

# 1 Inleiding

Marieke Dubelaar, Lize Glas, Ashley Terlouw en Marijke ter Voert\*

## 1 ACHTERGRONDSCHETS

### 1.1 Het ontstaan van een 'delta' aan conflictoplossers

Rechters spelen van oudsher een belangrijke rol in het domein van conflictoplossing. Zij worden nog altijd gezien als functionaris par excellence om conflicten op te lossen.<sup>1</sup> Conflicten worden echter niet alleen aan de rechter, maar ook aan andere conflictoplossers voorgelegd of door de overheid aan de gerechtelijke procedure onttrokken.<sup>2</sup> Waar de rechterlijke afdoening zich vooral zou richten op het juridisch geschil en een juiste toepassing van het recht,<sup>3</sup> zou er binnen conflictoplossing in brede zin meer aandacht zijn 'voor onderliggende problemen, belangen en behoeften die juridisch niet relevant hoeven te zijn'.<sup>4</sup> Naast geschilbeslechting door de rechter is er een 'delta' aan conflictoplossers ontstaan.<sup>5</sup> Aan deze ontwikkeling ligt geen grand design ten grondslag; veel initiatieven geschieden ad

---

\* Mr. dr. M.J. Dubelaar is universitair hoofddocent straf(proces)recht, mr. dr. L.R. Glas is universitair docent Internationaal en Europees recht, prof. dr. A.B. Terlouw is hoogleraar rechtssociologie en prof. dr. M.J. ter Voert is hoogleraar empirical legal studies. Allen zijn werkzaam aan de Radboud Universiteit. Wij danken onze student-assistent Joske Wein hartelijk voor haar zorgvuldige lezing van alle hoofdstukken en de uniformering van het voetnotenapparaat.

<sup>1</sup> F.W.H. van den Emster, 'Voorwoord', in: L. Combrink (e.a.), *Op Maat beslecht*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak Research Memoranda 2009-2, p. 3.

<sup>2</sup> G. de Groot, *Rechtspraak met hart voor de zaak* (oratie Amsterdam VU), Amsterdam: Vrije Universiteit 2012, p. 3. Zie voor een nadere reflectie op het thema conflictoplossing ook: A.J. Akkermans, G. de Groot & A.T. Marseille, *Het probleemoplossend vermogen van het rechtssysteem: Inleidingen op de lustrumconferentie van het Netherlands Institute for Law & Governance, Amsterdam, november 2019*, Den Haag: Boom Juridisch 2020.

<sup>3</sup> De Groot 2012, p. 5.

<sup>4</sup> L.M. Coenraad & P. Ingelse, 'Afscheid van de klassieke civiele procedure?', in: *Afscheid van de klassieke procedure? Preadviezen. Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging, deel 2017-I*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 23. In de rechtspraak is hier overigens ook in toenemende mate aandacht voor, zoals hieronder besproken.

<sup>5</sup> Zie in dit verband het onderzoek naar de 'geschilbeslechtingsdelta': B.C.J. van Velthoven & M.J. ter Voert, *Geschilbeslechtingsdelta 2003: over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag WODC 2004; B.C.J. van Velthoven & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingsdelta 2009: over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag WODC 2010; M.J. ter Voert &

hoc en er zijn enorme verschillen per rechtsgebied.<sup>6</sup> De onderstaande drie voorbeelden uit het bestuursrecht, het civiele recht en het strafrecht illustreren welke vorm conflictoplossing anders dan door de rechter (hierna: alternatieve conflictoplossing) kan aannemen. Naast deze voorbeelden kan onder meer worden gedacht aan buurtbemiddeling, bindend advies, arbitrage en aan herstelbemiddeling in het strafrecht.

