



STUDIECENTRUM RECHTSPLEGING  
TRAINING AND STUDY CENTRE FOR THE JUDICIARY

# Onderzoek Onderzocht Rechter & Co of Co-rechter?

*Jacqueline van der Schaaf & Albert Klijn*



*In the  
shadow  
of the judge*

## Vooraf

Vooropgesteld een vermoeden onzerzijds. Vraag een willekeurig aantal burgers naar de verhouding tussen verpleegkundigen en artsen in een ziekenhuis en ze zullen u glazig aankijken; dat is vragen naar de bekende weg, toch? De verpleegkundigen zijn verre in de meerderheid! En, hoe zit dat in de rechtbank? Men moet niet vreemd opkijken als dan het antwoord schuldig blijft of aarzelend klinkt. Juridisch medewerkers? Werken daar niet allemaal rechters? Waarom dat verschil in beantwoording? Vermoedelijk omdat 'rechtspraak' in het dagelijks verkeer staat voor het tot een oordeel komen tijdens een zitting en juist de zitting is het meest getoonde beeld van de rechter. 'Rechtspraak' als organisatie is een weinig gebruikte invalshoek, althans in het alledaags spraakgebruik.<sup>1</sup>

Hoe het ook zij, die juridisch medewerkers zijn er werkzaam en ook in grote getale en al sedert lang. Ze maken al sinds de jaren negentig onafgebroken om en nabij 70% uit van het aantal personen dat zich binnen de Rechtspraak direct bezighoudt met rechtspraak.<sup>2</sup> Bepaald niet een te verwaarlozen categorie dus en het is daarom alleen al verheugend dat Nina Holvast via haar proefschrift *In the shadow of the judge* (verdedigd op 1 september 2017 aan de UvA) aandacht voor hen heeft gevraagd. Voor zover dat voor insiders nog nodig was - overigens ook voor ons gold dat we de omvang van die categorie niet op ons netvlies paraat hadden - is in elk geval het beeld van de individueel rechtsprekende rechter geheel aan gruzelementen geslagen.

De vraag 'waarom nu pas?' is een voor de hand liggende; een vraag die wij echter niet kunnen beantwoorden. Voor zover onze kennis reikt is er geen sprake van een interne competentiestrijd geweest, noch zijn er tekenen van groeiende onvrede over de onderlinge verhoudingen. Ook de auteur geeft in haar boek nergens aanleiding om in die richting te denken. Het boek komt voort uit pure wetenschappelijke belangstelling en dat is een verheugend teken; de context verleidt niet tot een bias in de ene of andere richting. Ter zake dus.

*Jacqueline van der Schaaf (zelfstandig onderzoeker) & Albert Klijn (wetenschappelijk adviseur bij SSR)*

---

<sup>1</sup> Het bij de oprichting van de Raad voor de rechtspraak geïntroduceerde terminologische onderscheid tussen 'rechtspraak' (primair proces) en 'Rechtspraak' (organisatie) is kennelijk alleen voor insiders en ook die hechten daar niet altijd aan.

<sup>2</sup> Deze verhouding is gebaseerd op het aantal rechterlijk ambtenaren (rechters) en direct gerechtelijke ambtenaren (juridisch medewerkers) verkregen van Bart Diephuis (LDCR/Raad voor de rechtspraak). Brommet (2002) vermeldt dat de ratio rechter medewerker in 1970 1 : 1,4 bedroeg en in 1998: 1 : 2,9. Hij laat in het midden welke functies al dan niet zijn meegeteld dus voorzichtigheid is geboden. Dat zou ruim een verdubbeling in ruim 25 jaar hebben betekend en suggereert dat met name in het laatste kwart van de vorige eeuw zich een ware explosie heeft voorgedaan aan juridisch medewerkers

## Vraagstelling en beantwoording

De auteur vraagt zich in haar proefschrift af op welke manieren juridisch medewerkers betrokken zijn in het rechterlijk besluitvormingsproces en welke gevolgen die betrokkenheid heeft voor de wijze waarop rechtspraak plaatsvindt. *“In what ways are judicial assistants involved in the judicial-decision-making process, and what consequences does their involvement have for the manner in which adjudication takes place?”*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden stelt de auteur zes onderliggende vragen; drie beschrijvende, een vergelijkende, een verklarende en een normatieve/evaluatieve vraag.

### Onderzoeksvragen:

1. What are the formal duties of judicial assistants, and how is their involvement in adjudication regulated? (*beschrijvingsvraag*)
2. What characterises the judicial assistance model in Dutch district courts, and what distinguishes it from other models? (*vergelijkingsvraag*)
3. What is the involvement of judicial assistants in the different stages of the judicial decision-making process? (*beschrijvingsvraag*)
4. Which factors affect the type and degree of involvement of judicial assistants in judicial decision-making? (*verklaringsvraag*)
5. Do judicial assistants affect the manner in which the judicial decision-making takes place and, if so, in what way? (*beschrijvingsvraag*)
6. How should the current manner in which judicial assistants are involved in judicial decision-making be valued, and should additional safeguards be incorporated into the system to prevent too much influence? (*normatieve/evaluatieve vraag*)

