



# Kwaliteit van rechtspraak: een kijk over de grenzen

Frank van Tulder, Kim Strijbos, Sarah Koolen

# Colofon

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)

Rubriek: wetenschappelijk onderzoek

## **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 Universiteit Utrecht/Raad voor de rechtspraak. Universiteit Utrecht/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 Universiteit Utrecht/Raad voor de rechtspraak. Universiteit Utrecht/Raad voor de rechtspraak does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

# Kwaliteit van rechtspraak: een kijk over de grenzen

Frank van Tulder, Kim Strijbos, Sarah Koolen

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding en vraagstelling</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>De Rule of Law-index</b>	<b>10</b>
2.1	Methode	10
	2.1.1 Doelstelling en bereik	10
	2.1.2 Wijze van meten	13
	2.1.3 Kritische reacties	14
2.2	De positie van Nederland	19
2.3	Samenvatting	24
<b>3</b>	<b>De CEPEJ-rapporten en het eu justice scoreboard</b>	<b>25</b>
3.1	Methode	25
	3.1.1 Doelstelling en bereik	25
	3.1.2 Wijze van meten	26
3.2	De positie van Nederland	27
	3.2.1 Doorlooptijden	28
	3.2.2 Griffierechten	31
	3.2.3 ICT-faciliteiten voor rechtzoekenden	33
3.3	Samenvatting	37
<b>4</b>	<b>Eurobarometer</b>	<b>38</b>
4.1	Methode	38
	4.1.1 Doelstelling en bereik	38
	4.1.2 Wijze van meten	39
	4.1.3 Terminologie	40
4.2	De positie van Nederland	41
	4.2.1 De ervaren onafhankelijkheid van rechtssystemen door de 'general public'	41

4.2.2	De ervaren onafhankelijkheid van rechtssystemen door bedrijven	43
4.2.3	Vergelijking tussen de ervaren onafhankelijkheid van rechtssystemen door de 'general public' en door bedrijven	46
4.2.4	Ervaringen met corruptie binnen de gerechten	46
4.3	Samenvatting	50
<b>5</b>	<b>Global competitiveness report</b>	<b>51</b>
5.1	Methode	51
5.1.1.	Doelstelling en bereik	51
5.1.2.	Wijze van meten	52
5.2	De positie van Nederland	53
5.2.1	Indicator 1.07: 'Judicial independence'	53
5.2.2	Indicator 1.08: 'Efficiency of legal framework in challenging regulations'	55
5.2.3	Indicatoren 1.07 en 1.08 in de Global Competitiveness Report	56
5.3	Samenvatting	57
<b>6</b>	<b>Doing Business</b>	<b>58</b>
6.1	Methode	58
6.1.1	Doelstelling en bereik	58
6.1.2	Wijze van meten	58
6.2	De positie van Nederland	59
6.3	Samenvatting	64
<b>7</b>	<b>ENCJ report</b>	<b>66</b>
7.1	Methode	66
7.1.1	Doelstelling en bereik	66
7.1.2	Selectie van indicatoren	67
7.1.3	Wijze van meten	69
7.2	De positie van Nederland	72
7.2.1	Onafhankelijkheid zoals ervaren door rechters en advocaten	72
7.2.1.1	Verdieping: eigen onafhankelijkheid	74
7.2.1.2	Verdieping: oneigenlijke druk	74
7.2.1.3	Verdieping: externe invloeden	75
7.2.2	Ervaren (publieke) verantwoording: naleving van ethische normen	77
7.2.2	Ervaren (publieke) verantwoording: maatregelen voor aanpak van rechterlijk wangedrag en corruptie	79
7.3	Samenvatting	81

<b>8</b>	<b>Samenvatting en conclusies</b>	83
8.1	Diversiteit van gebruikte onderzoeken	83
8.2	De positie van Nederland in de verschillende onderzoeken	85
8.3	Conclusies over de positie van Nederland op een aantal thema's	86
8.4	Slotconclusies	90
	<b>Literatuurlijst</b>	92
	<b>Bijlagen</b>	
	Bijlage I: Gebruikte landcodes	96
	Bijlage II: Reactie WJP	99
	Bijlage III: Reactie Lightspeed	102

# Inleiding en vraagstelling

Diverse internationale organisaties publiceren landen vergelijkende maatstaven en indicatoren op specifieke terreinen. Eén zo'n terrein is de kwaliteit van de rechtsstaat en de juridische infrastructuur, waar de Rechtspraak<sup>1</sup> een belangrijk onderdeel van uitmaakt. Dit Research Memorandum plaatst diverse aspecten van de kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak in internationaal perspectief. Dit gebeurt op basis van de beschikbare internationaal vergelijkende onderzoeken, voor zover deze de rechtspraak betreffen. De nadruk ligt op het weergeven van de positie van Nederland ten opzichte van andere landen volgens in de onderzoeken gehanteerde maatstaven. Naast de uitkomsten komen ook de methodische aspecten van de behandelde onderzoeken aan de orde.

De in beschouwing genomen maatstaven van kwaliteit van rechtspraak in deze onderzoeken zijn gebaseerd op:

1. het oordeel van burgers of bedrijven of direct bij de rechtspraak betrokkenen (rechters, advocaten, onderzoekers of experts op juridisch terrein) over het functioneren van de rechtsstaat of onderdelen van de juridische infrastructuur, bijvoorbeeld: hoe onafhankelijk of onpartijdig is de rechter?
2. het feitelijk functioneren van de Rechtspraak, de toegang tot de rechtspraak en de faciliteiten die de Rechtspraak biedt aan rechtzoekenden, bijvoorbeeld hoe lang duurt de behandeling van zaken?; hoe hoog zijn griffierechten?; is digitaal procederen mogelijk?

Deze maatstaven richten zich dus vooral op het oordeel van de buitenwereld over de rechtspraak en de juridische infrastructuur, respectievelijk op de kwaliteit van de dienstverlening aan rechtzoekenden.

De in de verschillende onderzoeken waargenomen verschillen tussen landen kunnen diverse oorzaken hebben. Voor zover de betreffende onderzoeken zelf een beeld geven van die achtergronden via meer gedetailleerde indicatoren, besteden we

1 We onderscheiden: 1) de Rechtspraak met een hoofdletter: de Rechterlijke Organisatie en 2) de rechtspraak met een kleine letter: het proces van rechtspreken. Dit Research Memorandum heeft op beide betrekking.

daaraan aandacht. Maar verder gaat het zoeken naar achtergronden of oorzaken van de geconstateerde verschillen hier niet. Aspecten van wet- en regelgeving, institutionele arrangementen en de beschikbare financiële en personele middelen en de wijze van inzet daarvan bij onderdelen van de juridische infrastructuur, waaronder de Rechtspraak, kunnen hierbij wel een belangrijke rol spelen, maar die rol is niet op voorhand duidelijk.<sup>2</sup>

Sommige onderzoeken presenteren ook maatstaven op laatstgenoemde gebieden. Bijvoorbeeld: in hoeverre is de onafhankelijkheid in wet- en regelgeving formeel geregeld?; hoeveel overheidsgeld is er beschikbaar voor Rechtspraak en de juridische infrastructuur? Hoe zijn de ICT-voorzieningen voor medewerkers van de Rechtspraak? De relatie tussen dergelijke zaken en de kwaliteit van rechtspraak komt in die onderzoeken niet verder aan de orde en is zonder nader onderzoek niet te duiden. Daarom worden dergelijke 'los staande' maatstaven niet in dit rapport opgenomen.<sup>3</sup>

De uitgevoerde internationale vergelijking plaatst de discussie over de kwaliteit van rechtspraak en het functioneren van de Rechtspraak in Nederland in perspectief. In de gevallen waarin andere landen het (duidelijk) beter doen dan Nederland, geeft dat aanwijzingen dat verbeteringen mogelijk zijn.

De Rechtspraak of de minister voor Rechtsbescherming verwijst soms naar dit soort onderzoeken en de positie van de Nederlandse rechtspraak daarbij. Kritiek op de methodische onderbouwing van ten minste een van deze onderzoeken (de Rule of Law Index; zie paragraaf 2.1.3) is mede aanleiding om de indicatoren op dit gebied en de methodische onderbouwing daarvan in dit onderzoek nader tegen het licht te houden.

De internationaal vergelijkende onderzoeken die aan bovengenoemde selectiecriteria voldoen en dus in dit rapport aan de orde komen, zijn achtereenvolgens (met het bijbehorende hoofdstuk-nummer):

1. de *Rule of Law Index* van het World Justice Project
2. het *Justice scoreboard* van de EU en de rapporten van de CEPEJ
3. de *Eurobarometer* van de EU
4. het *Global Competiveness report* van het World Economic Forum
5. het '*doing business*'-project van de World Bank
6. de onder auspiciën van het ENCJ uitgevoerde onderzoeken.

2 Welke rol dit is, is in het algemeen niet zo duidelijk. Waar het bijvoorbeeld gaat om de onafhankelijkheid van de rechter, blijkt in de literatuur in het algemeen een discrepantie tussen de formele regelingen op dit gebied en de praktijk (ofwel: de *jure independence* versus de *facto independence*). Zie bijvoorbeeld: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Paper-independence-of-judges-160111.pdf>).

3 Zo komen de door CEPEJ gepubliceerde cijfers over kosten van en personeel bij de Rechtspraak en het aantal door de Rechtspraak behandelde zaken in dit rapport niet in beeld. Dit geldt eveneens voor de in de ENCJ-rapporten gepresenteerde indicatoren van wet- en regelgeving op gebied van de rechtspraak.



Elk van deze hoofdstukken bestaat uit 3 paragrafen:

1. Verantwoordelijke instanties voor en doelstelling en focus van het onderzoek, methodologie en frequentie, met vooral aandacht voor de laatste meting. Wat is het landenbereik, naar wat voor soort indicatoren wordt gekeken en hoe worden die gemeten en verantwoord? Welke in het onderzoek opgenomen (typen) indicatoren van bovengenoemde typen 1 en 2 hebben (geheel of deels) betrekking op de Rechtspraak en presenteren we dus in dit Research Memorandum?
2. Uitkomsten van de per 1 november 2020 meest recent beschikbare meting. Daarbij richten we ons vooral op de positie van Nederland in internationaal perspectief. De onderzoeken variëren sterk in landenbereik; dit varieert van de EU-landen tot (vrijwel) alle landen ter wereld. We geven de score of positie van Nederland op de ranglijst per indicator op twee manieren weer: in vergelijking met 15 andere West- en Midden-Europese landen en in vergelijking met alle in het onderzoek betrokken landen. Omdat er bij sommige onderzoeken sprake is van een veelheid van indicatoren, is de presentatie per indicator summier. Voor een aantal centrale indicatoren in het onderzoek (soms een combinatie van deel-indicatoren) geven we de uitkomsten voor Nederland en de 15 West- en Midden-Europese landen ook in figuren weer. In figuren en tabellen zijn de landen korthedshalve aangegeven met de voor voertuigen gebruikte landcodes. Zie voor een overzicht daarvan bijlage 1.
3. Een samenvatting met de voornaamste conclusies over (de positie van) Nederland in vergelijking met andere landen.

