

Tilburg University

Een onderzoeksagenda voor de rechtspleging

Barendrecht, J.M.; Brenninkmeijer, A.F.M.; Huls, N.J.H.; Kleiboer, M.A.

Published in:
Rechtspleging, samenleving en bestuur

Publication date:
2000

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Barendrecht, J. M., Brenninkmeijer, A. F. M., Huls, N. J. H., & Kleiboer, M. A. (2000). Een onderzoeksagenda voor de rechtspleging. In J. M. Barendrecht, A. F. M. Brenninkmeijer, N. J. H. Huls, & M. A. Kleiboer (Eds.), *Rechtspleging, samenleving en bestuur: Een gerichte onderzoeksagenda* (pp. 1-38). Uitgeverij Lemma BV.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

DEEL I

Een onderzoeksagenda voor de rechtspleging

prof. mr. J.M. Barendrecht

prof. mr. A.F.M. Brenninkmeijer

prof. mr. N.J.H. Huls

dr. M.A. Kleiboer

1 | Rechtspleging onder druk

1.1 RECHTSPLEGING: HET ONDERHANDELINGS- EN BESLUITVORMINGSPROCES OVER BELANGENGESCHILLEN

Burgers, ondernemingen en overheden hebben regelmatig belangen die met elkaar in conflict komen. Wettelijke regels beogen daarin te voorzien. Maar deze laten onvermijdelijk vragen open die door de civiele rechter, de bestuursrechter of de strafrechter moeten worden beslist. Een goed functionerende rechterlijke macht is één van de pijlers van de moderne samenleving, omdat zij waarborgt dat belangenconflicten op een goede wijze worden opgelost.

Maar een goed werkende rechtspleging omvat meer dan alleen de procedure ten overstaan van de rechter, met name in het civiele recht en het bestuursrecht. Ook de onderhandelingen tussen partijen onder begeleiding van rechtshulpverleners vóórdat het tot een procedure komt, behoort tot het terrein van de rechtspleging. Partijen in een conflict zullen het zelden op een beslissing door de rechter aan laten komen. Zij zullen de hulp van juristen inroepen als zij zelf geen oplossing voor hun conflict kunnen vinden. Die juristen zullen hen voorlichten omtrent hun vermoedelijke rechtspositie en over de manier waarop zij die ten overstaande van de rechter zullen kunnen verwezenlijken. Deze informatie vormt vervolgens het uitgangspunt voor verdere onderhandelingen en pas in laatste instantie eventueel voor geschilbeslechting door de rechter. Daarnaast maken alternatieve geschilbeslechtingsprocedures, zoals arbitrage, bindend advies, voorbereidingsprocedures, bezwaarschriftprocedures, procedures voor geschillencommissies en bemiddeling deel uit van de rechtspleging. Ook in het strafrecht ziet men, zij het in mindere mate, dat geschillenbeslechting niet uitsluitend ten overstaan van de rechter geschiedt: transacties tussen Openbaar Ministerie en dader, maar ook bemiddeling tussen dader en slachtoffer zijn voorbeelden hiervan.

De rechtspleging omvat daarom *het gehele onderhandelings- en besluitvormingsproces omtrent belangengeschillen dat plaatsvindt als de betrokken partijen zelf hun conflict niet kunnen oplossen en daartoe de hulp van juristen, het recht en eventueel de rechter inroepen*.¹ De gerechtelijke procedure vervult daarin een belangrijke rol: als sluitstuk van de geschilbeslechting, maar vooral ook omdat de verwachtingen die partijen hebben van het verloop

¹ In sommige gevallen, zoals bij echtscheiding en de ontbinding van de arbeidsovereenkomst, is rechterlijke tussenkomst nog steeds verplicht. Ook daar is echter regel dat partijen eerst trachten zelf het geschil op te lossen. De rechter respecteert in beginsel de door partijen gewenste uitkomst en legt die formeel in de uitspraak vast en vervult dus in wezen de rol van controleur van de door partijen gewenste uitkomst.

van de procedure en van de uitkomst daarvan in sterke mate bepalen hoe zij zich in onderhandelingen zullen opstellen.

De rechtspleging beoogt niet alleen een adequate aanpak en oplossing van belangengeschillen, maar moet ook waarborgen dat alle belanghebbenden bij het onderhandelings- en besluitvormingsproces worden betrokken. Dat speelt in het bestuursrecht, bijvoorbeeld, indien moet worden besloten over infrastructurele projecten. In het strafrecht is dit aspect onder andere van belang als de positie van het slachtoffer moet worden gewaarborgd en als de rechter, het OM en de verdediging afspraken maken over de behandeling van zogenaamde mega-zaken. In het privaatrecht leveren schaalvergroting en het netwerkarakter van de huidige economie soortgelijke vraagstukken op.

1.2 HET MAATSCHAPPELIJK BELANG VAN EEN GOED FUNCTIONERENDE RECHTSPLEGING

Het maatschappelijk belang van een goed functionerende rechtspleging wordt vaak stilzwijgend verondersteld, als een soort basisvoorwaarde voor het kunnen functioneren van een rechtsstaat. Partijen die een geschil hebben, moeten toegang tot de rechter hebben en die rechter moet na een procedure die aan de daaraan te stellen eisen voldoet een beslissing nemen die in overeenstemming is met het geldende recht. Hoe beter de rechtspleging functioneert, hoe minder partijen in een geschil afhankelijk worden van de goede wil van hun wederpartij en hoe beter het recht gehandhaafd kan worden.

In toenemende mate wordt ook op het economisch belang van de rechtspleging gewezen. De institutionele economie beoogt te komen tot indicatoren voor de 'competitiveness' van nationale economieën en daarbij neemt de kwaliteit van de juridische geschilbeslechting een steeds belangrijker plaats in.² Een duurzame economische ontwikkeling is volgens de Wereldbank mede afhankelijk van een goede institutionele infrastructuur van de economie, die samenwerking en geschiloplossing tegen lage transactiekosten mogelijk maakt. Hierbij gaat het zowel om de formele wettelijke regels als om de sociale normen en praktijken.³ In Nederland wordt wel gesproken van het onderhouden en verbeteren van de juridische infrastructuur.⁴ Een goed functionerende rechtspleging vermindert de lasten van het ondernemen en zal dus een stimulans voor de economie kunnen vormen.

De rechtspleging is voorts zélf een niet onbelangrijke economische sector. De Nederlandse advocatenkantoren nemen internationaal een goede positie in, zeker in vergelijking tot die uit de andere continentaal Europese landen. De Nederlandse rechterlijke macht biedt internationaal ook thans reeds een aantrekkelijk forum en Den Haag kan enige aanspraak maken op de titel juridische hoofdstad van de wereld. Een investering in de kwaliteit van de rechtspleging kan betekenen dat Nederland aantrekkelijk blijft als vestigingsplaats van internationale gerechten en als plaats waar commerciële geschillen worden beslecht.

2 *World Competitiveness Report 1999*, World Economic Forum.

3 *World Development Report 1999/2000*, p. 22 en eerder al *World Development Report 1997*, p. 27.

4 *Investeren in de Rechtsstaat*, Manifest van het Disciplineoverlegorgaan Rechtsgeleerdheid van de VSNU, 1998.

Er worden voorzichtige pogingen ondernomen om de effecten van verbetering van de rechtspleging te kwantificeren en te meten. Ramingen van een werkgroep van het ministerie van Justitie laten zien dat de baten voor de maatschappij in de orde van enkele miljarden guldens haalbaar zijn, indien de civiele, administratieve en strafrechtspleging ingrijpend verbeterd worden.⁵

Economische factoren zijn dus belangrijk, maar zeker niet de enige relevante indicatoren die het belang van een goed functionerende rechtspleging aangeven. Een goede manier van geschiloplossing is wezenlijk voor het welzijn van de burger, voor de maatschappelijke vrede en voor een goed verloop van maatschappelijke debatten over normering, waarin rechterlijke uitspraken een belangrijke rol kunnen spelen. De Wereldbank heeft dan ook recentelijk opdracht gegeven tot onderzoek naar niet-economische 'performance indicatoren' voor de rechtspraak.⁶

1.3 MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

De rechtspleging beoogt een bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Het is daarom belangrijk dat er een goede wisselwerking bestaat tussen rechtspleging en maatschappij. We leven in een turbulente tijd en er zijn verschillende maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het functioneren van de rechtspleging.⁷

1 *Differentiatie*

Er ontstaat een grotere behoefte aan differentiatie in geschilbeslechting als gevolg van een toenemende vraag naar dienstverlening op maat. Hierdoor komen nieuwe conflict-hanteringsmethoden op de markt, zoals mediation, maar ook binnen de rechterlijke organisatie ontwikkelen zich nieuwe en aangepaste procedures.

2 *Mediatisering*

Er is sprake van toenemende media-aandacht voor de rechtspraak als organisatie en systeem (bijvoorbeeld het verschil in strafmaat), hetgeen leidt tot 'demystificatie.' Rechter en de rechterlijke organisatie als geheel moeten daarom in staat zijn uit te leggen waarom zij een unieke positie innemen en ook in moeten nemen, in het bijzonder waar het gaat om hun onafhankelijkheid.

3 *Internationalisering*

Door de internationalisering van het recht en de rechtspleging is er meer behoefte aan kennis van internationale wet- en regelgeving en kunnen internationale rechterlijke colleges kaders stellen waar de Nederlandse rechter zich aan moet houden. Dit betekent functieverlies voor de Nederlandse rechtspraak. Ook zal de Europese Unie zich steeds

5 *Rechtspraak en Rechtshandhaving, Maatschappelijke Effecten van Verbetering*, ministerie van Justitie, 1998.

6 Zie de bijdrage van prof. dr. A.W. Koers aan deze bundel.

7 Zie *Een eigen richting voor het recht* (1995). Eindrapport van de Verkenningscommissie Rechtsgeleerdheid, p. 46 en de bijdrage van prof. dr. A.W. Koers aan deze bundel.

intensiever gaan bezighouden met de toegankelijkheid van rechtspraak en het harmoniseren van delen van het procesrecht.

4 *Informatisering en versnelling*

De voortschrijdende informatie- en communicatietechnologie (ICT) en het toenemende gebruik hiervan in alle facetten van het maatschappelijk verkeer (dus ook bij de partners in de rechtspleging), maakt dat de rechterlijke organisatie hier niet kan achterblijven. Maatschappelijke processen verlopen over het algemeen sneller. Moderne communicatiemethoden maken dat mogelijk. De verwachtingen ten aanzien van de snelheid van de rechtspleging veranderen daardoor.

5 *Politisering*

De politisering van het recht en de rechtspraak kent twee kanten. Enerzijds heeft rechtsbeoefening een politieke dimensie gekregen doordat met de opkomst van 'the regulatory state' veel wetten zijn uitgevaardigd om bepaalde politieke (beleids)doelen te realiseren. Vanuit het perspectief van de overheid is het recht dan één van de instrumenten die kunnen worden ingezet om redenen van politieke opportuniteit.⁸ Anderzijds is (politiek gevoelige) wet- en regelgeving soms niet specifiek genoeg en wordt de rechter gedwongen op de stoel van de politicus plaats te nemen om hier invulling aan te geven.

6 *Professionalisering*

Er komt meer kennis beschikbaar over de wijze waarop maatschappelijke processen verlopen en over de manier waarop professionals als rechters hun werk kunnen doen. Wat vroeger op gevoel en intuïtie gebeurde, wordt thans geproblematiseerd en kan op basis van kennis en vaardigheden worden uitgevoerd.

7 *Horizontalisering*

Mensen beschouwen zich meer als zelfstandig individu, dan als onderdaan. Zij zien staatsinstellingen als de rechterlijke macht daardoor minder als gezaghebbend. Verhoudingen worden horizontaler en de acceptatie van hiërarchische structuren neemt af. Mensen gaan meer maatschappelijke eisen aan staatsinstellingen stellen.

8 *Schaalvergroting*

Als gevolg van de voortdurende economische expansie wordt het voor steeds meer mensen mogelijk om nieuwe materiële en immateriële verlangens te verwezenlijken en ontstaan steeds nieuwe bedrijfsmatige activiteiten. De kans dat belangen botsen, neemt daarmee toe, net als de variëteit en de complexiteit van de conflicten die daaruit ontstaan, onder meer door het toenemende netwerkkarakter van de economie.⁹

8 *Een eigen richting voor het recht* (1995). Eindrapport van de Verkenningcommissie Rechtsgeleerdheid, p. 46.

9 Zie reactie dr. F. van Dijk, Directie Algemene Justitiële Strategie, ministerie van Justitie, 29 oktober 1999.

1.4 KNELPUNTEN IN DE RECHTSPLEGING

Deze maatschappelijke trends hebben ertoe geleid dat de rechtspleging onder druk is komen te staan. De problematiek die speelt, is complex. In de afgelopen jaren zijn in verschillende nota's onderdelen van deze problematiek geschetst en werden deeloplossingen aangedragen.¹⁰ Enkele hoofdlijnen zijn de volgende:

1 *Grotere aantallen, meer variëteit en toenemende complexiteit*

In de eerste plaats worden de belangenconflicten talrijker, gevarieerder en complexer als gevolg van schaalvergroting. Deze schaalvergroting plaatst de rechter, met zijn habitus als beslisser in het individuele geval, voor een aantal moeilijke problemen. In het bestuursrecht leiden wijzigingen in de sociale zekerheid of het belastingsstelsel (onroerende zaakbelasting) soms tot duizenden beroepschriften die de rechterlijke organisatie dreigen te verlammen. De individuele, zaakgerichte aanpak voldoet dan niet meer. Ook de mega-strafzaken kunnen de reguliere planning danig in de war sturen. De traditionele cultuur, gericht op efficiënte benutting van zittingscapaciteit en personeel en een sterke nadruk op het vooronderzoek, schiet tekort bij deze grootschalige, in de media sterk uitvergroete processen.

