



# Beroep op de rechter Ontwikkelingen in het aantal rechtszaken van 2005-2020

Marijke ter Voert, Anna Pivaty & Leny de Groot-van  
Leeuwen

Juli 2022

# Colofon

## Opdrachtgever

Raad voor de rechtspraak  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

Deze publicatie verschijnt in het kader van het wetenschappelijk onderzoeksprogramma van de Raad voor de rechtspraak. Uitgave daarvan betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

Onderzoek in opdracht van de Raad voor de rechtspraak. De integrale tekst van dit rapport is gratis te downloaden van: [www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak)

## Onderzoekers

Prof. dr. Marijke ter Voert  
Dr. Anna Pivaty  
Prof. dr. Leny de Groot-van Leeuwen

## Begeleidingscommissie

Prof. dr. F. (Frans) van Dijk voormalig directeur Bureau Rvdr  
dr. F.P. (Frank) van Tulder voormalig sr. onderzoeker Bureau Rvdr  
B.J. (Bart) Diephuis senior adviseur/onderzoeker economisch en data-gedreven onderzoek Bureau Rvdr  
mr.dr. L.M.A. (Lyana) Francot senior wetenschappelijk onderzoeker Bureau Rvdr

## Uitgever

Xerox | OSAGE, Utrecht

## Vormgeving

Corps, Den Haag

## Opmaak binnenwerk

Xerox | OSAGE, Utrecht

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de Raad voor de rechtspraak.

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van de Raad voor de rechtspraak. Raad voor de rechtspraak aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Raad voor de rechtspraak. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Raad voor de rechtspraak. Raad voor de rechtspraak does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Achtergrond	5
1.2	Onderzoeksvragen en afbakening	7
1.3	Aanpak	10
<b>2</b>	<b>Strafzaken</b>	<b>12</b>
2.1	Type zaken en instroomschema	12
2.2	Beschrijving instroom 2005-2020	14
2.3	Verklaringen	15
2.4	Internationale vergelijking	36
2.5	Conclusie en suggesties voor onderzoek	40
<b>3</b>	<b>Civiele zaken</b>	<b>44</b>
3.1	Type zaken en instroomschema	44
3.2	Beschrijving instroom 2005-2020	45
3.3	Verklaringen	46
3.4	Internationale vergelijking	68
3.5	Conclusie en suggesties voor onderzoek	70
<b>4</b>	<b>Bestuurszaken</b>	<b>74</b>
4.1	Type zaken en instroomschema	74
4.2	Beschrijving instroom 2005-2020	76
4.3	Verklaringen	77
4.4	Internationale vergelijking	90
4.5	Conclusie en suggesties voor onderzoek	93
<b>5</b>	<b>Samenvatting en reflectie</b>	<b>97</b>
5.1	Samenvatting	97
5.2	Suggesties voor nader onderzoek	101
	<b>Literatuur</b>	<b>104</b>
	<b>Bijlage 1 Geraadpleegde contactpersonen</b>	<b>123</b>
	Over de auteurs	123

# Woord vooraf

In dit rapport doen we verslag van een literatuuronderzoek naar de verklaringen voor de ontwikkelingen van het aantal rechtszaken gedurende de periode 2005-2020 in Nederland.

Veel dank zijn wij verschuldigd aan degenen die ons wegwijs hebben gemaakt op het terrein van specifieke categorieën rechtszaken binnen het strafrecht, het civielrecht en het bestuursrecht en ons op het spoor brachten van de (ook internationale) literatuur. In bijlage 1 van dit rapport is een lijstje van deze personen opgenomen.

Ook de voorzitter en de leden van de begeleidingscommissie willen wij bedanken. Zij hebben ons met raad en daad terzijde gestaan en eerdere concepten van het rapport van commentaar voorzien. Zie het colofon voor de samenstelling van deze commissie.

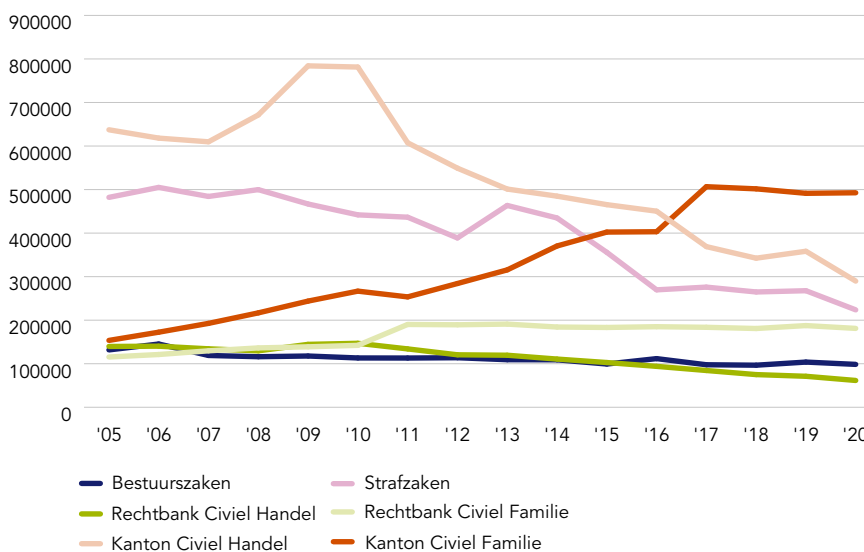
# Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Het aantal zaken dat rechters behandelen verandert door de jaren heen. Lange tijd was in binnen- en buitenland op vrijwel alle rechtsgebieden sprake van een stijging van het aantal rechtszaken. Zo constateren Bielen e.a. (2014) op basis van gegevens van 25 Europese landen dat de instroom van burgerlijke zaken gedurende de periode 2006 tot 2010 in vrijwel al deze landen steeg. Bovendien was de verwachting dat het totaal aantal rechtszaken in Nederland zou blijven toenemen (Moolenaar e.a. 2010) en richtte het overheidsbeleid zich op het ontlasten van de rechtspraak en stimuleren van alternatieve wijzen van conflictoplossing.<sup>1</sup> Het laatste decennium is het beroep op de rechter in Nederland veranderd. De jaarcijfers laten over het geheel genomen een daling zien op vele rechtsgebieden. De bezorgdheid om de groei verdween daardoor en verbazing en soms zorg over de afname kwamen op. Die omslag geldt voor ons land, maar eveneens voor andere Westerse landen, waarbij de Verenigde Staten koploper is. De vraagstelling voor onderzoek en beleid luidt nu veeleer: het aantal rechtszaken daalt en wat betekent dat? Vragen die in de literatuur over dit thema worden gesteld, zijn van kwantitatieve en kwalitatieve en van empirische en normatieve aard: hoe komt het dat het aantal rechtszaken afneemt en hoe is die afname te waarderen (Van Dijk e.a. 2022; Eshuis & Van Tulder 2014; Fuchs 2019; Höland 2016; De Jong 2018; Kritzer 2004; Lande 2005; Landsman 2004; Spencer 2005)?

1 Meer wegen naar het recht, Beleidsbrief ADR 2000-2002, *Kamerstukken II 1999/00*, 26352, nr. 19.

**Figuur 1.1 Instroom van rechtszaken in eerste aanleg in Nederland (2005-2020)**



Bron: Raad voor de rechtspraak

In Nederland is na een piek in 2010 van 1,9 miljoen zaken, de instroom van zaken in eerste aanleg gedaald naar ruim 1,3 miljoen in 2020 (Raad voor de rechtspraak). De ontwikkelingen variëren echter per rechtsgebied. In figuur 1.1 is te zien dat bij sommige rechtsgebieden sprake is van een daling van het aantal zaken (civiele handelszaken, strafzaken), dat sommige type zaken een stijging laten zien (familiezaken kanton) en dat de omvang op andere rechtsgebieden (bestuurszaken, civiele familiezaken) het laatste decennium relatief weinig is veranderd.

In het kader van het project 'Veranderende rol en domein van de rechter' uit het programma 'Effectieve rechtsbescherming' (Agenda voor Onderzoek en Kennisdeling 2021-2022) wil de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) een overzicht van onderzoek dat inzicht kan geven in de oorzaken van die veranderingen door een inventarisatie van Nederlandse en internationale literatuur. De Rvdr wil met het onderhavige onderzoek de kennis over de ontwikkelingen van het beroep op de rechter en determinanten daarvan systematisch in beeld hebben en zicht krijgen op terreinen waar nader onderzoek nodig is.

## 1.2 Onderzoeksvragen en afbakening

De vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt:

1. Hoe heeft het beroep op de rechter zich voor verschillende rechtsgebieden ontwikkeld in de periode 2005-2020?
2. Welke verklaringen worden in nationale en internationale (empirische) literatuur gegeven voor die ontwikkelingen? Welke suggesties worden in de literatuur gedaan voor (vervolg)onderzoek?
3. Op welke gebieden ontbreekt inzicht in de verklaringen voor de ontwikkelingen?

Het onderzoek richt zich op het verklaren van het beroep op de rechter in eerste aanleg in Nederland over de periode 2005-2020. Daarbij ligt de focus van de Rvdr op de onderstaande zaakscategorieën.

Civiele zaken	Bestuurszaken	Strafzaken
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kanton Handel</li> <li>- Civiel Handel</li> <li>- Kanton Familie</li> <li>- Civiel Familie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestuur algemeen</li> <li>- Belasting</li> <li>- Vreemdelingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kanton Straf:</li> <li style="padding-left: 20px;">Overtredingen en</li> <li style="padding-left: 20px;">Verkeersboetes</li> <li>- Straf (misdrijven)</li> </ul>

Hoeveel zaken uiteindelijk bij de rechter terechtkomen, hangt af van de hoeveelheid problemen in de samenleving, op hoeveel daarvan geen actie wordt ondernomen of op een andere wijze dan via de rechtspraak wordt afgehandeld. In figuur 1.2 is dit schematisch weergegeven. Veranderingen in de onderdelen van dit schema hebben invloed op de omvang van het aantal zaken dat bij de rechter terechtkomt. Voor civiele, straf- en bestuurszaken ziet dit schema er anders uit en in de betreffende afzonderlijke hoofdstukken is het schema dan ook aangepast.

1. Met **probleemfrequentie** doelen we op de mate waarin crimineel gedrag, een bestuurs- of civielrechtelijk probleem zich voordoet in de samenleving. Als er minder crimineel gedrag is, als burgers minder problemen ervaren, of als er minder asielaanvragen zijn, is de kans groot dat uiteindelijk ook minder problemen aan de rechter worden voorgelegd (Moolenaar e.a. 2021; Ter Voert & Hoekstra 2020).
2. Zaken die instromen in een **formeel voortraject** kunnen in dat stadium definitief worden afgedaan. Dit formele voortraject geldt voor het bestuurs- en strafrecht, maar niet voor het civiele recht. In het bestuursrecht wordt na een bezwaarprocedure bijvoorbeeld geen beroep ingesteld bij de rechter, of het OM

doet een zaak af met een strafbeschikking. Het deel dat niet definitief wordt afgedaan, kan doorstromen naar de rechter, bijvoorbeeld als na een negatief besluit in de bezwaarfase een beroepsprocedure wordt gestart.

3. Rechtzoekenden kunnen formele **buitengerechtelijke instanties** zoals geschillencommissies of arbitragecommissies inschakelen of via mediation met de andere partij tot een oplossing komen. Zaken die op deze wijze definitief worden afgehandeld, komen niet bij de rechter terecht.
4. Tot slot kunnen rechtzoekenden om verschillende redenen helemaal **geen actie** ondernemen om een probleem op te lossen: bijvoorbeeld geen aangifte doen bij crimineel gedrag of geen hulp inschakelen om een civiel- of bestuursrechtelijk probleem op te lossen. Maar het kan ook zijn dat ze wel actie ondernemen, al dan niet door het inschakelen van (rechts)hulpverleners, en na vruchteloze pogingen om het probleem met de andere partij op te lossen, het **erbij laten zitten** zonder naar de rechter te stappen. Bovendien kunnen ze een probleem **zelf oplossen**, al dan niet met hulp van (rechts)hulpverleners, zonder dat er formele voortrajecten, gerechtelijke of buitengerechtelijke instanties aan te pas komen.

**Figuur 1.2 Instroomschema rechtspraak**



Verklaringen voor veranderingen in de instroom bij de rechtspraak kunnen worden veroorzaakt door veranderingen op macro-, meso- en microniveau in onze samenleving (Ter Voert 2022). De keuzes die partijen maken (microniveau) om wel of niet naar de rechter te gaan, worden gedaan binnen de context van de mogelijkheden die op meso- en macroniveau in onze samenleving worden geboden. We lichten dit hieronder toe.

1. Op macroniveau – het niveau van de samenleving – kunnen wetswijzigingen of stelselwijzigingen een rol spelen. Wet- en regelgeving bepalen welke problemen via het recht kunnen worden afgewikkeld en op welke wijze. Zij leggen vast hoe



ons rechtsbestel er grosso modo uitziet. Zo wordt onder meer bepaald wat de randvoorwaarden zijn om voor een gesubsidieerde advocaat in aanmerking te komen, voor welke gerechtelijke procedures een advocaat verplicht is en of een rechter moet worden ingeschakeld (dat laatste bijvoorbeeld bij het ontbinden van een huwelijk of bij bepaalde ontslagprocedures).

Op macroniveau kunnen ook veranderingen in demografische en maatschappelijke factoren van belang zijn voor het ontstaan en de omvang van problemen. Denk aan factoren zoals bevolkingstoename, migratiestromen, leeftjidsverdeling, economische ontwikkelingen en de coronacrisis.

Een economische opleving kan bijvoorbeeld tot minder incassoproblemen en uitkeringsproblemen leiden en een afname van jongeren in de samenleving tot minder criminaliteit.

2. Op mesoniveau – het niveau van de organisaties – is het aanbod van uitvoerders, dienstverleners en procedures van belang. Het is dit aanbod dat de vraag mede bepaald (Van Velthoven 2002; Blankenburg 1997). Welk aanbod van dienstverleners is er? Zijn er alternatieve procedures voor de rechter aanwezig? Hoe betaalbaar, bereikbaar, beschikbaar, betrouwbaar, snel en transparant zijn die procedures en dienstverleners? Welke (beleids)keuzes maken uitvoeringsinstanties (bijvoorbeeld een informele aanpak door bestuursorganen, prioritering van zaken, inzet capaciteit)?
3. Op microniveau – het niveau van de partijen – kunnen de keuzes die partijen maken, bepalen of een zaak uiteindelijk bij de rechter komt. Die keuzes hangen mede af van de mogelijkheden die ze hebben in de context van het meso- en macroniveau (bijvoorbeeld meer aanbod van alternatieven voor de rechter) en welke afwegingen ze daarbij maken, bijvoorbeeld op basis van materiële of immateriële kosten en baten. Bij die keuzes en wat mensen doen, zijn ook hun 'legal capabilities' (Pleasence e.a. 2014) en die van de andere partij van belang.

Verschillen in 'juridische capaciteiten' van rechtzoekenden kunnen gevolgen hebben voor het type problemen dat ze krijgen en hoe ze omgaan met die problemen. Volgens Pleasence e.a. (2014; p. 137) gaat het om kennis (basiskennis van rechten en plichten, weten waar hulp te vinden is); vaardigheden (basis cognitieve, communicatieve en functionele taalvaardigheid om passende juridische informatie of advies te zoeken en te verkrijgen); attitudes (bereidheid om te handelen, persoonlijke effectiviteit, vertrouwen in het rechtssysteem, psychologisch in staat zijn met een geschil om te gaan en op te lossen) en hulpbronnen (beschikbare tijd, financiële en andere middelen om het probleem op te lossen).

Verder gaat het bij verschillen in toegang tot de rechter of het bereiken van een oplossing niet alleen om kenmerken van de rechtzoekende zelf, maar ook om die van de andere partij in het conflict. Burgers en kleine bedrijven kunnen zich machteloos voelen tegenover tegenstanders die veel meer 'Legal capabilities' zoals geld en juridische kennis tot hun beschikking hebben. Dit kan de verwachting voeden dat er minder kans is om het doel te bereiken en dat de kosten (bijvoorbeeld vanwege langere procedures) hoog zullen uitvallen. Hier wordt vaak het onderscheid tussen 'one-shotters' en 'repeat-players' gemaakt (Galanter 1974; Vago 2009). 'One-shotters' zijn slechts af en toe en 'repeat-players' regelmatig partij in een gerechtelijke procedure. Burgers zijn in de regel 'one-shotters', terwijl rechtspersonen zoals grote bedrijven en overheidsinstellingen veelal 'repeat-players' zijn. Deze partijen hebben genoeg financiële middelen om gespecialiseerde rechtshulp in te huren of hebben zelfs een eigen juridische afdeling. Ze zijn regelmatig betrokken bij rechtszaken, kunnen deskundigheid opbouwen, zijn vertrouwd met de juridische wereld en kunnen strategische keuzes maken. Ze hebben dus kennis, vaardigheden en geld en vanwege hun zakelijke, niet-persoonlijke betrokkenheid zullen stress en emotie veel minder een rol spelen dan bij burgers.

### 1.3 Aanpak

De Rvdr heeft gegevens geleverd over de instroom van rechtszaken. Deze vormden de basis voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag. Voorts is cijfermatig materiaal van velerlei herkomst gebruikt, zoals jaaroverzichten van het Centraal Bureau voor de statistiek (CBS), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en bevindingen uit onderzoek.

Ter beantwoording van de tweede en derde onderzoeksvraag zijn wij op basis van bestaande empirische en theoretische literatuur in de periode 2005-2022<sup>2</sup> nagegaan welke determinanten veranderingen in het beroep op de rechter in de verschillende rechtsgebieden kunnen verklaren. Het gaat hierbij om de verklaring van de ontwikkeling van rechtszaken in Nederland. De aandacht voor de toe- of afname aan rechtszaken is niet exclusief voor Nederland. Ook elders wordt naar verklaringen voor fluctuaties in het aantal rechtszaken gezocht. Hierbij dient voor ogen te worden gehouden dat de buitenlandse rechtssystemen verschillen van de onze; dat geldt met name voor de Engelstalige (*common law*) landen. Deze laatste landen hebben echter weer wel een veel sterkere traditie op het terrein van het empirisch onderzoek van het

2 Voor theoretische inzichten is soms ook verwezen naar oudere standaardwerken.

recht dan de *civil law* landen; de meeste literatuur is dan ook uit de *common law* landen beschikbaar. Ondanks de verschillen met deze landen kunnen de verklaringen voor fluctuaties in aantallen rechtszaken wel degelijk ook opgaan voor Nederland. Daarom is internationale literatuur meegenomen in onderhavig onderzoek voor zover deze is geschreven in het Engels of Duits. Allereerst is een lijst van publicaties samengesteld op basis van de bestaande kennis van de onderzoekers. Hierna is de sneeuwbalmethode ingezet: uit de literatuurlijsten van deze publicaties zijn overige, voor onze vraagstelling relevante, publicaties geselecteerd. Daarnaast is de hulp ingeroepen van enkele contactpersonen van de onderzoekers in binnen- en buitenland om overige literatuur op het spoor te komen. Ten slotte zijn met behulp van sleuteltermen open (googlescholar) en gesloten literatuuurdbases (RUQuest, HeinOnline, JSTOR, Wiley, SpringerLink) en websites van organisaties (WODC, Rvdr, WRR) geraadpleegd om eventuele lacunes aan te vullen. De volgende sleuteltermen zijn in de verschillende talen gebruikt: combinaties van de trefwoorden Trend\*, ontwikkeling\*, verklaring\*, prognose\* met: rechtszaken, strafrecht/strafzaken, civiel recht/civiele rechtszaken, bestuursrecht\*, vreemdelingen\*, asiel\*, handelszaken, familie zaken, belastingzaken, incasso\*, scheiding\*, toegang tot recht, alternatieve geschilbeslechting/ADR, online dispute resolution/ODR, criminaliteit\*, jeugdcriminaliteit, migratie\*, geschillen/rechtsproblemen. Voor de situatie in Nederland is ook gezocht naar literatuur op specifieke rechtsgebieden, zoals 'curatele, bewind, mentorschap' en Wahv (Wet administratiefrechtelijke handhaving).

Dit alles heeft geresulteerd in de onderhavige literatuurstudie, die zoveel mogelijk aansluit op de hiervoor genoemde zaakscategorieën en ingaat op relevante subcategorieën. De hoofdstukken 2, 3 en 4 gaan achtereenvolgens over straf-, civiele en bestuursrechtszaken. In de eerste twee paragrafen worden de type zaken en de instroom van zaken over de periode 2005-2020 beschreven. Daarna komen de verklaringen voor de ontwikkelingen binnen de onderscheiden categorieën en subcategorieën aan de orde, waarbij ook aandacht wordt geschonken aan internationale ontwikkelingen en de verklaringen daarvoor. Hoofdstuk 5 bevat een samenvatting en een nabeschuiving met suggesties voor nader onderzoek.

# Strafzaken

## 2.1 Type zaken en instroomschema

Een strafzaak begint met een opsporingsonderzoek door de politie of andere ('bijzondere') opsporingsambtenaren (art. 141 Sv). Het opsporingsonderzoek begint als de politie of een opsporingsambtenaar kennisneemt van een vermoedelijk gepleegd strafbaar feit, dat feit zelf constateert ('haaldelicten') of door meldingen/aangiftes van burgers en bedrijven ('brenghdelicten'). Een strafbaar feit is een gedraging van een natuurlijke of een rechtspersoon (art. 51 Sv) waarop een straf is gesteld en die aanleiding kan geven tot strafvervolgning. Er zijn twee soorten strafbare feiten: misdrijven en overtredingen. Overtredingen zijn kleinere vergrijpen, lichte strafbare feiten. Misdrijven zijn ernstige vergrijpen. In de wet staat omschreven welk strafbaar feit een overtreding en welk strafbaar feit een misdrijf is.

### *Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersovertredingen (Wahv)*

Wahv-zaken gaan over lichte verkeersovertredingen. Deze zaken werden voor de invoering van de Wahv (of Wet Mulder) in 1992 via een strafrechtelijke procedure behandeld. Verkeersboetes in het kader van de Wahv (of 'Mulderzaken') worden direct doorgestuurd naar het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) zonder tussenkomst van een officier van justitie (OvJ) of een rechter. Het deel van de Wahv-beschikkingen dat niet wordt betaald, stroomt in bij het OM en stroomt eventueel door naar de (kanton)rechter. Naast gijzelingszaken, bestaat deze groep van zaken uit beroepen bij de rechter tegen de boetes (het beroep wordt eerst bij de officier van justitie ingediend; en bij de kantonrechter als tweede instantie). Wahv-zaken zijn volgens de letter van de wet geen strafrechtelijke maar bestuursrechtelijke overtredingen, in de statistieken van de rechtbanken worden deze zaken echter meegenomen onder de kop 'kantonrechter-straf'.

### *Strafrechtelijke overtredingen*

Naast Wahv-zaken, bestaan er overige (strafrechtelijke) overtredingen, zoals (wat ernstigere) verkeersovertredingen, vervoersovertredingen of leerplichtwetover-tredingen. Het gaat hierbij om overtredingen die door de politie en bijzondere opsporingsdiensten en/of -ambtenaren rechtstreeks worden aangeleverd bij het OM. Een deel van deze zaken kan door de politie worden afgedaan met een politiesept of politietransactie. In alle kantonzaken kan het OM seponeren of een transactie of strafbeschikking aanbieden. Alle transacties en strafbeschikkingen, zowel van de politie als van het OM, worden geregistreerd bij het CJIB. Als de verdachte niet voor een transactie of strafbeschikking in aanmerking komt, kan het OM de zaak voor de kantonrechter laten komen. Daarnaast stroomt een deel van de zaken die afgedaan zijn via politietransacties en strafbeschikkingen, maar niet ten uitvoer zijn gelegd alsnog in bij het OM en later eventueel bij de kantonrechter.

**Misdrijven**

Het grootste deel van de door de politie gehoorde verdachten wordt doorgestuurd naar het OM. Ook de bijzondere opsporingsdiensten en bijzondere opsporingsambtenaren leveren verdachten aan. Indien de verdachte niet voor een transactie of strafbeschikking in aanmerking komt, kan het OM de zaak voor de rechter laten komen. Het OM kan de zaak ook seponeren. Misdrijven waarvoor het OM een straf van maximaal 12 maanden eist, kunnen voor de politierechter komen. Andere soorten misdrijven komen voor de meervoudige kamer.

Jongeren van 12 tot 18 jaar kunnen bij verdenking van een misdrijf naast een afdoening door het OM of verwijzing naar de rechter, worden verwezen naar een Haltbureau (Het ALternatief) voor een Halt-straf of naar een Bureau Jeugdzorg. Tevens kan de politie een jeugdige ernstig vermanend toespreken (reprimande). Een reprimande betekent dat de persoon in kwestie niet strafrechtelijk wordt vervolgd (er wordt dus geen proces-verbaal opgemaakt). De strafbare feiten die voor een Haltproject in aanmerking komen, zijn vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Het gaat hierbij vooral om minder zware vergrijpen, zoals vernieling, winkeldiefstal met geringe buit, vuurwerkdelicten of zwartrijden in het openbaar vervoer. Wanneer het Halt-project met succes is afgelegd, wordt de zaak geseponerd. Wanneer de jongere zich niet aan de afspraken houdt, stuurt de politie het proces-verbaal naar de OvJ, die beslist over het verdere verloop van de zaak. In zeer uitzonderlijke gevallen, worden deze zaken naar de (kinder)rechter verwezen.

**Figuur 2.1 Instroomschema rechtspraak, strafrecht**



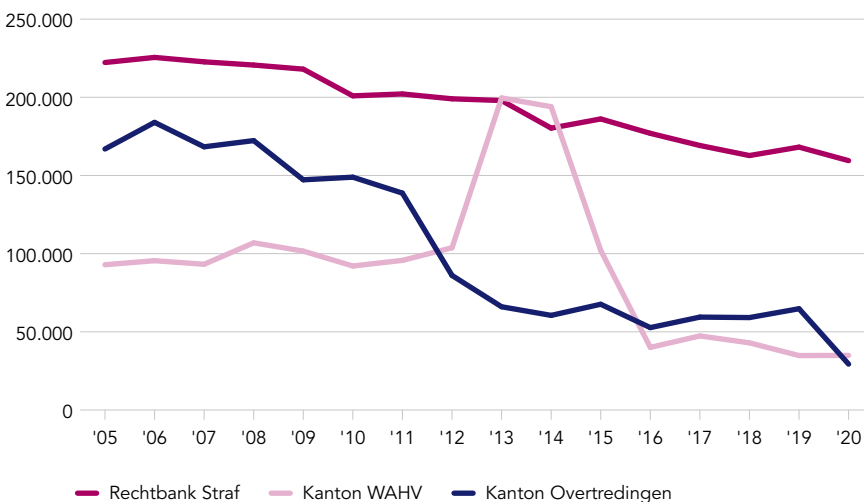
## 2.2 Beschrijving instroom 2005-2020

Het aantal strafrechtzaken neemt ten opzichte van de twee andere rechtsgebieden een tussenpositie in en beslaat in 2020 minder dan 20 procent van het totaal aantal zaken. In figuur 2.2 is te zien dat de instroom van strafrechtzaken bij de rechtbank sterk is afgenomen tussen 2005 en 2020. Dit geldt zowel voor overtredingen als voor misdrijven. In totaal daalde het aantal strafzaken in die periode met 258.000 zaken.

Het aantal Wahv-zaken daalde van ongeveer 93.000 zaken in 2005 tot ongeveer 35.000 zaken in 2020, met een tijdelijke piek van rond de 200.000 zaken in 2013 en 2014. De instroom van het aantal strafrechtelijke overtredingen bij de kantonrechter is gedaald van ongeveer 167.000 zaken in 2005 naar ongeveer 29.000 zaken in 2020.

Tussen 2005 en 2020 is de instroom van misdrijfzaken bij de rechtbank met ongeveer 63.000 zaken gedaald, van 222.000 in 2005 naar 159.000 in 2020.

**Figuur 2.2 Instroom strafrechtzaken eerst aanleg 2005-2020 (aantal zaken)**



Bron: Raad voor de rechtspraak

## 2.3 Verklaringen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verklaringen voor de ontwikkelingen in strafzaken. De grootste categorie strafzaken bestaat uit misdrijven; deze worden door de rechtbanken behandeld. Daarna wordt ingezoomd op specifieke categorieën zaken: Wahv-zaken, overige overtredingen, strafzaken met minderjarige verdachten, financieel-economische strafzaken en zaken over onlinecriminaliteit. De zaken van minderjarige verdachten zijn gekozen omdat jeugdcriminaliteit vaak apart wordt onderzocht en omdat strafzaken van minderjarigen via een zelfstandig traject worden behandeld. Onlinecriminaliteit krijgt specifiek aandacht om drie redenen: ten eerste neemt de omvang van onlinecriminaliteit toe, terwijl de omvang van de 'traditionele' criminaliteit juist afneemt. Deze ontwikkeling is tijdens de coronacrisis versterkt. Ten tweede, zijn burgers in de laatste twee jaren, mede als gevolg van de coronacrisis, even vaak slachtoffer geweest van onlinecriminaliteit als van 'traditionele' criminaliteit (Veiligheidsmonitor 2021; hierna VM 2021). Ten derde, is de laatste jaren veel onderzoek verricht naar onlinecriminaliteit; daardoor is er relatief veel informatie over. Ten slotte, worden financieel-economische strafzaken als een aparte categorie behandeld. Ten eerste, omdat de omvang van deze criminaliteit een stijgende ontwikkeling laat zien. Ten tweede, is het vaststellen van ontwikkelingen in (het vervolgen van) financieel-economische criminaliteit cruciaal voor de vraag of de actoren van het economisch verkeer effectieve toegang hebben tot de (straf)rechter.

### 2.3.1 Algemeen strafrecht

#### *Daling geregistreeerde criminaliteit en slachtofferschap criminaliteit*

De voornaamste verklaring voor de dalende instroom van strafzaken is de dalende criminaliteit. Vanaf 2002 is er een daling bij vrijwel alle soorten van traditionele criminaliteit (zoals levensdelicten als woninginbraken) zichtbaar, zowel in de geregistreeerde politiecijfers als in de slachtofferenquêtes. Tussen 2002 en 2020 daalde het aantal geregistreeerde misdrijven per 100.000 inwoners van 93 tot 47 ofwel van ongeveer 1,5 miljoen delicten naar ongeveer 800.000 delicten.<sup>3</sup> De afname was vooral bij de 'traditionele' delicten zoals vermogensdelicten en geweldsdelicten. Van sommige delicten fluctueren de aantallen. Zo steeg het aantal geregistreeerde woninginbraken met ongeveer 30 procent tussen 2008 en 2012 en nam daarna weer af (De Waard 2020, p. 4). De dalende ontwikkeling is echter niet bij alle delicten aanwezig. Onlinecriminaliteit en discriminatie namen bijvoorbeeld toe.

3 <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83723NED>

Ook computervredebreuk is toegenomen: van ongeveer 1.000 geregistreerde delicten in 2010 naar ongeveer 11.000 in 2020. De toename van dit soort delicten doet niet af aan het feit dat het totale aantal geregistreerde misdrijven afneemt.

Slachtofferenquêtes schetsen een soortgelijk beeld. Hieruit blijkt dat vanaf 2005, het slachtofferschap van traditionele criminaliteit (gewelddelicten, vermogensdelicten of vernielingen) met 59 procent afnam (VM 2021, p. 5). Het slachtofferschap van online criminaliteit nam daarentegen sinds 2012 met ruim 20 procent toe (VM 2021, p. 7).<sup>4</sup> Een belangrijke beperking van slachtofferenquêtes is dat daarin slachtofferloze delicten zoals drugshandel of heling niet voorkomen. Deze komen wel naar voren in daderenquêtes, die alleen onder jongeren worden gehouden. Deze enquêtes laten tussen 2005 en 2015 een dalende ontwikkeling van daderschap zien. De daderenquêtes zijn sinds 2015 niet meer gehouden (Meijer e.a. 2021, p. 53).

De totale afname van geregistreerde en ervaren criminaliteit gedurende de laatste twee decennia (en de stijging in de decennia daarvoor) komt overeen met de ontwikkelingen in de VS en West-Europa (Farrell, Tilley & Tseloni 2014; Tonry 2014; De Waard 2017). Verklaringen voor deze afname kunnen dan ook niet alleen worden gevonden in ontwikkelingen die specifiek zijn voor Nederland (Van der Laan & Berthuisen 2018, p.8). Demografische factoren zoals het aandeel jonge mannen in de samenleving (de meest 'actieve' plegers van strafbare feiten) lijken ontoereikend te zijn (Van der Laan en Berthuisen 2018, p. 15). In de literatuur wordt vooral een combinatie van factoren genoemd die enerzijds te maken hebben met bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen (zoals dalende sociale tolerantie voor geweld, afnemend gebruik van drugs en betere socialisatie van jongeren), en anderzijds met de toenemende investering in preventie van delicten door burgers, bedrijven en de overheid (Van der Laan en Berthuisen 2018; De Waard 2020).

#### *Daling aangiftebereidheid en toename dark number criminaliteit*

Naast de afname van de geregistreerde en ervaren criminaliteit, duiden CBS-gegevens erop dat de aangiftebereidheid van burgers sinds 2005 licht lijkt te dalen en dus de omvang van *dark number* criminaliteit mogelijk licht toeneemt. Uit onderzoek naar ontwikkelingen in de aangifte- en meldingsbereidheid van burgers op basis van Veiligheidsmonitor-gegevens, blijkt eveneens dat zowel de meldings- als de aangiftebereidheid (van 29 naar 23 procent) is gedaald in de periode 2005-2019 (zie figuur 2.3). Slachtoffers of hun vertegenwoordigers maken dus in de loop der

4 Vergelijkbare cijfers over de periode voor 2012 zijn niet beschikbaar.

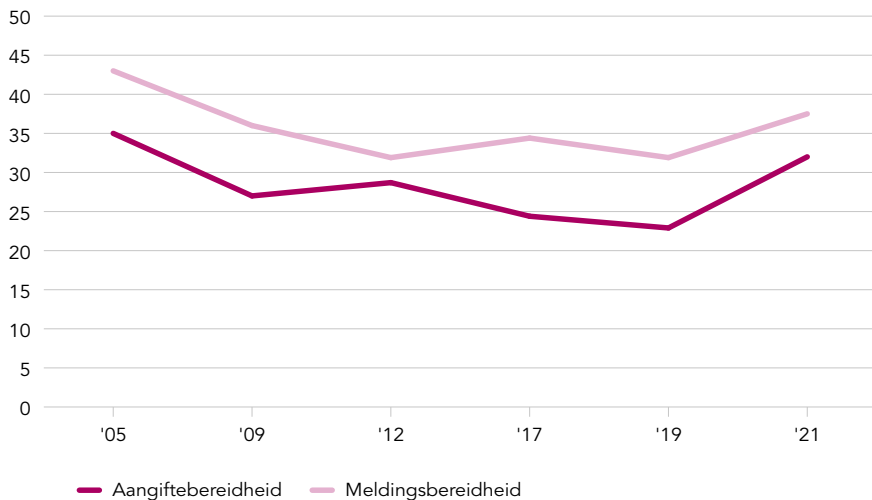


jaren wel vaker melding bij de politie van een misdrijf, maar zij doen in mindere mate aangifte, dat wil zeggen dat ze minder vaak een proces-verbaal ondertekenen.

De daling in de periode van 2005 tot 2015 wordt ook toegeschreven aan methodologische aanpassingen van de Veiligheidsmonitor (Bernasco & Weijer 2016), maar van 2015 tot 2019 zette de (lichte) daling van de aangiftebereidheid van 'traditionele' criminaliteit door (zie figuur 2.3; De Waard 2020). In 2021 is er weer een stijging van de meldings- en aangiftebereidheid (zie figuur 2.3).

Ook bij onlinecriminaliteit is er waarschijnlijk een groot aandeel dat onbekend blijft – het zogenaamde *dark number*. Ontwikkelingen in de melding- en aangiftebereidheid van deze vorm van criminaliteit, waarvan de omvang waarschijnlijk in de loop der tijd is gestegen, kunnen niet worden vastgesteld op basis van gegevens uit de Veiligheidsmonitor (VM). In 2021 lag het meldingspercentage bij deze misdrijven redelijk hoog (47 procent), maar was de aangiftebereidheid vrij laag (19 procent; VM 2021, par 4.4.1).

**Figuur 2.3 Meldings- en aangiftebereidheid traditionele criminaliteit, 2005-2021 (percentages)**



Bronnen: Integrale VM 2009; Akkermans 2016; VW 2021.