Hoofdstuk 8 besluit vervolgens met conclusies en een onderlinge vergelijking op hoofdlijnen van de uitkomsten van de diverse onderzoeken, met name waar het de positie van Nederland betreft.

# De Rule of Law-index

## 2.1 Methode<sup>4</sup>

### 2.1.1 Doelstelling en bereik

De American Bar Association heeft in 2006 het World Justice Project (verder afgekort tot WJP) opgericht. Dit is in 2009 omgevormd tot een internationale Non-Governmental Organization (afgekort: NGO). Het doel van de organisatie is het wereldwijd creëren van bewustwording en het bevorderen van de 'Rule of Law', ofwel de rechtsstaat.<sup>5</sup> Het WJP brengt jaarlijks een Rule of Law Index uit. Dit is een onderzoek dat met kwantitatieve indicatoren in kaart beoogt te brengen hoe het is gesteld met de kwaliteit van de rechtstaat in vele landen in de wereld. Ofwel: 'measuring the rule of law based on the experiences and perceptions of the general public and in-country legal practitioners and experts worldwide'. In de in 2020 gepubliceerde metingen zijn 128 landen betrokken (WJP, 2020, p.5).

Figuur 2.1 toont de indicatoren waaruit de Rule of Law-index is samengesteld. Deze zijn onderverdeeld in 8 thematische groepen, die elk zijn opgebouwd uit drie tot acht deel-indicatoren.

4 Een belangrijke bijdrage aan deze paragraaf is geleverd door Anton Schalk die in het kader van een leer-arbeidsplaats voor zijn studie enkele maanden bij de Raad voor de rechtspraak heeft gewerkt.

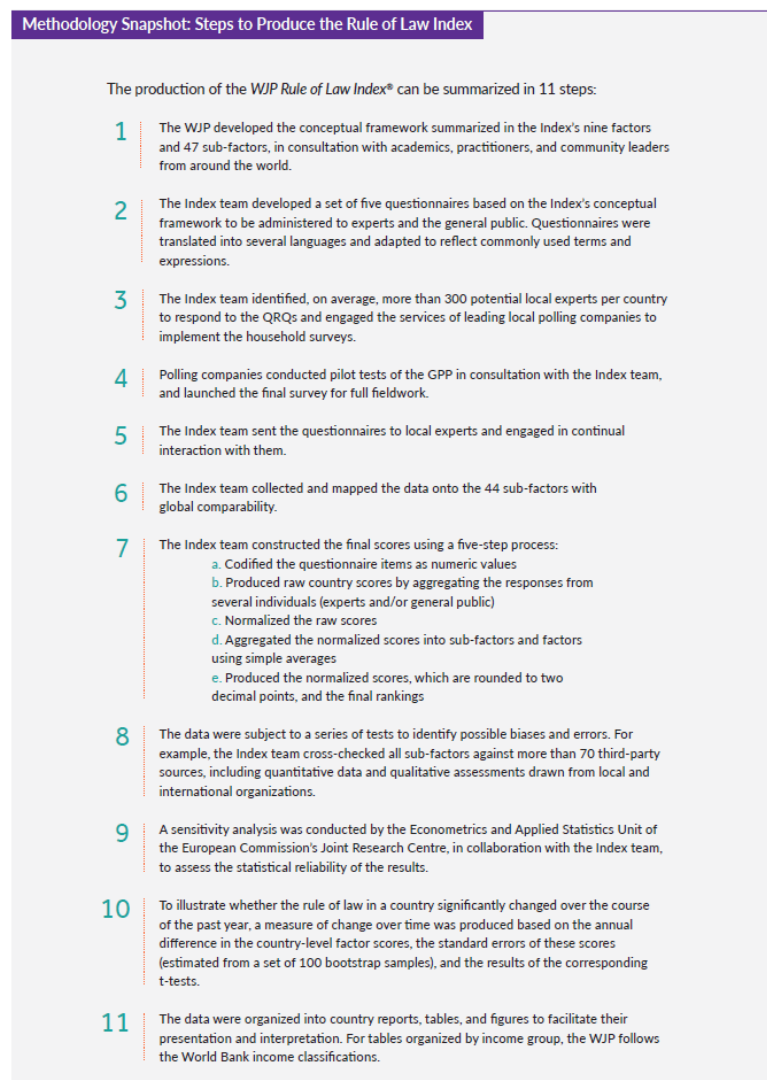
5 De begrippen 'rule of law' en 'rechtsstaat' worden hier als globaal synoniem gebruikt, hoewel het eerste begrip meer van toepassing is op landen met 'common law' en het tweede op continentale landen.

Figuur 2.1 Indicatoren Word Justice Project

 <b>Constraints on Government Powers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Government powers are effectively limited by the legislature</li> <li>1.2 Government powers are effectively limited by the judiciary</li> <li>1.3 Government powers are effectively limited by independent auditing and review</li> <li>1.4 Government officials are sanctioned for misconduct</li> <li>1.5 Government powers are subject to non-governmental checks</li> <li>1.6 Transition of power is subject to the law</li> </ul>
 <b>Absence of Corruption</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2.1 Government officials in the executive branch do not use public office for private gain</li> <li>2.2 Government officials in the judicial branch do not use public office for private gain</li> <li>2.3 Government officials in the police &amp; the military do not use public office for private gain</li> <li>2.4 Government officials in the legislative branch do not use public office for private gain</li> </ul>
 <b>Open Government</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3.1 Publicized laws &amp; government data</li> <li>3.2 Right to information</li> <li>3.3 Civic participation</li> <li>3.4 Complaint mechanisms</li> </ul>
 <b>Fundamental Rights</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>4.1 Equal treatment &amp; absence of discrimination</li> <li>4.2 The right to life &amp; security of the person is effectively guaranteed</li> <li>4.3 Due process of the law and rights of the accused</li> <li>4.4 Freedom of opinion &amp; expression is effectively guaranteed</li> <li>4.5 Freedom of belief &amp; religion is effectively guaranteed</li> <li>4.6 Freedom from arbitrary interference with privacy is effectively guaranteed</li> <li>4.7 Freedom of assembly &amp; association is effectively guaranteed</li> <li>4.8 Fundamental labor rights are effectively guaranteed</li> </ul>
 <b>Order &amp; Security</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5.1 Crime is effectively controlled</li> <li>5.2 Civil conflict is effectively limited</li> <li>5.3 People do not resort to violence to redress personal grievances</li> </ul>
 <b>Regulatory Enforcement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>6.1 Government regulations are effectively enforced</li> <li>6.2 Government regulations are applied &amp; enforced without improper influence</li> <li>6.3 Administrative proceedings are conducted without unreasonable delay</li> <li>6.4 Due process is respected in administrative proceedings</li> <li>6.5 The government does not expropriate without lawful process &amp; adequate compensation</li> </ul>
 <b>Civil Justice</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>7.1 People can access &amp; afford civil justice</li> <li>7.2 Civil justice is free of discrimination</li> <li>7.3 Civil justice is free of corruption</li> <li>7.4 Civil justice is free of improper government influence</li> <li>7.5 Civil justice is not subject to unreasonable delay</li> <li>7.6 Civil justice is effectively enforced</li> <li>7.7 Alternative dispute resolution mechanisms are accessible, impartial, and effective</li> </ul>
 <b>Criminal Justice</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>8.1 Criminal investigation system is effective</li> <li>8.2 Criminal adjudication system is timely and effective</li> <li>8.3 Correctional system is effective in reducing criminal behavior</li> <li>8.4 Criminal justice system is impartial</li> <li>8.5 Criminal justice system is free of corruption</li> <li>8.6 Criminal justice system is free of improper government influence</li> <li>8.7 Due process of the law &amp; rights of the accused</li> </ul>

Figuur 2.2 laat de methode 'in vogelvlucht' zien, zoals beschreven in WJP2020 (p.162). Op een aantal aspecten gaan we in het volgende nader in.

## Figuur 2.2 WJP: Methode in vogelvlucht



Bij de weergave van de resultaten van de Rule of law-index zullen we ons beperken tot de twee thematische groepen indicatoren die betrekking hebben op de rechtspleging op civiel en strafrechtelijke terrein ('civil and criminal justice'; groepen 7 en 8) en deelindicator 1.2 over de effectieve controle van de rechtspraak op de macht van de regering.

## 2.1.2 Wijze van meten

Algemene uitgangspunten en een methodische beschrijving van het project zijn te vinden in Botero en Ponce (2011). Hier volgt een beschrijving in het kort.

De in bovenstaande genoemde indicatoren worden gemeten langs twee wegen:

1. Een bevolkingsenquête (General Population Poll, afgekort GPP). De vragenlijst van de bevolkingsenquête bevat 177 vragen over opvattingen en 213 vragen over ervaringen van de burgers, naast vragen over demografische en maatschappelijke karakteristieken van de respondenten. De vragenlijst is in de plaatselijke taal gesteld en de gegevens worden verzameld door een plaatselijk enquêtebureau. De enquête is in elk land afgenomen bij circa 1.000 landelijk representatief geachte respondenten.<sup>6</sup> Afhankelijk van het land is gekozen voor enquêtering op één van drie methoden: 'face to face', telefonisch of via internet (details te vinden in WJP2020, p.164).

De GPP wordt voor de meeste betrokken landen eens in de twee jaar uitgevoerd. Voor de Rule of Law-index 2020 werden de gegevens verzameld in de herfst van 2019 (voor 10 landen), van 2018 (voor 70 landen, waaronder Nederland), van 2017 (bij 45 landen), van 2016 (2 landen), van 2014 (3 landen), van 2012 (1 land) en van 2011 (2 landen) (WJP2020, p.163, 166). Een overzicht van vragen is te vinden in WJP(2020b).