Daarnaast kennen wij in Nederland in vergelijking met andere landen een vrij informele rechtscultuur. Voor tal van gerechten bestaat niet de verplichting dat de burger zich door een advocaat moet laten bijstaan. Bij de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter, alsmede door de horizontalisering van maatschappelijke verhoudingen, zal het aantal burgers dat zelf procedeert waarschijnlijk toenemen.

De gedachte dat de wetgever in abstracto die belangen kan afwegen en grenzen kan trekken, is op veel terreinen noodgedwongen verlaten. Het past in tijden van een terugtrekkende overheid dat de wetgever zich beperkt tot het stellen van kaders. De werkelijke belangenconflicten moeten voor een belangrijk deel door de betrokken partijen zelf worden opgelost, zo nodig met behulp van de rechter. Daarmee hangt samen de tendens om maatschappelijke activiteiten te privatiseren. Waar vroeger belangenconflicten binnen de overheid ontstonden, ontstaan er nu tegenstellingen tussen private organisaties. Sturing vooraf door de overheid is op zijn retour en de verwachting lijkt gewettigd dat dit als consequentie heeft een grotere nadruk op correctie achteraf door de rechter. Het ligt daarom niet voor de hand ervan uit te gaan dat het aantal geschillen constant blijft. Aangezien de rechterlijke macht slechts in beperkte mate in staat is extra zaken te behandelen, zullen de doorlooptijden oplopen.

Waarschijnlijk is de omvang van de juridische dienstverlening een goede indicatie voor de stijgende behoefte aan geschilbeslechting. De omzet daarin nam van 1991 tot en met 1995 toe van fl. 2,96 tot fl. 4,16 miljard, een stijging van bijna 40%, terwijl het Bruto Nationaal Product in dezelfde periode rond 18% steeg.¹¹

10 A.F.M. Brenninkmeijer, M.A. Kleiboer, S. Pront-Van Bommel, N.M. van Waterschoot, *Naar een perspectief voor de rechtspleging*, Bijlage 2, Overzicht van rapporten over de rechtspleging (1995-1998). Amsterdam en Leiden, februari 1999.

11 Productiestatistiek rechtskundige diensten 1995 resp. Statistisch Jaarboek 1996.

2 Hogere juridische eisen

Aan de manier waarop geschillen worden afgedaan worden de laatste tijd hogere eisen gesteld. Vanuit de juridische wereld is er traditioneel vooral aandacht voor de kwaliteit van de uiteindelijke rechterlijke beslissing en de manier waarop de rechter tot die beslissing komt. De Hoge Raad en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens stellen steeds strengere eisen. Het beginsel van hoor en wederhoor, het motiveringsbeginsel, het onmiddellijkheidsbeginsel, de onafhankelijkheid van de rechter en zijn toegankelijkheid zijn constante aandachtspunten die de kwaliteit van de rechterlijke beslissing moeten waarborgen. Het Europese Hof van Justitie heeft een beginsel van effectieve rechtsbescherming ontwikkeld, dat langzamerhand zijn invloed begint te krijgen op administratieve en civiele procedures.

Door deze internationalisering van het recht worden vaak nieuwe stappen aan de procedure toegevoegd. Procedures en onderdelen daarvan worden bewerklijker. Zittingen van de strafrechter duren bijvoorbeeld gemiddeld wezenlijk langer dan een tiental jaren geleden, vanwege een combinatie van ingewikkelder materie, hogere processuele eisen en een professioneler opererende balie.

3 Kwaliteitseisen gesteld door afnemers

De hogere juridische eisen sluiten aan bij wat bij partijen leeft, maar hun verlangens gaan deels verder en in andere richtingen. Burgers, het bedrijfsleven en overheden verwachten bij de rechter inhoudelijke kennis van zaken en een hoge kwaliteit van de uiteindelijke beslissing. Zij vragen bovendien van de rechter dat deze hen gedurende de procedure en vooral op de zitting behoorlijk tegemoet treedt, dat deze er blijk van geeft zich in hun, vaak zeer complexe, problematiek te hebben ingeleefd en dat die rechter met hen over die problematiek communiceert voordat hij een eenzijdige beslissing neemt. Idealiter is een zaak door goede advocaten van beide partijen panklaar voor de zitting voorbereid, maar in de praktijk is dat lang niet altijd het geval en moet de rechter actief optreden om de relevante feiten boven water te krijgen.

De maatschappelijke trends zoals genoemd in paragraaf 1.3, hebben zowel de rechtspleging veranderd, als de eisen die door de samenleving aan de rechtspleging worden gesteld. Klassieke juridische kwaliteitseisen, zoals onpartijdigheid, rechtsgelijkheid en legaliteit, zijn diep verankerd in de attitude van rechters. Zij zijn niet minder belangrijk geworden, maar zij worden niet meer voldoende geacht voor een kwalitatief hoogwaardige rechtspleging. Zij dienen te worden aangevuld met bestuurlijk-organisatorische en bedrijfskundige kwaliteitseisen, zowel op het niveau van de zaakbehandeling door de individuele rechter, als op het niveau van het gerecht en de gerechtelijke organisatie als geheel. De Commissie Leemhuis heeft een aantal van deze kwaliteitsindicatoren als volgt samengevat:¹²

- een heldere toedeling van verantwoordelijkheden;
- klantgerichtheid;
- gevoelig voor signalen van buiten;
- goede opleiding voor en motivatie van personeel;

12 *Rechtspraak bij de Tijd* (1998). Eindrapport van de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur, p. 15.

- gedegen management van werkprocessen;
- openheid van cultuur binnen de organisatie;
- hanteren van een kwaliteitssysteem om zich als lerende en zelfbewuste organisatie te spiegelen aan ontwikkelingen in de nabije omgeving.

Luid is ook de roep om snellere procedures. Het Kort Geding en het Versneld Regime beogen daarin voor een deel te voorzien. In het strafrecht wordt op tal van terreinen een 'lik op stuk' beleid uitgetoet. Personen die in een conflict verkeren mogen de belasting daarvan naar de huidige opvattingen niet jaren voelen. Gelden, goederen en andere belangen die in geschil zijn, kunnen bovendien vaak niet optimaal worden benut. Braakliggende terreinen die geen rendement opleveren of te incasseren gelden die slechts de wettelijke rente opbrengen zijn de bekende voorbeelden, maar in wezen speelt dit bij ieder belang waarvan onzeker is of het rechtens wordt erkend.¹³

De afnemers van de diensten van de rechterlijke organisatie verwachten ook meer van de organisatie van de rechtspleging. Communicatie via moderne middelen en bereikbaarheid zijn op dit vlak belangrijke wensen. Wat de afnemer in zijn of haar eigen werkomgeving gerealiseerd ziet, verwacht hij of zij ook van de rechter en diens ondersteunende staf. Deze zullen de rechtzoekende meer als 'cliënt' moeten gaan beschouwen, zoals de toelichting op de Justitiebegroting 2000 het uitdrukt.¹⁴ Dit alles heeft grote gevolgen voor de werkprocessen binnen de rechterlijke organisatie.

Van verschillende zijden is het belang van ICT voor het procesrecht benadrukt. Er is veel (tijd)winst te boeken met virtuele dossiervorming, het op afstand horen van getuigen, videoconferenties en andere technologische hulpmiddelen die beogen zinloze wachttijden en reiskosten terug te dringen. Ook kunnen burgers via Internet vonnissen beter met elkaar vergelijken. Maar ICT is meer dan een hulpmiddel alleen. ICT maakt het mogelijk om nieuwe vormen van rechtspleging te ontwikkelen die voorheen ondenkbaar waren.

4 Onvrede over juridisering en claimcultuur

Niet alleen de directe afnemers hebben hoge verwachtingen van de rechtspleging. Ook de maatschappij in bredere zin stelt eisen, getuige de klachten over de wijze waarop mensen van het juridische geschilbeslechtingsstelsel gebruik (kunnen) maken.

Onder de noemer juridisering, een thema dat zelfs de Regeringsverklaring van het tweede paarse kabinet haalde, valt enerzijds de gedachte dat belangenconflicten te snel in de juridische sfeer worden getrokken. De Commissie Van Kemenade heeft gesteld dat de burgers te gemakkelijk gehoor vinden bij de rechter voor een herkansing van hun eigen belang, nadat de afweging van de verschillende belangen door de democratisch gelegitimeerde organen heeft plaatsgevonden. Van Kemenade c.s. pleiten voor een terugdringing van deze vorm van juridisering.¹⁵

Anderzijds wordt kritiek geleverd op de manier waarop binnen het juridische circuit met belangenconflicten om wordt gegaan: te formeel, te veel gericht op juridische

¹³ Zie uitvoerig *Rechtspraak en Rechtshandhaving, Maatschappelijke effecten van verbetering* 1998.

¹⁴ Aldus de Memorie van Toelichting op de Justitiebegroting 2000 onder 1.3.

¹⁵ *Bestuur in het geding*. Rapport van de Werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur, Commissie Van Kemenade, 1997.

zuiverheid en te weinig op de achterliggende belangen. Op tal van terreinen worden alternatieven gepresenteerd voor het recht en voor het werk van juristen.

Voorals deze laatste component van de juridiseringsdiscussie stelt de rechtspleging voor grote uitdagingen. Formele juridische regels zijn gevormd om een behoorlijke afweging van belangen mogelijk te maken. Deze sluiten echter niet uit dat op die regels een beroep wordt gedaan om andere of nevendoelen te bereiken. Zowel in het civiele recht als in het bestuursrecht is het vaak mogelijk, door het uitgekiend inzetten van processuele middelen, aanzienlijke tijdswinst of andere voordelen te boeken en/of de wederpartij onder druk te zetten door de dreiging daarmee. Ook in de strafrechtelijke setting bestaat veel onbegrip in de maatschappij over vrijspraken wegens vormfouten, het uitputten van verweermiddelen en andere juridische scherpslijperij door creatieve advocaten.

Enigszins anders van timbre zijn de geluiden over een te sterke claimcultuur die zich in Nederland zou ontwikkelen.¹⁶ Partijen zouden elkaar veelvuldiger aanspreken voor schadevergoeding en het zou gaan om steeds hogere bedragen. Deze verandering in claimgedrag in Nederland heeft te maken met verscheidene ontwikkelingen, zoals de juridisering van de maatschappij en afnemende sociale cohesie, toenemende claimbewustheid, de uitbreiding van claimmogelijkheden in het aansprakelijkheids- en het schadevergoedingsrecht, het afnemende belang van collectieve voorzieningen, een toenemend aantal aansprakelijkheidsverzekeringen en mogelijkheden voor rechtsbijstandsverzekering en het complexer worden van de samenleving door voortschrijding van wetenschap en techniek. Dit alles vindt plaats tegen de achtergrond van een toenemende internationalisering van het recht, waarin het Amerikaanse recht – met zijn veel sterkere claimcultuur – een toonaangevender rol speelt dan de terughoudender tradities uit de Europese Unie.

Er zijn zowel positieve als negatieve aspecten verbonden aan het verschijnsel claimcultuur. Er gaat bijvoorbeeld een belangrijke preventieve werking uit van een toenemend aantal claims en aansprakelijkstelling appelleert aan het rechtvaardigheidsgevoel. Door een financiële vergoeding kan materiële schade en leed worden gecompenseerd. Aan de andere kant heeft een claimcultuur in extreme vormen volgens het kabinet echter een aantal negatieve effecten. Veel claims leggen beslag op hooggekwalificeerd menselijk kapitaal dat voor andere doeleinden aangewend had kunnen worden. Dit kan leiden tot onwenselijke ontwikkelingen, zoals instellingen en dienstverleners die allerlei onterechte voorzorgsmaatregelen gaan nemen om eventuele aansprakelijkstelling te voorkomen, of dat hulpverlening onder ongunstige omstandigheden wordt geweigerd wegens het risico van claims. In zijn extreme vorm kan een claimcultuur er ook toe leiden dat aansprakelijkheidsverzekeringen zeer duur of zelfs onmogelijk worden.

Een claimcultuur in extreme vorm komt in Nederland echter (nog) niet voor; er zijn (nog) geen uitwassen waarneembaar. Wel is er reden tot zorg en het huidige kabinet vindt het noodzakelijk dat de ontwikkelingen op het gebied van het aansprakelijkheidsrecht scherp in de gaten worden gehouden.¹⁷

¹⁶ *Naar een claimcultuur in Nederland?*, Werkgroep Claimcultuur (E. Bauw, F. van Dijk, N. Frenk, J. Grijpink, G. Lankhorst, F. Salomons, F. van der Velden), ministerie van Justitie, januari 1999.

¹⁷ Brief d.d. 14 juni 1999 van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer houdende het kabinetsstandpunt over de claimcultuur.