De melding- of aangiftebereidheid kan sterk verschillen per soort delict: slachtofferschap van vernieling wordt zelden gemeld en aangegeven, maar slachtofferschap van beroving en vooral inbraak relatief vaak (Bernasco & Weijer 2016, p.9). Sommige delicten zoals bedreiging worden vaker gemeld dan aangegeven (Bernasco & Weijer 2016, p.10). Redenen om geen aangifte te doen zijn: het feit is te gering; geen vertrouwen dat het feit zou worden opgelost door de politie; het vinden van een oplossing tussentijds; en de angst voor represailles. Bij andere delicten, zoals inbraak of autodiefstal, wordt relatief vaak aangifte gedaan. Uit de literatuur blijkt dat de factoren die de mate van aangiftebereidheid kunnen verklaren complex zijn, en onder andere te maken kunnen hebben met het type delict (bijvoorbeeld geweldsdelicten worden vaak niet gemeld), de ernst van het delict, de toegankelijkheid van de politie (gelegenheid om aangifte fysiek te doen naast telefonisch of online), de mate van schade (verzekering), de plaats van het delict (privé of publieke locatie), de relatie slachtoffer-dader, en de verschillende kenmerken van het slachtoffer (zie voor verdere literatuurverwijzingen: Bernasco & Weijer 2016, p. 22-42).

#### *Ontwikkeling instroom bij de politie en ophelderingspercentages*

Het aantal strafzaken dat instroomt bij de rechtbanken is mede afhankelijk van de instroom van zaken bij de politie en de mate waarin de politie in staat is verdachten op te sporen. In lijn met de daling van de criminaliteit, is tussen 2005 en 2020 het aantal geregistreerde misdrijven bij de politie sterk gedaald van ruim 1,2 miljoen zaken naar iets meer dan 800.000 (zie tabel 2.1). Het aantal opgehelderde misdrijven is tussen 2005 en 2020 ook gedaald (van 278.000 zaken naar 230.000). Opgehelderde misdrijven zijn zaken waarin ten minste een persoon als verdachte bij de politie bekend is. Het ophelderingspercentage van de politie is dus vrij laag: het schommelt rond ongeveer 25 procent (zie tabel 2.1). Niet alle 'opgehelderde' zaken worden ingeschreven bij het OM, bijvoorbeeld omdat de verdachte niet gevonden/gelokaliseerd kan worden of duidelijk onschuldig is (Strafrechtketenmonitor 2021, p. 7). In vergelijking met 2005 zijn in 2020 verhoudingsgewijs minder opgehelderde zaken doorgestroomd naar het OM (zie tabel 2.1)

**Tabel 2.1 Geregistreeerde en opgehelderde misdrijven**

	2005	2010	2015	2019	2020
Geregistreeerde misdrijven	1.255.079	1.200.830	960.000	820.500	808.030
Opgehelderde misdrijven	278.611	331.300	240.000	232.860	230.480
Ophelderingspercentage	22%	28%	25%	28%	29%
Ingeschreven zaken bij het OM	264.213	211.000	190.000	174.000	175.200
% tov opgehelderde zaken	95%	64%	79%	75%	76%

Bronnen: CBS; Kalidien, 2016; Meijer e.a. 2021; Kalidien & Eggen 2009; Jaarbericht OM 2005, 2021.

In de literatuur is er al lange tijd discussie over de lage 'effectiviteit' van de politie bij het opsporen van misdrijven (Helsloot, van Reenen & van Lochem 2017). Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat ophelderingspercentages niet als het (enige) kenmerk van productiviteit van de politie moeten worden beschouwd, mede omdat ze niet helemaal betrouwbaar vastgesteld kunnen worden (Smit e.a. 2013). Desalniettemin werd de kwaliteit en effectiviteit van de opsporing sterk bekritiseerd, ook binnen de politie zelf (Huisman e.a. 2016; Princen 2014), onder andere vanwege gebrek aan vakmanschap en capaciteit.<sup>5</sup> De mogelijke invloed van o.a. het capaciteitstekort bij de politie op het aantal zaken dat doorstroomt naar het OM behoeft verder onderzoek.

### *Ontwikkeling instroom/uitstroom OM*

Naast de ontwikkelingen van criminaliteit, aangiftebereidheid en de opsporingsactiviteiten en ophelderingspercentages van de politie, is de capaciteit en het beleid van het Openbaar Ministerie (OM) een belangrijke factor die de instroom van strafzaken bij rechtbanken zou kunnen verklaren. Het OM heeft het zogenoemde

5 Zie ook: Contouren voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing, Adaptief, lerend en in verbinding met de omgeving, Kamerstuk 29628554, 31 augustus 2015

vervolgingsmonopolie, dat wil zeggen dat uitsluitend het OM bevoegd is een strafzaak naar de rechter te brengen. Dat monopolie wordt toegepast volgens het zogenaamde opportuniteitsbeginsel (artikel 167 lid 2 Sv). Het OM mag van vervolging afzien vanwege technische redenen (gebrek aan bewijs), of vanwege zogenaamde beleidsredenen (vervolging is niet opportuun). Het OM mag ook zelf bepaalde strafzaken afdoen met een transactie of een strafbeschikking.<sup>6</sup>

In tabel 2.2 is te zien dat de laatste jaren het aantal ingeschreven misdrijven bij het OM daalt. Tevens is te zien dat het aantal dagvaardingen (verwijzingen naar de rechter) in absolute en relatieve zin afneemt, terwijl het percentage van zaken dat door het OM zelf wordt afgedaan stijgt. Die stijging komt vooral door de toename van het aantal en het percentage OM sepots (tussen 2012 en 2019 is deze toename toe te schrijven aan wijzigingen in het registratiesysteem, waardoor meer politiesepts in OM systemen werden geregistreerd)<sup>7</sup> en niet aan een toename van het aantal of percentage transacties en/of strafbeschikkingen.

6 Namelijk overtredingen of misdrijven waarop een gevangenisstraf is gesteld van zes jaar of minder. Arts. 74 Sr en 257a Sv.

7 OM Jaarbericht 2020, p. 43.

**Tabel 2.2 Instroom misdrijfzaken bij het OM en beslissingen door OM (aantal zaken)<sup>8</sup>**

	2006	2010	2019	2020	2021
Ingeschreven zaken bij het OM (misdrijven)	268.000	211.000	190.000	174.000	175.200
Beslissingen door het OM	260.000	209.000	189.000	176.000	182.100
Waarvan:					
– Dagvaarding (verwijzingen naar de rechter)	134.375 (51,5%)	118.000 (56,4%)	90.000 (47,6%)	78.000 (44,3%)	-
– OM-afdoening (transactie, strafbeschikking, sepot)	126.029 (48%)	85.800 (41%)	96.900 (51,3%)	97.100 (55,1%)	102.400 (56,2%)
Waaronder:					
– sepots geregistreerd door OM	30.644 (11,7%)	29.800 (14,2%)	61.000 (32,3%)	66.000 (37,6%)	67.200 (37%)
– afdoeningen anders dan sepots	95.385 (36,6%)	56.000 (26,8%)	35.900 (19,0%)	31.000 (17,6%)	35.200 (19,3%)

Bronnen: Kalidien & Eggen 2009; Meijer e.a. 2021; Jaarbericht OM 2021.

#### Overige verklaringen van ontwikkelingen in aantal rechtszaken

Behalve de daling in de criminaliteit kunnen de ontwikkelingen van de in- en uitstroom bij het OM mogelijk worden verklaard door de volgende factoren:

- Wet- en beleid/stelstelwijzingen en met name het stimuleren van buitengerechtelijke afdoening (waaronder Wet OM Afdoening) en beleid/capaciteit OM
- (Indirect) ontwikkelingen in de capaciteit van de rechtspraak
- Corona-gerelateerde ontwikkelingen

8 De percentages in Tabel 2.4 zijn de percentages ten opzichte van het totale aantal van OM-beslissingen.

### *Wet- en stelstel/beleidswijzigingen en beleid/capaciteit OM*

Net als bij het civiele en het bestuursrecht probeert de Nederlandse overheid bij het strafrecht het gebruik van buitengerechtelijke afdoeningen te stimuleren, onder andere om de rechtspraak te ontlasten.<sup>9</sup> Zo is in 2006 de Wet OM-afdoening ingevoerd, die op 1 februari 2008 in werking trad. In deze wet is een nieuwe vorm van buitengerechtelijke afdoening geïntroduceerd, de zogenoemde *strafbeschikking*. In tegenstelling tot de *transactie* vereist de strafbeschikking geen voorafgaande instemming van de verdachte. Een van de kritieken op de oude modaliteit van afdoening was dat verdachten in vele gevallen weigerden om expliciet in te stemmen met het transactievoorstel, waardoor hun zaak automatisch naar de rechter werd verwezen.<sup>10</sup>

In tegenstelling tot de transactie, treedt de strafbeschikking automatisch in werking, zonder de instemming van de verdachte. De verwachting was dat er minder vaak gedagvaard hoefde te worden, omdat geldboetes opgelegd en geëxecuteerd kunnen worden zonder tussenkomst van de rechter (Abels e.a. 2018). Tevens was de verwachting dat in minder zaken verzet zou worden aangetekend. Daardoor zou meer capaciteit beschikbaar komen bij de rechtbanken voor de behandeling van complexere zaken en zaken met onduidelijk bewijs (Crijns & Kool 2021). Een evaluatie uit 2018 (gebaseerd op statistieken uit 2008 en 2014) laat zien dat er zijn inderdaad minder verzetszaken tegen de strafbeschikking waren dan tegen de oude situatie van het transactievoorstel (Abels e.a. 2018, p. 252-253). Verzetszaken kosten nu wel relatief meer zittingstijd omdat de verdachte in tegenstelling tot voorheen vaker ter zitting verschijnt. Ook blijft het aantal verzetszaken nog vrij hoog. Van Tulder e.a. (2017) constateerden dat vanaf 2015 zowel het aandeel niet voldane/geëxecuteerde transacties en strafbeschikkingen, als het aandeel verzetten tegen strafbeschikkingen steeg. Zij concludeerden daarop dat de invoering van de strafbeschikking niet (direct) tot minder zaken bij de rechter heeft geleid (Van Tulder e.a. 2017; Van Tulder & Sicking 2018).

9 Kamerstukken II 2004/05, nr.3, p.2. Strafrechtelijke mediation is geen zelfstandige modaliteit van buitengerechtelijke afdoening, maar wordt in bepaalde gevallen naast de lopende strafrechtelijke procedure toegepast. Zaken kunnen verwezen worden naar een mediationbureau door het OM in de voorfase of door de rechter in de fase van berechting. Een succesvol mediationtraject kan een reden zijn om de zaak buiten de rechter om af te doen (wanneer deze door het OM is verwezen naar mediation), maar het aantal succesvol afgeronde mediationtrajecten is klein (zie Crijns & Kool 2021). Daarom wordt strafrechtelijke mediation in dit hoofdstuk niet apart besproken.

10 Zie uitgebreid: A.R. Hartmann, 'Buitengerechtelijke afdoening II', in: M.S. Groenhuizen & G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen*. Derde interimrapport onderzoeksproject *Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002, p. 79-198 op p. 96-104.

De toepassing van de strafbeschikking is bekritiseerd (PG 2014; Knigge & Peters 2017). Onderzoeken toonden aan dat in een aantal strafbeschikkingen niet voldaan was aan de wettelijke eisen omtrent het bewijs. Uit latere onderzoeken blijkt dat het OM veel heeft geïnvesteerd om de praktijk van strafbeschikkingen op dit punt te verbeteren (Knigge & Peters 2017; 2019).<sup>11</sup> Een ander kritiekpunt is dat in een groot aantal onderzochte zaken de rechter nadat de verdachte zich verzette tegen te strafbeschikking een mildere sanctie oplegde dan het OM; dit mede omdat de Aanwijzingen van het OM over de strafmaat strenger waren dan de analoge oriëntatiepunten van de rechtspraak (Knigge & Peters 2017, p.120-121; Abels e.a. 2018, p.103-104).

Sindsdien heeft het OM de Aanwijzingen afgestemd op de rechterlijke oriëntatiepunten.<sup>12</sup> Ondanks deze ontwikkelingen blijft het percentage vrijspraken na verzet tegen de strafbeschikking vrij hoog: ongeveer 20 procent.<sup>13</sup>

Een ander beleidsinitiatief om het gebruik van buitengerechtelijke afdoeningen in het strafrecht te verhogen is de zogeheten ZSM-aanpak. ZSM (die oorspronkelijk staat voor 'Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk) is een versnelde wijze van afdoening van veelvoorkomende criminaliteit (in beginsel met een strafbeschikking) door relevante 'ketenpartners' - waaronder de politie, het OM, reclassering, Slachtofferhulp en de Raad voor de Kinderbescherming - samen te brengen op een locatie (Simon Thomas e.a., 2016). ZSM is in 2011 landelijk ingevoerd. In 2021 heeft het OM 122.500 strafzaken (misdrijven) van de 175.200 ingestroomde zaken naar ZSM verwezen.<sup>14</sup>

Het is onduidelijk of en hoe de interne capaciteit van het OM van invloed is geweest op het aantal strafzaken dat naar de rechter doorstroomde. Tussen 2010 en 2015 is de inzet van middelen bij het OM sterk gedaald door bezuinigen; het tekort aan middelen lijkt tot nu toe niet volledig te zijn gecompenseerd, ondanks de investeringen vanaf 2015 (Koopmans e.a. 2021, p. 38-37). Het is niet mogelijk aan de hand van de bestudeerde literatuur vast te stellen of en op welk manier de bezuinigingen invloed hebben gehad op het aantal door OM behandelde zaken of

11 Zie ook: Openbaar Ministerie, *Landelijke bevindingen 2-meting OM-strafbeschikking en 1-meting verzet* (2020).

12 Aanwijzing OM-strafbeschikking (2020A014), Staatscourant 2020, 62572. Ministerie, *Landelijke bevindingen 2-meting OM-strafbeschikking en 1-meting verzet*, p. 19-21.

13 OM Jaarbericht 2021, p. 3.

14 OM Jaarbericht 2021.

type afdoeningen. Het OM verwerkte de afgelopen jaren (bijna) alle zaken die de politie naar het OM stuurde. In 2020-2021 heeft het OM zelfs meer dan 100 procent van de ingeschreven zaken verwerkt (inclusief de achterstanden die zijn opgelopen tijdens de eerste Covid lockdown in 2020).<sup>15</sup> Maar wellicht kan deze hoge ‘verwerkingseffectiviteit’ mede worden verklaard door het feit dat het merendeel van deze zaken werd afgewerkt via relatief ‘simpele’ procedures (zoals seponeren en/of afdoening via ZSM) en zonder het opmaken van een zittingsdossier, wat extra capaciteit vraagt.

### Capaciteit Rechtspraak

Een andere mogelijke, minder voor de hand liggende, verklaring voor de daling van strafzaken is de beperkte capaciteit van de Rechtspraak om zaken (tijdig) te behandelen. De beperkte capaciteit van rechtbanken om zaken tijdig te verwerken en de resulterende achterstanden zijn al een lange tijd onderwerp van discussie.<sup>16</sup> De achterstanden zijn verder opgelopen als gevolg van de beperkte mogelijkheid om zittingen te houden tijdens de coronacrisis.<sup>17</sup> De beperkte capaciteit van rechtbanken om (straf)zaken te verwerken, was een van de voornaamste redenen om buitengerechtelijke afdoeningen in het strafrecht (verder) te stimuleren door een aantal wets- en beleidswijzingen, zoals hierboven beschreven. Het OM besteedt al jaren in zijn beleidsrapportages aandacht aan ‘beperkte zittingscapaciteit bij rechtbanken’ en aan de maatregelen die in dit verband worden genomen (inclusief het vergroten van buitengerechtelijke afdoeningen). Recent heeft het OM in Gelderland 1.500 ‘lichtere’ strafzaken die al langere tijd op behandeling wachtten geseponeerd vanwege een tekort aan zittingscapaciteit bij rechtbank Gelderland, en daarmee het risico van overschrijding van redelijke termijn.<sup>18</sup> Soortgelijke capaciteitsproblemen spelen ook bij andere rechtbanken.<sup>19</sup> Dit betekent dat in de toekomst ook andere rechtbanken zaken die op behandeling wachten mogelijk worden geseponeerd vanwege de dreiging van

15 OM Jaarbericht 2021, p. 39.

16 Begin 2020 lagen bijvoorbeeld meer dan 67.000 zaken op de plank bij de strafrechter die nog moesten worden ingepland. Brief van de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming, 24 april 2020, Kamerstukken II, 2019/20, 29 279, 589.

17 Jaarverslag Rechtspraak 2021.

18 ‘Personeelstekort rechtbank noodzaakt tot sepot zaken’, <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2022/06/16/personeelstekort-rechtbank-noodzaakt-tot-sepot-zaken>, 16 juni 2022.

19 Volgens Henk Naves, voorzitter van de Raad voor de rechtspraak: ‘Wat betekenen Gelderse sepots voor de rest van het land?’, <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Wat-beteken-en-Gelderse-sepots-voor-de-rest-van-het-land.aspx>, 16 juni 2022.



schending van redelijke behandelingstermijn.<sup>20</sup> Dit roept de vraag op in hoeverre het OM bij dagelijkse beslissingen om zaken wel of niet naar de rechter te verwijzen rekening houdt met het tekort aan zittingscapaciteit. Dit behoeft verder onderzoek.

### *Corona-gerelateerde ontwikkelingen*

De coronacrisis heeft duidelijk effect gehad op het aantal strafzaken in 2020. De politie leverde minder zaken en dagvaardingen aan (Meijer e.a. 2021, p. 62). Het aandeel OM-afdoeningen nam toe ten opzichte van de aantal zaken dat naar de rechter werd verwezen (mogelijk vanwege de toename van het aantal septs, zie tabel 2.5), om corona-gerelateerde achterstanden te verwerken. Zo deed het OM in 2019 52 procent van strafzaken zelfstandig af, in 2020 groeide dit tot 55 procent, en in 2021 tot 56 procent.<sup>21</sup>

### *2.3.2 Ontwikkelingen specifieke soorten zaken*

#### *Kanton Overtredingen*

Veel overtredingen worden niet gerapporteerd of ontdekt door de autoriteiten. Omdat veel overtredingen niet geconstateerd of gerapporteerd worden en/of slachtofferloos zijn, spelen capaciteit en prioriteit bij de opsporing en verwerking door de politie, het OM en andere bevoegde organen een grote rol bij ontwikkelingen in het aantal overtredingen.

De instroom van strafrechtelijke overtredingen bij de kantonrechter daalde sterk tussen 2006 en 2020. Tot 2015 blijkt de invoering van de strafbeschikking (Wet OM Afdoening, zie par. 2.3.1) en de afname in het gebruik van transacties, de voornaamste verklaring te zijn van deze daling (Meijer e.a. 2021, p. 103). De instroom van overtredingszaken bij de kantonrechter bestaat vooral uit zaken waarbij het OM langs de 'klassieke weg' een verdachte van een overtreding dagvaardt. Een kleiner deel van ingestroomde zaken bevat verzetten tegen strafbeschikkingen (Meijer e.a. 2021, p. 201). De overige zaken stuurt het OM naar het CJIB om rechtstreeks een OM-strafbeschikking uit te voeren.<sup>22</sup> Deze zaken vormen slechts een minderheid van alle strafrechtelijke overtredingszaken; de rest wordt door de politie, BOA en andere bestuursrechtelijke organen afgehandeld (Van Tulder & Sicking 2018).

20 'Geen zitting in 1500 zaken, maar stapels bij rechtbank torenhoog', <https://nos.nl/artikel/2432964-geen-zitting-in-1500-zaken-maar-stapels-bij-rechtbank-torenhoog>, 16 juni 2022.

21 OM Jaarbericht 2021, p. 48.

22 OM Jaarbericht 2021, pp. 44-45.

Het dalende aantal overtredingszaken die via de 'gewone' strafrechtelijke weg door het OM worden behandeld, kan worden verklaard door het feit dat het totale aantal overtredingszaken (inclusief de zaken afgehandeld door bijvoorbeeld de politie, BOA's, BOD's, Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) en andere bestuursrechtelijke instanties) gestaag is gedaald (en weer licht toegenomen in 2020).

Zo waren in 2010 bijna 500.000 overtredingszaken ingeschreven bij verschillende instanties en in 2019 ongeveer 310.000 (Meijer e.a. 2021, p. 100). Deze daling is vergelijkbaar met die van geregistreerde misdrijven (zie 2.3.1 hierboven). De andere mogelijke verklaring ligt in de verschuiving van strafrechtelijke sancties naar bestuursrechtelijke sancties bij de behandeling van overtredingen (Van Tulder & Sicking 2018; Moolenaar 2018).

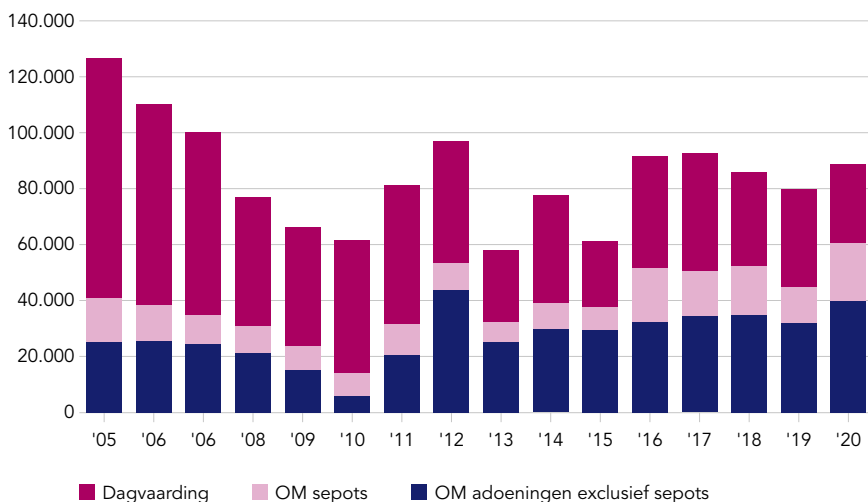
Tussen 2019 en 2021 steeg het aantal overtredingen dat het OM behandelde via de 'gewone' strafrechtelijke weg. Deze stijging is te verklaren door de handhaving van coronaregels.<sup>23</sup> In 2020 werden veel minder overtredingszaken door de kantonrechter behandeld, omdat kantonrechtbanken gesloten waren in de eerste zeven maanden van de coronacrisis. In 2021 werden er 83 procent meer overtredingszaken dan in 2020 door de kantonrechter behandeld, als gevolg van de maatregelen om corona-achterstanden weg te werken via de zogenaamde inloopkamer.<sup>24</sup>

Zoals bij misdrijven, hebben veranderingen in de instroom van geregistreerde overtredingen bij het OM vooral invloed op de instroom bij de rechter en lijken wetswijzigingen (zoals de invoering van de strafbeschikking voor strafrechtelijke overtredingen in 2011) op langere termijn (2005-2020) weinig effect te hebben. De uitstroom van overtredingszaken bij het OM laat zien dat het aantal verwijzingen naar de rechter (dagvaardingen) tussen 2006 en 2020 sterk is afgenomen (zie figuur 2.4). Het aandeel gedagvaarde zaken op het totaal aantal OM-afdoeningen was redelijk hoog tot 2011-2012 (voor de invoering van de strafbeschikking). Daarna is er een schommelende daling zichtbaar van het aandeel dagvaardingen. Deze daling lijkt zowel te liggen aan de stijging van het aandeel strafbeschikkingen (in vergelijking met de transactie), als aan de stijging in het aandeel septs.

23 OM Jaarbericht 2021, p. 44.

24 OM Jaarbericht 2021, p. 45.

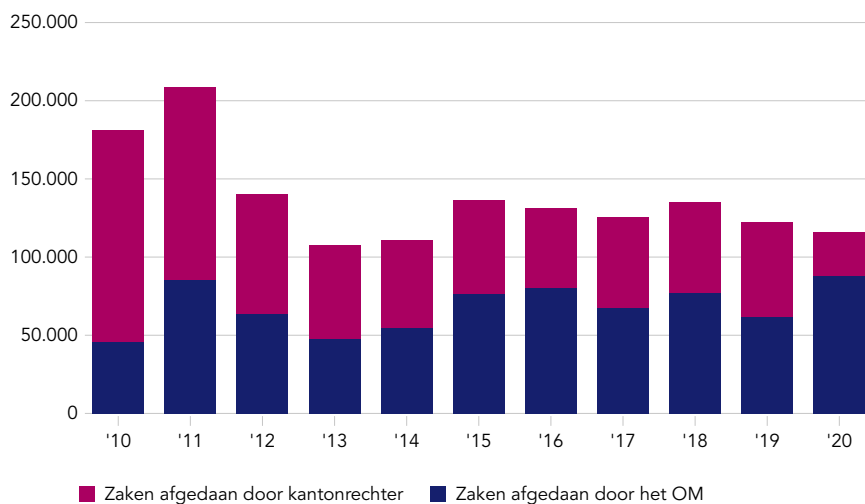
**Figuur 2.4 Beslissingen OM in overtredingszaken: zelfstandige OM afdoening tegen dagvaarding (aantal zaken)**



Bron: Meijer e.a. 2021, Tabel 9.6 (bijlagen).

In figuur 2.4 ontbreken de zaken die het OM heeft afgedaan, maar die vervolgens toch naar de kantonrechter doorstromen vanwege een mislukte executie of verzet. Als deze zaken worden meegenomen bij de instroom van de kantonrechter in 2010-2020 dan wordt het aandeel afgedane zaken door de kantonrechter groter (zie figuur 2.5). In 2019 is het aantal overtredingen dat de kantonrechter heeft afgehandeld bijna gelijk aan het aantal afgehandeld door het OM zelf. Deze stijging kan mogelijk worden verklaard door de toename van het aantal verzetten tegen, en mislukte executies van strafbeschikkingen vanaf 2014 (zie tabel 9.7 bij Meijer e.a. 2021). Voorlopig lijkt, zoals bij misdrijfzaken, de invoering van de strafbeschikking op de langere termijn niet tot de verwachte ontlasting van de rechter te leiden.

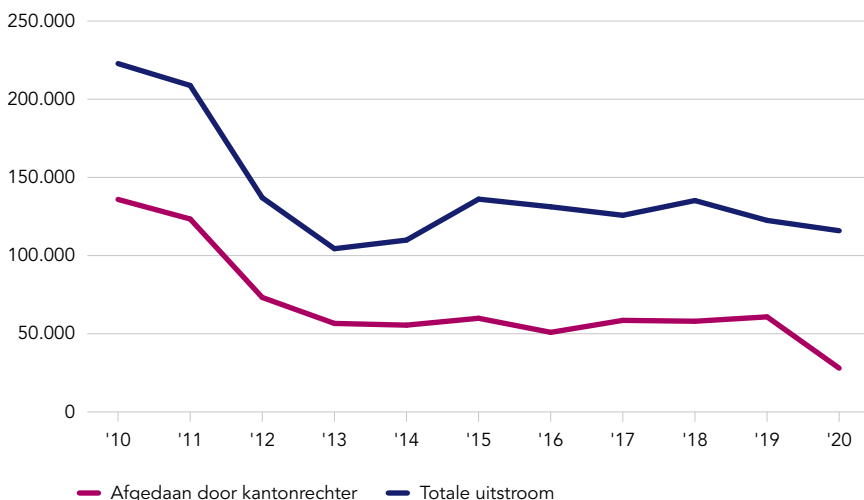
**Figuur 2.5 Overtredingszaken afgedaan door het OM en kantonrechter (aantal zaken)**



Bronnen: OM Jaarbericht 2016, 2021.

Tegelijkertijd loopt de ontwikkeling van het aantal zaken dat de kantonrechter afhandelde in 2010-2020 redelijk gelijk met de ontwikkeling van het totale aantal zaken dat uitstroomde bij het OM in deze periode (zie figuur 2.6).

**Figuur 2.6 Totale uitstroom overtredingszaken OM en afdoening door kantonrechter (aantal zaken)**



Bronnen: OM Jaarbericht 2016, 2021.

### Kanton Wahv

Net zoals bij de strafrechtelijke overtredingen, worden niet alle verkeersovertredingen opgemerkt en geregistreerd. Het aantal geregistreerde Wahv-zaken is sterk afhankelijk van de opsporingscapaciteit van de desbetreffende organen. Het aantal Wahv-overtredingen nam tussen 2005 en 2020 af van 11 miljoen naar 7,8 miljoen zaken in 2020 (Meijer e.a. 2021). Het aantal zaken dat uiteindelijk voor de rechter komt, is zeer gering in vergelijking met het aantal dat de politie en RDW (via het CJIB) afhandelden. Zo werd in 2016 95 procent van de sancties door de politie, BOA en RDW opgelegd en kwam slechts 1 procent voor de rechter (Van Tulder & Sicking 2018).

Zoals beschreven in par. 2.1, kunnen de rechtszaken worden opgesplitst in enerzijds beroepszaken tegen de boetes, en anderzijds gijzelingszaken wegens niet-betaalde boetes. Het aantal Wahv-zaken dat voor de rechter komt laat tussen 2005 en 2020 een dalende ontwikkeling zien, met een tijdelijke piek in 2013 en 2014 (zie figuur 2.2). De piek in 2013 en 2014 is voornamelijk te verklaren door het toenmalige OM-beleid om gijzeling toe te passen bij niet-betaalde verkeersboetes en het feit dat in 2011 de

Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (Wam) onder het toepassingsbereik van de Wahv kwam (van Tulder & Sicking 2018). Daardoor konden overtredingen van de verzekeringsplicht administratief (en niet enkel strafrechtelijk) worden gehandhaafd. De RDW mocht alle voertuigen automatisch meerdere keren per jaar controleren en boetes opleggen wanneer eigenaren niet aan de verzekerings- of APK-plicht hadden voldaan. Als niet werd betaald, werden de boetes flink verhoogd.<sup>25</sup> Omdat het aantal onbetaalde Wahv-boetes toenam, groeide het aantal gijzelingszaken bij de kantonrechter. Onder andere de Rechtspraak en de Nationale Ombudsman bekritiseerden deze gijzelingspraktijk.<sup>26</sup> Vanwege deze kritiek besloot het OM deze zaken niet meer naar de kantonrechter te sturen, waardoor het aantal Wahv-zaken in 2015 en 2016 sterk afnam.<sup>27</sup>

### *Zaken met minderjarige verdachten*

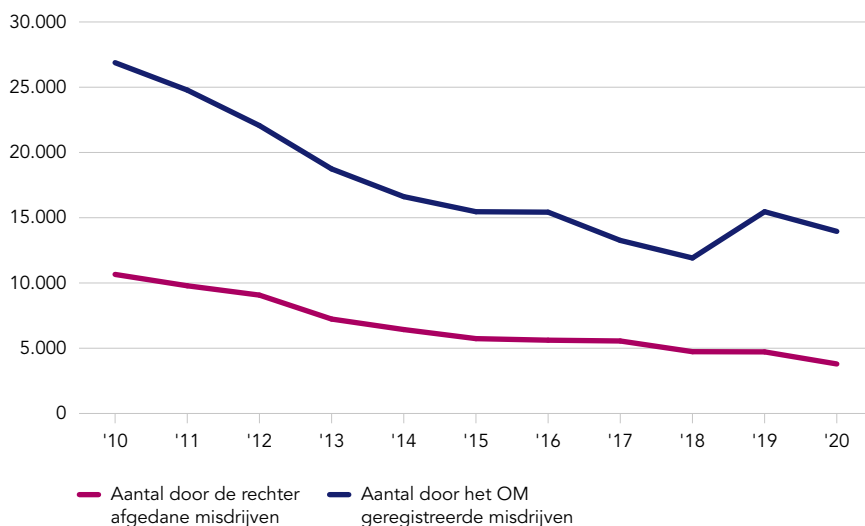
In de periode 2005-2020 constateerden Van der Laan e.a. (2020) een daling van zowel zelf-gerapporteerd daderschap onder jeugdigen (met name 12-18 jaar oud), als van geregistreeerde criminaliteit onder deze leeftijdsgroep. De geregistreeerde jeugdcriminaliteit daalde sinds 2010 harder dan die door volwassenen (Meijer e.a. 2021, p. 59). Zo registreerde het OM in 2010 27.000 misdrijven en in 2020 14.000 misdrijven tegen minderjarige verdachten (wat deels kan worden verklaard door de corona-lockdown en het daaruit volgend criminaliteitsbeeld) (zie figuur 2.7). De stijging van 2018-2019 is deels te verklaren door een wijziging in de registratiemethode, waardoor zaken die in eerdere jaren in de voorfase werden geseponeerd, nu wel bij het OM worden geregistreerd (Meijer e.a. 2021, p. 61-62). Bovendien is het aandeel minderjarige verdachten ten opzichte van het totale aantal verdachten van misdrijven gedaald van 13 procent in 2010 naar 8 procent in 2020 (Meijer e.a. 2021).

25 Gegijzeld door het systeem, Onderzoek Nationale ombudsman over het gijzelen van mensen die boetes wel willen, maar niet kunnen betalen. December 2015, p. 8.

26 Ibid; 'Gijzeling niet op zijn plaats voor arme wanbetaler', het Parool, 24 februari 2014.

27 Jaarverslag Rechtspraak 2016, p. 26.

**Figuur 2.7 Aantal misdrijven tegen minderjarige verdachten afgedaan door het OM en de rechter**



Bron: Meijer, 2021.

Het aantal misdrijven tegen minderjarige verdachten dat de rechter afhandelde daalde tussen 2010 en 2018 iets minder sterk dan het aantal dat het OM afhandelde (zie figuur 2.7). Dit zou mogelijk verklaard kunnen worden door de toegenomen ernst van strafbare feiten waarvan minderjarigen worden verdacht (Van der Laan e.a. 2020). In de literatuur worden overigens geen aanwijzingen gevonden voor de verharding van jeugdcriminaliteit.<sup>28</sup> De voornaamste reden voor de veronderstelde toegenomen ernst van jeugdstrafzaken bij het OM is het feit dat meer jeugdstrafzaken worden verwezen naar een Halt-afdoening, waardoor de complexiteit en de ernst van zaken die bij het OM komen, toeneemt (Van der Laan e.a. 2020, p. 90, 93, p.105-106).

28 De prevalentie van ernstige(re) delicten zoals wapenbezit, geweld of drugs is gedaald of stabiel gebleven in de periode 2005-2020. Van der Laan e.a. 2020, p. 9, 38-62.

Tevens neemt het aantal transacties in strafzaken van minderjarigen af en is de strafbeschikking voor minderjarigen nog niet volledig geïmplementeerd (Meijer 2021, p. 67); dat betekent dat een deel van zaken die vroeger via een transactie werd afgedaan, nu waarschijnlijk naar de rechter doorstroomt.

### Onlinecriminaliteit

Onlinecriminaliteit betreft misdrijven die door middel van internet worden gepleegd; deze bevatten zowel cybercriminaliteit - oftewel delicten waarbij ICT het middel en doel is, zoals hacken of ransomware - als gedigitaliseerde criminaliteit, oftewel traditionele delicten waarbij ICT als middel wordt ingezet, maar niet het doel is zoals onlinebedreiging of onlinefraude (Berthuisen e.a. 2020, p. 12-13).<sup>29</sup> De ontwikkelingen in onlinecriminaliteit zijn belangrijk omdat de omvang van dit soort criminaliteit vanaf 2017 toeneemt in tegenstelling tot de algemene ontwikkeling. Het aantal slachtoffers van onlinecriminaliteit is tussen 2012 en 2021 met 22 procent toegenomen. In 2021 was de omvang van slachtofferschap van onlinecriminaliteit gelijk aan dat van de 'traditionele' criminaliteit: ongeveer 17 procent van de Nederlandse bevolking (Akkermans e.a. 2022). Eerder slachtofferonderzoek liet zien dat van de internetters in Nederland 16,7 procent slachtoffer werd van malware (met financiële schade tot gevolg), 1,1 procent van cyberstalking en 0,7 procent van cyberbedreiging (Domenie e.a. 2012). Ook bedrijven zijn vaak slachtoffer van cybercrime: uit CBS-onderzoek blijkt dat ruim 20 procent van de bedrijven met minstens tien werkzame personen in 2016 te maken had met de gevolgen van cyberaanvallen.<sup>30</sup>

Ondanks de hoge mate van slachtofferschap, komt slechts een zeer beperkt aantal cyber- of gedigitaliseerde misdrijven voor de strafrechter (van der Eeden e.a. 2021). De belangrijkste oorzaak hiervan is het lage percentage dat wordt aangemeld bij opsporingsautoriteiten. De aangiftebereidheid bij onlinecriminaliteit ligt nog lager dan bij 'traditionele' delicten.<sup>31</sup> Burgers en bedrijven betwijfelen of de politie effectief uitvoering kan geven aan de bestrijding van onlinecriminaliteit en kiezen er mede daarom voor geen aangifte te doen. Van alle slachtoffers van onlinecriminaliteit heeft in 2021 47 procent het feit gemeld bij een instantie (politie of andere instantie zoals school bij online pesten) en 19 procent heeft aangifte gedaan bij de politie (Akkermans e.a. 2002). De aangiftebereidheid bij onlinecriminaliteit is dus laag ondanks de mogelijkheid om vanaf 2020 online aangifte te doen.

