde naleving van vonnissen in de context daarom ook een van de 'lang vergeten basics' van de civiele rechtspleging.<sup>66</sup>

Het gebrek aan onderzoek kan in ieder geval ten dele worden verklaard door het feit dat, net als het aanbrengen van zaken bij de civiele rechter, ook de tenuitvoerlegging van civielrechtelijke vonnissen en eventuele schikkingsafspraken in Nederland gezien wordt als een eigen verantwoordelijkheid van de partijen.<sup>67</sup> Wanneer een partij aan het einde van een gerechtelijke procedure (op basis van een gerechtelijk vonnis, of een bij de rechter opgemaakte vaststellingsovereenkomst waarin schikkingsafspraken zijn vastgelegd) iets van de wederpartij tegoed heeft, zal hij/zij de tenuitvoerlegging hoofdzakelijk zelf moeten bewerkstelligen. In theorie kan de winnende partij hierbij een beroep doen op overheidsmacht om de naleving zo nodig af te dwingen, echter is in de praktijk de betrokkenheid van overheden bij de ten uitvoerlegging van civiele vonnissen zeer beperkt. Er is een aantal wettelijk vastgelegde dwangmiddelen, waarvan het gebruiksmonopolie is neergelegd bij gerechtsdeurwaarders.

64 <https://jaarverslagrechtspraak.nl/> (geraadpleegd 20 september 2023).

65 Ter Voert et al. (2022).

66 Eshuis (2009), p. 7.

67 Anders dan binnen het strafrecht waar zowel het aanbrengen van zaken als de tenuitvoerlegging van straffen overwegend de taak is van publieke instanties.



De tenuitvoerlegging van uitkomsten van civiele rechtspraak is dus praktisch gezien een overwegend private kwestie.

Anders dan in het strafrecht, waar de tenuitvoerlegging van vonnissen nauwlettend wordt geregistreerd, bestaan er geen registraties van de mate waarin civielrechtelijke uitkomsten worden nageleefd. Dit gebrek aan registratie en de relatieve kosten die met dataverzameling gepaard gaan, vormt een mogelijke verklaring voor waarom relatief weinig is geïnvesteerd in onderzoek naar de naleving van uitkomsten van de civiele rechtspraak. Toch is er enig inzicht in de mate van en verklaringen voor (een gebrek aan) naleving van civiele vonnissen.

#### *Hoe de verliezer wint*

Begin jaren '90 voerden Van Koppen en Malsch empirisch onderzoek uit naar de effecten van rechterlijke uitspraken in civiele zaken in Nederland.<sup>68</sup> Zij vertrokken hierbij vanuit de gangbare conclusie uit onderzoek dat eisers in civiele geschillen de overgrote meerderheid van de zaken winnen.<sup>69</sup> Deze conclusie, zo stellen Van Koppen en Malsch, heeft echter alleen betrekking op de verhoudingen tussen partijen gedurende het proces tot aan de uitspraak van de rechter. Wanneer de uitvoeringsfase in civiele geschillen<sup>70</sup> in onderzoek wordt meegenomen ontstaat, zo bleek uit hun onderzoek, een ander beeld.

Op basis van het uitgangspunt dat de voordelen die voor *repeat players* bestaan tijdens de procedure niet noodzakelijkerwijs kunnen worden doorgetrokken naar de afwikkeling van een zaak, richtten Van Koppen en Malsch zich juist op de fase na de uitspraak van de rechter, wanneer het vonnis uitgevoerd moet worden.<sup>71</sup>

68 Van Koppen & Malsch (1992).

69 Een van de belangrijkste inzichten uit sociaalwetenschappelijk onderzoek naar de rechtspraak is dat wanneer een ervaren partij – een zogenaamde *repeat player* – tegenover een onervaren partij – de zogenaamde *one-shooter* – staat, de *repeat player* relatief vaak wint. Gedaagde partijen en minder vermogende partijen, die in de regel vaker *one-shooters* zijn, delven vaker het onderspit. De gangbare conclusie met betrekking tot de oorzaak van dit verschil wordt gezocht in het voordeel dat *repeat players* hebben ten opzichte van partijen die slechts een enkele keer voor de rechter verschijnen. Zie Galanter (1974).

70 Het onderzoek van Van Koppen en Malsch beperkt zich in dataverzameling tot alle gewezen vonnissen (inclusief in tweede aanleg) met uitzondering van familiezaken en zaken in kort geding.

71 Voor dit onderzoek namen ze contact op met advocaten voor alle zaken in drie rechtbanken (Rotterdam, Den Haag en Breda) waarin de claim van de eiser geheel of gedeeltelijk werd toegekend in een definitieve beschikking in 1986 (Respons 31% N = 970). Zij vroegen hen in hoeverre de gedaagde zich aan het vonnis had gehouden.

Uit hun onderzoek bleek ontegenzeggelijk dat eisers moeite hadden met het innen van het door de rechter toegewezen bedrag. Slechts een gering deel van de gedaagden betaalde na een voor hen ongunstig vonnis zonder problemen. In 43% van de gevallen ontving de eiser de volledige betaling binnen de periode van drie jaar. In 22% van de gevallen ontving de eiser een gedeeltelijke betaling en in de resterende 35% van de gevallen ontving de eiser helemaal niets. Over het geheel aan dagvaardingen bezien betekent dit dat, ondanks een slagingspercentage van 73% van de ingediende claims, 57% van de succesvolle eisers 3 jaar na het vonnis nog altijd niet het volledig toegewezen bedrag kunnen innen.

De belangrijkste reden voor het uitblijven van betaling (gegeven in 75% van de gevallen) was het ontbreken van een redelijk vermogen van de verweerder ofwel de gedaagde bleek niet vindbaar. In 13% was men na onderhandeling alsnog tot een schikking voor een lager bedrag gekomen, en in 12% van de zaken werden andere redenen voor niet volledige betaling opgegeven.<sup>72</sup> Opvallend bij deze cijfers was bovendien dat bijna de helft (49%) van de eisers na een gunstig vonnis nog bijzondere actie ondernam om het toegewezen bedrag binnen te halen.

Ter verdere verfijning van de bevindingen lieten de nalevingscijfers vervolgens nog een globale samenhang met drie andere gegevens zien: een individuele gedaagde betaalt slechter dan een bedrijf; in een verstekzaak wordt slechter betaald dan in zaken waarin verweer wordt gevoerd; en gedaagden die *pro deo* of tegen verminderd tarief procederen, betalen slechter. Er bleek geen samenhang te bestaan tussen de omvang van de vordering en de kans op het binnenhalen van het toegewezen bedrag. Het innen van kleine bedragen bleek even problematisch als van een groot bedrag.

Van Koppen en Malsch concluderen zodoende dat een gunstig vonnis niet automatisch ook winst in het geschil oplevert. In driekwart van deze zaken is bovendien na 3 jaar het dossier gesloten en ondernemen eisers geen verdere stappen om het vonnis alsnog ten uitvoer te leggen. Winnen in de rechtszaal blijkt zodoende uiteindelijk vaak een pyrrusoverwinning omdat veel eisers er niet in slagen om daadwerkelijk na een gewonnen procedure geld te innen.

72 *Repeat players* die gedaagde zijn, blijken na drie jaar aanzienlijk meer betaald te hebben dan individuele gedaagden. Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in het feit dat *repeat players* over meer middelen beschikken. Wanneer zij eiser zijn kunnen deze middelen worden aangewend om een gedaagde tot betaling te bewegen. Wanneer zij echter gedaagde zijn, betekenen dezelfde financiële middelen eenvoudigweg dat zij, vaker dan individuele gedaagden, beter in staat om te voldoen aan het vonnis.

*De daad bij het woord*

Jarenlang was het werk van Van Koppen en Malsch het enige beschikbare onderzoek naar de mate van naleving van rechterlijke uitspraken in Nederland. In 2009 gaf WODC-onderzoeker Roland Eshuis echter vervolg aan deze onderzoeklijn door middel van een uitgebreide pilotstudie.<sup>73</sup> Eshuis concludeerde destijds al dat de naleving van (civiele) vonnissen een van de *basics* van het rechtssysteem is die lang buiten het zicht van zowel beleidsmakers als onderzoekers bleef. Hij merkte daarbij op dat zelfs in brede studies als die van Schuyt, Groenendijk en Sloot<sup>74</sup> en Van Velthoven & Ter Voert<sup>75</sup> – waarin het gehele geschilbeslechtsingsproces in principe object van onderzoek is – naleving slechts zijdelings aan bod komt.<sup>76</sup> Veelal vormt de rechterlijke beslissing het eindpunt in het onderzochte traject. Bij aanvang van zijn onderzoek constateert Eshuis dan ook dat over de naleving van uitspraken in civiele procedures bijzonder weinig bekend is.

Eshuis deed met zijn onderzoek naar de naleving van rechterlijke uitspraken en schikkingen die tijdens een gerechtelijke procedure tot stand kwamen een poging deze lacune te vullen. Hij deed onderzoek op basis van een steekproef van in totaal 1.500 civiele bodemprocedures (handelszaken) die in het najaar van 2004 werden afgedaan bij de civiele sectoren van twee (middelgrote) rechtbanken.<sup>77</sup> Telkens werd het gerechtelijk dossier bestudeerd en werden betrokken partijen benaderd voor het invullen van een enquête. In totaal werd van 381 zaken uitgebreide data verzameld en door minstens één van de betrokken partijen deelgenomen aan een enquête. Ook werden, met het oog op vragen over de ervaren procedurele rechtvaardigheid, uitgebreidere interviews gehouden met 183 respondenten.

73 Eshuis spreekt over een 'pilotstudie' omdat data van slechts 3 rechtbanken werd verzameld en er dus beperkingen zijn met betrekking tot generaliseerbaarheid van de bevindingen. Eshuis (2009).

74 Schuyt, Groenendijk & Sloot (1976).

75 Van Velthoven & ter Voert (2004).

76 Eshuis (2009), noot 1.

77 De civiele sectoren van de rechtbanken behandelen tot de competentiegrensverhoging van 2011 civiele bodemzaken met een financieel belang van ten minste 5.000 euro en zaken waarin geen financieel belang is gespecificeerd. Het betreft, qua thematiek, een brede waaier van geschillen: onbetaalde rekeningen, letselschade, boedelscheidingen, burengeschillen et cetera. Hiernaast werd data verzameld van 1.000 zaken bij drie vestigingen van de sector kanton van één rechtbank. Omdat de zaakscharacteristieken van de zaken in de steekproef (te) sterk afwaken van de landelijke verdeling werden de uitkomsten slechts in een bijlage besproken. De data werden wel in een later onderzoek gebruikt.

Aangezien deze pilotstudie nog altijd het meest toonaangevende onderzoek is op het terrein van naleving van de uitkomsten van civiele procedures, loont het hier wat langer bij stil te staan.

### *Resultaten*

Deze pilotstudie registreerde in eerste instantie een nalevingspercentage dat aanzienlijk hoger was dan wat uit eerder onderzoek van Van Koppen en Malsch naar voren kwam. Zo was er in 50% van de zaken volledige naleving (1991: 43%); in 26% van de gevallen was er geen naleving (1991: 35%); en er was gedeeltelijke naleving in 24 % (1991: 22%). Was er in 1991 nog in 57% van de gevallen geen (volledige) naleving, in 2009 was dat in 50% het geval. Bij nadere bestudering kan het verschil in uitkomsten grotendeels worden toegeschreven aan de selectie van zaken. De eerste studie omvatte een groot aantal verstekvonnissen, die gepaard gaan met een laag niveau van naleving, terwijl minnelijke schikkingen – geassocieerd met een hoge mate van naleving – werden uitgesloten. Eshuis breidde zijn analyse uit door te kijken naar de naleving van zowel uitspraken als schikkingen in bodemzaken bij de civiele sectoren.<sup>78</sup>

Van de verstekzaken bleek drie jaar na het beëindigen van de procedure in slechts 31% volledig aan de uitspraak voldaan. Bij vonnissen op tegenspraak was dat 73,5% en bij schikkingen 85%. Van de zaken waarin niet volledig aan de uitspraak of afspraak werd voldaan was in veel gevallen wel sprake van gedeeltelijke naleving. Soms was sprake van langdurige verplichtingen of waren langlopende afbetalingsregelingen getroffen. Het percentage zaken waarin na drie jaar geheel niet is nageleefd bedraagt 5% voor schikkingen, 10% voor vonnissen op tegenspraak en 42% voor verstekvonnissen. In een klein aantal gevallen werd met consensus van de wederpartij van de oorspronkelijke uitspraak of schikkingsafpraak afgeweken.

### *Handelsrecht versus kanton*

De door Eshuis gepresenteerde data hebben voornamelijk betrekking op de resultaten uit procedures bij de handelsrechter. Tussen 2014 en 2016 verrichtten Eshuis en Geurts echter ook evaluatieonderzoek naar de gevolgen van de competententiegrens-verhoging van de kantonrechter in 2011.

78 De steekproef uit bodemzaken afgedaan door de civiele rechter bestond uit 500 zaken met een vonnis op tegenspraak, 500 zaken met een verstekvonnis en 500 geroyeerde zaken (overwegend schikkingen). Bij de sector kanton betrof het 500 verstekvonnissen en 500 contradictoire eindvonnissen.

In een tussenrapportage van 2014<sup>79</sup> gingen zij hiernaast ook in op de naleving van vonnissen en schikkingen in het 'competentiegrenssegment' (zaken met een waarde tussen 5.000 euro en 25.000 euro). Deze voormeting was gebaseerd op gegevens uit Eshuis' pilotstudie van 2009.

Uit deze cijfers blijkt dat in het gros van de zaken in het segment vanaf 5.000 euro tot en met 25.000 euro eindigde in een uitspraak of schikkingsafpraak met een verplichting van de gedaagde partij aan de eiser. In slechts 5% van de zaken verloor de eiser. Uit de gegevens blijkt verder het percentage zaken waarin de verplichtingen, volgend uit een vonnis of schikkingsafspraken, drie jaar na het beëindigen van de procedure (in eerste aanleg) werden nageleefd. In 61% van de zaken werden de verplichtingen volledig en in 16% deels nageleefd. Na uitsplitsing van de beschikbare gegevens naar type zaak blijkt verder dat de mate van naleving in zaken op tegenspraak in kantonzaken weinig afwijkt van die bij de civiele sectoren. In verstekzaken is het beeld wel anders. Het percentage verstekzaken waarin de uitspraak na 3 jaar volledig is nageleefd, ligt bij kantonzaken twee keer zo hoog. Bovendien is het tijdsverloop sterk gespreid over de totale periode, wat het aannemelijk maakt dat het percentage volledig nageleefde zaken nog hoger zou uitvallen wanneer voor een langere periode data zou zijn verzameld.

Een voor de hand liggende verklaring voor het grote verschil in het percentage nageleefde verstekzaken is het feit dat het in bijna alle gevallen uitsluitend gaat over een financiële verplichting, die bovendien van relatief beperkte omvang is. Aan deze verplichting kan door gedaagde simpelweg eenvoudiger worden voldaan. Uit de data blijkt bovendien dat het niet (geheel) naleven in kantonzaken vooral wordt veroorzaakt doordat men niet aan het geëiste kan voldoen.<sup>80</sup> Ook is in aanmerkelijk meer zaken dan in die bij de civiele sectoren sprake van onvindbare (en/of in het buitenland verblijvende) partijen. Ook dit kan worden verklaard vanuit de aard van de zaken.

79 In de eindrapportage van 2016 kwamen de onderzoekers niet terug op deze vraag, omdat deze binnen de tijdspanne van de uitvoering het evaluatieonderzoek niet kon worden beantwoord. Omdat met het naleven van uitspraken of schikkingsafspraken uit rechtszaken vaak de nodige tijd is gemoeid (zoals ook bleek uit eerder besproken onderzoek van Eshuis uit 2009) kan zinnige meting pas na enkele jaren plaatsvinden. De nieuwe situatie bestond ten tijde van de eindrapportage van het evaluatieonderzoek nog niet lang genoeg om een goede vergelijking te kunnen maken met de voormeting.

80 Bijvoorbeeld in Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)-gevallen, faillissementen en gevallen waarin een preferente schuldeiser voorrang krijgt.

Een aanzienlijk deel van de kantonzaken houdt verband met periodieke, vaak geautomatiseerde betalingen waarbij klanten geen persoonlijke relatie hebben met de leverancier en bij verhuizing of vertrek gemakkelijk buiten beeld raken. Bij de relatief kleine bedragen is het bovendien nauwelijks lonend om te investeren in het opsporen van de verschuldigde partijen. Een stap naar de kantonrechter is dan een meer voor de hand liggende en kosteneffectieve keuze.

### 3.4 Effectiviteit van civiele vonnissen

Eshuis bespreekt twee mogelijke benaderingen van de effectiviteit van civiele rechtspraak waar op basis van zijn onderzoek iets over gezegd kan worden. Ten eerste bespreekt hij de ordeningseffectiviteit, de mate waarin de rechtsgang het in wetgeving vastgelegde recht bekrachtigt. Wanneer 'effectiviteit' op deze wijze wordt gedefinieerd dan kan een uitspraak worden beschouwd als de uitkomst van rechterlijke toetsing en dus het geldend recht. Het niet naleven van hetgeen door de rechter is bepaald doet dan dus afbreuk aan de mate waarin zaken als ordenings-effectief kunnen worden aangemerkt. Wanneer puur vanuit het perspectief van de partij die, op basis van uitspraak of afspraak, iets tegoed heeft wordt gekeken, dan kan op basis van het onderzoek van Eshuis 30% van de zaken waarin het niet tot volledige naleving komt als 'niet-effectief' worden bestempeld, omdat datgene wat, na toetsing door de rechter, als recht geldt, niet wordt uitgevoerd.<sup>81</sup>

Eshuis benadrukt echter dat het perspectief van de eiser niet volledig richtinggevend kan zijn bij oordelen over effectiviteit, niet alle eisers vinden immers het recht aan hun zijde. Niet, of niet volledige, naleving van vonnissen of schikkingsafspraken die voortkomen uit een gerechtelijke procedure, betekent dus niet noodzakelijkerwijs dat de rechtsgang niet effectief is in het bekrachtigen van het in wetgeving vastgelegde recht. Eisers kunnen bovendien een ander doel met de procedure voor ogen hebben of partijen kunnen met wederzijdse instemming besluiten een uitspraak of schikking niet naar de letter uit te voeren. In sommige gevallen van niet (volledig) naleven in de steekproef kan de rechtsgang, vanuit het perspectief van de winnende partij, toch als 'effectief' worden beschouwd. In die gevallen wordt met instemming van de partij die iets tegoed heeft van de oorspronkelijke afspraak afgeweken. Het niet (volledig) naleven is dan niet aan tekortkomingen van het systeem toe te schrijven.

81 Voor het kwantificeren van de ordeningseffectiviteit neemt Eshuis een groep van 94 zaken (uit een totaal van 315) met niet (volledig) nageleefde uitspraken en afspraken waarover genoeg bekend is om een dergelijke analyse uit te voeren.

Ten tweede geeft het onderzoek van Eshuis inzichten aan de hand waarvan de zogenaamde vereffeningseffectiviteit kan worden beoordeeld. Met andere woorden, de mate waarin partijen die op basis van een uitspraak of schikking iets te goed hebben, dat krijgen, dan wel met eigen instemming op een andere wijze door de verplichte partij tevreden worden gesteld. En hieraan gerelateerd, de normalisering van betrekkingen tussen partijen en de duurzame oplossing van geschillen.

Eshuis hanteerde een tweetal criteria aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of een geschil is beëindigd, of 'beslecht'. Allereerst werd gekeken in welke mate er, na de eerste aanleg, opnieuw procedures over een geschil werden gestart. In 20 tot 30% van de zaken met eindvonnis (op tegenspraak) werd hoger beroep aangetekend. In de zaken waarin na de eerste aanleg geen hoger beroep plaatsvond, werd na de afdoening in de eerste aanleg slechts in enkele gevallen een volgende procedure over het geschil gevoerd. Wanneer het gebrek aan nieuwe procedures als indicatie van de normalisering van betrekkingen tussen partijen wordt genomen, dan zou dit een optimistisch beeld opleveren, met een effectiviteit van 70-80%.

Dat deze meetwijze echter niet moet worden beschouwd als doeltreffende indicatie van de normaliserende werking van een procedure, blijkt echter uit de tweede gehanteerde methode. Hierbij keek Eshuis naar de ontwikkeling van betrekkingen tussen partijen na de rechtszaak, door betrokken partijen onder andere te vragen of zij na het geschil opnieuw zaken hebben gedaan of activiteiten hebben ondernomen met de wederpartij of dat zij dit zouden doen als de gelegenheid zich voordeed. Wanneer deze methode als indicatie van de normalisering van betrekkingen wordt beschouwd dan blijken resultaten bepaald niet rooskleurig. Van de 190 ondervraagde respondenten hebben er slechts 5 opnieuw zakengedaan of activiteiten ondernomen met de wederpartij. Nog 13 respondenten zouden dat doen, als de gelegenheid zich voordeed. In minder dan 10% van gevallen kan op deze wijze dus gesproken worden van een normalisering van betrekkingen tussen partijen.<sup>82</sup>

82 Uit de interviews bleek dat bij veel partijen – ook bij volledige naleving en een uitkomst die als 'rechtvaardig' werd gezien – nog altijd sprake was van enige rancune jegens de wederpartij. Zelfs onder degenen die wel opnieuw zaken hebben gedaan of activiteiten hebben ondernomen met de wederpartij, ging dit niet altijd van harte. Veelal was er sprake van een situatie waarin partijen wel samen moeten werken, door bijvoorbeeld bedrijfsmatige afhankelijkheid of in het geval van gezamenlijke kinderen.

### 3.5 Verklaringen en methodologische kanttekeningen

Eshuis zocht naar verbanden tussen objectieve kenmerken van de gerechtelijke procedure en de mate waarin de uitkomsten van de procedure worden nageleefd. Onder de 'objectieve kenmerken' vallen bijvoorbeeld of er een zitting wordt gehouden, of de gedaagde zich verweert en of er onderzoek wordt verricht tijdens de procedure. Het identificeren van factoren die de kans op naleving doen toenemen is uiteraard beleidsmatig interessant omdat hier mogelijk aangrijpingspunten liggen om de rechtsgang effectiever te maken. In algemene zin kan voor de handelszaken geconcludeerd worden dat verstekvonnissen een lager niveau van naleving hebben dan uitkomsten van procedures op tegenspraak, en schikkingen het hoogste niveau van naleving laten zien. Eenzelfde conclusie geldt echter niet voor de kantonzaken, omdat dit met name geringe financiële vorderingen betreft waarvan een succesvol vonnis relatief eenvoudig uitvoerbaar is.

#### *Selectie-effecten*

Het geconstateerde verschil in naleving tussen verschillende uitkomsten van procedures zou tot de conclusie kunnen leiden dat verdere nadruk op het bevorderen van schikkingen een beleidsmatige ingreep zou kunnen zijn die zou kunnen leiden tot betere naleving en daarmee effectievere rechtspleging.<sup>83</sup> Eshuis wijst er echter terecht op dat deze constatering niet vanzelfsprekend leidt tot de conclusie dat de uitkomst van een procedure bepalend is voor de mate van naleving. Hij wijst hierbij op (voor) selectie-effecten als aannemelijke verklaring voor het hoge percentage niet-nageleefde verstekzaken. Met andere woorden: partijen die weten dat ze niet aan een uitspraak zullen kunnen voldoen, zullen zich vaker niet verweren. Ook bij overleden personen en failliete bedrijven is de relatie tussen geen verweer voeren en niet-naleven van de uitkomst van een procedure evident.

Ook het verschil in naleving tussen zaken waarin de rechter (op tegenspraak) vonnis wijst en zaken waarin partijen tot een schikkingsovereenkomst komen kan mogelijk op vergelijkbare wijze worden verklaard. Eisende partijen die er (nog) op vertrouwen, of de garantie krijgen, dat de wederpartij zich aan gemaakte afspraken zal houden, zullen eerder bereid zijn tot een schikkingsafpraak te komen. Juist in de zaken waarin de voortekenen voor naleving minder gunstig zijn, hebben eisers meer behoefte aan finaliteit en komt een procedure vaker tot een eindvonnis. Zodoende worden de

83 Zoals hierna zal worden besproken is het beproeven van mogelijke minnelijke schikkingen al expliciet onderdeel van het civiele proces, en vastgelegd in de doelstellingen van de mondelinge behandeling van een zaak.



verschillen in naleving door Eshuis niet direct toegeschreven aan het soort uitkomst van een procedure, maar kunnen zij (in ieder geval ten dele) worden verklaard door selectie-effecten. Dit zou betekenen dat er geen werkelijk verschil is in de mate waarin partijen met een schikking of een vonnis geneigd zijn tot naleven (of daartoe kunnen worden gedwongen).

### *Steekproefomvang*

Eshuis verzamelde ook gegevens over een verscheidenheid aan mogelijk relevante factoren voor de verklaring van (gebrek aan) naleving, zoals het procedureverloop, specifieke kenmerken van geschillen en verschillende type partijen. De steekproefomvang van de pilot was echter niet zodanig dat, zoals bij omvangrijkere econometrische analyse wel gebruikelijk is, al deze factoren tegelijk in relatie tot elkaar konden worden geanalyseerd. De verschillende factoren werden slechts geanalyseerd op hun afzonderlijke samenhang met de afhankelijke variabele; naleving. Ook bleven conclusies op basis van de verrichtte analyses veelal beperkt tot uitspraken over samenhangen en niet over causaliteit.