1.5 HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN HET RECHT EN VAN DE BETROKKEN JURISTEN

Het is niet gemakkelijk om de verschillende knelpunten onder één noemer te brengen. Ogenscheinlijk tegenstrijdige verlangens, zoals die van een hogere juridische kwaliteit gevoegd bij een verbetering van efficiëntie, stellen de rechtspleging voor dilemma's, waarvoor men maar moeilijk oplossingen kan vinden. De veranderende omstandigheden en verlangens maken dat het aankomt op het aanpassingsvermogen van de instanties en de personen die bij de rechtspleging zijn betrokken.

Er zijn institutionele factoren die ertoe leiden dat die aanpassing niet altijd even soepel verloopt. De regie over de rechtspleging is in de eerste plaats niet in één hand. Een soepel verlopende rechtspleging vereist een goed samenspel tussen rechterlijke macht, wetgevende instanties, ondersteuning en facilitering vanuit het ministerie van Justitie, rechtshulpverleners en partijen. Coördinatie en communicatie zijn hier het parool, maar die zijn niet altijd gemakkelijk te verwezenlijken. Dat geldt zeker in een omgeving als de juridische, waarin men vrijwel automatisch denkt in termen van gescheiden bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

De denkwijze die juristen eigen is, heeft eveneens gevolgen voor het aanpassingsvermogen van organisaties en personen die bij de rechtspleging betrokken zijn. Een kenmerk van de rechtspleging is nu eenmaal dat zij vrijwel volledig wordt beheerst door juristen, die hun opleiding hebben gehad aan één van de Nederlandse rechtenfaculteiten en die bepaalde normen en waarden gemeenschappelijk hebben. De dynamiek van de samenleving, waarin voortdurende verbetering en verandering voorop staan, botst bijvoorbeeld met de bij juristen overheersende gedachte dat de rechtspleging een stabiele factor in die samenleving moet zijn.

In een bepaald opzicht is de juridische wereld open: alle mogelijke maatschappelijke belangen en ontwikkelingen worden immers door de juridische dienstverlening begeleid en komen in de rechtspraak aan de orde. Hierdoor komt de jurist als vanzelf met vele aspecten van het maatschappelijk leven in aanraking. Het is echter de vraag of deze (cognitieve) vorm van openheid ook leidt tot veranderingen in de juridische concepten of de door juristen gedomineerde instituties. Vergelijkt men organisaties waarin voornamelijk juristen werkzaam zijn met andere maatschappelijke organisaties, dan blijft de mate van professionalisering daarvan nog enigszins achter, al lijkt er langzamerhand een inhaalslag te zijn ingezet. Voor de rechterlijke macht speelt daarbij dat zij niet de prikkels krijgt van de marktwerking, die voor bijvoorbeeld advocatenkantoren wel voelbaar zijn en daar hun effect niet missen. Hierbij komt nog dat door de ontwikkeling van ICT het niet meer voldoende is om achterstanden in te lopen, maar dat in feite een complete heroriëntatie nodig is.¹⁸

Het probleemoplossend vermogen van het recht, en van de personen en instanties die zich met de rechtspleging bezig houden, lijkt kortom voor verbetering vatbaar.

18 Zie A.W. Koers, *Driemaal is scheepsrecht. De modernisering van de rechterlijke organisatie*, oratie Utrecht 1999.

1.6 DE BIJDRAGE VAN HET WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK AAN DE OPLOSSING VAN DEZE KNELPUNTEN

Inmiddels wordt er hard aan de rechtspleging gewerkt. Met name binnen de zittende magistratuur spelen vele veranderingsprocessen. De wettelijke regeling van de rechterlijke organisatie wordt gemoderniseerd, met als culminatiepunt de verwachte instelling van een Raad voor de Rechtspraak. Maar de veranderingen zijn veel meer omvattend: een nieuwe financieringsmethodiek, kwaliteitsprojecten, integraal management binnen de gerechten, verbeterde rolregelingen, experimenten met nieuwe soorten procedures en bemiddeling, meer afstemming tussen de verschillende gerechten, het zijn slechts enkele voorbeelden. De verhouding tussen het ministerie van Justitie en de rechterlijke macht verschuift daarbij. Ging het vroeger vaak om aansturing en gescheiden verantwoordelijkheden, thans bevindt het ministerie zich meestal in de rol van procesbegeleider, stimulator en facilitator.

De rechterlijke macht functioneert niet in een maatschappelijk vacuüm. Wil de op stapel staande reorganisatie kans van slagen hebben, dan is de actieve inbreng van andere relevante actoren, namelijk het bestuur, de wetgever, de advocatuur en de wetenschap, onontbeerlijk. Zowel op het terrein van het onderzoek als voor wat betreft onderwijs, kunnen de universiteiten, en met name de juridische faculteiten, een belangrijke bijdrage leveren.

In deze bundel staat het wetenschappelijk onderzoek naar de rechtspleging dan ook centraal. Dit boek vormt een stap in een proces dat ertoe moet leiden dat de band tussen het maatschappelijke veld van de rechtspleging en het wetenschappelijk onderzoek wordt versterkt. De personen en instanties die verantwoordelijk zijn voor een goede gang van zaken binnen de rechtspleging (– de leden van – de rechterlijke organisatie, het Openbaar Ministerie, de advocatuur en het ministerie van Justitie), hebben behoefte aan een betere ondersteuning door de wetenschap. Deze ‘stakeholders’ zijn in beginsel bereid daarvoor ook financiële middelen ter beschikking te stellen, die vanwege het economisch en maatschappelijk belang van een goede rechtspleging mogelijk zullen worden aangevuld door andere ministeries.

Aan de andere kant zijn de instellingen die zich met wetenschappelijk onderzoek op dit terrein bezighouden bereid om hun onderzoek zo af te stemmen, dat het tegemoet komt aan de behoeften die in het maatschappelijke veld leven. Om vraag en aanbod op het gebied van onderzoek beter te laten aansluiten, heeft het ministerie van Justitie het initiatief genomen om te komen tot een landelijke onderzoeksagenda (zie bijlage 1 voor een beschrijving van de achtergronden van het bredere programma Rechtspleging en Wetenschap, waar deze onderzoeksagenda deel van uitmaakt). In de volgende hoofdstukken is deze onderzoeksagenda voor de rechtspleging neergelegd.

Bij de opstelling daarvan is in de eerste plaats gebruik gemaakt van de al verrichte studies op dit gebied,¹⁹ met name het Eindrapport van de Verkenningscommissie Rechtsgeleerdheid,²⁰ de rapporten van het projectteam ‘Toekomstverkenning ZM’,²¹ het plan

19 Zie voor een overzicht A.F.M. Brenninkmeijer e.a., *Naar een perspectief voor de rechtspleging*, Bijlage 2.

20 *Een eigen richting voor het recht*. Eindrapport van de Verkenningscommissie Rechtsgeleerdheid, 1995.

21 *Wat beweegt de ZM, 1997, De ZM op weg 1997 en Rechtspreken en Rechterlijke Organisatie anno 2005, 1998*, Rapporten van het Projectteam ‘Toekomstverkenning ZM’.

van aanpak PVRO, het rapport van de Commissie Leemhuis,²² het manifest van het Disciplineoverlegorgaan Rechtsgeleerdheid²³ en de Contourennota.²⁴

In de tweede plaats zijn de aanbieders van wetenschappelijk onderzoek op het gebied van de rechtspleging geraadpleegd. Dit heeft geleid tot een twintigtal schriftelijke reacties van hoogleraren en onderzoeksinstituten, waarin vele ideeën voor relevante onderzoeksthema's zijn neergelegd.

Eén en ander leverde een overvloed aan gegevens en suggesties op. Daaruit moest een selectie worden gemaakt en er moest worden gekozen voor een centrale invalshoek. Daarbij is de keuze van de auteurs in eerste instantie gevallen op een economisch kader, aangevuld met andere invalshoeken. Een kader waarin de kosten en baten van de rechtspleging naar voren komen, heeft als voordeel dat het belang van die rechtspleging helder wordt neergezet in een taal die in de huidige maatschappij een sterke zeggingskracht heeft. Het belang van de rechtspleging wordt vaak naar voren gebracht in termen van waarden die voor juristen gemeengoed zijn, maar die voor anderen steeds moeten worden toegelicht en verdedigd. Die juridische waarden komen echter wel degelijk terug: de meeste ervan worden door een economische benadering eerder versterkt. Waar zij in een economische benadering op de achtergrond dreigden te raken, hebben de auteurs getracht er extra aandacht voor te vragen.

De concept-onderzoeksagenda stond op 8 december 1999 ter discussie op het congres 'Rechtspleging, Samenleving en Bestuur' in het Kurhaus te Scheveningen. Deze bundel vormt een afspiegeling van de discussie die op die dag plaats had. Zij bevat de reacties op de concept-onderzoeksagenda vanuit het bestuur, de wetenschap en de praktijk van de rechtspleging. Die reacties zijn verwerkt in de definitieve onderzoeksagenda, die thans voor u ligt. De afzonderlijke inleidingen zijn samengebracht in deel II van deze bundel.

22 *Rechtspraak bij de tijd*, Rapport van de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur, Commissie Leemhuis, 1998.

23 *Investeren in de Rechtsstaat*, Manifest van het Disciplineoverlegorgaan Rechtsgeleerdheid van de VSNU, 1998.

24 *Rechtspraak in de 21e eeuw*, Contourennota modernisering rechterlijke organisatie, Ministerie van Justitie, 1998.

2 | Wetenschappelijk onderzoek naar rechtspleging

2.1 UITGANGSPUNT: VERGROTING VAN HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN

Het uitgangspunt voor het opstellen van een landelijke onderzoeksagenda is dat wetenschappelijk onderzoek een sterkere band zou moeten krijgen met de praktijk van de rechtspleging, met als doel het vergroten van het probleemoplossend vermogen van recht en rechtspraak. De rechtspleging (hierboven gedefinieerd als het gehele onderhandelings- en besluitvormingsproces omtrent belangengeschillen dat plaatsvindt als de betrokken partijen zelf hun conflict niet kunnen oplossen en daartoe de hulp van juristen, het recht en eventueel de rechter invoeren) zal adaptiever moeten worden. Dit is in de eerste plaats nodig om beter te kunnen reageren op maatschappelijke veranderingen en de eisen die daaruit voortvloeien voor de rechtspleging. Maar uiteindelijk is het streven erop gericht dat de betrokkenen bij de rechtspleging zelf initiatieven nemen om de wijze van oplossing van belangengeschillen te verbeteren: een anticiperende houding en optimale dienstverlening aan de maatschappij.

De wetenschap zal hierbij een belangrijke stimulerende rol kunnen vervullen. Degenen die zich met de dagelijkse gang van zaken binnen de rechtspleging bezighouden, moeten worden gevoed met ideeën over de richting waarin de eisen zich ontwikkelen die de maatschappij tegenwoordig aan de rechtspleging stelt. Dat is iets waartoe juist de afstand tot die praktijk en het abstractievermogen van de wetenschap kunnen leiden. De wetenschap kan ook gedachten aanreiken over de manier waarop deze eisen zouden moeten worden vertaald in het recht en in de rechtspraktijk, met name ook door een confrontatie met de wijze waarop daarmee in andere rechtsstelsels wordt omgegaan. Tenslotte kan de wetenschap systematisch empirisch materiaal verzamelen over de manier waarop de rechtspleging thans functioneert, welke knelpunten worden ervaren en welke goede praktijken navolging zouden verdienen.

2.2 STAND VAN ZAKEN EN VIER ACCENTEN VOOR TOEKOMSTIG ONDERZOEK

Hoewel altijd een relatie heeft bestaan tussen de universiteit, waar het merendeel van het op de rechtspleging gerichte onderzoek plaatsvindt, en de rechtsplegingspraktijk, noemt de Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen in het Wetenschapsbudget 2000 de rechtspleging als voorbeeld van een maatschappelijke sector waarin een zwakke relatie bestaat met de onderzoekinfrastructuur.²⁵ Hij vergelijkt deze situatie met enkele

²⁵ *Wie oogsten wil, moet zaaien*, Wetenschapsbudget 2000, ministerie van Onderwijs, p. 41 en herhaald in de samenvatting op p. 51.

maatschappelijke sectoren met een succesvolle relatie tussen onderzoek en de praktijk: landbouw en gezondheidszorg.

Voor de meeste juristen zal dit merkwaardig klinken. De wetenschappelijke bestudering van het procesrecht is toch bij uitstek praktijkgericht en ondersteunt die rechtspraak toch van dag tot dag? Bovendien is er een band tussen rechtswetenschappelijk onderzoek en de rechtspraak, omdat veel wetenschappers part time of gedurende een deel van hun carrière in de rechterlijke macht of andere onderdelen van de rechtspraak werkzaam zijn.

Toch moet deze kwalificatie door de hoogste baas over het wetenschappelijk onderzoek ons aan het denken zetten. Wat zou hier achter kunnen zitten? In de nota *Naar een perspectief voor de rechtspleging* is een globale inventarisatie van het huidige en voorgenomen onderzoek op het gebied van de rechtspleging te vinden.²⁶ Met alle voorzichtigheid die bij het doen van algemene uitspraken past, en zonder een waardeoordeel daarover uit te spreken, kan men in die inventarisatie een viertal beperkingen herkennen, die voortvloeien uit de aard van het rechtswetenschappelijk onderzoek zoals dat traditioneel pleegt plaats te vinden. Die beperkingen gelden niet voor al het onderzoek op het terrein van de rechtspleging, want de variëteit en de dynamiek zijn groot, maar het lijken niettemin algemenere tendensen te zijn, die bovendien niet al te moeilijk verklaarbaar zijn.