Het gaat er met andere woorden om; in hoeverre juridisch medewerkers betrokken zijn in het juridisch besluitvormingsproces, of zij daarmee daadwerkelijk invloed op het besluitvormingsproces uitoefenen en als laatste in hoeverre dat problematisch is of juist de efficiëntie en kwaliteit van het besluitvormingsproces bevordert (p. 24). Deze vragen benadert Holvast vanuit het gezichtspunt van *‘Rule of Law’* (rechtsstatelijk perspectief) versus dat van *‘New Public Management’* (rechtsorganisatorisch perspectief). Het eerste perspectief belichaamt het traditionele, uit de Verlichting stammende denken over de positie van de rechter, het tweede is een betrekkelijk nieuw perspectief dat de Rechtspraak als publieke organisatie belicht. Vanuit het rechtsstatelijk perspectief benoemt de auteur een aantal mogelijke gevaren van de betrokkenheid van medewerkers voornamelijk gerelateerd aan in de VS gevoerde discussies. Het betreft de volgende kwesties (p. 17-23):

- Onvoldoende garanties op onafhankelijkheid en onpartijdigheid als gevolg van de positie van medewerkers wat betreft opleiding, ervaring, inkomen en aanstelling
- Verminderd verantwoordelijkheidsgevoel voor de juridische besluitvorming bij rechters
- Minder heroverwegen van beslissingen door rechters als gevolg van het uit handen geven van het schrijven van uitspraken
- Andere uitkomsten van uitspraken door verschillen in belangen van rechters en medewerkers

- Meer legalistische vonnissen op basis van regels, jurisprudentie en wetgeving waarin de maatschappelijke context minder is meegewogen
- Minder efficiëntie in het besluitvormingsproces door de allocatie van tijd aan supervisie en coördinatie of door ondergebruik van het werk van medewerkers<sup>3</sup>
- Verlies aan legitimiteit bij het publiek

Hierbij wordt aangetekend dat deze discussie in ons land nagevoel niet van de grond is gekomen.<sup>4</sup> Wellicht is dat ook een van de redenen dat tot nu toe geen onderzoeks-aandacht is uitgegaan naar de figuur van de juridisch medewerker.

De auteur hanteert een verscheidenheid aan methoden van onderzoek. Zij bestudeert beleidsdocumenten en functiebeschrijvingen om zicht te krijgen op de formele taken en competenties van juridisch medewerkers en rechters. Door middel van literatuuronderzoek en interviews is een vergelijking gemaakt met de wijze waarop rechter en medewerker in de VS en UK samenwerken. De hoofdmoot echter vormt een 8 maanden lang durend veldonderzoek waarin observatie van de gang van zaken tijdens de zitting en het raadkameren plaatsvond. Daarnaast zijn er interviews met de geobserveerde medewerkers en rechters gehouden en zijn de betreffende zaakdossiers (instructies en concept-uitspraken) bestudeerd.

Holvast geeft haar bevindingen weer aan de hand van het chronologisch verloop van het rechtspraakproces waarin ze een tweedeling aanbrengt: de voorbereidingsfase (vanaf de aanbrenge tot en met de zitting) en de besluitvormingsfase (de raadkamer en de conceptualisering van de uitspraak). Zij constateert dat de betrokkenheid van de medewerker in de voorbereidingsfase substantieel is. Gedacht moet worden aan de beslissing of een zaak al dan niet buiten zitting afgedaan dient te worden (in het bestuursrecht) en door welke kamer een zaak wordt behandeld. Ook schrijven medewerkers de instructies ter voorbereiding van de zitting en geven daarmee een voorzet voor de richting van het procesverloop. Zij beschikken op dat moment over meer informatie uit het dossier dan de rechter.

Op de zitting zelf is de betrokkenheid van medewerkers veelal beperkt. In de besluitvormingsfase – met name bij het raadkameren – is er verschil in betrokkenheid gelet op de samenstelling van de kamer: enkelvoudig of meervoudig. In enkelvoudige zaken vormt de medewerker de enige discussiepartner van de rechter hetgeen ruimte voor inbreng biedt. Anderzijds gaat het hier om een type zaken die vaak eenvoudig van aard zijn en daarmee weinig aanleiding bieden voor juridische fijnzinnigheden. Bij de meer ingewikkelde zaken in de meervoudige kamer ligt de kwestie complexer. De kans op inbreng is het grootst in een situatie waarin een ervaren medewerker (bijv. een stafjurist) een onderling verdeeld panel van rechters treft.

<sup>3</sup> Dit discussiepunt lijkt in tegenstelling tot de andere genoemde punten gebaseerd op het public management perspectief.

<sup>4</sup> Holvast verwijst (in noot 14; p.16) naar een bijdrage van Hol die handelt over het verwateren van de rechterlijke verantwoordelijkheid door de inzet van juridisch medewerkers en naar een annotatie van Buruma omtrent diezelfde problematiek.

Uiteraard kan de door de medewerker geschreven concept-uitspraak van invloed zijn op de besluitvorming doordat de aanvankelijk aangevoerde argumenten opnieuw overwogen worden en al schrijvend eventuele hiaten aan het licht komen en aanpassing verdienen. Ook laat een weinig gedetailleerde instructie van de rechter voor de concept-uitspraak ruimte voor eigen interpretatie. Al met al biedt ook deze besluitvormingsfase ruime mogelijkheid tot betrokkenheid. In beide fases neemt Holvast grote variatie daarin waar.