29 Voor het gebruik van de term 'onlinecriminaliteit' zie VM 2021; van der Eeden e.a. 2021.

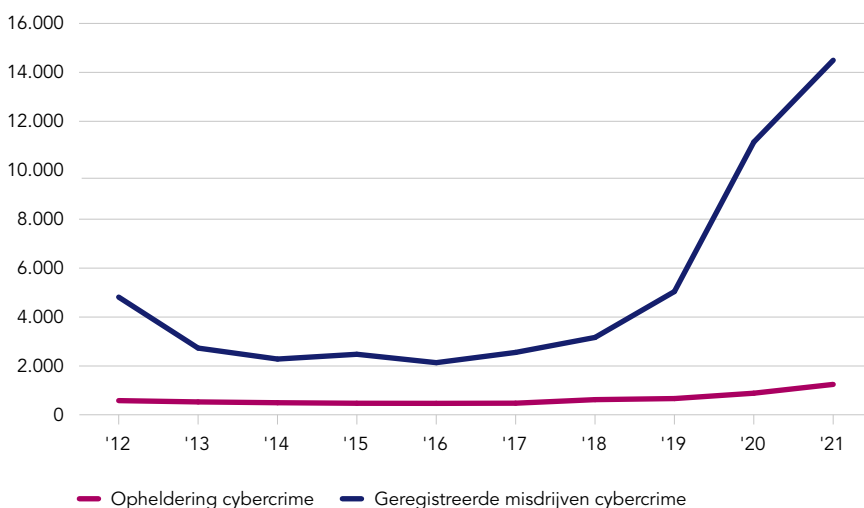
30 CBS, Bedrijven met ICT-incidenten, november 2017.

31 CBS, Bedrijven met ICT-incidenten, november 2017.



De tweede mogelijke factor is het lage ophelderings- en vervolgingspercentage van deze zaken. Gegevens uit politieregistraties over onlinecriminaliteit als geheel ontbreken, omdat dit soort zaken niet als aparte categorie wordt geregistreerd. Beschikbare gegevens over het aantal geregistreerde cyberdelicten vertonen in de periode 2012-2021<sup>32</sup> een stijgende lijn vanaf 2016 (zie figuur 2.8). Deze stijging is deels te verklaren doordat de politie meer prioriteit geeft aan het bestrijden van cybercriminaliteit en maatregelen heeft genomen zoals het creëren van cybercrimeteams (Beerthuizen e.a. 2020, p. 60-61). De sterke stijging van 2020-2021 is te verklaren door de gevolgen van de coronacrisis en de lockdowns, waardoor criminaliteit via cyberspace toenam.

**Figuur 2.8 Registratie en opheldering cybercrime door de politie (aantal zaken)**



Bron: CBS

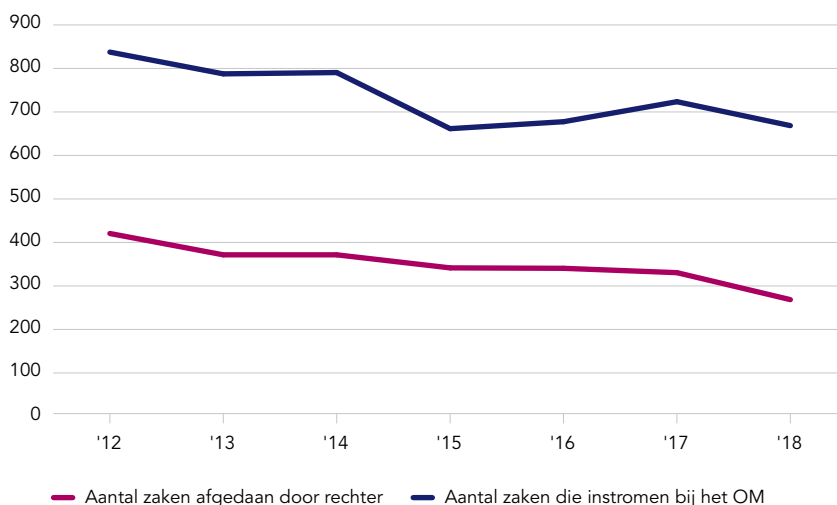
Het ophelderingspercentage van cybercrime door de politie blijft redelijk laag en ligt onder de 10 procent (zie figuur 2.10). Dit komt onder meer door de technische complexiteit van het opsporen en het grensoverschrijdende karakter van cybercrime (Beerthuizen e.a. 2020, p. 54-61). Het vervolgingspercentage (aantal zaken dat naar

32 De gegevens uit CSB zijn enkel over deze periode beschikbaar.

het OM doorstroomt) is nog lager onder andere vanwege problemen met het vaststellen van de identiteit en verblijfplaats van de dader (Beerthuizen e.a. 2020).

Tevens worden zaken over onlinecriminaliteit, net zoals bij andere typen misdrijven, geseponeerd of afgedaan door het OM. Daardoor ligt het aantal onlinecriminaliteitszaken dat wordt afgedaan met schuldigverklaring lager dan het aantal zaken dat bij het OM instroomt (zie figuur 2.9).

**Figuur 2.9 Onlinecriminaliteitszaken ingestroomd naar het OM en afgedaan door strafrechter met een schuldigverklaring**



Bron: Beerthuizen e.a. 2020.

De absolute aantallen van onlinecriminaliteitsmisdrijven die bij het OM en de rechter instromen nemen tussen 2012-2018 af, ondanks de toename van slachtofferschap. De daling is vooral toe te schrijven aan het dalende aantal zaken van gedigitaliseerde criminaliteit en niet van cybercriminaliteit (de laatste blijft stijgen) (Beerthuizen e.a. 2020). Verder onderzoek of gegevens hieromtrent ontbreken om deze ontwikkeling verder toe te lichten (bijvoorbeeld de redenen voor de dalende instroom van gedigitaliseerde criminaliteit bij het OM; de mate van en redenen voor niet-vervolg of buitengerechtelijke afdoening van deze delicten; en ontwikkelingen vanaf 2018).

### Financieel-economische criminaliteit

Financieel-economische criminaliteit kan in het algemeen worden gedefinieerd als misleidend of onrechtmatig gebruik van een op geld waardeerbaar aspect binnen of in relatie tot een zakelijke aangelegenheid (Faber 2011). De 'traditionele' vormen van financieel-economische criminaliteit zijn bijvoorbeeld diefstal van geld, goederen of fraude, diefstal van informatie, concurrentievervalsende acties of corruptie.

Cybercriminaliteit zoals cyberaanvallen op bedrijven is een nieuwe vorm van financieel-economische criminaliteit, die een toename vertoont (PWC 2022).

Slachtoffers van financieel-economische criminaliteit zijn meestal bedrijven en andere private marktactoren (andere mogelijke slachtoffers zijn de overheid, burgers, of de markt/publiek in het algemeen). De omvang van financieel-economische criminaliteit is onbekend, ten eerste omdat het uitlopende categorieën van strafbare feiten betreft (die niet systematisch worden geregistreerd als 'financieel-economische misdrijven'), en ten tweede omdat er geen integrale slachtofferenquêtes worden gehouden met betrekking tot financieel-economische criminaliteit. Uit recent onderzoek naar ervaringen met fraude onder burgers van 16 jaar en ouder (zoals consumentenfraude of aankoopfraude) blijkt dat 42 procent slachtoffer is geweest van online fraude in 2020. En slechts in 12 procent van de fraudegevallen nemen ze contact op met de politie (Junger, Veldkamp & Koning 2022). Er bestaat geen recent onderzoek naar slachtofferschap van fraude onder bedrijven.<sup>33</sup> Verondersteld wordt dat het bedrijfsleven in 60 tot 95 procent van de gevallen geen aangifte doet van mogelijke onregelmatigheden, en dat 60 tot 90 procent van de interne en externe criminaliteit via 'privé' mechanismen (intern door bedrijven) wordt afgehandeld (Hoogenboom 2014).

Voor grote(re) bedrijven-slachtoffers van fraude en andere financieel-economische misdrijven gelden vooral de volgende redenen (los van gevallen van relatief kleinschalige fraude waar de geleden schade als te gering wordt beschouwd): moeilijkheden met detectie binnen een organisatie/bedrijf; het gebrek aan vertrouwen dat het misdrijf wordt opgelost/schade wordt vergoed; mogelijke reputatieschade; en de organisatiecultuur (bij *insider-enabled* fraude) (PWC 2016). Burgers en kleinere bedrijven rapporteren fraude vaak niet omdat ze niet weten welk gedrag strafbaar is en/of ze kennis ontberen over de rol van de politie bij het bestrijden van fraude (Simpson & Benson 2018), en vanwege gebrek aan vertrouwen in de politie (PWC 2016).

33 Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven was stopgezet in 2010.

Het aantal financieel-economische misdrijven geregistreerd door de opsporingsautoriteiten is in de periode 2005-2020 toegenomen. Zo zijn er volgens CBS-data in 2005 geen geregistreerde witwaszaken, in 2010 335 en in 2021 2.460. Deze stijging is waarschijnlijk toe te schrijven aan wetwijzigingen en extra maatregelen binnen de politie en het OM ter bestrijding van witwassen (van der Knoop & Rollingswier 2015). Het aantal geregistreerde oplichtingszaken is tussen 2005 en 2021 volgens CBS-gegevens sterk gestegen: van bijna 17.000 in 2005 tot ruim 51.000 in 2021.

De integrale cijfers over de vervolging en berechting van financieel-economische misdrijven (of fraude als het meest voorkomende voorbeeld daarvan) zijn niet beschikbaar. Daarom is het niet mogelijk om te bepalen of de opsporingscapaciteit van de politie en het vervolgingsbeleid van het OM enige invloed heeft (gehad) op het aantal financieel-economische misdrijven dat instroomde bij de rechtbank. Uit eerder onderzoek blijkt dat in de periode 2010-2013 naar schatting 56 procent van de geregistreerde witwaszaken door het OM naar de rechter werd gebracht (van der Knoop & Rollingswier 2015). Verder onderzoek is nodig om de ontwikkelingen bij de opsporing, vervolging en berechting van financieel-economische misdrijven vast te stellen en te kunnen duiden.

## 2.4 Internationale vergelijking

### *Omvang criminaliteit*

Internationale ontwikkelingen met betrekking tot de totale omvang van criminaliteit (daling) zijn in par. 2.3.1 besproken. Bij de specifieke soorten criminaliteit, te weten jeugdcriminaliteit, financieel-economische en onlicriminaliteit, zijn de Nederlandse ontwikkelingen vergelijkbaar met de internationale ontwikkelingen. Zo rapporteert de internationale literatuur een afname van jeugdcriminaliteit in de laatste decennia (Van der Laan e.a. 2021, p. 139-141). Deze afname wordt onder meer toegeschreven aan factoren zoals de opkomst van digitale tools, betere sociale controle, meer gestructureerde opvoeding, alsook grotere investering in preventie en resocialisatie van jongeren (Berghuis en De Waard 2017; Griffith & Norris 2020). De omvang van onlicriminaliteit lijkt internationaal te stijgen (Kemp e.a. 2020). Over (globale of Europese) ontwikkelingen in financieel-economische delicten zijn weinig (recente) data beschikbaar, maar er wordt geschat dat de omvang van dergelijke criminaliteit de laatste jaren stabiel is of toeneemt (zie bijvoorbeeld periodieke PwC's *Global Economic Crime and Fraud* rapportages).

### *Aantal strafzaken en buitengerechtelijke afdoening*

Ten eerste moet er een methodologische opmerking worden geplaatst bij deze paragraaf. Op het niveau van het totale aantal strafzaken is de vergelijking van internationale ontwikkelingen minder accuraat, omdat elk land zijn eigen classificatie

van 'strafbare feiten' hanteert (of in andere woorden, wat strafbaar is, verschilt per land).<sup>34</sup> Verder worden in de CEPEJ-rapportages (de voornaamste bron van vergelijking op Europees niveau) voor Nederland alleen de strafrechtelijke misdrijven en overtredingen (en niet de Wahv-zaken) meegenomen.<sup>35</sup>

De instroom van strafzaken bij de rechter in West-Europese landen lijkt de ontwikkeling in de omvang van criminaliteit te weerspiegelen (zie tabel 2.3). Zo registreren de meeste West-Europese landen een dalende instroom van strafzaken bij de rechter vanaf 2010, hoewel deze daling in de meeste landen minder sterk is dan in Nederland. Ook bij strafzaken van minderjarigen is de daling in Nederland sterker dan in andere (nabijgelegen) Europese landen (van der Laan e.a. 2021, p. 17).

**Tabel 2.3 Aantallen strafzaken die jaarlijks instromen bij rechtbanken**

	2010	2012	2014	2016	2018
Austria	60.726	57.668	54.588	75.839	70.019
Denmark	114.124	152.157	132.917	141.728	167.564
Finland	61.629	60.072	54.409	51.645	58.716
France	1.061.097	1.013.452	1.010.081	999.673	976.571
Germany	1.181.995	1.167.769	1.061.713	1.012.943	NA
Italy	1.607.646	1.532.809	1.478.369	1.445.115	1.294.888
Netherlands	441.911	388.847	434.797	269.677	264.791
Portugal	115.466	112.482	NA	82.386	77.617
Spain	1.336.505	1.368.823	1.362.110	783.991	722.035
Sweden	92.431	89.804	83.697	83.872	97.471
UK-England	NA	1.310.157	1.734.021	1.635.820	1.572.529
UK-Scotland	152.500	130.820	148.741	118.018	104.032

Bron: CEPEJ 2020 (data uit 2018)

34 Voor andere methodologische kanttekenen bij vergelijking zie A. Ontanu, Oñati Socio-Legal Series Volume 11, Issue 2 (2021), 446-480: "Too Much Litigation?": Facts, Reasons, Consequences, and Solutions.

35 Zie ook: CEPEJ-rapportage 2020, deel 1 p. 124.

Die sterkere daling in Nederland ten opzichte van de andere landen kan waarschijnlijk worden verklaard door het feit dat in Nederland het stimuleren van afdoeningen door het OM de enig mogelijke manier was om rechtbanken te ontlasten, omdat Nederland (tot nu toe) geen versimpelde procedures in eerste aanleg kent, zoals een *guilty plea* of een andere vorm van procesafspraken (Pivaty & Dubelaar, forthcoming). Daarom werden buitengerechtelijke afdoeningen in Nederland de laatste jaren waarschijnlijk meer nadrukkelijk gestimuleerd dan in (sommige) andere landen zoals Engeland, waar het stimuleren van *guilty pleas* (die ook voor de strafrechter komen maar met een veel simpelere procedure) de voornaamste manier was om rechtbanken te ontlasten (Johnston & Smith, 2017).

In de internationale literatuur (vooral uit de VS) wordt sinds begin 2000 gesproken over het fenomeen *vanishing trial* in strafzaken. Er is in toenemende mate gebruik gemaakt van *alternatives to trial* zoals *guilty pleas* en buitengerechtelijke afdoening (Galanter 2004). Een soortgelijke ontwikkeling werd recentelijk gerapporteerd bij zowel Europese landen als landen buiten Europa en de VS (Fair Trials, 2017). Zo wordt in een rapportage van ONG *Fair Trials* een aanzienlijke toename wereldwijd van verschillende vormen van *trial waiver/trial avoidance* gerapporteerd in de laatste 30 jaar. Deze ontwikkeling wordt in een deel van de internationale literatuur toegeschreven aan het streven naar meer efficiëntie van het strafrechtelijke stelsel door (bewuste en doelmatige) beperking van zittingstijd waardoor procedurele rechten van de verdachte, zoals het recht op rechtelijke behandeling (*right to a trial*) in het gedrang komen (Helm 2019; Russel & Hollander 2017).

Naast het fenomeen van *vanishing trial*, wordt in de literatuur een andere globale ontwikkeling aangekaart, namelijk die van *administrativization of criminal convictions* (Langer 2020). Naar aanleiding van data uit 26 landen wordt vastgesteld dat er een globale ontwikkeling bestaat om steeds meer strafzaken af te doen door het OM of andere bestuursrechtelijke organen zonder een tussenkomst van een rechter.

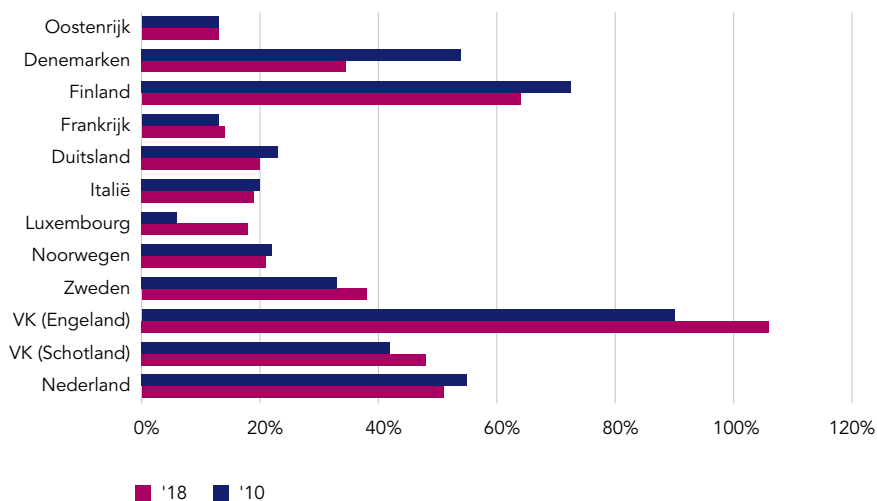
Het is onduidelijk in hoeverre in Nederland kan worden gesproken van *vanishing trial* en *administrativization of criminal convictions* (Pivaty 2022). Zo is het aandeel buitengerechtelijke afdoeningen van misdrijven in Nederland vrij stabiel vanaf de jaren 1980 (met ongeveer 50 procent), en de piek in het aandeel buitengerechtelijke afdoeningen werd al in de jaren 80 geconstateerd.<sup>36</sup> Buitengerechtelijke afdoening

36 Namelijk in 1983 werden ongeveer 61,5% strafzaken ingestroomd bij het OM buiten de rechter om afgedaan. Zie van der Heide & Eggen 2003, p. 116.

van strafzaken heeft altijd een belangrijke rol gespeeld in de Nederlandse strafrechtspleging vanwege, enerzijds, het discretionaire vervolgingsbeleid van het OM (het opportuniteitsbeginsel van vervolging, zie 2.3.1 hierboven), en anderzijds, het gebrek aan differentiatie van procedurele vormen van rechterlijke behandeling van strafzaken (zie par. 2.1). In tegenstelling tot *common law* en sommige *continental law* Europese landen kent Nederland geen *plea bargaining* of *guilty plea* afspraken. Hoewel het aandeel buitengerechtelijke afdoeningen de laatste jaren is gestegen, blijft een rechtelijke behandeling (*trial*), naast de buitengerechtelijke afdoening, een centrale rol spelen bij de afhandeling van misdrijven.

Ook is het niet duidelijk in hoeverre de verschijnselen *vanishing trials* en *administrativization of criminal convictions* daadwerkelijk bestaan in andere Westerse Europese landen die vergelijkbaar zijn met Nederland ten aanzien van bijvoorbeeld de aantallen geregistreerde strafzaken. Het aandeel strafzaken dat instroomt bij de strafrechter ten opzichte van het aantal zaken dat buiten de rechter om wordt afgedaan, is sterk afhankelijk van het rechtsstelsel. Nederland lijkt in dit opzicht een middenpositie in te nemen tussen andere vergelijkbare Europese landen (zie figuur 2.10). Zo wordt in Engeland meer dan 90 procent van de strafzaken naar de rechter verwezen (wat is te verklaren door het bestaan van *guilty plea*) en in Finland meer dan 60 procent. Daarentegen wordt in Oostenrijk en Italië minder dan 15 procent van de strafzaken naar de rechter verwezen.

**Figuur 2.10 Percentages van strafzaken\* die naar de rechter worden verwezen (vergelijking 2010 en 2018)**



\* Misdrijven en overtredingen (voor Nederland exclusief Wahv-zaken)  
 Bron: CEPEJ 2020 (data uit 2018)<sup>37</sup>

## 2.5 Conclusie en suggesties voor onderzoek

De instroom van strafzaken bij de rechter is tussen 2005 en 2020 met 258.000 zaken afgenomen en dus sterk gedaald. Die afname geldt zowel voor misdrijven als overtredingen. Wat er bij de rechter terecht komt is afhankelijk van de omvang van de criminaliteit in de samenleving, wat daarvan ter kennis komt van de politie, en wat politie en OM in het voortraject van de rechter weten af te handelen.

37 'Criminal law cases: Are considered here as criminal cases, all cases for which a sanction may be imposed by a judge, even if this sanction is foreseen, in some national systems, in an administrative code (e.g. fines or community service). These can include, for example, some anti-social behaviour, nuisance or some traffic offenses.' (Explanatory Note (2020-2022 Data), p. 42, available from: <https://rm.coe.int/cepej-explanatory-note-2020-2022/1680a1fbb2>).



De belangrijkste verklaring voor de daling van het aantal strafzaken bij de rechter is de afname van criminaliteit in de samenleving, die weer afhankelijk is van bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Een andere mogelijke factor is de lagere aangiftebereidheid onder de bevolking die tussen 2005 en 2019 is gedaald van 29 naar 23 procent. Die daling zou kunnen samenhangen met een verschuiving van de aard van de delicten de laatste vijftien jaar. Er zijn minder traditionele delicten en meer online delicten, en bij online delicten wordt minder vaak aangifte gedaan. Daarnaast kan het dat er minder criminaliteit wordt geregistreerd omdat opsporingsinstanties minder handhaven. Mogelijke capaciteitsbeperkingen bij de politie kunnen een grote rol spelen bij zogenaamde haalzaken, die starten op grond van inzet van de politie, in vergelijking met brengzaken die beginnen met een aangifte, omdat de eerste categorie meer inspanning van de politie vraagt (Bokhorst e.a. 2011).

Door de daling van het totale aantal strafzaken dat instroomt bij de politie, daalt ook het aantal zaken dat jaarlijks door de politie wordt verwerkt. Het ophelderingspercentage (het percentage zaken waarin een verdachte wordt aangemerkt) schommelt jaarlijks rond de 25 procent. In de literatuur wordt gesproken van een capaciteitstekort bij de politie om effectief misdrijven op te sporen en op te lossen door de (toenemende) 'complexiteit' van sommige type opsporingsonderzoeken.

De dalende instroom bij de politie zorgt ook voor een dalende instroom bij het OM. En doordat het OM vooral na 2011 relatief meer zaken zelf heeft afgedaan, is de instroom bij de rechter sterker gedaald. Een zorgelijke ontwikkeling is dat het OM meer zaken heeft afgedaan met een sepot, vooral de laatste twee jaar om corona-achterstanden weg te werken.

### *Suggesties voor onderzoek*

Ten eerste is meer onderzoek nodig naar de invloed van de beleids- en capaciteitswijzingen in de strafketen (en vooral politie, het OM en rechtbanken) op de instroom van zaken bij de strafrechter. Zo zou de invloed van de 'opsporingsproductiviteit' van de politie op de totale aantallen zaken die instromen bij het OM en rechtbanken moeten worden onderzocht (inclusief de knelpunten/factoren van het lage ophelderingspercentage bij bepaalde typen misdrijven). Tevens is er behoefte aan onderzoek naar het beleid van het OM en de dagelijkse besluitvorming van officieren van justitie met betrekking tot het verwijzen van de zaken naar de rechter (en in hoeverre ze rekening houden met zittingscapaciteit van de rechtbank), mede omdat dit beleid is veranderd na kritieken op de besluitvorming van het OM omtrent de strafbeschikking.

Het OM verwees in 2017-2018 meer zaken naar de rechter (Pivaty 2022), maar deze ontwikkeling lijkt niet te zijn doorgezet in 2020-2021 vanwege de nood om corona-achterstanden te verwerken.

Ten tweede, is er behoefte aan (ketenbreed) onderzoek naar de in- en doorstroom van zaken van de voorfase naar de fase van berechting bij opkomende vormen van criminaliteit zoals onlinecriminaliteit en financieel-economische criminaliteit. Het gaat hier vooral om onderzoek dat de omvang van online- en financieel-economische criminaliteit (inclusief het *dark number*) vergelijkt met de afhandeling van dergelijke misdrijven in de strafketen (politie, OM en rechtbanken) en dat de 'knelpunten' in de in- en doorstroom van deze misdrijven in de keten inventariseert.<sup>38</sup> Dit onderzoek is vooral van belang vanwege de toenemende omvang van beide vormen van criminaliteit en vanwege het belang van effectieve bestrijding van financieel-economische delicten voor effectieve toegang van (zwakkere) actoren in het economisch verkeer zoals consumenten of kleine en middelgrote bedrijven tot (eventueel) de (straf)rechter.

Ten derde bestaat er weinig (inter)nationaal onderzoek naar de ontwikkelingen van de doorstroming van strafzaken vanuit de voorfase (opsporing en vervolging) naar de fase van berechting, en naar de mogelijke verklaringen daarvoor. Bevindingen uit internationaal onderzoek (zie par. 2.3.3) behoeven verdere nuancering, bijvoorbeeld ten aanzien van individuele landen en rechtsstelsels.

Ten vierde, is er onderzoek nodig naar de mogelijke invloed van a) toenemende doorlooptijden bij de (straf)rechtbanken en b) het toenemende aantal OM sepots, op de instroom van strafzaken bij de rechter. Ondanks de consequente daling van het aantal zaken waarmee de strafketen te maken krijgt, melden alle actoren in de keten meer werkdruk en capaciteitstekort. Bij de rechtbanken is sprake van toenemende achterstanden en langere doorlooptijden bij het behandelen van strafzaken. Er bestaat geen eenduidige verklaring voor de (waargenomen) werkdruk en de olopende achterstanden. Voor de rechtbanken is de toegenomen werkdruk wellicht te verklaren door de financieringswijze, die gekoppeld is aan het aantal behandelde zaken. Overige mogelijke redenen die worden genoemd in de literatuur zijn de toegenomen complexiteit van zaken en toegenomen bureaucrativering of administratieve lasten (PWC 2020). Verder onderzoek is nodig om deze hypothesen te

38 Momenteel loopt er soortgelijk onderzoek naar onlinecriminaliteit bij WODC: zie <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3217---in--en-doorstroom-cyberdadars>

bevestigen. Het OM heeft onderzoek gedaan naar de verklaringen voor de toename van OM sepots tussen 2006 en 2017 (De Ridder 2018). Als mogelijke verklaringen werden onder meer genoemd een meer selectieve inzet van strafvervolgning (door het invoeren van ZSM met een breder scala aan mogelijkheden voor alternatieve afdoening), maar ook capaciteitsproblemen vanwege de invoering van de strafbeschikking. Het OM heeft noodzakelijkerwijs veel strafbeschikkingen moeten seponeren vanwege 'ouderdom' (De Ridder 2018). In hoeverre de recente(re) toename van OM sepots is toe te schrijven aan capaciteitstekort bij het OM (waardoor er voor de minst 'tijdrovende' vorm van afdoening gekozen wordt), en/of aan het capaciteitstekort van rechtbanken (bijvoorbeeld omdat zaken die lang op behandeling wachten worden geseponneerd, of omdat er wordt gestreefd om minder zaken door te verwijzen naar de rechter) behoeft verder onderzoek.

# Civiele zaken

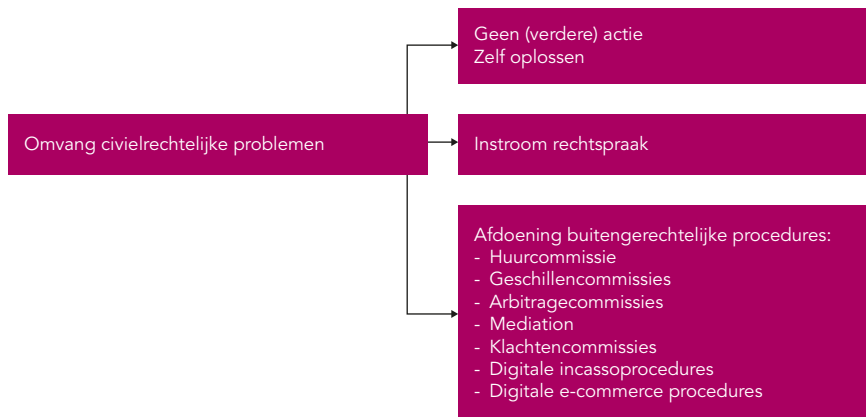
## 3.1 Type zaken en instroomschema

Binnen de civiele rechtspraak worden zaken doorgaans ingedeeld in handels- en familiezaken. Handelszaken tot en met een bedrag van € 25.000, arbeidzaken, huurzaken, consumentenkoopzaken en consumentenkredietzaken worden door de kantonrechter behandeld. Handelszaken van meer dan € 25.000 of van onbepaalde waarde, en verzoeken om een faillissement of schuldsaneringen komen bij de civiele rechter terecht.

Familiezaken over verzoeken tot curatele, bewind of mentorschap worden door de kantonrechter behandeld. Familiezaken bij de civiele rechter gaan onder andere over echtscheiding, gezag en omgangsregelingen, alimentatie, jeugdbeschermingszaken of zaken over gedwongen opname van psychiatrisch patiënten.

In figuur 3.1 is te zien dat sommige civiele zaken ook via buitengerechtelijke instanties kunnen worden afgewikkeld.

**Figuur 3.1 Instroomschema rechtspraak, civiel recht**



Er bestaan diverse klachten-, geschillen- of arbitragecommissies, waar rechtzoekenden terecht kunnen voor de beslechting van civielrechtelijke geschillen op specifieke gebieden, zoals consumentengeschillen, huur, financiële dienstverlening, zorgverzekeringen en de bouw. Deze instanties zijn er vooral op het gebied van handelsgeschillen en hebben een advies- of beslissingsbevoegdheid.

Ze profileren zich vaak als een goedkoper, eenvoudiger en sneller alternatief voor de rechtspraak. Daarnaast bestaan er digitale mogelijkheden om incassogeschillen af te doen zoals E-court (in de periode 2009-2018), Digitrage en Arbitrage Rechtspraak Nederland. En in de 'online winkelwereld' ook wel *e-commerce* genoemd, hebben platformen zoals Ebay en PayPal hun eigen (semi) geautomatiseerde probleemoplossingssystemen ontwikkeld.

Partijen kunnen ook een mediator inschakelen. Een mediator of bemiddelaar is een onafhankelijke derde die partijen begeleidt om tot een oplossing te komen van hun onderlinge conflict. Mediation of bemiddeling wordt vaak gebruikt in echtscheidingsconflicten, arbeidsconflicten of bij geschillen tussen bureaus (Van der Zeijden e.a. 2019).

### 3.2 Beschrijving instroom 2005-2020

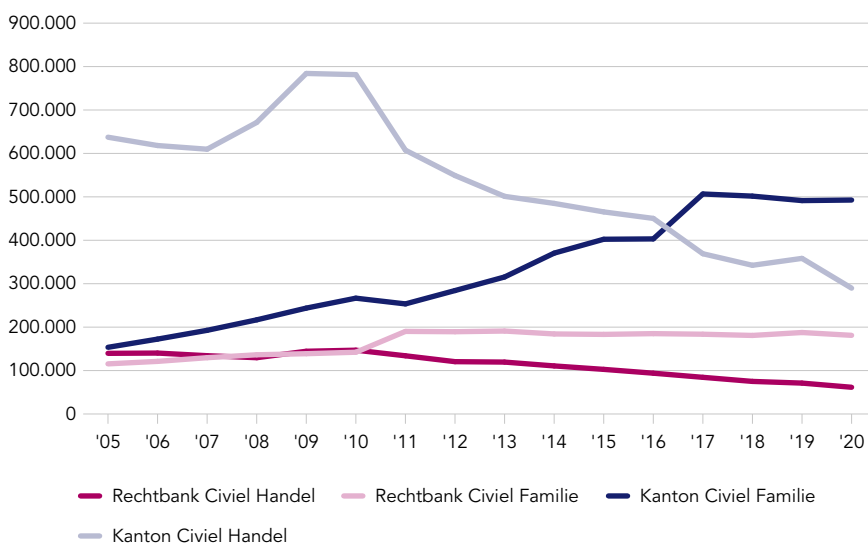
De laatste jaren bestaat ongeveer driekwart van alle rechtszaken uit civiele zaken. De instroom van civiele rechtszaken is dus veruit het grootst vergeleken met straf- en bestuurszaken. In totaal nam het aantal civiele rechtszaken in de periode 2005-2020 slechts met ongeveer 21.000 zaken af. Binnen het civiele recht zijn er echter grote stijgende en dalende ontwikkelingen, waardoor er per saldo in het totaal aantal zaken weinig lijkt te zijn veranderd.

Van alle categorieën rechtszaken zijn de handelszaken die de kantonrechter behandelt het sterkst in omvang teruggelopen. De instroom nam tussen 2005 en 2009 nog toe, maar tussen 2009 en 2020 daalde het aantal met 495.000 zaken (zie figuur 3.2). De instroom van handelszaken bij de civiele rechter lag tussen 2005 en 2010 op een redelijk constant niveau, maar liep tussen 2010 en 2020 ook terug met ongeveer 85.000 zaken.

De familiezaken laten een geheel andere ontwikkeling zien. De instroom van zaken bij de kantonrechter steeg tussen 2005 en 2017 met ongeveer 350.000 zaken, waarna het aantal zaken op ongeveer hetzelfde niveau bleef. De instroom van familiezaken bij de civiele rechter laat alleen tussen 2005 en 2011 een stijging zien, en ligt al vanaf 2011 op ongeveer 180.000 tot 190.000 zaken per jaar (zie figuur 3.2).

De omvang van handelszaken is dus erg sterk afgenomen, terwijl de familiezaken bij de kantonrechter tot 2018 sterk zijn toegenomen, en de familiezaken bij de civiele rechter de laatste 10 jaar op een vrij stabiel niveau zijn gebleven.

**Figuur 3.2 Instroom civiele rechtszaken eerste aanleg 2005-2020**



Bron: Raad voor de rechtspraak

### 3.3 Verklaringen

#### 3.3.1 Algemeen civielrecht

##### *Ontwikkeling civielrechtelijke problemen in de samenleving*

Een van de verklaringen voor de afname van zaken kan zijn dat het aantal mensen dat met een potentieel civielrechtelijk probleem te maken kreeg over de jaren is afgenomen. Onderzoek onder een steekproef van de Nederlandse bevolking laat zien dat het percentage burgers met ten minste één civielrechtelijk probleem in de voorgaande vijf jaar is gedaald van 57 procent in 2009 (Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010, p. 60) naar 54 procent in 2019 (Ter Voert & Hoekstra 2020, p. 229). Wel lag in 2019 het gemiddelde aantal civielrechtelijke problemen per persoon (gemiddeld 3,0) hoger dan in 2009 (2,7 gemiddeld). Het aantal burgers met problemen is dus afgenomen, maar de burgers met een probleem hebben er wel iets meer gehad in een periode van vijf jaar. Als we ook nog rekening houden met een bevolkingstoename over de jaren, is wellicht het absolute aantal civielrechtelijke problemen in de samenleving op een gelijk niveau gebleven. Dit zijn echter alleen de

problemen die burgers hebben ervaren met andere burgers, bedrijven of de overheid. Over de geschillen van bedrijven met andere bedrijven of de overheid zijn geen trendgegevens bekend.

### *Ontwikkeling geen (verdere) actie, zelf oplossen*

In tabel 3.1 is te zien dat uit de deltaonderzoeken onder burgers blijkt dat over de periode 2005-2019 meer mensen geen actie hebben ondernomen of zijn gestopt met verdere acties en minder mensen overeenstemming hebben bereikt. Ook daalt tussen 2005 en 2019 het aantal civiel- en bestuursrechtelijke problemen dat bij de rechter belandt van 5 procent naar 3 procent (Ter Voert & Hoekstra 2019, p. 195).