Deze beperkingen zijn tijdens het congres waar de concept-agenda werd voorgelegd besproken en werden door de overgrote meerderheid van de deelnemers onderschreven. Maar zij werden vooral ook opgevat als een stimulans om het onderzoek naar de rechtspleging uit te bouwen in een viertal richtingen:²⁷

1 *Van beschrijving naar vernieuwing*

Het bestaande procesrechtonderzoek is in belangrijke mate beschrijvend. Het verschaft uitleg over de wettelijke regels en past nieuwe jurisprudentie in het wettelijk systeem in. De meeste procesrechtelijke publicaties dienen als handleiding voor rechter en rechtshulpverlener, die daarin de kaders vinden waarbinnen zij kunnen opereren. Aldus wordt de dagelijkse gang van zaken binnen de rechtspleging vergemakkelijkt.

De wetenschappelijke procesrechtelijke literatuur dient veel minder als ondersteuning voor vernieuwingen in de aanpak van geschilbeslechting. Bij voorstellen tot vernieuwing, die zeker ook voorkomen, gaat het vaak om de uitbouw en vervolmaking van bestaande regels en processuele voorzieningen.

Daarbij verdient aantekening dat veel van de huidige onderzoeksprogramma's wel degelijk een verdergaande ambitie uitstralen. De concrete onderzoeksprojecten die daaronder vallen, dragen echter nog een traditioneler karakter. De 'op de werkvloer' nog steeds overheersende methode van jurisprudentie- en literatuuronderzoek zal een knelpunt zijn bij het waarmaken van de ambities. Samenwerking met sociale faculteiten lijkt hier aangewezen.

²⁶ *Naar een perspectief voor de rechtspleging*. Verkenningsnota voor een programma van onderzoek en onderwijs tot behoud en versterking van de maatschappelijke kwaliteit van de rechtspleging, Amsterdam en Leiden, februari 1999, Bijlage 4, Inventarisatie van lopend en voorgenomen onderzoek aan universiteiten.

²⁷ Zie bijvoorbeeld de bijdrage van Staatssecretaris prof. mr. M.J. Cohen aan deze bundel.

Vernieuwend onderzoek zou prioriteit moeten krijgen boven inventariserend werk. Daarmee is niet gezegd dat beschrijving van het geldende binnenlandse en buitenlandse recht niet zinvol is. Integendeel, deze arbeid is nuttig en nodig om de goede gang van zaken in de rechtspraktijk te ondersteunen. Maar het gebeurt verhoudingsgewijs veel en hoeft niet extra te worden gestimuleerd. Onderzoek dat als primair doel heeft om de oplossing van de maatschappelijke knelpunten in de rechtspleging dichterbij te brengen, verdient juist wel een stimulans.

Dit accent heeft ook gevolgen voor de gebruikte methoden van onderzoek. Soms wordt een probleem vooral benaderd vanuit één bepaalde invalshoek, bijvoorbeeld een bepaald algemeen rechtsbeginsel. Dat kan een nuttige bijdrage betekenen, maar in sommige gevallen is het min of meer evident dat er ook andere kanten aan het probleem zitten. Onderzoek dat de verschillende belangrijke invalshoeken integreert, zal waarschijnlijk een grotere bijdrage kunnen leveren.

2 Van strikt juridische naar empirische analyses

De tweede beperking volgt voor een belangrijk deel uit het onderwerp van rechtswetenschappelijk onderzoek. Het procesrechtelijk onderzoek richt zich veelal op de regels die voor het proces gelden. Het is gericht op de uitleg van wettelijke bepalingen en beslissingen van de hoogste rechters en op de rechtsbeginselen die zich achter deze bepalingen bevinden. De normen waaraan de rechter zich bij het beslissen van een geschil moet houden, worden geïnventariseerd, tot een systeem samen gebracht en bekritiseerd. Een voorbeeld is de wetenschappelijke bestudering van het bestuursprocesrecht, waarbinnen de agenda in de afgelopen jaren sterk is bepaald door de inwerkingtreding van de Algemene Wet Bestuursrecht en door de daarover verschenen jurisprudentie.

De wijze waarop partijen, advocaten en rechters met deze regels omgaan, wordt veel minder onderzocht. Zelfs omtrent even wezenlijke als traditionele procesvaardigheden als pleiten, of het door een rechter leiden van een zitting, bestaat in Nederland bijvoorbeeld geen wetenschappelijke literatuur. De rechtspleging lijkt vooral te worden beschouwd als een kwestie van toepassing van de juiste processuele regels. Het onderhandelings- en besluitvormingsproces waarin partijen en de rechter participeren omvat echter veel meer dan de toepassing van regels. Om in de terminologie van de jurist te blijven: het komt er veelal op aan hoe partijen en rechter van hun discretionaire bevoegdheden gebruik maken.

Ook hier bestaat een verband tussen het object van studie en de gebruikte onderzoeksmethoden. Om de werking van het recht te kunnen bestuderen, zal men op zijn minst moeten beschikken over enige kennis van sociaal-wetenschappelijke onderzoeksmethoden, zoals het houden van (gestructureerde) interviews. Deze expertise is wel aanwezig bij de beoefenaren van disciplines als rechtssociologie, rechtspsychologie en bestuurskunde, maar wordt nog weinig ingezet door juristen. Ook wat dit betreft, is er echter een kentering zichtbaar: in veel moderne proefschriften wordt juridisch literatuur- en jurisprudentieonderzoek aangevuld met empirisch materiaal, zelf verworven of aan de sociaal-wetenschappelijke literatuur ontleend.²⁸

28 Voorbeelden van beide categorieën zijn M. Freudenthal, *Incassoprocedures*, Diss. Utrecht 1996 respectievelijk W.A. Jacobs, *ADR en consument*, Diss. Utrecht 1998.

Er is in Nederland al het nodige rechtssociologische en bestuurskundig onderzoek verricht naar de sociale werking van het recht,²⁹ maar de samenwerking met het normale juridische onderzoek behoeft een nieuwe prikkel. Onderzoek waarbij de werking van het recht wordt bestudeerd, zou meer prioriteit moeten krijgen boven onderzoek gericht op die wettelijke of jurisprudentiële regels. Plaatsing van dit accent zal dan eveneens gevolgen hebben voor de gebruikte onderzoeksmethoden. Die zullen mede van sociaal-wetenschappelijke aard moeten zijn, zij het dat daarbij niet in eerste instantie wordt gedacht aan grootschalig kwantitatief onderzoek maar met name aan methoden voor kwalitatief onderzoek. Deze methoden zullen sneller ingang kunnen vinden als wordt samengewerkt met rechtssociologen, rechtspsychologen of rechtseconomen. Doch ook rechtswetenschappers kunnen deze methoden toepassen.

3 *Naar een relevante en praktische agenda voor de rechtspraak*

Een derde beperking vloeit voort uit de eerste twee. Omdat de aandacht is gericht op de uitleg en het in verband met elkaar brengen van wettelijke en door de (hoogste) rechters gevormde regels, komen niet alle terreinen aan de orde die in de lagere rechtspraak en voor de buitengerechtelijke geschiloplossing het meest wezenlijk zijn. De onderzoeksagenda is in het recente verleden vaak sterk bepaald door de vraagstukken waar de wetgever en de hoogste rechters zich mee bezighouden. Dit zijn echter lang niet altijd de meest urgente problemen voor lagere rechters en de partijen. Een belangrijk accent van onderzoek zou daarom moeten komen te liggen bij de onderwerpen die het meest relevant zijn voor de dagelijkse praktijk van geschiloplossing.

Bij onderzoek dat is gericht is op een maatschappelijk veld, zoals de rechtspleging dat is, zou het meer vanzelf moeten spreken dat de relevantie voor dat veld een belangrijk aandachtspunt is. Daarom is in de procedure naar de totstandkoming van deze onderzoeksagenda ook een belangrijke plaats ingeruimd voor 'input' van de vraagzijde. Maar ook los daarvan is het zinvol om relevantie als criterium te hanteren. Er is behoefte aan onderzoek dat ondersteuning kan bieden bij de meest wezenlijke problemen van de rechtspleging.

Het is niet eenvoudig een maat daarvoor te vinden. Een eerste ruwe benadering van de relevantie kan echter worden verkregen door te kijken naar het aantal geschillen dat per jaar optreedt, waarvoor deze problematiek geldt, en naar de omvang van het belang dat (per geschil) met dit belang is gemoeid. Een verbetering van een herzieningsprocedure in straf- of civiele zaken, waarin maar weinig zaken per jaar zullen terechtkomen, zal bijvoorbeeld minder prioriteit hebben dan een verbetering van de gang van zaken tijdens alle strafrechtelijke zittingen. Wil de rechtspleging haar ambities op het gebied van dienstverlening waar maken, dan zal eerst moeten worden gekeken naar dat wat vaker voorkomt en wat een groter belang heeft voor de justitiabelen.

Daarbij willen wij niet de indruk wekken dat het onderzoek uitsluitend datgene mag betreffen wat thans relevant wordt geacht en wat direct resultaat kan opleveren. Er is zeker ook behoefte aan onderzoek dat eerst op de wat langere termijn tot veranderingen zou kunnen leiden.

²⁹ Zie J. Griffiths (red.), *De sociale werking van recht. Een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie*, Ars Aequi, 1996.

4 Van een nationale naar een internationale oriëntatie

Een vierde beperking is ook niet geheel los te zien van de gerichtheid op (beschrijving van) rechtsregels. Omdat rechtsregels van land tot land verschillen, wordt vaak gekozen voor bestudering van het Nederlandse recht. Het gebruik van rechtsvergelijkende methoden binnen de rechtswetenschap neemt toe, maar is op het terrein van het procesrecht nog minder zichtbaar, alhoewel ook hier een ontwikkeling ten goede valt te signaleren.³⁰

De problemen van de rechtspleging zijn in belangrijke mate universeel. Meer dan tot nu toe kan gebruik worden gemaakt van ervaringen uit landen als Engeland, Frankrijk en Duitsland, waar momenteel procesrechtelijke hervormingen worden ingevoerd of overwogen. Wij kunnen in Nederland lering trekken van de aldaar opgedane ervaringen, met name op het punt van de leidende, dan wel lijdelijke rol van de rechter, de betrokkenheid van de advocatuur bij veranderingen en de verhouding tussen de rechterlijke macht en de politiek.

Voorals in de Verenigde Staten is men veel verder dan bij ons met het expliciteren van praktijkkennis over het juridische handwerk. 'Lawyering' wordt daar aan veel faculteiten als een apart vak onderwezen.³¹ Dit betreft bijvoorbeeld voor de rechtspleging belangrijke vaardigheden zoals het interviewen van cliënten, onderhandelen en luisteren, maar ook praktische beroepsethiek. Voorts wordt er geëxperimenteerd met verschillende (al dan niet alternatieve) methoden en procedures. In de Angelsaksische landen is er bovendien een traditie van een meer instrumentele en pragmatische kijk op rechtsverschijnselen, die voor het onderzoek naar de rechtspleging in ons land een goede invalshoek kan zijn.

Tenslotte is vooral in de Verenigde Staten veel interdisciplinair onderzoek gedaan naar de achtergronden van belangengeschillen en de problemen die ontstaan bij de oplossing daarvan. Deze kennis kan voor een deel worden vertaald en aangepast aan de Nederlandse context en rechtscultuur.

30 Zie bijvoorbeeld de inventarisaties verricht door H.J. Snijders c.s., *Toegang tot buitenlands burgerlijk procesrecht*, Arnhem 1995 en de bespreking van de recente veranderingen in het procesrecht in een aantal andere landen, bij J.B.M. Vranken, in: W.D.H. Asser en J.B.M. Vranken, *Verantwoordelijk procederen, Gedachten over een fundamentele vernieuwing van het burgerlijk procesrecht*, Preadviezen Nederlandse Vereniging voor Procesrecht, Den Haag 1999.

31 Zie reeds G. Bellow & B. Moulton, *The lawyering process*, University Case book, 1978.

3 Terreinen van onderzoek

3.1 INLEIDING

Uit het vooronderzoek naar de behoeften aan onderzoek die leven bij de actoren betrokken bij de rechtsplegingspraktijk, uit eerdere rapporten en uit de reacties uit het onderzoeksveld, zijn een groot aantal onderzoeksvragen naar voren gekomen. Tijdens het congres op 8 december 1999 zijn eveneens vele suggesties gedaan, die nader zijn toegelicht in de bijdragen die in deze bundel zijn opgenomen (zie deel II).

De onderzoeksthema's die uit dit alles naar voren kwamen, zijn hierna gerangschikt binnen een vijftal terreinen (paragraaf 3.3 tot en met 3.7). Deze thema's geven uiteraard geen uitputtend overzicht van onderzoek dat mogelijk en wenselijk is. Bij de *Toegang tot de rechter en ADR* gaat het om datgene wat zich afspeelt voordat de rechter tot beslechting van een geschil wordt geroepen, alsmede om procedures die buiten de rechter om bestaan. De terreinen *Onafhankelijkheid en organisatie* en *Werkprocessen en Informatie- en Communicatie Technologie* betreffen de wijze waarop de rechterlijke macht zichzelf en haar werkzaamheden in het kader van de geschiloplossing organiseert. Binnen het terrein *Deskundigheid en opleiding van de rechter* is de rechterlijke beslissing aan de orde. Bij *Gevolgen van het proces ('output')*, tenslotte, gaat het om de maatschappelijke gevolgen van rechterlijk ingrijpen.