Een bekend voorbeeld uit het bestuursrecht is de bezwaarprocedure, die bedoeld is 'als laagdrempelige procedure ter oplossing van geschillen tussen overheid en burger', waardoor kan worden voorkomen dat een conflict leidt tot een potentieel 'langdurige, formele en juridiserende procedure bij de bestuursrechter'.<sup>7</sup> Terwijl sommige bezwaarprocedures veel weg hebben van een rechtelijke procedure,<sup>8</sup> heeft de overheid juist ook willen stimuleren dat de procedure informeler wordt ingericht en dat communicatie met de bezwaarmaker en een oplossingsgerichte werkwijze centraal staan om een procedure voor de rechter overbodig te maken.<sup>9</sup>

In het civiele recht is mediation tot ontwikkeling gekomen, waarbij 'partijen hun conflict [proberen] op [te] lossen onder begeleiding van een neutrale, in conflictbemiddeling geschoolde derde, de mediator'.<sup>10</sup> Bij mediation wordt uitdrukkelijk ook aandacht besteed aan niet-juridische kwesties die een rol spelen bij het ontstaan en voortbestaan van een conflict.<sup>11</sup> Mediation wordt daarnaast, anders dan rechtspraak, gekenmerkt door vrijwilligheid en vertrouwelijkheid.<sup>12</sup> Het is overheidsbeleid om mediation en andere alternatieven voor overheidsrechtspraak te bevorderen.<sup>13</sup> Overigens is mediation niet alleen relevant bij civiele geschillen:

---

C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta 2014: over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag WODC 2015.

<sup>6</sup> Zie tevens de preadviezen van de NJV: L.M. Coenraad e.a., 'Afscheid van de klassieke procedure?'. *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging* deel 2017-I, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

<sup>7</sup> B.J. van Ettekoven & A.T. Marseille, 'Afscheid van de klassieke procedure in het bestuursrecht?', in: *Afscheid van de klassieke procedure? Preadviezen. Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging, deel 2017-I*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 147.

<sup>8</sup> Ettekoven & Marseille 2017, p. 179.

<sup>9</sup> Ettekoven & Marseille 2017, p. 154-155. Zie voor meer informatie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handleiding Professioneel behandelen van bezwaren*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014.

<sup>10</sup> C.M. Klein Haarhuis, *Geschilgedrag. Verklaringen bijeengebracht*, Den Haag: WODC 2008, p. 30.

<sup>11</sup> A.F.M. Brenninkmeijer, 'Mediation als methode van conflictoplossing in het ambtenarenrecht', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 2003, afl. 12, nr. 204 (online geraadpleegd).

<sup>12</sup> Coenraad & Ingelse 2017, p. 73.

<sup>13</sup> Coenraad & Ingelse 2017, p. 28-29.

sinds 2005 moeten de sector bestuur van de rechtbanken en de gerechtshoven 'de mogelijkheid van mediation in hiervoor geëigende gevallen onder de aandacht van partijen brengen', net als de sectoren kanton en civiel dat moeten.<sup>14</sup>

In het strafrecht neemt de buitengerechtelijke afdoening ook aan belang toe. Sinds de komst van de strafbeschikking in 2008 is het mogelijk voor het Openbaar Ministerie eenzijdig sancties op te leggen buiten de rechter om.<sup>15</sup> Anders dan de al eerder bestaande optie om tot een transactie te komen met het Openbaar Ministerie, is de strafbeschikking niet gericht op voorkoming van vervolging, maar het is een vorm van vervolgen waarbij het Openbaar Ministerie – onder bepaalde voorwaarden – zelf kan bestraffen'.<sup>16</sup> Hierdoor is de rechterlijke macht niet langer het enige orgaan dat 'beschikt over schuld en straf'.<sup>17</sup> Met de invoering van de strafbeschikking beoogde de overheid ook de zaaklast van de rechter te verminderen.<sup>18</sup>

## 1.2 Veranderingen binnen het rechterlijk domein zelf

De zojuist aangehaalde voorbeelden en andere verschuivingen op het gebied van conflictoplossing staan niet op zichzelf. Zij moeten mede worden bezien in het licht van andere juridische en maatschappelijke ontwikkelingen die nadere eisen stellen aan het optreden van de rechter en consequenties hebben voor de wijze waarop geschillen worden beslecht. Te denken valt onder meer aan de toegenomen tijdsdruk en efficiency-eisen, digitalisering, de grotere rol van het slachtoffer en de toename van wrakingsverzoeken. Het is wel duidelijk dat de positie van de rechter is veranderd; van rechters wordt meer specialistische kennis verlangd en zij worden met andere taken geconfronteerd.

In dit verband kan worden gedacht aan een relatief nieuw speerpunt van de Rechtspraak dat is gelanceerd als 'Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak' (hierna: MER). Dit speerpunt houdt in 'dat de rechter zich niet uitsluitend laat leiden door juridische overwegingen, maar – als het kan en gepast is – bijdraagt aan oplossingen voor rechtzoekenden en de samenleving'.<sup>19</sup> De noodzaak van dit speerpunt blijkt uit de analyse van de Raad voor de rechtspraak dat de sommige juridische procedures te

<sup>14</sup> Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010, p. 16.