2. Een vragenlijst voor 'gekwalificeerde' respondenten (Qualified Respondents' Questionnaire, afgekort QRQ), met gesloten vragen, in elk land voorgelegd aan op gebied van civiel- en strafrecht werkzame professionals en academici. Daarbij zijn aparte vragenlijsten voor civiel recht, strafrecht, arbeidsrecht en gezondheidszorg. Het gaat om experts die regelmatig ervaring opdoen met overheidsinstellingen en de vragen betreffen zaken als de doelmatigheid en doeltreffendheid van de rechtspraak, de handhaving van rechtsregels en de voor het handhaven van de rechtsstaat bestaande controlemechanismes.<sup>7</sup>

De QRQ bevat gesloten vragen en diverse gedetailleerde beschrijvingen over hypothetische situaties om vergelijkbaarheid tussen (antwoorden uit) de

6 In eerdere jaren besloeg de steekproef voor elk land alleen respondenten uit de drie grootste steden. Geleidelijk aan wordt dit vervangen door een landelijke representatieve steekproef. Voor Nederland is dit sinds 2018 het geval (WJP, 2020, p.166).

7 In termen van WJP 2020 gaat het om: '...assessments from in-country professionals with expertise in civil and commercial law, criminal and constitutional law, labor law, and public health. These questionnaires gather timely input on a range of topics from practitioners who frequently interact with state institutions. Such topics include information on the efficacy of courts, the strength of regulatory enforcement, and the reliability of accountability mechanisms.' (WJP, 2020, p.163).

verschillende landen mogelijk te maken. De QRQ wordt jaarlijks afgenomen bij respondenten, geworven bij advocatenkantoren, universiteiten en hogescholen, onderzoeksinstituten en NGO's en door doorverwijzingen binnen een WJP-netwerk van professionals (zie ook Botero en Ponce 2011, p.20). De WJP controleert of de betrokkenen de juiste expertise bezitten om mee te doen. De expert vragenlijsten zijn in vijf talen opgesteld: Engels, Frans, Portugees, Russisch en Spaans. De gegevens voor WJP2020 zijn verzameld in de periode mei-november 2018. De experts die gegevens over Nederland hebben aangeleverd, worden, voor zover zij dat wensten, expliciet genoemd in WJP2020 (p.188). Het zijn vrijwel allen medewerkers van advocatenkantoren of onderzoekers werkzaam op de universiteit. Een overzicht van vragen is te vinden in WJP(2020b).

Op basis van de antwoorden op de vragen is de score bepaald op meer dan 500 variabelen. De beschrijving hiervan voert hier te ver. Zie hiervoor WJP(2020b). De variabelen zijn zo geschaald dat zij steeds een score tussen 0 en 1 opleveren, waarbij 0 staat voor: 'voldoet in betreffend opzicht geheel niet aan de rule of law' en 1 staat voor: 'voldoet geheel aan de rule of law'. Samengestelde indicatoren zijn steeds een gemiddelde over de onderliggende indicatoren en kennen dus ook een waarde tussen 0 en 1.

De hierboven onder 7 en 8 genoemde samengestelde indicatoren op het gebied van 'civil en criminal justice' zijn voor het grootste deel gebaseerd op de antwoorden van de gekwalificeerde respondenten en voor een klein deel op de in de bevolkingsenquête gegeven antwoorden (zie WJP2020b, p.29 e.v.).

### 2.1.3 Kritische reacties

In Nederland zijn enkele kritische publicaties over het WJP verschenen.<sup>8</sup> Wij vatten die kritiek samen in zes punten en onderzoeken of de kritiek hout snijdt.

1. Er zijn in Nederland maar 1.000 mensen bevroegd, waarvan de meesten nog nooit met justitie te maken hebben gehad en er dus niet over kunnen oordelen.<sup>9</sup>

Het klopt dat er in elk land circa 1.000 mensen zijn bevroegd (WJP 2020a, p.163). Dat is voor alle landen het nagestreefde aantal respondenten. Voor Nederland was het feitelijk aantal respondenten in 2018 1.118 (WJP 2020a, p.167). Hoe groter het aantal respondenten, hoe krachtiger de uitspraken die men kan doen, maar hoe hoger de kosten van het onderzoek zijn. Het hier gebruikte aantal van 1.000 is niet te weinig, waar het gaat om het geven van algemene beoordelingscijfers.

8 Het betreft met name de door Toon Peters op de site van Civis Mundi en in de Volkskrant geuite kritiek. Peters acht de hoge scores (zie paragraaf 2.2) van Nederland ongelofwaardig. Wij beperken ons hier tot de kritiek die Peters ventileert over de meetmethoden van het WJP.

9 'Op het onderzoek van 2016 viel al heel veel aan te merken omdat er in Nederland ongeveer 1000 mensen bevroegd zouden zijn waarvan de meesten nog nooit met justitie te maken hebben gehad.' (Peters 2016a)

Als illustratie van de mogelijke onzekerheidsmarges in de uitkomsten: bij een gemiddelde score van 0,5 op een schaal van 0 tot 1 en bij de grootst mogelijke variatie is het 95%-betrouwbaarheidsinterval van de werkelijke gemiddelde score onder de bevolking bij 1.000 respondenten circa (0,484; 0,516).<sup>10</sup> Ofwel, globaal gesteld: verschillen van 0,03 of meer kunnen als significant worden beschouwd.

De selectie van ondervraagden is gebaseerd op een steekproef onder de gehele bevolking, en daar zullen inderdaad ook veel mensen bij zijn die geen concrete ervaringen met justitie of de rechtspraak hebben. De meting beoogt expliciet algemeen maatschappelijke gevoelens over en vertrouwen in de staat van de rechtsstaat, waaronder de rechtspraak, te peilen. De benadering sluit in dat opzicht aan op andere onderzoeken die het algemeen maatschappelijk vertrouwen in de rechter of andere instituties meten, zoals het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het SCP voor Nederland (bijvoorbeeld den Ridder et al. 2020) en de Eurobarometer (zie hoofdstuk 4). Veel mensen zullen hun oordeel in dit soort enquêtes niet baseren op eigen concrete ervaringen, maar eerder op wat zij uit de media vernemen of van anderen horen.

Overigens is, zo zagen we eerder, een belangrijk deel van de oordelen over de Rechtspraak ('civil en criminal justice') gebaseerd op de mening van de gekwalificeerde respondenten.

Er zijn overigens wel enige onderzoeken waarbij de mening van personen die te maken hebben gehad met de rechtspraak wordt afgezet tegen de mening van anderen. Zo vindt Van der Schaaf dat zij die met de rechter in aanraking zijn geweest, negatiever over de rechter oordelen dan anderen. Of hier een causaal verband is, is de vraag. Het kan ook dat er personen met weinig 'sociaal vertrouwen' zowel vaker met de rechter in aanraking komen als weinig vertrouwen hebben in de rechter (Van der Schaaf 2018, p.9, 10).

Hoe dan ook, het WJP-onderzoek is andersoortig onderzoek dan het klantwaarderingsonderzoek dat Peters blijkbaar had verwacht. Internationaal vergelijkend klantwaarderingsonderzoek van de Rechtspraak bestaat nog niet. Nederland is overigens wel een van de weinige landen waar al lange tijd periodiek een dergelijk onderzoek plaatsvindt onder personen die met de rechtspraak te maken hebben (zowel procederende partijen als betrokken professionals, zoals deurwaarders en advocaten). In 2017 waren volgens dit onderzoek 84% van de rechtzoekenden in het algemeen tevreden over de Rechtspraak en 6% was dat niet (SAMR/De Rechtspraak 2017, p.22). Naar rechtsgebied was dit alleen bij strafzaken minder: 77

<sup>10</sup> Het uitgangspunt daarbij is een normale verdeling met een (op deze schaal flinke) standaardafwijking van 0,25 per waarneming. De wet van de grote aantallen doet hier zijn werk.

tegen 15% (SAMR/de Rechtspraak 2017, p.41). Specifiek over het rechterlijk functioneren waren de percentages (over alle rechtsgebieden samen) respectievelijk 89 en 2%. Minder tevredenheid is er over de doorlooptijd van zaken: 50% wel, maar 31% niet. Overigens bleek in het Klantwaarderingsonderzoek 2014 dat rechtzoekenden die een voor hen positieve uitspraak van de rechter hadden gekregen of verwachtten positiever oordelen dan andere rechtzoekenden (Regioplan/IPSOS 2015, p.18).

Professionals zijn in het algemeen iets kritischer: 75% van hen (68% bij advocaten) in het algemeen tevreden en 7% (13%) niet (SAMR/de Rechtspraak 2017, p.63). Specifiek over het rechterlijk functioneren zijn deze percentages 88 respectievelijk 2. En bij de doorlooptijd houden tevredenen en niet tevredenen elkaar in evenwicht: 34%.

Bij de WJP-index blijkt Nederland bij de doorlooptijd van zaken relatief slecht te scoren (zie paragraaf 2.2). Dus de uitkomsten van het WJP zijn in die zin consistent met die van het klantwaarderingsonderzoek.

2. De burgerrespondenten worden niet in alle landen op dezelfde manier bevroegd.<sup>11</sup>

Het WJP gebruikt drie enquête-vormen. 'Depending on the particular situation of each country or jurisdiction, one of three different polling methodologies is used: face-to-face, telephone, or online.' (WJP 2020a, p.163) Dit is begrijpelijk, gezien het grote bereik van landen in het onderzoek: van de armste tot de meest welvarende landen. Bereik van internet en telefoon zullen dan ook sterk verschillen. Bij alle meer welvarende Westerse landen, waar we Nederland toch vooral mee moeten vergelijken, is de enquête via online-bevraging afgenomen (WJP 2020a, p.166-168). Zie ook bijlage 2 bij dit rapport, waarin de reactie van het WJP op onze methodische vragen is weergegeven.