### *Subjectieve gegevens*

Vanuit het idee dat alleen procespartijen zelf kunnen vertellen waarom ze tot bepaalde keuzes zijn gekomen en hoe ze de rechtsgang hebben ervaren, werd bij de opzet van het pilotonderzoek gekozen om informatie te verzamelen bij de partijen zelf. Het verslag van de pilot laat zien dat dit tot interessante – en soms verrassende – inzichten leidt. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat deze benadering slechts inzicht geeft in die respondenten die zich actief met de rechtsgang hebben beziggehouden en niet als *repeat player* kunnen worden aangemerkt. Partijen die verstek laten gaan of hun proces volledig uit handen geven zijn niet te traceren of heb geen inzicht in de details van de procedure. En *repeat players* blijken in de praktijk, doordat zij een veelvoud aan procedures voeren, slechts beperkt inzicht te hebben in relevante details van specifieke zaken. Dat betekent dat een aanzienlijk deel van de gegevens die werden verzameld (met name de subjectieve ervaringsgegevens) slechts representatief is voor een specifiek deel van de partijen in de procedures.

### *Non-respons*

Het onderzoek van Eshuis had in algemene zin een lagere respons dan beoogd. Daarnaast was er ook sprake van een *non-random non-respons* wat leidt tot een vertekend beeld van de verschillen tussen groepen respondenten. Het onderzoeken van motieven van niet-verweerders blijkt in de praktijk lastig uitvoerbaar. De respons in verstekzaken is, niet geheel onverwacht, significant lager dan in zaken

op tegenspraak.<sup>84</sup> Daarnaast bestaat er een groep die de procedure volledig uit handen geeft aan een vertegenwoordiger. Bij deze zaken valt (vaak) wel te achterhalen of een uitspraak of afspraak is nageleefd, maar blijven vragen over de voorgeschiedenis van het geschil, de ingezette dwangmiddelen en de ervaren procedurele rechtvaardigheid veelal onbeantwoord.

De conclusies uit de pilot worden door Eshuis dan ook met de nodige voorzichtigheid gepresenteerd. De gevonden resultaten en verbanden zijn geldig binnen de steekproef en bieden een (voorlopig) beste indicatie voor het landelijke beeld. Desondanks is hier, gezien de mogelijk onvoorzienbare factoren, het niet voorhanden zijn van een pasklare methode van onderzoek, het intensieve karakter van het onderzoek en de daaraan verbonden kosten, gekozen voor een pilot van beperkte omvang.<sup>85</sup> Toch geeft de pilot van Eshuis veel inzichten aan aanknopingspunten voor verder onderzoek. Bijvoorbeeld naar de aanname dat verschillen in naleving tussen vonnissen en schikkingen kunnen verklaard door selectie-effecten zou verder kunnen worden onderzocht. Ook de vraag of schikkingen tot een duurzamere oplossing van het geschil leiden dan een vonnis is een belangwekkende waarover meer duidelijkheid gewenst is.

### 3.6 Effectiviteit van schikkingen

De hierboven gepresenteerde uitkomsten over naleving suggereren dat de naleving van schikkingsafspraken hoger ligt dan wanneer een procedure eindigt in een vonnis, al dan niet op tegenspraak.<sup>86</sup> Een belangrijk deel van de civiele procedures eindigt in een schikking en het actief beproeven van de mogelijkheden om tot een schikking te komen heeft een centrale plek in de Nederlandse civiele procedure en vormt een essentieel onderdeel van de mondelinge behandeling.<sup>87</sup>

84 Eshuis' moeite om deze groep te bereiken komt overeen met onderzoek in Engeland, waarbij het ook niet lukte voldoende respons uit deze groep te krijgen. Zie Baldwin (2004).

85 Een van de gevolgen hiervan is, als gezegd, dat de verzamelde gegevens over kantonzaken niet in de hoofdrapportage werden opgenomen.

86 Zoals gezegd leidt dit niet vanzelfsprekend tot de conclusie dat schikken in alle gevallen effectiever is dan een rechterlijk vonnis: (voor)selectie-effecten zouden dit verschil in naleving voor een belangrijk deel kunnen verklaren.

87 Met een aantal wetswijzigingen in 2002 heeft de comparitie na antwoord een belangrijkere plaats gekregen in de zittingspraktijk. Bovendien beschrijft het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering expliciet het tweeledige doel van de mondelinge behandeling voor allereerst het inwinnen van informatie over de zaak en daarnaast het beproeven van de mogelijkheid om tot een minnelijke schikking te komen.

Een schikking als uitkomst van een civiele procedure zou bijdragen aan een snellere afhandeling, aan dejuridisering van de afhandeling van geschillen en zou leiden tot duurzame(re) oplossing van het geschil waardoor onnodige (vervolg)procedures kunnen worden voorkomen.<sup>88</sup> Dit laatste wordt onderschreven door de hierboven gepresenteerde nalevingscijfers.

Empirisch onderzoek laat zien dat ook procespartijen zelf schikkingen veelal lijken te prefereren. Uit onderzoek van Van de Linden bleek dat ruim 60% van de partijen in civiele procedures en bijna 80% van hun advocaten liever een schikking zien dan een vonnis.<sup>89</sup> Belangrijkste redenen hiervoor blijken de relatief hoge kosten (in termen van tijd en geld) verbonden aan een rechterlijke uitspraak en de mogelijkheid tot het bereiken van een redelijke oplossing (op maat) waarop de partijen zelf invloed hebben.<sup>90</sup>

Verschoof en Van Rossum onderzochten eerder de zittingspraktijk en op welke wijze het gedrag van rechters kan bijdragen aan het bereiken van een overeenkomst tussen partijen.<sup>91</sup> Zij observeerden honderd comparities na antwoord (vijftig civiel en vijftig kanton), legden de zittingsdeelnemers vooraf en achteraf vragenlijsten voor en interviewden de rechters en partijen na afloop. Zij onderzochten daarbij wanneer het beproeven van een schikking (geen) zin heeft en of er pre-existente factoren zijn die het bereiken van een schikking bevorderen. Ook keken zij, in navolging van eerder onderzoek,<sup>92</sup> wanneer bij het beproeven van een schikking door partijen dwang wordt ervaren. Zij concludeerden dat er van effect van de inspanningen van de rechter op de afloop van de zaak (waarschijnlijk) nauwelijks sprake is. Rechters die meer energie in een mogelijke schikking steken, en veel schikkingsinterventies plegen, bereiken daarmee niet significant meer schikkingen. Hoewel partijen aangeven de responsieve houding van de rechter te waarderen, laten zij zich daardoor in hun schikkingsgedrag niet beïnvloeden.<sup>93</sup>

Recent onderzoek van Lieverse laat bovendien zien hoe weerbarstig de praktijk van schikken tijdens een procedure is, waarbij doorgaans met zeer verschillende doelstellingen 'de gang op wordt gegaan' om met de tegenpartij een schikking

88 Galanter & Cahill (1994).

89 Van de Linden (2008), p. 31.

90 idem, p. 7 en 31.

91 Verschoof & van Rossum (2018).

92 Van der Linden, Klijn & van Tulder (2009).

93 Van Rossum & Verschoof (2017), p. 74.

te beproeven.<sup>94</sup> In sommige gevallen slechts om de rechter, die aanstuurde op een schikking, 'niet tegen de haren in te strijken'. In de woorden van Lieverse gebeurde er in deze zaken op de gang "een heleboel, maar niets dat partijen dichter bij elkaar bracht. Het was een toneelstuk om de rechter de indruk te geven dat partijen hun best deden."<sup>95</sup> In dergelijke zaken leidt de schikkingspoging van de rechter dan ook niet verrassend nergens toe en eindigt de zaak alsnog in een vonnis. Hiernaast zag Lieverse ook wel degelijk zaken waarin werd onderhandeld, veelal in distributieve zin, waarbij het (geldelijke) verschil tussen partijen op een of andere manier werd verdeeld. In een enkel geval werd integratief onderhandeld, waarbij partijen naar elkaar toe bewogen. Dit waren de zaken waarin de manier waarop de rechter de zaak had behandeld ertoe leidde dat een onderliggend (gemeenschappelijk) belang werd gevonden, en dat een schikking daaraan meer recht deed dan een vonnis.

Ook Eshuis' pilotonderzoek leerde ons het nodige over de redenen waarom partijen schikken en hoe zij tegen de aldus bereikte oplossingen aankijken. Een opvallende bevinding is dat wanneer partijen in zaken waarin een schikking is bereikt wordt gevraagd waar ze, indien ze opnieuw in een gerechtelijke procedure betrokken raken, zouden willen uitkomen, de meerderheid (toch) voor een eindvonnis kiest. En omgekeerd opteren partijen die de rechtsgang met een vonnis afsloten in een volgende voor een schikking. Eshuis stelt dat dit fenomeen mogelijk te verklaren is aan de hand van de verwachtingen die procespartijen hebben en het feit dat de vonnissen en schikkingen die in de dagelijkse praktijk van gerechtelijke procedures tot stand komen aanzienlijk afwijken van de ideaalbeelden die erover bestaan. Hij stelt hierover: "Het bereiken van een schikking is zelden de harmonische oplossing die men wellicht zou verwachten. De meeste schikkingen komen tot stand omdat de partijen eieren kiezen voor hun geld. Men schrikt terug voor de tijd en kosten waarmee het procederen gepaard gaat en accepteert een schikking die men (in de meeste gevallen) niet rechtvaardig blijkt te vinden."<sup>96</sup> Hij voegt hieraan toe dat hetzelfde geldt voor procedures die eindigen in een vonnis, waarbij ook verliezende partijen door de rechterlijke uitspraak niet overtuigd worden van hun ongelijk. Op basis van de grote verscheidenheid aan manieren waarop door procespartijen op de mogelijkheid tot schikken werd gereageerd, concludeerde Lieverse dat de schikkingspraktijk een buitengewoon complex multidisciplinair proces is waarbij maatwerk geboden is. Er blijkt niet één schikkingsinterventie te zijn die in alle gevallen werkt, en wat effectieve interventies zijn verschilt van zaak tot zaak en van partij tot partij.

94 Lieverse (2022).

95 idem, p. 272.

96 Eshuis (2009), p.15.

Schikkingen zijn een zeer belangrijk onderdeel van de civiele rechtspraktijk. En gezien de belofte van hogere effectiviteit in de vorm van naleving, duurzamere oplossingen en waardering door rechtzoekenden, krijgt het terecht de nodige aandacht. Toch heeft onderzoek nog geen eenduidige antwoorden opgeleverd op de vraag of deze beloftes in de praktijk ook worden ingelost. Er is relatief weinig bekend over waarom partijen schikken, wat er daadwerkelijk 'op de gang' plaatsvindt en welke rol zowel rechters als juridische bijstandsverleners hierin spelen. Zodoende is er behoefte aan meer kennis over hoe de verschillende procesdeelnemers zich gedragen, met elkaar omgaan, communiceren en welke verwachtingen zij meebrengen, om te komen tot inzicht in wat wel en niet werkt bij het trachten partijen tot een overeenkomst te bewegen.<sup>97</sup>

### 3.7 Procedurele rechtvaardigheid

Binnen de literatuur is relatief veel aandacht voor procedurele rechtvaardigheid. Zoals gesteld door Van Velthoven is deze interesse onder juristen mogelijk te verklaren doordat het handvatten biedt voor de concrete invulling van het in art. 6 EVRM vastgelegde recht op een eerlijk proces. Bovendien wordt ervaren procedurele rechtvaardigheid gezien als belangrijke factor voor de legitimatie en aanvaarding van het rechterlijk oordeel.<sup>98</sup>

De internationale literatuur over procedurele rechtvaardigheid leert dat bij de beoordeling van beslissingsprocessen niet alleen de uitkomst maar ook de procedure van belang is.<sup>99</sup> Als het gaat om ervaringen van partijen met juridische procedures zijn er twee relevante theoretische benaderingen te onderscheiden: de distributieve-

97 In navolging van de resultaten uit zijn onderzoek naar de schikkingspraktijk heeft Lieveise (2022) bovendien gepleit voor meer aandacht voor de rol van advocaten in het schikkingsproces, dat zich grotendeels buiten het zicht van de rechter voltrekt.

98 Van Velthoven (2011), p. 7.

99 Onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid beperkt zich niet tot civiel recht, maar wordt wel veelal op dit terrein uitgevoerd. Dit kan worden verklaard doordat het hier (i.t.t. bij straf- en bestuursrechtelijke procedures) veelal gaat om twee particuliere procespartijen en dus winst/verlies verhoudingen. Inzichten uit deze onderzoeken zijn uiteraard niet uitsluitend van belang voor het civiele terrein.

rechtvaardigheidstheorie en de procedurele-rechtvaardigheidstheorie.<sup>100</sup> De eerste stelt dat het de uitkomst van een procedure is die de belangrijkste verklaring is voor hoe rechtvaardig partijen een procedure vinden. Kort gezegd, winnaars zijn tevreden met de uitkomst en verliezers ervaren de procedure niet als rechtvaardig. De tweede stelt dat de invulling van de procedure ook, of vooral, van belang is voor de beleving van rechtvaardigheid.

Dit idee van het belang van de invulling van een procedure op de ervaren rechtvaardigheid heeft geleid tot veelvuldig onderzoek, met name in de psychologie.<sup>101</sup> In vrijwel al het onderzoek naar de invloed van de procedure zelf werd gevonden dat het de gepercipieerde rechtvaardigheid van procedures verhoogt wanneer partijen de mogelijkheid krijgen om hun mening te geven, het vertrouwen hebben dat hun zaak eerlijk en neutraal behandeld wordt, en wanneer zij op een gepaste wijze door een autoriteit worden bejegend.<sup>102</sup> De veronderstelling die ten grondslag ligt aan het idee van procedurele rechtvaardigheid binnen de rechtspraak is dat partijen, wanneer zij zich rechtvaardig behandeld voelen, eerder geneigd zullen zijn de uitkomsten van een procedure te accepteren.

### *Procedurele rechtvaardigheid en vertrouwen*

Onderzoek laat zien dat er sprake is van een positieve relatie tussen de ervaren procedurele rechtvaardigheid en vertrouwen in de rechter en andere juridische instituties.<sup>103</sup> Recent verschenen promotieonderzoek van Grootelaar laat op basis van verschillende empirische studies zien onder welke omstandigheden een als eerlijk ervaren procedure leidt tot meer vertrouwen in de rechter, en welke factoren gerelateerd aan het type zaak (zoals het belang dat rechtzoekenden hechten aan de uitkomst) en de rechtzoekende (zoals hun proceservaring) deze relatie beïnvloeden.<sup>104</sup>

100 Binnen de rechtvaardigheidstheorie wordt nog een verder onderscheid gemaakt naar interpersoonlijke rechtvaardigheid en informatieve rechtvaardigheid. Zie Greenberg (1993).

Omdat in het onderzoek dat naar de effecten van procedurele rechtvaardigheid is gedaan vaak geen onderscheid wordt gemaakt tussen procedurele, interpersoonlijke en informatieve rechtvaardigheid, laat ik deze nuancering hier buiten beschouwing.

101 Zie voor een overzicht: Mazerolle, Bennett, Davis, Sargeant & Manning (2013).

102 Uit deze onderzoekslijn volgden verschillende elementen die werden geacht positief bij te dragen aan een ervaren gevoel van rechtvaardigheid onder procespartijen, onder andere *voice*, *vertrouwen*, *respect/bejegening*, *begrijpelijkheid*, en *professionaliteit en neutraliteit* van de beslissende autoriteit. Een aantal van deze factoren heeft een empirische basis, de overige zijn factoren die worden verondersteld bij te dragen aan de ervaren rechtvaardigheid van justitiabelen.

103 Van de Linden (2008), p. 25.

104 Grootelaar (2018).

Ervaren procedurele rechtvaardigheid draagt in belangrijke mate bij aan het vertrouwensoordeel van rechtzoekenden wanneer een procedure voor hen ongunstig uitvalt, ook wanneer zij een wantrouwende houding hebben tegenover gerechtelijke instituties. Het helpt voor het vertrouwen van partijen in de rechter en de rechtspraak als geheel wanneer rechters partijen op zitting het gevoel geven dat zij eerlijk en rechtvaardig worden behandeld.

Uit ditzelfde onderzoek blijkt echter ook hoe lastig het is voor rechters om in te schatten wanneer een procedure als eerlijk voelt voor de rechtzoekende. Rechters maken een algemene, overkoepelende inschatting van de rechtvaardigheid die met procedures gemoeid is, ongeacht de zaak waarin zij op dat moment bij betrokken zijn, terwijl rechtzoekenden de door hen gepercipieerde rechtvaardigheid logischerwijs veel meer aan hun eigen specifieke zaak koppelen. Ook de verschillende procedurele rechtvaardigheidscomponenten worden door procespartijen en rechters van verschillend belang geacht. Meer dan de helft van alle rechters blijkt bijvoorbeeld van mening dat de componenten *voice* en *bejegening* het belangrijkste zijn tijdens een zitting, terwijl de spreiding onder rechtzoekenden veel groter is. Zij vinden het juist van belang dat de rechter de zaak goed heeft voorbereid (12,6% vindt dat het belangrijkste component op zitting), terwijl dit percentage onder rechters beduidend lager ligt (5,3%).

### *Procedure rechtvaardigheid en naleving*

Vanuit het idee van vereffeningseffectiviteit zou een rechterlijke procedure en uitspraak idealiter de verliezende partij ervan moeten overtuigen dat hij/zij ongelijk had en zou na de rechtszaak de relatie tussen de twee partijen weer volledig genormaliseerd moeten zijn. Uit het onderzoek van Eshuis blijkt dat in civielrechtelijke procedures beide aannames niet altijd uitkomen. Hij onderzocht in hoeverre (naast de invloed van objectieve kenmerken van een procedure) subjectieve factoren – de ervaren rechtvaardigheid van de procedure, en de ervaren rechtvaardigheid van de uitkomst van de procedure – van invloed zijn op de geneigdheid tot naleving. Betrokken partijen werden in diepte-interviews onder andere bevraagd op hoe zij terugkijken op de procedure en de uitkomst. Op basis van deze interviews kan worden geconcludeerd dat de meeste verliezende partijen niet overtuigd waren door (de afwegingen van) de rechter. Zij voelden zich in de regel niet gehoord en waren van mening dat hun argumenten niet zozeer waren weerlegd als wel volledig genegeerd.<sup>105</sup> Bovendien heeft, zoals eerder besproken, een overgrote meerderheid van de mensen na de rechtszaak geen contact meer met de wederpartij en is ook niet bereid om

105 Eshuis (2009), p. 117.

toekomstige relaties aan te gaan. Van normalisering van de relatie tussen de partijen is dus in het geheel geen sprake.

Dit onderzoek wijst er dus op dat de samenhang tussen het rechtvaardigheidsoordeel en het daadwerkelijke naleven geen vanzelfsprekendheid is. Wel blijkt uit eerder onderzoek dat partijen die direct na een rechtszaak werden geïnterviewd positiever waren (en meer vertrouwen hadden in het rechtssysteem) dan partijen die in een later stadium werden geïnterviewd.<sup>106</sup> Volgens Eshuis kan dit effect mogelijk worden verklaard door het feit dat de eerste groep nog steeds verwacht dat hun rechterlijke beslissing volledig zal worden nageleefd, terwijl een grote groep na verloop van tijd geconfronteerd wordt met de realiteit dat dit niet altijd het geval is. Tegenvallende en negatieve ervaringen met de uitvoering van rechterlijke uitspraken zouden er dus voor kunnen zorgen dat de evaluatie van de rechtsgang in de loop van de tijd minder positief wordt. Dit wordt onderschreven door de constatering dat de 'winnaars' van wie de rechterlijke uitspraak volledig is uitgevoerd, meer vertrouwen hebben in het rechtssysteem dan degenen van wie de uitspraak niet volledig is uitgevoerd.

#### *Procedurele rechtvaardigheid als effectiviteit*

Wanneer de door justitiabelen ervaren rechtvaardigheid van procedures wordt gezien als een doelstelling op zich wordt dit een direct onderdeel van de effectiviteitsvraag van de rechtspraak. Rechtspraak wordt in die zin effectiever wanneer procespartijen, zowel eisers als gedaagden, procedures als rechtvaardig(er) beoordelen. Bovendien kan er mogelijk ook enige samenhang bestaan tussen ervaren procedurele rechtvaardigheid en naleving van uitkomsten van een procedure, dan wel de kans op hoger beroep verkleinen. Hoewel veelvuldig onderzoek lijkt te bevestigen dat een rechtvaardigere procedure een belangrijke impact heeft op het rechtvaardigheidsoordeel van procespartijen, is het algemene beeld niet eenduidig. In de eerste plaats omdat een groot deel van het onderzoek waar bevindingen met betrekking tot procedurele rechtvaardigheid op zijn gebaseerd niet specifiek gericht zijn op de praktijk van rechtszaken, maar veelal op ervaringen van burgers met politie of andere autoriteiten.<sup>107</sup>

Ten tweede worden de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op het rechtvaardigheidsoordeel van mensen niet eenduidig gemeten.<sup>108</sup> Bovendien staat nog altijd niet vast dat de ervaren procedurele rechtvaardigheid ook een bepalende

106 Minekus (2002).

107 Mazerolle et al. (2013).

108 Colquitt & Shaw (2005).



rol speelt bij de acceptatie, en daarmee naleving, van een voor procespartijen negatief oordeel van de rechter.<sup>109</sup> Nederlands onderzoek heeft tot nu toe vrijwel alleen betrekking gehad op de beoordeling van de juridische procedures als zodanig,<sup>110</sup> en niet op de acceptatie en naleving van beslissingen. Dat thema zien we dus alleen bij Eshuis, die opvallend genoeg geen significante samenhang tussen de rechtvaardigheidsbeleving van de procedure en de naleving van de uitkomst vindt.

Met name het gebrek aan inzicht in de samenhang tussen het rechtvaardigheidsoordeel van justitiabelen en de mate van naleving van vonnissen en schikkingsovereenkomsten kan worden gezien als een opmerkelijke lacune in de huidige kennis over procedurele rechtvaardigheid in samenhang met de effectiviteit van rechtspraak.

### 3.8 Systemeffectiviteit en Efficiëntie

Bij de zoektocht naar literatuur voor dit Memorandum valt op dat efficiëntie en effectiviteit begrippen zijn die regelmatig in samenhang of door elkaar worden gebruikt. Toch zijn deze termen geen synoniemen en is er een belangrijk verschil in betekenis. Efficiëntie is het bereiken van een doel met gebruik van zo weinig mogelijk middelen, zo wordt ook wel gesproken van doelmatigheid. Een proces is doelmatig als het ten opzichte van een norm weinig middelen gebruikt. De middelen hebben in de rechtspraak bijvoorbeeld betrekking op (doorloop)tijd, arbeidsuren en financiering. Met name met het oog op het verkorten van de doorlooptijd van procedures heeft de efficiëntie van de rechtspleging doorgaans ruime aandacht.

#### *Doorlooptijden*

Langdurige procedures zijn in de praktijk kostbaarder en beperken dus (indirect) de mate waarin mensen hun recht kunnen halen. Met andere woorden: (te) lange procedures beperken de stelseffectiviteit van een rechtssysteem (*justice delayed, is justice denied*). Hoewel deze vorm van efficiëntie zoals genoemd vooral ziet op de toegang tot het recht en daarmee op dat onderdeel van de procedure dat buiten de focus van deze studie valt, verdient dit toch enige aandacht. Al was het maar vanwege de aandacht die het in beleid en literatuur krijgt. Zoals bepleit door Ruth de Bock hebben lange doorlooptijden van (civiele) procedures veel bredere gevolgen dan alleen het feit dat mensen lang moeten wachten op een rechterlijke uitspraak.

109 Van Velthoven (2012), p. 183.

110 Zowel bij de rechter (Van Velthoven & Klein Haarhuis (2010)) als met betrekking tot mediation (Guiaux, Zwenk & Tumewu (2009)); de Ombudsman (Euwema, Aaij, Landzaat & Langen (2007)) of de Geschillencommissie (Klapwijk & ter Voert (2009)).

Zij noemt hierbij de impact van doorlooptijden op de toegankelijkheid van het recht, de negatieve economische gevolgen, en het ongelijkheid vergrotende effect: *"wie de tijd aan zijn zijde heeft, zit aan de goede kant."*<sup>111</sup>

Omdat de berechting binnen redelijke termijn als een van de fundamentele beginselen van de rechtspleging wordt beschouwd,<sup>112</sup> staat het onderwerp tijdigheid van rechtspraak en mogelijkheden tot het inkorten van doorlooptijden al jaren als een van de belangrijkste speerpunten op de agenda van de rechtspraak.<sup>113</sup> Ook in onderzoek staat dit thema veelvuldig centraal.<sup>114</sup> Eshuis bracht in zijn proefschrift doorlooptijden nauwkeurig in beeld en keek in het bijzonder naar welke interventies ertoe bijdragen dat de doorlooptijden afnemen.<sup>115</sup> Hij concludeerde onder andere dat de werkvoorraad en het aantal formatieplaatsen bij de rechtbanken de doorlooptijden in civiele zaken in hoge mate bepalen. Ook liet hij zien dat het gedrag van rechters en advocaten en het aantal lopende zaken binnen het systeem sterk met elkaar samenhangen en deels verantwoordelijk zijn voor het gebrek aan snelheid in procedures.