De auteur leidt uit de aangetroffen variatie in de vorm en de mate van betrokkenheid zeven algemene factoren af die tezamen een conceptueel model voor betrokkenheid van medewerkers in de rechterlijke besluitvorming vormen. Het geconstrueerde model is deels gebaseerd op individuele en deels op situationele factoren. De individuele factoren betreffen verschillen in vertrouwen van rechters in medewerkers en vice versa, in rolpercepties van en over medewerkers, in de opleiding en ervaring van medewerkers en rechters, en in de ambitie en het carrièreperspectief van medewerkers. De situationele factoren die zij van invloed acht zijn: het routinematige dan wel complexe karakter van zaken, de afdoening door een enkelvoudige of meervoudige kamer en de omvang van de werkvoorraad annex de daarbij komende werkdruk. Overigens constateert de auteur dat zij weinig verschillen ziet tussen de twee locaties van de rechtbanken wat betreft de betrokkenheid van medewerkers en slechts 'somewhat' tussen de afdelingen bestuur en straf.

Uit het geschetste beeld van de praktijk wordt overduidelijk dat de formele beleidsrichtlijnen en competentieprofielen niet kloppen met de werkelijkheid op de werkvloer. De medewerker is beduidend meer betrokken bij de juridische besluitvorming dan zijn op papier beschreven administratieve rol. Dit gegeven blijkt niet openlijk bespreekbaar; de verhouding tussen rechter en medewerker blijft 'ambigue' waardoor de individuele relaties de werkafbakening tussen medewerker en rechter sterk bepalen. Vormt de beschreven betrokkenheid van medewerkers in de juridische besluitvorming nu een probleem? Leidt het tot de eerder geopperde gevaren? Daar laat de auteur zich niet expliciet over uit, behalve dan dat zij geen aantasting van de rechterlijke verantwoordelijkheid bespeurt en dat de efficiëntiewinst van de inzet van de medewerkers volgens haar inderdaad een feit is. Dat doet vermoeden dat er geen reden tot bezorgdheid is in haar ogen.

De auteur constateert dat de administratieve taken van de juridisch medewerker niet van de juridisch inhoudelijke taken gescheiden kunnen worden, juist daarom pleit zij voor extra maatregelen. Dit zijn enerzijds maatregelen die juridisch medewerkers stimuleren in hun betrokkenheid bij het rechterlijk besluitvormingsproces, anderzijds zijn ze gericht op het verkleinen van de risico's van die betrokkenheid. Dit door: specifieke training afhankelijk van de vooropleiding van de medewerker, het vergroten van carrièreperspectieven voor medewerkers, stimuleren van het gezag van de medewerker (zoals bij de stafjurist). Daarnaast kan men structuren implementeren om het werk van medewerkers efficiënter te monitoren en risico's beperken

door tijdelijke functies te creëren. Ook benoemt de auteur enkele mogelijke institutionele 'safeguards' om onafhankelijkheid en onpartijdigheid van medewerkers te stimuleren waaronder: nevenfuncties publiceren, wraking van medewerker toestaan, en onafhankelijk posities en benoemingen creëren. Tot slot pleit de auteur het ontwerpen van professionele standaarden voor medewerkers waarmee de rol en taken ten aanzien van de rechterlijke besluitvorming transparant worden gemaakt. Het formuleren van die standaarden is volgens haar een taak voor medewerkers, rechters en het management.

## Opzet van het onderzoek

Het betreft hier een kwalitatief, of beter gezegd: een interpreterend onderzoek.<sup>5</sup> Dergelijk onderzoek is niet (primair) gericht op van buitenaf kenbare verschijnselen en generaliseerbare relaties daartussen maar op van binnenuit herkenbare interpretaties van situaties. In de bewoording van Holvast: "Qualitative research is usually less concerned with testing hypothesis and more concerned with the idea of explaining phenomena from the viewpoint of the research population and deriving theory from the empirical data" (p. 29).

De auteur wil met andere woorden op inductieve wijze meer over juridisch medewerkers te weten komen. De methodoloog Swanborn noteert in dit verband dat interpreterend onderzoek naar verhouding vaker resulteert in bevindingen die sterker gefocust zijn op de uitzondering in plaats van het gemeenschappelijke in het bestudeerde. De eerlijkheid gebied te zeggen dat wij meer van de deductieve kant zijn wat betreft wetenschapsopvatting; het in het hoofd loslaten van het gebruik van theorie voorafgaand aan het formuleren van vragen en het verzamelen van empirische gegevens, valt ons niet mee. Wij realiseren ons dan ook dat een beoordeling vanuit ons perspectief een zeker gevaar in zich draagt van een onvruchtbaar betoog met een 'nietes-welles'-karakter, maar hopen dat onze aantekeningen aanzetten tot een discussie. Concreet: aandacht voor methodische kwesties zoals de vraagstelling, de rol van theorie, de verzameling van de data en de opzet van de analyse.

### *De vraagstelling*

Eerder hebben we de Engelse vraagstelling geciteerd. Op het eerste gezicht leest die als een trein. Toch is het nuttig daarbij nader stil te staan om goed grip te krijgen op het object van studie. De vraag is een tweeledige en luidt vertaald naar het Nederlands: op welke manieren ('in what ways') is de juridisch medewerker betrokken bij het rechterlijk besluitvormingsproces, en wat zijn de gevolgen van die betrokkenheid voor de wijze ('the manner') waarop rechtspraak plaatsvindt. Het klinkt wat kreupel in vergelijking met de Engelse tekst maar het dwingt ook tot nadere beschouwing van wat nu precies beoogd wordt.