Problemen van vergelijkbaarheid van de uitkomsten tussen landen ontstaan eerder door verschillen in taal, cultuur, en instituties. Daardoor zullen gehanteerde begrippen of de interpretatie daarvan over landen kunnen verschillen. Het is een bekend algemeen en onvermijdelijk probleem bij internationaal vergelijkend onderzoek. De onderzoekers blijken aandacht voor dit probleem te hebben gehad, zo blijkt uit hun methodische verantwoording. 'Questionnaires were translated into several languages

11 'In alle landen zouden de burger respondenten op dezelfde manier bevroegd zijn. Dit is helemaal niet het geval en ook blijkt nu uit de antwoorden van minister Dekker dat de ranking van Nederland op het gebied van de rechtspraak voornamelijk gebaseerd is op de vragenlijsten die "deskundigen" elk jaar zouden hebben ingevuld. De vragenlijsten die de burgers onder ogen kregen hebben nauwelijks iets met de rechtspraak van doen en nu opeens blijkt dat die er dus bijna niet toe doen bij het onderzoek naar de kwaliteit van de rechtspraak in Nederland, hetgeen eerder wel gesuggereerd werd.' (Volkskrant 2019)



and adapted to reflect commonly used terms and expressions.’ (WJP 2020a, p.162) ‘The questionnaire is translated into local languages, adapted to common expressions.’ (WJP 2020a, p.163) ‘The expert surveys are administered in five languages: English, French, Portuguese, Russian, and Spanish.’ (loc.cit.)

3. De vragenlijst voor de bevolkingsenquête is veel te lang om betrouwbare respons te krijgen.<sup>12</sup>

Bij enquête-onderzoek is het verkrijgen van voldoende respons een veel voorkomend probleem. Het WJP-onderzoek streeft, zoals eerder gesteld, naar 1.000 respondenten per land. Dat is dus een te behalen aantal, na aftrek van non-respons. Het aantal is dus voldoende (zie ook onder 1). Maar een groot non-respons-percentage kan een probleem zijn, als de non respons selectief uitwerkt. Over het algemeen zijn bepaalde groepen (zoals jongeren, nieuwe Nederlanders) bij bevolkingsenquêtes in de respons ondervertegenwoordigd.

De bevolkingsenquête voor het WJP in 2018 is volgens onze informatie, in opdracht van Yougov Denemarken, uitgevoerd door het in Nederland gevestigde Lightspeed Research. Daarbij is aan stimulering van de respons en de representativiteit aandacht besteed. Zie hiervoor het in bijlage 3 opgenomen antwoord van Lightspeed Research op onze vragen.

4. Voor de ranking van 2018 zijn voor Nederland de resultaten van 2016 gebruikt. Daaraan kunnen wij de opmerking toevoegen dat in de ranking van 2020 de resultaten van 2018 zijn gebruikt.<sup>13</sup>

Het is heel gebruikelijk dat internationaal vergelijkende onderzoeken niet jaarlijks worden uitgevoerd. De organisatie van bevolkingsenquêtes bij meer dan 100 landen brengt aanzienlijke kosten en lasten met zich mee. Gevoegd bij het feit dat ontwikkelingen op dit gebied veelal geleidelijk gaan en verschillen tussen landen op

12 ‘Het formulier telt liefst 46 pagina’s en het kost ongeveer 40 minuten om alle vragen te beantwoorden. Die gaan niet expliciet over de rechtspraak, maar vooral over corruptie en het functioneren van de overheid, met vragen als hoe makkelijk het is om een politiemans te kopen, of hoe eerlijk de overheid antwoordt als een burger informatie opvraagt. Toch is deze bevraging van ‘random selected people’ (lees: leken die veelal nog nooit een rechtbank van binnen hebben gezien) de basis voor de ranglijst civielrecht, waarop Nederland zo goed scoort. Een medewerker van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) meldt Peters desgevraagd dat de kans ‘heel klein is’ dat respondenten vragenlijsten invullen die meer tijd vergen dan 20 minuten, zeker als het gaat om minstens duizend respondenten, zoals het WJP stelt. Ook hoogleraar enquêtemethodiek Jelke Bethlehem onderschrijft dat na 20 minuten deelnemers afhaken. ‘Het houden van straatinterviews in arme landen op grond van een 46 pagina’s tellende enquête lijkt al helemaal uitgesloten.’ (Volkskrant)

13 ‘In de ranglijst van 2018 zijn gewoon weer de resultaten gebruikt van het 2016 onderzoek! (Peters 2018a) Voor de ranking van 2018 zijn bijvoorbeeld gewoon de enquête resultaten van 2016 gebruikt en neemt NL weer gewoon dezelfde positie is als in 2016!!! Dat noem ik bedrog c.q. NEP.’ (Peters 2018b)

korte termijn meestal niet sterk veranderen, lijkt een frequentie van één maal in de twee jaar, zoals voor Nederland gehanteerd, ruim voldoende. Het WJP rapporteert ook steeds per land in welk jaar de bevolkingsenquête waarop de gepubliceerde meting is gebaseerd, is gehouden (WJP 2020a, p.166-168).

De bevraging van experts worden overigens jaarlijks geactualiseerd (WJP 2020a, p.163).

5. Er zouden in Nederland maar 21 professionals zijn geraadpleegd. Deze – merendeel advocaten – willen openlijk worden vermeld en zouden daarom positief willen rapporteren.<sup>14</sup>

WJP 2020a (p.188) vermeldt voor Nederland 18 experts, die de QRQ-vragenlijst hebben ingevuld, expliciet. Deze zijn over het algemeen werkzaam bij advocatenkantoren of universiteiten. Daarnaast is sprake van *Anonymus Contributors*. Gemiddeld over de landen waren er 32 responderende experts (WJP 2020a, p.163). Het exacte aantal voor Nederland is 'more than 30' (zie bijlage 2).

Het beleid van het WJP is dat responderende experts, conform een internationaal onderzoeksprotocol, zelf mogen bepalen of zij expliciet vermeld willen worden. Zie bijlage 2 hiervoor. Omdat vermelding niet verplicht is en de gepubliceerde gemiddelde scores ook niet tot individuele respondenten zijn te herleiden, lijkt het ons onwaarschijnlijk dat de genoemde vertekening optreedt. Merk ook op dat in Klantwaardingsonderzoek, zoals bovengeschetst, bleek dat professionals en met name advocaten gemiddeld kritischer over de rechtspraak waren dan rechtzoekenden.

6. Er zijn aanwijzingen dat de gerapporteerde bevolkingsenquête geheel niet heeft plaatsgevonden.<sup>15</sup>

14 'Maar WJP heeft mij laten weten dat hierover ook zo'n 1000 burgers bevestigd zijn. En dat er maar 21 "professionals" geraadpleegd zijn.' (Peters 2019) 'Over het aantal deskundigen dat jaarlijks bevestigd zou zijn in Nederland laat de minister zich niet uit, maar dat zijn er slechts enkele tientallen, waarvan de meesten een vermelding kregen in het rapport van WJP. Elke insider weet dat kritiek op de rechtspraak door een advocaat in het openbaar hem mogelijk duur te staan kan komen en de vraag lijkt dan ook gerechtvaardigd welke waarde je kunt hechten aan de mening van een twintigtal deskundigen die ook nog eens met naam vermeld wensen te worden in de rapporten van WJP. De deskundigen, waaronder het merendeel advocaten, snappen heel goed aan welke kant hun boterham besmeerd wordt.' (Peters 2019c)

15 In het Volkskrant artikel wordt verder gesteld dat het enquête-bureau, dat naar verluidt de bevolkingsenquête in Nederland heeft uitgevoerd (Lightspeed) door ontwijkende antwoorden op vragen de suggestie wekt dat de bevolkingsenquête niet heeft plaatsgevonden. Peters wordt geciteerd: 'De ministers en Raad voor de Rechtspraak verdedigen hun beleid met een beroep op een ranglijst waarvan het onderzoek niet bestaat of in ieder geval rammelt aan alle kanten.' (Volkskrant 2019)

Op onze vragen over de uitvoering van de enquête hebben Yougov Denemarken en Lightspeed Research zodanig geantwoord (zie bijlage 3), dat we geen reden zien om te betwijfelen dat de enquête heeft plaatsgevonden.

Ten slotte constateren we dat het WJP in voldoende mate methodische verantwoording bij het onderzoek geeft (Botero en Ponce 2011; WJP 2020a, p.162 e.v., WJP2020(b)).

Voorover er beperkingen zijn aan het onderzoek, is er geen reden om aan te nemen dat deze systematisch in het voordeel van de Nederlandse positie op de ranglijst werken. De geuite bezwaren, kunnen immers, in de beperkte mate dat zij hout snijden, net zo goed gelden voor de WJP-meting in andere landen. Bovendien blijkt de internationale positie van Nederland over meerdere metingen redelijk constant. Dit geeft ook niet de indruk dat er sprake is van grote toevulsfluctuaties door onvoldoende aantallen respondenten of ruis in de uitkomsten.

*Kortom: het WJP-onderzoek is naar ons oordeel valide en betrouwbaar genoeg om aan de resultaten waarde toe te kennen. We onderschrijven daarmee ook het door de minister ingenomen standpunt (J&V 2019).*

## 2.2 De positie van Nederland

Allereerst brengen we voor drie indicatoren de Nederlandse positie binnen West- en Midden-Europa in beeld.<sup>16</sup>

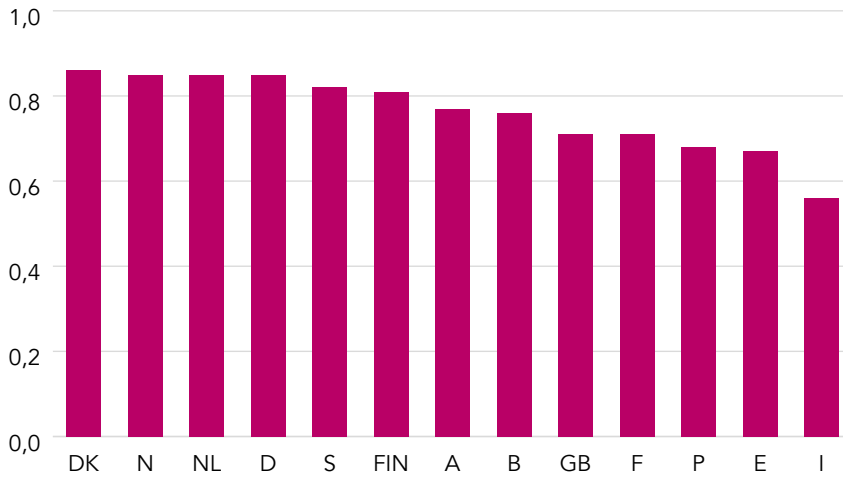
**Figuur 2.3 Scores op 'Government powers are effectively limited by the judiciary', 2020**



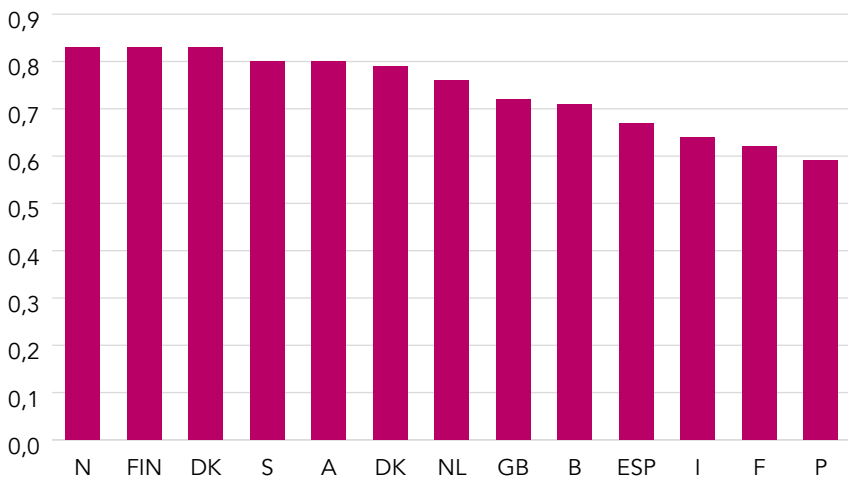
<sup>16</sup> Ierland, Luxemburg en Zwitserland ontbreken hier bij de West- en Midden-Europese landen, omdat zij niet in WJP 2020 zijn opgenomen.