<sup>15</sup> J.H. Crijns & R.S.B. Kool, 'Afscheid van de klassieke strafrechtelijke procedure?', in: *Afscheid van de klassieke procedure? Preadviezen. Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging, deel 2017-I*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 267.

<sup>16</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29849, nr. 3, p. 1 (MvT).

<sup>17</sup> Crijns & Kool 2017, p. 267.

<sup>18</sup> F. van Tulder, R. Meijer & S. Kalidien, 'Van schikking naar strafbeschikking?', *Nederlands Juristenblad* 2017, afl. 6, p. 383.

<sup>19</sup> De Rechtspraak (auteurs onbekend), *Jaarplan 2020. Rechtspraak maakt samenleven mogelijk*, Den Haag: De Rechtspraak 2020, p. 16.

complex zijn en ‘partijen te veel uit elkaar [drijven] om een snelle, begrijpelijke en effectieve oplossing van de geschillen mogelijk te maken’.<sup>20</sup> Deze analyse verklaart waarom het wetsvoorstel Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging is opgesteld. Dit wetsvoorstel ‘biedt een wettelijke grondslag [binnen het civiele recht] om met het oog op het bevorderen van eenvoudige, snelle, effectieve en de-escalerende geschilbeslechting te kunnen experimenteren met innovatieve vormen van rechtspleging’.<sup>21</sup>

In het bestuursrecht is in 2011 een nieuwe werkwijze geïntroduceerd die bekend staat als de Nieuwe zaaksbehandeling. Het doel van deze nieuwe werkwijze is het vergroten van ‘de kans op een snellere en definitieve oplossing’ van de zaak.<sup>22</sup> Als onderdeel van deze werkwijze wordt een zaak ‘vrij snel’ op zitting geagendeerd. De rechtbank gebruikt de zitting dan ‘om helder te krijgen wat partijen “echt” verdeeld houdt en wat nodig is om hun geschil te beslechten’.<sup>23</sup> Bovendien kunnen rechters aandacht schenken aan een ‘eventueel achterliggend conflict’ of alternatieve oplossingen.<sup>24</sup>

Het strafrecht kent sinds 2011 de ZSM-praktijk die beoogt ‘strafzaken van veelvoorkomende criminaliteit tegen aangehouden en ontboden verdachten versneld af te (kunnen) handelen’,<sup>25</sup> teneinde ‘veelvoorkomende criminaliteit daadkrachtig, snel, passend en efficiënt aan te pakken’,<sup>26</sup> waarbij ‘maatwerk wordt geleverd via een aanpak die recht doet aan de belangen van de verdachte, het slachtoffer en de maatschappij’.<sup>27</sup> De eerder besproken strafbeschikkingen worden vaak uitgevaardigd in de context van de ZSM-praktijk.<sup>28</sup>

Uit het voorgaande blijkt dat er allerlei alternatieven voorhanden zijn voor gerechtelijke conflictoplossing. De centrale overheid stimuleert deze alternatieven actief. Daarnaast innoveert de Rechtspraak zelf, waarbij alternatieve conflictoplossing of kenmerken daarvan op verschillende ma-

<sup>20</sup> Brief van de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak van 4 april 2017. Zie over dit thema ook M. Barendrecht, K. van Beek & S. Muller, *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtspraak er voor de burger?*, Den Haag: Hill 2017.

<sup>21</sup> *Kamerstukken II 2018-2019*, 35263, nr. 3, p. 1 (MvT).

<sup>22</sup> B.J. van Ettekoven & D.A. Verburg, ‘Nieuwe zaaksbehandeling bij de bestuursrechter’, *Pionierskrant. Prettig contact met de overheid* 2011, p. 1.

<sup>23</sup> Van Ettekoven & Verburg 2011, p. 1.

<sup>24</sup> Van Ettekoven & Verburg 2011, p. 1.

<sup>25</sup> M. Simon Thomas e.a., Snel, *Betekenisvol en Zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*, Den Haag: WODC 2016, p. 20.

<sup>26</sup> Simon Thomas e.a., 2016, p. 21.