Samenvattend blijkt dus dat meer problemen zonder het bereiken van overeenstemming of een beslissing zijn geëindigd. In het laatste onderzoek meldden burgers die niet voor een procedure kozen, dat ze dit veelal niet deden omdat ze het probleem zelf konden oplossen, het de moeite niet waard vonden of het probleem zichzelf al had opgelost (48 procent noemde een of meer van deze redenen).

Daarnaast meenden sommigen dat het beginnen van een procedure niet zou helpen of dat er überhaupt niets aan het probleem gedaan kon worden (20 procent). In de Geschilbeslechtingsdeltaonderzoeken zijn geen aanwijzingen gevonden dat de kosten van een rechtszaak vaker een belemmering vormen voor burgers. In 2019 gaf 6 procent van de burgers aan om deze reden van een procedure te hebben afgezien, terwijl dit in 2014 hoger lag op 8 procent. Uit alle deltaonderzoeken blijkt dat het vooral probleemkenmerken zijn - zoals het type probleem, de hoogte van het financieel belang en de ernst van het probleem - die bepalen wat mensen doen en of ze een rechtszaak starten. Achtergrondkenmerken zoals inkomen, leeftijd of opleiding hangen hier meestal niet mee samen (Ter Voert e.a. 2020).

**Tabel 3.1 Verloop van oudste civiel- of bestuursrechtelijke probleem van burgers (in % van afgesloten problemen), drie geschilbeslechtingsdelta's**

	Periode 2005-2009 <sup>1</sup>	Periode 2010-2014 <sup>2</sup>	Periode 2015-2019 <sup>3</sup>
Geen actie	6	7	11
Geen verdere actie (en geen overeenstemming)	33	41	50
Overeenstemming	48	38	32
Buitengerechtelijke procedure (inclusief bezwaarprocedure)	9	11	5
Gerechtelijke procedure	5	4	3

Bronnen: <sup>1</sup> Van Velthoven & Klein Haarhuis (2010, figuur 3)

<sup>2</sup> Ter Voert & Klein Haarhuis (2015a, figuur 5.2)

<sup>3</sup> Ter Voert & Hoekstra (2020, figuur 6.3)

### *Ontwikkeling afdoening buitengerechtelijke procedures*

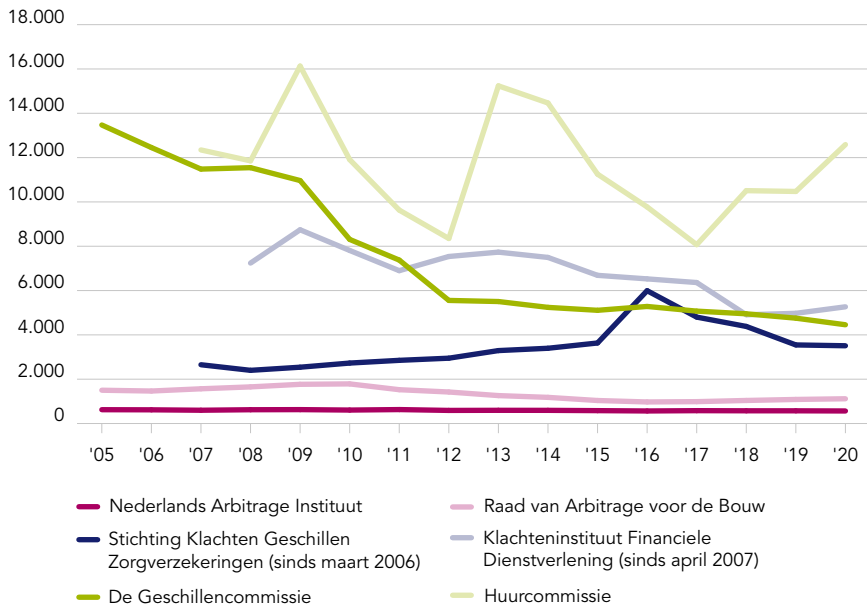
De overheid heeft vanaf de jaren negentig in de vorige eeuw alternatieve procedures gestimuleerd, onder andere om de druk op de rechtspraak te verminderen. Over de afhandeling van problemen via buitengerechtelijke procedures is weinig onderzoek te vinden. In de deltaonderzoeken onder burgers neemt het gebruik van buitengerechtelijke procedures tussen 2005 en 2019 toe en af (zie tabel 3.1). Hierin zijn echter ook de bestuursrechtelijke bezwaarprocedures meegenomen. Die vormen juist de grootste groep binnen deze procedures en het beroep hierop is tussen 2010 en 2019 het sterkst afgenomen.

Voor zover er onderzoeksgegevens over specifieke procedures beschikbaar zijn, lijkt het er niet op dat handelsgeschillen in grote getalen bij de geschillencommissies en de klassieke arbitrage instituten zijn terechtgekomen die in figuur 3.3 zijn weergegeven. De instroom bij veel van deze procedures laat ook een dalende ontwikkeling zien. Uit registratiegegevens van het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid), De Geschillencommissie voor consumentenzaken, Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ), blijkt dat de instroom van zaken grosso modo vanaf 2005 is afgenomen. De instroom van zaken bij de Huurcommissie laat een grillig beeld zien.



Over het aantal zaken dat door private (online) incassoprocedures zoals Digitrage, stichting Arbitrage Rechtspraak Nederland en E-court<sup>39</sup> is afgedaan, zijn geen gegevens bekend.

**Figuur 3.3 Instream van zaken bij buitengerechtelijke procedures 2005-2020**



Bron: Rechtspleging civiel en bestuur 2021, tabellen hoofdstuk 3

Verder zijn er de afgelopen jaren door wetswijzigingen verschuivingen opgetreden. Wetswijzigingen kunnen als voorzien of onvoorzien gevolg hebben dat de behandeling van een bepaald type zaken in de loop der tijd in plaats van door de rechter door een andere instantie wordt behandeld. Böcker e.a. (2016) hebben een aantal verschuivingen in kaart gebracht. Zo is bijvoorbeeld de Wet Kwaliteit, klachten en geschillen zorg in werking getreden op 1 januari 2016. Deze wet voorziet in een geschillencommissie als alternatief voor de civiele rechter en heeft expliciet als doel

39 E-court bestond tussen 2009 en 2018.

cliënten een laagdrempelig en goedkoop alternatief voor de rechter te bieden. Ook de Wijziging Wet toezicht collectieve beheersorganisaties voor auteurs- en naburige rechten, in werking getreden op 1 juli 2013, had tot gevolg dat een geschillencommissie als alternatief voor de civiele rechter is geïntroduceerd. En, ten slotte, werd in 2010 met de Wet Implementatie rechtsbeschermingsrichtlijnen aanbesteden, in plaats van de civiele rechter een bestuursorgaan (de NMA) bevoegd om een sanctie op te leggen in gevallen waarin vernietiging van een aanbestedings-overeenkomst niet billijk zou zijn. Hoewel de aantallen per wet of commissie niet aanzienlijk hoeven te zijn, kunnen zij tezamen nog wel een substantieel aandeel van het totaal aantal civiele zaken uitmaken.

Naast deze formele procedures die gebruik maken van bindend advies en arbitrage, kunnen geschillen ook via mediation worden opgelost. De overheid stimuleert het gebruik van mediation door vanaf 2005 te voorzien in verwijzingsvoorzieningen bij de rechtspraak en het Juridisch Loket, het tijdelijk beschikbaar stellen van een stimuleringsbijdrage (2,5 uur gratis mediation) tussen 2005 en 2011 en het beschikbaar stellen van een mediationtoevoeging met een lage eigen bijdrage (zie tabel 3.2). In verschillende jaren is de omvang van het aantal mediations geschat. Het aantal steeg van ruim 47.000 in 2009 (Vogels e.a. 2010) naar 51.000 in 2011 (NMI, 2012, p.15) en lag in 2019 op hetzelfde niveau (Van der Zeijden e.a. 2019). Een ruime helft (54 procent) van alle mediations heeft betrekking op geschillen in de familiesfeer en 22 procent op geschillen in arbeidsrelaties. Ook het geschilbeslechttingsdelta onderzoek onder burgers laat zien dat het gebruik van bemiddeling of mediation na 2009 iets is gestegen van 3 naar 5 procent in 2014 en daarna op hetzelfde niveau bleef (Ter Voert & Hoekstra 2020).

### *Wetswijzigingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en civiele rechtsbestel*

In de tabellen 3.2 en 3.3 zijn verschillende wijzigingen opgenomen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en het civiele rechtsbestel die mogelijk van invloed zijn op het beroep dat wordt gedaan op de rechtspraak (Croes e.a. 2017; Ter Voert e.a. 2020). De lijst is niet uitputtend. Vooral in het civiele recht zijn er op specifieke rechtsgebieden mogelijk wijzigingen geweest die effect kunnen hebben op de instroom van deze specifieke zaken bij de rechter. Wijzigingen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand die in tabel 3.2 zijn weergegeven, zijn beperkt tot veranderingen in het bereik van toevoegingen en kosten voor rechtzoekenden.

**Tabel 3.2 Wijzigingen bereik toevoegingen en kosten rechtzoekenden gesubsidieerde rechtsbijstand 2005-2013**

Datum	Naam wet/maatregel	Uitleg	Effect op type zaken
25-04-2005	Beleidsregels subsidiëring conflictbemiddelaars en stimuleringsbijdrage conflictbemiddeling	Introductie mediation toevoeging. Verwijzingen naar mediation door het Juridisch Loket	Stimuleren mediation
01-04-2006	Wet Vivalt	In plaats van netto huishoudinkomen geldt belastbaar loon of verzamelinkomen voor vaststellen toevoeging. Overwaarde eigen woning geldt niet meer als vermogen.	Meer mensen komen in aanmerking voor een toevoeging
01-07-2009	Wet stelselherziening gesubsidieerde rechtsbijstand	Strengere toegangsregels en een hogere eigen bijdrage voor gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand (en mediation bij wet geregeld).	Toevoeging duurder
23-04-2010	Verhoging toevoegwaardig belang	Het financieel belang van een zaak is verhoogd van € 90 naar € 250 voor een lichte advies-toevoeging, en van € 180 naar € 500 voor een reguliere toevoeging.	Bereik toevoegingen kleiner

Datum	Naam wet/maatregel	Uitleg	Effect op type zaken
01-07-2011	Diagnose en triage	Rechtzoekenden krijgen korting op de eigen bijdrage als ze i.p.v. direct naar een advocaat te gaan, eerst naar het juridisch loket gaan.	Toevoeging goedkoper
01-10-2013	Besluit aanpassing eigen bijdragen rechtzoekenden en vergoedingen rechtsbijstandverleners (AMvB Taakstelling II)	Generieke verhoging eigen bijdrage en een aanvullende verhoging in scheidings(-gerelateerde) zaken.	Toevoeging duurder Vooral voor scheidings(-gerelateerde) zaken

Bronnen: Croes, e.a. (2017); Ter Voert (2020)

Voor het stelsel van gesubsidieerd rechtsbijstand is het bereik onder meer vergroot door het invoeren van de Wet Vivalt, de mediatie toevoeging in 2005 en de lichte adviestoevoeging in 2006, maar verkleind in 2010 door het ophogen van het minimum financieel belang om voor een toevoeging in aanmerking te komen.<sup>40</sup> Daarnaast is de toevoeging voor rechtzoekenden duurder geworden. In verschillende jaren is de eigen bijdrage voor rechtzoekenden verhoogd en zijn kortingen op de eigen bijdrage als rechtzoekenden meerdere toevoegingen in een korte periode nodig hadden (de anticumulatieregeling), afgebouwd en opgeheven.

40 Staatsblad, 2010, 153. In april 2010 is het minimale financiële belang verhoogd voor drie typen toevoegingen: de lichte adviestoevoeging (naar € 250), de reguliere toevoeging (naar € 500) en de toevoeging voor een cassatiezaak (naar € 1.000).

Tabel 3.3 Wijzigingen civiele rechtsbestel 2005-2013

Datum	Naam wet/maatregel	Uitleg	Effect op type zaken
25-04-2005	Beleidsregel subsidiëring conflictbemiddelaars en de Beleidsregel stimuleringsbijdrage conflictbemiddeling	verwijzing naar mediation via de Rechtspraak. Per april 2007 landelijk. stimuleringsmaatregel mediation bij verwijzing via de rechtspraak (eerste 2,5 uur gratis)	Stimuleren mediation
16-07-2005	Wet collectieve afhandeling massaschade	Individuele procedures over eenzelfde soort claim kunnen worden vervangen door één procedure	Afname instroom schadeclaims
01-10-2006	Wijziging in WW en ontslagrecht	Makkelijker om in overeenstemming tot ontslag te komen en toch recht op een uitkering te behouden.	Afname arbeidszaken afdeling kanton
01-05-2007	Wijziging bevoegdheidsverdeling rechtbank en kantonrechter (Boek 1 BW)	Alle gezagszaken worden behandeld door de familierechter en alle zaken over curatele door de kantonrechter.	Familiezaken, verschuiving tussen kanton en civiele rechter
01-09-2008	Afschaffing verplicht procuraat	Advocaten kunnen zonder tussenkomst van een procureur zaken bij een gerecht aanhangig maken	Alle zaken afdeling kanton en civiel
01-03-2009	Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding	Afschaffing 'flitscheiding'	Toename scheidingszaken

Datum	Naam wet/maatregel	Uitleg	Effect op type zaken
01-09-2009	Bestuursrechtelijke premie Zorgverzekeringswet	Zorgverzekeraars kunnen via CVZ loonbeslag laten leggen zonder tussenkomst rechter	Afname verzekeringzaken (handelszaken) kanton
01-11-2010	Wet griffierechten burgerlijke zaken	Tariefswijziging griffierechten en inning aan de poort (per 1-1-2011)	Afname handelszaken, vooral tussen 500 en 5.000 euro
01-07-2011	Verhoging competentiegrens kantonrechter	Verhoging competentiegrens kantonrechter van € 5.000 naar € 25.000. In deze zaken is geen advocaat meer nodig.	Toename handelszaken kanton Afname handelszaken civiel
01-07-2012	Wet aanpassing gemeenschappelijke goederen	Wijzigingen in het huwelijks-goederenregister kunnen zonder tussenkomst van de rechter worden geregeld.	Afname huwelijkszaken, familie civiel
01-07-2012	Wetsvoorstel en besluit tarieven buitengerechtelijk incassokosten	Vast percentage voor buiten-gerechtelijke incassokosten in zaken met financieel belang tot € 25.000. Totaal vorderbare incassokosten worden gelimiteerd en verlaagd. De eerste opslag op de onbetaalde rekening wordt hoger.	Afname handelszaken (incasso) kanton
01-01-2013	Herziening gerechtelijke kaart	Minder arrondissementen en zittingsplaatsen	Alle zaken afdeling civiel en kanton. Effect onduidelijk

Bronnen: Croes, e.a. (2017); Ter Voert (2020)

Ook voor civiele procedures in het algemeen zijn er wijzigingen geweest die gevolgen kunnen hebben voor de kosten van een rechtszaak.

- Door het afschaffen van het verplichte procuraat in 2008 kunnen advocaten zonder tussenkomst van een collega - een procureur - een rechtszaak in een ander arrondissement voeren.<sup>41</sup> De verwachting was dat procederen hierdoor goedkoper zou zijn, omdat cliënten geen kosten meer hebben van een procurator. Het is echter niet bekend of het daadwerkelijk goedkoper is geworden voor cliënten. Advocaten kunnen nog steeds vrijwillig gebruikmaken van een procurator of doen de werkzaamheden zelf, wat ook kosten met zich meebrengt.
- De wijzigingen die gepaard gingen met de Wet Griffierechten Burgerlijke Zaken (WGBZ) in 2010 hebben voor de meeste civiele zaken tot gevolg gehad dat de griffierechten voor rechtzoekenden hoger uitvielen.<sup>42</sup> Croes e.a. (2017) constateerden dat de gemiddelde griffierechttarieven bij handelszaken in eerste aanleg (gecorrigeerd voor inflatie) tussen 2009 en 2012 stegen met 43 procent. Op basis van een econometrische analyse waarin ook rekening is gehouden met wijzigingen in wet- en regelgeving en maatschappelijke factoren, constateren ze dat deze stijging heeft geleid tot ongeveer 20 procent minder handelszaken bij de rechter tussen 2009 en 2012. De tariefveranderingen waren voor familiezaken minder groot en hebben dan ook nauwelijks invloed op de instroom gehad (Croes e.a. 2017).<sup>43</sup>
- In 2013 werd de 'Gerechtelijke Kaart' van Nederland ingrijpend herzien.<sup>44</sup> Het aantal arrondissementen en locaties waar kantonrechters zitting houden werd aanmerkelijk kleiner. Als negatief bijeffect werd verondersteld dat burgers zich minder zouden verweren en minder zaken zouden aanbrengen door de toegenomen reisafstand en daarmee gepaard gaande kosten in geld en tijd. In verschillende onderzoeken is echter geen direct verband vastgesteld tussen de sluiting van kantonlocaties en de ontwikkeling van verstekpercentages (Eshuis 2017; Van Tulder & Diephuis 2019).

Verder is in 2005 een wet ingevoerd - de Wet Collectieve afhandeling massaschade (Wcam) - die vele individuele procedures over dezelfde soort claim kan vervangen

41 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0023725/2008-09-01>

42 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001852/2010-11-01/0/>

43 Per januari 2022 gelden andere griffierechttarieven. Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0028899/2022-01-01>

44 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031789/2015-07-01>

door één procedure.<sup>45</sup> Deze wet biedt de mogelijkheid om de overeenkomst die een collectieve belangenbehartiger en een aansprakelijke partij hebben afgesloten over schadevergoeding of compensatie, algemeen verbindend te laten verklaren. Nadat de overeenkomst algemeen verbindend is verklaard door het gerechtshof is deze ook geldig voor de partijen die niet bij de onderhandelingen waren betrokken. Met deze wet wordt beoogd het aantal procedures in massaschadezaken en de duur ervan te beperken. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Actie (WAMCA) op 1 januari 2020 kan de rechter in een collectieve actie óók een veroordeling tot collectieve schadevergoeding uitspreken.<sup>46</sup>

### 3.3.2 Ontwikkelingen specifieke soorten zaken

#### *Kanton Civiel-Familiezaken*

Kanton familiezaken gaan hoofdzakelijk over verzoeken tot curatele, beschermingsbewind en mentorschap (cbm) en de verdere procedures die daarbij horen. Het zijn verschillende maatregelen om mensen te beschermen die zelf niet goed beslissingen over hun financiën of hun verzorging kunnen nemen. Bijvoorbeeld door een geestelijke handicap, problematische schulden, verslaving of dementie. Rechters bepalen in deze zaken of iemand onder curatele, bewind of mentorschap kan worden gesteld en houden toezicht op het werk van de curator of de bewindvoerder. Voor elke persoon die onder cbm is geplaatst, kunnen jaarlijks meerdere procedures plaatsvinden. Het toezicht door de rechter bestaat uit het controleren van de boedelbeschrijving die wordt opgesteld bij aanvang van een maatregel, het controleren van de rekening en verantwoording die uitvoerders jaarlijks opstellen, het afgeven van machtigingen, het behandelen van klachten, het uitvoeren van de vijfjaarlijkse evaluatie en het beëindigen van maatregelen na afloop, of ontslag van de uitvoerder (Wilms e.a., 2018). Voor deze zaken is geen advocaat nodig, de griffierechten voor het aanvragen of wijzigen van een curatele, bewind of mentorschap bedragen 86 euro in 2022<sup>47</sup> en kunnen eventueel worden verhaald op de bijzondere bijstand van de gemeente.

Er is geen onderzoek dat de ontwikkeling van cbm-zaken verklaart. Voor de sterke stijging van deze zaken (zie figuur 3.2) zijn op macroniveau wel wetswijzigingen, beleidswijzigingen en demografische factoren aan te wijzen.

45 Staatsblad, 2005, 380.

46 Staatsblad, 2019, 447.

47 <https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Bewind/Paginas/kosten-bewind.aspx#tabs>.



- Door een wetwijziging is het sinds januari 2014 mogelijk mensen onder bewind te plaatsen vanwege ‘problematische schulden’ (Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap).<sup>48</sup> Uit evaluatieonderzoek (Bureau Bartels 2018; Rechtspraak 2019) blijkt dat dit een belangrijke oorzaak is voor de sterke stijging van het aantal beschermingsbewindzaken na 2014. De onderzoekers constateren bovendien dat aan schuldenbewinden geen termijn is verbonden, terwijl ernaar gestreefd zou moeten worden om de schulden binnen een bepaalde termijn aan te pakken. Ook wordt beschermingsbewind soms als een te zware maatregel beschouwd omdat voor dit type problemen ook andere, minder zware instrumenten (budgetbeheer, schuldhulpverlening) ingezet kunnen worden.<sup>49</sup> Inmiddels zijn pilots gestart om de instroom van schuldenbewindzaken omlaag te brengen door beter inzicht te krijgen in de ondersteuningsbehoefte van mensen met schulden, de ‘best passende ondersteuning te bieden’ en schulden sneller af te lossen (Rechtspraak 2019). Mogelijk heeft dit beleid ertoe geleid dat het aantal zaken sinds 2018 niet verder is gestegen en het bewind sneller is stopgezet.
- De Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap verplicht eveneens om een beschermingsmaatregel eens per vijf jaar te evalueren om te bezien of het voortduren van de maatregel noodzakelijk is. Deze vijfjaarsevaluatie is in 2017 van start gegaan en heeft tot een stijging van zaken geleid; de instroom van deze zaken kwam voorheen niet voor (Jaarverslag Rechtspraak 2017).
- De snelle toename wordt ook veroorzaakt doordat cbm-zaken niet eenmalig zijn. Eenmaal onder cbm blijft een zaak bij de rechter, vindt elk jaar een controle plaats, en moet voor bepaalde bestedingen of wijzigingen toestemming worden aangevraagd bij de rechter. Sinds 1 januari 2021 geldt wel dat bij schulden de rechter het bewind alleen voor een bepaalde duur mag uitspreken. Bij bewind om een andere reden dan schulden of verkwisting geldt dit in principe niet.
- Er is geen specifiek onderzoek naar gedaan, maar het is aannemelijk dat de vergrijzing en de toename van dementie in de samenleving, een van de oorzaken is dat cbm-zaken zijn toegenomen.

48 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034090/2015-01-01>; Staatsblad 2013, 414.

49 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33054-24.html>.

### *Civiel Familiezaken*

Familiezaken bij de civiele rechter bestaan voor een groot deel uit echtscheidingen en scheidingsgerelateerde zaken over onder meer gezag en omgangsregelingen en alimentatie. Daarnaast zijn er zaken over jeugdbescherming en verzoeken in het kader van de Wet Bijzondere opnemings psychiatrie (Bopz).<sup>50</sup>

Na een stijging van civiele familiezaken tot 2011 ligt het aantal zaken de laatste tien jaar op ongeveer eenzelfde niveau. Binnen deze groep zaken zijn echter wel verschillende ontwikkelingen waar te nemen die we hieronder bespreken.

### *Scheidingen en scheidingsgerelateerde zaken*

Over scheidingen en scheidingsgerelateerde zaken zijn over de periode 2001-2019 ontwikkelingen in beeld gebracht in WODC factsheets (Ter Voert 2020). Daaruit blijkt dat het aantal echtscheidingsverzoeken<sup>51</sup> de laatste 10 jaar schommelt rond de 35.000 zaken. Daarvoor lag het aantal verzoeken lager. Dit komt onder meer omdat tussen 2001 en 2009 het voor stellen zonder kinderen mogelijk was zonder rechter te scheiden (de zogeheten flitsscheiding). De ontwikkelingen in scheidingsgerelateerde zaken variëren. Zaken over partneralimentatie dalen al vanaf 2004; zaken over kinderalimentatie stijgen tot 2013 en dalen daarna sterk; zaken over omgangsregelingen stijgen tot 2008, waarna een daling inzet. Gezagszaken laten over de gehele periode juist een stijging zien.

De laatste jaren nemen zaken over alimentatie en omgangsregelingen dus af, terwijl gezagszaken toenemen (Ter Voert 2020). In het factsheet wordt bij dit laatste wel de kanttekening gezet dat niet van alle gezagszaken met zekerheid is te zeggen of ze gerelateerd zijn aan een scheiding en dat bij de toevoegingen voor gezagszaken deze stijging zich niet voortdoet.<sup>52</sup>

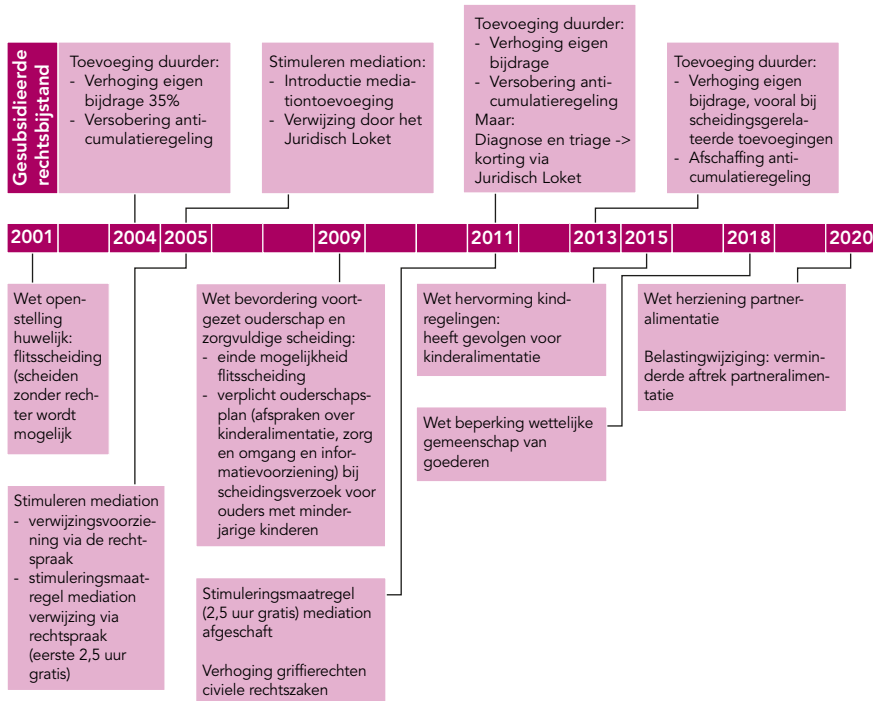
Mogelijke verklaringen voor de afname of toename van scheidingsgerelateerde zaken door wijzigingen in wet- en regelgeving worden in Box 1 van het factsheet weergegeven (Ter Voert 2020).

50 Per 2020 vervangen door de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvvggz).

51 Inclusief beëindiging geregistreerd partnerschap.

52 Zie Ter Voert (2020, noot 4).

**Box 1 Enkele wijzigingen familierecht en gesubsidieerde rechtsbijstand**



Bron: factsheet scheidingen 2019

Het zijn mogelijke verklaringen die niet empirisch zijn getoetst. Hieronder worden enkele wijzigingen toegelicht.

- Vanaf 2005 is mediation (financieel) gestimuleerd: de eigen bijdrage voor Wrb-gerechtigden voor een mediatietoevoeging is veel lager dan voor een toevoeging voor een advocaat. Bovendien zijn de kosten voor een toevoeging voor een advocaat gestegen in de loop der jaren en voor mediation vrijwel niet. Bij een echtscheidingsprocedure moeten partners naar de rechter. Mediation voorkomt de rechtsgang dus niet, maar kan wel zorgen dat de procedure niet op tegenspraak verloopt. Mediation kan in principe wel een rechtszaak voorkomen als ex-partners bij scheidingsgerelateerde conflicten tijdens de mediation tot

- afspraken komen die ze niet formeel door de rechter laten bekrachtigen. Het familierecht is het rechtsgebied waar de meeste mediations plaatsvinden. Gezien de omvang van het aantal familierechtmediations, lijkt mediation bij veel scheidingsconflicten een rol te spelen. Hoe vaak rechtszaken door mediation worden voorkomen, is niet bekend (Coenraad & Ter Voert 2020).
- Echtscheidingen moeten door de rechter worden ontbonden en voor scheidingsverzoeken en scheidingsgerelateerde zaken is het inschakelen van een advocaat verplicht. De hoogte van de eigen bijdrage voor mensen die een beroep kunnen doen op een toegevoegd advocaat is in 2011 en 2013 gestegen door wijzigingen in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). De eigen bijdrage is vooral voor scheidingsgerelateerde zaken gestegen. Dit kan ertoe hebben geleid dat vooral bij dit soort zaken minder snel een rechter is ingeschakeld.
- Door de invoering van de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding in 2009 moeten ouders van minderjarige kinderen een ouderschapsplan indienen bij een echtscheidingsverzoek. In dat plan staan afspraken over kinderalimentatie, zorg en omgang en informatievoorziening over en weer over de kinderen. Doel van deze ouderschapsplannen is dat ouders minder conflicten krijgen na de scheiding door tijdig afspraken te maken. In onderzoek is niet vastgesteld dat dit inderdaad het geval is. De invoering is niet samengegaan met een afname van ernstige conflicten (De Bruijn 2018) of een daling van gerechtelijke vervolgsprocedures na de scheiding (Tomassen-Van der Lans 2015). Wel kan het zijn dat scheidingsgerelateerde procedures over kinderalimentatie en omgangsregelingen voor de invoering van het ouderschapsplan vaker voorkwamen omdat ze los van of na de scheidingsprocedure werden gevoerd, terwijl door het ouderschapsplan afspraken hierover al tijdens de scheidingsprocedure worden vastgelegd (Ter Voert & Geurts 2013).
- Naast de invoering van het ouderschapsplan zijn er de afgelopen jaren andere overheidsinitiatieven geweest om conflicten en juridische strijd tussen scheidende partners te verminderen.<sup>53</sup> Zo startte in 2018 het overheidsprogramma Scheiden zonder Schade dat diverse initiatieven heeft ontplooid om ouders voor, tijdens en na de scheiding te ondersteunen.<sup>54</sup> De implementatie en effectiviteit van verschillende maatregelen op de lange termijn moeten nog worden onderzocht.

53 *Kamerstukken II 2014/15, 33836, 6; Kamerstukken II 2016/17, 33836, 19.*

54 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/03/22/tk-bijlage-2-scheiden-eindrapport>.

- Rechtszaken over partneralimentatie dalen al jaren (Ter Voert 2020). Een mogelijke verklaring hiervoor is de toegenomen economische zelfstandigheid van vrouwen (Van den Brakel & Herbers 2021) waardoor partneralimentatie minder vaak nodig is.

Verder zijn er nog andere wetswijzigingen in het familierecht die voor een verandering in instroom hebben gezorgd:

- In het Jaarverslag van de Rechtspraak 2012 wordt vermeld dat de afschaffing van de rechterlijke tussenkomst bij het aangaan of wijzigen van huwelijkse voorwaarden heeft gezorgd voor een beperking van het aantal familierechtelijke zaken. Deze categorie zaken is van ongeveer 5.000 zaken in 2010 tot nagenoeg nul in 2012 teruggebracht (Jaarverslag Rechtspraak 2012).
- De stijging van het aantal verzoekschriften in 2011 (zie figuur 3.2) komt hoofdzakelijk doordat de categorie gezamenlijke gezagsverzoeken in 2011 is verschoven van de sector kanton naar de sector civiel en verzoeken om voorlopige voorzieningen als gevolg van vernieuwde registratie als aparte zaak worden geteld (Jaarverslag Rechtspraak 2011, p. 71).<sup>55</sup>

### *BOPZ-zaken*

Het initiatief voor BOPZ-maatregelen ligt meestal bij maatschappelijke organisaties zoals zorgaanbieders en de burgemeester. Er worden in deze zaken geen griffierechten geheven en degene die te maken heeft met een gedwongen opname krijgt kosteloos een advocaat toegewezen door de Raad voor Rechtsbijstand. In 2018 is onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen van het aantal BOPZ-aanvragen dat rechtbanken in Nederland hebben behandeld in de periode 2003-2017 (Broer e.a. 2018). Zij constateren dat het aantal BOPZ-maatregelen sinds de introductie van de Wet BOPZ in 1994 doorlopend is toegenomen. In de periode 2005-2017 steeg het totale aantal BOPZ-zaken van ongeveer 16.000 naar bijna 27.000. Zij noemen een aantal mogelijke oorzaken voor de toename:

- Ander beleid in de Geestelijke gezondheidszorg (ggz) en verslavingszorg. Er is meer zogeheten bemoeizorg, intensivering van zorg en terugdringen van uitval en zorgmijding. Zorgmijders worden actiever opgezocht. Door de toename van bemoeizorg kan, wanneer drang onvoldoende effect heeft, ook vaker dwang – een BOPZ-maatregel – worden overwogen en toegekend.

55 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30521-3.pdf>.

- Een toenemend sociaal isolement in de samenleving gecombineerd met toenemende risicomijding. Persoonlijke vrijheden worden sneller beperkt om maatschappelijke veiligheid te vergroten.
- Bezuinigingen: door afname van het aantal bedden in de ggz is het aantal heropnames toegenomen.

### *Jeugdbeschermingszaken*

Een jeugdbeschermingsmaatregel is een maatregel die de rechter dwingend oplegt. Dat gebeurt als een gezonde en veilige ontwikkeling van een kind of jongere wordt bedreigd en vrijwillige hulp niet of niet voldoende helpt. Een kind of jongere wordt dan 'onder toezicht gesteld' of 'onder voogdij' geplaatst. Het aantal jeugdbeschermingszaken schommelt tussen 2015 en 2020 rond 40.000 zaken.<sup>56</sup> Er is dus geen stijgende of dalende ontwikkeling. Het initiatief voor dergelijke maatregelen ligt meestal bij maatschappelijke jeugdhulporganisaties en de Raad voor de Kinderbescherming.

Het kan zijn dat de Raad voor de Kinderbescherming besluit om geen verzoek tot een OTS in te dienen bij de kinderrechter. Als een ouder of verzorger denkt dat dit wel noodzakelijk is, kan hij of zij zelf een verzoek indienen bij de kinderrechter. Er worden in deze zaken geen griffierechten geheven en een advocaat is niet verplicht.

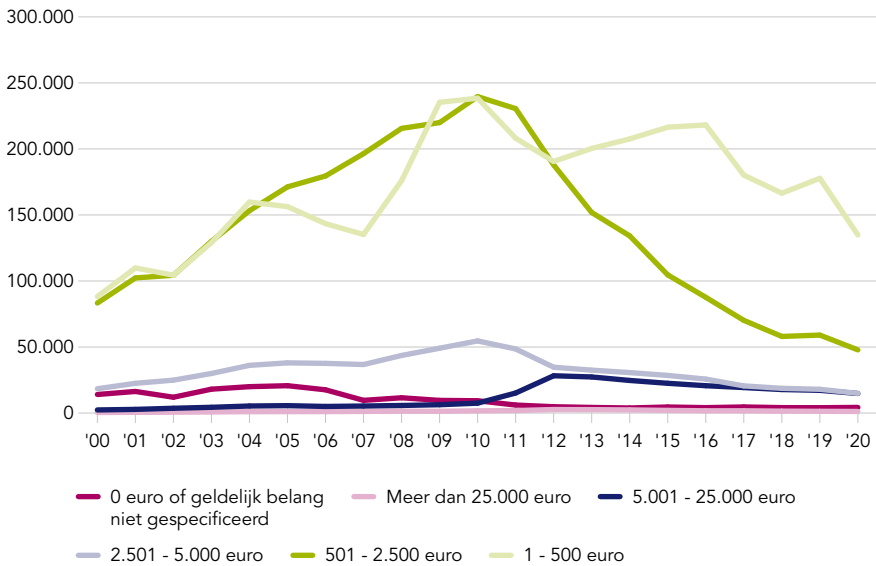
### *Kanton Handelszaken*

De handelszaken die de kantonrechter behandelt, gaan voor het overgrote deel over incassozaken. Bij een groot deel van deze zaken voert de gedaagde geen verweer en eindigt de zaak in een verstekvonnis. Uit de monitor Rechtspleging Civiel en Bestuur<sup>57</sup> blijkt dat het verstekpercentage van alle dagvaardingen tussen 2005 en 2010 opliep van 69 naar 75 procent en daarna daalde naar 67 procent in 2020. De eiser is in de meeste gevallen een rechtspersoon en de gedaagde een natuurlijke persoon (zie onder andere Kramer e.a. 2012). Het gaat hier over rekeningen die niet betaald zijn voor bijvoorbeeld verzekeringspremies, abonnementsgeld voor mobiele telefonie of internetproviders, huur of hypotheek. De instroom van dit soort rechtszaken daalde sinds 2010 sterk. Gegevens van de monitor Rechtspleging Civiel en Bestuur laten zien dat zaken over vorderingen tussen de 500 en 2.500 euro het sterkst zijn afgenomen (zie figuur 3.4).