---

<sup>5</sup> We sluiten hier aan bij de opvatting van de methodoloog Swanborn (1994; p.352 e.v.) die dit type onderzoek afzet tegen kwantificerend onderzoek.

Wat hier te verstaan onder 'de wijze waarop rechtspraak plaatsvindt'? De vraagstelling lijkt voor meerdere interpretaties vatbaar. Enerzijds de vraag naar de consequenties voor het verloop van rechtspraak in de procedurele zin, anderzijds die naar de consequenties voor rechtspraak in inhoudelijke zin. Die laatste vraag is het springende punt, dé vraag waar het in het vooral in de VS aangezwengelde debat om draait, maar het is tegelijkertijd hier geen thema want daarover kan dit onderzoek geen uitsluitel geven, gezien de opzet. Dit is geen verwijt; beantwoording van die vraag is een bijzonder lastige zo niet ondoenlijke, zoals de auteur zelf aangeeft (p. 25). Holvast gaat in op drie manieren waarin invloed op het rechterlijk besluitvormingsproces kan worden uitgeoefend door medewerkers: (1) controle op het organisatorisch verloop, (2) de rechter voorzien van relevant te achten informatie en (3) de rechter voorzien van mogelijk in te nemen standpunten (p. 241).

#### *Twee theoretische kaders*

Holvast refereert voor het interpreteren van haar data aan twee theoretische kaders: principal-agent theorie en rechtspsychologische beslissingstheorieën. Bij elk van deze twee plaatsen we een nadere overweging.

Principal-agent theorie biedt zicht op een probleem dat inherent is aan de structuur van de samenwerking tussen actoren. Een situatie waarbij de principal verwacht dat de agent de opdracht uitvoert terwijl de principal niet over de kennis of informatie beschikt om te controleren of de agent de opdracht correct of naar zijn wil uitvoert. Die asymmetrie in informatie binnen de verhouding is cruciaal, want die vormt de praktische gelegenheid voor de discrepantie tussen het agent-gedrag en het principal-programma. Daarnaast moet er sprake zijn van een motief voor eventueel 'afwijkend' gedrag; de agent moet er in zekere zin baat bij hebben om te handelen zoals hij doet. Binnen deze theorie kunnen constructies - lees gedragsprikkel - worden bedacht om eventuele doel en informatie asymmetrie te verkleinen.

Een voorbeeld van het principal-agent concept is de arts-patiënt verhouding. De patiënt (de principal) wil dat de arts hem gezond maakt, maar kan niet zelf controleren of de adviezen en ingrepen van de arts (de agent) ook dat doel bereiken. Hoewel het heel aannemelijk is dat beide actoren eenzelfde doelopvatting hebben (de gezondheid) en er daarmee geen motief is voor de arts om in zijn optreden af te wijken van de wens van de patiënt, toch zijn er mogelijke prikkels (bijv. financiële) die ertoe leiden dat de arts gericht is op eigen voordeel (misschien zelfs ten dele ten koste van de gezondheid van de patiënt). Hoe dan ook, wat kan een patiënt in een dergelijke situatie doen? Hij zou kunnen proberen of hij het gedrag van de arts kan controleren bijvoorbeeld door de veelal vanuit deze gedachte opgezette patiënten websites na te lopen wat betreft behandelmogelijkheden voor zijn kwaal. Waarschijnlijk kan hij weinig meer doen dan dat en er op hopen dat de arts zijn vertrouwen niet verspeelt. (zie voor een kritische beschouwing van agency theorieën in de gezondheidszorg: Mooney & Ryan, 1993)

Toegepast op de relatie rechter-juridisch medewerker is het de vraag in hoeverre dit kader behulpzaam is. De auteur benoemt de mogelijkheid dat medewerker en rechter kunnen verschillen in te bereiken doelen maar geeft eveneens aan dat grote verschillen in politiek ideologische doelen, zoals deze in de discussie in de VS spelen, hier niet aan de orde zijn (p. 21). Ons inziens

speelt ook de informatie asymmetrie hier maar ten dele; mocht de rechter willen controleren wat de medewerker presteert dan heeft hij daar de informatie en kennis toe. In het conceptueel model van Holvast is het mogelijke verschil in doelen genoteerd bij vertrouwen: "[...] in a few instances judges mentioned their fear of judicial assistants abusing their power in order to reach their desired case outcome" (p. 164). Hier hadden spel-theoretische inzichten wellicht meer houvast geboden (Raub, 2017; Schilke, 2015; Axelrod, 1981). Voor samenwerking (lees trust) is het van belang, zo blijkt uit dit type theorieën en onderzoek, of spelers een verleden delen, samen een toekomst tegemoet gaan en informatie over elkaars reputatie bezitten of gemakkelijk te pakken kunnen krijgen. Daarnaast blijken spelers met meer macht (de rechter) minder makkelijk vertrouwen te schenken dan spelers met minder macht (de juridisch medewerker). Holvast noemt dit zijdelings wat betreft reputatie en vertrouwen als zij constateert dat de competentie van medewerkers van belang is voor het toestaan van inbreng door de rechter (p. 164). Of medewerker en rechter al langer met elkaar samenwerken en of er sprake is van een voortgaande samenwerking komt echter niet aan de orde.