Op dit gebied scoren drie Scandinavische landen beter, maar scoort Nederland ook relatief hoog. Zuidelijke landen doen het hier relatief minder goed.

**Figuur 2.4 Scores op 'civil justice', 2020**



**Figuur 2.5 Scores op 'criminal justice', 2020**



Op civiel gebied zit Nederland in de top-drie, op strafrechtelijk gebied in de midden-moot. Deze scores zijn gemiddelden over de scores op verschillende deelgebieden. Tabel 2.1 brengt ook deze in beeld, met aandacht voor de positie van Nederland, in vergelijking met de rest van West- en Midden- Europa en in mondiaal perspectief. De tabel brengt ook steeds in beeld welke de drie best scorende landen zijn.

**Tabel 2.1 Relevante indicatoren deelgebieden Rule of law-index 2020: internationale rangorde Nederland**

Indicator	Onder 13 West- en Midden-Europese landen	Hoogste drie	Onder alle deelnemende landen	Hoogste drie
1.2 Government powers are effectively limited by the judiciary	4 (-10%)	N, DK, FIN	4	N, DK, FIN
Factor 7: Civil Justice	3 (-9%)	DK, N, NL	3	DK, N, NL
7.1 People can access and afford civil justice	1 (0%)	NL, D, S	2	UY, NL, D
7.2 Civil justice is free of discrimination	1 (0%)	NL, DK, FIN	1	NL, DK, SGP
7.3 Civil justice is free of corruption	4 (-5%)	DK, N, FIN	7	DK, N, HK
7.4 Civil justice is free of improper government influence	6 (-5%)	N, DK, D	8	N, DK, AUS
7.5 Civil justice is not subject to unreasonable delay	6 (-18%)	D, S, N	22	SGP, KZ, BY
7.6. Civil justice is effectively enforced	2 (0%)	S, NL, FIN	3	SGP, S, NL

Indicator	Onder 13 West- en Midden-Europese landen	Hoogste drie	Onder alle deelnemende landen	Hoogste drie
7.7 Alternative dispute resolution mechanisms are accessible, impartial, and effective	4 (-6%)	N, DK, F	9	N, EST, JPN
Factor 8: Criminal Justice	7 (-9%)	N, FIN, DK	8	N, FIN, DK
8.1 Criminal investigation system is effective	10 (-15%)	GB, DK, A	22	SGP, UAE, HK
8.2 Criminal adjudication system is timely and effective	8 (-14%)	A, FIN, D	15	A, ROK, SGP
8.3 Correctional system is effective in reducing criminal behavior	7 (-15%)	N, FIN, S	9	N, SGP, FIN
8.4 Criminal system is impartial	7 (-13%)	DK, S, FIN	13	SGP, DK, S
8.5 Criminal system is free of corruption	5 (-9%)	DK, N, FIN	7	DK, N, FIN
8.6 Criminal system is free of improper government influence	8 (-12%)	FIN, N, DK	12	FIN, CAN, N
8.7. Due process of the law and rights of the accused	5 (-9%)	S, FIN, N	5	S, FIN, N

Bij net iets meer dan de helft van de in beeld gebrachte indicatoren scoort Nederland, relatief ten opzichte van 12 andere West- en Midden-Europese landen, bij de hoogste 5. Het staat zelfs aan de top bij de toegankelijkheid van de civiele rechtspleging en de afwezigheid van discriminatie daarbij. Nederland toont een relatief mindere score, namelijk met een afstand tot de hoogst scorende van 10% of meer (rood gemarkeerd), bij de effectiviteit van de rechterlijke controle op overheidsbeslissingen, bij de snelheid van behandeling van civiele zaken en diverse karakteristieken van het strafrechtelijk systeem. Het gaat hierbij om de effectiviteit van strafrechtelijk onderzoek, de snelheid en de effectiviteit van de berechting en de effectiviteit van de uitvoering van straffen. En dit geldt ook voor de onpartijdigheid van het strafrechtelijk systeem, alsmede voor het ontbreken van oneigenlijke invloed van de overheid.

Dat wil uiteraard niet zeggen dat Nederland op deze gebieden een 'bananen-republiek' is. Nederland zit mondiaal gezien steeds bij de eerste 15 landen, met 2 uitzonderingen: de snelheid van behandeling van civiele zaken en de effectiviteit van strafrechtelijke onderzoeken. In deze beide gevallen staat Singapore 'aan de top'. In bijna alle gevallen staan Scandinavische landen, op Europees en mondiaal gebied, aan de top.

### 2.3 Samenvatting

Het World Justice Project (WJP) brengt jaarlijks een Rule of Law Index uit. Deze beoogt met kwantitatieve indicatoren in kaart te brengen hoe het is gesteld met de kwaliteit van de rechtstaat in vele landen in de wereld. De indicatoren zijn samengesteld op basis van een bevolkingsenquête en een enquête onder in het civiel- of strafrecht werkzame academici en advocaten in het betreffende land. Er is in ons land in de pers stevige kritiek geuit op de in het WJP gevolgde methode. Wij achten deze kritiek niet terecht; naar ons oordeel is deze valide en betrouwbaar genoeg om aan de resultaten waarde toe te kennen.

Bij de controle van de regering door de rechtspraak doen drie Scandinavische landen het duidelijk beter, maar staat Nederland op de vierde plaats. Dat geldt ook mondiaal. Nederland scoort, in vergelijking met andere landen, ook goed op de kwaliteit van 'civil justice'. In beide gevallen hoort Nederland mondiaal tot de top-vier en doen alleen enkele Scandinavische landen het nog beter. Alleen op de snelheid van behandeling van civiele zaken scoort Nederland minder dan Duitsland en enkele Scandinavische landen. Mondiaal gezien behoort Nederland niet tot de snelste twintig.

Op het gebied van 'criminal justice' scoort Nederland relatief wat minder goed en moet zes West- en Midden-Europese landen voor laten gaan. Zwakke punten zijn volgens deze indicatoren met name de effectiviteit van strafrechtelijk onderzoek, de snelheid en de effectiviteit van de berechting en de effectiviteit van de uitvoering van straffen. En ook op gebied van de onpartijdigheid van het strafrechtelijk systeem en het ontbreken van oneigenlijke invloed van de overheid doet Nederland het minder dan een aantal andere West- en Midden-Europese landen.



# De CEPEJ-rapporten en het EU Justice Scoreboard

## 3.1 Methode

### 3.1.1 Doelstelling en bereik

De Raad van Europa richtte in 2002 de 'European Commission for the Efficiency of Justice' (CEPEJ) op. Deze bestaat uit experts van de 47 lidstaten. De CEPEJ onderzoekt en analyseert de rechtssystemen in Europa, identificeert problemen en ontwikkelt instrumenten om tot een verbetering van het functioneren en de efficiëntie van het rechtssysteem te komen.

Iedere twee jaar publiceert de CEPEJ het *European Judicial Systems CEPEJ Evaluation Report*. Dit bevat gegevens over het functioneren van de rechtspraak en het rechtssysteem in 45 Europese landen en 3 waarnemende landen (Marokko, Israël en Kazachstan). Het tracht daarmee de efficiëntie en kwaliteit van de rechtssystemen in kaart te brengen. De meest recente editie van het Evaluation rapport verscheen in oktober 2020.<sup>17</sup> De gegevens in deze laatste editie betreffen het jaar 2018. Beleidsmakers en binnen het rechtssysteem werkende professionals kunnen de informatie uit het rapport gebruiken om relatief zwakke punten in het functioneren van het rechtssysteem in hun land te verbeteren.

In opdracht van de Europese Commissie voert de CEPEJ ieder jaar een speciaal onderzoek uit voor het EU Justice Scoreboard, genaamd *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States*<sup>18</sup> (CEPEJ 2019). Dit onderzoek neemt veel gegevens over uit het CEPEJ-rapport.

Het EU Justice Scoreboard<sup>19</sup> is een jaarlijkse publicatie van de Europese Commissie. Het is onderdeel van de zogenaamde 'rule of law toolbox' om de rechtsstatelijkheid

17 De editie bestaat uit drie onderdelen: deel 1 Tabellen, grafieken en analyses, deel 2 Landenprofielen en deel 3 CEPEJ-STAT, een interactief gegevensbestand waarin alle gegevens vanaf 2010 kunnen worden gevonden.

18 [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cepej\\_study\\_data\\_tables\\_per\\_indicator\\_2010\\_to\\_2018.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cepej_study_data_tables_per_indicator_2010_to_2018.pdf)

19 [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en)

in de landen van de EU te waarborgen. Het EU Justice Scoreboard geeft een overzicht van indicatoren van efficiëntie, kwaliteit en – meer dan de CEPEJ – onafhankelijkheid van de rechtspraak.