56 <https://www.nji.nl/cijfers/jeugdbescherming>, geraadpleegd juni 2022.

57 Tabel 4.2 Monitor Rechtspleging Civiel en Bestuur.

**Figuur 3.4 Geldelijk belang handelszaken sector kanton 2000-2020**



Bron: Monitor Rechtspleging Civiel en Bestuur, tabellen hoofdstuk 4

Mogelijke verklaringen voor de daling die vanaf 2010 is ingezet:

- Al eerder genoemd is de invoering van de Wet griffierechten in burgerlijke zaken (Wgbz) per 1 november 2010. Vooral voor vorderingen tussen 500 en 5.000 euro is het griffierecht gestegen (Croes e.a. 2017).
- De opkomst van (goedkopere) online arbitrale incassoprocedures, zoals de procedure bij e-Court<sup>58</sup> en Digitrage. De coördinatiegroep incassozaken Rvdr (2018) constateerde in 2018 dat proceskosten die een schuldeiser in een gerechtelijke incassoprocedure in de categorie vorderingen tot € 500 moet maken, niet substantieel afwijken van de proceskosten die een schuldeiser in een buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteit, zoals een e-Court procedure, moet maken. In de categorie zaken vanaf € 500 tot € 5.000 zijn de kosten voor een gerechtelijke procedure substantieel hoger dan voor een buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteit.

58 Actief tussen 2009 en 2018.

Volgens de coördinatiegroep incassozaken Rvdr (2018) is de toegang tot de rechter (zowel voor natuurlijke personen als voor rechtspersonen, in het bijzonder het MKB) voor deze geldvorderingen sinds de invoering van de Wgbz in feite onbetaalbaar geworden. In figuur 3.4 is te zien dat vooral de instroom van deze categorie vorderingen is afgenomen. Het vermoeden is dat deze private incassoprocedures een niet geringe hoeveelheid zaken hebben verwerkt of verwerken. De coördinatiegroep incassozaken Rvdr (2018) schat het aantal zaken met een financieel belang tot 500 euro dat e-court heeft behandeld in 2016 en 2017 op 67.000 respectievelijk 62.000 zaken. Verschillende bedrijven hebben een beding opgenomen in hun algemene voorwaarden waarin de bevoegdheid van de online procedure is geregeld.<sup>59</sup>

- De invoering van speciale wetgeving in september 2009 waardoor het College van Zorgverzekeraars de mogelijkheid kreeg om buiten de rechter om, via loonbeslag, achterstallige premies te innen (zie Eshuis, Dalm & De Jong 2014, p.65; Croes e.a. 2017, p. 148).
- Door de Wet normering buitengerechtelijke incassokosten zijn deze kosten vanaf 1 juli 2012 aan een maximum gebonden. Het doel van de wet is om vooral consumenten en eenmanszaken tegen onredelijk hoge incassokosten te beschermen. De verwachting is dat dit zorgt voor een afname van incassoprocedures bij de rechter.
- Mogelijk heeft het schuldenbeleid van de afgelopen jaren effect gesorteerd. Er zijn vanuit de overheid verschillende maatregelen getroffen om (verdere) schulden bij burgers te voorkomen. Maatregelen zoals Maatschappelijk verantwoord incasseren, invoering van een beslagregister<sup>60</sup>, schuldenbewind voor mensen met problematische schulden (zie paragraaf kanton familie zaken), het invoeren van de Verwijsindex schuldhulpverlening (VISH)<sup>61</sup>, 'Vindplaat van schulden (VPS)<sup>62</sup> moeten voorkomen dat nieuwe schulden ontstaan of verder oplopen of stimuleren dat er eerder betalingsregelingen worden getroffen. Deurwaarders krijgen aldus inzicht in de solvabiliteit van de schuldenaren, waardoor onnodige nieuwe procedures worden voorkomen. Al jaren proberen regering, gemeenten en andere betrokken partijen de knelpunten in de schuldhulpverlening aan te pakken.<sup>63</sup>

59 <https://www.digitrage.nl/bedrijven-met-digitrage-beding.html>. Verschillende zorgverzekeraars hadden E-court opgenomen in hun algemene voorwaarden.

60 <https://www.sng.nl/beslagregister-dbr/>

61 <https://www.nvbk.nl/kennisbank-detail/2021/09/08/Verwijsindex-Schuldhulpverlening-VISH>

62 [www.bkr.nl/zakelijk/producten/vindplaats-van-schulden/](http://www.bkr.nl/zakelijk/producten/vindplaats-van-schulden/)

63 Zie onder andere het Actieplan Brede schuldenaanpak van 23 mei 2018 heeft de staatssecretaris van SZW.



- Ook los van het schuldenbeleid van de overheid en maatschappelijke organisaties, kijken schuldeisers kritischer naar hun debiteurenbeleid. Om ondernemers te behoeden voor de gevolgen van wanbetaling, onderzoeken incassobureaus en deurwaarders de mogelijkheden om onbetaalde facturen vóór te zijn. Daarmee verschuiven ze hun dienstverlening naar voren in het proces: in plaats van achteraf langs de deuren te gaan en bedragen te innen, screenen ze debiteuren vooraf en geven ze bedrijven strategisch advies. Er is dus een verschuiving gaande van het innen naar het voorkomen van vorderingen. De preventie van schulden krijgt meer aandacht (Van den Berg 2015). Daarbij is het ook bekend uit onderzoek dat bij civiele procedures een titel van de rechter lang niet altijd betekent dat schuldeisers hun geld terugkrijgen (Eshuis 2009). In een pilotonderzoek uit 2009 blijkt dat veel schuldenaren dat niet kunnen: ze hebben geen geld, zijn failliet of zitten in een schuldsaneringstraject. Sommige schuldenaren zijn niet te traceren (door verhuizing of verblijf in buitenland). Hoe vaak dit bij vonnissen in kantonzaken het geval is, is niet bekend.
- Economische ontwikkelingen (Moolenaar e.a. 2021; Croes e.a. 2017; Van Dijk e.a. 2022).

Los van de dalingen is er ook een stijging van een specifieke groep zaken tussen 2010 en 2012 te zien. Door de competentiegrensverschuiving van handelszaken van de civiele rechter naar de kantonrechter in 2010, namen de kantonzaken met vorderingen tussen de 5.000 en 25.000 euro in 2011 en 2012 toe (zie ook figuur 3.4; Eshuis & Geurts 2016).

Een deel van de handelszaken bij de kantonrechter betreft verzoekschriften voor ontslagzaken/ontbindingen arbeidsovereenkomst. Deze zaken zijn sterk afgenomen als gevolg van wijzigingen in WW en ontslagrecht in 2006.<sup>64</sup> Hierdoor was het niet langer nodig om pro forma te protesteren bij de rechter tegen het ontslag voor het verkrijgen van een WW-uitkering. Door de invoering in 2015 van de Wet werk en zekerheid is het aantal schikkingen toegenomen waardoor nog minder vaak de rechter werd ingeschakeld. De redenen om een schikking boven de rechter te verkiezen, zijn snelheid, kostenbesparing, het toegenomen risico dat de kantonrechter de arbeidsovereenkomst niet ontbindt en onzekerheid over de uitkomst van de gerechtelijke procedure (Van der Kraats & Kruit 2021). De instroom daalde - mede door deze ontwikkelingen - van rond de 80.000 zaken in 2005 naar ongeveer 33.000 in 2018 (Van Tulder & Diephuis 2019).

64 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30370-3.html>

### *Civiele Handelszaken*

In figuur 3.2 zagen we dat de instroom van handelszaken bij de civiele rechter tussen 2005 en 2010 op een redelijk constant niveau lag, maar tussen 2010 en 2020 daalde met ongeveer 85.000 zaken. Civiele handelszaken gaan onder andere over verzoeken om faillissement en conservatoir beslag en dagvaardingen op het gebied van verbintenissenrecht, intellectueel eigendom en verzekeringsrecht (Van Dijk e.a. 2022).

Van Dijk e.a. (2022) hebben onderzocht hoe handelszaken boven de 25.000 euro zich tussen 2001 en 2020 hebben ontwikkeld en welke factoren de veranderingen kunnen verklaren. Zij constateren op basis van registratiegegevens van rechtszaken de volgende ontwikkelingen:

- In de afgelopen tien jaar daalde het aantal handelszaken in vrijwel alle soorten zaken en sectoren van de economie.
- In 2001 was bij 73 procent van de dagvaardingsprocedures ten minste één rechtspersoon betrokken en bij 27 procent alleen natuurlijke personen. In 2020 is het aandeel rechtspersonen gedaald: bij 64 procent was een rechtspersoon betrokken en bij 36 procent alleen natuurlijke personen. Zaken waarbij de rechtspersoon eiser is, namen het sterkst af in die periode.
- De instroom van verschillende soorten zaken (incasso en faillissement in het bijzonder) nam in het eerste decennium van de eeuw sterk toe, om daarna af te nemen en deze ontwikkeling hangt samen met de conjunctuur. In 2020 was het volume van deze zaken buitengewoon laag.<sup>65</sup>
- Sommige soorten zaken, zoals onrechtmatige daad, dalen gestaag over de hele periode van 2001 tot 2020. Deze structurele daling lijkt zich ook voor te doen bij zaken die meer op en neer zijn gegaan.
- De financiële sector, de verzekeringssector en de publieke sector komen het meest voor als partij in deze civiele handelszaken. Grotere bedrijven uit de industriële sector procederen weinig, terwijl de vastgoed- en energiesector een tussenpositie innemen. Het belangrijkste type zaken van banken zijn incasso's van schulden.
- De hoogte van de mediane financiële vorderingen daalde in het eerste

65 Voor cijfers over faillissementen zie ook CBS-gegevens.

<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82242NED/table?searchKeywords=failisementen>, geraadpleegd juli 2022. Tussen 2005 en 2013 schommelde het aantal faillissementen tussen de 7.000 (in 2008) en ruim 12.000 zaken (in 2013). De jaren daarna daalde het aantal faillissementen gestaag tot 2.100 in 2021. De daling in 2020 en 2021 zal mede het gevolg zijn van de ondersteuningsmaatregelen van de overheid in verband met corona.

decennium en nam daarna sterk toe. Het aantal kleine zaken (tussen de 25.000 en 50.000 euro) nam sterk af, terwijl het relatief kleine aantal grote zaken nauwelijks afnam. De totale claimwaarde fluctueert enorm, maar vertoont, afgezien van uitschieters, een stijgende trend.

Zij concluderen op basis van hun onderzoek, (internationale) literatuur en interviews dat macro-economische factoren de belangrijkste oorzaken van de daling van het aantal handelszaken bij de civiele rechter zijn. Daarnaast constateren ze dat bij dit soort zaken de toegenomen complexiteit en de daarmee gepaard gaande advocaatkosten voor eisers een factor vormen om kritischer naar het aanspannen van rechtszaken te kijken. De hogere griffierechten in 2010 spelen in dit segment zaken niet zo'n grote rol. Samenvattend noemen ze de volgende factoren.

- De stijging in het eerste decennium en de daling over de laatste tien jaar kan grotendeels worden toegeschreven aan macro-economische factoren. In de laatste periode herstelde de economie van de bankencrisis, terwijl de rente zeer laag bleef. Met name incasso- en faillissementszaken worden beïnvloed door de conjunctuur.
- Procesvoering is veel complexer en kostbaarder dan voorheen. Partijen schakelen vaker meer advocaten in die veel langere stukken opstellen. Dit komt onder andere door de enorme toename van regelgeving in veel sectoren en de toegenomen digitale beschikbaarheid van zowel feitelijk bewijs als juridische bronnen. Potentiële procespartijen, waaronder grote banken, verzekeraars, nutsbedrijven en woningcorporaties, gaan veel selectiever te werk als ze procedures overwegen dan voorheen. Dit is onder meer het gevolg van specialisatie, professionalisering en concentratie van de juridische functie binnen grote kantoren. Veel bedrijven hebben beleid ingevoerd om escalatie van geschillen te voorkomen. Duidelijke zaken worden vaker in een vroeg stadium afgedaan. Ze brengen zaken niet meer automatisch voor de rechter en maken zich meer dan voorheen zorgen over het waarborgen van hun reputatie, omdat informatie zich veel gemakkelijker verspreidt via bijvoorbeeld sociale media.
- Enkele andere ontwikkelingen hebben slechts een beperkte invloed gehad op de daling van het totaal aantal rechtszaken. Dit zijn de opkomst van massaclaims, het gebruik van traditionele vormen van alternatieve geschillenbeslechting en de groei van internetplatforms voor handel en geschillenbeslechting. Deze ontwikkelingen, met name de laatste ontwikkeling, kunnen in de toekomst wel belangrijker worden.

### 3.4 Internationale vergelijking

In Europa kwamen in 2018 minder civiele zaken bij de rechter dan in 2010 en 2016. Over de gehele periode van 2010 tot 2018 nam de instroom af van 2,31 tot 2,23 per honderd inwoners (CEPEJ 2020, p.109). Deze aantallen betreffen alleen 'civil and commercial litigious' zaken omdat er substantiële verschillen zijn tussen de Europese landen waardoor een goede vergelijking onmogelijk is: 'some jurisdictions include land registry or business registry cases among non-litigious cases, and in some of these are entrusted to specialised non-judicial bodies' (CEPEJ 2020, p.139). Nederland ligt met een mediaan van 0,8 zaken per honderd inwoners in 2018 ver onder de Europese mediaan van 2,2.

Financiële drempels voor de toegang tot het recht variëren van land tot land (CEPEJ 2020). Zo wordt in Frankrijk geen griffiegeld geheven en zijn in Spanje natuurlijke personen geen griffiegeld verschuldigd, maar bedrijven wel. Zolang er geen griffiegeld verschuldigd is, kan deze uiteraard ook geen drempel vormen voor de toegang tot het recht. Waar deze er wel zijn, worden de bedragen van tijd tot tijd aangepast en kunnen deze daarmee een wijziging in de toegankelijkheid van het recht veroorzaken. In het CEPEJ-rapport is de hoogte van de griffierechten vergeleken voor een handelszaak met een vordering van 3.000 euro. De verschillen in bedragen zijn groot en Nederland behoort tot de groep met het hoogste griffierecht.

Naast het bedrag dat rechtzoekenden aan de rechtbank betalen, zijn er voor hen ook kosten verbonden aan rechtshulp. De voorwaarden waaronder ze geheel of gedeeltelijk voor gefinancierde rechtshulp van de overheid in aanmerking komen, verschillen van land tot land (CEPEJ 2020). Sommige landen vergoeden bijvoorbeeld ook de kosten die gepaard gaan met mediation, maar andere landen, zoals Duitsland doen dat niet.<sup>66</sup> Tevens verschilt per land of verplicht een advocaat moet worden ingeschakeld voor de betreffende procedure, of er gratis eerstelijns rechtshulp is, of mensen kunnen beschikken over rechtsbijstandsverzekeringen en of er alternatieve procedures beschikbaar zijn. Dit kan uitmaken voor de keuzes die rechtzoekenden maken.

Zoals blijkt uit de CEPEJ-studie (2020) daalt het aantal civiele rechtszaken in verschillende landen. Niet alle studies specificeren echter welke type zaken daaronder vallen. Genn (2012) constateert bovendien dat het ontbreekt aan gegevens om een empirische verklaring te geven. Ze vermoedt echter dat de daling in Engeland en

66 Zie figuur 2.24 C CEPEJ (2020)

Wales twee belangrijke oorzaken heeft. Ten eerste de toegenomen kosten voor rechtzoekenden door allerlei hervormingen in het stelsel en bezuinigingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand en ten tweede de concurrentie van private dienstverleners, vooral arbitrage en mediation. Ook anderen schrijven de daling van civiele zaken toe aan de verschuiving naar alternatieve geschillenbeslechting en veranderingen in het civiele proces (Bryant & McClellan 2017; Fuchs 2019; Kritzer 2004). Andere mogelijke factoren die worden genoemd zijn maatschappelijke ontwikkelingen die de omvang van problemen beïnvloeden, een groter risicobewustzijn van repeat players en daarmee gepaard meer nadruk op preventie van problemen, bijvoorbeeld door conflictvoorkomende contracten af te sluiten of minder vertrouwen in het rechtssysteem (Fuchs 2019).

De invloed van economische factoren op de instroom van handelszaken is ook in enkele buitenlandse onderzoeken empirisch vastgesteld (zie voor een overzicht Van Dijk e.a. 2022). De invloed van de economie kan twee kanten opgaan. Door een opleving van de economie zijn er meer transacties wat de kans op geschillen groter maakt. Aan de andere kant kan bij een recessie het aantal faillissementen en schulden stijgen en worden contracten minder nagekomen, wat ook tot een toename van rechtszaken kan leiden. Het eerste effect speelt volgens Van Dijk e.a. (2022) vooral op de lange termijn, terwijl het tweede zich op de korte termijn voordoet. Ippoliti & Sanders (2022) noemen nog een derde mogelijkheid: tijdens een hoogconjunctuur zijn mensen meer vergevingsgezind en zien fouten door de vingers. Zij hebben voor de daling van civiele zaken in Duitsland eveneens aanwijzingen gevonden dat de lange doorlooptijden van rechtszaken mensen kunnen ontmoedigen om civiele zaken voor de rechter te brengen. Maar ook zij merken op dat hun analyses beperkt zijn, omdat ze door gebrek aan gegevens de verschuiving naar alternatieve geschillenbeslechting niet hebben kunnen meenemen in hun analyses.

Verschillende auteurs vragen zich af wat de daling van rechtszaken op de langere termijn betekent voor de publieke functies van de rechtspraak zoals rechtsbescherming, rechtsontwikkeling en de legitimiteit van de rechtspraak als steeds meer zaken via buitengerechtelijke instanties worden behandeld (Genn 2012; Coördinatiegroep incassozaken 2018). Zal het vertrouwen in de rechtspraak afnemen als minder zaken via de rechter worden afgehandeld? Of is juist een laag vertrouwen een van de oorzaken van de daling van rechtszaken?

Vooralsnog is er weinig empirisch onderzoek naar de oorzaken van de ontwikkeling van rechtszaken. Enkele auteurs wijzen erop dat voor meer inzicht er onderzoek nodig is naar de ontwikkelingen van specifieke problemen/zaken (Fuchs 2019; Kritzer 2010). De oorzaken kunnen immers uiteenlopen voor specifieke problemen.

### 3.5 Conclusie en suggesties voor onderzoek

Bij de beschrijving en verklaring van ontwikkelingen van civiele rechtszaken is vooral naar een aantal grote categorieën zaken gekeken.

#### *Grote verschillen tussen civiele zaken*

De gegevens laten zien dat de ontwikkelingen binnen het civiele recht sterk verschillen per type zaak. De civiele handelszaken en dan vooral die bij de kantonrechter laten een sterke daling zien vanaf 2010. De familiezaken (vooral cbm-zaken) bij de kantonrechter zijn juist sterk gestegen en die bij de civiele rechter verschillen naar type zaak: Bopz-zaken zijn gestegen, scheidings- en scheidingsgerelateerde zaken vertonen per type zaak verschillende ontwikkelingen en jeugdbeschermingszaken laten de laatste vijf jaar slechts kleine schommelingen zien.

In andere Europese landen dalen bepaalde civiele rechtszaken eveneens. In verschillende landen zijn de handelszaken afgenomen.

#### *Verklaringen*

Bij verschillende ontwikkelingen horen verschillende verklaringen. Als belangrijke oorzaken voor de daling van handelszaken bij de kantonrechter worden - op macroniveau - genoemd: de economische opleving, het schuldenbeleid van de overheid en verschillende wetswijzigingen waardoor griffierechten voor bepaalde categorieën zaken relatief hoog zijn geworden, buitengerechtelijke incassokosten zijn genormeerd en zorgpremies buiten de rechter om kunnen worden geïnd. Op mesoniveau is er aanbod van goedkopere online procedures gekomen en leggen maatschappelijke organisaties zich meer toe op preventie van en vroegtijdige interventie bij schulden. Op microniveau leggen schuldeisers ook meer nadruk op het voorkomen van schulden en zijn ze door de veranderingen op macro- en mesoniveau andere afwegingen gaan maken. Hoe vaak ze echter kiezen voor 'laten zitten', een alternatieve online procedure of schulden in een vroeg stadium aanpakken waardoor

ze een rechtszaak weten te voorkomen en welke verschuivingen daarin hebben plaatsgevonden, is niet bekend.<sup>67</sup>

Voor de daling van handelszaken bij de civiele rechter worden op macroniveau vooral de economische opleving (als indicator voor minder juridische problemen) en op microniveau vooral een selectievere omgang van bedrijven met geschillen genoemd. Vanwege de toenemende complexiteit van zaken en de daarmee oplopende kosten wordt kritischer naar de afhandeling van zaken gekeken en niet meer automatisch de rechter ingeschakeld. Familiezaken vertonen verschillende ontwikkelingen voor verschillende typen zaken. Bij scheidings(gerelateerde) zaken zien we dat sommige stijgen (gezagszaken), andere dalen (alimentatie en omgang) en weer andere licht schommelen (echtscheidingen). Factoren die een rol kunnen spelen bij de daling zijn de toegenomen kosten voor een toegevoegd advocaat in scheidingsgerelateerde zaken, de iets verhoogde griffierechten, of het gegeven dat sinds 2009 alimentatie en omgangsafspraken vaker in het ouderschapsplan zijn vastgelegd en niet uitgesteld worden tot na de scheiding. Verder zijn er diverse wetswijzigingen genoemd die effect kunnen hebben. Ook het veelvuldige gebruik van mediation kan rechtszaken hebben voorkomen. Gegevens hierover ontbreken echter.

Zolang het inschakelen van de rechter verplicht is bij het formaliseren van een echtscheiding zal de ontwikkeling van het aantal rechtszaken hierover vooral door de probleemomvang - het aantal stellen dat wil scheiden in de samenleving - kunnen worden verklaard en minder door een kosten/baten afweging om voor de rechter te kiezen. Het aantal stellen dat wil scheiden kan wel weer afhangen van demografische, culturele (zoals de wens om te trouwen of taboe om te scheiden) en economische factoren, of ontwikkelingen als krapte op de woningmarkt. Bij de scheidingsgerelateerde zaken spelen individuele keuzes die partijen maken om al of niet een rechtszaak te starten wel een rol. Waarom gezagszaken stijgen en andere juist dalen zou verder moeten worden onderzocht.

Daarnaast zijn er verschillende familiezaken waarbij de individuele rechtzoekende niet de keuze maakt voor een rechtszaak, maar het initiatief bij de omgeving, zoals familie, maatschappelijke instellingen en de burgemeester, ligt. Bij de ontwikkeling van cbm-, BOPZ- en jeugdbeschermingszaken zal vooral de dalende of stijgende omvang van bepaalde problemen in de samenleving een rol spelen en de (veranderende) wetgeving en beleidskeuzes op marco- en mesoniveau daaromtrent. In dit soort zaken

<sup>67</sup> In 2012 hebben Kramer e.a. wel de afhandeling van 130 dossiers van gerechtsdeurwaarders onderzocht. De steekproef is echter niet representatief en gegevens van incassobureaus werden onder andere vanwege commerciële overwegingen niet beschikbaar gesteld.

zijn er geen of lage griffierechten, is een advocaat niet nodig of wordt deze door de overheid betaald. De kosten voor een rechtszaak zullen dan ook een beperkte rol spelen in de verklaring van de ontwikkeling.

Ook in buitenlands onderzoek wordt vaak verondersteld dat veel zaken in het civiele recht via alternatieve private procedures worden afgedaan. Maar ook daar ontbreken gegevens over de omvang daarvan. Bij handelszaken wordt de economische ontwikkeling een belangrijke verklaringsfactor genoemd voor de daling van het aantal rechtszaken.

### *Suggesties voor onderzoek*

Indien we terugblikken op het instroomschema van figuur 3.1 dan blijkt dat bij veel, zo niet bij alle typen zaken inzicht ontbreekt in de ontwikkeling van het aantal problemen in de samenleving, het aantal problemen dat buiten de rechter om wordt afgehandeld of hoe vaak mensen het erbij laten zitten (de drie blokken uit figuur 3.1). Dit maakt het moeilijk de daling of stijging van de instroom bij de rechter inhoudelijk te duiden. Vooral bij de sterke daling van handelszaken bij de kantonrechter doemt de vraag op ‘wat komt er niet terecht bij de rechter en waarom en hebben zich hierin over de jaren verschuivingen voorgedaan?’ Zijn er minder problemen ofwel betalingsachterstanden? <sup>68</sup> Hoe vaak worden zaken afgedaan via buitengerechtelijke procedures? Zijn het bepaalde typen schuldeisers die afhaken? Hoe vaak haken ze af omdat ze weten dat de schuldenaar niet zal kunnen betalen, de kosten te hoog zijn of zijn er andere redenen? Ook inzicht in de kwaliteit van de afhandeling via private (online) procedures is belangrijk om de ontwikkelingen als positief of negatief te kunnen duiden en om inzicht te krijgen in de rechtsbescherming van (kwetsbare) schuldenaren. Door prijsafspraken tussen schuldeisers en gerechtsdeurwaarders is de laatste jaren het incassorisico meer bij gerechtsdeurwaarders komen te liggen. Dit zet de onafhankelijke positie die ze moeten innemen onder druk, wat negatief kan uitwerken voor schuldenaren (Commissie Oskam 2019). Voor de rechtspositie van de schuldeiser is het belangrijk dat er meer inzicht komt in de effectiviteit van een gerechtelijke incassoprocedure, dat wil zeggen in hoeveel gevallen is de titel ook uitvoerbaar en krijgen eisers wat in de uitspraak is

68 CBS-gegevens laten tussen 2015 en 2020 een daling van het aandeel huishoudens met problematische schulden zien. Zie <https://dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld/>, geraadpleegd juli 2022.



vastgelegd? Het laatste (pilot)onderzoek hiernaar dateert van 2009 en gaat over civiele uitspraken (niet-kanton) in 2004.<sup>69</sup>

Bij de scheidings(gerelateerde) rechtszaken is in het geheel nog geen onderzoek naar de verklaring van de ontwikkelingen gedaan. Het beschikbare onderzoek geeft soms mogelijke verklaringen zonder dat dit empirisch is onderzocht. Om te duiden in hoeverre de daling van zaken over kinderalimentatie en omgangsregelingen komt door hogere drempels (toegenomen kosten) of in positieve zin veroorzaakt wordt door een afname van conflicten over dergelijke zaken, zal gericht onderzoek nodig zijn. Onderzoek naar de oorzaken van die ontwikkelingen kan ook meer inzicht geven in de effectiviteit van maatregelen die in het kader van programma's zoals Scheiden zonder Schade zijn genomen. Deze hebben onder meer tot doel om ruzies en juridische strijd bij scheidingen te beperken.<sup>70</sup> Bij het verklaren van de stijging van het aantal gezagszaken zal eerst uitvoeriger gekeken moeten worden of deze scheidings-gerelateerd zijn, omdat dit uit de registratiegegevens niet altijd is op te maken.

Al met al zien we dat er weinig empirisch onderzoek is en dat in het onderzoek dat er is – onder andere door gebrek aan gegevens - maar beperkt belangrijke veranderingen door de tijd op macro-, meso- en microniveau worden meegenomen die in hoofdstuk 1 zijn beschreven. Tussen verschillende typen zaken bestaan grote verschillen in veranderingen in macro- (onder andere wetgeving, economische ontwikkelingen) en mesofactoren (onder andere aanbod van rechtshulpverleners of alternatieve procedures, beleidskeuzes bij uitvoeringsinstanties) die de omvang van mogelijke rechtsproblemen in de samenleving en de keuzes van rechtzoekenden kunnen beïnvloeden. Soms hebben rechtzoekenden weinig keuze omdat er geen alternatief voor de rechter is (bijvoorbeeld echtscheiding) of wordt de afweging om een rechtszaak te starten door een zorgverlener of overheidsinstantie gemaakt en zijn er geen alternatieve procedures (bijvoorbeeld bij Bopz en jeugdbeschermingszaken). Om de ontwikkelingen te kunnen duiden is er meer inzicht nodig in de toegankelijkheid en effectiviteit van het rechtsbestel per specifiek rechtsgebied. En dat vooral vanuit het perspectief van de partijen. Waar hebben zij behoefte aan en waar lopen ze vast? Zijn het bepaalde groepen - bijvoorbeeld met weinig *legal capabilities* (zie hoofdstuk 1) - die door bepaalde wets- of beleidswijzigingen eerder buiten de boot vallen?

69 Eshuis (2009). In 2012 hebben ook Kramer e.a. dossiers van gerechtsdeurwaarders onderzocht. Het aantal vonnissen in de (niet-representatieve) steekproef betrof echter slechts 42.

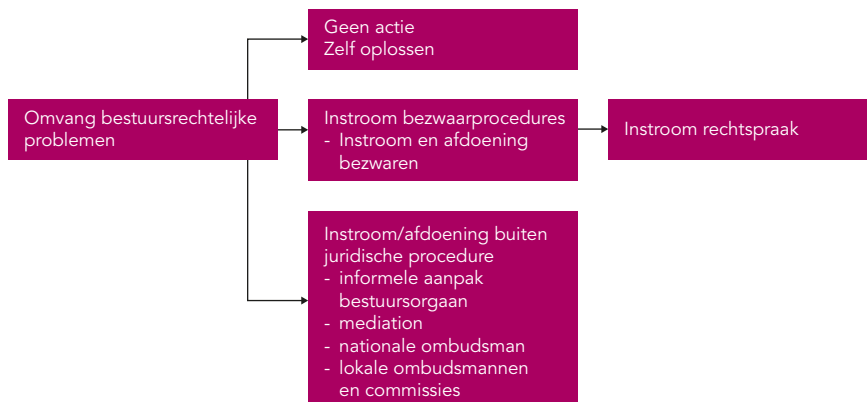
70 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/03/22/tk-bijlage-2-scheiden-eindrapport>.

# Bestuurszaken

## 4.1 Type zaken en instroomschema

Burgers of organisaties die het niet eens zijn met een besluit van een bestuursorgaan kunnen bezwaar maken bij dat orgaan. Indien de bezwaarprocedure tegen bijvoorbeeld de IND, een gemeente, de UWV of de belastingdienst niet tot een herziening van het besluit leidt, kunnen ze vervolgens beroep instellen en een rechtszaak beginnen. Beroep wordt meestal ingesteld door burgers of bedrijven, maar ook een bestuursorgaan kan beroep instellen, terwijl het tevens mogelijk is dat beroep wordt ingesteld door een rechtspersoon die opkomt voor een algemeen of collectief belang. Wij onderscheiden hier belastingzaken, vreemdelingenzaken en reguliere of algemene bestuurszaken, waaronder een groot aantal subcategorieën vallen, zoals ambtenarenzaken, sociale verzekeringszaken, bijstandszaken, bouwzaken en zaken rond gemeentelijke vergunningen. Behalve de rechtbanken behandelen ook het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb), de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van Staten (RvS) een, beperkt, aantal zaken in eerste aanleg. Lichte verkeerszaken, de verkeersboetes in het kader van de WAHV (ofwel 'Mulderzaken') komen aan de orde in hoofdstuk 2. In figuur 4.1 is de instroom schematisch weergegeven, voor het vreemdelingenrecht is deze te vinden in figuur 4.2.

**Figuur 4.1 Instroomschema rechtspraak, bestuursrecht**



Naast de directe weg naar de rechter na een bezwaarprocedure, kunnen mensen diverse andere wegen inslaan indien zij het niet eens zijn met een besluit van een overheidsorgaan; wanneer de alternatieven onvoldoende soelaas bieden, kan alsnog

een rechtszaak worden aangespannen. Het meest voor de hand liggend is een probleemaanpak dicht bij de bron: het betreffende bestuursorgaan poogt het probleem zelf aan te pakken. Voorts wordt mediation, net als in het civielrecht, wel voorgesteld ter voorkoming van langdurige klachtenprocedures en rechtsprocedures, in casu bezwaarprocedures. Dit geldt niet alleen voor problemen van burgers met de overheid, maar ook voor geschillen tussen overheidsorganen.

Mensen kunnen met hun problemen over een besluit van een overheidsorgaan bovendien terecht bij de Nationale ombudsman; hij kan bemiddelen tussen burgers en overheidsdiensten en hij kan aanbevelingen doen. Ook zijn aanpak kan een rechterlijke procedure voorkomen en kan ertoe leiden dat het bestuursorgaan alsnog het probleem oplost. Daarnaast zijn er in den lande nog gemeentelijke ombudsmannen en commissies ombudsman werkzaam die klachten behandelen over een gemeente.

In belastingzaken is per 1 januari 2005 rechtspraak in twee feitelijke instanties ingevoerd (Wet van 15 december 2004 KB 6 december 2004, Stb. 2004, 692). Sindsdien worden belastingzaken in eerste aanleg door de rechtbanken behandeld, voor die tijd deden de hoven deze zaken in eerste en enige aanleg. Geschillen over lokale belastingheffingen, zoals over de WOZ-waarde van woningen, kunnen worden voorgelegd aan alle rechtbanken. De beslechting van geschillen over rijksbelastingen, zoals de inkomsten- en vennootschapsbelasting, is geconcentreerd in de rechtbanken Noord-Nederland, Oost-Nederland, Noord-Holland (Haarlem), Den Haag en Zeeland/West-Brabant (Breda).

Vreemdelingenzaken hebben een ander procesverloop dan het reguliere bestuursrecht (zie figuur 4.2). In het vreemdelingenrecht gelden uitzonderingen op het algemene bestuurs(proces)recht voor zowel de bestuurlijke als de gerechtelijke fase. In reguliere vreemdelingenzaken kan de vreemdeling bezwaar maken tegen een negatieve beslissing van de IND, bijvoorbeeld over een normale verblijfsvergunning. Soms kan direct beroep worden ingesteld bij de rechtbank. De rechter oordeelt of de IND formeel de juiste regels heeft toegepast. In de asielprocedure is er geen bezwaarfase, maar moet de asielzoekende bij een negatieve beslissing direct beroep instellen bij de rechtbank. Dit geldt ook voor illegale of uitgeprocedeerde vreemdelingen die zijn vastgezet (in bewaring genomen) omdat ze Nederland moeten verlaten. Zij kunnen daartegen in beroep gaan bij de bestuursrechter. Als geen beroep is ingesteld, meldt de overheid na uiterlijk vier weken de inbewaringstelling alsnog aan de rechter.

**Figuur 4.2 Instroomschema rechtspraak, vreemdelingenrecht**



## 4.2 Beschrijving instroom 2005-2020

Van de drie rechtsgebieden civiel-, straf- en bestuursrecht heeft het laatste veruit de minste rechtszaken (in 2020 ongeveer 8 procent van het totaal). De omvang van het aantal zaken is binnen het bestuursrecht niet alleen geringer ook zijn de schommelingen in de aantallen beperkter. En, net als bij de overige twee rechtsgebieden geldt dat daarbinnen verschillende categorieën van zaken een van het geheel afwijkend verloop laten zien, die al naar gelang de relatieve omvang van de categorie bepalend kunnen zijn voor het totaal van de instroom. Dat geldt voor het bestuursrecht als geheel, maar ook binnen de onderscheiden gebieden van regulier bestuurs-, belasting- en vreemdelingenrecht. Zo daalde het totaal aantal reguliere bestuursrechtzaken in de periode 2019-2020 licht, maar ontstond een forse toename aan zaken vanwege de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wna) (De Rechtspraak Jaarverslag 2020).

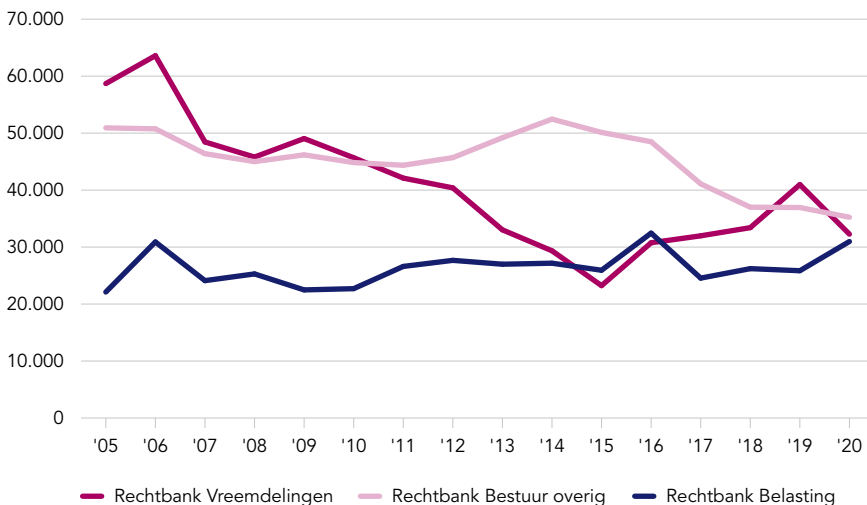
In 2005 loopt binnen het bestuursrecht de omvang van zaken voor regulier bestuur, belasting en vreemdelingen nogal uiteen (van ruim 20.000 vreemdelingenzaken tot 60.000 algemene bestuurszaken) maar in 2020 nadert het aantal rechtszaken elkaar tot ruim 30.000 zaken. Bij twee van de drie bestuursrechtelijke gebieden is er over de gehele periode van 2005 tot 2020 sprake van een afname (zie figuur 4.3). Het verloop ervan varieert echter.