Deze vijf terreinen geven aan dat het bij rechtspleging niet alleen gaat om wat zich in de procedure ten overstaande van de rechter afspeelt, maar ook om de voorfase en om het vervolg. De vijf terreinen staan uiteraard niet los van elkaar; er bestaan dynamische wisselwerkingen. Zo kunnen de effecten van de rechtspraak op hun beurt weer tot nieuwe impulsen leiden op het terrein van de toegang, en ook mag men hopen dat de verbetering van de werkprocessen de kwaliteit van het rechterlijk oordeel uiteindelijk ten goede zal komen.

Deze samenhang komt tot uiting in paragraaf 3.2, waar de vraag naar een algemeen beoordelingskader voor de kwaliteit en de 'efficiency' van de rechtspleging aan de orde komt. Om verbeteringen in de rechtspleging op waarde te kunnen schatten, is een dergelijk beoordelingskader nuttig. Dat beoordelingskader is ook zinvol om de (voorgenomen) bijdragen van de wetenschap aan de rechtspleging enigszins te kunnen ordenen naar maatschappelijk belang, hoe lastig dat ook is.

3.2 DE MAATSCHAPPELIJKE BATEN EN LASTEN VAN DE RECHTSPLEGING

Hoe kan de rechtspleging zo worden ingericht dat zij zo goed mogelijk voldoet aan de eisen die daaraan in de huidige tijd mogen worden gesteld, zonder dat dit onaanvaardbare lasten oplevert? Geherformuleerd: hoe moet de rechtspleging worden ingericht

om het saldo van maatschappelijke baten en lasten zo groot mogelijk te laten zijn? Daarbij moet men niet alleen denken aan direct op geld waardeerbare baten en lasten, maar ook aan zaken die moeilijk of niet in geld zijn uit te drukken.

Een economisch model, waarin ook ruimte is vrijgemaakt voor niet direct op geld waardeerbare elementen, heeft nadelen en voordelen. De nadelen zijn dat niet in geld uit te drukken elementen al gauw een mindere waarde lijken te hebben en dat veel gegevens moeilijk meetbaar zullen zijn.³² Een voordeel kan zijn dat een economisch model de baten en de lasten van de rechtspleging concreter kan maken en inzicht kan bieden in welke investeringen welke opbrengsten kunnen hebben. Economische argumenten zijn voorts 'de taal van de tijd' en een economisch model kan internationale vergelijkingen vergemakkelijken. Een economische invalshoek kan ten slotte verbanden laten zien. In de huidige discussie wordt vaak een tegenstelling gecreëerd tussen de 'efficiency' en de kwaliteit van de rechtspleging. Eén van de belangrijkste uitdagingen voor de toekomst is dat het wenselijke niveau van zowel kwaliteit als 'efficiency' wordt bepaald.

Een mogelijk economisch denkmodel dat in de Amerikaanse rechtswetenschap wel wordt gehanteerd, is dat men er naar streeft de som van de beslissingskosten en de foutkosten te minimaliseren. Die denkoefening kan men uitvoeren voor de rechtspleging als geheel, voor bepaalde typen geschillen, of voor een individueel geschil. Onder beslissingskosten verstaat men dan alle lasten die aan de rechtspleging voor dit (type) geschil zijn verbonden. Voor bestuursrechtelijke geschillen gaat het bijvoorbeeld om de kosten voor de rechterlijke macht, de kosten van rechtshulp, de kosten van de bezwaarschriftprocedure, de onderhandelingskosten en de kosten voor partijen. Daarbij gaat het niet alleen om direct op geld waardeerbare lasten, maar ook om zaken als bestede tijd en aandacht, onzekerheid gedurende de procedure en daaraan verbonden frustraties. Ook onbegrip bij het grote publiek moet als een dergelijke last worden gezien. Het onderhandelings- en besluitvormingsproces over belangengeschillen brengt alle mogelijke soorten lasten met zich mee, die voor een deel moeilijk te kwantificeren zijn, maar die toch moeten meewegen bij beslissingen over de inrichting van de rechtspleging, zowel op macroniveau, als wanneer het gaat om beslissingen over een individueel geschil.

De baten van de rechtspleging zijn aanvaardbare oplossingen voor belangengeschillen. Voor de aanvaardbaarheid van resultaten van de rechtspleging kan men verschillende criteria nemen. Men kan bijvoorbeeld criteria hanteren die verwijzen naar de mate van overeenstemming met het geldende recht, naar de maatschappelijke aanvaardbaarheid of naar de maximalisatie van het gemeenschappelijk nut voor partijen. Kwaliteit van de rechtspleging kan men dan zien als de mate waarin de daadwerkelijk behaalde resultaten overeenstemmen met de criteria die men aanlegt voor een aanvaardbare beslissing. Afwijkingen van die criteria kan men beschouwen als kosten: de kosten van fouten in de rechtspleging. Fouten bij de oplossing van een bestuursrechtelijk geschil kunnen bijvoorbeeld leiden tot een uitkomst die een betrokken partij schade toebrengt, die maatschappelijke onvrede met zich meebrengt of die een bestuursorgaan belemmert bij de verwezenlijking van haar doelstellingen. Foutkosten zijn ook de kosten van het redresseren van fouten, bijvoorbeeld in een hoger beroep. Ook de lasten van fouten

32 Zie de bijdrage van prof. dr. A.W. Koers aan deze bundel.

zijn niet steeds direct op geld waardeerbaar of anderszins kwantificeerbaar. Fouten leiden bijvoorbeeld tot een moeilijk kwantificeerbare afname van het vertrouwen in de rechtspraak.

Veranderingen in de rechtspleging hebben meestal zowel invloed op de beslissingskosten als op de foutkosten.³³ Verbeteringen in de procedure voor de rechter leiden wellicht tot een toename van de kwaliteit van de uitkomsten in die procedure en dus tot een afname van de foutkosten. Maar de beslissingskosten zullen er veelal door stijgen. Een voorbeeld is de instelling van een extra voorziening voor gevallen waarin onherroepelijke rechterlijke beslissingen zijn genomen, die later af blijken te wijken van de eisen die worden gesteld door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Deze extra procedure elimineert bepaalde fouten; schade voor de betrokkenen wordt gecompenseerd en de onvrede die deze discrepanties met zich brengen wordt verminderd. Maar deze baten moeten worden afgewogen tegen de extra lasten die deze procedure meebrengt voor partijen, de rechterlijke macht en de overheid. Dit leidt tot de volgende meer concrete onderzoeksvragen:

1 *Basismodel*

Hoe kunnen de kosten en baten van investeringen in de verbetering van de rechtspleging inzichtelijk worden gemaakt? Welk (economisch of ander) 'model' van de rechtspleging kan dat inzicht verschaffen? Een globale indicatie van de omvang van deze kosten en baten is onontbeerlijk, omdat investeringen in de juridische infrastructuur concurreren met andere mogelijke bestemmingen van overheidsgeld. Claims van de betrokkenen bij de rechtspleging zullen deugdelijk moeten worden onderbouwd en de besteding van dit overheidsgeld zal goed moeten worden verantwoord.

2 *Belangrijkste maatschappelijke en economische knelpunten in de rechtspleging*

De invalshoek kan ook die van prioriteiten zijn. Wat zijn uit het oogpunt van de maatschappij de meest urgente problemen van de rechtspleging? Zijn er specifieke knelpunten in de rechtspleging waarvan de oplossing vooral van economisch belang is? Sluit het aanbod van juridische diensten in het kader van de rechtspleging meer in het algemeen aan bij de vraag? Wat is de betekenis van de juridische infrastructuur in Nederland voor de economische ontwikkeling en op welke manieren kan deze infrastructuur worden verbeterd om de economische ontwikkeling te bevorderen?³⁴

3 *Indicatoren*

Om de rechtspleging verantwoord te kunnen verbeteren, is het belangrijk om te kunnen beschikken over objectieve en betrouwbare indicatoren, die inzichtelijk maken wat de omvang van bepaalde problemen is en wat de effecten van verbeteringen zijn.³⁵ Een programma om deze indicatoren te produceren kan bijvoorbeeld het ontwikkelen van gestandaardiseerde maatstaven (om vergelijkbaarheid tussen studies te bevorderen)

³³ Zie ook de bijdrage van prof. mr. C.P.M. Cleiren aan deze bundel.

³⁴ Zie vooral de bijdrage van dr. F. van Dijk, dr. R. Teijl & dr. F. van Tulder aan deze bundel.

³⁵ Vgl. M. Galanter e.a., *How to improve civil justice policy? Systematic collection of data on the civil justice system is needed for reasoned and effective policy making*, *Judicature*, the journal of the American Judicature Society, January-February 1994.

omvatten. Die indicatoren zouden niet alleen representatief moeten zijn voor de te meten eigenschappen, maar ook zodanig meetbaar dat de ontwikkeling van die indicatoren goed kan worden gevolgd. Het gaat daarbij niet alleen om indicatoren van economische aard.³⁶ Een dergelijk programma om tot indicatoren te komen, behoeft niet vanaf nul te beginnen. Het zou bijvoorbeeld kunnen worden afgestemd op gegevens die het CBS en het ministerie van Justitie nu al verzamelen.

4 *Empirische gegevens*

Als eenmaal indicatoren zijn ontwikkeld (maar ook los daarvan) is het verkrijgen en verzamelen van empirische gegevens over het functioneren van de rechtspleging cruciaal. Er is bijvoorbeeld nog veel te weinig bekend over de verschillende vertaalslagen ('naming, blaming, claiming') die aan de rechtspraak vooraf gaan. Als de rechtssociologische veronderstelling juist is dat de rechtspraak het topje van de ijsberg van geschilbeslechting is, dan is het essentieel om inzicht te krijgen in de onderliggende lagen.³⁷ Systematisch verzamelde correcte empirische gegevens over het civielrechtelijk systeem zijn vandaag de dag nog steeds niet voorhanden.³⁸

De gegevens zouden mogelijk moeten worden beheerd door één instantie, vanwege de geloofwaardigheid en toegankelijkheid. Voorts kunnen langetermijndatabases worden geconstrueerd en in stand gehouden om verbeteringen en nieuwe ontwikkelingen te kunnen volgen. Een landkaart van de geschillen die door de Nederlandse rechtspleging worden beheerst, is een eerste vereiste om verantwoord beleid te kunnen voeren. Na een aantal jaren van gegevensverzameling en analyse zal enig besef van context en verandering ontstaan, waardoor beredeneerde beleidsvorming beter mogelijk wordt. Dit zal het gebruik van het juridische systeem optimaliseren en de juridische wereld minder kwetsbaar maken voor politieke beïnvloeding.

5 *Monitoringsysteem voor schadeclaims*

Om te kunnen beoordelen of een ongebreidelde groei van claims moet worden tegengegaan, is volgens het kabinet een adequaat monitoringsysteem van groot belang.³⁹ Op basis van de thans beschikbare gegevens is het niet mogelijk om veranderingen in claimgedrag goed in te schatten. Systematische verzameling van informatie hierover is dringend nodig om ongewenste ontwikkelingen tijdig en met voldoende zekerheid te kunnen signaleren, waardoor beredeneerde beleidsvorming beter mogelijk wordt. Enerzijds gaat het daarbij om de registratie van aantallen rechtszaken op het gebied van aansprakelijkheid en van de hoogte van de toegekende schadevergoedingen. Anderzijds zou getracht kunnen worden zicht te krijgen op de claims die via onderhandelingen tussen partijen of via schikkingen worden gehonoreerd. Survey methoden zijn hiervoor te gebruiken. Verder valt te overwegen een economisch/econometrisch

36 Zie de bijdrage van prof. dr. A.W. Koers aan deze bundel.

37 Zie Korte reactie Utrechtse Rechtenfaculteit d.d. 12 oktober 1999.

38 Blijkens een reactie van de VU Amsterdam d.d. 22 oktober 1999 zal binnenkort een data handboek over Europese rechtbanken verschijnen met medewerking van E. Blankenburg.

39 Brief d.d. 14 juni 1999 van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer houdende het kabinetsstandpunt over de claimcultuur. Zie ook de bijdrage van dr. A. Klink aan deze bundel.

model te ontwikkelen waarmee de vele economische variabelen die een rol spelen bij het aansprakelijkheidsrecht in samenhangend verband geanalyseerd kunnen worden.⁴⁰

3.3 TOEGANG TOT DE RECHTER EN ADR

Wanneer geen effectieve toegang tot de rechter wordt verkregen, kan het materiële recht niet worden verwezenlijkt. Naarmate de lasten voor een partij om een rechterlijke beslissing te verkrijgen hoger zijn, is de toegang tot de rechter minder effectief. Dat zal zich meestal vertalen in onderhandelingsresultaten die minder aanvaardbaar zijn: een werknemer die een ingewikkelde kennelijk onredelijk ontslag procedure moet doorlopen, zal waarschijnlijk in onderhandelingen genoegen nemen met een lagere vergoeding, dan een werknemer van wie de vergoeding in een eenvoudige ontbindingsprocedure wordt vastgesteld.⁴¹

De beslissingskosten die gemoeid zijn met het verkrijgen van een rechterlijke beslissing hebben invloed op het resultaat dat partijen betrokken in civielrechtelijke en bestuursrechtelijke geschillen via onderhandelingen zullen bereiken. Naar mate de beslissingskosten in een procedure hoger zijn, zullen partijen eerder geneigd zijn hun geschil minnelijk te beëindigen. Maar het onderhandelingsresultaat waartoe zij dan komen, zal sterker worden beïnvloed door de relatieve onderhandelingsmacht van partijen en andere factoren die niets te maken hebben met de aanvaardbaarheid van het resultaat. De foutkosten zullen daardoor toenemen.