<sup>27</sup> Openbaar Ministerie (auteurs onbekend), ‘Prestaties in Context’, in: *Jaar in Verhaal 2020*, Openbaar Ministerie, [magazines.openbaarministerie.nl](https://magazines.openbaarministerie.nl).

<sup>28</sup> Crijns & Kool 2017, p. 293. Het gaat hier echter wel om twee verschillende fenomenen, zo benadrukken de auteurs.

nieren worden ingepast als onderdeel van nieuwe werkwijzen. De innovatie bij de Rechtspraak lijkt er bovendien toe te leiden dat de rechter niet langer enkel de traditionele juridische conflictoplosser wil zijn zoals geschetst in de eerste alinea van deze paragraaf: rechters willen meer doen dan juridische knopen doorhakken, zij lijken ook in toenemende mate te willen bijdragen aan de feitelijke of daadwerkelijke oplossing van conflicten.<sup>29</sup>

### 1.3 Voor- en nadelen van alternatieve conflictoplossing

Alternatieve conflictoplossing kan duidelijk voordelen hebben ten opzichte van geschilbeslechting door de rechter. Ook de Rechtspraak zelf kan daarvan profiteren als deze haar werklast kan verminderen, op voorwaarde dat de partijen niet alsnog naar de rechter stappen.<sup>30</sup> Voordelen voor de burger zijn erin gelegen dat een gang naar de rechter niet (meer) noodzakelijk is. Wanneer bijvoorbeeld wordt gekeken naar de informele bezwaarprocedure in het bestuursrecht zijn voordelen voor de burger dat de procedure communicatief, snel en voorspelbaar is.<sup>31</sup> Bovendien heeft de burger in een informele bezwaarprocedure meer kans op een voor hem gunstige beslissing door de soepele communicatie met het bestuursorgaan.<sup>32</sup> Voordelen die aan mediation worden toegeschreven, zijn onder meer dat partijen meer tijd hebben om hun verhaal te doen, de achterliggende belangen in kaart te brengen, verschillende oplossingen te bespreken en te komen tot een oplossing.<sup>33</sup> Hierdoor is het denkbaar dat partijen niet alleen het geschil, maar ook het onderliggende conflict oplossen waardoor zij een duurzame oplossing vinden voor hun conflict en weer samen verder kunnen.<sup>34</sup> Mediation kan daarnaast minder tijd en geld kosten dan een rechtelijke procedure, hoewel dit niet altijd het geval hoeft te zijn.<sup>35</sup>

---

<sup>29</sup> Dat is in ieder geval ook waarop vanuit de rechtspraak zelf wordt aangestuurd. Zie: S. van As (red.), *Visitatie Gerechten 2018. Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat*, Den Haag: De Rechtspraak, p. 11. Daaruit blijkt dat de visitatiecommissie ook gekeken heeft 'in hoeverre is gewaarborgd dat de rechtspraak maatschappelijk effectief is, oftewel: het onderliggende probleem oplost, zodat er geen extra rechtszaken nodig zijn'.

<sup>30</sup> Van Tulder, Meijer & Kalidien 2017, p. 383-384.

<sup>31</sup> M. Herweijer & J.R. Lunsing, *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure?*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011, p. 37.

<sup>32</sup> Herweijer & Lunsing 2011, p. 37.

<sup>33</sup> Coenraad & Ingelse 2017, p. 82.

<sup>34</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33723, nr. 5 (MvT)*, p. 2-3. Dit wetsvoorstel is inmiddels ingetrokken, zie Coenraad & Ingelse 2017, p. 95. Zie dit preadvies voor een kritische bespreking van de genoemde voordelen.

<sup>35</sup> Coenraad & Ingelse 2017, p. 82.