Omdat het EU Justice Scoreboard (EU 2020) de voor dit Research Memorandum belangrijke gegevens al uit de CEPEJ rapporten heeft overgenomen, zal in dit hoofdstuk het accent liggen op het EU Justice Scoreboard. Het EU Justice Scoreboard en het CEPEJ-rapport bevatten daarnaast ook allerlei gegevens over de overheidsuitgaven aan en het personeel werkzaam bij de Rechtspraak en andere organisaties binnen het rechtssysteem (zoals OM en rechtshulp), kenmerken van en faciliteiten binnen de Rechtspraak en de juridische infrastructuur en over het aantal door de Rechtspraak behandelde zaken. In lijn met de in dit rapport gekozen selectiecriteria (zie hoofdstuk 1) presenteren we deze hier niet.

### **3.1.2 Wijze van meten**

De CEPEJ verzamelt data via het zogenaamde ‘Evaluation Scheme’ (CEPEJ 2020, p.11). Dit is een uitgebreide kwantitatieve vragenlijst, waarbij de respondenten ruimte krijgen voor uitleg en commentaren.<sup>20</sup> De nieuwste vragenlijst dateert uit december 2018. Bij de vragenlijst hoort een ‘Explanatory Note’ die de vragen en definities nader toelicht. Ter beantwoording van deze vragenlijst onderhoudt CEPEJ contact met contactpersonen in iedere lidstaat. Deze zijn door de lidstaat aangewezen. Zij verzamelen de relevante gegevens om de vragenlijst voor hun land te vullen. Voor Nederland zijn dat medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid, met name het WODC. De Raad voor de rechtspraak beantwoordt op verzoek van het WODC veel in de vragenlijst opgenomen vragen over de Rechtspraak. Het rapport gebruikt bijna alleen via de nationale contactpersonen aangeleverde gegevens. Eventuele andere bronnen krijgen aparte vermelding.

De gegevensverzameling voor de laatste editie vond plaats tussen 1 maart en 1 oktober 2019. Het rapport vult de landelijke gegevens aan met een beschrijving van het rechtssysteem en commentaren. Het rapport legt er de nadruk op dat de gegevens altijd gezien moeten worden in het licht van de bijbehorende uitleg vanuit de lidstaten.

Het secretariaat van de CEPEJ probeert na te gaan of de aangeleverde gegevens accuraat en consistent zijn, door nadere vragen te stellen aan de nationale contactpersonen en de dialoog met hen aan te gaan. Alleen geverifieerde data krijgen een

<sup>20</sup> Om het ‘Evaluation Scheme’ te beantwoorden maken de nationale contactpersonen gebruik van de online tool ‘CEPEJ COLLECT’.

plaats in het rapport.<sup>21</sup> Maar de levering van gegevens aan de CEPEJ vindt plaats onder verantwoordelijkheid van gouvernementele contactpersonen. Dit in tegenstelling tot de, van de overheid onafhankelijke, gegevensbronnen van de andere onderzoeken die in dit Research Memorandum aan de orde komen. Dit heeft mogelijk consequenties voor de kwaliteit van de CEPEJ-gegevens. Dit staat nog los van de, ook in andere onderzoeken spelende problemen met vergelijkbaarheid van gegevens die verschillen in instituties met zich mee kunnen brengen.

Het EU Justice Scoreboard maakt gebruik van meerdere informatiebronnen. Maar een groot deel van de kwantitatieve gegevens komen van de CEPEJ en worden dus via dezelfde methode verzameld.

Daarnaast verzamelt de Europese commissie zelf gegevens via eigen contactpersonen van nationale rechtssystemen. En de commissie gebruikt daarnaast gegevens van diverse andere organisaties<sup>22</sup>

## 3.2 De positie van Nederland

Wat is de positie van Nederland volgens de in het EU Justice Scoreboard gegeven informatie? We vergelijken Nederland, waar mogelijk, met de West- en Midden-Europese landen die ook elders in dit Research Memorandum de voornaamste vergelijkingsmaatstaf vormen.<sup>23</sup> In die gevallen waar sommige andere EU-landen het goed blijken te doen, krijgen ook deze aandacht.

Vier typen gegevens uit het EU Justice Scoreboard vallen onder de in hoofdstuk 1 genoemde selectiecriteria.<sup>24</sup> Het gaat om gegevens over de duur van behandeling van zaken, met andere woorden doorlooptijden ('time needed to resolve cases'), griffierechten ('court fees'), ICT-faciliteiten voor rechtzoekenden en onafhankelijkheid.<sup>25</sup>

21 Het rapport zelf (CEPEJ 2020) geeft niet alle beschikbare gegevens weer, maar geeft een analyse van rechtssystemen en identificeert de trends in verschillende lidstaten. Meer gedetailleerde data zijn te vinden in CEPEJ-STAT, de interactieve database waarin alle beschikbare data vanaf 2010 zijn opgenomen.

22 Het gaat hierbij o.a. om het ENCJ, het Network of Presidents of the Supreme Judicial Courts of the EU (NPSJC) en de Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the EU (ACA-Europe), the European Competition Network (ECN), the Communications Committee (COCOM), European Observatory on infringements of intellectual property rights, Consumer Protection Cooperation Network, the Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing (EGMLTF), Eurostat, the European Judicial Training Network (EJTN) and the World Economic Forum. Deze gegevensbronnen betreffen de periode 2010 tot 2019.

23 Daar waar gegevens alleen in het EU Justice Scoreboard beschikbaar zijn, ontbreken Noorwegen en Zwitserland in onze vergelijking.

24 Andere gepresenteerde indicatoren zijn sterk gericht op de interne organisatie (zoals: caseload, werkvoorraad, overheidsuitgaven, personeel, training, interne standaarden) en vallen hier buiten de selectie.

25 Deze worden gepresenteerd in diverse hoofdstukken met als titels respectievelijk 'Efficiency', 'Quality' en 'Independence'.

Gegevens op het laatste gebied zijn geheel gebaseerd op bronnen die elders in dit Research Memorandum al aan de orde komen, en komen in dit hoofdstuk dus niet meer aan de orde.

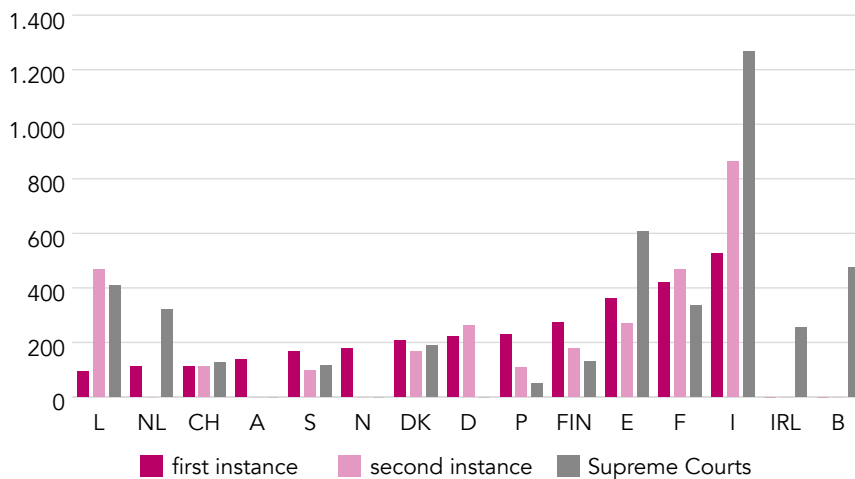
### 3.2.1 Doorlooptijden

De CEPEJ schat de doorlooptijden van zaken op basis van de verhouding tussen de voorraad van zaken aan het eind van het jaar en het aantal in het jaar afgehandelde zaken.<sup>26</sup> Dat is een andere benadering dan de directe meting van de gemiddelde tijd, verstreken tussen moment van instroom en uitstroom van zaken. Die laatste methode wordt in Nederland bijvoorbeeld gevolgd bij de bepaling van doorlooptijden in het Jaarverslag van de Rechtspraak (Rechtspraak 2020, p.63 e.v.).

De figuren 3.1 tot en met 3.4 geven achtereenvolgens de CEPEJ-schattingen van gemiddelde doorlooptijden in 2018 voor civiele (inclusief handels)zaken op tegenspraak ('civil and commercial litigious cases'), civiele zaken niet op tegenspraak ('non litigious cases'), strafzaken ('criminal cases') en bestuurszaken ('administrative cases'). De figuren geven de resultaten voor onze selectie van landen, zowel voor zaken in eerste aanleg ('first instance'), hoger beroep ('second instance') en bij de hoogste rechtscolleges ('Supreme Courts'), voor zover gegevens beschikbaar. Dit laatste is lang niet altijd het geval. De landen worden in de figuren oplopend gesorteerd naar de gemiddelde doorlooptijd van zaken in eerste aanleg. Kanttekening is dat de doorlooptijden gemiddelden zijn over grote groepen zaken en niet zijn bepaald voor één specifiek gedefinieerde casus (zoals soms in andere onderzoeken het geval is). Institutionele verschillen die maken dat de gemiddelde zaak voor de rechter in het ene land een andere is dan in het andere land werken daarmee in deze cijfers door.

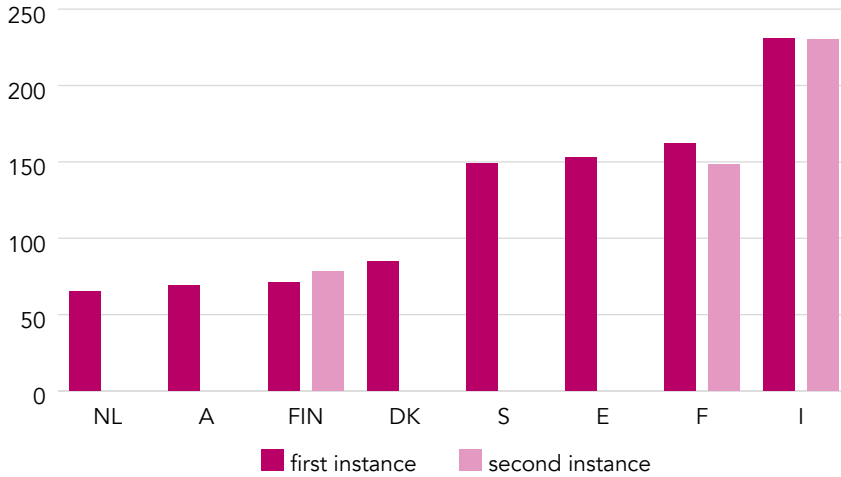
26 Om precies te zijn: de 'disposition time' (in dagen) is gedefinieerd als: de voorraad ('number of pending cases') aan het eind van het jaar (of een periode) gedeeld door het aantal in dat jaar (die periode) afgehandelde zaken ('resolved cases'), vermenigvuldigd met 365.