De toegang tot de rechter kan dus worden omschreven als de totale lasten voor een partij om een rechterlijke beslissing te verkrijgen. Die lasten bestaan onder meer uit:

- De directe kosten van een procedure (kosten van rechtshulp, griffierechten, kosten van deskundigen);
- De tijd en energie die in een procedure worden gestoken door een partij, die mogelijk anders (productiever, nuttiger of prettiger) hadden kunnen worden aangewend: 'lost opportunities'.
- De lasten verbonden aan onzekerheid, waaronder het feit dat bij onzekerheid investeringen geen optimaal rendement opleveren. Deze lasten zijn waarschijnlijk evenredig met de doorlooptijd van de procedure.⁴²

Men kan ook naar de oorzaken van deze lasten kijken. Lastenverhogend zijn onder meer:

- Processuele drempels die leiden tot hogere directe kosten, meer tijds- en energieverlies en langere doorlooptijden. Deze kunnen worden verlaagd door verbetering van de inrichting van procedures: stroomlijning en uniformering van procesreglementen en herziening van burgerlijk procesrecht.

40 Een voorbeeld van een domein waar er wel een goede wisselwerking bestaat tussen (rechtssociologisch) onderzoek en beleid is de gefinancierde rechtsbijstand. Dankzij het werk van Klijn c.s. bestond er een vrij nauwkeurig beeld van de effecten van wijzigingen in de regelgeving op de vraag van burgers naar rechtsbijstand. Klijn, A. c.s., *De rechtsbijstandsubsidie herzien*, WODC, 1998.

41 Vgl. G. Betlem c.s., *Omkering van proceslast*, *NJB* 1998, p. 1868 e.v.

42 Hierop concentreert zich het rapport *Rechtspraak en rechtshandhaving: maatschappelijke effecten van verbetering*, ministerie van Justitie, 1998.

- Drempels op het gebied van de bereikbaarheid van gerechten, die kunnen worden verlaagd door verbetering van de geografische bereikbaarheid en door de inzet van moderne informatie- en communicatietechnologie.
- Drempels op financieel gebied die kunnen worden verlaagd door het systeem van griffierechten te herzien en door aanpassing van de wijze waarop minder draagkrachtigen aanspraak kunnen maken op de voorzieningen van de rechtspraak.⁴³

Verlaging van de lasten verbonden aan procedures verbetert weliswaar de toegang tot de rechter, maar schept ook meer vraag naar rechterlijke tussenkomst. Die toegenomen vraag kan tot nieuwe knelpunten leiden, waaronder overbelasting van de rechterlijke macht en vervolgens weer tot vermindering van de toegang tot de rechter.

1 Identificatie belangrijkste knelpunten en mogelijkheden tot verbetering

Ook bij de toegang tot de rechter is het belangrijk om inzicht te krijgen in welke knelpunten het meest nijpend zijn. Er zijn veel manieren om de toegang tot de rechter te verbeteren, maar welke zijn het meest urgent? Waar kan gemakkelijk verbetering worden geboekt en waar niet? Waarschijnlijk zijn de kosten van rechtshulp in veel gevallen een belangrijker belemmering voor de toegang tot de rechter, dan de eenmalig lasten van de reis naar een gerecht in een ander deel van het land. Of is de implementatie van het Electronisch Loket Rechterlijke Organisatie een aanzienlijke verbetering van de bereikbaarheid van gerechten, die tegen lage lasten te verwezenlijken is?

2 Verschillende regimes voor verschillende typen zaken

De behoefte aan meer differentiatie van processuele regimes voor verschillende typen zaken is groot. Welke soort gerechtelijke procedure past bij welk type geschillen? Hoeveel waarborgen voor de kwaliteit van de geschiloplossing door de rechter moeten per type geschil worden ingebouwd? Welke lasten zijn voor partijen aanvaardbaar en wie moet deze dragen? Hoe hoog mogen de lasten zijn in verhouding tot het belang dat in het geding is? Hoe lang mogen procedures over verschillende soorten geschillen duren?⁴⁴ In Engeland heeft men recent een nieuwe indeling van zaken in eenvoudige en meer complexe geschillen aangebracht. In Nederland bestaan verschillende rechterlijke instanties die hiermee op uitgebreide schaal experimenteren.⁴⁵ Is het wenselijk bestaande verschillen in regimes te handhaven, zoals het verschil tussen de dagvaardings- en de verzoekschriftprocedure?

Dit soort vragen spelen ook een rol bij de mate waarin de overheid vorm geeft aan haar verantwoordelijkheid voor de gefinancierde rechtsbijstand voor minder draagkrachtigen. Hanteert men verschillende regimes, dan is voorts belangrijk dat de criteria die ten grondslag liggen aan de keuze tussen de regimes helder is en dat fouten bij de keuze gemakkelijk, zonder onnodige kosten en in een vroeg stadium van de procedure, kunnen worden hersteld.

⁴³ Zie de bijdragen van prof. mr. C.P.M. Cleiren en dr. P. Albers aan deze bundel.

⁴⁴ Vgl. het onderzoeksproject 'Tijdigheid in de geschillenbeslechting. Tijdigheid versus kwaliteit of tijdigheid plus kwaliteit?', dat in Saro-verband plaatsvindt met deelname van de Leidse, Rotterdamse en Groningse rechtenfaculteiten in samenwerking met de VU Amsterdam.

⁴⁵ Reactie Vranken d.d. 13 december 1999.

3 *Geschiktheid voor rechtspraak of voor alternatieven*

Wanneer de toegang tot de rechter wordt verbeterd, zullen waarschijnlijk meer geschillen aan de rechter worden voorgelegd.⁴⁶ Hoe kan de druk op de rechterlijke macht worden verminderd door te stimuleren dat bepaalde typen zaken op een andere manier worden afgedaan? Welke zaken (te differentiëren naar soorten belangen, soorten partijen, soorten relaties of soorten 'barrières' voor de geschiloplossing) lenen zich eigenlijk voor oplossing door rechtspraak en welke eerder voor oplossing door geschillencommissies of voor mediation?⁴⁷ Wat zijn de mogelijkheden voor buitengerechtelijke afdoening in het strafrecht?⁴⁸ Voor welke soorten geschillen zijn bezwaarschrift- en andere voorprocedures nuttig?⁴⁹ Is het zinvol dat de rechtbank zaken selecteert voor verschillende trajecten, zoals elders wordt beproefd in een 'multi-door courthouse'?⁵⁰ Welke selectiecriteria zouden hier moeten gelden?

4 *Merites van alternatieve geschiloplossing: bemiddeling*

Bemiddeling is op dit moment het meest genoemde alternatief voor rechtspraak. Wat zijn hiervan de voor- en nadelen? Hoe wenselijk is het dat alternatieve geschilbeslechting wordt bevorderd en voor wat voor soort geschillen?⁵¹ Wat is de duur van de mediation in vergelijking met de normale duur van procedures? Wat zijn de kosten van mediation in vergelijking tot de kosten van geschilafdoening door de rechter? Wat is de geëigende positie van de advocaat bij mediation?

Specifieke vragen zijn nog: Kunnen zaken die door partijen zijn voorgelegd aan de rechter wel worden doorverwezen naar mediation? Leidt dat niet tot rechtsweigering? Of is dat in strijd met de partij-autonomie? Mag de lijdelijke rechter wel inbreken in de door partijen gekozen vorm van conflictoplossing? Laat het burgerlijk procesrecht ruimte voor verwijzing naar mediation? Stellen partijen de extra service van het vastleggen van de tijdens de mediation bereikte overeenstemming in vonnis of proces verbaal op prijs?

5 *Substantiëringsplicht*

De inrichting van de procedure beïnvloedt de toegang tot de rechter eveneens. Vranken heeft herhaaldelijk aandacht gevraagd voor de 'substantiëringsplicht'. Het Nederlandse civiele procesrecht biedt ruime mogelijkheden om met nieuwe stellingen en verweren te komen. Dat levert belangrijke complicaties op: de rechter heeft vaak ten tijde van de comparitie na antwoord nog onvoldoende beeld van het geschil; een partij kan de ander verrassen met nieuwe stellingnames; en de appèlprocedure kan over iets heel anders gaan, zodat die eigenlijk een eerste instantie wordt. In landen als Oostenrijk

46 Zie de bijdragen van prof. mr. C.P.M. Cleiren en dr. P. Albers aan deze bundel.

47 Zie de bijdrage van mr. M. Pel aan deze bundel.

48 Waarnaar onder meer onderzoek plaatsvindt in het kader van het project *Strafvordering 2001* (Groningen-Tilburg) en te Maastricht.

49 Zie het onderzoek dat daarnaar wordt verricht in Groningen, Maastricht en Tilburg.

50 In het kader van het project *'Strafvordering 2001'* (Groningen-Tilburg) wordt nagedacht over verschillende procedures voor verschillende typen strafrechtelijke zaken.

51 Onderzoek naar alternatieve geschilbeslechting vindt onder meer plaats binnen het Sanders Instituut (EUR), het Centrum voor aansprakelijkheidsrecht (KUB), het Paul scholten Instituut (UvA) en het Meijers Instituut (UL).

en Duitsland zijn dergelijke mogelijkheden om met nieuwe stellingen te komen beperkt. In het Nederlandse bestuursprocesrecht aanvaardt de rechter ook steeds meer beperkingen. Wat zijn de gevolgen van beide typen stelsels? Hoe verhoudt het voordeel van een efficiëntere en voorspelbaardere procedure zich tot het nadeel dat stellingen die niet zijn aangevoerd niet in de beschouwing kunnen worden betrokken? Wat zijn de eventuele gevolgen voor de aansprakelijkheid van rechtshulpverleners?

6 *Financiële drempels*

Het huidige stelsel van financiële drempels is ingewikkeld. Het bestaat onder meer uit griffierechten, de regeling van de Wet op de rechtsbijstand, de regeling van de honorering van advocaten, de regeling van de proceskosten en de regeling van de buitengerechtelijke kosten. Wat zijn hun gecombineerde effecten op de toegang tot de rechter?

7 *Juridische merites van alternatieve procedures*

Onder invloed van het EVRM staat informele geschillenbeslechting tegenwoordig aan het verwijt bloot dat zij geen 'due process' kunnen bieden. Moeten deze informele onderdelen van de rechtscultuur worden verdedigd als een waardevol onderdeel van het juridisch poldermodel? Hier bestaat een spanning tussen de fijnmazige eisen van de Straatsburgse jurisprudentie en toegang tot een procedure waarvan de prijs/kwaliteitsverhouding redelijk is in relatie tot de in het geding zijnde belangen.

Vanuit een geheel andere hoek worden de bestaande juridische polderarrangementen eveneens uitgedaagd. Afspraken om geschillen te voorkomen of op een bepaalde manier op te lossen, kunnen worden gezien als concurrentie beperkende maatregelen. De Nederlandse mededingingsautoriteit (Nma) plaatst vraagtekens bij bepaalde vormen van zelfregulering, vanwege een mogelijke belemmering van de concurrentie. Dit proces staat nog slechts in de kinderschoenen, maar de mogelijkheid bestaat dat dit zal leiden tot een verharding van de onderlinge relaties tussen burgers en instituties, waardoor conflicten vaker voor de rechter zullen worden uitgevochten.

3.4 ONAFHANKELIJKHEID EN ORGANISATIE

De wijze waarop de rechterlijke macht moet worden georganiseerd staat volop in de belangstelling. De relatie tot de minister van Justitie zal opnieuw worden vormgegeven. Een Raad voor de Rechtspraak zal mogelijk leiding gaan geven aan de rechterlijke organisatie. Binnen de rechtbanken wordt integraal management ingevoerd. Alle rechterlijke instanties zullen in sterkere mate verantwoording moeten afleggen over de wijze waarop zij hun taken vervullen. Als één van de laatste onderdelen van de publieke sector zal ook de rechterlijke macht de invloed ondergaan van 'the new accountability'.

Deze organisatorische veranderingen roepen vragen op over de rechterlijke onafhankelijkheid, die in de juridische pers veel aandacht krijgen. Discussies daarover dreigen echter te verzanden in welles-nietes gevechten over wat rechterlijke onafhankelijkheid is of zou moeten zijn. Voorstanders van organisatorische veranderingen zien de problemen niet en beschuldigen degenen die op gevaren voor de onafhankelijkheid wijzen ervan dit als wapen tegen veranderingen te gebruiken.