Bovendien geven de partijen het conflict niet uit handen aan de rechter en zijn creatievere oplossingen mogelijk voor het conflict.<sup>36</sup>

Ondanks de zojuist besproken voordelen zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij alternatieve conflictoplossing. Deze kanttekeningen vloeien voornamelijk voort uit (exclusieve) kenmerken van rechters of waarborgen waarmee zij zijn omgeven. Het is op zijn minst onzeker of deze kenmerken en waarborgen op een vergelijkbare wijze zijn gewaarborgd in het geval van alternatieve conflictoplossers.<sup>37</sup> Zo is de onafhankelijkheid van rechters wettelijk gewaarborgd; zowel de onafhankelijkheid ten opzichte van andere staatsmachten als hun onafhankelijkheid ten opzichte van procespartijen en collega's.<sup>38</sup> Bij twijfel over de onpartijdigheid van rechters kunnen zij worden gewraakt.<sup>39</sup> Bovendien is er recht op rechtsbijstand bij 'procedures in recht en administratief beroep'.<sup>40</sup> Ook behoren rechters bepaalde beginselen in acht te nemen als zij rechtspreken. Denk bijvoorbeeld aan het beginsel van hoor en wederhoor in het burgerlijke en bestuursprocesrecht<sup>41</sup> en het onmiddellijkheidsbeginsel in het strafrecht.<sup>42</sup> Dankzij dit normenkader biedt de rechtspraak rechtsbescherming, waardoor de rechtspraak 'een fundamentele pijler onder de rechtsstaat' is.<sup>43</sup> Controle op naleving van deze normen is mogelijk dankzij het systeem van hoger beroep en cassatie en de openbaarheid van zittingen en uitspraken.<sup>44</sup> Die openbaarheid maakt vervolgens controle door de wetenschap en de media mogelijk. In meer praktische zin is een waarborg dat rechters een juridische opleiding hebben genoten. Een ander voordeel van rechterlijke conflictoplossing is dat er zeer lange ervaring is met conflictoplossing in een gevestigd systeem waarin rechtszekerheid, rechtsontwikkeling en gelijkheid worden gewaarborgd door jurisprudentievorming en precedentwerking.<sup>45</sup> Voordat alternatieve conflictoplossing kan bogen op een dergelijk systeem is een 'zeker volume aan zaken en openbaarheid van berechting nodig'.<sup>46</sup>

<sup>36</sup> B. Baarsma, 'Blijft mediation de eeuwige belofte of wordt het een volwassen markt?', *Nederlands Juristenblad* 2012, afl. 1, p. 14-20.

<sup>37</sup> Een andere vraag, die wij hier in het midden laten, is of dit nodig is aangezien we het hier hebben over allerlei verschillende procedures met eigen kenmerken.

<sup>38</sup> Zie bijv. art. 117 Gw.

<sup>39</sup> Art. 36 Rv; art. 512 Sv; art. 8:15 Awb. Overigens is de derde die betrokken is bij mediation ook onafhankelijk en onpartijdig, zie Coenraad & Ingelse 2017, p. 73.

<sup>40</sup> Art. 18 Gw; art. 2:1 Awb.

<sup>41</sup> Art. 19 Rv; art. 9:10 Awb.

<sup>42</sup> Art. 338 Sv.

<sup>43</sup> F. van Tulder & S. Sicking, 'Buiten de rechter om?', *Justitiële verkenningen* 2018, afl. 4, p. 21.

<sup>44</sup> Art. 121 Gw.

<sup>45</sup> Besluit opleiding rechters en officieren van justitie.

<sup>46</sup> Tulder & Sicking 2018, p. 22.

## 2 DOEL VAN DE BUNDEL EN PROBLEEMSTELLING

Het voorgaande maakt duidelijk dat het domein van conflictoplossing volop in beweging is. Er is niet alleen sprake van een toename van alternatieve conflictoplossingen maar ook de Rechtspraak zelf beweegt in zekere mate mee met de trend om naar alternatieve oplossingen van conflicten te zoeken. De veranderingen verschillen echter per rechtsgebied in karakter en tempo. Waar in sommige rechtsgebieden de rechters zelf op een andere manier zijn gaan werken om aan de vraag en ontwikkelingen tegemoet te komen, worden in andere rechtsgebieden juist veel zaken buiten de Rechtspraak om afgedaan. Een systematisch overzicht van de verschuivingen die binnen de verschillende rechtsgebieden (en dus binnen het gehele domein) hebben plaatsgevonden en hoe rechters daarop mogelijk hun werkwijze hebben aangepast, ontbreekt echter.<sup>47</sup> Tevens ontbreekt een overzicht van de reeds beschikbare kennis over de wijze waarop de verschillende conflictoplossers invulling geven aan hun rol. De vraag is of rechters en alternatieve conflictoplossers de verwachtingen wel kunnen waarmaken en hoe het is gesteld met de kwaliteit en legitimiteit van hun beslissingen.