Recenter empirisch onderzoek richt zich op de actuele doorlooptijden,<sup>116</sup> de doorlooptijden in kantonzaken,<sup>117</sup> de doorlooptijden in hoger beroep,<sup>118</sup> en de (economische) gevolgen van lange doorlooptijden.<sup>119</sup> Met name onderzoek waarin rekening wordt gehouden met de diversiteit van civiele procedures en waarbij inzicht wordt gegeven in de verschillende fasen van de procedure, is echter maar beperkt beschikbaar. Desondanks is deze nuancering noodzakelijk daar uit recent empirisch onderzoek blijkt dat de doorlooptijden van verschillende soorten civiele zaken sterk uiteenlopen.<sup>120</sup> Zo worden WSNP-zaken, faillissementszaken en beheerszaken

111 De Bock (2021).

112 Zie Smits (2008), hoofdstuk 9.

113 Zie bijvoorbeeld het Jaarplan van de Rechtspraak 2023, p. 7. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-1af899b164f906731623590c998aadafc672a9ca/pdf> (geraadpleegd 20 september 2023).

114 Eshuis (1998); Eshuis, R.J.J. (2008), p. 154.

115 Eshuis (2007).

116 Eshuis & Diephuis (2018).

117 Van der Kraats (2017), par. 5.4.

118 Van Os & Smit (2016).

119 Felsö, D. Hollanders, van Honk, Laemers, de Nooij & Rombouts (2007).

120 Verkerk, van Dijk en Pistora (2020).

relatief snel afgehandeld. Binnen de categorie van handelszaken blijkt een sterke correlatie te bestaan tussen de doorlooptijden en het financiële belang van de zaak.<sup>121</sup>

Ook uit de zogenaamde Klantwaarderingsonderzoeken kwam als een van de belangrijkste bevindingen naar voren dat hoewel respondenten in algemene zin positief zijn over het rechterlijk functioneren, zij met name negatief oordelen over de doorlooptijden van zaken.<sup>122</sup> Eind 2019 heeft de Rechtspraak doelen gesteld tot eind 2023 om doorlooptijden structureel te verbeteren, achterstanden zoveel mogelijk terug te brengen en rechtzoekenden beter te informeren gedurende een procedure. Een verzameling voorgenomen en deels doorgevoerde interventies binnen het *Programma Tijdige Rechtspraak 2020-2023* richten zich op het verkorten van de doorlooptijden van rechtszaken. Ten tijde van schrijven is dit programma nog niet afgerond. Over de behaalde resultaten valt dus vooralsnog weinig te zeggen.<sup>123</sup>

#### *Systeemeffectiviteit en hoger beroep*

De Rechtspraak zelf hanteert verschillende zogenaamde kwaliteitsindicatoren waarbij, naast doorlooptijden, ook hoger beroepspercentages worden meegenomen.<sup>124</sup> Het hoger beroep heeft naast een controle- en herkansingsfunctie ook een belangrijke functie in het bewaken van de rechtseenheid. In zekere zin kunnen hoger beroepspercentages worden gezien als indicatie van de mate van systeemeffectiviteit van het rechtsbestel. In die zin zou het instellen van hoger beroep een indicatie (kunnen) zijn van het niet effectief beslechten van een geschil in eerste aanleg.

Er zijn echter een aantal redenen waarom deze redenering niet opgaat, of in ieder geval niet eenvoudig uit ruwe cijfers kan worden opgemaakt. Zo zijn niet alle uitspraken van de rechter in eerste aanleg appellabel en betekent vernietiging in hoger beroep van een vonnis niet automatisch dat door de rechter in eerste aanleg een onjuist oordeel is gegeven. Het oordeel van de hoger beroepsrechter kan bijvoorbeeld inhouden dat deze tot een andere beantwoording van een rechtsvraag is gekomen, waarover voordien nog geen duidelijkheid in de jurisprudentie bestond. Dit laatste is

121 De gemiddelde duur van procedures loopt uiteen van 20 dagen voor geringe vorderingen, tot ruim 700 dagen voor vorderingen boven 100 miljoen euro. Verkerk et al. (2020), p. 155.

122 <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/landelijke-rapportage-kwo-2017-alttekst.pdf> (geraadpleegd 20 september 2023).

123 Over de verwachte verbeteringen is in de literatuur enige scepsis te vinden, zie onder andere Ahsmann & Hofhuis (2022).

124 <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Jaarverslag%20Rechtspraak%202022.pdf> (geraadpleegd 20 september 2023).

inherent aan de rechtsontwikkeling en rechtseenheidsfunctie van het hoger beroep (en cassatie). Verder kan aanvulling van feiten (in vergelijking met behandeling in eerste aanleg) een rol hebben gespeeld bij afwijking van de rechterlijke beslissing in hoger beroep ten opzichte van het vonnis in eerste aanleg.

### 3.9 Civielrecht internationaal vergeleken

Eerder onderzoek van Van Tulder, Strijbos en Koolen<sup>125</sup> keek in het kader van een internationale vergelijking van de kwaliteit van rechtspraak onder andere naar de effectiviteit van rechters en/of het rechtssysteem van verschillende jurisdicties. Aan de hand van een zestal internationale indexen en scoreboards<sup>126</sup> vergelijken zij de positie van het Nederlandse rechtsbestel met dat van andere landen. Naast onafhankelijkheid en onpartijdigheid, doorlooptijden en snelheid, en toegang en toegankelijkheid vormde ook effectiviteit een van de onderzochte thema's.

Onder de noemer effectiviteit werd voor wat betreft het civielrechtelijke systeem gekeken naar 1) de tenuitvoerlegging van civielrechtelijke vonnissen; 2) de effectiviteit van het afdwingen van contractuele verplichtingen; 3) de afhandeling van faillissementen; en 4) de mate waarin schuldeisers worden gecompenseerd.

Nederland kent volgens de Rule of Law-index een relatief effectieve tenuitvoerlegging van civielrechtelijke vonnissen. Mondiaal staat Nederland op de derde plaats, na Singapore en Zweden. Het 'Doing Business'-onderzoek suggereert echter dat het Nederlandse rechtssysteem niet erg effectief werkt voor een bedrijf dat de nakoming van contractuele verplichtingen wil afdwingen. Nederland behoort hier ten opzichte van andere West- en Midden-Europese landen tot een van de slechts scorende landen en komt mondiaal gezien niet verder dan de 78<sup>e</sup> plaats. Gebrekkige digitalisering van de behandeling van zaken, beperkte sturingsinformatie en beperkte alternatieven, in combinatie met lange doorlooptijden en tamelijk hoge kosten, resulteren in een slechte totaalscore voor Nederland op het gebied van schuldvorderingen.

Bij het oplossen van faillissementen scoort Nederland daarentegen weer stukken beter. In West- en Midden-Europa zijn er slechts vier landen die het volgens de

125 Van Tulder, Strijbos & Koolen (2021).

126 Te weten: de *Rule of Law Index* van het World Justice Project; het *Justice scoreboard* van de EU en de rapporten van de CEPEJ; de *Eurobarometer* van de EU; het *Global Competiveness report* van het World Economic Forum; het '*Doing business*'-project van de World Bank; en onderzoeken van het ENCJ.

gehanteerde scoringsystematiek beter doen. Wat betreft de mate waarin schuldeisers worden gecompenseerd, scoort Nederland als een-na-beste. De auteurs concluderen dus dat Nederland overwegend goed scoort in vergelijking met andere landen, maar dat op specifieke terreinen ook ruimte is voor verbetering. Met name op terreinen als de effectiviteit van het procederen voor bedrijven en het afdwingen van contractuele verplichtingen, de doorlooptijden van grotere civiele zaken en zaken in hoger beroep, kosten van procederen voor bedrijven en beschikbare ICT-faciliteiten voor rechtzoekenden, scoort Nederlands minder goed.

Deze indexen, of feitelijk 'rankings', halen hun betekenis grotendeels uit de relatieve scoring van landen t.o.v. andere jurisdicties, en zijn dus geen absolute kwaliteitsscores. Bovendien zijn de oorzaken van de geconstateerde verschillen bij deze vergelijkingen geen object van onderzoek en is van verklarende analyse dus geen sprake. De resultaten zijn bovendien sterk afhankelijk van de gekozen meeteenheden<sup>127</sup> en methoden. De scores zijn in de meeste gevallen grotendeels gebaseerd op subjectieve informatie. De *Rule of Law index* is bijvoorbeeld volledig gebaseerd op surveys die worden voorgelegd aan een groep van 1.000 inwoners per land en een groep zogenaamde *qualified respondents*, waarbij professionals en academici met expertise in burgerlijk- en handelsrecht, strafrecht, arbeidsrecht en volksgezondheid wordt gevraagd een 40-tal gesloten vragen te beantwoorden.<sup>128</sup> De uitkomsten bestaan dus volledig uit gekwantificeerde data gebaseerd op subjectieve beoordelingen. De *Justice Scoreboard* lijkt het in die zin wat beter te doen door dergelijke data te combineren met cijfers die door de verschillende lidstaten van de EU worden aangeleverd. Desalniettemin blijft ook hierbij de kritiek dat tot op zekere hoogte appels en peren worden vergeleken.<sup>129</sup>

127 Zo ligt bij het *Doing Business* onderzoek de nadruk met name op tijdige beslissingen, maar ook op bijvoorbeeld de indicatoren rondom het gebruik van arbitrage en andere alternatieve vormen van geschilbeslechting, en richt de *Justice Scoreboard* zich met name op efficiëntie.

128 Het *Doing Business* onderzoek maakt gebruik van vergelijkbare methoden.

129 Dori stelt bijvoorbeeld dat de individuele kenmerken van verschillende rechtssystemen de data in belangrijke mate beïnvloeden en dat "zelfs aspecten van het functioneren van rechtbanken, die per definitie gemakkelijker te kwantificeren lijken, zoals de kosten van rechtspraak, niet gemakkelijk kunnen worden beoordeeld met alleen kwantificeerbare maatstaven en zonder contextualisering." (eigen vertaling). Dori (2021).

Het doel van deze 'ranking' ligt ogenschijnlijk dan ook meer in het aanjagen van bepaalde beleidsveranderingen (zoals expliciet het doel van de *Justice scoreboard*).<sup>130</sup>

### 3.10 Conclusies

De zoektocht naar literatuur levert opvallend weinig onderzoek op dat zich expliciet richt op de vraag naar de effectiviteit van de civiele procedure en de uitkomsten hiervan. De besproken onderzoeken laten zien hoe complex onderzoek naar effectiviteit binnen het civiele domein is. Onder andere door de grote verscheidenheid aan onderwerpen en typen zaken die bij de rechter worden aangebracht. Bovendien is er, afhankelijk van de geformuleerde doelstellingen, sprake van verschillende mogelijke effectiviteitsbegrippen die zich niet allemaal even makkelijk empirisch laten onderzoeken.

Ook de onderzoeken die zich het meest expliciet op het effectiviteitsvraagstuk hebben gericht, het onderzoek naar de mate van naleving van vonnissen, roepen bijna evenveel vragen op als dat ze antwoorden leveren. Zo dient de vraag zich aan in hoeverre, of wanneer, niet-naleving een probleem vormt. Zoals door Eshuis gesteld is de meting van naleving is tamelijk "klinisch";<sup>131</sup> wanneer precies is gebeurd wat er in een vonnis staat of in een schikkingsafpraak is vastgelegd, wordt een zaak als volledig nageleefd beschouwd. Wanneer niet precies gebeurd wat was vastgelegd, dan wordt gesproken over niet (of slechts gedeeltelijke) naleving.

De mate van naleving is desalniettemin een van de meest voor de hand liggende meetbare indicatoren van de effectiviteit van de rechtspraak. Ook gezien de samenhang tussen naleving en vertrouwen is het van belang beter inzicht te verkrijgen in verklaringen voor wel of niet-naleving in civiele geschillen. De besproken onderzoeken geven enige indicaties, maar laten tegelijkertijd een genuanceerd beeld zien waarbij het niveau van analyse en de diepte van dataverzameling de uitkomsten in belangrijke mate beïnvloeden. De geconstateerde beperkingen van bestaand onderzoek geven echter ook aanwijzingen voor mogelijke vervolgstudies.

Het is, gezien de belangwekkende inzichten die het oplevert, een gemis dat de pilot van Eshuis geen noemenswaardige opvolging heeft gekregen. Vervolgonderzoek zou het ontwikkelde onderzoeksinstrumentarium kunnen uitbreiden, bij meer rechtbanken

130 Zie: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard\\_nl](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_nl) (geraadpleegd 7 november 2023).

131 Eshuis (2009), p. 146.

onderzoek kunnen doen en meer in detail op specifieke kwesties kunnen inzoomen. Eshuis zelf bespreekt hiertoe verschillende opties. De voorstellen tot uitbreiding zien specifiek op de naleving van uitspraken in kort gedingen en huurzaken. De beleidsrelevante kwesties betreffen vooral de rol van deurwaarders – die in pilot niet volledig uit de verf is gekomen – en de rechtsgang in verstekzaken bij het kantongerecht. Hierbij zouden in de pilot ontbrekende maar desalniettemin relevante gegevens (over betekenen, naleving, inzet van dwangmiddelen) zoals gezegd dus vooral via deurwaarders moeten worden verzameld. Ook de nadere analyse van de data ten behoeve van het evalueren van de competentiegrensverhoging van de kantonrechter, voor wat betreft eventuele verschillen in naleving, hebben helaas nog geen vervolg gekregen.<sup>132</sup>

Andere onbeantwoorde vragen met betrekking tot naleving zijn, onder andere, welke mate van invloed gaat uit van de wijze waarop procedures zijn ingericht, de vorm van het vonnis en de uitkomsten van procedures op de mate van naleving. Met andere woorden, in hoeverre is niet-naleving te wijten aan de rechtspraak zelf?

Verder bestaan er nog altijd veel aannames over het nut van schikkingen in het duurzaam oplossen van geschillen, die niet altijd door onderzoek kunnen worden onderbouwd. Onderzoek geeft aanleiding tot deze aannames, maar niet uitgesloten kan worden dat indicaties van hogere effectiviteit wordt veroorzaakt door selectie-effecten. Dit verband tussen schikkingen en mate van naleving verdient verdere aandacht. Daarnaast is behoefte aan verder inzicht in de effectiviteit van schikkingen, over hoe verschillende procesdeelnemers zich gedragen, met elkaar omgaan, communiceren en welke moraliteit zij meebrengen, en meer kennis over wat wel en niet werkt bij het trachten partijen tot een overeenkomst te bewegen.

Tot slot, laat het besproken onderzoek zien dat het geïsoleerd onderzoeken van zaken en hun uitkomsten, zonder mee te wegen hoe deze zaken bij de rechter terecht komen en welke mate van selectie hier al heeft plaatsgevonden, de uitkomsten vertroebelt. Het vraagstuk van (voor)selectie-effecten stuurt dan ook in de richting van onderzoek waarin de 'voorkeur' en 'achterkeur' van de rechtspraak gecombineerd worden onderzocht.

132 Gezien het gewenste tijdsinterval tussen afdoening en dataverzameling (drie jaar) was naleving geen onderdeel van het eindrapport over de evaluatie van de competentiegrensverhoging, maar zou separaat worden gepubliceerd. Dit is voor zover bekend tot op heden niet gebeurd.

# Bestuursrecht

## 4.1 Inleiding

Gezien het algemeen belang van de controle door de derde staatsmacht op overheidshandelen, in het kader van de *checks and balances*, is het opvallend dat er weinig empirisch onderzoek wordt gedaan op het terrein van de bestuursrechtspraak in algemene zin. Tekenend in dit opzicht is dat het WODC, een belangrijke aanjager van (zowel intern als extern) onderzoek, met name gericht is op straf- en in mindere mate civielrecht, met bestuursrecht slechts in uitzonderlijke gevallen als onderwerp van onderzoek. De zoekterm 'bestuursrechtspraak' levert in de WODC *Repository* slechts 36 hits op een totaal van ruim 3.200 publicaties op, waarvan een groot deel de publicaties 'Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens', en dus geen verklarend empirisch onderzoek, betreft. In vergelijking met civiel-, en met name strafrecht, is er maar weinig literatuur die zich specifiek richt op het empirisch onderzoeken van effectiviteit binnen de bestuursrechtspraak. Dit is mogelijk verklaarbaar vanuit het moeilijk te vatten karakter (toetsing vs. geschilbeslechting) en doelstellingen (rechtshandhaving vs. rechtsbescherming) van de bestuursrechtspraak, zoals hieronder besproken.

Om te komen tot een inzicht in niet alleen welk onderzoek er beschikbaar is, maar ook over welke thema's en knelpunten in de bestuursrechtelijke praktijk kennislacunes bestaan, bestaat dit hoofdstuk deels uit een overzicht van relevante discussies over de aard van de bestuursrechtspraak en de geobserveerde knelpunten die zich (deels hierdoor) voordoen wanneer men spreekt over de effectiviteit van bestuursrechtelijke vonnissen.<sup>133</sup> Hiernaast is er aandacht voor een aantal onderzoeksterreinen die zich direct of indirect richten op een van de in het hiernavolgende geïdentificeerde effectiviteitsbegrippen binnen bestuursrechtelijke literatuur.

Na een korte bespreking van verschillende perspectieven op effectieve bestuursrechtspraak in paragraaf 2, bespreek ik in paragraaf 3 de in verschillende evaluaties en kritische literatuur geobserveerde knelpunten in de bestuursrechtelijke praktijk. Daarnaast is binnen de bestuursrechtspraak sprake van veel beleidsmatige veranderingen in de afgelopen jaren waarvan er in paragraaf 4 een aantal de revue

133 Hoewel binnen het bestuursrecht wordt gesproken van 'uitspraken' is voor de continuïteit en leesbaarheid, ook voor de niet bestuursrechtelijk geschoolde lezer, gekozen om consequent van 'vonnissen' te spreken.



zullen passeren en beschikbare evaluaties zullen worden besproken.<sup>134</sup>

In paragraaf 5 presenter ik beschikbaar empirisch onderzoek naar de praktijk van de bestuursrechtspraak. Ten slotte gaan paragrafen 6, 7 en 8 in op beschikbaar onderzoek aan de hand van de geïdentificeerde effectiviteitsbegrippen. Paragraaf 9 vat een en ander samen, identificeert een aantal lacunes en geeft aanbevelingen voor toekomstig onderzoek.

## 4.2 Effectiviteitsbegrip in de bestuursrechtspraak

Alvorens we ingaan op onderzoek naar de effectiviteit van de bestuursrechtspraak is het zinvol kort stil te staan bij de bijzondere aard van de bestuursrechtspraak en de daarmee verbonden doelstellingen. Onderzoek naar de kwaliteit van de bestuursrechtspraak stelde vast dat de geformuleerde doelen van een procedure bepalend zijn voor de uitkomsten van evaluatief onderzoek.<sup>135</sup>

In het geval van de bestuursrechtspraak stuiten we daarbij op een enigszins dualistisch beeld, waarbij recentelijk een verschuiving waarneembaar is. De Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht concludeerde in 2004 al dat de Nederlandse bestuursrechtspraak niet zonder meer te definiëren is als *'het door een onafhankelijke en onpartijdige instantie (kortweg: een rechter) beslechten van geschillen tussen burgers en bestuursorganen'*.<sup>136</sup> In een aanzienlijk aantal gevallen wordt het geschil namelijk niet beslecht of komt er bij een geschil tussen burger en overheid geen bestuursrechter aan te pas. Anderzijds dekt ook de meer formalistische omschrijving van *'het door een rechter toetsen van de geldigheid van besluiten van bestuursorganen'* de lading niet volledig. Enerzijds toetst de bestuursrechter de geldigheid van besluiten namelijk maar gedeeltelijk,<sup>137</sup> en anderzijds zien

134 In de literatuur veel besproken thema's als de toegankelijkheid van de rechter (o.b.v. de kosteloosheid, het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging en de vormvrijheid) zien op de instroom van zaken en niet op de output van de rechtspraak en vallen derhalve buiten het doel van deze studie.

135 Wever (2020), p. 134.

136 Zie Polak, de Moor-van Vugt, Schlossels, Verheij, & Widdershoven (2004).

137 Op basis van art. 8:69 lid 1 Awb. De laatste jaren is er een verschuiving waarneembaar van de nadruk op de traditionele 'marginale toetsing' van de bestuursrechter richting meer 'integrale toetsing'.

we dat de bestuursrechter, met behulp van een 'strategisch besluitbegrip',<sup>138</sup> zich over meer buigt dan besluiten in strikte zin.

Volgens traditionele leer is de taak van de bestuursrechter het vrijwaren van de rechtsorde van onrechtmatigheden. Hierbij is geen sprake van een partijenproces, maar fungeren rechtzoekenden als zogenoemd 'onbezoldigd aanjager van een waakhond',<sup>139</sup> die de rechter informeren over verstoringen in de rechtsorde. De laatste decennia is echter een tendens waarneembaar in de richting van meer subjectivering waarbij de objectieve rechtshandhaving als hoofddoel meer en meer plaatsmaakt voor de vaststelling van rechten en plichten van strijdende partijen. In dit verband wordt ook gesproken van een ontwikkeling 'van toetsing naar geschilbeslechting'.<sup>140</sup>

Ook wat betreft de doelstellingen van de bestuursrechtspraak bestaat geen eenduidig oordeel. Zo concludeert Koenraad<sup>141</sup> dat het Nederlandse bestuursrecht in zijn doelstellingen feitelijk hinkt op twee gedachten. Aan de ene kant de objectieve rechtmatigheidscontrole van bestuurlijke besluiten, en aan de andere kant de rechtsbescherming van de individuele burger. In de bestuursrechtswetenschap wordt in die zin een onderscheid gemaakt tussen twee ideaaltypische modellen van bestuursrechtspraak: het *recours subjectif* en het *recours objectif*. Het subjectieve model draait om de vaststelling van rechten en plichten van concrete rechtzoekenden, terwijl het objectieve model zich richt op de handhaving van het recht in algemene zin.<sup>142</sup>

Mede als gevolg van de toeslagenaffaire is er recentelijk bovendien een steeds grotere roep om een zogenaamd responsief bestuursrecht, waarbij individuele rechtvaardigheid per afzonderlijk geval centraal zou moeten staan en waarbij 'dwingend geformuleerde voorschriften en vaste gedragslijnen moeten wijken als deze in de weg staan aan een oplossing die voor een individuele burger het meest

138 In de praktijk komt het voor dat een overheidshandeling formeel niet kan worden aangemerkt als een besluit, terwijl er om redenen van individuele rechtsbescherming wel de behoefte bestaat de handeling te kunnen aanvechten. Bestuursrechters lossen deze spanning soms op door een dergelijke handeling met een Awb-besluit gelijk te stellen en als zodanig de bestuursrechter bevoegd te maken om over de rechtmatigheid van die beslissing te oordelen. Zie Van Heusden (2022).

139 Formulering van Koenraad (2010), p. 256. Verheij sprak eerder van de 'onbezoldigde rijksverklikker'. Verheij (1992), p. 136.

140 Polak et al. (2004).

141 Koenraad (2010).

142 Hierin is een parallel te vinden met het verschil in directe en indirecte effectiviteit zoals omschreven in hoofdstuk 1. Van den Berge & Willemse (2021).

passend lijkt te zijn'.<sup>143</sup> Zodoende is er een lopende discussie over en dynamiek in wat de taak van de bestuursrechter en de doelstellingen van de bestuursrechtspraak zouden (moeten) zijn.

Uit de beschikbare literatuur kunnen in samenhang met verschillende doelstellingen een aantal perspectieven op effectieve bestuursrechtspraak worden afgeleid:

Bij het zogenaamde *Rule of law*-perspectief ligt de nadruk op de controle op de 'geldigheid' van besluiten van bestuur en de 'effectuering van het grondbeginsel van de rechtsstaat, dat ook het bestuur bij al zijn handelen is gebonden aan het recht'.<sup>144</sup> Dit perspectief valt grotendeels samen met het hiervoor genoemde *recours objectif* waarbij bestuursrechtspraak als effectief wordt beschouwd wanneer het bijdraagt aan het vrijwaren van de rechtsorde van onrechtmatigheden.

Bij het rechtsbeschermingsperspectief staat de rechtsbescherming van de burger centraal. Voor een deel ziet dit op de toegankelijkheid van de bestuursrechter en de tijdigheid waarmee beslissingen worden genomen. Vanuit dit perspectief is bestuursrechtspraak effectief wanneer het de burger de mogelijkheid biedt om tijdig en doeltreffend in zijn rechten te worden beschermd.

Ten derde is er het *shadow of the law* perspectief. Hierbij gaat het niet over de directe uitkomst van individuele procedures maar om de vraag in hoeverre rechterlijke uitspraken direct of indirect doorwerken in de besluitpraktijk van overheidsorganen. Het bevorderen van rechtszekerheid en voorspelbaarheid van overheidsoptreden staat hierbij centraal. Anders dan bij het *rule of law* perspectief gaat het hierbij niet slechts om de post hoc controle van individuele besluiten van overheidsorganen maar ook om het mogelijk lerende effect wat er van bestuursrechtelijke uitspraak uitgaat. En anders dan bij het rechtsbeschermingsperspectief gaat het niet alleen om de bescherming van de rechten van het individu dat de beroepsprocedure initieert, maar vooral het effect dat uitspraken van de bestuursrechter hebben op de kwaliteit van overheidsbesluiten. Vanuit dit perspectief is bestuursrechtspraak effectief wanneer uitspraken leiden tot betere besluiten en minder (herhalings)procedures.