De rechtspsychologische beslissingstheorieën bieden zicht op problemen die zich voordoen in het mentale proces dat elk individu doorloopt bij het vormen van opvattingen en het nemen van beslissingen. Onze beoordelingen en keuzes laten onvolkomenheden zien; fouten die voortkomen uit verschillende mechanismen. Holvast heeft dan ook een aparte bijlage gewijd aan rechtspsychologische literatuur over de valkuilen van beslissen en de rol van informatie van derden.<sup>6</sup> Die verwijst naar het gebruik van vuistregels en het intuïtieve (systeem I) versus het bewuste rationele denkproces (systeem II). Ook de concepten ankeren en framing of tunnelvisie verwijzen naar de problematiek waarbij eerder verkregen informatie de keuze of beslissing onbewust sterk stuurt terwijl die keuze niet perse de juiste is. Holvast situeert een mogelijke gevaar van ankeren door juridisch medewerkers met name bij gebruik van de instructies voorafgaand aan de zitting en tijdens deliberatie in de raadkamer. Vooral in geval rechters sterk zouden leunen op deze inbreng en zelf het dossier oppervlakkig of niet zouden lezen. Dit laatste lijkt uit te gaan van de veronderstelling dat informatie vooraf zou kunnen worden gecorrigeerd door zelf kennis te nemen van een dossier.

Daar valt het een en ander tegenin te brengen. In een recent artikel van Van Toor (2017) over het voorbereiden van strafzittingen aan de hand van dossiers en de gevolgen daarvan voor de rechterlijke oordeelsvorming, pleit de auteur er voor panels van voorbereide én onvoorbereide rechters in te zetten juist om tunnelvisie ter zitting tegen te gaan. Het onbewuste blijkt namelijk niet zo heel gemakkelijk te corrigeren. Dat daargelaten hebben rechters vrijwel altijd te maken hebben met informatie vooraf, niet alleen door inbreng van juridisch medewerkers maar ook door stukken van partijen zelf en, in strafzaken, van het OM.

<sup>6</sup> Het betreft hier onder meer het gedachtegoed van Kahneman en Tversky (zie bijlage 12; p. 283 e.v.)

Het is de vraag of die inbreng van juridisch medewerkers nu zoveel 'schadelijker' is en of de correctiemechanismen die rechters in de toolbox hebben ook niet op deze inbreng worden toegepast. Soms wel, zoals blijkt uit de volgende zinssnede in het proefschrift: "A few judges claim to be aware of the fact that they are presented with a selected, and perhaps coloured, summary of the information from the case files. They consciously choose to read the files first and use the memo as a device to check their own findings."(p. 116).

#### *Dataverzameling*

Holvast koos voor twee gerechten in eerste aanleg: een in de Randstad en een in een minder dichtbevolkte regio buiten de Randstad (p.34/35). Dit om eventuele verschillen tussen rechtbanken in de samenwerking rechter-medewerker vast te kunnen stellen. Kennelijk werd ook de locatie en daarbij komende bevolkingsdichtheid van belang geacht. Daarnaast beperkte zij haar dataverzameling tot twee rechtsdomeinen: bestuursrecht en strafrecht. Daarvoor voert Holvast als argument aan dat het haar uit voorafgaande gesprekken duidelijk was dat de medewerkers in strafrechtzaken veel meer administratief en veel minder inhoudelijk betrokken zijn dan die in bestuursrecht. Dat gegeven - dat direct raakt aan de vraag naar de mogelijke verschillen in invloed op het proces - wordt bijna terloops vermeld. Wel doet de auteur een suggestie voor het ontstaan ervan: het inhoudelijk-juridische verschil tussen beide rechtsdomeinen en de consequenties daarvan voor de procedure.

Als tweede argument voor de keuze van rechtsdomeinen voert de auteur aan dat beide domeinen in de ratio rechter-medewerker elkaars uitersten zijn: in strafzaken is die het laagst (1 : 0.97), in bestuurszaken het hoogst (1 : 1.70). Ze tekent aan dat het misschien ook interessant was geweest een hof te betrekken of het civielrechtelijk domein maar dat daarvoor geen tijd was. Natuurlijk, ook een proefschrift heeft een tijdsbudget. Holvast noteert dat samenwerkingsrelaties binnen verschillende organisaties qua vorm kunnen verschillen. Welk organisatiekenmerk zij daarin nu als belangrijkste beschouwde voor haar keuze is niet helemaal duidelijk: ratio rechter medewerker, locatie of toch misschien onderliggende beleidsverschillen tussen rechtbanken?