Er bestaat grote behoefte aan een beter kader waarin de argumenten over en weer zouden kunnen worden afgewogen. Onafhankelijkheid zou men bijvoorbeeld kunnen herdefiniëren in termen van risico's voor een onwenselijke beïnvloeding van de rechterlijke beslissing. Vervolgens kunnen deze risico's in kaart worden gebracht en kan worden gediscussieerd over de aanvaardbaarheid van de risico's van onwenselijke beïnvloeding die uit bepaalde organisatorische arrangementen voortvloeien. De risico's kunnen zonodig ook worden afgewogen tegen de voordelen die aan deze arrangementen zijn verbonden. Ook op dit gebied zal de schijnbare tegenstelling tussen 'efficiency' en kwaliteit moeten worden overbrugd.

1 *Een management-concept voor de rechterlijke macht*

Voor de rechterlijke macht zal een geschikt management-concept nog vorm moeten krijgen. Welke vorm van leidinggeven past bij een professionele organisatie als de rechterlijke macht? Welke innovatieve managementconcepten kunnen worden ontworpen die de organisatie van de rechterlijke macht verbeteren, maar tegelijkertijd de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht op verantwoorde wijze waarborgen?⁵²

2 *Externe oriëntatie en verantwoording*

Van de rechterlijke macht wordt verwacht dat zij 'responsief' is ten aanzien van maatschappelijke veranderingen en dat zij binnen zekere grenzen verantwoording aflegt. Welke interne en externe verantwoordingsarrangementen kunnen worden ontworpen die geen afbreuk doen aan het professionalisme van de rechterlijke macht? Hoe kan naast de interne reorganisatie ook de externe oriëntatie (externe verbanden en interacties, zorg voor juridisering, koppelingen met alternatieve geschillenbeslechting) van de rechterlijke macht worden verbeterd?⁵³

3 *Human resource management*

Het is essentieel dat ook bij een overspannen arbeidsmarkt voor goede juristen voldoende gekwalificeerd rechterlijk personeel wordt aangetrokken. Er zijn verbeteringen ingezet voor de Raio selectieprocedure en het verdient mogelijk aanbeveling om een aanvaardbaar stelsel van studentstages/'lawclerkships' te ontwikkelen. Een analyse van het type rechters waar de maatschappij behoefte aan heeft, zou kunnen uitwijzen of het beter is de selectie te richten op studenten of op buitenstaanders.⁵⁴ Dit zou kunnen worden gekoppeld aan een analyse van de eisen die dit stelt per doelgroep rond opleiding en arbeidsvoorwaarden. Toekomstverkenningen zouden in kaart kunnen brengen op welke terreinen zich rechtsvragen gaan voordoen en welk type rechters dus moet worden geselecteerd. Ook een internationaal vergelijkend onderzoek naar de structuur van de initiële opleiding en de bij- en nascholing zou nuttig kunnen zijn.⁵⁵

In verband met de nieuwe bestuurstructuur en integraal management zal binnen de rechterlijke macht meer nadruk moeten worden gelegd op het aantrekken van

52 Zie de bijdragen van mr. H.F. van den Haak, prof. mr. T.M. Schalken en prof. dr. U. Rosenthal aan deze bundel.

53 Zie opnieuw de bijdragen van mr. H.F. van den Haak en prof. dr. U. Rosenthal aan deze bundel.

54 Zie de bijdrage van dr. A. Klink aan deze bundel.

55 Zie de bijdragen van dr. A. Klink en dr. F.C.J. van der Doelen aan deze bundel.

bestuurlijk ingestelde magistraten. Ook is het laatste woord nog niet gezegd over de optimale verhouding tussen rechterlijk en ondersteunend personeel.

4 *Verdere professionalisering van de rechterlijke organisatie*

Maar ook andere aspecten van het management verdienen de aandacht. Hoe kan het mediabeleid verder worden geprofessionaliseerd? In het huidige tijdsgewricht is beeldvorming heel belangrijk geworden. Hetzelfde geldt voor het optimale gebruik van ICT. Welke vormen van automatisering verdienen de voorkeur? Hoe kunnen de kennisstromen binnen de rechterlijke organisatie worden geoptimaliseerd?

Deze vragen liggen overigens maar zeer ten dele op het gebied waarop (rechts)wetenschappelijk onderzoek een zinvolle bijdrage kan leveren. De academische onderzoekers moeten zich niet de rol (laten) aanmeten van 'management consultants' voor de rechterlijke macht. De taak van de wetenschap zal er hier veel meer één zijn van kritisch toetsen van organisatorische voorzieningen op hun gevolgen voor de kwaliteit en de 'efficiency' van de rechtspleging. Hierbij moeten vooral rechtswetenschappers ervoor waken dat zij tijdig worden betrokken bij het vernieuwen van de organisatie, zodat zij niet in de positie worden gebracht van spelbrekers die achteraf met juridische bezwaren komen. Naar verwachting zal hier een vruchtbare interactie tussen bestuurskunde en rechtswetenschap kunnen plaatsvinden.⁵⁶ Het is daarom verheugend dat ook in internationaal verband de reorganisatie van de rechterlijke macht hoog op de onderzoeksagenda staat. Recentelijk is een internationale 'Study Group on Management and Delivery of Justice' van start gegaan onder auspiciën van de European Group of Public Administration (EGPA), waar beleidsmakers, rechters en sociale wetenschappers ideeën uitwisselen over de problemen van de rechtspleging.

De 'input' van de wetenschap zal ook belangrijk kunnen zijn waar het gaat om de mogelijkheden en grenzen aan rechterlijke samenwerking en andere middelen om de rechtseenheid tussen colleges te bevorderen. Ook op dit punt is er dringend behoefte aan een goed beoordelingskader. Het punt van de rechterlijke onafhankelijkheid keert hier terug in de vorm van de mate waarin individuele rechters aan die afspraken zijn gebonden. De druk op de rechterlijke macht om het totstandkomen van afspraken met procedurele waarborgen te omgeven en deze te publiceren is groot. Die publicatie betekent echter dat de burger op deze afspraken gaat vertrouwen, waarmee de ruimte voor de individuele rechter om daarvan af te wijken minder groot wordt. Ook door de opkomst van Internet kunnen burgers rechterlijke uitspraken beter met elkaar vergelijken en ongewenste vormen van rechtsongelijkheid aan de kaak stellen.

⁵⁶ Op dit gebied heeft de Utrechtse faculteit een naam hoog te houden, waarbij nieuwe impulsen kunnen worden verwacht van de recent aangetreden hoogleraar Beleid en Management van de Rechtspleging. In Nijmegen is een onderzoeksprogramma Rechtspleging gestart, waarin onder meer onderzoek op het terrein van de organisatie van de rechtspraak wordt gebundeld.

3.5 WERKPROCESSEN EN INFORMATIE- EN COMMUNICATIE TECHNOLOGIE

Een terrein van onderzoek waarvoor van de zijde van de rechterlijke macht veel aandacht is gevraagd, betreft dat van de werkprocessen. Een goede rechtspleging is voor een belangrijk deel een kwestie van 'know how'. De rechter zal bijvoorbeeld willen weten hoe een zitting het beste kan worden voorbereid en gehouden, hoe het beste een deskundigenbericht kan worden ingewonnen en welke geschilpunten het beste als eerste kunnen worden beslist.⁵⁷ Een advocaat heeft behoefte aan kennis over de manier waarop onderhandelingen kunnen worden gevoerd, schriftelijke processtukken kunnen worden ingericht en het optreden ter zitting kan worden aangepakt. Aandacht behoeven vooral ook de werkprocessen waarbij meerdere procesdeelnemers zijn betrokken, zoals de wijze waarop zaken bij de rechterlijke macht moeten worden aangeleverd (landelijk rolreglement, wellicht landelijke 'intake'), de planning van zittingen, het houden van regiezittingen in mega-strafzaken en de interactie tijdens zittingen. Het zijn juist die interacties tussen procesdeelnemers die belangrijke vertragingen opleveren.

Discussie over de optimale manier om deze processen aan te pakken, zal kunnen leiden tot een verhoogde effectiviteit van de rechtspleging. Maar ook de kwaliteit kan hierdoor worden verhoogd: gedragswijzen die bepaalde nadelen vertonen, kunnen immers worden ingeruild voor een betere aanpak. Zowel de beslissingskosten als de foutkosten kunnen door dit type veranderingen worden teruggebracht.

1 *Expliciteren en verbeteren van werkprocessen*

Over deze werkprocessen bestaat veel impliciete kennis bij ervaren deelnemers aan de rechtspleging. Het zou goed zijn als deze kennis zou worden geëxpliciteerd, zodat ook anderen er gebruik van kunnen maken. Bovendien betekent meer duidelijkheid over de aanpak dat de deelnemers beter op elkaar kunnen inspelen. Daarom zijn onderzoeksmethoden nodig die er op gericht zijn om werkwijzen te expliciteren. Vervolgens zullen de bestaande praktijken kritisch moeten worden bekeken en zullen (onder meer door – interne – rechtsvergelijking) alternatieven kunnen worden ontwikkeld. Tenslotte zal aan de hand van vooraf op te stellen criteria moeten worden bepaald welke werkwijzen voor welk type omstandigheden de voorkeur verdienen.

2 *Innovatie van werkprocessen door ICT*

ICT biedt nieuwe mogelijkheden om werkprocessen te definiëren. Uitgaande van de technische mogelijkheden, kunnen geheel nieuwe toepassingen worden ontworpen.⁵⁸ ICT maakt het bijvoorbeeld denkbaar dat partijen in een geschil niet meer ieder hun eigen processtuk schrijven, maar steeds toevoegingen en commentaren geven in één gecombineerd stuk, waaraan zelfs de rechter zijn instructies en oordelen zou kunnen toevoegen. Dit is een voorbeeld van langere termijn onderzoek, dat op den duur zijn vruchten zal kunnen afwerpen.

⁵⁷ In Rotterdam en Utrecht vindt onder meer onderzoek plaats naar de rol van de rechter en zijn wijze van optreden ter zitting (M. Loth, T. Hol en F. Bruinsma).

⁵⁸ Zie de bijdrage van prof. dr. A.W. Koers aan deze bundel.

3 Case-management

In Nederland is nog weinig ervaring opgedaan met case-management: het vanaf de 'intake' van de zaak plannen van de voor de afwikkeling van de zaak nodige handelingen. In omvangrijkere zaken is een goede planning van de verschillende proceshandelingen onontbeerlijk, waarbij vooral ook moet worden gekeken naar de wijze waarop onverwachte ontwikkelingen kunnen worden geïncorporeerd in de planning en waarop de bijdragen van de verschillende procesdeelnemers op elkaar kunnen worden afgestemd. Projectmanagement technieken zullen hier mogelijk een rol bij kunnen spelen.

4 Aanpak ter zitting

Het proces gaat steeds meer draaien om de gang van zaken ter zitting. Daar moeten inlichtingen worden vergaard, de werkelijke belangen worden onderzocht, de mogelijkheden voor een oplossing worden besproken en de verdere proceshandelingen worden gepland. Hoe de zitting het beste kan worden gestructureerd is tot nu toe nauwelijks onderwerp van debat, terwijl er grote variaties in aanpak bestaan en rechtshulpverleners vaak niet weten wat zij precies kunnen verwachten. Is er voor civiele zaken een zittingsprotocol te ontwikkelen waarbinnen belangen en juridische standpunten een gelijke plaats krijgen en dat tevens een goede handleiding geeft voor doorverwijzing naar mediation?⁵⁹ Het opstellen van een agenda voor een comparitie na antwoord in zaken die meer tijd vergen is eveneens belangrijk. Ook hier kan rechtsvergelijkend onderzoek veel verduidelijken. In Engeland, Verenigde Staten, Denemarken en Zuid-Afrika bestaat hiermee al meer ervaring.⁶⁰

5 Gang van zaken bij deskundigenonderzoek

Belangrijk is ook de gang van zaken rond het inwinnen van het oordeel van deskundigen. Dit is een tijdrovend en geldverslindend onderdeel van vele procedures en onderhandelingsprocessen en een onderdeel waarop een betere afstemming en organisatie van de informatievoorziening tot een aanzienlijk grotere 'efficiency' zal kunnen leiden.

6 Grenzen en stimulansen uitgaande van het wettelijk kader

De werkprocessen hangen samen met het kader dat geboden wordt door de procesrechtelijke wetgeving. Actueel is in dat verband de komende herziening van het burgerlijk procesrecht en wellicht op middellange termijn ook het strafprocesrecht, terwijl het bestuursprocesrecht al aan constante evaluaties wordt onderworpen. In zijn recente preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht wijst Vranken op de interactie tussen een goed wettelijk kader en de daarbinnen plaatsvindende werkprocessen.⁶¹ Bij de komende herziening van het procesrecht zal verder veel aandacht moeten worden besteed aan de toepassingsmogelijkheden voor ADR en de aanpak van massaprocessen door middel van 'sampling' en administratieve afdoening. Anderzijds is niet ieder onderdeel van de hercodificatie van het procesrecht van even groot belang voor

59 Zie de bijdrage van mr. M. Pel aan deze bundel.

60 Vranken in zijn reactie van 13 december 1999.

61 J.B.M. Vranken, in: W.D.H. Asser en J.B.M. Vranken, *Verantwoordelijk procederen, Gedachten over een fundamentele vernieuwing van het burgerlijk procesrecht*, Preadviezen Nederlandse Vereniging voor Procesrecht, Den Haag 1999.

de rechtspleging. In de rechtspraktijk gaat het vooral om de toepassing van enige kernbepalingen uit de wettelijke regelingen en bij de vormgeving daarvan zou dan ook de prioriteit moeten liggen.