143 De Poorter en Koenraad (2022).

144 Polak et al. (2004), p. 31.

Ook wordt de term effectiviteit soms gebruikt als doel van behoorlijk bestuur, en daarmee mogelijk als norm die de bestuursrechter zou kunnen meenemen in zijn beoordeling van bestuurlijke besluiten.<sup>145</sup> Tot slot, is er zoals gezegd ook in het bestuursrecht recent meer focus op (finale) geschilbeslechting. Vanuit dit perspectief is bestuursrechtspraak effectief wanneer de bestuursrechter in staat is (of wordt gesteld) zeer uiteenlopende zaken te beslechten op een manier die is toegesneden op de specifieke kenmerken van het betreffende geschil, en daarmee het achterliggende conflict weet op te lossen.

### 4.3 Knelpunten bestuursrechtspraak

Van oudsher is de bestuursrechtspraak in de kern gericht op de objectieve rechtmatigheidscontrole van bestuursbesluiten, waarbij de bestuursrechter niet zo zeer optreedt als geschilbeslechter maar als grensrechter.<sup>146</sup> De taak van de bestuursrechter was hierbij primair gericht op het bewaken van de juridische grenzen waaraan bestuurlijk handelen gebonden is en niet op het beslechten van geschillen en conflicten. Dit op algemene rechtmatigheidscontrole georiënteerde bestuursproces, met een strikte taakomschrijving van de bestuursrechter, heeft in het verleden tot een weerbarstige praktijk geleid die op veel kritiek kon rekenen.

Hoewel van een 'rigoureuze koerswijziging' nog geen sprake was, werd in 1994 met de uniformering van het bestuursrecht door de invoering van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) een eerste stap gezet richting meer subjectivering van de bestuursrechtspraak waarbij 'het handhaven van het objectieve publiekrecht' niet langer het hoofddoel van het stelsel van bestuursrechtspraak zou zijn.<sup>147</sup> De wetgever had bij de totstandkoming van de Awb een initiatiefrijke rechter in gedachten, waarbij het procesrecht gericht was op zo spoedig mogelijke afdoening van bestuursrechtelijke geschillen.<sup>148</sup> De bestuursrechter mag hierbij niet buiten de omvang van het voorgelegde geschil treden, maar hij wordt wel geacht zich actief op te stellen en is verplicht de rechtsgronden aan te vullen.<sup>149</sup> Daarnaast wordt de rechter aangespoord om binnen de grenzen van het geschil te zoeken naar de materiële waarheid, waarbij hij gebruik kan maken van een uitgebreid instrumentarium aan onderzoeksbevoegdheden. Ten slotte lag de nadruk op doeltreffende

145 Buijze (2009).

146 Verheij (2013). Zie ook Van den Berge (2016).

147 Kamerstukken II 1991/92, 22495, nr. 3, p. 34.

148 Marseille (2010).

149 Daalder, de Groot, & van Breugel (1994).

geschilbeslechting, wat onder meer tot uitdrukking komt in de mogelijkheid van de bestuursrechter om, in het geval van vernietiging van het bestreden besluit, partijen duidelijkheid over hun rechtsverhouding te verschaffen door zijn uitspraak in de plaats te stellen van het vernietigde besluit.<sup>150</sup>

In de jaren na de invoering van de Awb werd de wet herhaaldelijk geëvalueerd. Na twee eerdere evaluaties door de Commissie Polak<sup>151</sup> en de Commissie Boukema<sup>152</sup> werd door de Commissie Ilsink<sup>153</sup> de derde evaluatie van de Awb gepubliceerd waarin de uitkomsten van eerdere evaluaties en een vijftal deelonderzoeken werden samengevoegd. In het rapport werd een aantal harde conclusies getrokken met betrekking tot de bestuursrechtspraak. Hoewel de Awb bedoeld was als informele, toegankelijke procedure die de burger in staat zou stellen in het verweer te komen tegen overheidsbesluiten, resulteerde het in de praktijk in een logge en onnodig gejuridiseerde rechtsgang. Er was sprake van een informatiekloof tussen burger en overheid, gebrekkige communicatie en te weinig voorlichting waardoor de burger niet weet wat hij van de bestuursrechter kan verwachten. Bovendien werd er een gebrek aan geschilbeslechtend vermogen van de rechter geconstateerd en de afdoening van bezwaarzaken gebeurde bovendien te traag en overheidsinstanties overschreden veelvuldig de beslistermijnen. De centrale boodschap van de derde evaluatie van de Awb was dan ook dat de rechter zich actiever en creatiever diende op te stellen. De Commissie bepleitte bovendien een meer gedifferentieerde benadering gelet op het belang dat gehecht moet worden aan de definitieve beslechting van geschillen die zich daarvoor lenen. Het streven naar meer finale geschilbeslechting werd door de Commissie van groot belang geacht voor de effectiviteit van het bestuursprocesrecht en daarmee ook van groot maatschappelijk belang.

Het geheel aan kritische rapporten en commentaren geeft een aantal terugkerende knelpunten in de bestuursrechtspraak, te weten de beperkte bevoegdheid van de bestuursrechter, de stapeling van procedures en het gebrek aan finaliteit, een gebrek aan rechtseenheid en systematiek, en onnodig formalisme.

De bevoegdheid van de bestuursrechter is beperkt tot de toetsing van besluiten. Geschillen over handelingen van bestuursorganen die geen besluiten zijn, vallen onder de bevoegdheid van de civiele rechter in zijn rol als 'restrechter'.

150 Marseille (2010).

151 Commissie Evaluatie Awb (Commissie-Polak) (1996).

152 Commissie Evaluatie Awb II (Commissie-Boukema) (2002).

153 Commissie Evaluatie Awb III (Commissie Ilsink) (2006).

De Nederlandse bestuursrechter heeft bovendien maar een beperkt aantal uitspraakbevoegdheden en kan het bestuur beperkt verplichten om iets te doen of juist na te laten, om declaratoire uitspraken te doen over een rechtspositie of een rechtsbetrekking, en om een ge- of verbod uit te spreken over schadevergoeding in gevallen van onrechtmatige feitelijke bestuurshandelingen.<sup>154</sup>

De koppeling van de bevoegdheid van de bestuursrechter aan het begrip 'besluit' leidt soms tot een stapeling van procedures.<sup>155</sup> Doordat in beginsel tegen ieder besluit beroep openstaat komt het voor dat in wezen hetzelfde geschil bij herhaling aan de rechter wordt voorgelegd of worden geschillen in evenveel stukjes opgedeeld als er besluiten zijn. Zodoende kan het besluitmodel leiden tot een inefficiënte vorm van geschilbeslechting die zowel bestuur als rechtzoekenden onnodig op kosten jaagt. Hierbij staan ook de doorlooptijden van zaken vaak centraal en blijft ook de duur van procedures een belangrijk knelpunt, met name in combinatie met de hiervoor genoemde 'stapeling' van procedures en het feit dat de uitspraak van de bestuursrechter lang niet altijd een einde maakt aan het geschil.<sup>156</sup>

Het bestuursrecht kent, afhankelijk van de aard van de zaak, vijf hoogste rechters: de Hoge Raad, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRVs), de Centrale Raad van Beroep (CRvB), het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) en het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (voor Mulderzaken). De kritiek hierbij is dat dit leidt tot verschillen in jurisprudentie, en dus een gebrek aan waarborg van de rechtseenheid, en daarmee afbreuk aan de effectiviteit vanuit het genoemde *rule of law* perspectief.<sup>157</sup>

De keuze voor rechtsbescherming als hoofdfunctie van het bestuursproces, met de invoering van de Awb, heeft tot gevolg gehad dat het bestuursrechtelijk proces meer dan voorheen een partijenproces werd. Procespartijen hebben hierdoor meer invloed op de juridische invulling van het geschil, maar krijgen hierdoor ook met meer

154 Hirsch Ballin pleitte in dit kader voor vervanging van de simplistische benadering van het principe de bestuurlijke vrijheid en de marginale toetsing door de bestuursrechter die hier bij zou horen voor een meer genuanceerde benadering waarbij de mate en vorm van de toetsing afhangen van de aard van de rechtsverhoudingen en de betrokken belangen. Hirsch Ballin (2015).

155 Dit probleem werd al in 1994esignaleerd door Schueler die systematisch naging wat er gebeurde nadat een bestuursrechter een besluit had vernietigd. Schueler (1994).

156 Marseille (2004).

157 Zie Widdershoven, van Erp, Langbroek, Schadé, & Verberk (2001).

processeisen te maken.<sup>158</sup> De verhoogde aandacht voor de omvang van het geschil heeft zich voor een deel vertaald in verschijnselen als de ‘argumentatieve trechter’ en de ‘bewijstrechter’ waarbij de rechter beperkingen heeft gesteld aan het inbrengen van nieuwe beroepsgronden en nieuw of aanvullend bewijsmateriaal. Deze praktijk kan steeds op veel kritiek rekenen omdat het hierdoor ogenschijnlijk voor burgers steeds moeilijker wordt om zonder rechtsbijstand procedures te voeren.

Samenvattend kleven aan de abstracte, op algemene rechtshandhaving gerichte kern van het bestuursprocesrecht de nodige nadelen. Hierbij wordt vaak gewezen op het geringe ‘geschilbeslechtende’ en ‘finaliserende’ effect van het klassieke besluitenprocesrecht met de inefficiëntie van een systeem gebaseerd op *ex tunc* toetsing. Het debat over de specifieke rolopvatting van de bestuursrechter, en daarmee het bijbehorende effectiviteitsbegrip van de bestuursrechtspraak, die sinds de invoering van de Awb wordt gevoerd, is echter nog altijd in volle gang.

#### 4.3 Innovaties in de bestuursrechtspraak

Sinds de uniformering van het bestuursrecht door middel van de Awb in 1994 is het stelsel van bestuursrechtspraak steeds volop in beweging gebleven. In reactie op de derde evaluatie zijn vanuit de rechtspraktijk initiatieven gestart om de geïdentificeerde problemen te adresseren, zoals het streven naar een meer proactieve en oplossingsgerichte bezwaarfase door het programma ‘Prettig contact met de overheid’ (PCMO) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK),<sup>159</sup> een versnelling van de beroepsprocedure die meer is gericht op oplossingen en rechtspraak op maat door middel van de ‘Nieuwe Zaaksbehandeling’ en een beweging in de bestuursrechtspraak richting meer finale geschilbeslechting. Met deze initiatieven werd gehoor gegeven aan de roep om meer responsiviteit van de overheid en de rechtspraak in het adresseren van bezwaar en beroep en hierbij beter te aan te sluiten bij de behoeftes van rechtzoekenden aan adequate en snelle conflictoplossing. Initiatieven als PCMO hadden tot doel om af te stappen van de gebruikelijke formele, juridische en hoofdzakelijk schriftelijke wijze van behandelen van klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures en bestuursorganen in de primaire en de bezwaarfase van

158 Zoals eerder samengevat door Laemers, de Groot-van Leeuwen & Fredriks (2007): “Burgers zouden volgens de Awb-wetgever in staat moeten zijn zonder deskundige bijstand een bezwaar- of beroepsgang te volgen. Diezelfde burgers moeten in Awb-procedures de juiste gronden aanvoeren, tijdig gronden formuleren, overeenkomstig de eisen van een goede procesorde bewijs en tegenbewijs produceren, en inschatten of het inwinnen van deskundigheidsadvies opportuun is.” p. 139.

159 Dit werd later ‘Passend contact met de overheid’.

bestuurszaken anders te doen omgaan met klachten van burgers. Voor wat betreft de rechtspraak in de beroepsfase kwam de nadruk meer en meer te liggen op het voorkomen van de stapeling van procedures door de invoering van de zogenaamde Bestuurlijke Lus, op een snellere behandeling van een beroep door middel van de Nieuwe Zaaksbehandeling en uiteindelijk meer op finale geschilbeslechting. Het doel was hierbij meer te kijken naar het achterliggende geschil en wat er nodig is om het te beslechten, waarmee ook meer ruimte is voor niet-juridische aspecten van een geschil.

### *De bestuurlijke Lus*

De bestuurlijke lus<sup>160</sup> is een reactie op een aantal knelpunten in de bestuursrechtspraak: juridisering, stapeling van procedures en gebrek aan finale beslechting. Door deze wet uit 2012 kan de rechter tijdens een beroepsprocedure door middel van een tussenuitspraak een termijn bepalen waarbinnen het bestuursorgaan een geconstateerd gebrek kan herstellen, en zodoende de eerdergenoemde dynamiek van het 'vernietigen en opnieuw voorzien' kan worden doorbroken. De empirische vraag in hoeverre deze mogelijkheid in de praktijk de effectiviteit heeft bevorderd werd in 2014 onderzocht.<sup>161</sup> De bestuurlijke lus werd destijds, in verhouding tot andere afdoeningsmogelijkheden gericht op definitieve geschilbeslechting, op alle rechtsterreinen zeer weinig toegepast. In gemiddeld van 7% van de zaken waar een gebrek werd geconstateerd werd de lus ingezet, waarbij grote verschillen bestaan tussen de rechtscollages in de frequentie waarmee de lus wordt toegepast (van 2% tot 15%). De toepassing zelf leidt tot verlenging van de beroepsprocedure en een verhoging van de werklust voor de individuele rechter. In sommige gevallen wordt de lus zonder succes toegepast, wat leidt tot aanzienlijke vertraging. Hiertegenover staat de mogelijke winst in finale geschilbeslechting. In 80% van de dossiers waarin wordt 'gelust' leidt de einduitspraak tot definitieve geschilbeslechting. Ook het voorkomen van de tijd die gemoeid is met het opnieuw nemen van een beslissing na vernietiging

160 De term bestuurlijke lus is afkomstig uit het rapport van de werkgroep Van Kemenade (1997).

161 Backes, Hardy, Jansen, Polleunis & Timmers (2014).



van een onrechtmatig besluit, het voorkomen van toekomstige procedures en de verbetering van de rechtspositie van burgers, werden genoemd als positieve punten.<sup>162</sup>

## *De finaliteit van beslissingen*

Al sinds het begin van deze eeuw is er veel aandacht voor de finaliteit van bestuursrechtelijke beslissingen. Er was met name kritiek op de starre invulling van het idee van bestuurlijke ruimte, waarbij de bestuursrechter slechts marginaal toetste, met in sommige gevallen eerdergenoemde slepende en opgestapelde procedures tot gevolg. De Awb voorzag in meer bevoegdheden voor de rechter om geschillen effectiever te beslechten, waaronder de bevoegdheid om zelf een besluit te nemen (art. 8:72, vierde lid Awb) en de bevoegdheid om de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit in stand te laten (art. 8:72, derde lid Awb). Aan de hand van een kwantitatieve analyse onderzochten Schueler et al. in 2007 in hoeverre bestuursrechtelijke geschillen definitief werden beslecht doordat de rechter er voor koos zelf in de zaak te voorzien. Uit deze analyse bleek dat de bestuursrechter destijds niet of nauwelijks gebruik bleek te maken van deze bevoegdheid, waardoor procespartijen onnodig lang aan het procederen waren.<sup>163</sup> Verder volgt uit ander onderzoek in dezelfde periode dat de bestuursrechter zich op ook op andere vlakken (te) lijdelijk op stelde.<sup>164</sup> Het rapport van de commissie IJink, waar het onderzoek van Schueler et al. onderdeel van uit maakte, was aanleiding voor de Raad voor de rechtspraak om aan de hand van enkele pilots differentiatie in behandeling van zaken en het formuleren van keuzemogelijkheden voor partijen en de daarbij behorende inrichting van de werkprocessen te ontwikkelen.

162 Het voorstel van de Wet versterking waarborgfunctie Awb behelst pogingen om de rechtspositie van de burger te versterken, onder andere door een nieuwe algemene bepaling die het bestuur verplicht om zich dienstbaar op te stellen bij de uitoefening van zijn taak (artikel 2:4a), een uitgebreidere motiveringsplicht bij besluiten (artikel 3:47 Awb) om het voor mensen meer begrijpelijk te maken waar een besluit over gaat en welke afwegingen er aan ten grondslag liggen, en ook door de invoering van een zogenaamde 'burgerlijke lus' die de betrokken burger op instructie van de rechter nadere bewijsmogelijkheid biedt, waar zij nu nog vaak worden afgerekend op het niet uit eigen beweging inbrengen daarvan. De wet bevindt zich ten van schrijven in de pre-consultatiefase. [Aanbiedingsbrief bij teksten voor de preconsultatie van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

163 Schueler, Drewes, Groenewegen, Hazewindus, Klap, Lam, Olivier, & Vogelesang-Stoute (2007). Zie ook Barkhuysen, Damen, de Graaf, Marseille, den Ouden, Schuurmans & Tollenaar (2007), p. 217 e.v.

164 Marseille (2004); Barkhuysen et al. (2007).

### Differentiatie van werkstromen

Het *Project Differentiatie van Werkstromen Bestuursrecht*, dat in 2008 van start ging, was gebaseerd op de veronderstelling dat een onderscheid naar werkstromen bijdraagt aan een meer efficiënte inrichting van de procedure bij de bestuursrechter. Uit een aantal pilots bleek echter dat deze differentiering niet het geoogde effect had en rechtszoekenden vooral meer behoefte hadden aan een snelle zittingsdatum en dat vroeg contact met een rechter die zich actief opstelt van groter belang was voor een kwalitatief betere bestuursrechtspraak. Door in een vroeg stadium uitleg te geven, partijen inzicht te geven in hun procespositie, bewijsopdrachten te geven, of deskundigen in te schakelen zou naar verwachting veel winst kunnen worden behaald.

Dit leidde tot een enigszins nieuwe rolopvatting van de bestuursrechter en een aanscherping van de doelstellingen van de bestuursrechtspraak die in de kern draait om oplossingsgerichtheid, procedurele rechtvaardigheid, zaken sneller op zitting brengen en zogenaemde 'rechtspraak op maat'. Deze 'Nieuwe Zaaksbehandeling' is inmiddels voor vrijwel alle bestuursrechtelijke zaken ingevoerd. Uitgangspunten hierbij zijn dat zaken in principe 13 weken na binnenkomst van het beroepsschrift ter zitting komen. Tijdens de zitting wordt vervolgens geprobeerd zoveel mogelijk in één keer tot een definitieve oplossing van het geschil te komen, zodat jarenlang procederen wordt voorkomen.<sup>165</sup>

### Tussenconclusie

Aan de genoemde innovaties<sup>166</sup> in de inrichting van de bestuursrechtspraak liggen veel impliciete veronderstellingen over (het gebrek aan) effectiviteit ten grondslag. Zo stelde Marseille eerder over het *Project Differentiatie van Werkstromen Bestuursrecht*: *"De rode draad van de verschillende analyses over de taakuitoefening door de bestuursrechter lijkt te zijn dat de bestuursrechtelijke procedure zo zou moeten worden ingericht dat hij elk van de uiteenlopende geschillen die aan hem worden voorgelegd kan beslechten op een manier die is toegesneden op de specifieke kenmerken van het betreffende geschil. Als dat gebeurt, kan worden gesproken van effectieve bestuursrechtspraak."*<sup>167</sup> Van veel empirisch onderzoek dat dergelijke aannames ondersteunt blijkt echter geen sprake. De bestuursrechtelijke literatuur wordt dan ook, met een enkele uitzondering, met name bevolkt door kritische commentatoren op de inrichting van het bestuursrecht vanuit verschillende juridische en rechtstheoretische perspectieven. Bovendien zijn de aanpassingen in het

<sup>165</sup> Verburg (2013), p. 19-23.

<sup>166</sup> Naast deze innovaties is meer geëxperimenteerd in het bestuursrecht, zie Schlössels (2020).

<sup>167</sup> Marseille (2010), p. 4.

bestuurs(proces)recht veelal gericht op het oplossen van gebreken in efficiëntie en wordt de term effectiviteit doorgaans in samenhang met of als synoniem van de term efficiëntie gebruikt.

#### 4.4 Empirisch onderzoek naar de beroepsprocedure

Naast evaluaties van het bestuursrechtelijke proces en innovaties in de bestuursrechtspraak is enig onderzoek beschikbaar naar de werking van de Awb in de praktijk. Veel van dit onderzoek richt zich op de voorrechtelijke bezwaarschriftprocedure en minder op de daadwerkelijke beroepsprocedures bij de bestuursrechter.<sup>168</sup> Beschikbaar empirisch onderzoek over gerechtelijke procedures richt zich maar beperkt op de uitkomsten van bestuursrechtelijke procedures en de effectiviteit van vonnissen. We zien onder andere onderzoek naar doorlooptijden, de lijdelijkheid van de bestuursrechter, en verwachtingen en ervaringen van procespartijen waaronder de ervaren procedurele rechtvaardigheid.

##### *Awb in de praktijk*

Marseille onderzocht in 2004 de dagelijkse praktijk van het verloop en de uitkomst van beroepsprocedures.<sup>169</sup> Ook dit onderzoek naar, zoals de titel van het werk suggereert, de effectiviteit van de bestuursrechtspraak gaat in beginsel uit van een intern effectiviteitsbegrip waarbij doorlooptijden, een gebrek aan systematiek en de (te) hoge mate van lijdelijkheid van de bestuursrechter centraal staan. In die zin gaat het ook hier meer om interne processen en uitvoering van de rechtspraak zelf dan om de uitkomsten en effectiviteit van de vonnissen.

Ook het WODC liet onderzoek doen naar de doorlooptijden van hoger beroepsprocedures en vond grote verschillen tussen type procedures.<sup>170</sup> Sociale zekerheidszaken, door de CRvB behandeld, duurden maar liefst 95 weken, gevolgd door de 86 weken van eveneens door de CRvB behandelde ambtenarenzaken. Daarna komen de door het Hof behandelde inkomstenbelastingzaken met 54 weken, de omgevingsrechtelijke zaken (bij de ABRvS) met 37 weken en tot slot de zaken in het kader van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ) bij het Hof, die met 34 weken bijna drie keer zo snel afgehandeld werden als sociale zekerheidszaken.

168 Zie bijvoorbeeld Oude Vrielink & de Waard (2011) en meer recent Wever (2020) en Marseille & Wever (2022a).

169 Marseille (2004).

170 Van der Meulen & Bremmers (2015).

Later werd vervolg gegeven aan dit onderzoek door Marseille en Wever in een aantal publicaties. Zij richten zich hierbij hoofdzakelijk op de finaliteit van bestuursrechtelijke (hoger) beroepsprocedures, de snelheid waarmee beroepen worden afgehandeld en de uitkomsten in de zin van de winstkansen van burgers ten opzichte van de overheid. Hiertoe analyseerden zij tweemaal (een keer in 2016 en een keer in 2018) een totaal van 360 uitspraken, 180 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en 180 van de Centrale Raad van Beroep. Ook zij concludeerden dat met betrekking tot de snelheid van beslissingen met name bepalend is bij welke instantie burgers hun hoger beroep indienen. Er werd geen verband gevonden tussen de kenmerken van de zaak (aantal betrokken partijen of aantal besluiten) en de doorlooptijden in hoger beroep.

Uit het eerste onderzoek in 2016 bleek dat burgers maar liefst acht keer zo vaak in hoger beroep gingen als bestuursorganen, maar dat de overheid hierbij drie keer zo vaak (51% tegenover 17%) succesvol is.<sup>171</sup> Bij herhaling van dit onderzoek in 2018 bleek dat de succeskansen van burgers aanzienlijk waren gestegen (naar 23%) en die van de bestuursorganen was gedaald (naar 34%).<sup>172</sup> Of deze verschuiving kan worden toegerekend aan het gewijzigde rechterlijke toetsingsbeleid of dat andere factoren daarvoor een betere verklaring bieden, kon door de onderzoekers niet worden bepaald.

Ten slotte keken zij naar de mate van finaliteit van hoger beroepsprocedures, waarbij aan het eind van de procedure vaststaat welk besluit voor de toekomst geldt. Bij de CRvB werd 53% finaal beslecht, en bij de ABRvS 34%. Hierbij viel het op dat beide instanties (bijna) nooit motiveren waarom ze afzien van het zelf in de zaak voorzien of gebruikmaken van het toepassen van de bestuurlijke lus. De bestuurlijke lus, die toch in 85% van de gevallen tot finale geschilbeslechting leidt, waar deze rechters ter beschikking staat, werd slechts in een kleine minderheid van de zaken toegepast.

### *Procedurale rechtvaardigheid*

Omdat de mate van tevredenheid van burgers ook in de literatuur als onderdeel van een effectieve rechtspraak wordt opgevat, bestaat er wel aandacht voor het burgerperspectief op de bestuursrechtspraak. In zijn evaluatie van de Awb benoemde de Commissie IJssink al dat wat betreft inzichten in verwachtingen en ervaringen van burgers het van belang is dat 'de veronderstellingen van de wetgever op dit punt systematischer door middel van sociaalwetenschappelijk onderzoek aan de werkelijkheid

171 Marseille & Wever (2016).

172 Marseille & Wever (2018).

worden getoetst'.<sup>173</sup> Drie van de 32 aanbevelingen die de commissie deed waren dan ook gericht op vervolgonderzoek op dit vlak. Na deze aanbeveling door de Commissie werd in 2011 door het WODC onderzoek uitgevoerd om meer inzicht te verschaffen in de verwachtingen en ervaringen van burgers met betrekking tot Awb-bezwaarschriftprocedures.<sup>174</sup>

Ook met betrekking tot de bestuursrechtspraak zijn in eerdere hoofdstukken besproken inzichten op basis van procedurele rechtvaardigheidstheorieën en empirisch onderzoek relevant. Zoals ook door anderen eerder vastgesteld, is empirisch onderzoek naar ervaringen van burgers met de Awb in algemene zin en bestuursrechtspraak in het bijzonder schaars.<sup>175</sup> Als al empirisch onderzoek is verricht op het terrein van het bestuursrecht dan gebeurde dat vooral vanuit het perspectief van het bestuursorgaan of rechters en richtte het onderzoek zich op het gevoerde beleid en niet de ervaringen van burgers daarmee.<sup>176</sup> Met name ervaringen van burgers met het primaire proces blijven onderbelicht.