Holvast is vervolgens bij haar dataverzameling bepaald niet over een nacht ijs gegaan. Ze heeft een enorme hoeveelheid materiaal verzameld. Ze observeerde 27 zittingen (14 strafrecht en 13 bestuursrecht), analyseerde de beschikbare stukken van de daar behandelde 137 zaken (de instructies, de aantekeningen van de voorbespreking, de aantekeningen van de raadkamer en de concept-uitspraken), ze interviewde de bij de zittingen betrokken rechters en medewerkers (66), en daarnaast nog 17 rechters/medewerkers. Het eindresultaat daarvan geven we schematisch weer:

DATABRON NAAR LOCATIE, RECHTSDOMEIN EN KAMER			
	N geobserveerde paren	N Zaken	N Compleet
<b>Rechtbank 1</b>			
<b>Strafrecht</b>			
Enkelvoudig	2	8	8
Meervoudig	5	37	29
<b>Bestuursrecht</b>			
Enkelvoudig	6	21	13
Meervoudig	1	1	1
<b>Totaal rechtbank 1</b>	<b>14</b>	<b>67</b>	<b>51</b>
<b>Rechtbank 2</b>			
<b>Strafrecht</b>			
Enkelvoudig	2	36	21
Meervoudig	5	15	13
<b>Bestuursrecht</b>			
Enkelvoudig	5	15	15
Meervoudig	1	3	3
<b>Totaal rechtbank 2</b>	<b>13</b>	<b>69</b>	<b>52</b>

#### *Analyse*

De manier van data-verzamelen, met behulp van verschillende bronnen en verschillende technieken, is een schoolvoorbeeld van wat in methodologische termen triangulatie heet: een kenmerk met behulp van verschillende methoden bestuderen door ze tegenover elkaar te zetten. In dit geval door observatie, interviews en bestudeerde documenten waarin zowel rechter als medewerker object van studie is. Nadeel van de manier van analyseren in interpreterende studies - waarin data-verzamelen, analyse en interpretatie heen en weer gaan en in elkaar overlopen - is dat uit de tekst veelal niet meer duidelijk blijkt door welke bron een bevinding werd bevestigd of weersproken. Slechts af en toe geeft Holvast aan dat een punt uit een interview werd tegengesproken door haar eigen observaties. Wel moeten we toegeven dat dit kritiekpunt is ingegeven door onze eigen wetenschapsvoorkeuren. En deels ook uit nieuwsgierigheid; wie zei nu wat in het interview en wat zeiden die rechter en medewerker over elkaar en in welke zaak? Dit brengt ons op het volgende punt, de analyse van paren versus individuen.

Het materiaal verzameld uit de 137 bestudeerde zaken is ingebed in 27 'koppels' van medewerkers en rechters, of in geval van de meervoudige kamer, medewerker en 3 rechters. Holvast heeft haar analyse echter individueel opgezet en dat resulteert in beschrijvingen van aspecten gebaseerd op uitspraken en observaties van afzonderlijke betrokkenen. Daar is op zichzelf niets tegen in te brengen. Maar anderzijds, als het kernpunt van de vraag nu de samenwerking, de interactie tussen actoren betreft, ligt het dan in het kader van een sociaalwetenschappelijk onderzoek niet voor de hand om de feitelijke interactiepatronen tussen paren als analyse-eenheid te kiezen? Als we lezen dat de observaties Holvast tot de conclusie brengt dat de variatie in de gang van zaken zo sterk samenhang met de betrokken personen,



dan zijn wij geneigd deze vraag positief te beantwoorden.<sup>7</sup> Een vermoeden van onze kant: schuilt de oorzaak van de gemaakte keuze niet in de centrale positie van het gehanteerde rechtsstatelijk perspectief in het proefschrift? Dat is een per definitie op de individuele rechter gefocust gezichtspunt, dit in tegenstelling tot een sociaalwetenschappelijk gezichtspunt waarin gedrag – in dit geval samenwerkingsgedrag – leidend is. Daarover meer in de komende paragraaf.

## Beschouwing over de uitkomsten

### *Twee rechtspolitieke kaders*

Beschrijving van de positie van de medewerker en de invulling daaraan in de dagelijkse praktijk krijgt pas relevantie tegen de achtergrond van criteria waarmee men het werk kan beoordelen. Vandaar dat Holvast daar aandacht aan besteedt in de vorm van de introductie van twee kaders: het 'rechtsstatelijk' en 'rechtsorganisatorisch' perspectief, bekend onder de labels 'rule of law' en 'new public management'. Het zijn, kort gezegd, twee sets van beginselen met behulp waarvan men het functioneren van de R/rechtspraak kan beoordelen.<sup>8</sup>

Het rechtsstatelijk perspectief heeft als focus het rechtspreken; de zorg dat de legitimiteit ervan - berustend op rechterlijke onafhankelijkheid en de democratische rechtsstaat - gewaarborgd is. Het organisatorisch perspectief heeft als vertrekpunt de zorg voor een maatschappelijk adequate inbedding. Kort door de bocht: bij het eerste perspectief moet men denken in termen van de inhoud van de juridische besluitvorming en bij het tweede in termen van de maatschappelijke eisen die tegenwoordig aan de rechtspraak worden gesteld.<sup>9</sup> Die dualiteit in denkrichtingen is in ons land ter sprake gebracht door Mak in haar dissertatie (2007).<sup>10</sup> Mak veronderstelt dat beide perspectieven met elkaar verenigbaar zijn, hetgeen te beschouwen valt als een empirisch te testen verwachting.