Reguliere bestuurszaken hebben een wisselend verloop gehad: daling en stijging van het aantal zaken wisselden elkaar af. Na een periode van een dalende en stijgende instroom tussen 2005 en 2014, neemt de instroom vanaf piekjaar 2014 weer af met 17.000 zaken van ruim 52.000 in 2014 naar 35.000 in 2020. De verwachtingen lagen anders. Voor de periode 2009-2016 werd een stijging met 54 procent van het aantal nieuwe reguliere bestuurszaken bij de rechtbanken voorspeld (Smit e.a. 2010) en voor de periode 2014-2020 was de verwachting dat dit aantal met 9,3 procent zou stijgen (Smit 2015). Deze verwachtingen zijn door de werkelijkheid weersproken.

De instroom van alle belastingzaken vertoont een verhoudingsgewijs stabiel, licht schommelend, beeld, waarbij door de jaren (2005-2020) de instroom varieerde tussen de 22.000 en 32.000 zaken.

Vreemdelingenzaken laten binnen de drie bestuursrechtsgebieden het grootste verloop zien. Over de gehele periode heeft een sterke daling plaatsgevonden van bijna 59.000 zaken in 2005 naar 23.000 in 2015; daarna volgt een stijging tot 2019, gevolgd door een daling tot 32.000 zaken in 2020.

**Figuur 4.3 Instroom bestuursrechtzaken eerste aanleg 2005-2020**



Bron: Raad voor de rechtspraak

## 4.3 Verklaringen

### 4.3.1 Reguliere bestuurszaken

Tegen de verwachting in daalt de instroom van algemene bestuurszaken bij de rechtbank. Dat zou eenvoudigweg kunnen zijn omdat mensen, bedrijven en overheden minder rechtsproblemen ervaren. Het aantal problemen dat burgers hebben met de overheid lijkt inderdaad te dalen: het percentage burgers met een bestuursrechtelijk probleem in periode van vijf jaar daalt van 13 procent in 2009 naar 9 procent in 2019 (Ter Voert e.a. 2020). Bovendien stijgt het aantal mensen dat geen actie onderneemt en wel van 6

procent in 2009 naar 11 procent in 2020, evenals het aantal dat op enig moment stopt met acties zonder een bezwaar- of gerechtelijke procedure te beginnen en wel van 33 procent in 2009 naar 50 procent in 2020. Tussen 2014 en 2019 zijn burgers vooral minder vaak een bezwaarprocedure begonnen. Daardoor kan de daling van de instroom van algemene bestuurszaken en belastingzaken gedeeltelijk worden verklaard. Achterliggende vragen zijn: waardoor zijn er minder problemen? Waarom neemt men minder actie of start men minder vaak een bezwaar- of gerechtelijke procedure?

Mensen kunnen zeer goede redenen hebben om geen actie te ondernemen en om een rechtsprocedure te vermijden. Dat kan naast hun persoonlijke omstandigheden ook zijn omdat zij een realistische inschatting maken over de geringe mate waarin de rechter werkelijk hulp kan bieden, over de lange duur van de rechtsprocedures en over de kosten die zij moeten maken voor een procedure.

Stijgende kosten voor de procesvoering bij de bestuursrechter zouden een rol kunnen spelen, maar deze zijn vergeleken met het civiele proces gering; de griffierechten zijn aanmerkelijk lager<sup>71</sup> en er bestaat geen verplichte procesvertegenwoordiging in het bestuursrecht. Dat laatste betekent dat degene, het bedrijf of het overheidsorgaan zelf een beroepschrift kan indienen en zelf ter zitting kan pleiten. Kosten voor rechtshulp hoeven dus niet te worden gemaakt. Daar kan tegenin gebracht worden dat de meerderheid van de burgers toch procedeert met hulp van een professionele gemachtigde. Uit onderzoek naar 369 in 2018 door de rechtbanken afgedane beroepszaken blijkt dat 75 procent van de burgers wier zaak op een zitting werd behandeld, procedeerde met een professionele gemachtigde (Marseille & Wever 2019). Marseille concludeert dat de verschillen tussen onderzoeken uit 2004 en 2019 erop wijzen dat het gebruik van professionele rechtshulp in het algemeen toeneemt (Marseille 2020, p. 501). Wel is in 2009 een verhoging van de proceskostenvergoeding voor ingeschakelde rechtsbijstand ingevoerd. Een overheidsinstantie moet 35 procent meer proceskostenvergoeding betalen aan een burger wanneer ze een rechtszaak verliezen dan voor de invoering van deze maatregel. Deze maatregel moet onder andere overheidsinstanties prikkelen om beroepszaken te voorkomen door geschillen pro-actief aan te pakken en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren (Croes e.a. 2010). Per 1 juli 2021 is deze proceskostenvergoeding voor burgers verder verhoogd. Ook deze wijziging zou bestuursorganen moeten prikkelen

71 <https://www.rechtspraak.nl/Naar-de-rechter/Kosten-rechtszaak/Griffierecht/Paginas/Griffierecht-bestuursrecht.aspx>. Per 1 januari 2021 bedraagt het griffierecht voor bestuurszaken voor natuurlijke personen 49 euro en voor rechtspersonen 360 euro.

tot betere primaire besluiten en betere beslissingen op bezwaar, wat, als het goed is, leidt tot minder procedures bij de bestuursrechter.<sup>72</sup>

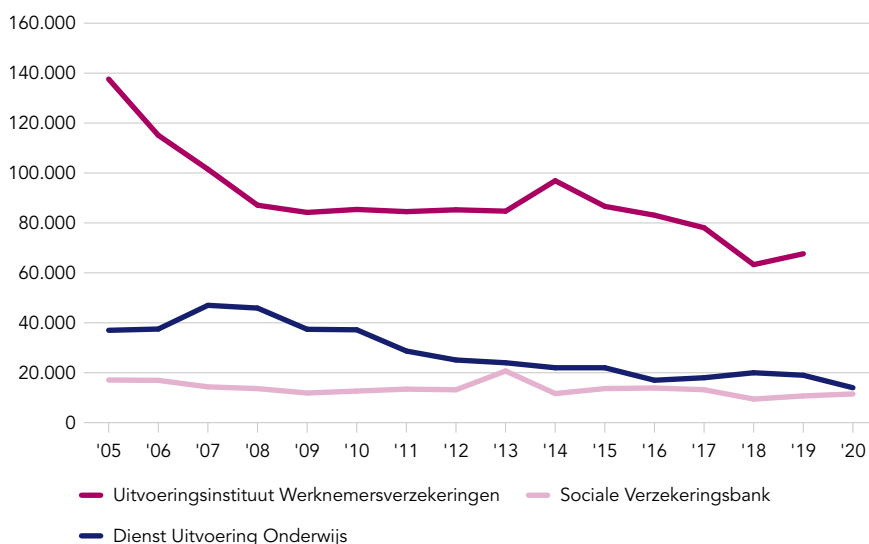
Een andere factor die bepalend zou kunnen zijn voor de afname aan zaken is een veranderde aanpak van overheidsdiensten in de bezwaarfase. Dit is inderdaad het geval. Binnen het openbaar bestuur worden burgers steeds meer beschouwd als klanten die klantvriendelijk tegemoet dienen te worden getreden (Damen 2005). En het beleid is er meer en meer op gericht dat de overheid conflicten met burgers proactief gaat oplossen door een meer oplossingsgerichte wijze van communiceren (Croes e.a. 2010). In die ontwikkeling passen de verschillende projecten gestart door de overheid om in de primaire en bezwaarfase van het bestuursrecht anders om te gaan met klachten van burgers, zoals het programma 'Prettig contact met de overheid', later ook wel 'Passend contact met de overheid' genoemd, geïnitieerd door het ministerie van BZK in 2009. Vervolgens zagen de projecten 'Proactieve Geschiloplossing Overheid' en 'Responsieve Overheid' het licht. In het kader van die projecten zijn diverse bestuursorganen de burger bij een klacht-, bezwaar- of beroepsschrift mondeling in plaats van schriftelijk gaan benaderen. Binnen de Belastingdienst bijvoorbeeld is in 2010 'bellen bij bezwaar' gebruik geworden. Bij deze zogenoemde 'informele aanpak' nemen ambtenaren snel en persoonlijk (telefonisch) contact op met de betrokken burgers en bespreken de behandeling van hun klacht of bezwaar. Deze nieuwe wijze van omgang van bestuursorganen met burgers kan tot intrekking van de klachten of bezwaren leiden. De praktijk is echter weerbarstig. Zo concludeert Wever (2020) op basis van empirisch onderzoek dat ambtenaren nog altijd uiterst formeel te werk gaan. Bovendien worden er ook tegenovergestelde ontwikkelingen gesignaleerd, waaronder een meer restrictieve handhavingspraktijk van overheidsdiensten (Doornbos 2019).

Overigens geeft ouder onderzoek aan dat de filtering door overheidsdiensten - voordat de voorgenoemde projecten een aanvang namen - al hoog was; in de meeste bezwaarprocedures met een ongunstige uitkomst voor de burger werden geen gerechtelijke procedures gestart (Van Erp & Klein Haarhuis 2006). Inzicht over de gevolgen van de nieuwe aanpak en de nieuwe praktijken van de overheidsdiensten voor de ontwikkelingen in aantallen rechtszaken is echter beperkt omdat over de instroom- en uitstroom van bezwaarprocedures bij de verschillende

72 Staatsblad 2020, 524.

overheidsdiensten lang niet altijd cijfermatige gegevens beschikbaar zijn.<sup>73</sup> Vooral van de decentrale overheidsdiensten zijn deze slechts mondjesmaat beschikbaar. Figuur 4.4 toont het aantal afgedane bezwaarprocedures van drie landelijke overheidsorganisaties over de periode 2005-2020. Alle drie de organisaties hebben te maken met een afname aan procedures, maar de mate waarin en het verloop variëren sterk per organisatie. Allerlei specifieke factoren voor de betreffende sector, onderwijs, sociale verzekeringen of werknemersverzekeringen kunnen hier debet aan zijn.

**Figuur 4.4 Afgedane bezwaarprocedures algemeen bestuursrecht drie landelijke overheids-organisaties 2005-2020**



Bron: Monitor Rechtspleging Civiel en Bestuur, tabellen hoofdstuk 3

Om het gebruik van mediation te bevorderen heeft de minister van Justitie en Veiligheid na 2005 twee maatregelen ingevoerd: doorverwijzingsvoorzieningen zijn geïmplementeerd bij het Juridisch Loket en de rechtspraak. En partijen die in

73 Zie voor het aandeel van verschillende (groepen) bestuursorganen in het totaal van bestuurszaken in eerste aanleg (Van Tulder & Diephuis forthcoming).



aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen een toevoeging voor mediation aanvragen (Guiaux & Tumewu 2008). Mediation in het bestuursrecht heeft echter in kwantitatief opzicht nog geen hoge vlucht genomen (Ettekovén & Marseille 2017, p. 199-200).<sup>74</sup> Dit is opmerkelijk daar mediation niet alleen op eigen initiatief van partijen kan worden ingezet, nog voordat een rechter is benaderd, maar vanaf 1 april 2005, ook op voorstel van het gerecht waar de procedure loopt en zelfs tijdens een zitting kan de rechter op mediation wijzen. Een kwart van de ruim 7.000 afgeronde mediationzaken via de rechtbank betrof in de periode 2005-2008 bestuurszaken en wel vooral conflicten over belastingen (waaronder WOZ-zaken) en sociale verzekeringen (Guiaux, Zwenk & Tumewu 2009). Opgemerkt dient echter te worden dat in deze gevallen dus al een aanvang is gemaakt met een rechtszaak en deze gaandeweg het proces wordt verwezen naar mediation.

Burgers, bedrijven en overheidsorganen leven niet in een vacuüm; zij maken deel uit van de hen omringende cultuur. Door politiek en beleid zijn niet alleen concrete projecten voor een informele aanpak en allerlei buitengerechtelijke procedures gestimuleerd, maar ook is de preferentie voor een informele aanpak van problemen in het algemeen telkenmale geuit in de media en daarbuiten (De Groot-van Leeuwen 2020; Wever 2020). Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat overheidsvoorlichting waaruit deze voorkeur spreekt een onderdeel uitmaakt van het denken en handelen van mensen als zij een geschil hebben. Dat is immers de bedoeling van dergelijke communicatie. Deze voorkeur voor een alternatieve en informele aanpak van geschilbeslechting komen tot uiting in de communicatie, als ook in veranderingen in regelgeving en in beleidswijzigingen.

Daar bestuursorganen vrij veel vrijheid hebben in de vormgeving en de werkwijze van hun procedure kunnen de keuzes die zij maken, ongeacht de algemene overheidsinitiatieven voor een informele afhandeling van bezwaren, een verklaring zijn voor schommelingen door de jaren heen van specifieke zaken. Tevens kan wetgeving deze keuzes nader bepalen en daardoor de toegang tot de bestuursrechter verruimen of beperken. En ook dat is in het bestuursrecht gebeurd (zie tabel 4.1).

74 Zie voor mediation in belastingzaken M.B.A. van Hout, Mens, Maatschappij en Mediation in het belastingrecht, Een theoretisch, rechtsvergelijkend empirisch onderzoek, diss. Tilburg, Sdu 2013.

**Tabel 4.1 Wijzigingen beleid en regelgeving algemeen bestuursrecht en belastingrecht met invloed op omvang bestuursrechtzaken**

2005	2010	2011	2015	2020
Proactief beleid: Prettig contact met de overheid <sup>7</sup> Maatregelen tbv mediation Wet belastingrecht in twee feitelijke instanties	Proactief beleid: Passend contact met de overheid Crisis- en herstelwet	Proactief beleid: Proactieve Geschil-oplossing Stimuleringsmaatregel mediation afgeschaft	Wmo 2015 Jeugdwet Participatiewet	Proactief beleid: Responsieve Overheid Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) Besluit proceskosten bestuursrecht: Verhoging proceskosten voor bestuursorganen

Door niet-overheidsorganen te belasten met een deel van de overheidstaak of door het aantal stappen waaruit het proces van besluitvorming bestaat uit te breiden en vervolgens de essentiële beslissingen in dat proces te nemen voorafgaand aan en na afloop van de beslissing die formeel als besluit wordt aangemerkt, is de toegang tot procedures van bezwaar en beroep feitelijk beperkt. Een combinatie van dergelijke strategieën die de toegang tot de bestuursrechter beperken zijn te vinden in de Jeugdwet<sup>75</sup>, de Participatiewet<sup>76</sup> en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015<sup>77</sup>, alle inwerking getreden per 1 januari 2015 (Van Ettekoven & Marseille 2017).

- 75 Het doel van de Jeugdwet is het jeugdzorgstelsel te vereenvoudigen, efficiënter en effectiever te maken door de gemeenten verantwoordelijk te maken voor het leveren van alle jeugdhulp.
- 76 De participatiewet is gericht op het zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk toe te leiden. Deze wet vervangt de Werk Werk en Bijstand (WWB), een deel van de Wajong en de Wet Sociale Werkvoorziening.
- 77 Met de Wmo zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of sociaal psychologische problemen.

Uit de memorie van toelichting bij het voorstel Wmo is duidelijk dat de wetgever expliciet de keuze heeft gemaakt om niet onmiddellijk het formele traject te bewandelen bij een aanvraag voor ondersteuning opdat een beperking van het aantal formele aanvragen zal worden gerealiseerd en daarmee tevens een beperking van de werklust van de gemeente en de rechter wordt bewerkstelligd.<sup>78</sup> De burger wordt gedwongen allereerst de informele weg te bewandelen. Daarbovenop kunnen afzonderlijke gemeentes in hun beleidskeuzes de toestroom naar de bestuursrechter beïnvloeden door in hun 'beleid' sterk in te zetten op informele afhandeling en kunnen zij geschillen zo veel mogelijk labelen als 'geschil met de hulpverlener' in plaats van 'geschil met de gemeente'. De burger die het niet eens kan worden met de hulpverlener over de inhoud van de toegekende voorziening wordt zo gedwongen om een klacht in te dienen bij de hulpverlener (Böcker e.a. 2016, p. 36-38). Levert die klacht niets op, dan beslist in sommige gemeenten de gemeente in een bindend-advies-procedure over de concrete invulling van het besluit, zonder dat de burger de mogelijkheid heeft om die beslissing aan te vechten (Marseille 2015, p.21-23; 2018.)

De procedures die in de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet zijn neergelegd, vormen aldus waarschijnlijk een oorzaak van de afname van reguliere bestuurszaken (voor zover het bijstand en zorg betreft). Door filtering van potentiële aanvragen in de onderzoeksfase voorafgaand aan de indiening van een aanvraag heeft onder andere als (indirect) gevolg dat de rechtsbescherming van burgers in het gedrang komt omdat er minder bezwaar kan worden gemaakt en minder in beroep wordt gegaan bij de bestuursrechter (Böcker e.a. 2016, p.37). Niet alleen de wetgever, maar ook gemeentes verhogen op dergelijke wijzen de drempels voor toegang tot de rechter (Ettikhoven & Marseille 2007).

De recente daling van zaken bij de bestuursrechter, die na 2019 plaatsvond, betrof vooral ambtenarenzaken, zaken die een ambtenaar aanspant tegen zijn werkgever; deze namen met 40 procent af. Deze daling kan worden verklaard door de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in 2020 (Rechtspraak Jaarverslag 2020). Deze wet had tot gevolg dat een aantal ambtenarenzaken die tot 2020 door de bestuursrechter werden behandeld naar de civiele kantonrechter zijn gegaan.

Minder problemen bij sommige burgers, bedrijven en organisaties, een informele afhandeling van hun problemen en een verschuiving van zaken van de

78 Kamerstukken II 2013/2014, 33841, 3, p.99.

bestuursrechter naar de civiele rechter ten gevolge van veranderde wetgeving waren medebepalend voor de afname aan zaken, bovendien zijn sommige appellanten in de loop der tijd bewust buiten de rechterlijke deur gehouden. Op het brede gebied van het omgevingsrecht gebeurde dat bijvoorbeeld door de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet (Chw) op 31 maart 2010. Deze wet had tot doel de bouwwereld een stimulans te geven door versnelling van eventuele procedures. De wet voorziet hierin door een beperking van het beroepsrecht van lagere overheden (De Poorter & De Graaf 2011; Polak & Roelfsema 2013, p. 215). Bepaald is dat decentrale overheden en tot die overheden behorende bestuursorganen geen beroep kunnen instellen tegen een besluit indien dat besluit niet is gericht tot die rechtspersoon waartoe dat bestuursorgaan behoort. Dit betrof weliswaar een klein aantal zaken, maar zij hadden wel kunnen leiden tot een verlenging van de doorlooptijden.

Het omgevingsrecht kent een groot scala aan wetten, die gelden ter bescherming van onderdelen van de omgeving (flora, fauna, bodem, water etc.) en de gevolgen van activiteiten op de omgeving (bijvoorbeeld geluid- en geurhinder). Binnen het omgevingsrecht wordt de duur van rechtsprocedures vaker als een probleem beschouwd. Al in 2014 is het wetsvoorstel Omgevingswet ingediend, die eveneens de versnelling van procedures als een van de doelstellingen heeft. In het advies van de Raad voor de rechtspraak uit 2018 verwachtte de Raad per saldo een lichte stijging van het aantal beroepszaken, waarbij de complexiteit en de gemiddelde behandeltijd zouden stijgen.<sup>79</sup> Welke effecten deze wet in werkelijkheid zal hebben op de versnelling van procedures, het soort en het aantal rechtszaken zal de toekomst moeten uitwijzen, daar de inwerkingtreding ervan nog steeds op zich laat wachten.<sup>80</sup>

In deze paragraaf is totnogtoe geen aandacht besteed aan zaken op het gebied van het economisch bestuursrecht, mededinging en telecommunicatie, zaken die in eerste aanleg door de rechtbank Rotterdam behandeld worden. Dat vindt zijn rechtvaardiging in het feit dat het maar een zeer klein aandeel is, om en nabij de 0,1 procent van de bestuurszaken bij de rechter; het zijn echter wel heel omvangrijke en complexe zaken. Het gaat daarbij om het beslechten van geschillen tussen private partijen door bestuursorganen, grote toezichthoudende autoriteiten, zoals de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Autoriteit Financiële Markten en

79 Advies Concept Invoeringswet Omgevingswet, 16 maart 2018, <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2017-08-advies-concept-invoeringswet-omgevingswet-alttekst.pdf>.

80 De inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt verwacht op 1 januari 2023.

De Nederlandsche Bank (DNB). Doorgaans wordt dit type geschillen overgelaten aan de civiele rechter, doch tegen de geschilbesluiten van markttoezichthouders staat beroep bij de bestuursrechter open. Het is de rechtbank Rotterdam die als enige rechtbank hiervoor is aangewezen. Onder andere de gebruikers van het mededingingsteam van deze rechtbank vertelden in een onderzoek naar ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraak voorzieningen dat zij zich zo nodig wendden tot de wetgever. De inzet is dan niet zozeer het winnen van een individueel geval, maar de veranderingen van de regels van het spel (Böcker e.a. 2010), een strategie die vooral voor repeat players winst oplevert (Galanter 1974; Vago 2009).

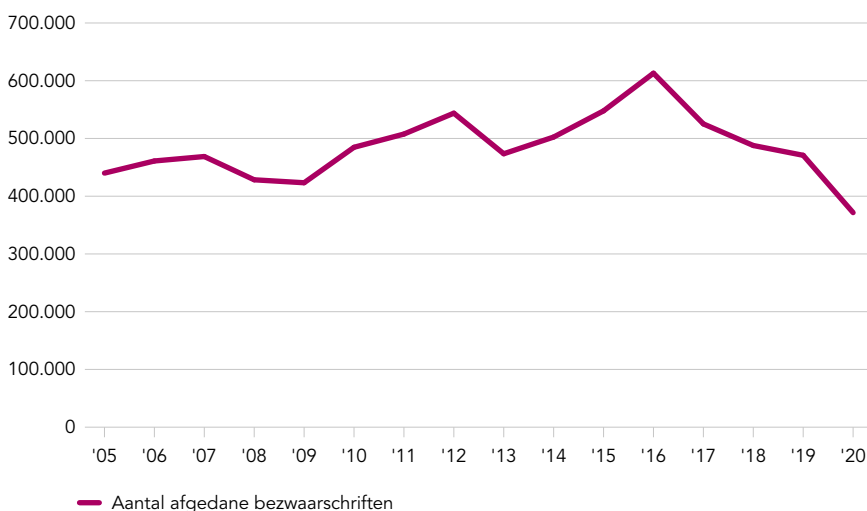
De bereidheid van bedrijven om te procederen lijkt vooral afhankelijk van de tegenpartij. Bij duurzame relaties zijn bedrijven zeer terughoudend met procederen. Procederen verdient veelal niet de voorkeur en wordt vaak als onproductief beschouwd door het bedrijfsleven, maar dat gaat niet op in situaties waarin de overheid de tegenpartij vormt, aldus Jettinghoff (2011, p.184). Daarbij bestaat er geen angst voor relatieverlies en staan er wel vitale bedrijfsbelangen op het spel. Of bedrijven in de loop der tijd meer of andere strategieën hebben toegepast, is onbekend.

### 4.3.2 Belastingzaken

Zoals hiervoor al vermeld, worden sinds 2005 rijks- en lokale belastingzaken in eerste aanleg door de rechtbanken behandeld, daarvoor gebeurde dat door de hoven. Deze verschuiving van de eerste lijn rechtspraak van de hoven naar de rechtbanken vloeit voort uit de Wet belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties. Het gevolg is dat het totaal aantal rechtszaken in eerste instantie niet toenam, maar dat wel een stijging plaatsvond van zaken bij de rechtbanken. Omdat met deze wet de mogelijkheid van hoger beroep is geïntroduceerd nam het aantal belastingzaken bij de hoven af, terwijl het aantal zaken in eerste en tweede instantie samen toenam.

Landelijke gegevens over de ontwikkeling van het aantal bezwaarprocedures in belastingzaken zijn er niet. Wel zijn de afgedane bezwaarzaken door de Belastingdienst bekend. In figuur 4.5 is te zien dat tussen 2005 en 2016 het aantal bezwaarschriften een stijgende tendens vertoont en dat na 2016 een daling inzet. Gemiddeld wordt ongeveer 97 procent van de fiscale geschillen in de bezwaarprocedure afgedaan in de zin dat slechts 3 procent van deze geschillen bij de rechter terecht komt. Dit percentage van 97 procent is al tientallen jaren constant (Van Hout 2021).

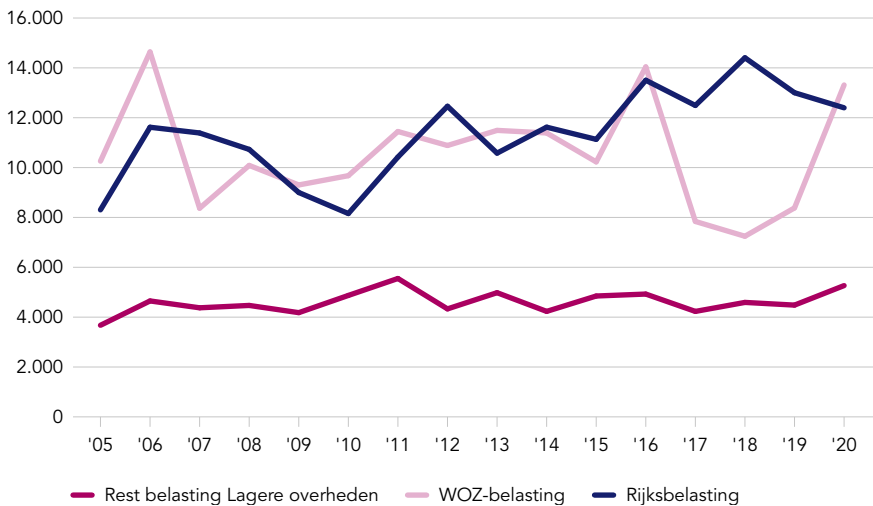
**Figuur 4.5 Afgedane bezwaarprocedures Belastingdienst 2005-2020**



Bron: *Rechtspleging Civiel en Bestuur*, tabel hoofdstuk 3.16

Een uitsplitsing naar Rijks-, WOZ- en overige belastingzaken van lagere overheden laat zien dat de pieken en dalen in de instroom van rechtszaken vooral worden veroorzaakt door fluctuaties in WOZ-zaken en Rijksbelastingzaken. De omvang van de overige belastingrechtszaken bij lagere overheden ligt vrij stabiel tussen de 4.000 en ruim 5.000 zaken (zie figuur 4.6). De fluctuaties in Rijksbelastingzaken kunnen gedeeltelijk worden toegeschreven aan specifieke fiscale geschillen ten aanzien van bepaalde belastingen zoals de zogenoemde KB-Lux zaken (met betrekking tot het niet opgeven buitenlandse bankrekeningen in de inkomstenbelasting), de vermogensrendementsheffing, de Belasting van Personenauto's en Motorrijtuigen (BPM) en dividendbelasting (Van Hout 2021). Een andere uitschieter binnen de rijksbelastingen is het aantal rechtszaken dat is aangespannen door grote buitenlandse bedrijven tegen de dividendbelasting (7.000 van de 11.000 beroepen die zijn ingediend in 2020). Begin 2020 lopen duizenden zaken bij de Rechtbank Zeeland-West-Brabant (Van den Broek 2022). Het gaat om buitenlandse beleggingsfondsen die gezamenlijk anderhalf miljard euro claimden omdat zij anders behandeld worden dan Nederlandse bedrijven.

**Figuur 4.6 Instroom belastingzaken eerste aanleg (inclusief eerste aanleg hoven) naar type 2005-2020**



Bron: Raad voor de rechtspraak, 10-06-2022

Problemen die burgers ervaren met betrekking tot toeslagen zijn eveneens toegenomen. Daarvan gaf ook de kindertoeslagenaffaire in 2020 blijk. De gevolgen hiervan voor het aantal rechtszaken in eerste instantie zijn niet eenduidig. Van 2010 tot en met 2019 zijn 16.753 kinderopvangtoeslagzaken bij de rechtbanken binnengekomen. In 2011 waren dat 675 zaken. In de periode 2011 tot en met 2015 nam het aantal zaken toe van 1.300 naar 2.500 per jaar. Daarna, tot 2019, kwamen er minder zaken binnen (Bazuin e.a. 2021). De tussenkomst van de Nationale ombudsman, die in 2016 en 2017 rapporten over de kindertoeslagenproblematiek uitbracht, zou hierin een rol kunnen hebben gespeeld (Van den Berg, Alhadjri & Mulder 2017).

In de afgelopen jaren tekenden velen bezwaar aan tegen de aanslagen van de inkomstenbelasting daar de Belastingdienst sinds 2001 uitging van een fictief rendement en sinds 2017 ook van een fictieve verdeling van het vermogen over spaarrekening en beleggingen, ongeacht de werkelijke verdeling. Niettemin leidde het grote aantal bezwaarschriften tot slechts enkele rechtszaken, daar de staatsecretaris besloot deze bezwaren conform art. 25c Algemene Wet inzake

rijksbelastingen (AWR) aan te wijzen als massaal bezwaar. Ter beantwoording van rechtsvragen zijn zes rechtszaken aan de rechter in eerste instantie voorgelegd. Uiteindelijk oordeelde de Hoge Raad op 24 december 2021 dat het stelsel in strijd is met het EVRM en dat rechtsherstel dient te worden geboden aan alle benadeelden. Daarop verklaarde de Inspecteur alle bezwaarschriften gegrond.

De omvang van het gebruik van mediation binnen het belastingrecht is niet bekend, maar waarschijnlijk zeer beperkt (Van Hout 2021). Belastingplichtigen wisselen steeds vaker informatie uit met de Belastingdienst om conflicten te vermijden. Niet alleen de al eerdergenoemde aanpak 'bellen zonder bezwaar' van de Belastingdienst is een voorbeeld van de (poging tot) demping van het aantal rechtszaken. Onder de noemer van horizontaal toezicht wordt in een vroegtijdig stadium door grote bedrijven contact opgenomen met de Belastingdienst. Deze praktijk wordt vooral door grote ondernemingen toegepast mede om procedures voor de rechter te voorkomen (Jettinghoff 2011).

#### 4.3.3 *Vreemdelingenzaken*

Zoals gezegd is de gang van zaken bij het vreemdelingenrecht een andere dan bij het reguliere bestuursrecht (zie figuur 4.2). Voor vreemdelingenzaken geldt dat in asielzaken de probleemfrequentie voortkomend uit demografische factoren een belangrijke verklarende factor voor fluctuaties is (Moolenaar e.a. 2021). Het gaat om de hoeveelheid en de herkomst van vreemdelingen die asiel aanvragen in Nederland. Die hoeveelheid is afgenomen (tussen 2015 en 2020 van 44.970 naar 15.255 aanvragers) net zoals in de meeste overige EU-landen.<sup>81</sup> Als er geen vreemdelingen asiel vragen is er eenvoudigweg geen juridisch probleem. De fluctuaties van het aantal vreemdelingenzaken zijn sterk afhankelijk van internationale ontwikkelingen die leiden tot migratie en deze vormen dat ook de belangrijkste verklaring voor de variatie in het aantal aanvragen bij de IND.

Het vreemdelingenrecht kenmerkt zich door grote pieken en dalen in het volume van het aantal zaken bij de IND (Arnoldus & Van Dijk 2017). Zo was er in 2015 een piek in het aantal asielzoekers dat naar Nederland kwam ten gevolge van de oorlog in Syrië. Hierop waren de prognoses voor het aantal asielzaken en beleid afgestemd (Rechtspraak, Jaarverslag 2015; Arnoldus & Van Dijk 2017). Het tegendeel bleek; de sterke stijging van het aantal asielzaken bij de rechtbanken bleef uit en de prognoses moesten neerwaarts worden bijgesteld. Hoe kan het dat aantal asielzaken bij de IND

81 Table 1 Asylum applicants in EU+ countries 2015- 2020, EU survey 2021, EASO Asylum report 2021.



sterk stijgt, maar dat de instroom van het aantal zaken bij de vreemdelingenrechter daarmee niet in de pas loopt?

Als een vreemdeling het niet eens is met het besluit van de IND kan deze in beroep gaan bij de rechter. Het is aannemelijk dat beroep vooral wordt ingesteld bij een afwijzend besluit op de aanvraag. Het percentage ingewilligde aanvragen is bij niet-asielzaken hoog (Jaarcijfers IND 2021)<sup>82</sup>, de gang naar de rechter zal daarom weinig gemaakt worden, bij asielzaken ligt dat percentage veel lager, maar is er daarbinnen in de onderzochte periode sprake van een grote variatie. Zo werd 20 procent van alle aanvragen gehonoreerd in 2018, 25 procent van de eerste aanvragen in 2019 en in 59 procent in 2021.

Het ligt voor de hand dat in jaren met minder afwijzende besluiten er minder asielzaken en reguliere vreemdelingenzaken bij de rechter komen, onafhankelijk van het aantal asielzoekers of migranten. Land van herkomst, een al dan niet als veilig beschouwd land en gezinshereniging zijn factoren die bepalen of een aanvraag al dan niet ingewilligd wordt. Als er bijvoorbeeld gedurende een bepaalde periode relatief meer mensen uit een onveilig land, zoals Syrië in 2015, asiel aanvragen zullen er meer aanvragen door de IND gehonoreerd worden. Ook geldt dat indien het aantal nareizigers (gezinleden van iemand die al een asielvergunning heeft) stijgt, de gehonoreerde aanvragen verhoudingsgewijs zullen toenemen. Dat gebeurde toen er in het laatste kwartaal van 2016 en de eerste twee kwartalen een piek van nareizigers ontstond. Het percentage nareizigers steeg naar 47 in 2017, tegen 38 procent van het jaar ervoor. Dat was het hoogste aandeel nareizigers sinds zij de mogelijkheid hebben via een speciale procedure familieleden te laten overkomen (CBS 2018).<sup>83</sup> In 2019 nam het aantal nareizigers sterk af, van 6.460 naar 4.180. Deze daling wordt door de IND toegeschreven aan het lagere aantal inwillingen van eerste asielaanvragen in de jaren daarvoor (Jaarcijfers IND 2019).

Een additionele verklarende factor voor de variatie in het aantal zaken bij de vreemdelingenrechter is dat weliswaar bij de IND het aantal asielzaken fluctueert door de jaren heen, maar dat de afdoening van de IND daar geen gelijke pas mee houdt.

82 De percentages inwillingen in 2021 zijn: Familie en gezin 82, Kennis en talent 94, Start-ups 82, Studenten 99, Arbeidsmigranten 72, Brexit 98, Naturalisatie 98, eerste aanvraag asiel 59, tweede en volgende aanvraag 22, nareizigers 81 (Jaarcijfers 2021 Ministerie van Justitie, Immigratie- en Naturalisatiedienst).

83 A. P. 19-1-2018, Bijna net zoveel nareizigers als asielzoekers (cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/03).

Zo kunnen er tijdelijk flinke werkvoorraden optreden, bijvoorbeeld vanwege allerlei organisatorische of capaciteitsproblemen, of kunnen er in een andere periode juist veel zaken zijn afgehandeld door beleidsmaatregelen die dergelijke problemen ondervangen (vgl. Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, WODC). Met andere woorden, de werkvoorraad fluctueert bij de IND al naar gelang de wijzigende instroom van aantal en soort aanvragen en de beschikbare capaciteit van de IND en daardoor treden sterke schommelingen op in het aantal asielzaken bij de rechter.