Het beperkte empirisch onderzoek dat gedaan is op het terrein van de bestuursrechtspraak bevestigt in grote lijnen de uitkomsten uit algemene theorieën en empirisch onderzoek op andere terreinen. Ten aanzien van de wensen van burgers over (rechts)procedures schetst het onderzoeksrapport van Laemers et al. het bestaande beeld waarbij de elementen *voice*, *procescontrole*, *informatie* en *bejegening* belangrijke factoren zijn bij de ervaren procedurele rechtvaardigheid.<sup>177</sup> Naast deze inzichten over ervaren procedurele rechtvaardigheid komen uit het deel van het onderzoek dat zich richt op de procedure bij de bestuursrechter de tijdsduur van de procedure en het ontbreken van effectiviteit van geschiloplossing expliciet naar voren.<sup>178</sup>

173 Commissie Evaluatie Awb III (Commissie IJink) (2006), p. 66.

174 De Waard, Bolt, de Muijnck, Merx & Oude Vrielink (2011), p. 85. Op basis van telefonische enquêtes onder 376 gebruikers van de bezwaarprocedure werd geconstateerd dat 68% van de respondenten een (heel) negatief eindoordeel had over de bezwaarprocedure. Slechts 20% van de respondenten kwam tot een (heel) positief eindoordeel. Overigens kwam uit het onderzoek een verband naar voren tussen het eindoordeel van respondenten en de uitkomst van hun procedure. De respondenten met een positieve uitkomst hadden significant vaker een positief eindoordeel over de procedure dan degenen met een negatieve uitslag. Dit werd eerder al geconstateerd door Schuyt, Jettinghof, Lambregts & Zwart (1978).

175 Laemers et al. (2007).

176 Zie bijvoorbeeld Van der Veen (1990).

177 Laemers et al. (2007).

178 Laemers et al. (2007), p. 62-64.

Het proefschrift 'Beroep op tijd' van De Jong richtte zich op de vraag in hoeverre kenmerken van een rechtbank en het handelen van procespartijen de doorlooptijden van bestuursrechtelijke beroepszaken in eerste aanleg beïnvloeden.<sup>179</sup> Hetzelfde onderzoek richtte zich op de ervaringen van partijen met de doorlooptijd van bestuursrechtelijke beroepszaken in eerste aanleg. Uit afgenomen surveys onder procespartijen bleken eisers over de procedurele aspecten van hun zaak erg tevreden. Zo vond 86% van de eisers dat de rechter zich goed op de zaak had voorbereid en was 90% van mening dat tijdens de zitting (ruim) de gelegenheid werd geboden om standpunten naar voren te brengen. Deze hoge scores werden gecontrasteerd door grote mate van ontevredenheid onder procespartijen over de doorlooptijd van hun beroep. De meeste eisers hebben voorkeur voor een snelle afhandeling van hun beroep en omdat de procedure in de meeste gevallen langer duurt dan verwacht zijn de meeste eisers ontevreden over de duur van de procedure. Wanneer procedures heel veel tijd in beslag nemen, blijken zelfs de eisers die in eerste instantie een voorkeur geven aan een langzamere behandeling ontevreden.

De praktijk van de Nieuwe Zaaksbehandeling door de bestuursrechter werd in opdracht van het ministerie van BZK in 2015 geëvalueerd.<sup>180</sup> Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het concept van de nieuwe behandeling is aangeslagen bij de bestuursrechters en dat zij de doelstellingen van de nieuwe benadering onderschrijven. De waardering van procespartijen voor verschillende aspecten van de behandeling van hun zaak liep uiteen. Er werd positief geoordeeld over de aspecten *voice*, bejegening en deskundigheid en onpartijdigheid van de rechter. Het doel om zaken sneller op zitting te laten komen werd bereikt en bovendien was het aandeel zaken waarin finaal werd beslecht, met zo'n 96%, erg hoog.<sup>181</sup> Toch waren er ook enkele kritische kanttekeningen. Over de informatievoorziening over de behandeling werd overwegend negatief geoordeeld en bestuursrechters bleken weinig op zoek te gaan naar onderliggende belangen en er werden slechts bij uitzondering schikkingspogingen ondernomen.

179 De Jong (2004).

180 Marseille, de Waard, Tollenaar, Laskewitz & Boxum, (2015). Zie ook Marseille, de Waard & Laskewitz (2015).

181 Inmiddels zijn veel aspecten van deze werkwijze opgenomen in de professionele standaarden van de bestuursrechtspraak.

Vermeldenswaardig zijn nog de recentere proefschriften van Grootelaar<sup>182</sup> en Verburg<sup>183</sup> die zich richtten op de ervaren procedurele rechtvaardigheid van de procedure bij de bestuursrechter. Deze onderzoeken bevestigen een sterke positieve relatie tussen ervaren procedurele rechtvaardigheid en vertrouwen in de rechter en het belang van aandacht voor de rechtzoekende. Zo zou volgens Verburg de bestuursrechter meer verantwoording moeten afleggen van zijn bewijstraject en de burger meenemen in *'de reis van besluit en beroep naar een beslissing, een beslissing die als eerlijk en rechtvaardig kan worden aanvaard.'*<sup>184</sup>

Tot slot is er het recente onderzoek van Van der Bruggen, Pander Maat en Van Lent, die aan de hand van ervaringen van particuliere en professionele procespartijen met de tekst van vonnissen onderzochten hoe oordelen over mondelinge en schriftelijke communicatie meewegen in hun oordeel over de rechtvaardigheid van een rechterlijke beslissing.<sup>185</sup> Dit gebeurde aan de hand van vragenlijsten onder 87 burgers en 254 professionele procespartijen. De uitkomsten van dit onderzoek onderstrepen nogmaals dat de gunstigheid van een beslissing de ervaren uitkomstrechtvaardigheid sterk beïnvloedt. Dit geldt in mindere mate voor de communicatie van de rechter tijdens zitting, de informatiekwaliteit van de uitspraaktekst en het basisvertrouwen in rechters. De auteurs concluderen dat, wat betreft de informatiekwaliteit van de uitspraaktekst, vooral winst te behalen is bij burgers. Die geven namelijk minder hoge cijfers dan (hun) gemachtigden. Dit onderzoek geeft dan ook aanwijzingen dat de uitspraaktekst burgers minder goed informeert dan professionele partijen. Ook is het belang van communicatie niet anders voor winnende of verliezende partijen. Het onderzoek geeft geen inzicht in welke tekstkenmerken of communicatie stijl van belang zijn bij het positief beïnvloeden van dit oordeel.

### *Redenen voor hoger beroep*

Boekema deed onderzoek naar factoren die van invloed zijn op de keuze van procespartijen om hoger beroep in te stellen.<sup>186</sup> Door telefonische- en web enquêtes onderzocht zij aan de hand van vier verschillende theoretische modellen de verklaringen voor het al dan niet instellen van hoger beroep. Boekema constateerde dat mannen

182 Grootelaar (2018) onderzocht onder welke omstandigheden een als eerlijk ervaren procedure leidt tot meer vertrouwen in de rechter, zoals besproken in Hoofdstuk 3.

183 Verburg (2019).

184 idem, p. 239.

185 Van der Bruggen, Pander Maat & van Lent (2023).

186 Boekema (2015).

van middelbare leeftijd of ouder in de groep procederende burgers oververtegenwoordigd zijn. Ook procederen hoogopgeleiden gemiddeld vaker, al is dit afhankelijk van het type besluit dat centraal staat. Een ander interessant empirisch gegeven uit dit onderzoek is dat meer dan de helft van de procesdeelnemers aan de rechtbankprocedure eerder een procedure bij de rechtbank had gehad. Zo blijkt dat burgers met meer proceservaring, eerder in hoger beroep gaan.

Onderzoek van Marseille, Brink en Boekema voegt hier nog de bevinding aan toe dat ondanks dat een grote meerderheid van de door hen ondervraagde rechtzoekenden niet bereikt had wat zij hoopten met de hoger beroepsprocedure, zij toch positief antwoorden op de vraag of zij, wanneer opnieuw voor de keuze gesteld, weer hoger beroep zouden instellen.<sup>187</sup> De ontevredenheid met (de uitkomst van) de hoger beroepsprocedure, waarin appellanten vaker niet dan wel bereiken waar ze naar op zoek zijn, bleek dus geen invloed te hebben op de aantrekkingskracht van de procedure zelf. Op basis van dit paradoxaal inzicht concluderen de auteurs dat “[d]e uitdaging voor de rechtspraak lijkt te zijn om – met behoud van toegankelijkheid van de procedure – rechtzoekenden zodanig te informeren over wat er voor hen in procedures bij de bestuursrechter wel en niet te bereiken valt, dat zij hun keuze voor het wel of niet instellen van (hoger) beroep beter beredeneerd maken.”<sup>188</sup>

Over het beschikbare onderzoek naar het burgerperspectief in het bestuursprocesrecht kan worden geconcludeerd dat we, naast de voorkeur voor snelle doorloop van procedures, vrij weinig weten over wat procespartijen in bestuursrechtelijke geschillen van de rechter verwachten. De besproken onderzoeken geven indicaties van verschillen in verwachtingen en voorkeuren tussen groepen partijen en type zaken in wat zij van de bestuursrechtspraak verwachten en hoe zij erover oordelen. Zoals al eerder door de commissie IJink betoogd zouden veronderstellingen die aan de basis liggen van de inrichting van de bestuursrechtspraak en het bestuursprocesrecht systematischer door middel van sociaalwetenschappelijk onderzoek aan de werkelijkheid zouden moeten worden getoetst. Tot op heden lijkt aan deze oproep maar sporadisch gehoor te zijn gegeven.<sup>189</sup>

187 Marseille, Brink & Boekema (2017), p. 97.

188 idem, p. 97.

189 Zie bijvoorbeeld: Hulst, Marseille & Steenhagen (2022).



#### 4.5 Rule of Law perspectief

Zoals beschreven aan het begin van dit hoofdstuk zijn er een drietal perspectieven op effectiviteit in het bestuursrechtelijk domein die in onderzoek naar voren komen. Een eerste is het *rule of law* perspectief op effectieve bestuursrechtspraak, dat nagaat of er sprake is van een effectieve controle door de rechter op overheidshandelen. Hierbij staat het principe van het *recours objectif* centraal: bestuurlijk handelen wordt aan een rechterlijke toets onderworpen om kwalitatief goede besluitvorming na te streven. Dit perspectief passeert in kritische discussies en evaluaties vaak de revue. Zo is met name op het terrein van asiel sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 kritische discussie over de rol van de bestuursrechter en de intensiteit van rechterlijke toetsing.<sup>190</sup> Empirische vraagstukken van effectieve controle op de overheid blijken, gezien het beperkte onderzoek, echter lastig te operationaliseren.

Enkele internationaal vergelijkende onderzoeken richten zich op dit aspect van controle door de rechter op overheidshandelen en trachten aan de hand van enquêtes een vergelijkend beeld te schetsen van de kwaliteit van het rechtsbestel in verschillende landen. Nederland scoort in dergelijke indexen over het algemeen goed in vergelijking met andere landen. In de *Rule of Law-index* van het World Justice Project, die de effectieve inperking van de macht van de overheid door de rechterlijke macht meet, staat Nederland steevast in de top tien.<sup>191</sup> Volgens het *Global Competitiveness Report* staat Nederland mondiaal gezien op plaats vier wat betreft de effectiviteit van het rechtssysteem bij het aanvechten van overheidsbeslissingen. In Europa scoren alleen Finland, Zwitserland en Luxemburg beter.<sup>192</sup>

Zoals eerder in hoofdstuk 3 besproken is er een en ander aan te merken op deze vorm van ranking van verschillende jurisdicties en de methodologieën die daarbij gehanteerd worden. Deze onderzoeken zijn vrijwel volledig gebaseerd op (een combinatie) van enquêtes onder experts en de algehele bevolking, met de hierbij behorende kritiek op de validiteit en betrouwbaarheid van de metingen. De wijze van meten die in deze internationaal vergelijkende onderzoeken wordt gehanteerd, waarbij wordt gekozen voor overwegend subjectieve data uit enquêtes, is mogelijk te verklaren vanuit een gebrek aan objectieve data met betrekking tot 'kwalitatief goede besluitvorming' die het gevolg zou moeten zijn van effectieve bestuursrechtspraak.

190 Geertsema (2018).

191 Op de algehele score *constraints on government powers* daalde Nederland echter wel van plaats 4 in 2018 naar plaats 7 in 2022. [WJP Rule of Law Index | Global Insights \(worldjusticeproject.org\)](https://www.worldjusticeproject.org/)

192 Van Tulder, Strijbos & Koolen (2021), p. 87-88.

Empirisch effectiviteitsonderzoek is vanuit dit perspectief dan ook lastig te operationaliseren. De eerder besproken onderzoeken van onder andere Wever en Marseille kijken hiertoe naar de winstkansen van burgers die in beroep gaan tegen overheidsbeslissingen bij de bestuursrechter. In hoeverre echter (verschuiving in) de winstkansen van burgers zijn te beschouwen als indicatie van (de mate van) effectieve controle van de bestuursrechter op overheidshandelen is niet evident.<sup>193</sup>

#### 4.6 Rechtsbeschermingsperspectief

Binnen het tweede perspectief, het zogenaamde rechtsbeschermingsperspectief zijn met name de toegankelijkheid van de bestuursrechter en tijdigheid van beslissingen van belang. Buiten het bestuderen van de buiten het bereik van dit onderzoek liggende toegankelijkheid en het relatief eenvoudig meetbare element tijdigheid, is onderzoek naar rechtsbescherming een lastig empirisch terrein. Dit komt met name door, net als bij het *rule of law* perspectief, de fundamenteel juridische basis waarbij dataverzameling en analyse lastig kunnen worden gescheiden van de juridische context waarin zaken zich afspelen. Bovendien volgen doorgaans pas conclusies over de mate waarin het bestuursrecht zijn rechtsbeschermingsrol effectief vervult wanneer het ogenschijnlijk misgaat. Vanuit het rechtsbeschermingsperspectief kunnen dan we niet om de recente toeslagenaffaire heen en het 'bestuursrechtelijk drama'<sup>194</sup> dat dat hiermee werd blootgelegd.

In de beschouwingen over de gevolgen van de toeslagenaffaire en de lessen die er uit kunnen worden getrokken komen oude pijnpunten naar boven, maar worden ook onvoorziene negatieve effecten van eerdere ingrepen in het bestuursproces blootgelegd. Zo identificeert Schuurmans negatieve gevolgen van de focus op definitieve geschilbeslechting als een van de pijnpunten: "[W]anneer het besluitvormingsproces van een bepaald bestuursorgaan fundamenteel niet op orde is, is definitieve geschilbeslechting een (voor het bestuur pijnbestrijdend) medicijn dat de ziekte laat voortwoekeren. [...] Het probleem ligt bij de individuele burger, die zelf maar in beroep moet gaan, en bij de rechter, die zijn dure tijd besteedt aan het

193 Marseille en Wever constateerden een significante verbetering in winstkansen voor burgers in hoger beroep tussen 2016 en 2018, maar konden hiervoor geen verklaring geven. Marseille & Wever (2018).

194 Schuurmans (2021), p. 3106.

repareren van die onrechtmatigheden.”<sup>195</sup> Dergelijke inzichten roepen het beeld op dat de beroepsprocedure in huidige vorm wellicht fundamenteel niet in staat is om effectief een einde te maken aan structureel onrechtmatige besluiten.

Sinds de toelagenaffaire is de roep om maatwerk in de afhandeling van conflicten tussen burgers en de overheid alleen maar toegenomen.<sup>196</sup> Hoewel de ogen hierbij doorgaans gericht zijn op de bezwaarfase en niet het rechterlijk optreden is er terecht ook aandacht voor de rol van de bestuursrechtspraak. Het rapport ‘Ongekend onrecht’ van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag vestigde opnieuw de aandacht op de noodzaak dat bezwaar- en beroepsprocedures worden ingericht op een manier die een bijdrage levert aan een effectieve oplossing van conflicten tussen overheid en burgers, waarbij oog is voor de specifieke omstandigheden en de impact van overheidsbesluiten. In zijn reactie van 15 januari 2021 op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag kondigde het kabinet, naast meer mogelijkheden én verplichtingen voor bestuursorganen om bij beslissingen maatwerk te leveren, ook maatregelen aan voor versterking van “maatwerk en de menselijke maat” in het bestuursrecht. Die maatregelen betekenen onder meer voorgenomen wijzigingen in de Awb, met (wederom) aandacht voor het voorkomen en effectief beslechten van geschillen over overheidshandelen.<sup>197</sup> Tegelijkertijd leidt dit tot hernieuwde discussie over de botsende waarden van maatwerk en rechtszekerheid. Bestuursrecht heeft onder andere tot doel om de voorspelbaarheid van overheidsoptreden te vergroten, met name uit het oogpunt van rechtszekerheid voor burgers en rechtsgelijkheid tussen burgers. Het prioriteren van individueel maatwerk maakt het overheidsoptreden als geheel minder voorspelbaar, en doet daarmee potentieel afbreuk aan deze belangrijke fundamentele waarde van het bestuursrecht.

195 Schuurmans (2021). Hierbij bestaat binnen het bestuursrecht bovendien vrijwel geen mogelijkheid tot collectief procederen door een procesrecht gericht op individuele geschilbeslechting, en niet-ontvankelijkheid van belangenorganisaties. Zie Schuurmans (2015).

196 Schuurmans, Leijten & Esser (2020).

197 Marseille & Wever (2022a), p. 2.

## 4.7 Naleving, doorwerking en de schaduw van het recht

Het derde perspectief op effectiviteit van bestuursrecht, het zogenaamde schaduw van het recht-perspectief, richt zich op de doorwerking van rechterlijke uitspraken in de beleid- en besluitvormingspraktijk. Een binnen de rechtssociologie en bestuurskunde veel gehanteerde theorie over de wisselwerking tussen rechtspraak en beleid kijkt voorbij de individuele rechtsbescherming door de (bestuurs)rechter en richt zich op de doorwerking van rechterlijke uitspraken in de uitvoering van beleid. Onderzoek in deze hoek bouwt voort op het door Lipsky in 1969 geformuleerde concept van de 'street-level bureaucracy'.<sup>198</sup> Lipsky betoogde dat de uitvoering van, doorgaans vaag en algemeen geformuleerd beleid, uiteindelijk aankomt op de mensen die het daadwerkelijk toepassen. Naast bestuurskundig onderzoek naar hoe beleid in de praktijk wordt uitgevoerd door deze *street-level bureaucrats* richt een tak van de rechtssociologie zich op hoe bestuursrechtelijke vonnissen worden nageleefd (*compliance*) en hoe binnen de bestuursrechtspraak geformuleerde normen doorwerken in de bestuurspraktijk. Vanuit dit perspectief kan rechtspraak, naast rechtsbescherming van het individu er ook toe leiden dat gebreken in beleidsuitvoering beter zichtbaar worden. Die signalen kunnen er vervolgens toe leiden dat verbeteringen in de organisatie worden aangebracht, waarmee de bestuurlijke kwaliteit in het algemeen wordt bevorderd en nieuwe geschillen worden voorkomen. De focus ligt bij dit perspectief op de vraag in hoeverre rechterlijke uitspraken invloed uitoefenen op beleid en op de uitvoerbaarheid van vonnissen in de praktijk. Met andere woorden, de mate waarin de in het vonnis van de bestuursrechter vervatte norm door bestuursorganen wordt overgenomen in zijn uitvoeringsbeleid of praktijk van regeltoepassing.<sup>199</sup>

In Nederland is beperkt empirisch onderzoek verricht dat dit doorwerkingsperspectief expliciet hanteert. Een voorbeeld is het promotieonderzoek van Hertogh uit 1997 die de verschillende fasen in doorwerking van rechterlijke uitspraken onderscheidde (informatie; transformatie en verwerking) en onderzocht (voornamelijk op basis van interviews met juristen en beleidsambtenaren) welke factoren bijdragen of afbreuk doen aan de effectieve doorwerking van rechterlijk vonnissen.<sup>200</sup> Hierbij werd geconcludeerd dat de doorwerking van bestuursrechtelijke uitspraken allerminst vanzelfsprekend is. In de verschillende fasen van het doorwerkingsproces bestaan

198 Lipsky (1980). Voor een overzicht van onderzoek binnen deze traditie zie Chang & Brewer (2022).

199 Hertogh (1995), p. 249.

200 Hertogh onderzocht de doorwerking van bestuursrechtelijke vonnissen en oordelen van de Nationale Ombudsman bij de Belastingdienst en de Informatie Beheer Groep. Hertogh (1997a).

barrières (interpretatieproblemen uitspraak, spanning tussen uitspraak en beleid, defensieve reacties) die effectieve doorwerking in de weg staan. De effectiviteit van bestuursrechtelijke uitspraken op het vlak van doorwerking hangt volgens Hertogh dan ook af van de mate waarin het optreden van de rechter leidt tot een of meer van deze barrières.<sup>201</sup>

Voorts is er het proefschrift van Wijkhuijs uit 2007 waarin de invloed van rechterlijke uitspraken op de asielpcedure van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) werd onderzocht.<sup>202</sup> Zij concludeerde op basis van casestudies van vijf 'baanbrekende uitspraken' aan de hand van negen hypothesen welke factoren bijdragen dan wel afbreuk doen aan de doorwerking van rechterlijke vonnissen. Zij concludeerde dat wanneer een hogere rechter met zijn vonnis kritiek levert op de IND, de dienst deze uitspraak vervolgens binnen enkele weken vertaalt in praktische consequenties. De IND toont zich daarbij een juridisch competente organisatie die goed in staat is om te leren van rechterlijke uitspraken. Beleidsmakers richten zich in de praktijk echter vooral op de 'letter' van de rechterlijke beslissing. Er is minder aandacht voor de 'geest' van de rechterlijke beslissingen, waardoor de respons veelal beperkt blijft tot ad-hoc maatregelen en de doorwerking van een vonnis beperkt blijft. Deze instrumentele responsstijl wordt volgens de onderzoeker veroorzaakt door de grote druk om asielpcedures snel af te ronden. IND-medewerkers zien het als hun taak om het gewenste politieke beleid (van minister en Tweede Kamer) zo goed mogelijk uit te voeren. Achterstanden bij de behandeling van asielaanvragen moeten worden voorkomen en de kosten voor opvang moeten zo laag mogelijk worden gehouden. IND-medewerkers nemen daarom niet de tijd om de uitvoeringspraktijk grondig te evalueren op basis van kritiek van rechters. Zodoende weegt het norm-besef van de IND-beleidsmakers niet op tegen de politieke druk vanuit de externe omgeving van de organisatie. Met betrekking tot de vraag in hoeverre bestuursrechters invloed hebben op de naleving van hun vonnissen blijkt uit dit onderzoek dat deze zeer beperkt is. Hoewel de op voorhand geformuleerde hypothese veronderstelde dat duidelijkheid en consistentie in formuleringen in het vonnis een positieve bijdrage zouden hebben aan de doorwerking, bleek dit in de praktijk van ondergeschikt belang te zijn.

Het in 2011 gepubliceerde proefschrift van Van der Veer gaat verder op dezelfde weg, en beziet wat er gebeurt nadat de bestuursrechter een genomen besluit heeft vernietigd en welke factoren bepalend zijn voor een snelle en adequate beslechting

201 Hertogh (1997b), p. 288.

202 Wijkhuijs (2007).

van het geschil.<sup>203</sup> Aan de hand van een combinatie van dossieronderzoek en schriftelijke enquêtes werd getracht het besluitvormingsproces naar aanleiding van een bestuursrechtelijke uitspraak inzichtelijk te maken. De enquêtes werden aangevuld met interviews met 31 ambtenaren van verschillende bestuursorganen, 12 bestuursrechters en 7 griffiers. In de enquêtes werden ambtenaren bevraagd over het besluitvormingsproces naar aanleiding van een meegeestuurde, voor het bestuur negatieve, bestuursrechtelijke uitspraak. Uit de resultaten blijkt dat ambtenaren over het algemeen positief zijn over de duidelijkheid van de uitspraak van de bestuursrechter, maar minder positief over de motivatie. Daarnaast blijkt dat hoewel er doorgaans duidelijkheid bestaat over de inhoud van de beslissing er geen termijn wordt verbonden aan het opnieuw te nemen besluit. Zo blijkt in de onderzochte dossiers het bestuursorgaan tot anderhalf jaar na de uitspraak nog geen nieuw besluit te hebben genomen. De overheid blijkt hierbij zelf een belangrijke veroorzaker van de vertraging en de bestuursrechter heeft weinig middelen voor handen om na een beslissing invloed uit te oefenen op het verdere verloop van het proces. De oplossing hiervoor ziet Van der Veer in het stellen van een termijn, gekoppeld aan een dwangsom, bij de beslissing en het oprekken van de taak van de bestuursrechter tot het moment dat het bestuursorgaan een nieuw besluit heeft genomen. Het besluitvormingsproces blijft op die manier in handen van het bestuursorgaan, maar de regie komt in handen van de bestuursrechter.