3.6 DESKUNDIGHEID EN OPLEIDING VAN DE RECHTER

De deskundigheid van de rechter omvat verschillende aspecten. De kern van de rechterlijke functie is die van de onafhankelijke derde macht, die juridisch bindende beslissingen geeft in geschillen en daarbij niet te beïnvloeden is door partijen of door de uitvoerende of wetgevende macht. Uitspraken moeten gezaghebbend zijn, begrijpelijk en goed gemotiveerd. Dit stelt hoge eisen aan de kwaliteit van rechtspraak en rechters en dus aan hun deskundigheid.

De eerste vorm van deskundigheid die actueel is, is die op het gebied van het recht. Er worden vragen gesteld of de bestaande organisatie genoeg ruimte biedt voor permanente bijscholing. Het budget van Stichting Studiecentrum Rechtspleging is beperkt en het is de vraag in hoeverre de grote werkdruk van rechters genoeg ruimte laat voor studie en reflectie. Verder wordt de kritiek gehoord dat de juridische deskundigheid van de rechter achter zou blijven bij die van de advocatuur, die zich in toenemende mate specialiseert. Europees recht en financiële zaken zijn als voorbeelden genoemd.⁶² De rechtsorde wordt, mede onder invloed van Europa, steeds complexer.

Een verder punt van aandacht is de niet-juridische deskundigheid van de rechter als deze uitspraken doet over hoe partijen zich behoren te gedragen. De rechter zou mogelijk baat kunnen hebben bij enige basiskennis op het gebied van een aantal hulpwetenschappen. Thans wordt nog vaak beslist op basis van een meer intuïtieve weging van enerzijds argumenten ontleend aan het recht en anderzijds argumenten betreffende de wijze waarop een bepaalde oplossing maatschappelijk zal uitwerken. Op dit laatste gebied kan ondersteuning uit de maatschappijwetenschappen nuttig zijn. Van de rechter kan uiteraard niet worden verwacht dat hij zich in al deze gebieden verdiept, maar een rechter die regelmatig faillissementen behandelt kan zich wellicht wel enige bedrijfseconomische kennis eigen maken en een strafrechter zal eigenlijk niet kunnen zonder enige criminologische kennis.

Een derde kennisgebied is dat van wetenschappelijke en technische expertise. Rechterlijke oordelen over de feiten in fraudezaken, in milieuzaken, of in automatiseringsgeschillen zullen ten dele zijn gebaseerd op technische expertise. Hier lijkt het niet reëel van de rechter te verlangen dat hij deze kennis zelf verwerft. De vragen liggen dan vooral op het gebied van de inschakeling van deskundigen, zoals hiervoor al werd besproken.

1 *Specialisatie en flexibiliteit*

De mate waarin rechters in staat worden gesteld zich te specialiseren is nog steeds een belangrijk onderwerp van debat.⁶³ Zijn de voor- en nadelen van een bepaalde mate van specialisatie in kaart te brengen? Een nadeel van hyperspecialisatie zou kunnen

⁶² Zie ook de bijdrage van dr. F.C.J. van der Doelen aan deze bundel.

⁶³ Zie onder meer de bijdragen van mr. F.C. Lauwaars en mr. W.N. Everts aan deze bundel.

zijn dat er geen externe controle meer bestaat op de normering die in deelgebieden van de maatschappij wordt ontwikkeld.⁶⁴ Moet het bestaande roulatiestelsel op de helling? Is het verstandig om te werken met 'vliegende brigades' die achterstanden aanpakken waar die ontstaan, of specialistische kennis inbrengen waar die nodig is? Hoe kunnen knelpunten omtrent deskundigheid worden verholpen door het inzetten van externe deskundigen?⁶⁵

2 *Communicatietechnieken*

Bij de deskundigheid van de rechter horen ook de communicatietechnieken en sociale vaardigheden. Voor het stellen van de juiste vragen en het bevorderen van een minnelijke regeling zijn deze onontbeerlijk. Ook de communicatie via vonnissen zou verder kunnen worden verbeterd, bijvoorbeeld op het gebied van het taalgebruik, dat soms voor burgers nog moeilijk te volgen is. Presentatievaardigheden worden eveneens genoemd.⁶⁶ Onderzoek naar de meest zinvolle communicatievormen voor rechters zou nuttig kunnen zijn.⁶⁷ De vraag is ook welke van deze vaardigheden in het onderwijs zouden kunnen worden aangeboden.⁶⁸

3 *Psychologische aspecten van menings- en besluitvorming*

De rechterlijke besluitvorming wordt vaak benaderd vanuit het rechtsvindingsprobleem. Maar het is voor rechters ook wezenlijk dat zij inzicht hebben in de psychologie van de menings- en besluitvorming.⁶⁹

3.7 GEVOLGEN VAN HET PROCES ('OUTPUT')

Als meer bekend wordt over de directe en indirecte effecten van rechterlijke uitspraken, liggen er mogelijkheden in het verschieft om de kwaliteit en de effectiviteit van het rechterlijk optreden te verbeteren. Daarbij kan tevens een onderscheid worden gemaakt tussen interne en externe effecten, waarbij de eerste categorie ziet op de effecten op het gedrag van de directe afnemers, en de laatste op de bredere maatschappelijke effecten.

1 *Tevredenheidsmeting en andere vormen van feed back*

Als juristen het over kwaliteit hebben, denken zij vaak in eerste instantie aan juridische kwaliteit. Maar stemt dat overeen met wat de cliënten van de rechterlijke macht vinden? Van verschillende zijden wordt gepleit voor verruimde klachtmogelijkheden, die een

64 Zie opnieuw de bijdrage van mr. W.N. Everts aan deze bundel.

65 Zie de bijdrage van dr. F.C.J. van der Doelen aan deze bundel.

66 Zie de bijdrage van mr. F.C. Lauwaars aan deze bundel.

67 Zie de bijdrage van mr. W.N. Everts aan deze bundel.

68 Zie de bijdrage van prof. mr. G.P.M.F. Mols aan deze bundel.

69 Zie de bijdrage van mr. F.C. Lauwaars aan deze bundel.

betere feed back op het rechterlijk werk zouden kunnen bewerkstelligen.⁷⁰ Ook is van veel kanten de meting van tevredenheid van afnemers genoemd: met de procedure, met de bejegening tijdens de procedure en met de uitkomst.⁷¹ Dit geldt zowel voor de traditionele vormen van rechtspraak, als voor alternatieve geschiloplossingsmethoden zoals mediation.

2 *Effect meting op relatie*

Voor wat betreft de interne effecten doemen de volgende vragen op: wat verandert er nu werkelijk in de relatie tussen partijen als de rechter uitspraak heeft gedaan?⁷² Hoe zit het met de uitvoering van rechterlijke uitspraken? Hoe beïnvloeden rechterlijke uitspraken het onderhandelingsproces tussen partijen? Wat zijn de negatieve gevolgen van de contentieuze rechtsgang met alles of niets oplossingen?⁷³ Voorts kan het nuttig zijn de effectiviteit van het rechterlijk vonnis te vergelijken met schikkingen die onder leiding van de rechter zijn bereikt, alsmede met de uitkomsten van ingrijpen door andere geschilbeslechers: ombudslieden, Commissie Gelijke Behandeling, mediators en consumentengeschillencommissies.

3 *Involed van rechterlijke uitspraken op afhandeling van toekomstige gevallen*

In het kader van de externe effecten zal het vooral gaan om de gevolgen van uitspraken voor de wijze waarop wordt onderhandeld en besloten in toekomstige gevallen. Uitspraken dienen vaak als richtpunt voor onderhandelingen in toekomstige zaken. Met welk type rechterlijke normen zijn onderhandelende partijen het meest gebaat? Hoe kunnen rechterlijke uitspraken er aan bijdragen dat zij hun beslissingskosten en foutkosten kunnen minimaliseren?

Externe effecten treden niet alleen op waar de rechter een uitspraak doet over de inhoud van het geldende recht. Ook de wijze waarop de rechter procedures pleegt aan te pakken, heeft invloed op de manier waarop toekomstige geschillen worden opgelost. Weet de verwerende partij dat de procedure lang zal duren, bijvoorbeeld omdat de rechter een deskundigenbericht zal inwinnen, dan zal zij daarmee haar voordeel kunnen doen. Dit is een type effect dat vaak wordt vergeten, omdat de invloed van de procesvoering in één geval niet zo groot is. Maar de processuele aanpak die een partij verwacht, wordt wel degelijk gevormd door de optelsom van eerdere ervaringen in soortgelijke procedures die zijzelf en andere procespartijen hebben opgedaan. Kwaliteit in één of enkele gevoerde processen kan ten koste gaan van de kwaliteit en de effectiviteit van de oplossing van toekomstige geschillen.

4 *Strategisch gebruik van rechtspraak*

In welke gevallen wordt een beroep op de rechter gedaan met heel andere doelen dan oplossing van het aan de rechter voorgelegde conflict? Is het zo dat men soms uit is

70 Acceptatie van rechtspraak komt onder meer aan de orde in het kader van het Nijmeegse onderzoeksprogramma op het gebied van de rechtspleging. Het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (M. Malsch) wees op onderzoek naar de invloed van de snelheid en kwaliteit van de strafrechtspleging op recidive.

71 Zie onder meer de bijdragen van dr. A. Klink en mr. M. Pel aan deze bundel.

72 Zie de bijdrage van prof. mr. N.J.H. Huls aan deze bundel.

73 Zie Korte reactie Utrechtse rechtenfaculteit d.d. 12 oktober 1999.

op vertraging van maatschappelijke processen, in het bestuursrecht bijvoorbeeld, maar ook in het civiele recht?⁷⁴

5 *Effecten van rechtspraak in appèl*

Het is tevens belangrijk dat empirisch onderzoek wordt gedaan naar de effecten van het werk van de rechters die oordelen in hoger beroep. Deze middencategorie staat niet erg in de belangstelling, terwijl aannemelijk is dat zij wel een belangrijke factor is in het functioneren van de rechtspraak, zowel voor de eerste lijn als voor de hoogste rechters.⁷⁵

74 Zie de bijdrage van prof. mr. N.J.H. Huls aan deze bundel.

75 Waarvoor aandacht is gevraagd door reacties van Th. de Roos (Leiden) en de Utrechtse rechtenfaculteit, terwijl in het Tilburgse Centrum voor procesrecht onderzoek plaatsvindt naar het bestuursrechtelijke hoger beroep.

Met deze onderzoeksagenda hopen de universiteiten een bijdrage te kunnen leveren aan de verbetering van het functioneren van de rechtspleging. De bovengenoemde suggesties voor onderzoek bouwen voort op ontwikkelingen die al spelen binnen de universiteiten (meer multidisciplinair onderzoek en meer internationalisering). Een investeringsimpuls is nodig om de onderzoeksagenda te kunnen uitvoeren, maar gelet op het economisch en maatschappelijk belang van een goed functionerende rechtspleging zal een dergelijke impuls naar verwachting een relatief hoog rendement opleveren.

De expertise die voor dit soort onderzoek nodig is, mag niet worden onderschat. Uit de reacties van de zijde van de aanbieders van onderzoek blijkt een grote mate van bereidheid om rechtssociologische, bestuurskundige en rechtseconomische expertise bij het rechtsweten-schappelijke onderzoek te betrekken. De inzet van ervaren onderzoekers op deze terreinen zal vooral nodig zijn waar empirisch onderzoek moet worden opgezet en veel van het te verrichten onderzoek zal empirische componenten kennen. Gestimuleerd zal moeten worden dat de goede intenties op dit terrein ook in daden worden omgezet.

De juridische wereld heeft recentelijk een aantal ervaringen opgedaan met gezamenlijke onderzoeksprogramma's, waarvan wij voor de rechtspleging kunnen profiteren. Te wijzen valt op het programma IT en Recht (ITeR), de Stimuleringsactie Rechtswetenschappelijk Onderzoek (SaRO), en de verschillende Sociale Cohesie projecten. Omdat de rechtspleging tot de kern van het juridisch curriculum behoort, verwachten wij dat in beginsel alle juridische faculteiten zullen meedingen naar onderzoek dat zal worden uitbesteed.

Uit het vooronderzoek,⁷⁶ uit onze eigen informatieronde, en uit de massale participatie tijdens het congres op 8 december 1999, bleek dat er een groot aanbod is van onderzoekers die bereid en in staat zijn om relevant rechtsplegingsonderzoek te verrichten. Er zijn bestaande onderzoekskernen in Groningen, Tilburg en Leiden waar wordt samengewerkt tussen processualisten en sociale wetenschappers. Recentelijk hebben Nijmegen en Utrecht speciale hoogleraren benoemd en multidisciplinaire centra voor rechtsplegingsonderzoek opgericht. Er bestaat dus voldoende aanbod van gekwalificeerde onderzoekers aan de juridische faculteiten. Wij zijn ervan overtuigd dat een substantiële financiële injectie voor dit soort onderzoek zal leiden tot resultaten die zowel maatschappelijk relevant als wetenschappelijk interessant zullen zijn.

⁷⁶ A.F.M. Brenninkmeijer, M.A. Kleiboer, S. Pront-van Bommel en N.M. van Waterschoot, *Naar een perspectief voor de rechtspleging*. Verkenningnota voor een programma van onderzoek en onderwijs tot behoud en versterking van de maatschappelijke kwaliteit van de rechtspleging, Amsterdam en Leiden, februari 1999.