**Figuur 3.1** Geschatte doorlooptijden civiele (inclusief handels)zaken op tegenspraak of met verweer (in dagen), 2018



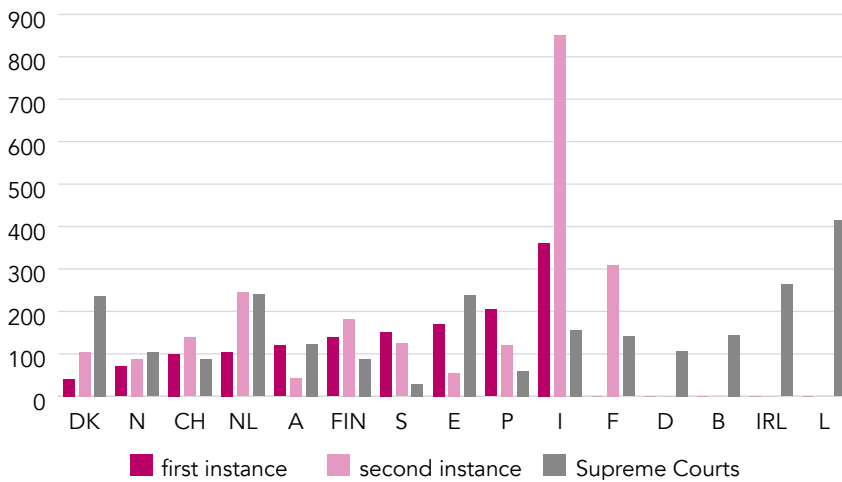
Nederland scoort op de doorlooptijd van deze zaken in eerste aanleg (first instance) relatief goed; alleen Luxemburg doet het nog wat beter. Gegevens over hoger beroep ontbreken op dit detailniveau voor Nederland. Wel blijkt op een hoger aggregatieniveau, namelijk van alle niet strafrechtelijke zaken (niet in figuur), Nederland de op twee-na hoogste doorlooptijd van EU-landen te hebben. Qua doorlooptijd bij de hoogste rechtscolleges scoort Nederland meer gemiddeld aan andere West- en Midden-Europese landen. Italië kent in alle fases de langste doorlooptijd.

**Figuur 3.2** Geschatte doorlooptijden civiele (inclusief handels)zaken, niet op tegenspraak en niet met verweer (in dagen), 2018



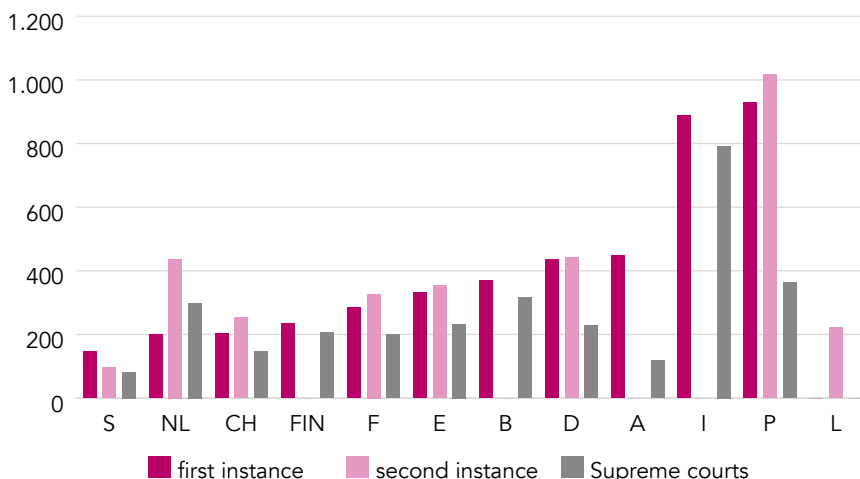
Onder het beperkt aantal landen waarvoor gegevens zijn, scoort Nederland bij zaken in eerste aanleg als beste.

**Figuur 3.3** Geschatte doorlooptijden strafzaken (in dagen), 2018



Bij strafzaken, en hieronder vallen in Nederlandse termen zowel misdrijf- als overtredingszaken, kennen Denemarken, Noorwegen en Zwitserland in eerste aanleg (first instance) kortere doorlooptijden dan Nederland, maar de andere landen in de vergelijking, voor zover er gegevens zijn, langere. In hoger beroep (second instance) doet Nederland het in vergelijking met andere landen aanzienlijk minder met, op Italië en Frankrijk na, de langste doorlooptijd. Ook de doorlooptijd bij de hoogste rechtsinstantie (Supreme Courts) behoort tot een van de hoogste.

**Figuur 3.4 Geschatte doorlooptijden bestuurszaken (in dagen), 2018**



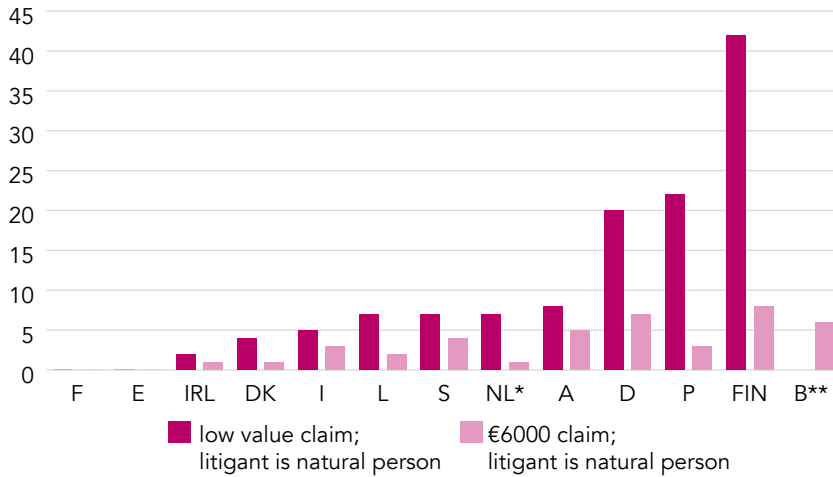
Ook bij bestuurszaken liggen de gemiddelde doorlooptijden in eerste aanleg (first instance) relatief laag: alleen Zweden scoort hier beter. Italië en Portugal zijn hier de hekkensluiters. Daarbij is de kanttekening dat een aantal landen (zoals Denemarken) geen bestuursrechtspraak kennen. In hoger beroep (second instance) en bij de hoogste rechtscolleges (Supreme courts) is het beeld minder gunstig. Alleen Portugal blijkt over de hele linie langere doorlooptijden te hebben.

### 3.2.2 Griffierechten

Het EU Justice Scoreboard (EU 2020, figure 24, p. 23) presenteert ook enkele gegevens over griffierechten. Figuur 3.5 brengt het voor het aanbrengen van een consumentenzaak door een natuurlijke persoon (met laag inkomen) te betalen

griffierecht, als percentage van de hoogte van de claim. Het gaat daarbij om een claim van circa 1.200 euro dan wel een claim van 6.000 euro.

**Figuur 3.5 Griffierecht voor een consumentenzaak, te betalen door natuurlijk persoon met laag inkomen (in % van de hoogte van de claim), 2019**



\* Deze tarieven gelden alleen voor personen met een laag (huishoud)inkomen (circa 40% van de bevolking). Voor andere natuurlijke personen geldt een circa 3 maal zo hoog tarief.

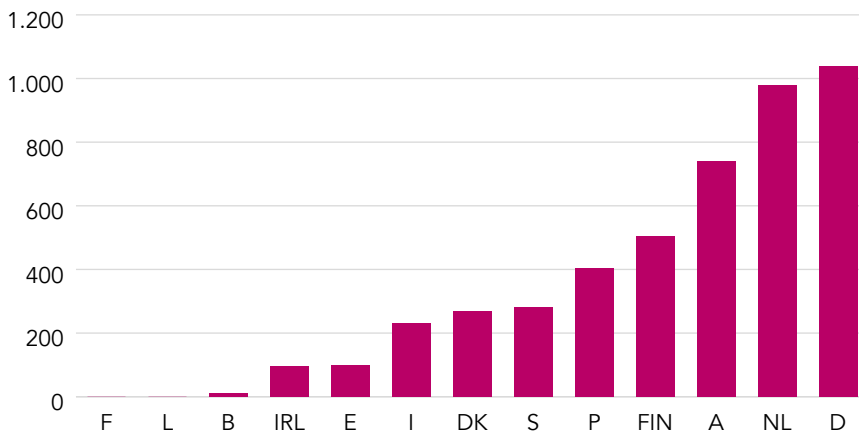
\*\* Tarief voor 'low value claim' onbekend.

Nederland bevindt zich hier in de middenmoot. De Finnen betalen relatief het meest, terwijl de Fransen en Spanjaarden naar de rechter kunnen zonder griffierecht te betalen. In het bredere perspectief van de hele Europese Unie heeft alleen Cyprus in deze gevallen hogere griffierechten dan Finland.



Figuur 3.6 laat het griffierecht zien dat een bedrijf moet betalen bij het aanbrengen van een handelszaak met een claim van 20.000 euro (EU 2020, p.25).

**Figuur 3.6 Griffierecht (in euro) voor een bedrijf bij het aanbrengen van een handelszaak met een claim van 20.000 euro, 2019**



Hierbij kent Nederland, na Duitsland, het hoogste griffierecht van de landen in de vergelijking. In het perspectief van alle landen van de Europese Unie heffen ook Slowakije, Hongarije, Polen en Tsjechië in dit geval hogere griffierechten dan Nederland.