Verder zijn er voorbeelden te vinden die wel impliciet uitgaan van dit perspectief maar niet expliciet zien op de effectiviteit van rechtspraak. Zo werd onderzoek gedaan naar milieuconvenanten die worden ingezet als antwoord op tegenvallende resultaten van het vergunningenstelsel. Evaluatieonderzoek naar de voorwaarden waaronder het gebruik hiervan zinvol kan zijn liet zien dat het bestaan van een wettelijke stok achter de deur belangrijke voorwaarden voor succes zijn. Dit onderzoek gaat dus niet zozeer over de effectiviteit van rechterlijke vonnissen over de effectiviteit van convenanten waarbij (de schaduw van) de rechtspraak slechts als stok achter de deur fungeert voor effectieve alternatieve vormen van bestuur.

In 2012 concludeerden Marseille, Boekema en De Waard al dat over het effect van de uitspraak van de bestuursrechter op de besluitvorming na vernietiging nog weinig bekend is.<sup>204</sup> Zij stelden dat er weinig inzicht is in hoe die besluitvormingsprocedure verloopt, waarom dat soms snel gaat en soms heel langzaam, in hoeverre nieuwe besluiten in overeenstemming zijn met de uitspraak van de bestuursrechter, welke

203 Van der Veer (2011).

204 Marseille, Boekema & de Waard (2012).

factoren bepalend voor het al dan niet volgen van nieuwe beroepsprocedures en in hoeverre de inhoud van de oorspronkelijke uitspraak bepalend is voor het verloop, de uitkomst en het vervolg van de nieuwe besluitvormingsprocedure. Ze richtten zich vervolgens op de tweeledige vraag: hoe kan de bestuursrechter<sup>205</sup> eraan bijdragen dat het nieuwe besluit van het bestuur niet opnieuw aanleiding is voor het instellen van beroep is en welke andere factoren zijn daarop van invloed?

Zij analyseerden hiertoe 125 vernietigingsuitspraken van de Afdeling, waarvan in 74 gevallen opnieuw beroep werd ingesteld om te achterhalen of hieruit factoren te destilleren zijn die kunnen verklaren waarom zaken wel of niet tot een nieuwe beroepsprocedure leiden. Zij konden hierbij geen verband vaststellen tussen de behandeling, beoordeling en beslissing van de zaak door de rechter en of al dan niet opnieuw beroep wordt ingesteld. Zo maakte het niet uit of de rechter over een gedeelte dan wel het geheel van de aangevoerde beroepsgronden oordeelde. Een volledige beoordeling van de beroepsgronden leidde niet vaker tot een nieuw *judge proof* besluit. Wel was er een verband te vinden tussen de aard van het bestreden besluit en de kans op vervolprocedures; vernietiging van een handhavingsbesluit of een bestemmingsplan had een grotere kans op een herhaalprocedure dan de vernietiging van een milieuvergunning. Enige invloed werd ook gevonden in de hoeveelheid appellanten en de hoeveelheid vernietigingsgronden. Wanneer een besluit op slechts één punt werd vernietigd was de kans groter dat het bestuur er na de vernietiging in slaagde een besluit te nemen waar niet opnieuw beroep tegen werd ingesteld. Voor het aantal appellanten gold dat naar mate er meer appellanten waren de kans groter was dat na de vernietiging een besluit volgde dat opnieuw werd aangevochten. Zodoende kan worden geconcludeerd dat zowel de aard van het bestreden besluit, het aantal appellanten als het aantal vernietigingsgronden van invloed zijn op de kans dat tegen het nieuwe na de vernietiging genomen besluit opnieuw beroep wordt ingesteld.<sup>206</sup>

205 In dit geval richt het onderzoek zich op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als rechter in eerste en enige aanleg.

206 Een bevinding waar de auteurs niet naar op zoek waren, betreft de duur van de besluitvorming na de vernietiging. Uit zowel gesprekken met vertegenwoordigers van bestuursorganen als uit de analyse van de uitspraken bleek dat het een uitzondering is als het nieuwe na de vernietiging te nemen besluit er binnen een jaar is. Gemiddeld duurde het ruim 16 maanden (495 dagen) voordat het nieuwe besluit er was. Hierbij waren aanzienlijk verschillen tussen de typen zaken. In handhavingszaken duurde het gemiddeld 8 maanden (242 dagen), in milieuzaken ruim 15 maanden (467 dagen), en bij bestemmingsplannen meer dan anderhalf jaar (559 dagen).

Hoewel het dus voor de kans dat een, na vernietiging, opnieuw genomen besluit een beroepsprocedure bij de Afdeling overleeft, niet uitmaakt of de Afdeling in de oorspronkelijke procedure al dan niet alle beroepsgronden heeft beoordeeld, werd niet duidelijk wat wel bepaalt of het ook de tweede keer misgaat. Een vraag die dus nog open bleef is in hoeverre die tweede vernietiging verband houdt met de grondigheid van de beoordeling van het bestreden besluit in de eerste procedure. Dit geeft een aanzet voor verder onderzoek naar in hoeverre overwegingen van de rechter in de eerste uitspraak het bestuursorgaan voldoende houvast bieden bij de herstel poging die het moet ondernemen.<sup>207</sup>

Concluderend kan over het *shadow of the law* perspectief worden gesteld dat het vooralsnog relatief weinig aandacht heeft gekregen in empirisch onderzoek, maar desalniettemin een belangwekkend onderzoeksterrein is. Niet in de laatste plaats omdat, met het oog op steeds luidere roep om responsief bestuur en een responsieve bestuursrechter, de bestuursrechtspraak een belangrijke rol te vervullen heeft in het scheppen van kaders en helderheid over bestuur waarbij ruimte is voor de menselijke maat.

#### 4.8 Conclusies

Zoals in het begin van dit hoofdstuk uiteengezet kent de bestuursrechtspraak een dualistisch effectiviteitsbegrip, waarbij het bestuursrecht in zijn doelstellingen feitelijk hinkt op twee gedachten: aan de ene kant de objectieve rechtmatigheidscontrole van bestuurlijke besluiten, en aan de andere kant de rechtsbescherming van de individuele burger. Er is doorlopende discussie en dus literatuur over 'ware aard' en dus functie van de bestuursrechtspraak en we zien een geleidelijke beweging in de richting van een meer geschilbeslechtende rol voor de bestuursrechter. Er bestaat relatief veel literatuur over (de verbetering van) interne processen en uitvoering, maar er blijkt weinig empirisch onderzoek naar de effecten of uitkomsten van bestuursrechtelijke procedures.

Uitzondering hierop is de aandacht voor tijdige beslissingen en finale geschilbeslechting, waarbij (terecht) veel aandacht is voor de voorfase van bezwaarprocedures en de behandeling van bezwaarschriften door bestuursorganen. Zo is er discussie, en enig empirisch onderzoek, over de effectiviteit van de voorfase die moet voorkomen dat procedures überhaupt aan de bestuursrechter worden voorgelegd.

207 Voor zover bekend is aan dit onderzoek na 2012 geen vervolg gegeven.



Over de invloed van veranderingen ‘aan de voorkant’ op de instroom van zaken concluderen Van Tulder en Diephuis recent echter dat “Maatschappelijke veranderingen en veranderingen in wet- en regelgeving veel meer bepalend [zijn] geweest voor de ontwikkelingen in het aantal bestuurszaken dan veranderingen in het handelen van bestuursorganen.”<sup>208</sup> Een belangrijke vraag die resteert is dus in hoeverre het bestuursrecht zelf hierop invloed uitoefent, of zou kunnen uitoefenen.

Hierbij is het *shadow of the law* perspectief van belang waarbij de bredere effecten van uitspraken van de bestuursrechter op naleving door bestuursorganen centraal staat. Met name dit terrein verdient in onderzoek meer aandacht dan het nu krijgt. Zoals gesteld door Hulst, Marseille en Steenhagen kunnen bestuursrechters (naast regelgevers en rechtswetenschappers) “verduidelijken hoe regeltoepassing en gelijke behandeling verenigbaar is met het rekening mogen houden met de omstandigheden van het geval en hiervoor waar nodig verdere principes ontwikkelen.”<sup>209</sup> Beter begrip over de werking van deze schaduw van het bestuursrecht is daarbij van groot belang.

Onder andere de benadering die Wijkhuijs hanteerde om de invloed van rechterlijke uitspraken op de asielprocedure van de IND te onderzoeken, zou ook kunnen worden toegepast op andere bestuursrechtelijke terreinen, om zodoende meer inzicht te krijgen in of en hoe bestuursrechtelijke vonnissen doorwerken in de bestuurspraktijk.

Ook valt er nog veel te winnen op het terrein van verwachtingen en ervaringen van procederende burgers en de redenen waarom (hoger) beroep wordt ingesteld (zie ook eerdere aanbevelingen commissie IIsink). Met een enkele uitzondering, is er nog altijd weinig onderzoek naar wat burgers eigenlijk precies verwachten van een (hoger) beroepsprocedure en van de bestuursrechter. Het beschikbare onderzoek geeft geen rooskleurig beeld en constateert een hoge mate van ontevredenheid bij rechtzoekenden en geeft aanleiding tot het vergroten van inzicht in waarom de rechtspraak niet in staat blijkt te voldoen aan de verwachtingen van gebruikers.

Tot slot zou winst kunnen worden geboekt in de ontsluiting van nieuwe, dan wel koppeling van beschikbare data. Met name bij onderzoeken waarbij gebruik wordt gemaakt van analyse van uitspraken is men afhankelijk van de mate van beschikbaarheid van uitspraken. Voor de Centrale Raad van Beroep en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn uitspraken over het algemeen goed ontsloten.

208 Van Tulder & Diephuis (2023), p. 123.

209 Hulst, Marseille & Steenhagen (2022), p. 3216.

Hiertegenover staat echter dat slechts een kleine minderheid (zo'n 3%) van de uitspraken van Nederlandse rechtbanken worden gepubliceerd en dus goed onderzoek over de bestuursrechtelijke praktijk op dit niveau vooralsnog niet mogelijk is. Hoewel het meer publiceren van uitspraken met de nodige uitdagingen<sup>210</sup> is omkleedt, zou betere beschikbaarheid van data rondom de bestuursrechtelijke praktijk mogelijk een nieuwe impuls kunnen geven aan relevant onderzoek.<sup>211</sup>

210 Naves, Sicking & van der Wees (2021).

211 Marseille & Wever (2022b), p. 213-215.

# Conclusies en aanbevelingen

## 5.1 Inleiding

In dit onderzoek is gekeken naar Nederlands en internationaal empirisch onderzoek over de effectiviteit van rechterlijke vonnissen. Het in deze literatuurstudie gepresenteerde overzicht van beschikbaar onderzoek naar effectiviteit laat zien hoe er op de verschillende rechtsterreinen met het concept wordt omgesprongen en dat de aandacht voor empirische vragen over de effectiviteit van rechtspraak niet gelijk verdeeld is. In de gevonden literatuur zien we in vergelijkende zin tussen de rechtsterreinen verschillende operationalisering van het concept effectiviteit, met hieraan gekoppeld duidelijk verschillen in de mate waarin deze de effectiviteit van rechterlijke vonnissen empirisch is onderzocht. Hier zijn aantal mogelijke verklaringen voor te bedenken.

Ten eerste is er de inherent lastige definitie en operationalisering van het effectiviteitsbegrip. De verschillende invalshoeken die hierbij kunnen worden gehanteerd, maken dat onderzoek naar effectiviteit geen eenduidig startpunt kent en de operationalisering van het concept afhankelijk is van de te onderzoeken context. Ten tweede blijkt de ontsluiting van bruikbare data in veel gevallen niet eenvoudig en heeft dit mogelijk onderzoek beperkt. Daar waar data voor handen is (bijvoorbeeld in het geval van recidive-cijfers) wordt relatief veel onderzoek gedaan. Daar waar dataverzameling moeilijker te bewerkstelligen is, zoals voor naleving van civiele vonnissen, zien we beduidend minder onderzoek. Tot slot speelt de beleidsfocus een belangrijke rol in het bepalen van de ongelijk verdeelde aandacht voor verschillende terreinen. Zo richt onderzoek van en voor het WODC, een van de belangrijke aanjagers van Nederlands onderzoek naar het rechtssysteem, zich hoofdzakelijk op het strafrechtelijk terrein en krijgen het civiele en met name het bestuursrechtelijke terrein in vergelijking veel minder aandacht.

Op basis van de in de hoofdstukken besproken uitkomsten van de literatuurstudie kan een aantal conclusies worden getrokken met betrekking tot mogelijk te vullen lacunes die zijn aangetroffen. In dit hoofdstuk worden de inzichten uit de afzonderlijke hoofdstukken samengebracht en de onderzoeksvragen beantwoord. In het hiernavolgende geef ik eerst een globaal overzicht van de belangrijkste inzichten uit onderzoek en de geïdentificeerde lacunes uit eerdere hoofdstukken en daarna een aantal aanbevelingen met betrekking tot mogelijke onderzoeksrichtingen.

## 5.2 Inzichten en lacunes

### 1. Op welke wijze wordt effectiviteit van rechterlijke uitspraken in de (inter) nationale literatuur geconceptualiseerd?

Zoals gesteld is de definitie van effectiviteit afhankelijk van de doelstellingen die aan de rechtspraak worden toegeschreven. Deze verschillen per rechtsterrein en zijn bovendien door de tijd heen continu aan discussie en verandering onderhevig. Er is dan ook geen sprake van een alomvattend effectiviteitsbegrip dat in onderzoek naar rechterlijke uitspraken leidend is. Bij onderzoek binnen de verschillende rechtsterreinen worden verschillende invullingen van het concept gevonden.

In het strafrechtelijk domein worden doorgaans de strafdoelen als uitgangspunt genomen voor de invulling van het effectiviteitsconcept en wordt over het algemeen gekozen voor recidive als operationalisering van het strafdoel speciale preventie. In dat opzicht zijn rechterlijke uitspraken effectiever wanneer zij herhalingscriminaliteit weten te voorkomen. Hierbij krijgen de strafdoelen generale preventie en vergelding relatief gezien minder aandacht in empirische analyse.

Voor onderzoek binnen het civielrechtelijke domein wordt hoofdzakelijk gekozen voor operationalisering aan de hand van de naleving van uitkomsten (vonnissen dan wel schikkingsovereenkomsten) van civiele procedures en de normalisering van relaties tussen partijen. Vonnissen zijn in die zin effectief wanneer hetgeen in een vonnis of schikking is vastgelegd ook daadwerkelijk wordt nageleefd en de relatie tussen partijen wordt hersteld.

Binnen de bestuursrechtelijke literatuur wordt effectiviteit doorgaans uitgedrukt in termen van rechtsbescherming, controle op de overheid en doorwerking van vonnissen. Binnen de bestuursrechtelijke literatuur valt echter op dat de nadruk vooral ligt op (de verbetering van) interne processen en uitvoering en is er relatief weinig empirisch onderzoek te vinden naar de effecten of uitkomsten van bestuursrechtelijke procedures.

Ten slotte kan ervaren rechtvaardigheid van procedures worden gezien als een deel van de effectiviteitsvraag van rechterlijke vonnissen. In die zin worden uitspraken effectiever wanneer procespartijen, zowel eisers als gedaagden, procedures en daarmee uitkomsten als rechtvaardig(er) beoordelen. Bovendien kan er mogelijk ook enige samenhang bestaan tussen ervaren procedurele rechtvaardigheid en naleving van uitkomsten van een procedure, dan wel het verkleinen van de kans op hoger beroep.

## 2. Welke inzichten bestaan binnen de (inter)nationale literatuur over de effectiviteit van rechterlijke uitspraken binnen respectievelijk het straf-, civiel- en bestuursrecht?

Met betrekking tot de tweede onderzoeksvraag zijn de bevindingen per rechtsgebied in meer detail in de verschillende hoofdstukken opgenomen. Hieronder zal ik deze bevindingen op hoofdlijnen herhalen om vervolgens in te gaan op de relevante lacunes die op basis hiervan kunnen worden geïdentificeerd.

### *Inzichten strafrecht*

In hoofdstuk 2 is besproken hoe binnen het strafrechtelijk domein in onderzoek naar de effectiviteit van vonnissen de aandacht met name ligt op het meten van recidive, in Nederland veelal in opdracht van het WODC. De verzamelde cijfers omtrent recidive werden bijvoorbeeld recent gebruikt voor onderzoek naar recidivetrends onder jeugdigen, onder plegers van huiselijk geweld en onder ex-TA-gedetineerden.<sup>212</sup> Gezien de ruime verzameling beschikbare onderzoeken is het lastig een overzicht te geven van de hieruit voortvloeiende inzichten. Op hoofdlijnen kan worden geconcludeerd dat onderzoek naar een generaal afschrikkend effect van straffen lastig blijkt vast te stellen en dat ook onderzoek naar de andere strafdoelen vergelding en veiligheid, voor zover dit gericht is op de effectiviteit van rechterlijke vonnissen, beperkt is. Met betrekking tot de veelheid aan recidiveonderzoek bieden met name de meta-analyses naar speciale preventie een aantal relatief bestendige inzichten. Zo worden betere resultaten geboekt bij rechterlijke interventies die gericht zijn op resocialisatie door behandeling en/of begeleiding dan bij sancties met repressie of vergelding als uitgangspunt, leiden korte gevangenisstraffen niet tot minder recidive dan niet-vrijheidsbenemende straffen op zowel de korte als op de lange termijn, en zijn er in het jeugdstrafrecht indicaties dat vrijheidsstraffen bij minderjarigen eerder schadelijk dan nuttig kunnen zijn, en recidivecijfers significant lager zijn voor taakstraffen dan voor vrijheidsstraffen. Daarnaast is duidelijk uit met name internationale literatuur dat de context waarin straffen worden opgelegd een bepalende invloed kan hebben op de uitwerking ervan. Onderzoek in het kader van de zogenaamde *developmental and life-course* criminologie biedt inzicht in de interactie-effecten van contextfactoren op de uitwerking van verschillende interventies, waaronder veroordelingen. In Nederland heeft deze onderzoeksrichting nog maar beperkt navolging gekregen.

212 TA verwijst naar de terroristenafdeling (TA), een afdeling voor bijzondere opvang voor gedetineerden zoals bedoeld in artikel 14 van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw).

### *Inzichten civiel recht*

De in hoofdstuk 3 besproken onderzoeken laten zien hoe complex onderzoek naar effectiviteit binnen het civiele domein is. Onder andere door de grote verscheidenheid aan rechtsterreinen, geschillen en typen rechtszoekenden die voor de civiele rechter komen. Zodoende blijkt het lastig te komen tot een empirisch te onderzoeken conceptualisatie van effectieve civiele rechtspraak. In onderzoek zien we de mate van naleving van uitkomsten van civiele procedures als een van de belangrijkste meetbare indicatoren van de effectiviteit van de civiele vonnissen. De belangrijkste inzichten op dit terrein volgen uit het pilot-onderzoek van Eshuis naar naleving van civiele vonnissen en schikkingen. Zijn onderzoek geeft op dit vlak belangrijke inzichten, maar een tegelijkertijd genuanceerd beeld waarbij het niveau van analyse en de diepte van dataverzameling in belangrijke mate de uitkomsten lijken te beïnvloeden.

In algemene zin blijkt er sprake te zijn van een grote verscheidenheid. Eshuis zocht naar verbanden tussen objectieve kenmerken van de gerechtelijke procedure en de mate waarin de uitkomsten van de procedure worden nageleefd. Een voorlopige conclusie uit Eshuis' pilot is dat verstekvonnissen een lager niveau van naleving hebben dan uitkomsten van procedures op tegenspraak, en schikkingen het hoogste niveau van naleving laten zien. De gevonden resultaten en verbanden zijn geldig binnen de steekproef en bieden een (voorlopig) beste indicatie voor het landelijke beeld. Desondanks was hier, gezien de mogelijk onvoorziene factoren, het niet voorhanden zijn van een pasklare methode van onderzoek, het intensieve karakter van het onderzoek en de daaraan verbonden kosten, gekozen voor een pilot van beperkte omvang. De conclusies uit de pilot worden door Eshuis dan ook met de nodige voorzichtigheid gepresenteerd. Vervolgonderzoek is nodig om tot meer sluitend inzicht te komen.

Schikkingen zijn een zeer belangrijk onderdeel van de civiele rechtspraktijk. En gezien de belofte van hogere effectiviteit in de vorm van naleving, duurzame oplossingen en waardering door rechtzoekenden krijgt het terecht de nodige aandacht. Onderzoek heeft nog geen eenduidige antwoorden opgeleverd op de vraag of deze beloftes in de praktijk ook worden ingelost. Kwalitatief onderzoek naar schikkingen als een mogelijke uitkomst van civiele procedures die partijen idealiter dichter bij elkaar zou moeten brengen, laat zien dat de schikkingspraktijk een buitengewoon complex multidisciplinair proces is waarbij maatwerk geboden is. Er blijkt niet één schikkings-interventie te zijn die in alle gevallen werkt, en wat effectieve interventies zijn verschilt van zaak tot zaak en van partij tot partij. Er is relatief weinig bekend over waarom partijen schikken, wat er daadwerkelijk 'op de gang' plaatsvindt en welke rol zowel rechters als juridische bijstandsverleners hierin spelen. Eshuis' pilot laat bovendien zien dat met betrekking tot schikkingen nog niet is vastgesteld dat, in ieder geval

voor wat betreft naleving, deze uitkomst van een procedure effectiever is dan een vonnis. Hoewel veelvuldig onderzoek lijkt te bevestigen dat een rechtvaardiger procedure een belangrijke impact heeft op het rechtvaardigheidsoordeel van procespartijen, is het algemene beeld niet eenduidig. Zo staat nog altijd niet vast dat de ervaren procedure rechtvaardigheid ook een bepalende rol speelt bij de acceptatie, en daarmee naleving, van een voor procespartijen negatief oordeel van de rechter.

### *Inzichten bestuursrecht*

Er bestaat relatief veel literatuur over (de verbetering van) interne processen en uitvoering, maar weinig empirisch onderzoek naar de effecten of uitkomsten van bestuursrechtelijke procedures. Binnen het bestuursrechtelijke domein zijn op basis van de literatuur drie genoemde benaderingen van effectiviteit gevonden. In hoofdstuk 4 zijn deze beschreven als het *Rule of Law* perspectief, het rechtsbeschermingsperspectief en het *shadow of the law*- of doorwerkingsperspectief. Deze hebben, buiten veelvuldige rechtswetenschappelijke commentaren, maar tot beperkt empirisch onderzoek geleid. Verschillende innovaties binnen de bestuursrechtspraak laten wel impliciete veronderstellingen zien over (het gebrek aan) effectiviteit. Van veel empirisch onderzoek dat dergelijke aannames ondersteund blijkt echter geen sprake. De bestuursrechtelijke literatuur bestaat dan ook, met een enkele uitzondering, met name uit kritische commentatoren op de inrichting van het bestuursrecht vanuit verschillende juridische en rechtstheoretische perspectieven.

Empirisch onderzoek naar de effectiviteit van vonnissen vanuit het *Rule of Law* perspectief, dat nagaat of er sprake is van een effectieve controle door de rechter op overheidshandelen, blijkt lastig te operationaliseren. Zo is er onderzoek van onder andere Wever en Marseille waarbij in dit kader werd gekeken naar de winstkansen van burgers die in beroep gaan tegen overheidsbeslissingen bij de bestuursrechter. In hoeverre echter (verschuiving in) de winstkansen van burgers zijn te beschouwen als indicatie van (de mate van) effectieve controle van de bestuursrechter op overheidshandelen is niet evident.

Ook het rechtsbeschermingsperspectief blijkt lastig empirisch te operationaliseren. Met name door, net als bij het *Rule of Law* perspectief, de fundamenteel juridische basis waarbij dataverzameling en analyse lastig kunnen worden gescheiden van de juridische context waarin zaken zich afspelen. Bovendien volgen doorgaans pas conclusies over de mate waarin het bestuursrecht zijn rechtsbeschermingsrol effectief vervult wanneer het ogenschijnlijk misgaat. Literatuur in deze hoek is veelal gericht op het oplossen van gebreken in efficiëntie waarbij de term doorgaans in samenhang met of als synoniem van effectiviteit wordt gebruikt.

Dit lijkt voor een deel verklaarbaar vanuit de aandacht die er is voor het verkorten van doorlooptijden ter verbetering van de rechtsbescherming in de bestuursrechtspraak.

Ook over het *shadow of the law* perspectief, dat zich richt op de doorwerking van rechterlijke uitspraken in de uitvoering van beleid, kan worden gesteld dat het vooralsnog relatief weinig aandacht heeft gekregen in empirisch onderzoek, maar desalniettemin een belangwekkend onderzoeksterrein is. Niet in de laatste plaats omdat, met het oog op steeds luidere roep om responsief bestuur en een responsieve bestuursrechter, de bestuursrechtspraak een belangrijke rol te vervullen heeft in het scheppen van kaders en helderheid over bestuur waarbij ruimte is voor de menselijke maat. Uit eerder onderzoek blijkt dat de doorwerking van bestuursrechtelijke uitspraken in de uitvoering van beleid allerminst vanzelfsprekend is. In de verschillende fasen van het doorwerkingsproces bestaan barrières (interpretatieproblemen uitspraak, spanning tussen uitspraak en beleid, defensieve reacties) die effectieve doorwerking in de weg staan. De effectiviteit van bestuursrechtelijke uitspraken op het vlak van doorwerking lijkt dan ook af te hangen van de mate waarin het optreden van de rechter leidt tot (het wegwerken van) een of meer van deze barrières.