Het onderzoek van Holvast valt dan ook te lezen als een poging empirisch zicht te krijgen op de veronderstelling van Mak. Zij vergelijkt daartoe de positie van de medewerker met die van de rechter vanuit het rechtsstatelijk perspectief. Zij concludeert een 'zwakkere' rechtspositie voor de medewerker, daarbij wijzend naar het ontbreken van de benoemingsgarantie (voor het leven), het verschoningrecht, het niet gewraakt kunnen worden, het ontbreken van de plicht nevenfuncties te openbaren, het

---

*7 Vanuit onze invalshoek zouden we dan vervolgens wel de vraag stellen of 27 interactiepatronen voldoende zijn om een conceptueel model te ontwerpen zoals Holvast nastreeft in hoofdstuk 7. Dat hangt af van enerzijds de hoeveelheid factoren die van invloed geacht kunnen worden op de interactie en anderzijds op de mate van invloed die van de onderscheiden factoren uit zou gaan. Zo'n vraag past echter minder in de interpreterende traditie.*

*8 Zie voetnoot 1 voor een toelichting op deze spelling.*

*9 Zoals de publieksgerichtheid van uitspraken, de snelheid waarmee zaken dienen afgehandeld te worden en de eis tot transparante verantwoording aan de buitenwereld.*

*10 Het gaat te ver om op haar behandeling uitgebreid in te gaan, maar wel van belang is te vermelden dat haar betoog rechtstheoretisch-rechtsvergelijkend van aard is en bijgevolg niet verder kan (en wil) reiken dan een signalement van mogelijke spanningsvelden tussen beide perspectieven.*

ontbreken van een beroepsvereniging en het verschil in de eed op de beroepsuitoefening.<sup>11</sup> Ook wijst ze op een wat 'lichtere' toegangsregulering via de selectieprocedure, zij het dat daarin in de loop van de tijd door middel van training en hoger geschoold aanbod verbetering optreedt.

Vanuit het rechtsorganisatorisch perspectief benoemt de auteur ontwikkelingen als 'output financiering' hetgeen een impuls heeft gegeven aan de ontwikkeling van een efficiënte arbeidsdeling, de toegenomen specialisatie intern en een grotere aandacht voor de inzichtelijkheid van de rechterlijke uitspraken en motivatie daarvan. Juridisch medewerkers zijn vanuit deze ontwikkelingen sinds de jaren negentig in steeds grotere getale ingezet. Sterker nog de allocatie van de te besteden tijd per zaak is beduidend hoger voor medewerkers dan voor rechters. Ook zijn sommigen, zoals de stafjurist, meer gespecialiseerd dan rechters die veelal geacht worden generalist te zijn en schrijven zij concept uitspraken naar standaarden die steeds meer op het publiek gericht zijn (denk aan Promis). Kortom, vanuit rechtsorganisatorisch perspectief is de juridisch medewerker onmisbaar.

Hoe vanuit beide perspectieven de inbreng van de medewerker te beoordelen?. Het antwoord geeft Holvast via de introductie van twee typen van inbreng: een neutraal-secretariële (verslaglegging) naast een inhoudelijk-adviserende (advisering). Het eerste type omvat de zorg voor de dossiervorming, de aandacht voor de procedurele voortgang en het zittingsverslag. Adviserend heet de ondersteuning waarbij inhoudelijke aspecten van de zaak aan de orde komen. Het betreft hier een analytisch onderscheid, in de praktijk lopen de werkzaamheden in elkaar over zo constateert de auteur.

De twee typen van inbreng worden verschillend gewaardeerd binnen de eerder onderscheiden rechtspolitieke kaders. De secretariële rol is vanuit het rechtsorganisatorisch perspectief een wenselijke en wordt ook vanuit een rechtsstatelijk perspectief als waardevol gezien als de inhoud van de beslissing ermee gediend is. Dat is waarschijnlijker naarmate de medewerker qua competenties de rechter benadert. De voorwaarde daartoe - denk aan een adequate selectie, opleidingsvereisten en training on the job - heeft echter z'n kostprijs. Daarmee wordt de inzet immers duurder en boet deze inbreng vanuit rechtsorganisatorisch perspectief aan aantrekkelijkheid in. Anderzijds naarmate medewerkers meer inhoudelijke bijdragen leveren, wordt vanuit rechtsstatelijk oogpunt de wenkbrauw gefronst, juist gezien het rechtspositioneel tekort van de juridisch medewerker. Naarmate de rechter in de praktijk de noodzaak zou ervaren om de adviserende inbreng van de medewerker te controleren wordt ook vanuit rechtsorganisatorisch perspectief de adviserende inbreng een bedenkelijke want te duur.

Het lijkt of we hiermee in een 'Catch-22' zijn beland. Of dit slechts een theoretisch hersenspinsel is dan wel of de praktijk werkbare situaties toestaat, dat valt moeilijk te beoordelen op basis van dit onderzoek want het ontbreekt aan inzicht in de ver-

---

*11 Het laatste verschil typeert zij al min of meer symbolisch van aard, net als het verschil in kledij (de toga).*

houding tussen secretariële en adviserende taken.<sup>12</sup> In principe valt vanuit de twee abstracte perspectieven elke inbreuk op efficiëntie als een tekort te zien, zoals elk rechtspositioneel verschil tussen rechter en medewerker een smet op het rechtsstatelijk blazoen kan worden genoemd. Theoretisch gesproken kan men beide tekorten als even zware belemmeringen opvoeren, in de praktijk behoeft dat niet het geval te zijn want de ene inbreuk is de andere niet. Holvast zelf stelt dat beide perspectieven compatibel zijn; maar zonder de feitelijke omvang van beide denkbare tekorten aan te geven.