Met deze bundel willen de auteurs deze leemtes vullen door de verschuivingen en reeds beschikbare kennis in kaart te brengen. Bovendien zullen zij waar mogelijk een verklaring geven voor de verschuivingen. Met deze bundel is dan ook beoogd te beschrijven hoe verschillende verschijningsvormen van alternatieve conflictoplossing worden gewaardeerd in de praktijk en de literatuur. Hiermee draagt de bundel bij aan inzicht in de voor- en nadelen van alternatieve conflictoplossing en de mogelijke neveneffecten van de keuze voor alternatieven voor rechtspraak. Door de beschikbare kennis op de verschillende rechtsgebieden bijeen te brengen, kunnen mogelijk lessen worden geleerd van de ervaringen op de verschillende rechtsgebieden zonder dat de veronderstelling is dat uniformering kan of moet worden bereikt.

De bundel is bedoeld als een “nulmeting”; een systematische analyse van de beschikbare kennis binnen de verschillende rechtsgebieden. De bundel dient als startpunt voor verder onderzoek en een nadere bezinning op de positie van de rechter binnen het domein van de conflictoplossing

---

<sup>47</sup> Weliswaar zijn er in 2017 adviezen uitgebracht in het kader van Nederlandse Juristen-Vereniging onder de titel ‘Afscheid van de klassieke procedure’, maar deze beperkten zich tot de drie grote rechtsgebieden en hadden tevens een sterk normatieve insteek. De onderhavige studies borduren in ieder geval daarop voort.

---

in een latere fase van het project waarvan deze studie onderdeel uitmaakt.<sup>48</sup> De resultaten van de studie kunnen fungeren als bronnenmateriaal en vaste verwijzingsbron voor de verscheidene onderzoeken die binnen het speerpunt conflictoplossing nog zullen worden verricht. Zo kan bijvoorbeeld – in een later stadium van het onderzoeksproject, nadat daar waar nodig aanvullend onderzoek is verricht – een antwoord worden gegeven op de vraag of zaken inderdaad worden afgehandeld door functionarissen en instanties die daarvoor het best zijn toegerust.

Aan de auteurs zijn de volgende vragen voorgelegd:

1. Welke verschuivingen hebben plaatsgevonden binnen uw rechtsgebied in de positie van de rechter ten opzichte van andere conflictoplossers en hoe kunnen deze verschuivingen worden verklaard?
2. Hoe worden deze verschuivingen in de praktijk en literatuur gewaardeerd?
3. Welk onderzoek is binnen uw rechtsgebieden reeds verricht naar 1) de wijze waarop rechters en andere conflictoplossers invulling geven aan hun rol en 2) de kwaliteit en legitimiteit van hun beslissingen?

Op basis van de bijdragen op de verschillende rechtsgebieden heeft de redactie zich aan het slot van het boek gebogen over de volgende vragen.

4. Welke overeenkomsten en verschillen zijn zichtbaar wanneer de verschillende rechtsgebieden met elkaar worden vergeleken en hoe zijn die overeenkomsten en verschillen te duiden?
5. En welke perspectieven kunnen daaraan voor worden ontleend voor toekomstig onderzoek?

#### *Ad vraag 1 (verschuivingen en verklaringen)*

Bij de eerste vraag gaat het om de positionering van rechters in het domein van conflictoplossers en hun verhouding tot alternatieve conflictoplossers en hun procedures. In dit verband kan gekeken worden naar het type zaken dat is overgeheveld of overgenomen door andere conflictoplossers en naar de kenmerken van deze zaken. Met het tweede deel van de vraag wordt beoogd de geschetste ontwikkelingen te verklaren. Niet alleen is gezocht naar de redenen waarom sommige justitiabelen met hun conflict naar een alternatieve conflictoplosser gaan, maar ook of het ene type zaak,

---

<sup>48</sup> De studie wordt verricht in het kader van het sectorplan rechtsgeleerdheid: conflictoplossende instituties. Aan dit onderdeel van het sectorplan werken drie universiteiten samen: de universiteiten van Leiden, Utrecht en Nijmegen, onder coördinatie van de laatste.



conflict of zelfs rechtsgebied zich beter leent voor alternatieve conflictoplossing dan het andere.