### **3. Op welke gebieden bestaan kennislacunes over de effectiviteit van rechterlijke uitspraken en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan over nader onderzoek naar de effectiviteit van rechterlijke uitspraken?**

#### *Lacunes in onderzoek naar de strafrechtspraak*

Allereerst kunnen kritische kanttekeningen worden geplaatst bij het gebruik van recidivecijfers als meest geschikte maatstaf voor de effectiviteit van uitkomsten van strafprocedures. Zoals eerder gesteld door Wartna valt de effectiviteit van strafvonnissen niet volledig terug te voeren tot de omvang van de terugval van de veroordeelde. Zo stelt hij dat "[Als analyse] uitwijst dat resocialisatieprojecten over het algemeen beter scoren dan sancties die berusten op afschrikking, wil dat nog niet zeggen dat die laatste minder effectief zijn. Het wil zeggen dat zij, naar het zich laat aanzien, minder effectief zijn op het punt van de speciale preventie, dat is het terugdringen van recidive."<sup>213</sup> Met andere woorden, het op deze wijze terugbrengen van effectiviteit tot recidivecijfers levert slechts een beperkt beeld op van de daadwerkelijke uitwerking en dus effectiviteit van vonnissen.

Nog afgezien van deze fundamenteel theoretische discussie is ook binnen het recidive-onderzoek nog een hoop aan terrein te winnen. Specifieke lacunes die in

213 Wartna et al. (2013), p. 14.



verschillende onderzoeken worden aangestipt richten zich met name op vergelijkende onderzoeksvragen. Zo is in Nederland geen onderzoek waarin re-integratie-uitkomsten worden vergeleken voor groepen die verschillende straffen opgelegd hebben gekregen en is er weinig onderzoek verricht naar de samenhang tussen de duur van een vrijheidsstraf en de uitkomsten van re-integratie trajecten.<sup>214</sup> Ook wordt bijvoorbeeld aanbevolen meer experimenteel en kwalitatief onderzoek te verrichten om meer inzicht te geven in hoe en waarom vastgestelde risicofactoren samenhangen met recidive.<sup>215</sup> Zo bieden de besproken studies op verschillende deelterreinen aanknopingspunten voor vervolgonderzoek.

Aanvullend op de in hoofdstuk 2 genoemde lacunes valt er in algemene zin nog veel te winnen op een aantal algemene thema's. Ten eerste zien we in onderzoek een focus op monitoring en trendmatig onderzoek van recidive, maar slechts weinig verklarend onderzoek. Zo is er onderzoek nodig op basis waarvan meer inzicht wordt verkregen over de werkzame mechanismen die de succesvolle interventies onderscheiden van de minder succesvolle. Ten tweede is het door onder anderen Wartna geïdentificeerde gebrek aan RCT-onderzoek nog altijd actueel en werd dit recent in een WODC-rapportage nog eens onderstreept. RCT-onderzoek ontbreekt nog altijd vrijwel volledig terwijl juist dit kan leiden tot beter inzicht in welke interventies in welke context daadwerkelijk het gewenste speciaal preventieve effect hebben. Ten derde is, als onderdeel van deze vraag en aansluitend op eerdere kanttekening bij de exclusieve focus op recidive, meer onderzoek nodig naar de context waarin straffen worden opgelegd. Aandacht voor de invloed van persoonskenmerken en de impact van verschillende straffen op de levensloop van de veroordeelde kan tot meer kennis leiden over welke impact straffen zelf hebben op de verder levensloop van veroordeelden.

### *Lacunes in onderzoek civiele rechtspraak*

Het uitgebreid besproken onderzoek van Eshuis was een eerste serieuze poging om de naleving van civiele vonnissen uitvoerig te onderzoeken. Sinds deze pilot is er echter geen onderzoek bekend dat op de ingeslagen weg is doorgegaan. Zodoende hebben de voorlopige conclusies van Eshuis nauwelijks navolging gekregen en blijven veel (vervolg)vragen nog onbeantwoord.

Het is, gezien de belangwekkende inzichten die het oplevert, een gemis dat de pilot van Eshuis geen noemenswaardige opvolging heeft gekregen. Vervolgonderzoek zou

214 Boschman et al. (2023), p. 47.

215 Boschman, Piersma, Weijters, Tollenaar & Teerlink (2022), p. 95.

het ontwikkelde onderzoeksinstrumentarium kunnen uitbreiden, bij meer rechtbanken onderzoek kunnen doen en meer in detail op specifieke kwesties kunnen inzoomen. De door Eshuis zelf gepresenteerde voorstellen tot uitbreiding zien specifiek op de naleving van uitspraken in kort gedingen en huurzaken. De beleidsrelevante kwesties betreffen vooral de rol van deurwaarders – die in pilot niet volledig uit de verf is gekomen – en de rechtsgang in verstekzaken bij het kantongerecht. Hierbij zouden in de pilot ontbrekende maar desalniettemin relevante gegevens (over betekenen, naleving, inzet van dwangmiddelen), zoals gezegd, dus vooral via deurwaarders moeten worden verzameld.

Waarover verder nog kennis ontbreekt, is met name de relatieve effectiviteit van verschillende uitkomsten van civiele procedures. Er bestaan nog altijd veel aannames over het nut van schikkingen in het duurzaam oplossen van geschillen, die niet altijd door onderzoek kunnen worden onderbouwd. Onderzoek geeft aanleiding tot deze aanname, maar niet uitgesloten kan worden dat indicaties van hogere effectiviteit worden veroorzaakt door selectie-effecten. Dit verband tussen schikkingen en mate van naleving verdient verdere aandacht. Daarnaast is dus behoefte aan verder inzicht in de effectiviteit van schikkingen, over hoe verschillende procesdeelnemers zich gedragen, met elkaar omgaan, communiceren en welke verwachtingen zij meebrengen, en meer kennis over wat wel en niet werkt bij het trachten partijen tot een overeenkomst te bewegen.

Ook gezien de veronderstelde samenhang tussen naleving en vertrouwen is het van belang beter inzicht te verkrijgen in verklaringen voor wel of niet-naleving in civiele geschillen, waarbij ook de vraag in het oog moet worden gehouden in welke gevallen het niet naleven daadwerkelijk een probleem vormt.

#### *Lacunes in onderzoek bestuursrechtspraak*

Binnen het bestuursrecht bestaat een algeheel gebrek aan empirisch onderzoek dat veel van de vooronderstellingen over de praktijk staaft. Er bestaat relatief veel literatuur over (de verbetering van) interne processen en uitvoering, maar weinig empirisch onderzoek naar de effecten of uitkomsten van bestuursrechtelijke procedures.

Met name beter begrip over de werking van de schaduw van het bestuursrecht, de mate waarin de in het vonnis van de bestuursrechter vervatte norm door bestuursorganen wordt overgenomen in hun uitvoeringsbeleid of praktijk van regeltoepassing, is van groot belang. Vooralsnog heeft dit relatief weinig aandacht gekregen in empirisch onderzoek, maar desalniettemin is het een belangwekkend onderzoeksterrein. Zo is er weinig inzicht in hoe de besluitvormingsprocedure verloopt, waarom dat soms snel

gaat en soms heel langzaam, in hoeverre nieuwe besluiten na vernietiging in overeenstemming zijn met uitspraken van de bestuursrechter, welke factoren bepalend zijn voor het al dan niet volgen van nieuwe beroepsprocedures en in hoeverre de inhoud van de oorspronkelijke uitspraak bepalend is voor het verloop, de uitkomst en het vervolg van de nieuwe besluitvormingsprocedure.

Ook valt er nog veel te winnen op het terrein van verwachtingen en ervaringen van procederende burgers en de redenen waarom (hoger) beroep wordt ingesteld (zie ook eerdere aanbevelingen commissie IIsink). Met een enkele uitzondering, is er nog altijd weinig onderzoek naar wat burgers eigenlijk precies verwachten van een (hoger) beroepsprocedure en van de bestuursrechter. Het beschikbare onderzoek geeft geen rooskleurig beeld en constateert een hoge mate van ontevredenheid bij rechtzoekenden en geeft aanleiding tot het vergroten van inzicht in waarom de rechtspraak niet in staat (b)lijkt te voldoen aan de verwachtingen van gebruikers.

### 5.3 Aanbevelingen

De hierboven gepresenteerde lacunes bieden aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. De aanbevelingen die uit voorgaande conclusies voortvloeien richten zich met name op onderwerpen, onderzoeksrichtingen en algemene aandachtspunten waar onderzoek zich met betrekking tot de effectiviteit van rechterlijke vonnissen op zou kunnen richten.

Het opvullen van het gebrek aan RCT-onderzoek in het strafrecht is in algemene zin omgeven met, onder andere, ethische vragen met betrekking tot de haalbaarheid. Hiernaast vergt dergelijk onderzoek aanzienlijke onderzoekscapaciteit. Deze lacune in onderzoek is dan ook niet eenvoudig op te lossen. Wel kan worden ingezet op onderzoek met meer kwalitatieve benaderingen van recidive-onderzoek die bezien in hoeverre strafrechtelijke interventies criminele carrières positief kunnen beïnvloeden. Idealiter zou dit onderzoek kunnen worden gekoppeld aan specifieke interventies waar binnen de Rechtspraak mee geëxperimenteerd wordt. Het lopende experiment Snelle Toekomstgerichte Meervoudige Kamerzitting (STMK) bij de rechtbank Rotterdam geeft bijvoorbeeld aanknopingspunten om de effectiviteit van een meer toekomstgerichte benadering van straftoewijzing kwalitatief verder uit te diepen.

In het civielrecht zou, zoals hierboven al beschreven, onderzoek dat doorgaat op de door Eshuis ingeslagen weg een zinnige bijdrage leveren aan het vergroten van de kennis over de effecten van uitkomsten van civiele procedures en de aspecten die naleving van hetgeen in vonnissen en schikkingsovereenkomsten is vastgelegd

bevorderen. Hierbij geeft de pilot van Eshuis aanknopingspunten voor onderwerpen die verder in onderzoek zouden kunnen worden uitgediept. Zo geeft gebrek aan inzicht in de samenhang tussen het rechtvaardigheidsoordeel van justitiabelen en de mate van naleving van vonnissen en schikkingsovereenkomsten aanleiding tot nader onderzoek.

In het bestuursrecht is een algemene behoefte aan meer empirisch inzicht in de praktijk van de beroepsprocedure. Een aantal mogelijke onderzoeksrichtingen ligt hierbij voor de hand. Meer kennis over de doorwerking van bestuurlijke beslissingen in de besluitenpraktijk kan van grote toegevoegde waarde zijn.<sup>216</sup> Ook onderzoek naar aspecten van bestuursrechtelijke vonnissen die bijdragen een betere en snellere implementatie in de praktijk is van groot belang en zou door de Raad kunnen worden geïnitieerd dan wel bevorderd.

Naast deze specifieke onderwerpen per rechtsgebied leiden de inzichten uit deze literatuurstudie nog tot een aantal algemene conclusies met betrekking tot onderzoek op het thema effectiviteit van rechterlijke vonnissen.

### *Weten rechters wat werkt?*

De veranderende rol van rechters, waarbij bijvoorbeeld probleemoplossing en finale beslechting meer en meer centraal komen te staan, vraagt meer en meer dat hij of zij zich rekenschap geeft van het effect van het handelen en de beslissing die volgt aan het einde van een procedure. Dit vereist van rechters dat zij zich niet uitsluitend laten leiden door de juridische aspecten van het geschil, maar waar nodig ook aandacht hebben voor achterliggende problematiek en onderliggende conflicten en belangen bij het zoeken naar zowel een juridische juiste uitkomst als naar een duurzame oplossing voor het geschil. Gekoppeld aan de uitkomsten van deze literatuurstudie leidt dit tot de interessante onderzoeksvraag in hoeverre rechters zich bedienen van kennis over 'wat werkt?', en of en hoe zij dit in de uitvoering van hun taken mee laten wegen.<sup>217</sup> Fundamenteel gaat dit over de vraag in hoeverre de rechter in staat is om effectiviteitsvragen mee te nemen in beslissingen. Kunnen rechters naast het

216 De benadering die Wijkhuijs (2007) hanteerde om de invloed van rechterlijke uitspraken op de asielprocedure van de IND te onderzoeken kan hierbij als inspiratie dienen.

217 Het recente WODC-rapport over korte detenties (2023) beveelt bijvoorbeeld op basis van de bevindingen aan om rechters meer mogelijkheid te geven om andersoortige straffen op te leggen, of de bestaande ruimte daartoe in elk geval niet verder in te perken. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat rechters kennis nemen van wetenschappelijke inzichten over de effecten van verschillende strafmaten en dat laten meewegen in hun oordeel.

toepassen van relevante wetten en regels op een specifieke casus en het nemen van een beslissing over de juridisch juiste uitkomst, overwegingen van effectiviteit mee laten wegen zonder daarbij afbreuk te doen aan hun primaire taak?<sup>218</sup> Een interessante onderzoeksvraag zou bijvoorbeeld zijn in hoeverre hierin tussen, en ook binnen, de verschillende rechtsterreinen verschillen bestaan. Op basis van de hieruit verkregen inzichten kan een beter beeld worden verkregen over hoe rechters kunnen worden voorzien van bruikbare informatie over actuele kennis op relevante onderwerpen.

### *Thematische reviews*

In algemene zin kan worden aangesloten bij conclusies van Marseille et al. over de toekomst van empirisch rechtswetenschappelijk onderzoek, dat toekomstig onderzoek zich meer nadrukkelijk op syntheses of meta-analyses zou moeten richten, aan de hand van systematische inventarisaties van wat er over een onderwerp al bekend is.<sup>219</sup> Door dit bovendien toe te spitsen op voor de rechtspraak relevante vraagstukken kan kennis over de stand van zaken op een bepaald rechtsgebied inzichtelijk worden gemaakt en het gevaar van 'cherry picking' van data en resultaten worden ondervangen. Thematische reviews zoals 'Wat werkt in Nederland en wat niet?'<sup>220</sup> en het recente literatuuronderzoek over de effectiviteit van korte detenties<sup>221</sup> zijn voorbeelden van dergelijke inventarisaties, die aanleiding kunnen geven voor reflectie op de huidige rechtspraak en nadere lacunes in wetenschappelijke kennis kunnen blootleggen.

218 Het lopende experiment Snelle Toekomstgerichte Meervoudige Kamerzitting (STMK) bij de rechtbank Rotterdam geeft bijvoorbeeld veel aanknopingspunten om afwegingen van rechters te onderzoeken, alsook een mogelijkheid tot het verrichten van (semi)RCT recidive-onderzoek.

219 Marseille, Smit, Akkermans, Bijleveld, & Malsch (2020).

220 Wartna et al. (2013).

221 Boschman et al. (2023).

### *Wat verwacht men van de rechter*

Op alle terreinen, zij het in het ene geval meer dan in het andere, wordt onderzoek gedaan naar burgerperspectieven en zogenaamde klantwaardering binnen de rechtspraak. Op het terrein van de bestuursrechtspraak ontbreekt het in belangrijke mate aan inzicht in wat rechtzoekenden van de bestuursrechter verwachten. Wat zij met hun beroep hopen te bereiken en in hoeverre de bestuursrechtspraak aan deze verwachtingen weet te voldoen.<sup>222</sup> Eerder uitgevoerde *klantwaarderingsonderzoeken* bieden een beperkt inzicht en laten met name grote ontevredenheid zien over de duur van procedures. Ze hebben echter maar beperkt verklarend vermogen en geven geen duiding van gevonden veranderingen door de jaren heen.<sup>223</sup> Investeren in het vergroten van de kennis over wat justitiabelen, en ook slachtoffers in het strafrecht, van de rechter verwachten en hoe zij een procedure ervaren, en dan met name waarom zij positief dan wel negatief oordelen, kan belangrijke inzichten opleveren over het functioneren van de rechtspraak in de ogen van de gebruikers en een bijdrage leveren aan bestaand onderzoek naar ervaren procedurele rechtvaardigheid.

### *Meer aandacht voor doelformuleringen en verklaringsvragen*

De huidige rechtspraak kent een veelheid aan innovaties en experimenten met alternatieve werkvormen. Veel van deze initiatieven lijken gemotiveerd vanuit het idee om de effectiviteit van de rechtspraak te bevorderen. Bij de opzet en ook de evaluatie van deze experimenten ontbreekt het echter nogal eens aan een goede onderbouwing van wat onder effectiviteit wordt verstaan en hoe hierbij de relatie tussen doelstellingen en effecten wordt gezien en gemeten kan worden. Evaluaties beperken zich nogal eens tot procesevaluaties zonder methodologisch gedegen effectevaluaties.<sup>224</sup> Spreken over effectiviteit, gegeven het feit dat hiervoor een heldere doelformulering vereist is, vraagt dus allereerst reflectie op en discussie over deze doelstellingen. Dit is met name van belang in het geval van evaluatie-onderzoeken waarbij de effectiviteit als afhankelijke variabele wordt meegenomen. Dit sluit aan bij eerder door Marseille geuite kritiek over (de evaluatie van) initiatieven in het kader van

222 Hierbij is het van belang om een onderscheid te maken tussen onderzoek onder respondenten met ervaring met de rechtspraak en meer algemene theoretische benaderingen van vertrouwen in de rechtspraak.

223 Vergelijkbare conclusies zijn van toepassing op de besproken internationale scoreboards, die slecht bruikbaar zijn bij kennisvergaring over wanneer rechtspraak effectief is. De expliciet politieke doelstellingen van deze onderzoeken, de beperkingen in de gehanteerde methodologieën en het gebrek aan verklarend vermogen van de gepresenteerde data, maakt dat de bruikbaarheid ervan beperkt is.

224 Zie ook eerdere conclusies in Wartna et al. (2013).

maatschappelijke effectieve rechtspraak.<sup>225</sup> Zo zou bij door de rechtspraak geïnitieerde innovaties en experimenten beter in het oog moeten worden gehouden dat probleemformuleringen en geëvalueerde interventies altijd voorzien zijn van een kritische reflectie op de (al dan niet geformuleerde) doelen en operationalisering van het gehanteerde, en bij voorkeur expliciet gedefinieerde effectiviteitsconcept. Hierbij zou ten alle tijden aandacht moeten zijn voor verklaringsvragen.<sup>226</sup>

### *Aandacht voor methoden*

Een duidelijke afbakening van wat wel en niet tot de taak van de rechter behoort en wat wel en niet onder de doelstellingen van (interventies in) de rechtspraak valt, is onontbeerlijk voor een zinnige invulling van wat onder effectieve rechtspraak wordt verstaan, en voor de daadwerkelijke meetbaarheid van het succes van interventies op dit vlak. Thema's als het conflictoplossend- (en conflictvoorkomend) vermogen van de rechtspraak zijn actueel op alle rechtsterreinen. In principe is met name het eerste empirisch goed meetbaar, mits op voorhand duidelijk wordt afgebakend wanneer de uitkomst van geschillen als (duurzaam) opgelost kan worden beschouwd. Van dit laatste is niet altijd sprake. Dus kan worden aanbevolen om in te zetten op helder afgebakende doelstellingen en nadere onderbouwing van wat bijvoorbeeld onder het oplossend vermogen van de rechtspraak wordt verstaan. Zo is het, naast eerdergenoemde reflectie op wat het beoogde doel van bepaalde experimenten en innovaties is, in algemene zin van belang de meetbaarheid van verschillende effectiviteitsbegrippen in acht te nemen. Hierbij zouden nulmetingen en heldere doelstellingen aan de hand waarvan te meten effecten kunnen worden onderzocht prioriteit moeten krijgen. Hiernaast zou voortbouwen op en vergelijking met verkregen inzichten moeten worden bevorderd.<sup>227</sup> En tot slot, kunnen de in de verschillende hoofdstukken aangegeven methodologische kanttekeningen handvaten bieden bij het ontwerp van nieuw onderzoek en bij de kritische beoordeling van aanvragen voor onderzoek die bij de Raad binnenkomen.

225 Marseille (2022), p. 32-47.

226 In dit kader verwees ik eerder naar de data die verzameld wordt ten behoeve van de recidivemonitor die trends in recidive weet weer te geven, maar waarbij de duiding van deze trends veelal ontbreekt. Op het civiele terrein kan gedacht worden aan verklaringen voor verschillen in mate van naleving van vonnissen ten opzichte van schikkingen en binnen het bestuursrecht aan verklaringen voor verschillen in mate van doorwerking van vonnissen.

227 De recent aangestelde Toetsingscommissie experimenten rechtspleging lijkt een stap in de goede richting, die versnippering tegengaat en hopelijk leidt tot meer cumulatie van inzichten.

## 5.4 Beperkingen

Een aantal beperkingen in de opzet van dit onderzoek zelf moeten genoemd worden. Bij deze literatuurstudie is geen gebruikgemaakt van een zogenaamde *systematic literature review*, zoals bijvoorbeeld wel in meta-analyses gangbaar is. Deze benadering, waarbij gebruik wordt gemaakt van transparante, gestructureerde en repliceerbare methoden om relevante literatuur te verzamelen, omvat een uitgebreide zoektocht om alle relevante onderzoeken over een onderwerp te vinden. Op basis hiervan is het mogelijk een afgebakend overzicht te geven van alles wat tot dan toe over een bepaalde onderzoeksvraag bekend is en resultaten systematisch te integreren.

Bij het onderhavige onderzoek is niet voor de systematische vorm van literatuuronderzoek gekozen omdat de onderzoeksvraag hiervoor te breed werd geacht en bovendien grotendeels exploratief van aard is. Doordat het onderzoek alle rechts-terreinen beslaat en het onmogelijk bleek om tot een omvattende afbakening en conceptualisatie van het effectiviteitsbegrip te komen is in plaats hiervan is gekozen uit te gaan van het effectiviteitsbegrip zoals het op de verschillende onderzoeksterreinen wordt geformuleerd. Hierdoor was op voorhand niet vast te stellen wat inclusie- en exclusiecriteria zouden moeten zijn bij de selectie van relevante literatuur en dus ook niet op basis van welke zoektermen een meer systematische zoekactie zou moeten plaatsvinden. De hier gehanteerde onderzoeksmethode kan in vergelijking niet voldoen aan de transparant en repliceerbaarheid waarvan sprake is bij een *systematic review*.

In plaats hiervan is voor elk van de drie rechtsterreinen allereerst een literatuurverkenning uitgevoerd om inzicht te krijgen in de belangrijkste wijzen waarop in onderzoek het effectiviteitsvraagstuk wordt benaderd en op welke wijze de hieraan gerelateerde doelstellingen worden geformuleerd. Na deze eerste verkenning werd door middel van het continu aanpassen van zoektermen op basis van voortschrijdend inzicht en *snowball-sampling* aan de hand van literatuurverwijzingen in de gevonden literatuur andere literatuur achterhaald. Hiernaast is gebruikgemaakt van de expertise van de leescommissieleden om te voorkomen dat belangrijke invalshoeken en onderzoeken over het hoofd werden gezien. Zodoende heeft de verzameling van literatuur op een dusdanig grondige manier plaatsgevonden dat een hoge mate van volledigheid is bereikt.

De brede en exploratieve opzet van deze literatuurstudie leverde ook zijn eigen uitdagingen op. Ten eerste wordt de term effectiviteit in de literatuur vaak gebezigd zonder daarbij een definitie te verschaffen, zonder helder geformuleerde en meetbare doelstellingen, en veelal als synoniem voor efficiëntie.



Daar dit gebruik van efficiëntie als effectiviteit doorgaans over het interne ontwerp van het rechtsapparaat gaat en niet ziet op vonnissen of andere de uitkomsten van procedures viel dit deel van de literatuur buiten het bereik van deze studie. Desalniettemin was het noodzakelijk deze publicaties inhoudelijk te beoordelen om te bezien in hoeverre zij relevant konden zijn, wat de literatuurverzameling bewerkelijker maakte dan vooraf voorzien.

Ten tweede strekken sommige van de onderzochte thema's en inzichten uit over de gehele rechtspraktijk en laten zij zich niet beperken tot één rechtsterrein. Zo hebben inzichten uit onderzoek als 'Zitten, luisteren, schikken' in het benadrukken van het belang van goed informeren en het in acht houden van de ervaren procedurele rechtvaardigheid voor civiele rechters ook belang voor de rechtspraktijk binnen het straf- en bestuursrecht. Bij de rapportage was het zodoende niet voor elk onderwerp evident waar literatuur het best gepositioneerd kon worden.

Tot slot speelt veel van wat tot effectiviteit van de rechtspraak gerekend wordt zich af buiten de invloedssfeer van de rechter en zijn/haar vonnissen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de beleidsmatige keuze tot verkorting van resocialisatie-trajecten na de Wet straffen en beschermen<sup>228</sup> of de beperkte reikwijdte van bestuursrechtelijke vonnissen en de selectie-effecten van opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie. Dergelijke factoren kunnen een bepalende invloed hebben op welke zaken voor de rechter worden gebracht en op de uitwerking van hetgeen door de rechter wordt besloten, maar blijven in de strikte benadering van de effectiviteit van rechterlijke vonnissen vaak buiten beschouwing.