Dat de prognoses van het aantal bestuursrechtzaken soms wel en soms niet zijn uitgekomen, is geenszins verwonderlijk. Als ze niet zijn uitgekomen komt dat onder meer door factoren zoals sociaaleconomische en demografische ontwikkelingen. Deze zijn het gevolg van maatschappelijke veranderingen elders in de wereld, die vrijwel niet rechtsreeks beïnvloedbaar zijn door regelgeving of beleid, zoals het geval is bij vreemdelingenzaken. Andere bepalende factoren voor het aantal rechtzaken zijn wel beïnvloedbaar, zoals wijzigingen in de regel- en wetgeving; deze vloeien voort uit de politieke voorkeur voor de oplossing van urgente maatschappelijke problemen, waarbij de consequentie voor de instroom van rechtzaken bij het al dan niet invoeren van de wijzigingen soms wel en soms niet worden herkend en meegewogen.

#### 4.4 Internationale vergelijking

Externe rechtsvergelijking is altijd moeilijk, maar de vergelijking met andere Westerse landen is voor het bestuursrecht wel buitengewoon complex door de verschillen in vormgeving van de diverse rechtssystemen (Mather 2021). Soms bestaat er geen specifieke bestuursrechter en, als die wel bestaat, varieert per land welke rechtzaken bij de bestuursrechter terecht kunnen komen. In sommige landen worden de bestuursrechtzaken niet door specifieke bestuursrechters of gespecialiseerde rechtbanken behandeld, maar door de 'gewone' civiele rechter. Zo is in Noorwegen de bestuursrechtspraak toevertrouwd aan de gewone rechter die bij de geschilbeslechting het algemene civiele procesrecht toepast. Bovendien kan daar niet alleen tegen besluiten maar tegen iedere bestuurshandeling bezwaar worden gemaakt (Kjellefold Hoegge 2011, p. 408-409). Ook wie er toegang heeft tot de bestuursrechter verschilt van land tot land. In tegenstelling tot in Nederland is in Duitsland bijvoorbeeld voor ideële organisaties gewoonlijk geen beroep bij de bestuursrechter mogelijk.

Dergelijke verschillen tussen landen kunnen hun weerslag hebben op de instroom van bestuursrechtzaken en de literatuur daarover. Zo zal in de ene publicatie onder de aantallen ingestroomde zaken bij de civiele rechter ook bestuurszaken zijn meegeteld,

terwijl in de andere dat niet het geval is. Ook kunnen daardoor de verklaringen voor de ontwikkeling in aantallen mede bepaald zijn.

Net als in Nederland is elders in Europa het aan aantal ingestroomde rechtszaken in het bestuursrecht veel lager dan in het straf- en civielrecht. Kwantitatieve gegevens laten wel zien hoezeer moderne westerse landen qua ontwikkeling in aantal bestuurszaken uiteenlopen. Over het geheel genomen steeg het aantal inkomende bestuursrechtzaken licht, van 0,26 tot 0,33 zaken per 100 inwoners (CEPEJ 2020, deel 1 p.109), maar ook in dit opzicht zijn de verschillen tussen de landen groot. Sommige landen vertonen een daling van het aantal administratieve rechtszaken, andere juist een toename. Bijvoorbeeld: het aantal ingestroomde rechtszaken in eerste aanleg per 100 inwoners daalde tussen 2010 en 2018 in Nederland met 16 procent en in het VK (Engeland en Wales) met 45 procent, in Duitsland steeg het percentage met 6 en in Frankrijk met 18 (CEPEJ 2020)<sup>84</sup>.

Hoewel het aantal binnengekomen rechtszaken in Duitsland volgens de meting van CEPEJ tussen 2010 en 2018 gestegen is, maakt de literatuur over een langere of net iets andere periode gewag van een algehele daling van aantal rechtszaken, niet alleen op civiel- en strafrechtelijk gebied maar ook op het bestuursrechtelijk terrein (Höland & Meller-Hannich 2016). Gesproken wordt van een omgekeerde ontwikkeling na jaren van groei van de werkvoorraad van rechters.

Financiële drempels voor de toegang tot het recht variëren van land tot land. Zo is het uitgangspunt in Nederland dat als de burger verliest hij niet hoeft op te draaien voor de proceskosten van het bestuursorgaan, terwijl de verliezer, hetzij burger hetzij overheidsorgaan, in Duitsland zowel voor de kosten van het gerecht als voorde winnaar opdraait. Dergelijke verschillen brengen met zich mee dat verliezen in Nederland minder riskant is dan in Duitsland en de kans dat winnen lucratief is, toeneemt naarmate de juridische complexiteit van de zaak afneemt. Marseille stelt dat door de verschillen kan worden aangenomen dat het in Duitsland geldende systeem leidt tot 'reëlere afwegingen bij partijen' om al dan niet een bestuursrechtzaak aanhangig te maken (Marseille 2011, p. 243).

Dat de toegang tot het recht overal financiële drempels kent is onmiskenbaar en dat deze sterk in hoogte verschillen ook. Zo wordt in Frankrijk geen griffiegeld geheven en zijn in Spanje natuurlijke personen geen griffiegeld verschuldigd, maar bedrijven wel.

84 [https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/CEPEJ-Variationsv2020\\_1\\_0EN/Tables](https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/CEPEJ-Variationsv2020_1_0EN/Tables)

Zolang er geen griffiegeld verschuldigd is, kan deze uiteraard ook geen drempel vormen voor de toegang tot het recht. Waar deze er wel zijn worden de bedragen van tijd tot tijd aangepast en kunnen deze daarmee een wijziging in de toegankelijkheid van het recht veroorzaken. Anders dan in het civiele recht zijn in de bestudeerde periode de griffierechten in Nederland in het bestuursrecht niet verhoogd.

Naast het bedrag dat rechtzoekenden aan de rechtbank betalen zijn er voor hen ook kosten verbonden aan de rechtshulp. Daar er van een verplichte inschakeling van een advocaat geen sprake is voor de rechtsgang naar de bestuursrechter in Nederland zullen deze kosten een andere rol spelen dan in andere landen, waar voor een aantal procedures wel sprake is van een verplichte procesvertegenwoordiging.<sup>85</sup> De omstandigheden waaronder men geheel of gedeeltelijk door de overheid gefinancierde rechtshulp verkrijgt, verschilt van land tot land (Marseille 2011). Sommige landen vergoeden bijvoorbeeld ook de kosten die gepaard gaan met mediation, maar andere landen, zoals Duitsland, doen dat niet (CEPEJ 2020, deel 1 figuur 2.24). Het al dan niet vergoeden van de kosten kan mede een overweging zijn om naar de rechter of naar een alternatief daarvoor te gaan.

Vraag of aanbod? In de literatuur wordt gewezen op de wisselwerking tussen vraag en aanbod. Zo zou de toename aan advocaten en de toename aan alternatieven voor de rechtspraak de gang naar de overheidsrechter of de alternatieve geschilbeslechter stimuleren. De cijfers wijzen daar nu niet echt op. Door de jaren heen is het aantal advocaten in vrijwel alle West-Europese landen toegenomen (een belangrijke uitzondering vormt het VK – Engeland en Wales), vooral ten gevolge van de economische groei en toegenomen rijkdom, aldus de CEPEJ (2020, deel 1, p.73). Terwijl het aantal rechtszaken afnam, althans tussen 2005 en 2020. Ook de politieke wens tot alternatieven voor de rechter is niet exclusief voor Nederland; deze leeft eveneens in andere Westerse landen, de Verenigde Staten, het VK, Duitsland en Frankrijk. De afname wordt ook daar gedeeltelijk verklaard door het aanbod aan alternatieve geschilbeslechtingmethoden, aldus de literatuur. Maar de cijfermatige onderbouwing lijkt zwak.

De verklaring van de stijging of daling van het totaal aantal bestuursrechtzaken wordt voor een aantal landen binnen Europa vooral gevonden in de stijging of daling van

85 Zo kent Frankrijk twee hoofdvormen van bestuursprocesrecht: het recours de pleine juridiction met de verplichting van een procesvertegenwoordiger voor het beroep in eerste aanleg en het recours pour excès de pouvoir, waar dat niet het geval is.

het aantal vreemdelingenzaken. In Zweden bijvoorbeeld was er een toename van administratieve zaken, die grotendeels wordt toegeschreven aan het aantal asielzoekers en het recht op toegang en verblijf (CEPEJ 2020). Helaas wordt na een constatering van toe- of afname in de CEPEJ-rapportage van 2020 geen nadere uitsplitsing gemaakt in aantallen vreemdelingenzaken, belastingzaken en overige bestuurszaken, zodat de eventuele toe- of afname van belastingzaken en overige (typen) bestuurszaken buiten beeld blijven.

Waar ook ter wereld, de veranderingen in de instroom van bestuursrechtzaken worden in de literatuur veelal toegeschreven aan een forse toe- of afname van specifieke type zaken ten gevolge van sociaaleconomische en demografische ontwikkelingen, wetswijzigingen en beleidskeuzes betreffende de financiering van de toegang tot de rechter of een alternatief daarvoor (griffierecht en rechtshulp) of omtrent de aanpak in het voortraject.

## 4.5 Conclusie en suggesties voor onderzoek

### *Grote verschillen tussen bestuurszaken*

De gegevens laten zien dat binnen de bestuursrechtspraak het aantal reguliere bestuursrechtzaken en vreemdelingenzaken tussen 2005 en 2020 is gedaald en het aantal belastingzaken licht is gestegen. De mate van fluctuatie in de aantallen van deze drie categorieën bestuurszaken verschilt; vreemdelingenzaken fluctueren het meest. Bovendien zijn er binnen deze categorieën grote verschillen per type zaak.

### *Verklaringen en suggesties voor onderzoek*

Zoals beschreven, is niet alleen het aantal reguliere bestuursrechtzaken gedaald, ook het aantal problemen dat burgers op dat gebied hadden daalde. De keuzes die partijen maken, bepalen of een zaak uiteindelijk bij de rechter komt. Die keuzes hangen mede af van de mogelijkheden die ze hebben in de context van het meso- en macroniveau, bijvoorbeeld meer aanbod van alternatieven voor de rechter en welke afwegingen ze daarbij maken, bijvoorbeeld op basis van materiële of immateriële kosten en baten, zo ook in het bestuursrecht.

De onderzoeksliteratuur is hierbij vooral gericht op de belemmeringen die mensen ervaren in hun gang naar de rechter. Veel minder aandacht is tot op heden uitgegaan naar degenen die de weg naar de rechter bewust vermijden of onderweg afhaken. Mensen kunnen zeer goede redenen hebben om geen actie te ondernemen en om een rechtsprocedure te vermijden. Dat kan naast hun persoonlijke omstandigheden ook zijn omdat zij een realistische inschatting maken over de geringe mate waarin de rechter

werkelijk een oplossing kan bieden voor hun type probleem, over de lange duur van de rechtsprocedures en over de kosten die zij moeten maken voor een procedure.

Stijgende kosten lijken in het bestuursrecht niet zo'n belangrijke rol te spelen. Maar onderzoek naar de overwegingen die mensen met potentieel bestuursrechtelijke problemen hebben voor de wijze waarop zij met die problemen omgaan zou kunnen uitwijzen of de financiële overwegingen indirecte wel een rol spelen om terughoudend te zijn om een rechtszaak aan te spannen, bijvoorbeeld omdat zij ervan overtuigd zijn dat rechtshulp, hoewel niet verplicht, noodzakelijk is. Dergelijk onderzoek zou eveneens inzicht kunnen bieden of de andere twee genoemde factoren, de duur van een rechtsprocedure en de soort oplossing die de rechter biedt.

Uit rechtssociologisch onderzoek blijkt dat bedrijven doorgaans al zeer terughoudend zijn om rechtszaken aan te spannen (Macaulay 1963; 1977). De afgelopen jaren zijn rechtzoekenden, waaronder grote banken, verzekeraars, nutsbedrijven en woningcorporaties, echter nog selectiever bij het overwegen van procedures; overigens ondanks het feit dat het oordeel van grote bedrijven over de kwaliteit van de rechtspraak positief is, althans als het om specialistische rechtspraak gaat (Böcker e.a. 2010). Deze toegenomen terughoudendheid is onder meer het gevolg van specialisatie, professionalisering en concentratie van de advocatuur en de bedrijfsjuridische afdelingen binnen grote ondernemingen. Wellicht speelt het in de literatuur geconstateerde oordeel van grote bedrijven over te lange doorlooptijden eveneens een rol. Net als de overheid, heeft het bedrijfsleven bovendien beleid ingevoerd om escalatie van geschillen te voorkomen en klachten in een vroeg stadium af te doen. Zaken worden niet meer automatisch voor de rechter gebracht; meer dan voorheen speelt het waarborgen van de reputatie een rol (Van Dijk e.a. 2022). De vraag is of dit ook opgaat voor de geschillen van grote bedrijven met de overheid. De bereidheid van bedrijven om te procederen is vooral afhankelijk van de tegenpartij, zo blijkt uit onderzoek. Procederen verdient veelal niet de voorkeur en wordt vaak als onproductief beschouwd, maar dat gaat niet op in situaties waarin de overheid de tegenpartij vormt, aldus Jettinghoff (2011, p.184). Daarbij bestaat er weinig of geen angst voor relatieverlies, maar staan er wel vitale bedrijfsbelangen op het spel.

Inzicht in wie welke procedures voeren en de veranderingen daarin ontbreekt grotendeels. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat de toegang tot de rechter door de jaren heen door bedrijven en organisaties steeds minder gezocht wordt, maar we weten dat niet echt. Of mensen een situatie als een juridisch probleem zien, wordt mede bepaald door hun positie. Asymmetrie tussen de overheid en de appelland is

kenmerkend voor het bestuursrecht: de overheid heeft doorgaans de beschikking over meer deskundigheid, financiële, technische en administratieve middelen, de uitzonderingen daarop worden gevormd door vermogende particulieren en grote ondernemingen. Weinig of niets is bekend over het gebruik van het bestuursrecht door grote, internationale ondernemingen en overheidsorganen. Kennis daarvan is van belang, zeker als we in ogenschouw nemen dat er naar de mening van velen weliswaar een afname van het aantal rechtszaken is, maar dat de complexiteit ervan aanzienlijk is toegenomen. Bovendien is deze kennis van belang om inzicht te krijgen of en zo ja hoe het domein van de rechter de facto is ingeperkt, bijvoorbeeld door toedoen van aantrekkelijke mogelijkheden buiten de rechter om.

Naast de keuzes op microniveau worden veranderingen in de instroom van bestuursrechtzaken wel toegeschreven aan factoren op macro- en mesoniveau: aan de toe- of afname van specifieke type problemen door migratie-, sociaaleconomische en andere maatschappelijke ontwikkelingen, wijzigingen in wet- en regelgeving die de spelregels veranderen of de toegang tot de rechter beïnvloeden (griffierecht en rechtshulp) of de andere beleidskeuzes en een andere aanpak van problemen in het voortraject.

Voor het aantal vreemdelingenzaken zijn veranderingen op macroniveau, de migratiestromen, het aantal asielzoekers en wetgeving van groot belang. Daarnaast liggen bijkomende verklarende factoren voor de variatie in het aantal zaken bij de vreemdelingenrechter op mesoniveau, te weten de capaciteit en de organisatie van de IND, die veelal niet afgestemd zijn op het fluctuerend aantal vreemdelingenzaken.

Over de ontwikkeling van het aantal bezwaarprocedures dat in- en uitstroomt bij de lagere overheden zijn weinig gegevens voorhanden. Slechts van een beperkt aantal overheidsdiensten is wel informatie beschikbaar over de aantallen bezwaarschiften, aldus Van Tulder & Diephuis (forthcoming). In hun onderzoeksrapport wordt op grond daarvan een poging tot kwantificering gedaan.

Het is niet duidelijk of en in welke mate de afname van het aantal bestuursrechtzaken is toe te schrijven aan de nieuwe informele aanpak in de voorfase. Ook is onduidelijk of de tegenovergestelde ontwikkelingen binnen de overheidsorganen, zoals de stringenter handhavingspraktijken, de afname aan rechtszaken hebben ingeperkt. Wel is bekend dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen overheidsdiensten in de adaptie van het nieuwe beleid en de handhavingspraktijken (Mein & Marseille 2020) en tussen individuen binnen deze diensten. De vraag of bestuursorganen in belangrijke mate wellicht onterecht situaties aanmerken als beslissingen in plaats van

besluiten in de zin van de AWB, waardoor de gang naar de rechter geblokkeerd is, is eveneens niet beantwoord. Nader onderzoek zou meer uitsluitsel kunnen geven.

Tot slot: In Nederlandse en buitenlandse literatuur wordt telkenmale gewezen op het grote aanbod aan alternatieven voor de rechter ter verklaring van de daling van rechtszaken, zo ook in het bestuursrecht. Daarbij wordt opgemerkt dat de analyses beperkt zijn door gebrek aan gegevens. Een totaaloverzicht over hoeveel zaken in het voortraject van de bestuursrechter en via alternatieve procedures worden behandeld ontbreekt.



# Samenvatting en reflectie

## 5.1 Samenvatting

### 5.1.1 *Ontwikkeling instroom 2005-2020*

De instroom van zaken die rechters in eerste aanleg behandelen steeg in Nederland tot 2010, om daarna te dalen tot 2020. De ontwikkelingen per rechtsgebied zijn verschillend.

De hiervoor beschreven verandering weerspiegelt vooral de ontwikkeling van het aantal civiele zaken dat ongeveer drie kwart van het totaal aantal rechtszaken uitmaakt. Daarbinnen vormen de handelszaken die de kantonrechter behandelt de grootste groep zaken. De stijging tot 2010 en de sterke daling daarna kan dan ook voor een groot deel worden toegeschreven aan de ontwikkelingen van dit type zaken. Ook de handelszaken bij de civiele rechter dalen vanaf 2010. Er is binnen het civiele recht echter ook een tegengestelde ontwikkeling: een sterke stijging van curatele, beschermingsbewind en mentorschapszaken (cbm-zaken) bij de kantonrechter. Daarentegen ligt de instroom van familiezaken bij de civiele rechter de laatste tien jaar op een redelijk stabiel niveau. Wel zijn er binnen deze categorie zaken ook stijgende (Bopz) en dalende (o.a. alimentatie) ontwikkelingen, afhankelijk van het specifieke rechtsgebied.

Strafzaken maken in 2020 minder dan 20 procent uit van het totale aantal rechtszaken. In de periode 2005-2020 nam het totale aantal strafzaken sterk af. Dit geldt zowel voor de overtredingen als de misdrijven. Bij de overtredingen was er wel een tijdelijke korte piek van Wahv-zaken.

Het aantal bestuursrechtzaken in 2020 is slechts 8 procent van de totale instroom van zaken bij de rechtbank. Binnen het bestuursrecht zien we verschillende ontwikkelingen voor belastingzaken (kleine schommelingen over de jaren), vreemdelingenrecht (sterke pieken en dalen) en het reguliere bestuursrecht (een daling vanaf 2015). Net als op het gebied van het straf- en civielrecht geldt voor het bestuursrecht als geheel het aantal rechtszaken afnam over de periode 2005-2020. Daarbinnen echter laten verschillende subcategorieën van zaken een afwijkend verloop zien. Zo daalde het totaal aantal reguliere bestuursrechtzaken in de periode 2019-2020 licht, maar ontstond een forse toename aan zaken vanwege de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wna).

Het dalende aantal straf- en civiele (handels)zaken en de wisselende instroom van vreemdelingenzaken wordt ook in een aantal andere Europese landen gesignaleerd.

### 5.1.2 Verklaringen

Er bestaat in Nederland weinig empirisch onderzoek dat ontwikkelingen in specifieke rechtszaken probeert te verklaren. In de literatuur wordt veelal volstaan met de constatering dat er een afname van rechtszaken is en dat daaraan meerdere oorzaken ten grondslag kunnen liggen. Het meeste empirische onderzoek is beschikbaar over handelszaken en strafzaken.

Voor alle drie rechtsgebieden geldt dat algemene verklaringen voor de verandering in instroom van rechtszaken nationaal en internationaal worden gevonden in de mate waarin problemen zich voordoen in de samenleving (bijvoorbeeld door economische omstandigheden) en veranderingen in keuzes die mensen, bedrijven of organisaties al dan niet maken door ontwikkelingen op mesoniveau (bijvoorbeeld veranderingen in aanbod van dienstverleners of beleidskeuzes van ketenpartners of maatschappelijke instanties) en op macroniveau (veranderende wet- en regelgeving). Deze factoren op micro-, meso- en macroniveau kunnen afzonderlijk of in samenspel met elkaar een rol spelen in het aantal zaken dat voor de rechter komt. Voor het verklaren van veranderingen in het beroep op de rechter, varieert het echter sterk per specifiek rechtsgebied welke factoren een belangrijke rol spelen.

Zo spelen binnen het strafrecht vooral veranderingen in de probleemfrequentie – de dalende omvang van criminaliteit - een belangrijke rol en wat er gebeurt in het voortraject bij politie en OM. Hierbij spelen veranderingen in de aard van de criminaliteit een rol (de mogelijkheid van de politie om opsporingsactiviteiten te verrichten en verdachten te vinden) en veranderingen in de capaciteit en het beleid van politie en OM. Het OM heeft de laatste jaren verhoudingsgewijs meer zaken afgedaan waardoor er minder bij de rechter is terechtgekomen. Die zaken zijn de laatste jaren vaker via een (technisch of beleids)sepot afgedaan. Dit zou deels kunnen samenhangen met een gebrek aan capaciteit en/of de eerdergenoemde verandering in de aard van de criminaliteit waardoor het lastiger is bewijs te vergaren.

Binnen het civiele recht zien we dat de instroom van handelszaken wordt beïnvloed door economische factoren die vooral effect hebben op de 'probleemfrequentie'. Een opleving van de economie gaat veelal samen met een afname van het aantal handelszaken. Andere factoren op macroniveau die in verband worden gebracht met de daling van handelszaken bij de kantonrechter zijn wetswijzigingen (hoogte griffierechten, normering buitengerechtelijke incassokosten, zorgpremies kunnen buiten de rechter om worden geïnd) en maatregelen in het kader van het schuldenbeleid. Op mesoniveau is er aanbod van goedkopere incassoprocedures gekomen en meer aandacht voor schuldenpreventie bij maatschappelijke

organisaties. Op microniveau heeft dit geleid tot ander gedrag van schuldeisers: meer nadruk op het voorkomen van of vroegtijdig ingrijpen bij betalingsachterstanden en minder snel naar de rechter. Hoe vaak ze daarbij kiezen voor 'laten zitten', een alternatieve (online) procedure of meer minnelijke regelingen en welke verschuivingen daarin hebben plaatsgevonden, is echter niet onderzocht. Voor de daling van handelszaken bij de civiele rechter wordt, naast de opleving van de economie, de toenemende complexiteit van zaken en de daarmee oplopende (advocaat)kosten genoemd. Dit leidt ertoe dat (schuld)eisers kritischer naar de afhandeling van zaken kijken en minder vanzelfsprekend een rechtszaak starten. Bij familiezaken zijn er verschillende ontwikkelingen en verklaringen voor verschillende typen zaken. Ten eerste zijn er zaken waarbij de rechter onder andere beslist of een bepaalde maatregel kan worden toegepast, zoals opname in een psychiatrisch ziekenhuis, ondertoezichtstelling van een kind of beschermingsbewind. Het initiatief voor dit soort rechtszaken ligt bij maatschappelijke instellingen, familie of de burgemeester. Kosten voor een advocaat of griffierecht zijn er niet of in beperkte mate en alternatieve procedures voor de rechter zijn niet voorhanden. De ontwikkeling van cbm-, Bopz- en jeugdbeschermingszaken lijkt vooral bepaald te worden door de dalende of stijgende omvang van bepaalde problemen in de samenleving, verandering in wetgeving die hierop van toepassing zijn en bijbehorende beleidskeuzes op macro- en mesoniveau (bijv. minder opvangplekken in de ggz of meer aandacht voor preventie van schulden).

Ten tweede zijn er scheidingszaken waarbij de keuze van rechtzoekenden eveneens beperkt is. Zolang het formaliseren van een echtscheiding via de rechter moet lopen, zal de instroom van scheidingszaken vooral worden bepaald door de probleemfrequentie: het aantal stellen dat wil scheiden (en de omstandigheden die daarop van invloed zijn).

Ten derde kunnen rechtzoekenden bij de scheidingsgerelateerde zaken wel kiezen voor een rechtszaak. Sommige van deze zaken stijgen de afgelopen jaren (gezagszaken) en andere dalen (alimentatie en omgangsregelingen). Factoren die een rol kunnen spelen bij de daling zijn de toegenomen eigen bijdrage voor een toegevoegd advocaat in scheidingsgerelateerde zaken, de iets verhoogde griffierechten, wetwijzigingen (het verplichte ouderschapsplan) of beleidswijzigingen op macro- en mesoniveau die nadelige gevolgen van scheidingen proberen te voorkomen (zoals het programma Scheiden zonder Schade). Ook meer gebruik van mediation kan rechtszaken hebben voorkomen. Empirisch onderzoek dat de veranderde instroom van deze rechtszaken verklaart, is er niet. Waarom gezagszaken stijgen en andere juist dalen zou verder moeten worden onderzocht.

Binnen het reguliere bestuursrecht is er sprake van een grote variatie aan type zaken die tegen een verscheidenheid aan overheidsdiensten worden aangespannen. Voor het reguliere bestuursrecht en het belastingrecht geldt voor de hele breedte dat de filterende werking van de overheidsorganen in de bezwaarprocedure van groot belang is voor het aantal zaken dat bij de rechter komt. Veranderingen bij de overheidsorganen in de voorfase, zoals de programma's ter bevordering van een betere communicatie met burgers hebben daar effect op. Over de mate waarin dat het geval is, zijn geen gegevens bekend. Wel blijkt dat de (informele) aanpak in de primaire besluitfase en bezwaarfase sterk varieert tussen en binnen overheidsinstanties en samenhangt met de specifieke invulling van wetgeving en beleid door overheidsorganen en individuele keuzes van ambtenaren.

Voor het aantal vreemdelingenzaken zijn vooral veranderingen op macroniveau van invloed. De ontwikkeling van de instroom wordt voor een belangrijk deel verklaard door migratieontwikkelingen, het aantal mensen dat asiel aanvraagt, hun land van herkomst, verzoeken om gezinshereniging en arbeidsmigratie. Daarnaast liggen verklarende factoren voor de instroom van zaken bij de vreemdelingenrechter op mesoniveau, te weten de capaciteit en het beleid van de IND.

De inzichten vanuit de internationale literatuur zijn beperkt. Dat heeft verschillende oorzaken. Ten eerste is er weinig empirisch onderzoek gevonden naar verklaringen voor ontwikkelingen in aantallen rechtszaken. Als er wel pogingen worden gedaan, lopen onderzoekers vaak tegen problemen aan, zoals gebrek aan data over mogelijke verklaringsfactoren. Ten tweede wordt in internationale literatuur soms in het algemeen over ontwikkelingen in 'civiel recht' of 'strafrecht' gesproken zonder dat goed wordt gespecificeerd welke typen zaken daar precies onder vallen. Ten derde zijn ontwikkelingen in verschillende landen moeilijk met elkaar vergelijkbaar vanwege verschillen in rechtsstelsels en procesrechtelijke aspecten. Alleen op een algemeen niveau zijn conclusies te trekken: in meerdere landen zijn de dalende ontwikkelingen te verklaren uit een afname van de probleefrequentie (daling criminaliteit, minder handelsproblemen door economische opleving), en – bij bepaalde typen zaken – wets- of stelselwijzigingen die hogere kosten voor rechtzoekenden met zich meebrengen en doordat zaken waarschijnlijk (harde gegevens ontbreken meestal) vaker via alternatieve procedures worden afgehandeld.

## 5.2 Suggesties voor nader onderzoek

Elk hoofdstuk begint met een instroomschema van rechtszaken. Indien we terugblikken op de resultaten dan blijkt dat bij veel, zo niet bij alle typen zaken inzicht ontbreekt in een of meer blokken van dat schema: de ontwikkeling van het aantal problemen in de samenleving, het aantal problemen dat (kwalitatief goed of naar tevredenheid) buiten de rechter om wordt afgehandeld en hoe vaak mensen het erbij laten zitten en waarom. Dit maakt het moeilijk de daling of stijging van de instroom bij de rechter inhoudelijk of normatief te duiden. Voor alle rechtsgebieden zou meer inzicht hierin wenselijk zijn. De afzonderlijke hoofdstukken hebben we afgesloten met suggesties voor nader onderzoek. Enkele daarvan laten we hier nog kort de revue passeren.

Voor het strafrecht is ten eerste meer inzicht nodig in de invloed van de beleids- en capaciteitswijzingen in de strafrechterketen (en vooral politie, het OM en rechtbanken) op de instroom van zaken bij de rechter. Onder andere is voor de toekomst blijvend inzicht nodig in de oorzaken van de toename van zowel de technische als de beleidssepts bij het OM. Ten tweede, is er behoefte aan nader onderzoek naar opkomende vormen van criminaliteit zoals onlinecriminaliteit en financieel-economische criminaliteit en welke 'knelpunten' in de strafrechterketen de weg naar de rechter belemmeren.

Bij het civielrecht valt ten eerste de grote daling van incassozaken bij de kantonrechter op. Voor een normatieve duiding van die daling zou meer inzicht nodig zijn in hoeveel er buiten de rechter om is afgehandeld, waarom en hoe.

De griffierechtstarieven voor de lagere vorderingen zijn per 1 januari 2022 aangepast/verlaagd.<sup>86</sup> Het zou interessant zijn na te gaan in hoeverre dit - rekening houdend met andere mogelijke verklaringsfactoren - gevolgen heeft voor de gang naar de rechter. Ten tweede is bij scheidings(gerelateerde) rechtszaken in het geheel nog geen onderzoek verricht dat inzicht geeft in de verklaring van de ontwikkelingen. Sommige scheidingsgerelateerde zaken stijgen en andere dalen. In hoeverre een daling veroorzaakt wordt door hogere drempels (toegenomen kosten) of juist in positieve zin door een afname van conflicten over dergelijke zaken, is onbekend. Onderzoek naar de oorzaken van die ontwikkelingen kan ook meer inzicht geven in de effectiviteit van maatregelen die in het kader van programma's zoals Scheiden zonder Schade zijn genomen.

86 Staatsblad 2021, 508

In het bestuursrecht valt de afname van het aantal reguliere rechtszaken op. Hieronder valt een bont palet aan verschillende typen zaken met een grote variëteit in de wijze waarop het voortraject - de primaire besluitvorming en de bezwaarfase - is ingericht en wordt uitgevoerd. Onderzoek naar de het aantal besluiten dat een overheidsinstantie op een specifiek rechtsgebied neemt, hoe ze negatieve besluiten communiceren met burgers, welke overwegingen burgers vervolgens hebben om wel of niet in bezwaar te gaan en en wijze waarop een specifieke categorie zaken in de voorfase wordt afgehandeld, zou de instroom van zaken naar de rechter kunnen verduidelijken.

Een consistente en robuuste bevinding uit empirisch onderzoek in het civiel- en bestuursrecht is dat het type probleem dat in het geding is een belangrijke verklaring voor verschillen in het gedrag is (Kritzer 2010; Ter Voert & Hoekstra 2020). Het type probleem bepaalt vaak welke mogelijkheden er zijn om het probleem aan te pakken. Dat laat onverlet dat de betekenis van de stijging of daling van de instroom van rechtszaken bij de rechter niet alleen kan variëren voor verschillende issues en zaken, maar ook voor verschillende typen rechtzoekenden. Zo is voor veel rechtsgebieden niet bekend of de af- of toename van rechtszaken verschilt voor rechtzoekenden met andere achtergrondkenmerken (bijvoorbeeld naar inkomen, opleidingsniveau, *repeat players* of *one shotters*). Komen bepaalde rechtzoekenden in de loop der tijd minder vaak bij de rechter dan anderen en hoe is dat normatief te waarderen? Ook kunnen buitengerechtelijke procedures voor grote ondernemingen veel voordelen bieden, maar algemeen maatschappelijk onwenselijk zijn. Hoewel het recht op toegang tot de rechter belangrijk is, hoeft de rechter niet altijd de beste optie te zijn voor specifieke rechtzoekenden. Wel is het belangrijk om veranderingen in *belemmeringen en stimulansen* voor de weg naar de rechter in kaart te brengen: bijvoorbeeld de invloed van capaciteit bij politie of OM, vertrouwen van burgers in de rechter en in het 'nut' van een gerechtelijke procedure, kosten of doorlooptijden.

Sommige problemen blijven buiten beeld in onderzoek doordat zij vaak buiten de rechter om worden opgelost. In ons literatuuronderzoek naar de ontwikkeling van aantallen rechtszaken is de aandacht vooral uitgegaan naar veelvoorkomende zaken. Dat wil niet zeggen dat ontwikkelingen in weinig voorkomende zaken niet van belang zouden zijn. Door grote bedrijven kunnen zaken bewust bij de rechter vandaan worden gehouden vanwege commerciële belangen of reputatieverlies. Ook kunnen er bepaalde ontwikkelingen zijn in weinig voorkomende rechtszaken onder kwetsbare groepen (zoals de toeslagenaffaire) waarin zich maatschappelijk ongewenste ontwikkelingen voordoen. Voor beter inzicht zou het goed zijn op specifieke rechtsgebieden onderzoek te doen op macro- (geaggregeerde data), meso- (bij betrokken ketenpartners, organisaties en dienstverleners) en microniveau (burgers en

bedrijven). Op microniveau zou een soort geschilbeslechtsingsdeltaonderzoek op een specifiek rechtsgebied door een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek meer inzicht kunnen geven in wat er buiten de rechter om gebeurt en welke keuzes burgers en bedrijven (met verschillende achtergrondkenmerken) maken en waarom. Welke rol spelen zaken als materiele en immateriële kosten, doorlooptijden, vertrouwen, de opstelling van en het type tegenpartij bij de stappen die ze ondernemen? Door dergelijk onderzoek op zowel, macro-, meso-, als microniveau regelmatig en systematisch te herhalen zouden ontwikkelingen over de jaren beter geduid kunnen worden.

De rol van de rechter in de samenleving verandert in de loop der jaren, maar zijn functie vervult hij altijd voor de hele bevolking. Onderzoek naar rechtszaken onder alle groepen in de samenleving is van belang opdat kennis wordt verkregen over wie waarom de rechter vermijden of opzoeken. Hiermee is het maatschappelijk draagvlak van de rechtspraak gediend en kan bovendien de gedachtewisseling over het domein van de rechter empirisch worden onderbouwd.

# Literatuur

## **Abels, Benschop, Blom, Van Voorhout, Korf, Liebrechts & Vriend 2018**

D. Abels, A. Benschop, T. Blom, J. Coster van Voorhout, D. J. Korf, N. Liebrechts & K. Vriend, *Evaluatie Wet OM afdoening*. Amsterdam: Rozenberg Publishers. Bonger Reeks nr. 34, 2018

## **Alberstein & Zimmerman 2020**

M. Alberstein & N. Zimmerman, 'Judicial conflict resolution in Italy, Israel and England and Wales: a comparative analysis of the regulation of judges' settlement activities', in: M. Moscati e.a., *Comparative Dispute Resolution*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2020, p. 298-311

## **Akkermans 2016**

M. Akkermans, *Melding en aangifte van veel voorkomende criminaliteit. Stand van zaken, trends en kenmerken*, Sociaaleconomische trends, oktober 2016.