*Ad vraag 2 en 3 (waardering van verschuivingen)*

De tweede vraag richt zich op de waardering van de gesignaleerde verschuivingen in de praktijk en de literatuur (voor zover deze zich op het genoemde rechtsgebied hebben voorgedaan). Het is uitdrukkelijk aan de auteurs verzocht geen normatieve stellingname te betrekken en deze vraag slechts te beantwoorden op basis van een inventarisatie van de visies van anderen.

De derde vraag die in feite een specificatie is van de tweede vraag, richt zich op de kennis die binnen de rechtsgebieden aanwezig is over de wijze waarop rechters en andere conflictoplossers invulling geven aan hun rol. Aan rechters worden hoge verwachtingen gesteld, maar kunnen zij die verwachtingen wel waarmaken? En welke kennis is beschikbaar over hoe alternatieve conflictoplossers hun werk doen? In het strafrecht bijvoorbeeld is uitgebreid onderzoek gedaan naar de uitoefening van de eerdergenoemde bevoegdheid van het Openbaar Ministerie om zelfstandig straffen op te leggen bij bepaalde categorieën delicten door het uitvaardigen van een strafbeschikking.<sup>49</sup> Daaruit bleek onder meer dat in een substantieel aantal zaken het bewijs onder de maat was en (mogelijk) ten onrechte een strafbeschikking was uitvaardigd, wat heeft geleid tot een verbetertraject.<sup>50</sup>

Voor wat betreft het begrip *kwaliteit* wordt in dit onderzoek aansluiting gezocht bij de kwaliteitsindicatoren zoals die veelal worden gehanteerd in visitatierapporten van de Rechtspraak.<sup>51</sup> Daarbij kan onder meer worden gekeken naar de formele waarborgen voor en onderzoeksgegevens over de onpartijdigheid en deskundigheid van de conflictoplosser, voor hoor en wederhoor, de accuratesse en motivering van de beslissing/uitkomst en ook naar de snelheid en tijdigheid van de procedure, de mogelijkheid tot correctie van (foute) uitkomsten en de rechtseenheid oftewel uniforme rechtstoepassing. Daarnaast kan worden gekeken naar de subjectieve beleving door rechtzoekenden. Hierbij kan onder andere worden aangesloten bij kenmerken van procedurele rechtvaardigheid.<sup>52</sup> Daarbij worden

<sup>49</sup> Zie de rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad: G. Knigge & C.H. de Jonge, *Beschikt en gewogen*, Den Haag: Hoge Raad 2014; G. Knigge & M. Peters, *Wordt vervolgd: Beschikt en gewogen*, Den Haag: Hoge Raad 2017; G. Knigge & M. Peters, *Beproefd verzet*, Den Haag: Hoge Raad 2017; G. Knigge & M. Peters, *Wordt vervolgd: beproefd verzet*, Den Haag: Hoge Raad 2019.

<sup>50</sup> Knigge & De Jong 2014, p. 59.

<sup>51</sup> Zie: Van As (red.) 2018; M.H. Meijerink (voorzitter) & R.J. de Folter (vice-voorzitter); *Rapport Visitatie gerechten 2006*, Den Haag: De Rechtspraak 2006.

<sup>52</sup> T.R. Tyler, 'What is Procedural Justice?: Criteria used by Citizens to Assess the Fairness of Legal Procedures', *Law & Society Review* 1988, afl. 1, p. 103-113.

vaak drie componenten onderscheiden: 1) informatieve rechtvaardigheid (tijdige en begrijpelijke informatie krijgen over de procedure); 2) 'voice' (voldoende gelegenheid krijgen om het eigen standpunt naar voren te brengen); en 3) interpersoonlijke rechtvaardigheid (het ervaren van een eerlijke en respectvolle behandeling).

Voor wat betreft de legitimiteit van de procedures wordt gekeken naar het vertrouwen dat burgers in het algemeen hebben in de (buiten)gerechtelijke procedure, of meer specifiek naar het vertrouwen in de uitkomst van hun procedure. Nagegaan wordt of ten aanzien van deze aspecten informatie beschikbaar is met betrekking tot de procedures en 'afdoeningsmodaliteiten' die binnen de verschillende rechtsgebieden worden beschreven.