228 Zie [Eerste ervaringen met VI wekken gemengde gevoelens - Het Advocatenblad](#)

# Literatuurlijst

**Ahsmann, M.J.A.M. & H.F.M. Hofhuis (2022)**

Tijdige rechtspraak 2020-2023: gaat het er toch van komen?: Over achterstanden en nieuwe doorlooptijdnormen in civiele zaken. *Nederlands Juristenblad*, 97(4), 256-264.

**Asscher, J.J., Y.N. van den Brink, H.E. Creemers, E. Huls, E.K. van Logchem, N. Lynch & S.E. Rap (2020)**

De strafmaat voor jeugdige daders van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven in internationaal perspectief. Den Haag: Boom Juridisch.

**Backes, Ch.W., E.M.J. Hardy, A.M.L. Jansen, S. Polleunis & R. Timmers (2014)**

Evaluatie Bestuurlijke Lus Awb en internationale rechtsvergelijking. Den Haag: WODC.

**Baldwin, J. (2004)**

The enforcement of judgments in undefended claims in the civil courts in England and Wales. *Civil Justice Quarterly*, 23, p. 354-366.

**Banks, C. (2004)**

Criminal justice ethics: Theory and practice. Sage Publications.

**Barkhuysen, T., L.J.A. Damen, K.J. de Graaf, A.T. Marseille, W. den Ouden, Y.E. Schuurmans, & A. Tollenaar (2007)**

Feitenvaststelling in beroep (Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht; Vol. 2006), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

**Van den Berge, L. (2016)**

Bestuursrecht tussen autonomie en verhouding. Naar een relationeel bestuursrecht (dissertatie. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch.

**Van den Berge, L. & Willemse, O. (2021)**

Geschil- en conflictbeslechting in het bestuursrecht. In: M. J. Dubelaar, Glas, L. R., Terlouw, A. B., & M. J. ter Voert (reds.), *Conflictoplossing: Het domein van rechters? Een vergelijkende studie naar rechterlijke en alternatieve conflictoplossing in verschillende rechtsgebieden*, Wolters Kluwer, p. 213-226.

**Blokland, A. & V. van der Geest (2020)**

The Routledge International Handbook of Life-Course Criminology, Routledge.

**De Bock, R. (2021)**

Over tijdigheid, kwaliteit en sturing. *Rechtstreek* 2/2021, p. 39-46.

**Boekema, I.M. (2015)**

De stap naar hoger beroep: Een onderzoek naar appelgedrag van burgers in bestuursrechtelijke zaken. [Dissertatie, Rijksuniversiteit Groningen]. Boom Juridische uitgevers.

**Boschman, S.E., T.W. Piersma G. Weijters N. Tollenaar & M. Teerlink (2022)**

Vershil in recidivetrends onder jeugdigen: Inzicht in ontwikkelingen in recidive onder verschillende groepen jeugdige justitiabelen WODC Cahier 2022-1.

**Boschman, S., S. Verweij & G. Weijters (2023)**

Korte vrijheidsstraffen. Een literatuuronderzoek naar het bereiken van strafdoelen met korte vrijheidsstraffen ten opzichte van andere straffen, WODC Cahier 2023-7.

**Buijze, A.W.G.J. (2009)**

Effectiviteit in het bestuursrecht. Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, 8(2009), p. 228-237.

**Creemers, H.E. & J.J. Asscher (2023)**

De effectiviteit van sancties voor jeugdigen veroordeeld voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven. Een pleidooi voor gecontroleerd effectonderzoek. Boom Strafolblad.

**Colquitt, J.A. & J.C. Shaw (2005)**

How Should Organizational Justice Be Measured? In: J. Greenberg & J. A. Colquitt (Eds.), Handbook of Organizational Justice. New Jersey: Lawrence Earlbaum Associates, Inc., p. 113-152.

**Commissie Evaluatie Awb (Commissie-Polak) (1996)**

Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996, Den Haag.

**Commissie Evaluatie Awb II (Commissie-Boukema) (2002)**

Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001, Den Haag.

**Commissie Evaluatie Awb III (Commissie IJssink) (2006)**

Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006, Den Haag.

**Van der Bruggen, G., H. Pander Maat & L. van Lent (2023)**

Recht spreken én schrijven. Hoe (on)tevredenheid over de communicatie de acceptatie van de rechterlijke beslissing beïnvloedt. Recht der Werkelijkheid (44)1, p. 63-95.

**Chang, A. & G.A. Brewer (2022)**

Street-Level bureaucracy in public administration: A systematic literature review, Public Management Review p. 1-21.

**Daalder, E.J., G.R.J. de Groot, & J.M.E. van Breugel, (1994)**

De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht: tweede tranche (Stb. 1993, 581, 650, 671, 690). Alphen aan den Rijn: Samsom H. D. Tjeenk Willink.

**Van Doorn, J., M.J.J. Kunst, J. Brands & J.W. de Keijser (2020)**

De rol van slachtoffercompensatie in de publieke waardering van strafoplegging, Tijdschrift voor Criminologie 62(1), p. 34-47.

**Dori, A. (2021)**

In Data We Trust? Quantifying the Costs of Adjudication in the EU Justice Scoreboard.  
Erasmus Law Review, p. 281-297.

**Elffers, H. (2008)**

Afshrikking en het aanleren van normen; de theorie van Kelman toegepast op het strafrecht. Justitiële Verkenningen, 34(2), p. 82-97.

**Elffers, H. & J. de Keijser (2009)**

Het ongelooft in de kloof: Wat moeten we denken van de uiteenlopende resultaten van onderzoek naar de punitiviteitskloof? Delikt en Delinkwent 39, p. 842-850.

**Eshuis, R.J.J. (1998)**

Een kwestie van tijd. Onderzoek naar de doorlooptijd in handelszaken.  
Den Haag: WODC.

**Eshuis, R.J.J. (2007)**

Het recht in betere tijden. Over de werking van interventies ter versnelling van civiele procedures [Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam].

**Eshuis, R.J.J. (2008)**

Kortere procedures: wat werkt? Executief, 2008/11.

**Eshuis, R.J.J. (2009)**

De daad bij het woord - het naleven van rechterlijke uitspraken en schikkingsafspraken.  
Raad voor de rechtspraak, Research Memorandum 2009/1.

**Eshuis, R.J.J. & B. Diephuis (2018)**

Civiele rechtspraak, Factsheet 2018-1, Den Haag: WODC.

**Euwema, M.C., S.W.P. Aaij, D. Landzaat & J.W.E. Langen (2007)**

De opmars van de interventie. Tevredenheid over interventies van de Nationale Ombudsman, In: Werken aan behoorlijkheid. De nationale ombudsman in zijn context, Den Haag: Boom, p. 225-247.

**Fagan, J. & A. Kupchik (2011)**

Juvenile Incarceration and the Pains of Imprisonment, Juvenile Incarceration and the Pains Of Imprisonment, Duke Forum for Law & Social Change (3), p. 29-61.

**Felsö, F., D. Hollanders, J. van Honk, M. Laemers, M. de Nooij & W. Rombouts (2007)**

De tijd loopt door: de gevolgen van lange doorlooptijden in de rechtspraak,  
Den Haag/Amsterdam: WODC/SEO Economisch Onderzoek.

**Galanter, M. (1974)**

Why the "Haves" Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change.  
Law & Society Review, 9(1), p. 95-160.

**Galanter, M. & M. Cahill (1994)**

"Most cases settle": judicial promotion and regulation of settlements. Stanford Law Review, vol. 46, p. 1350-1351.

**Geertsema, K.E. (2018)**

Rechterlijke toetsing in het asielrecht: Een juridisch onderzoek naar de intensiteit van de rechterlijke toetsing in de Nederlandse asielprocedure van 2001-2015. [Proefschrift, Vrije Universiteit Amsterdam]. Boom juridisch.

**Grootelaar, H. (2018)**

Interacting with Procedural Justice in Courts [Proefschrift, Universiteit Utrecht].

**Greenberg, J. (1993)**

The Social Side of Fairness: Interpersonal and Informational Classes of Organizational Justice. In: R. Cropanzano (Ed.), *Justice in the workplace*, Mahwah: Erlbaum, p. 79-103.

**Guiaux, M., F. Zwenk & M. Tumewu (2009)**

Mediation Monitor 2005-2008. Eindrapport, WODC, Cahier 2009/9.

**Van Hazebroek, B.C.M., A.A.J. Blokland, H.T. Wermink, J.W. de Keijser, A. Popma & L. van Domburgh, (2019)**

Delinquent Development Among Early-Onset Offenders: Identifying and Characterizing Trajectories Based on Frequency Across Types of Offending. *Criminal Justice and Behavior* 46(11), p. 1542-1565.

**Hertogh, M.L.M. (1995)**

Doorwerking van rechtsbescherming: naar een barrière-model van het bestuurlijk doorwerkingsproces, *Bestuurswetenschappen* (4), p. 283-293.

**Hertogh, M.L.M. (1997a)**

Consequenties van controle: de bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman. [Dissertatie, Rijksuniversiteit Leiden].

**Hertogh, M.L.M. (1997b)**

Lering uit rechtsbescherming: Over de bestuurlijke doorwerking van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman, *Beleid & Maatschappij* (6), p. 283-293.

**Van Heusden, L. (2022)**

Rechterlijke toetsing van de rationaliteit van algemeen verbindende voorschriften: Naar een intensievere toetsing? [Proefschrift, Tilburg University] Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

**Hirsch Ballin, E. (2015)**

Dynamiek in de bestuursrechtspraak, in: E. Hirsch Ballin, R. Ortlep en A. Tollenaar, *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter, VAR-preadviezen (VAR-reeks 154)*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

**Hulst, L., A.T. Marseille & N. Steenhagen (2022)**

Hoe kan het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond krijgen? *Nederlands Juristenblad NJB* (39), p. 3210-3218.

**Van der Kraats, K. (2017)**

De eigen(aardig)heid van de kantonrechter, Den Haag: Boom juridisch.

**De Keijser, J.W. (2000)**

Punishment and purpose: From moral theory to punishment in action. Thela Thesis.

**De Keijser, J.W. & H. Elffers (2007)**

Onbegrip voor het strafoordeel bedreigt draagvlak voor het rechtssysteem niet.

In: M. Malsch, & N. van Manen (Eds.), De begrijpelijkheid van de rechtspraak, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving 5, p. 115-127.

**De Keijser, J.W., P.J. van Koppen & H. Elffers (2006)**

Op de stoel van de rechter, Raad voor de rechtspraak Research Memorandum 2006/2.

**Koops-Geuze, G.J., H.T. Wermink, & F.M. Weerman (2023)**

A Quasi-Experimental Study on the Effects of Community versus Custodial Sanctions in Youth Justice. *Youth Violence and Juvenile Justice*, 21(2), p. 106-129.

**Van Koppen, V., M. Wijkman & B. de Wilde (2021)**

Straffen seksueel misbruik minderjarigen, WODC.

**Laxminarayan, M., A. Pemberton, & K. Lens (2015)**

Victim-offender encounters in the Netherlands. In: Bolivar, D., I. Aertsen & I.

Vanfraechem (eds.) *Victims and restorative justice: An Empirical Study of Needs, Experience and Position of the Victim within Restorative Justice Practices*, p. 96-132.

**Lieverse, L. (2022)**

De gang op gestuurd: Een kwalitatief empirisch onderzoek naar het proces van schikken op de gang tijdens vermogensrechtelijke procedures in Nederland.

[Proefschrift, Universiteit Utrecht].

**Van der Linden, J., A. Klijn & F. van Tulder (2009)**

Meesterlijk gedrag: Leren van compareren. *Rechtstreeks* nr. 3, p. 7-44.

**De Jong, P.O. (2004)**

Beroep op tijd, een onderzoek naar het tijdsbeslag van beroepsprocedures in eerste aanleg in het bestuursrecht. [Proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen].

**Van Kemenade. J.A. (1997)**

Bestuur in geding (rapport van de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur), Haarlem: Provinciehuis Noord-Holland.

**Klapwijk, A. & M. ter Voert (2009)**

Evaluatie De Geschillencommissie 2009, Den Haag: WODC.

**Koenraad, L.M. (2010)**

Groeipijn van het bestuursprocesrecht. De zoektocht naar meer effectiviteit van bestuursrechtspraak, in: T. Barkhuysen e.a. (red.) *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, 's-Gravenhage: Boom Juridische uitgevers, p. 241-260.

**Van Koppen, P.J. & M. Malsch (1992)**

Hoe de verliezer wint: Executie van civiele vonnissen. *Nederlands Juristenblad*, 67, p. 1100-1104.

**Laemers, M.T.A.B., L.E. de Groot-van Leeuwen en R. Fredriks (2007)**

Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger – Stand van zaken in theorie en eerder onderzoek. Boom Juridische Uitgevers: Den Haag.

**Lens, K.M.E., A. Pemberton & M.S. Groenhuijsen (2010)**

Het spreekrecht in Nederland: Een bijdrage aan het emotioneel herstel van slachtoffers? Tilburg: INTERVICT.

**Van de Linden, J. (2008)**

Zitten, luisteren en schikken: Rechtvaardigheid en doelbereik bij de comparitie na antwoord, Raad voor de Rechtspraak, Research Memorandum 2008/4.

**Lipsky, M. (1980)**

Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. Russell Sage Foundation.

**Marseille, A.T. (2004)**

Effectiviteit van bestuursrechtspraak, Den Haag: Boom Juridisch.

**Marseille, A.T. (2010)**

Comparitie en regie in de bestuursrechtspraak. (3 ed.) Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde.

**Marseille, A.T. (2022)**

Hoe succesvol zijn de experimenten ter realisering van maatschappelijk effectieve rechtspraak?, *Rechtstreeks* 3/2022, p. 32-47.

**Marseille, A.T., M. Smit, A.J. Akkermans, C.C.J.H. Bijleveld & M. Malsch (2020)**

Empirical Legal Studies in Nederland: Tussenstand en toekomst. *NJB*, 2020(36), p. 2767-2773.

**Marseille, A.T., I.M. Boekema en B.W.N. de Waard (2012)**

Het effect van de vernietigingsuitspraak op de nadere bestuurlijke besluitvorming, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 25(19), p. 126-139.

**Marseille, A.T., B. Brink & I.M. Boekema (2017)**

Hoger beroep in het bestuursrecht: massaal gebruik, ontevreden gebruikers. *Recht der Werkelijkheid* 38(2), p. 76-98.

**Marseille, A.T., B.W.N. de Waard, A. Tollenaar, P. Laskewitz & C. Boxum (2015)**

De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht, Den Haag: Ministerie van BZK.

**Marseille, A.T., B.W.N. de Waard, & P. Laskewitz (2015)**

De Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht in de praktijk. *Nederlands Juristenblad*. 2015, 29, p. 2006-2014.

- Marseille, A.T., & Wever, M. (2016)**  
Snelheid, finaliteit en winstkans in het bestuursrechtelijke hoger beroep.  
Nederlands Juristenblad, 91(13), p. 846-853.
- Marseille, A. T., & M. Wever (2018)**  
Winstkans, finaliteit en snelheid in het bestuursrechtelijke hoger beroep revisited.  
Nederlands Juristenblad NJB, 63(24), p. 1712-1720.
- Marseille, A.T., & M. Wever (2022a)**  
Oplossingsgerichte bezwaarbehandeling in de Algemene wet bestuursrecht.  
Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde,  
Rijksuniversiteit Groningen.
- Marseille, A.T., & M. Wever (2022b)**  
Een 'lijstje van twintig' ten behoeve van kennis over het functioneren van de bestuurs-  
rechtspraak. Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht (4), p. 213-215.
- Mazerolle, L., S. Bennett, J. Davis, J., E. Sargeant & M. Manning (2013)**  
Procedural justice and police legitimacy: a systematic review of the research  
evidence. Journal of Experimental Criminology 9, p. 245-274.
- Van der Meulen, B. & H. Bremmers (2015)**  
Hoger beroep in het bestuursrecht. Ontwerp-meetinstrument voor dossieronderzoek  
en eerste meting. WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Minekus, W. (2002)**  
Over verliezers en zondebokken: procesbeleving en attributietheorie in het civiele  
recht, Recht der Werkelijkheid 23(3), p. 13-40.
- Naves, H., S. Sicking & L. van der Wees (2021)**  
Meer én verantwoord publiceren van gerechtelijke uitspraken,  
Nederlands Juristenblad (44), p. 3620-3623.
- Nagin, D.S. (2013)**  
Deterrence: A Review of the Evidence by a Criminologist for Economists,  
Annual Review of Economics 5(1), p. 83-105.
- Van Os, R. & M. Smit (2016)**  
Civielrechtelijke appelrechtspraak, een cijfermatige verkenning, Cahier 2016/9,  
Den Haag: WODC.
- Oude Vrielink, M. & B. de Waard (2011)**  
Van besluit tot beslechting: ervaringen van burgers met de bezwaarprocedure,  
Recht der Werkelijkheid 32(1), p. 26-46
- Petrich, D.M., T.C. Pratt, C.L. Jonson & F.T. Cullen (2021)**  
Custodial Sanctions and Reoffending: A Meta-Analytic Review. Crime and Justice, 50,  
p. 353-424.



**Polak, J. E. M., A.J.C. de Moor-van Vugt, R.J.N. Schlossels, N. Verheij & R.J.G.M. Widdershoven (2004)**

De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid. Van toetsing naar geschilbeslechting. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

**De Poorter, J. & R. Koenraad (2022)**

Responsieve bestuursrechtspraak: Een beschouwing over de rol van maatwerk in bestuursrechtelijke appelprocedures, *Nederlands Juristenblad* 2022, p. 1354-1363.

**De Roos, T.A. (2007)**

Experimenteren met sancties? Strafrechtstheoretische kanttekeningen bij een empirisch-wetenschappelijke trend, *Tijdschrift voor Criminologie* (1), p. 12-23.

**Van Rossum, W. & R. Verschoof (2017)**

De civiele rechter als problem solver, *Recht der Werkelijkheid* (38)2, p. 51-75.

**Schlössels, R.J.N. (2020)**

Innovatie in het bestuursprocesrecht. Meer experimenten of een pas op de plaats?, *Actioma*, 2020/209, p. 6-15.

**Ruiter, S., J. Tolsma, M. de Hoon, H. Elffers & P. van der Laan (2011)**

De burger als rechter. Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland. Den Haag: Boom Lemma.

**Schueler, B.J. (1994)**

Vernietigen en opnieuw voorzien: over het vernietigen van besluiten en beslechten van geschillen [proefschrift, Universiteit Utrecht], Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

**Schueler, B.J., J.K. Drewes, F.T. Groenewegen, W. Hazewindus, A.P. Klap, V.V.**

**Lam, B. Olivier & E.M. Vogelesang-Stoute (2007)**

Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter.

Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

**Schuurmans, Y.E. (2015)**

Van bestuursrechtelijke detailhandel naar maakindustrie (Oratie, Universiteit Leiden).

**Schuurmans, Y.E. (2021)**

Procesrechtelijke lessen uit de Toeslagenaffaire. *Nederlands Juristenblad*, 96(37), p. 3104-3106.

**Schuurmans, Y.E., A.E.M. Leijten & J.E. Esser (2020)**

Bestuursrecht op Maat (in opdracht van BZK), Leiden: Universiteit Leiden.

**Schuyt, C.J.M., C.A. Groenendijk & B. Sloot (1976)**

De weg naar het recht – Een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening.

Deventer: Kluwer.

**Schuyt, K., A. Jettinghof, E. Lambregts en F. Zwart (1978)**

Een beroep op de rechter, Deventer: Kluwer.

**Smits, P. (2008)**

Artikel 6 EVRM en de civiele procedure, Deventer: Kluwer, hoofdstuk 5;  
Asser Procesrecht/Giesen 1 (2015).

**Spelman, W. (2000)**

What recent studies do (and don't) tell us about imprisonment and crime.  
Crime and justice, 27, p. 419-494.

**Taxman, F.S., M.S. Caudy & A. Pattavina (2013)**

Risk-Need-Responsivity (RNR): Leading Towards Another Generation of the Model.  
In: Taxman, F., Pattavina, A. (eds.) Simulation Strategies to Reduce Recidivism.  
Springer, New York.

**Tonry, M. (2008)**

Onderzoek naar afschrikking; de noodzaak om klein te denken als we iets nieuws  
willen leren, Justitiële verkenningen 34(2), p. 98-117.

**Van Tulder, F. & B. Diephuis (2023)**

Bestuurszaken vermeden? Over de daling van het aantal bestuurszaken, 2010-2020  
Raad voor de Rechtspraak, research memorandum 2023/1.

**Van Tulder, F., K. Strijbos & S. Koolen (2021)**

Kwaliteit van rechtspraak: een kijk over de grenzen, Raad voor de rechtspraak,  
Research Memorandum 2021(1).

**Van der Veen, R.J. (1990)**

De sociale grenzen van beleid: een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het  
stelsel van sociale zekerheid, Leiden: Stenfert Kroese.

**Van der Veer, K.A. (2011)**

Slagvaardige geschilbeslechting in het bestuursrecht: Een empirisch onderzoek naar  
doorwerking van bestuursrechtelijke uitspraken. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

**Van Velthoven, B.C.J. (2011)**

Over het relatieve belang van een eerlijke procedure; procedurele en distributieve  
rechtvaardigheid in Nederland. Rechtsgeleerd Magazijn Themis, 172(1), p. 7-16.

**Van Velthoven, B.C.J. (2012)**

Empirische kennis over de effecten van procedurele rechtvaardigheid geeft voornog  
weinig houvast voor justitiële beleidsvorming. Rechtsgeleerd Magazijn Themis,  
173(4), p. 182-184.

**Van Velthoven, B.C.J. & C.M. Klein Haarhuis (2010)**

Geschilbeslechtingsdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische  
problemen van burgers, Den Haag: WODC.

**Van Velthoven, B.C.J. & M.J. ter Voert (2004)**

Geschilbeslechtingsdelta 2003 - Over verloop en afloop van (potentieel) juridische  
problemen van burgers. Meppel: Boom.

**Verburg, A. (2013)**

De Nieuwe zaakbehandeling van de bestuursrechter, Tijdschrift voor Conflictantering 2013, 3, p. 19-23.

**Verburg, D.A. (2019)**

Bestuursrechtspraak in balans. Bejegening, beslechting en bewijs. Boom Juridisch: Den Haag.

**Verheij, N. (1992)**

Een klantvriendelijke rechter, in: J.B.J.M. Ten Berge e.a. (red.) (1992) Nieuw bestuursprocesrecht, Deventer: Kluwer, p. 131-149.

**Verheij, N. (2013)**

Van grensrechter naar geschilbeslechter. Een evolutie in de Nederlandse bestuursrechtspraak, Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht, p. 67-109.

**Verkerk, R., F. van Dijk en D. Pistora (2020)**

De berechting binnen een redelijke termijn: Een empirisch onderzoek naar doorlooptijden in handelszaken, Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging, p. 153-170.

**Verschoof, R. & W. van Rossum (2018)**

Geschikt of niet geschikt? Schikkingsgedrag van de civiele rechter en de invloed daarvan op partijen, Den Haag: Boom Juridisch.

**Verweij, S., N. Tollenaar, M. Teerlink & G. Weijters (2021)**

Recidive onder justitiabelen in Nederland: Verslag over de periode 2008-2020, WODC Cahier 2021-21.

**Verweij, S., G. Weijters, H. Wermink en A.J. Blokland (2022)**

Post-Release Source of Income and Convictions of Formerly Incarcerated Adults. Crime & Delinquency, 68(6-7), p. 1035-1068.

**Ter Voert, M.J. & M.S. Hoekstra (2020)**

Geschilbeslechtigingsdelta 2019 Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers. Den Haag: WODC.

**Ter Voert, M.J., A. Pivaty & L. de Groot-van Leeuwen (2022)**

Beroep op de rechter: Ontwikkelingen in het aantal rechtszaken van 2005-2020. Raad voor de rechtspraak, Research Memorandum 2022/4.

**De Waard, B.W.N., K.F. Bolt, J.A. de Muijnck, C.J.A.M. Merckx & M. Oude Vrielink (2011)**

Ervaringen met bezwaar. Tilburg: Tilburg University, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

**Wartna, B.S.J. (2009)**

In de oude fout: Over het meten van recidive en het vaststellen van het succes van strafrechtelijke interventies. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

**Wartna, B.J.S, D.L. Alberda & S. Verweij (2013)**

Wat werkt in Nederland en wat niet? Een meta-analyse van Nederlands recidive-onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies. Boom Lemma.

**Wermink, H., A. Blokland, N. Tollenaar, P. Schuyt, P. & R. Apel (2022)**

Een oude vraag opnieuw onderzocht: effecten van korte gevangenisstraffen ten opzichte van niet-vrijheidsbenemende straffen op recidive op basis van een instrumentele variabele benadering. Tijdschrift voor Criminologie (64) 2, p. 147-169.

**Wermink, H., J. De Keijser & P. Schuyt (2012)**

Verschillen in straftoemeting in soortgelijke zaken: Een kwantitatief onderzoek naar de rol van specifieke kenmerken van de dader, Nederlands Juristenblad 11, p. 726-733.

**Wever, M. (2020)**

Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures.

[Proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen]

**Widdershoven, R.J.G.M., J.H.M. van Erp, P.M. Langbroek, M. Schadé & S. Verberk (2001)**

Eenheid van rechtspraak. Uitgave B&A Groep en Universiteit Utrecht.

**Wijkhuijs, V. (2007)**

Administrative Response to Court Decisions: The Impact of Court Decisions on the Asylum Procedure [Proefschrift, Tilburg University].