## De beleidsrelevantie

Naast een kennisbelang heeft onderzoek ook een praktisch belang. In dit opzicht lijken ons twee overwegingen nuttig. Als men denkt in termen van beleidsconsequenties dan is het goed zich te realiseren dat dit type interpreterend onderzoek geen adequate basis vormt voor te nemen maatregelen op de werkvloer. Het onderzoek biedt geen inzicht in de mate waarin factoren feitelijk ook invloed hebben in onderlinge samenhang. Anders gezegd: deze studie verkent de omstandigheden waaronder inbreng van medewerkers plaatsvindt, de feitelijke invloed van die omstandigheden op de inbreng wordt niet gemeten. Het in hoofdstuk 7 gepresenteerde conceptueel model zou daartoe gespecificeerd en vervolgens empirisch getoetst moeten worden. Dat is – voor alle duidelijkheid – geen verwijt aan de onderzoeker; zij zelf erkent deze beperking.<sup>13</sup>

Niettemin lijkt het bloed toch te kruipen waar het niet gaan kan; in de afsluitende paragrafen staan tamelijk wat aanbevelingen. Deze kanttekening is echter primair gericht aan de lezer, een waarschuwende vinger zo gezegd. Niet overbodig zoals bijvoorbeeld valt af te leiden uit de discussie tijdens de SSR-bijeenkomst 'Rechter & Co' (gehouden op 23 februari) gewijd aan het proefschrift. In het enthousiasme van het gesprek werd al spoedige gesproken in termen van feitelijke invloed van de medewerker.<sup>14</sup> Juist het ontbreken van bovengenoemd inzicht brengt het gevaar met zich van inzet van beleidsmaatregelen met onvoorziene en wellicht onwenselijke gevolgen.

Ten slotte, de Rechtspraak is geen rustig bezit. De aandacht voor de 'vergeten' categorie medewerkers in dit proefschrift maakt de geesten rijp voor reflectie over de voorwaarden waaronder de R/rechtspraak optimaal functioneert. Vanuit een ander perspectief dient zich diezelfde vraag aan. We doelen hier op de toenemende belangstelling voor robotisering in de rechtspraak. Factoren als continue beschikbaarheid, de bovenmenselijke consistentie, snelheid in zoekgedrag en vrijwaring van ideolo-

gische vertekening in combinatie met een groeiend zelflerend vermogen van kunstmatige intelligentie, bieden zicht op een vorm van ondersteuning die de discussie over de rol en de positie van de juridisch medewerker voorbij streeft. Prakken (2018) laat zich daar in zijn recente artikel eenduidig over uit: mens en robot zullen samen tot meer komen dan ieder voor zich. Of die robot meer kan dan alleen het voorspellen van uitspraken en zich ook laat lenen voor adviserende taken ter ondersteuning van de juridische besluitvorming zal nog moeten blijken. Wel plaatst dat perspectief de R/rechtspraak voor verderstreckende keuzes en dwingt het tot een reflectie over de schaduw van morgen: de robot-co-rechter.

<sup>12</sup> "The extent to which administrative and secretarial assistance actually turns out to be beneficial depends on how much the efficiency and effectiveness are actually increased by it" (p. 207).

<sup>13</sup> "Although the factors are discussed separately, in practice, these factors co-exist. It is important to realise that, particularly when several factors are enhancing each other's effects, this can, and sometimes will, lead to quite far-reaching involvement and potential influence of judicial assistants. On the contrary, it can also lead to assistants being hardly involved in the judicial decision-making at all." (p.189).

<sup>14</sup> Zie het verslag van deze bijeenkomst op de Nieuwssite van SSR (d.d. 13 maart 2018) onder de kop '[Juridisch medewerker: verslaglegger of adviseur](#)'



## Gebruikte literatuur

Axelrod, Robert & William D. Hamilton, The Evolution of Cooperation, in: Science, New Series, Vol. 211, No. 4489. (Mar. 27, 1981), p. 1390-1396.

Brommet, E., Van rechterlijke macht naar rechterlijke organisatie. Kroniek van achttien jaar verandering (1983 - 2001). Den Haag: Ministerie van Justitie, 2002.

Mak, E., De rechtspraak in balans. Een onderzoek naar de rol van klassiek-rechtsstatelijke beginselen en 'new public management'-beginselen in het kader van de rechterlijke organisatie in Nederland, Frankrijk en Duitsland (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2007.

Mooney, Gavin & Mandy Ryan, Agency in health care: getting beyond first principles, in: Journal of Health Economics 12 (1993) p. 125-135.

Prakken, Henry, Komt de robotrechter er aan?, in: NJB 2018/207.

Raub, Werner, Rational Models, Utrecht: Universiteit Utrecht, 2017.

Schilke, Oliver, Martin Reimann & Karen S. Cook, Power decreases trust in social exchange, in: PNAS, October 20, 2015, vol. 112, no. 4, p. 12950-12955.

Swanborn, P.G., Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, nieuwe editie Meppel/Amsterdam: Boom, 1987.

Toor, van, Dave, Vooringenomen rechter? Voorbereiding als gevaar voor de waarheidsvinding in strafzaken, in: Expertise en Recht 2017-3, p. 85-92.



de Rechtspraak

---

OPENBAAR MINISTERIE

---

SSR