#### *Ad vraag 4 en 5 (vergelijking rechtsgebieden en toekomstig onderzoek)*

De redactie buigt zich over de laatste twee deelvragen en zal de ontwikkelingen binnen de verschillende gebieden vergelijken en bezien of daaruit reeds lessen vallen te trekken voor andere rechtsgebieden en de toekomst van de Rechtspraak als zodanig. Tevens wordt gekeken naar de mogelijkheden voor toekomstig onderzoek. Een voor de hand liggende vraag voor de toekomst is of rechters met behoud van hun eigenheid en de voordelen die daarbij horen, lessen kunnen leren van alternatieve conflictoplossers. Een andere vraag is of de eventuele nadelen van alternatieve conflictoplossing kunnen worden weggenomen of verminderd door waarborgen die gelden bij rechtspraak ook daarin in te bouwen, zonder dat de voordelen die deze vormen bieden verloren gaan. Met deze bundel wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de beantwoording van die vragen.

### **3 AFBAKENING EN METHODE**

In deze bundel staat het perspectief van de rechter centraal. Met alternatieve conflictoplossers wordt in dit verband vooral bedoeld op personen of instanties die taken overnemen of zaken naar zich toe trekken die aanvankelijk tot het domein van de rechter behoorden, althans voorheen door rechters werden afgedaan. Aan formele en informele instrumenten die moeten bevorderen dat conflicten worden beslecht of worden voorkomen (zoals onderhandelingen tussen partijen), maar die helemaal losstaan van de rechter, zal wel worden gerefereerd maar daar ligt niet de focus van deze bundel. In dit onderzoek gaat primair om 'alternatieven' voor de klassieke rechterlijke procedure of tussenkost, dan wel vormen van conflictoplossing die met domein verwant zijn.

Daarbij is gekozen voor de term conflictoplossing, omdat dit aansluit bij de formulering van het sectorplan rechtsgeleerdheid waarvan dit onderzoek deel uitmaakt. Het sluit bovendien aan bij het eerdergenoemd

preadvies uit 2017 waarin de auteurs beklemtonen dat conflictoplossing ruimer is dan (juridische) geschilbeslechting, 'dat bij de eerste ook aandacht is voor onderliggende problemen, belangen en behoeften die juridisch niet relevant hoeven te zijn'. Tot alternatieve conflictoplossers worden in dit onderzoek gerekend: onafhankelijke derden of instanties die een bindende uitspraak doen in een juridisch conflict of geïnstitutionaliseerde vormen van bemiddeling.

In de eerder vermelde preadviezen van de NJV is reeds aandacht besteed aan de ontwikkelingen op het terrein van het bestuursrecht, strafrecht en civiele recht. In deze studie zullen de ontwikkelingen meer gedetailleerd worden beschreven en worden in ieder geval de volgende rechtsgebieden betrokken: (medisch) aansprakelijkheidsrecht, contractenrecht, personen- en familierecht, civiele jeugdrecht, arbeidsrecht, bestuursrecht, strafrecht, bestuursstrafrecht, vreemdelingenrecht en belastingrecht. Daarnaast gaat aan de deelstudies een tweetal algemene bespiegelingen vooraf die in potentie voor alle te bespreken rechtsgebieden relevant kunnen zijn: de rechter als bemiddelaar en digitale geschilbeslechting.

De auteurs hebben voorafgaand aan het schrijven een richtlijn ontvangen voor de opbouw van hun bijdrage. Aan de onderzoekers binnen de verschillende deelthema's is deze inleiding in concept verstrekt opdat zij zich konden oriënteren op de daarin besproken richtlijn en daarop in hun bijdrage konden voortborduren. Naar aanleiding van de concepthoofdstukken op de verschillende rechtsgebieden is op 12 februari 2021 een digitaal congres gehouden waarbij de (voorlopige) bevindingen uit de deelstudies zijn gepresenteerd en bediscussieerd.<sup>53</sup>

Het onderzoek binnen de verschillende deelstudies is gebaseerd op bestaande bronnen. Het onderzoek was erop gericht om de thans beschikbare kennis in kaart te brengen. De auteurs hebben dan ook voor deze studie niet zelfstandig empirisch onderzoek verricht, maar baseren zich voor wat betreft de beschrijving van empirische bevindingen over kwaliteit en legitimiteit in beginsel op de resultaten van bestaand onderzoek.

---

<sup>53</sup> De redactie dankt prof. mr. G. van Rijssen, prof. mr. D. Allewijn en prof. mr. Y. Buruma hartelijk voor hun reflecties op de conceptstukken.