## **Akkermans, Kloosterman, Moons, Reep & Tummers-van der Aa 2022**

M. Akkermans, R. Kloosterman, E. Moons, C. Reep & M. Tummers-van der Aa, *Veiligheidsmonitor 2021*, CBS 2022

## **Arnoldus & Van Dijk, Trema 2017**

P. Arnoldus & F. van Dijk, 'De versnelling van de vreemdelingenrechtspraak en de grenzen daaraan', *Trema 2017*, afl. 1, p. 17-24

## **Bureau Bartels 2018**

Bureau Bartels, *Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm*, Den Haag: WODC 2018

## **Bauw, Van Dijk & Van Tulder, NJB 2010/2047**

E. Bauw, F. van Dijk & F. van Tulder, 'Een stille revolutie? De gevolgen van kostendekkende griffierechten', *NJB 2010/2047*, afl. 39, p. 2528-2536

## **Bazuin, Boesman, Catsburg, Van Ginneken, Van Ham – Kolk, Koenis & Schelfhout 2021**

A. Bazuin, T. Boesman, J.J. Catsburg, C.A.F. van Ginneken, M.H. van Ham – Kolk, M.W. Koenis & T.M. Schelfhout, *Recht vinden bij de rechtbanken, lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken*, Rapport Werkgroep Reflectie Toeslagenaffaire rechtbanken, de Rechtspraak, oktober 2021



**Beerthuisen, Sipma & Van der Laan 2020**

M.G.C.J. Beerthuisen, T. Sipma, A.M. van der Laan, *Aard en omvang van dader- en slachtofferschap van cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit in Nederland*, WODC Cahier 2020-25

**Van den Berg 2015**

I. van den Berg, *Maatschappelijke ontwikkelingen en de gevolgen voor de beroepsuitoefening van de (kandidaat-)gerechtsdeurwaarder en de opleiding tot kandidaat-gerechtsdeurwaarder*, Utrecht: Hogeschool Utrecht, 2015

**Van den Berg, Alhadjri & Mulder 2017**

W. van den Berg, M. Alhadjri E M. Mulder, *Geen powerplay, maar fairplay, onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag*, Nationale ombudsman, rapport nr. 2017/095

**Berghuis & De Waard Justitiële verkenningen 2017**

A.C. Berghuis en J. de Waard, *Verdampende jeugdcriminaliteit. Verklaringen van de internationale daling, Justitiële verkenningen, Vol. 43, p. 10-28.*

**Bielen e.a., Rechtskundig Weekblad 2014**

S. Bielen, W. Marneffe & P. Popelier, 'De invloed van de toegang tot justitie op de instroom van rechtszaken: een empirische analyse', *Rechtskundig Weekblad 2014*, afl. 30, p. 1163-1174

**Blankenburg 1997**

E. Blankenburg, *Civil Litigation Rates as Indicators for Legal Cultures*, in: David Nelken e.d. *Comparing Legal Cultures*, Aldershot, Dartmouth 1997

**Böcker, Havinga, Jettinghoff, Klaassen & Bakker 2010**

A. Böcker, T. Havinga, A. Jettinghoff, C. Klaassen & L. Bakker, *Specialisatie loont?!, Ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen*, de Rechtspraak Research Memoranda, 2010/1, jrg.6

**Böcker, De Groot-van Leeuwen & Laemers 2016**

A. Böcker, L.E. de Groot- van Leeuwen & M. Laemers, *Verschuiving van rechterlijke taken. Een verkennend onderzoek op civiel- en bestuursrechtelijk terrein*, WODC Rapport 2590/, <http://hdl.handle.net/20.500.12382/2204>

**Bokhorst, Steeg & Poot 2011**

R. J. Bokhorst, M. V. D. Steeg, C. D. Poot, *Rechercheprocessen bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit*, WODC Cahiers 2011-11

**Van den Brakel & Herbers 2021**

M. van den Brakel & D. Herbers, *De inkomenssituatie na een scheiding*, CBS 2021  
<https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2021/de-inkomenssituatie-na-een-scheiding>

**Broer e.a. 2018**

J. Broer, C.F. Mooij, J. Quak & C.L. Mulder, 'Stijging van BOPZ-maatregelen en dwangopnames in de ggz. Ontwikkelingen in Nederland in de periode 2003-2017. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* 2018, 162-D2454

**De Bruijn 2018**

S. De Bruijn, *Reaching agreement after divorce and separation: Essays on the effectiveness of parenting plans and divorce mediation* (diss. Utrecht, UU), Utrecht: Universiteit Utrecht 2018

**Bryant & McClellan, Regent University Law Review 2017**

G. Bryant, & K. R. McClellan, 'The Disappearing Civil Trial: Implications for the Future of Law Practice', *Regent University Law Review* 2017, afl. 30, p. 287-345

**CBS 2018**

Centraal Bureau voor de Statistiek, Nieuws 2018 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/03/bijna-net-zoveel-nareizigers-als-asielzoekers>

**CBS 2020**

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Veiligheidsmonitor 2019*, CBS 2020 <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2020/10/veiligheidsmonitor-2019>

**CBS 2021**

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Verstekzaken en verweervoerders in handelszaken*, CBS 2021 <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2021/verstekgangers-en-verweervoerders-in-handelszaken>

**CEPEJ 2020**

CEPEJ, *European Judicial Systems Evaluation Report (2018 data) Part 1 and Part 2*, <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems>

**Coenraad & Ter Voert 2021**

L. Coenraad & M. ter Voert, 'De positie van mediation en van rechtspraak in familiezaken', in: M. Dubelaar, L. Glas, A. Terlouw & M. ter Voert (eds). *Conflictoplossing: het domein van rechters?* Deventer: Wolters Kluwer, 2021, pp. 129-151

**Commissie Oskam 2019**

Commissie Oskam, *Tussen ambt en markt*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019

**Commissie Visitatie gerechten 2019**

Commissie Visitatie gerechten, *Rapport visitatie gerechten 2018. Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat*, De Rechtspraak 2019 <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Rapport%20Visitatie%202018.PDF>

**Coördinatiegroep incassozaken 2018**

Coördinatiegroep incassozaken, *Incassozaken*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2018 <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/rapport-incassozaken-Rechtspraak.pdf>

**Crijns & Kool 2021**

J. Crijns, R. Kool, 'Buitengerechtelijke conflictoplossing in het strafrecht', in: M. Dubelaar e.a. (red.), *Conflictoplossing: het domein van rechters? Een vergelijkende studie naar rechtelijke en alternatieve conflictoplossing in verschillende rechtsgebieden*, Deventer: Kluwer 2021, p. 227-253

**Croes & Maas 2009**

M.T. Croes & G.C. Maas, *Geschilbeslechtingdelta midden- en kleinbedrijf, Over het optreden en afhandelen van (potentieel)juridische problemen in het midden- en kleinbedrijf*, WODC, Cahier 2009-13

**Croes, Geurts, Ter Voert & Zwenk 2010**

M.T. Croes, T. Geurts, M.J. ter Voert & F. Zwenk, *Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing Nulmeting 2000-2009* WODC, Cahier 210-7

**Croes e.a. 2017**

M.T. Croes, J. van der Schaaf, F.P. van Tulder, D.J. Burema, D.E.G. Moolenaar, R.M. van Os & M.G.C.J. Beerthuizen, *Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak, WODC 2017-9

**Damen 2005**

L.J.A. Damen, Juridische kwaliteit: de burger centraal, A.T. Marseille, F.M. Noordam, H.B. Winter, *Alles in één keer goed, Juridische kwaliteit van bestuurlijke besluitvorming*, Kluwer, Deventer 2005

**Van Dijk, Hassink, Requena & Verkerk 2022**

F. van Dijk, W. Hassink, D. Requena & R. Verkerk, *The Decline in Commercial Court Cases in the Netherlands: 2001-2020*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak, Research Memoranda, 2-2022

**Dingwall & Cloatre, Journal of Dispute Resolution 2006**

R. Dingwall & E. Cloatre, 'Vanishing trials: an English perspective', *Journal of Dispute Resolution* 2006, afl. 1, p. 51-70

**Domenie, Leukfeldt, Van Wilsem, Jansen & Stol 2012**

M.M.L. Domenie, E.R. Leukfeldt, J.A. van Wilsem, J. Jansen, W.Ph. Stol, *Slachtofferschap in een gedigitaliseerde samenleving. Een onderzoek onder burgers naar e-fraude, hacken en andere veelvoorkomende criminaliteit*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers

**Doornbos 2019**

N. Doornbos, Naar een meer responsief bestuursrecht? Verder bouwen aan het huis van de rechtsstaat, in: T. Barkhuysen, A.T. Marseille (red.) *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid* Deventer: Wolters Kluwer, 2019, p. 567-578

**Dubelaar, Glas, Terlouw & Ter Voert 2021**

M. Dubelaar, L. Glas, A. Terlouw & M. ter Voert, *Conflictoplossing: het domein van rechters?*, Deventer: Wolters Kluwer, 2021

**Van der Eeden, Van Berkel, Lankhaar & de Poot 2021**

C.A.J. van den Eeden, J.J. van Berkel, C.C. Lankhaar & C.J. de Poot, *Opsporen, vervolgen en tegenhouden van cybercriminaliteit*, WODC Cahier 2021-23

**Van Erp & Klein Haarhuis 2006**

J.G. van Erp & C.M. Klein Haarhuis, *De filterwerking van buitengerechtelijke procedures*. Den Haag: WODC Cahier 2006-6

**Eshuis 2009**

R.J.J. Eshuis, *De daad bij het woord*. Den Haag: WODC 2009

**Eshuis 2017**

R.J.J. Eshuis, *De rechter op afstand. Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen reisafstand en het gebruik van rechtspraak*. Den Haag: WODC Memorandum 2017-5

**Eshuis, De Heer – de Lange & Diephuis 2011**

R.J.J. Eshuis, N.E. de Heer - de Lange & B.J. Diephuis (red.), *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010*, Ontwikkelingen en samenhangen Den Haag: WODC

**Eshuis, Dalm & De Jong 2014**

R.J.J. Eshuis, S.J.P.J Dalm & P.O. de Jong, *Evaluatie Competentiegrensverhoging 2011, Rapportage voormeting*. Den Haag: WODC. Memorandum 2014-1

**Eshuis & Van Tulder 2014**

R.J.J. Eshuis & F.P. van Tulder (red.), *Daling instroom civiele handelszaken onderzocht: Verslag wetenschappelijk forum, 1 mei 2014*. Den Haag: WODC. Memorandum 2014-4

**Eshuis & Geurts 2016**

R.J.J. Eshuis & T. Geurts, *Lagere drempels voor rechtzoekenden. Evaluatie van de Verhoging van de Competentiegrens in 2011*, Den Haag: WODC. Memorandum 2016-14

**Ettekoven & Marseille 2017**

B.J. Ettekoven & A.T. Marseille, 'Afscheid van de klassieke procedure in het bestuursrecht?' in: L.M. Coenaard e.a., *Afscheid van de klassieke procedure?*, (Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging, 147<sup>e</sup> jrg. 2017-1), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 139-264

**Faber 2011**

W. Faber, 'Financieel-economische criminaliteit? We kunnen niet zonder!', [politieacademie.nl](http://politieacademie.nl), 18 november 2011.

**Fair Trials 2017**

Fair Trials, *The disappearing trial. Towards a rights-based approach to trial waiver systems*, <https://www.fairtrials.org/app/uploads/2022/01/The-Disappearing-Trial-report.pdf>

**Farrell, Tilley & Tseloni, Crime & Justice 2014**

G. Farrell, N. Tilley and A. Tseloni, 'Why the crime drop', *Crime & Justice* 2014, vol. 43 (1), 421-490

**Friedman, Journal of Empirical Legal Studies 2004**

L.M. Friedman, 'The day before trials vanished', *Journal of Empirical Legal Studies* 2004, afl. 1, p. 689-703

**Fuchs, Österreichisches Anwaltsblatt 2019/193**

W.P.E. Fuchs, 'Wo liegen die Gründe?', *Österreichisches Anwaltsblatt* 2019/193, p. 451-460

**Galanter, Law and Society Review 1974**

M. Galanter, 'Why the "haves" come out ahead: speculations on the limits of legal change', *Law and Society Review* 1974, 9, p. 95-160

**Galanter, Journal of Empirical Legal Studies 2004**

M. Galanter, 'The vanishing trial: An examination of trials and related matters in federal and state courts', *Journal of Empirical Legal Studies* 2004, 1, p. 459-570

**Genn 2012**

H. Genn, 'Why the Privatisation of Civil Justice is a Rule of Law Issue', 36th F.A. Mann Lecture, Lincoln's Inn, 19 November 2012, [https://www.ucl.ac.uk/judicial-institute/sites/judicial-institute/files/36th\\_f\\_a\\_mann\\_lecture\\_19.11.12\\_professor\\_hazel\\_genn.pdf](https://www.ucl.ac.uk/judicial-institute/sites/judicial-institute/files/36th_f_a_mann_lecture_19.11.12_professor_hazel_genn.pdf)

**Gibson 2021**

C. Gibson, 'Out of Court Disposals: A Review of Policy, Operation and Research Evidence', Sentencing Academy 2021, <https://secureservercdn.net/160.153.138.71/1v6.c22.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/02/Out-of-Court-Disposals-2.pdf>

**Godfrey, Richardson & Walklate, The British Journal of Criminology 2021**

B. Godfrey, J.C. Richardson & S. Walklate, 'The Crisis in the Courts: Before and Beyond Covid', *The British Journal of Criminology* 2021, <https://doi.org/10.1093/bjc/azab110>

**Griffith & Norris, Crime, Law & Social Change 2020**

G. Griffiths, & G. Norris, Explaining the crime drop: Contributions to declining crime rates from youth cohorts since 2005, *Crime, Law and Social Change* 2020, Vol. 73, p. 25-53

**Groenhuisen & Knigge**

M.S. Groenhuisen & G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002.

**De Groot-van Leeuwen 2019**

L.E. de Groot-van Leeuwen, *Pushing Cases away from Judges: Causes and Consequences*, Nijmegen Sociology of Law Working Paper Series 2019, <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/210201>

**De Groot-van Leeuwen, Actioma 2020/209**

L.E. de Groot-van Leeuwen, 'Duurzaamheid. Weg van het traditionele domein van de rechter?' *Actioma 2020/209*, p. 16-21

**Guiaux & Tumewu 2008**

M. Guiaux & M. Tumewu, *Mediation Monitor 2008, Tussenrapportage*, Den Haag: WODC Cahier 2008-7

**Guiaux, Zwenk & Tumewu 2009**

M. Guiaux, F. Zwenk & M. Tumewu, *Mediation Monitor 2005-2008*, Den Haag: WODC Cahier 2009-9

**Van der Helde & Eggen 2003**

W. van der Heide, A. Th. J. Eggen (red.) *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001 - Ontwikkelingen en achtergronden*, WODC 2003

**Helm, Journal of Law and Society 2019/46**

R.K. Helm, 'Constrained waiver of trial rights? Incentives to plead guilty and the right to a fair trial', *Journal of Law and Society 2019/46*, afl. 3, p. 423-447

**Helsloot, Van Reenen & Van Lochem 2017**

I. Helsloot, P. van Reenen & P. van Lochem, *Een pleidooi voor een maatschappelijk debat over de noodzaak van een utilistisch perspectief op de politiële opsporing*, Crisislab 2017

**Höland & Meller-Hannich 2016**

A. Höland & C. Meller-Hannich (red.), *Nichts zu klagen? Der Rückgang der Klageingangszahlen in der Justiz, Mögliche Ursachen und Folgen*, Baden-Baden: Nomos 2016

**Hoogenboom, Strafolblad 2014**

B. Hoogenboom, Geldzucht in de strafrechtpleging en de aantasting van strafrechtelijke waarden, *Strafolblad*, mei 2014

**Van Hout 2013**

M.B.A. van Hout, *Mens, Maatschappij en Mediation in het belastingrecht, Een theoretisch rechtsvergelijkend empirisch onderzoek*, diss. Tilburg, Sdu 2013

**Van Hout 2021**

D. van Hout, 'De positie van de fiscale rechter in het domein van conflictoplossing', In: M. Dubelaar e.a. (red). *Conflictoplossing: het domein van rechters?*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 303-317

**Huisman, Princen, Klerks & Kop 2016**

S. Huisman, M. Princen, P. Klerks & N. Kop, *Handelen naar waarheid: sterkte-zwakteanalyse van de opsporing*, Apeldoorn: Politieacademie 2016.

**Huisman, DD 2021/37**

W. Huisman, 'Corona, criminaliteit en strafrechtspleging', *DD 2021/37*, afl. 6, p. 441-45

**Ippoliti & Sanders, International review of applied economics 2022**

R. Ippoliti & A. Sanders, 'The demand for civil justice in Germany: an empirical investigation', *International review of applied economics 2022*, 36 ,1, p. 67-84

**Jettinghoff 2011**

A. Jettinghoff, 'Wanneer en hoe procederen bedrijven?', in: M. Hertogh & H. Weyers (red.) *Recht van onderop, Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 169-184

**Johnston & Smith, Criminal Law and Justice Weekly 2017**

E. Johnston & T. Smith, The early guilty plea scheme and the rising wave of managerialism, *Criminal Law and Justice Weekly 2017*, Vol. 181(13), p. 210-212

**De Jong 2018**

J. de Jong, 'Het mysterie van de verdwenen criminaliteit', *CBS Statistische Trends 2018*, mei, <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2018/het-mysterie-van-de-verdwenen-criminaliteit>

**Junger, Veldkamp & Koning 2022**

M. Junger, B. Veldkamp & L. Koning, *Fraudevictimisatie in Nederland, 2022*



**Kalidien 2016**

S. N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2016. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC, CBS, Raad voor de rechtspraak, Den Haag 2017

**Kalidien & Eggen 2009**

S. Kalidien & A. Eggen, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2008*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2009

**Kalidien & De Heer-de Lange 2015**

S.N. Kalidien, N.E. de Heer-de Lange, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2014 Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015

**Kemp, Miró-Llinares, Moneva, European Journal on Criminal Policy and Research 2020**

S. Kemp, F. Miró-Llinares, A. Moneva, 'The dark figure and the cyber fraud rise in Europe: Evidence from Spain', *European Journal on Criminal Policy and Research 2020, Vol 26*, p. 293–312

**Kjellevoid Hoegge 2011**

L.A. Kjellevoid Hoegge, *Rechtsbescherming tegen bestuurshandelen in Nederland, Noorwegen en Zweden. Een wetenschappelijke proeve op het gebied van de Rechtsgeleerdheid*. (Staat en Recht nr. 2), Deventer: Wolters Kluwer 2011

**Knigge 2014**

G. Knigge, *Beschikt en Gewogen*, Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, Den Haag 2014

**Knigge & Peters 2017**

G. Knigge & M. Peters, *Beproefd verzet. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij de afhandeling van het verzet tegen een OM-straftbesikking*, Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, Den Haag 2017

**Knigge & Peters 2019**

G. Knigge & M. Peters, *Wordt vervolgt: beproefd verzet*, Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, Den Haag 2019

**Van der Knoop & Rollingswier 2015**

J. van der Knoop, mr. R. Rollingswier, *De bestrijding van witwassen, beschrijving en effectiviteit 2010-2013. Startversie monitor anti-witwasbeleid*, Den Haag: WODC 2015

**Koopmans, Vlaanderen, Rougour, Verheuveel, Folmer, Grootelaar & Van Duijneveldt 2021**

C. Koopmans, M. Vlaanderen, W. Rougour, N. Verheuveel, T. Folmer, H. Grootelaar & I. van Duijneveldt, *Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak: Eindrapport*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek 2021

**Van der Kraats & Kruit 2021**

K. van der Kraats & P. Kruit, 'De veranderende rol van de kantonrechter in ontslagzaken', In: M. Dubelaar e.a. (red). *Conflictoplossing: het domein van rechters?*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 178-211

**Kramer e.a. 2012**

X.E. Kramer, I. Tillema & M.L. Tuil, *Verkrijging van een executoriale titel in incassozaken*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus school of law 2012

**Kritzer, Journal of Empirical Legal Studies 2004**

H.M. Kritzer, 'Disappearing Trials? A Comparative Perspective', *Journal of Empirical Legal Studies* (1) 2004, afl. 3, p. 735-754

**Kritzer 2010**

H.M. Kritzer, 'Claiming Behavior as Legal Mobilization', in: P. Cane & H.M. Kritzer (red.), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, Oxford: Oxford University Press 2010, p. 260-284

**Van der Laan & Beerthuizen 2018**

A.M. van der Laan & M.G.C.J. Beerthuizen, (red.), *Monitor Jeugdcriminaliteit 2017. Ontwikkelingen in de geregistreeerde jeugdcriminaliteit in de jaren 2000 tot 2017*, Den Haag: WODC 2018

**Van der Laan, Beerthuizen & Boot 2020**

A. van der Laan, M.G.C.J. Beerthuizen, N.C. Boot, *Monitor Jeugdcriminaliteit*, WODC Cahier 2020-19

**Van der Laan, Rokven, Weijters & Beerthuizen, Justice Quarterly 2021/38**

A. van der Laan, J. Rokven, G. Weijters & M.G.C.J. Beerthuizen, 'The Drop in Juvenile Delinquency in The Netherlands: Changes in Exposure to Risk and Protection', *Justice Quarterly* 2021/38, afl. 3, p. 433-453

**Lande 2005**

J. Lande, Shifting the Focus from the Myth of 'The Vanishing Trial' to Complex Conflict Management Systems or I Learned Almost Everything I Need to Know about Conflict Resolution from Marc Galanter, 2005. <https://www.researchgate.net/publication/228182315>

**Landsman, Journal of Empirical Legal Studies 2004/1**

S. Landsman, 'So What? Possible Implications of the Vanishing Trial Phenomenon', *Journal of Empirical Legal Studies* 2004/1, afl. 3, p. 973-984

**Langer, Annual Review of Criminology 2020**

M. Langer, Plea Bargaining, Conviction without Trial, and the Global Administratization of Criminal Convictions, *Annual Review of Criminology* 2020, Vol. 4, p. 377-311

**Leertouwer, Van Tulder, Diephuis, Folkeringa & Eshuis 2015**

E.C. Leertouwer, F.P. van Tulder, B.J. Diephuis, M. Folkeringa & R.J.J. Eshuis, *Prognosemodellen Justitiële Ketens: Civiel en Bestuur*, Den Haag: WODC Cahier 2015

**Marseille 2011**

A.T. Marseille, 'Toegang tot de bestuursrechter in Nederland en Duitsland', *Ars Aequi*, maart 2011, p.238-245

**Marseille, De Waard, Tollenaar, Laskewitz & Boxum 2015**

A.T. Marseille, B.W.N. de Waard, A.Tollenaar, P. Laskewitz & C. Boxum, *De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht*, Ministerie van BZK, 2015.

**Marseille 2018**

A.T. Marseille, 'Weg van het besluit en het bestuur in het sociaal domein: gevolgen voor de rechtsbescherming', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *In het nu... wat worden zal. Over toekomstig bestuursrecht*. Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 45-60

**Mather, Onati Socio-Legal Series 2021/11**

L. Mather, 'What is a 'case'?', *Oñati Socio-Legal Series* 2021/11, afl. 2, p. 355-378

**Meijer, Moolenaar, Choenni & Van der Braak 2021**

R. Meijer, D.E.G. Moolenaar, R. Choenni & S.W. van den Braak (red), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2020: Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: WODC Cahier 2021-22

**Mein & Marseille, Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht 2020**

Mein, A.G. en A.T. Marseille, Responsieve bezwaarbehandeling in theorie en praktijk, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2019/36 (16-09-2019).

**Moolenaar 2010**

D.E.G. Moolenaar, *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2015*. Den Haag: WODC Cahier 2010-09

**Moolenaar, Justitiële Verkenningen 2018**

D. Moolenaar, De ontwikkeling van het aantal door bestuursorganen behandelde overtredingen, *Justitiële Verkenningen 2018*, Vol. 44, 28-36.

**Moolenaar, Krieger, van Tulder, Smit & Diephuis 2020**

D.E.G. Moolenaar, A.G. Krieger, F.P. van Tulder, P.R. Smit & B.J. Diephuis, *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2025*, Den Haag: WODC Cahier 2020-07

**Nationale ombudsman 2016**

Nationale ombudsman, Den Haag: Rapport nr. 2016/119

**Nederlands Mediation Instituut 2012**

Nederlands Mediation Instituut, NMI Jaarverslag 2011. Rotterdam: NMI 2012

**Niemeijer & Klein Haarhuis, Justitiële Verkenningen 2009/35**

E. Niemeijer & C.M. Klein Haarhuis, 'Aantallen civiele rechtszaken in Nederland en elders: een vergelijking in de tijd en in Europa', *Justitiële Verkenningen 2009/35*, afl. 4, p. 80-94

**Nijmeijer 2014**

A.G.A. Nijmeijer, Naar een stelselherziening in het omgevingsrecht: het wetsvoorstel Omgevingswet. De hoofdlijnen en de belangrijkste doelstellingen op een rij, *Ars Aequi*, dec. 2014, p. 902-911

**Ontanu & Velicogna, Onati Socio-Legal Series 2021/11**

A. Ontanu & M. Velicogna, 'The challenge of comparing EU Member States judicial data', *Oñati Socio-Legal Series 2021/11*, afl. 2, p. 446-480

**Pivaty (2022)**

A. Pivaty, Out-of-court disposals in Dutch criminal cases: an affront to a fair trial? in: Johnston, E. and Marsh, S. (eds.) *Contemporary Issues in Global Criminal Justice*, Lexington [in print].

**Pivaty & Dubelaar (2022 forthcoming)**

A. Pivaty & M. Dubelaar, New Public Management and the role of the Dutch trial judge: A critical appraisal of the possible impact, in: A. Pivaty & ?. Johnston (red). *Efficiency and Bureaucratisation in Criminal Justice: Global Trends*, Routledge [forthcoming].

**Pleasance, Coumarelos, Forell & McDonald 2014**

P. Pleasance, C. Coumarelos, S. Forell & H. McDonald, *Reshaping Legal Assistance Services: Building on the Evidence Base*. Sydney: Law & Justice Foundation of New South Wales, 2014

**De Poorter & De Graaf 2011**

J.C.A. de Poorter & K.J. de Graaf, *Doel en functie van de bestuursrechtspraak: een blik op de toekomst*. Den Haag: Raad van State 2011

**Polak & J.H. Roelfsema 2013**

J.E.M. Polak & J.H. Roelfsema, 'Bestuursrechtspraak', in: E.R. Muller & C.P.M. Cleiren (red.) *Rechterlijke macht: Rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer 2013, p. 189-217

**De Poot, Bokhorst, Van Koppen & Muller 2004**

J.C. de Poot, R.J. Bokhorst, P.J. van Koppen & E.R. Muller, *Rechercheportret: over dilemma's in de opsporing*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2004

**Princen 2014**

M. Princen, *De gekooide recherche. Het ware verhaal achter de matige prestaties van de Nederlandse opsporing*, Prometheus/Bert Bakker 2014

**PWC 2016**

Price Waterhouse Cooper's *Global Economic Crime and Fraud Survey 2016*, <https://www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/pdf/GlobalEconomicCrimeSurvey2016.pdf>

**PWC 2022**

Price Waterhouse Cooper's Global Economic Crime and Fraud Survey 2022, <https://www.pwc.com/gx/en/services/forensics/economic-crime-survey.html>

**Raad voor de rechtspraak 2018**

Raad voor de rechtspraak, *Advies werklust en kosten invoering Wna, aan de minister van binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties*, Rvdr 18 oktober 2018

**Raad voor de rechtspraak 2021**

Raad voor de rechtspraak, *Agenda voor Onderzoek en Kennisdeling 2021-2022*, Den Haag 2021

**Rechtspraak 2019**

Rechtspraak, *T-aanpak schuldenbewind. Evaluatie pilot Rechtbank Zeeland - West Brabant - gemeente Tilburg*, Rechtspraak 2019, <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Zeeland-West-Brabant/Nieuws/PublishingImages/Evaluatierapport%20pilot%20T-aanpak%20Schuldenbewind%20-%20december%202019.pdf>

**De Ridder 2018**

J. de Ridder, *Sepots. Trends en ontwikkelingen*, Parket-Generaal Openbaar Ministerie 2018.

**Rottleuthner 2016**

H. Rottleuthner, 'Prozessfluss und Prozessebbe: Fragen und Forschungsbedarf', in: A. Höland & C. Meller-Hannich (red.), *Nichts zu klagen? Der Rückgang der Klageingangszahlen in der Justiz, Mögliche Ursachen und Folgen*, Baden-Baden: Nomos 2016, p. 100-123

**Russel & Hollander, New Journal of European Criminal Law 2017/8**

J. Russel & N. Hollander, 'The Disappearing Trial: The global spread of incentives to encourage suspects to waive their right to a trial and plead guilty', *New Journal of European Criminal Law* 2017/8, afl. 3, p. 309-322

**Schuurmans 2015**

Schuurmans, Y.E., *Van bestuursrechtelijke detailhandel naar maakindustrie*, oratie universiteit Leiden 20 nov. 2015

**Simon Thomas, Van Kampen, Van Lent, Schiffelers, Langbroek & Van Erp 2016**

M. Simon Thomas, P. van Kampen, L. van Lent, M.-J. Schiffelers, P. Langbroek, J. van Erp, *Snel, betekenisvol en zorgvuldig: een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*, Den Haag: Boom Juridisch 2016

**Simpson & Benson 2018**

S.S. Simpson & M.L. Benson, *White-Collar Crime: An Opportunity Perspective (Criminology and Justice Studies)*, Abington: Routledge, 2018

**Smit, Leertouwer, Van Tulder & Diephuis 2010**

P.R. Smit, E.C. Leertouwer, F.P. van Tulder & B.J. Diephuis, 'Rechtspraak', in: D.E.G. Moolenaar e.a. (red.), *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2015*, Den Haag: WODC Cahier 2010- 9, p. 53-73

**Smit 2015**

P.R. Smit (red.), *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2020, Beleidsneutrale raming*, Den Haag: WODC Cahier 2015-7

**Smit, Van Tulder, Meijer & Groen 2013**

P.R. Smit, F.P. van Tulder, R.F. Meijer & P.P.J. Groen, *Het ophelderingspercentage nader beschouwd*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013

**Smit, Ghauharali, Veen, Willemsen, Steur, te Velde, Van der Vorst & Bongers 2018**

P. Smit, R. Ghauharali, H.C.J. van de Veen, F. Willemsen, J. Steur, R.A. ter Velde, T. van der Vorst, F. Bongers, *Tasten in het duister*, Den Haag: WODC. Cahier 2018-21.

**Spencer, Law Society Journal 2005/43**

D. Spencer, 'The vanishing trial phenomenon', *Law Society Journal 2005/43*, afl. 8, p. 58-61

**Stuntz, Harvard Law Review 2004/117**

W.J. Stuntz, 'Plea bargaining and criminal law's disappearing shadow', *Harvard Law Review 2004/117*, afl. 8, p. 2548-2569

**Subramanian, Digard, Washington II & Sorage 2020**

R. Subramanian, L. Digard, M. Washington II & S. Sorage, *In the shadows: A review of the research on plea bargaining*, Vera Institute of Justice 2020, <https://www.vera.org/downloads/publications/in-the-shadows-plea-bargaining.pdf>

**Tonry & Bijleveld 2007**

M. Tonry & C. Bijleveld, *Criminal Justice, and Criminology in the Netherlands*, *Crime & Justice* Vol. 25, Chicago: The University of Chicago Press 2007

**Tonry, Crime and Justice 2014/43**

M. Tonry, 'Why crime rates are falling throughout the Western world', *Crime and Justice* 2014, 43, afl.1, p. 1-63

**Van Tulder 2014**

F. van Tulder, *In de schaduw van de rechter: Individuele en maatschappelijke kosten en baten van de juridische infrastructuur*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak. Research Memorandum, nr. 4/2014

**Van Tulder, Meijer & Kalidien, NJB 2017/6**

F. van Tulder, R. Meijer & S. Kalidien, 'Van schikking naar strafbeschikking? Een eerste balans', *NJB* 2017, afl. 6, p. 383-392.

**Van Tulder & Sicking, Justitiële Verkenningen 2018/4**

F. van Tulder & S. Sicking, 'Buiten de rechter om?', *Justitiële verkenningen* 2018, 4, p. 9-27

**Van Tulder & Diephuis 2019**

F. van Tulder & B. Diephuis, Sluiting kantonlocaties en gang naar de rechter, working paper Raad voor de rechtspraak 2019, [www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/working-paper-sluiting-kantonlocaties.pdf](http://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/working-paper-sluiting-kantonlocaties.pdf)

**Van Tulder & Diephuis 2022 (forthcoming)**

F. van Tulder & B. Diephuis mmv J. van der Schaaf, Bestuurszaken vermeden? Over de daling van het aantal bestuurszaken, 2010-2020, Raad voor de rechtspraak 2022

**Vago 2009**

S. Vago, *Law and Society*, Londen: Prentice Hall, 9<sup>th</sup> edition 2009

**Van Velthoven 2002**

B.C.J. van Velthoven, *Civiele en administratieve rechtspleging in Nederland 1951-2000*; deel 2: tijdreeksanalyse. Department of Economics Research Memorandum. Leiden: Department of Economics, Universiteit Leiden, 2002 <https://hdl.handle.net/1887/15805> p. 1-47



**Van Velthoven 2007**

B.C.J. van Velthoven, *Civiele rechtspraak in eerste aanleg 2005, Een eerste stap op weg naar kwantificering van de maatschappelijke betekenis van de rechtspraak*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak, Research Memorandum 2007-1

**Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010**

B.C.J. van Velthoven & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta 2009, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: WODC Onderzoek en Beleid 283, 2010 <https://hdl.handle.net/20500.12832/1233>

**Verkerk, Van Dijk & Pistora, TCR 2020/4**

R. Verkerk, F. van Dijk & D. Pistora, 'De berechting binnen een redelijke termijn: Een empirisch onderzoek naar doorlooptijden in handelszaken', *TCR 2020/4*, p. 153-169

**Ter Voert 2020**

M. ter Voert, *Scheidingen 2019; gerechtelijke procedures en gesubsidieerde rechtsbijstand*. Den Haag: WODC, Factsheet 2020-1

**Ter Voert & Geurts 2013**

M.J. ter Voert & T. Geurts, *Evaluatie Ouderschapsplan, een eerste verkenning*. Den Haag: WODC, Cahier 2013-8

**Ter Voert & Hoekstra 2020**

M.J. ter Voert & M.S. Hoekstra, *Geschilbeslechtingdelta 2019*. Den Haag: WODC, Cahier 2020-18

**Ter Voert & Klein Haarhuis 2015**

M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta 2014*, Boom juridische uitgevers, Onderzoek en beleid 315, 2015

**Ter Voert (2022, forthcoming)**

M. ter Voert, *De weg naar het recht: een wereld van verschillen*. Oratie Radboud Universiteit 2022

**Tomassen-Van der Lans 2015**

M. Tomassen-Van der Lans, *Het verplichte ouderschapsplan: regeling en werking* (diss. Amsterdam, VU), Amsterdam: VU-University 2015.

**Vogels & Van der Zeijden 2010**

R. Vogels & P. van der Zeijden, *De stand van Mediation in Nederland*. Zoetermeer: Stratus 2010

**De Waard 2015**

J. de Waard, 'Daling van (geregistreeerde) criminaliteit: Trends en mogelijke verklaringen', Working Paper 2015 (via Researchgate)

**De Waard 2020**

J. de Waard, 'Ontwikkelingen in de (geregistreeerde) criminaliteit: Nationale en internationale trends en verklaringen', PowerPoint Kennisparel, 9 juli 2020 (via Researchgate)

**Bernasco & Weijer & 2016**

W. Bernasco, & S. Weijer, *Aangifte- en meldingsbereidheid: Trends en determinanten*, NSCR en Ministerie van Veiligheid en Justitie/WODC 2016

**Wever 2020**

M. Wever, *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures* (diss. Groningen), Nijmegen: Wolf Legal Publisher 2020

**Wilms e.a. 2018**

P. Wilms, S. Kluft, K. Blankman & S. van der Veen, *Verkenning invoering van een financiële heffing bij het rechterlijk toezicht op beschermingsmaatregelen*. Den Haag, WODC 2018

**WODC/Rvdr 2020**

WODC/Raad van der Rechtspraak, *Monitor Rechtspleging civiel en bestuur*, 2020, <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/statistiek-en-monitoring/rechtspleging-civiel-en-bestuur>

**Van der Zeijden & Vogels 2019**

P. van der Zeijden & R. Vogels, *De Nederlandse mediationmarkt*, Zoetermeer: Panteia 2019

# Geraadpleegde contactpersonen

Mr. dr. J.J. van den Broek, Radboud Universiteit Nijmegen  
Prof. mr. dr. A.T. Marseille, Rijksuniversiteit Groningen  
Dr. U. Schultz, FernUniversität Hagen  
Prof. dr. mr. R. Verkerk, Universiteit Utrecht

## Over de auteurs

Prof. dr. Marijke ter Voert is als hoogleraar Empirical Legal Studies verbonden aan de Faculteit der Rechten van de Radboud Universiteit te Nijmegen. Zij heeft jarenlange ervaring met het verrichten van kwantitatief en kwalitatief onderzoek op het gebied van gerechtelijke en buitengerechtelijke geschilbeslechting, toegang tot recht, rechtsbijstand en juridische beroepsgroepen.

Dr. Anna Pivaty is Universitair Docent Strafrecht en Onderzoeker Conflictoplossende Instituties aan de Radboud Universiteit. Zij heeft ruime ervaring met rechtsvergelijkend onderzoek op het gebied van het strafrecht en *access to justice*. Zij onderzoekt onder andere het potentieel van bestuurlijke buitengerechtelijke afdoeningen in het strafrecht als instrument voor conflictoplossing en matiging van strafrechtelijk ingrijpen.

Prof. dr. Leny de Groot-van Leeuwen is als emeritus-hoogleraar verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit te Nijmegen. Zij begeleidt en verricht onderzoek naar onder meer de beroepsuitoefening en beroepsethiek van juristen.