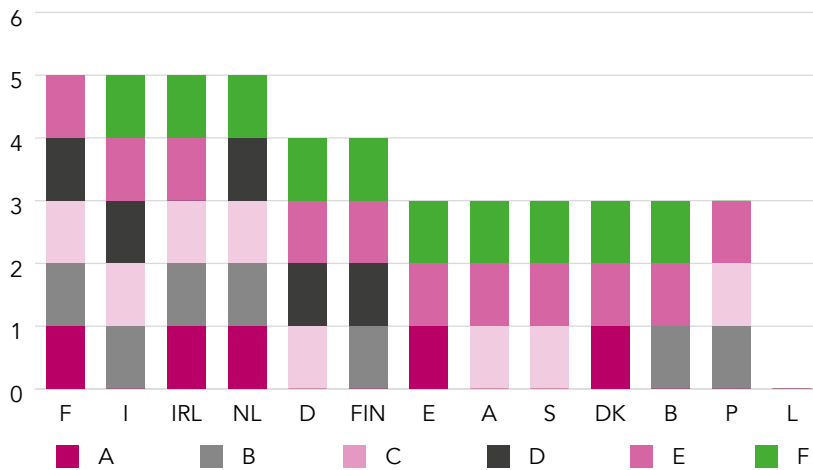
### 3.2.3 ICT-faciliteiten voor rechtzoekenden

Conform de in dit Research Memorandum gekozen ingang (zie hoofdstuk 1) gaat dit hoofdstuk niet in op het gebruik van ICT *binnen* de Rechtspraak. Wel gaan we in op ICT-faciliteiten die de Rechtspraak aan de buitenwereld, rechtzoekenden of anderen, biedt.

Figuur 3.7, overgenomen uit het EU Justice Scoreboard (EU 2020), laat zien in hoeverre online informatie over het rechtssysteem beschikbaar is voor de samenleving. De landen konden één punt scoren per onderdeel. De onderdelen waren:

- A: Education on legal rights to the general public through interactive learning tools
- B: Interactive online simulation to assess eligibility for legal aid
- C: Online information for visually or hearing impaired
- D: Computer terminals in courts with internet connection available to the public
- E: Website with online forms for the public and companies
- F: Targeted information for non-native speakers

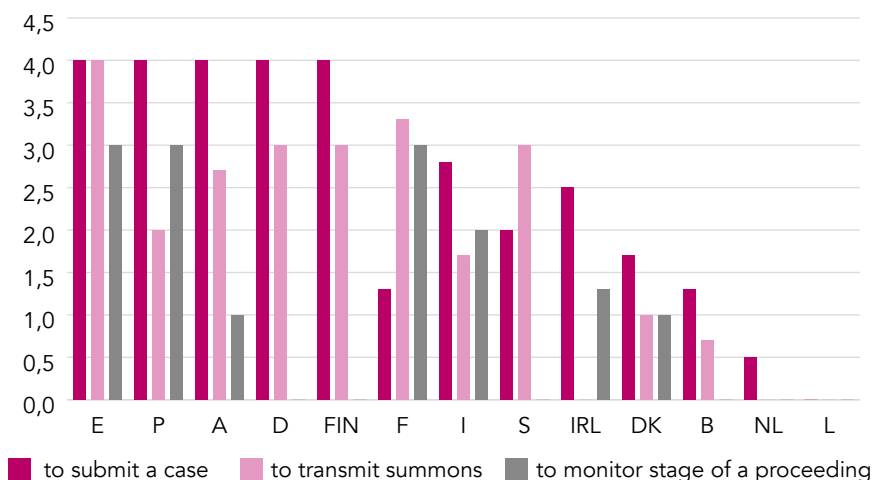
**Figuur 3. 7 Scores op 'Availability of online information about the judicial system for the general public', 2019**



De Nederlandse Rechtspraak doet het op dit gebied relatief goed en scoort alleen geen punten op 'Website with online forms for the public and companies'. De hoogst scorende landen, met 6 punten, in het EU Justice Scoreboard in deze categorie waren Litouwen en Slovenië. Vergeleken met landen om ons heen scoren we hoog op deze categorie, samen met Italië, Frankrijk, Ierland en Portugal.

Ook is er informatie over de digitale hulpmiddelen die rechtzoekenden kunnen gebruiken. Figuur 3.8 geeft hiervan een beeld.

**Figuur 3.8: Scores op 'Availability of electronic means', 2018**



De CEPEJ onderscheidt drie onderdelen bij de beschikbaarheid van digitale middelen: de mogelijkheid om digitaal een zaak aan te brengen ('possibility to submit a case to courts by electronic means'), de mogelijkheid om een dagvaarding digitaal uit te brengen ('possibility to transmit summons to a judicial meeting or a hearing by electronic means in all matters') en de mogelijkheid om de procesgang van een zaak online te volgen ('possibility to monitor the stages of an online judicial proceeding'). De eerste en derde indicatoren zijn weer opgesplitst per type zaak en de tweede bestaat uit meerdere subindicatoren (zie CEPEJ 2019 tabel 6.3.1, p.681). Op dit vlak is Nederland, naast Luxemburg, een hekkensluiter. Alle andere landen die we als vergelijkingsmaatstaf gebruiken, scoren hier beter.<sup>27</sup>

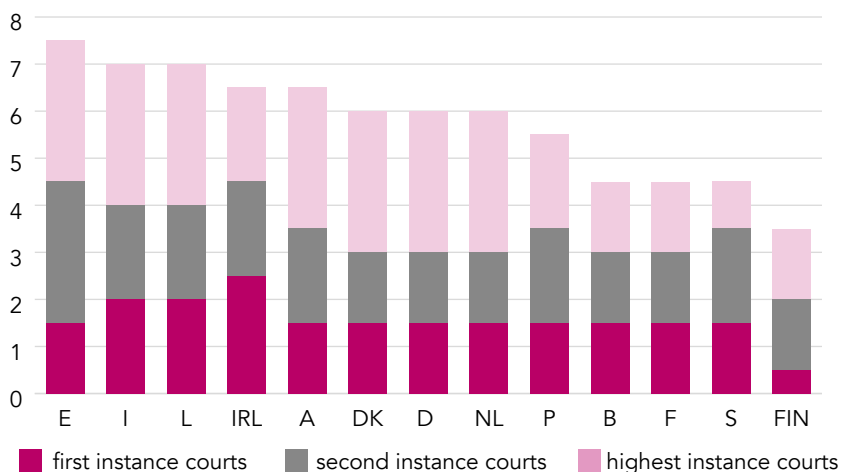
Opvallend is dat twee zuidelijke landen, Spanje en Portugal, binnen onze selectie als meest vooruitstrevende uit de bus komen. In ruimer perspectief scoren ook Letland, Estland en Slowakije heel goed op dit gebied.

Overigens is ook het intern gebruik van ICT bij de Nederlandse Rechtspraak relatief gering, terwijl het aan ICT bestede deel van het budget in vergelijking hoog ligt (zie de figuren 4.3.1 en 4.3.7 in CEPEJ (2020)).

<sup>27</sup> De CEPEJ waarschuwt in zijn rapport (CEPEJ 2020, p.99): '(...) the replies to the ICT questions are partially a self-evaluation and could be slightly biased.'

Ten slotte geeft het EU Justice scoreboard informatie over de openbaarmaking van rechterlijke uitspraken ('Online access to published judgments by the general public') (figure 28, EU 2020). De score per land in figuur 3.9 is de optelsom van de scores voor rechterlijke uitspraken in eerste aanleg ('first instance'), hoger beroep ('second instance') en bij de hoogste rechtscolleges ('highest instance'). Voor elke fase krijgt een land 1 punt als alle uitspraken digitaal toegankelijk zijn en een halve als dat gedeeltelijk het geval is. Dat laatste is nogal ruw, want maakt geen onderscheid tussen de publicatie van ca. 4% van de uitspraken, zoals in Nederland plaatsvindt<sup>28</sup>, of de helft.

**Figuur 3.9 Online access to published judgments by the general public, 2019**



28 Publicatie vindt plaats via [RECHTSPRAAK.NL](https://www.rechtspraak.nl).

Nederland zit hier in de middenmoot van de referentie-landen. Opvallend is dat opnieuw twee Zuid-Europese landen, Spanje en Italië, de beste figuur slaan en twee Scandinavische landen (Zweden en Finland) de slechtste.

Een aantal hier niet in beeld gebrachte Oost-Europese EU-lidstaten blijken hierbij het verst en zetten zichtbaar, gezien hun maximale score, alle rechterlijke beslissingen online. Het gaat om de drie Baltische staten, Hongarije, Slowakije en daarnaast Malta.

Ook besteedt het EU Justice Scoreboard aandacht aan 'Promotion of and incentives for using ADR methods' (figure 30 EU 2020; Nederland hoog in de middenmoot) en 'Child Friendly Justice' (figure 31, EU 2020; Nederland in de middenmoot). Deze onderwerp zijn te specifiek om hier in dit kader dieper op in te gaan.

### 3.3 Samenvatting

CEPEJ en het EU Justice Scoreboard brengen uitgebreide rapporten uit over diverse aspecten van de efficiëntie en kwaliteit van de rechtspraak in Europese landen. Het CEPEJ Evaluation rapport bestrijkt daarbij alle lidstaten van de Raad van Europa. Het EU Justice Scoreboard baseert zich voor een belangrijk deel op door de CEPEJ over de EU-lidstaten verzamelde gegevens, en voegt daar een aantal door de EU verzamelde gegevens aan toe.

De gemiddelde doorlooptijden van rechtszaken in eerste aanleg zijn op alle grote rechtsgebieden in Nederland korter dan die in de meeste West- en Midden-Europese landen. Het tegendeel is het geval bij zaken in hoger beroep, terwijl ook zaken bij de hoogste rechters gemiddeld langer duren dan in veel andere landen in onze vergelijking.

De griffierecht-tarieven voor natuurlijke personen liggen in Nederland min of meer op het gemiddeld niveau, terwijl deze voor bedrijven (rechtspersonen) relatief hoog lijken te liggen.

Op het gebied van ICT-faciliteiten voor communicatie tussen rechtzoekenden en de Rechtspraak scoort de Nederlandse rechtspraak laag, vergeleken met andere West- en Midden-Europese landen: de procesgang is nog slechts weinig gedigitaliseerd. Nederland scoort goed bij het verschaffen van online informatie aan het publiek en scoort gemiddeld op het online publiceren van uitspraken. In een aantal Oost-Europese landen worden inmiddels alle uitspraken gepubliceerd. Overigens lijken Zuid-Europese landen het vaak relatief goed en Noord-Europese landen relatief slecht te doen op het gebied van ICT-voorzieningen.

# Eurobarometer

## 4.1 Methode

### 4.1.1 Doelstelling en bereik

Sinds 1974 worden in opdracht van de Europese Unie regelmatig opiniepeilingen uitgevoerd in alle EU-lidstaten: de Eurobarometer (hierna: EB). Doel is inzicht verkrijgen in de standpunten en verwachtingen van burgers over het optreden van de EU.<sup>29</sup> De EB bestrijkt de EU-lidstaten<sup>30</sup> en soms ook de kandidaat-lidstaten<sup>31</sup> en de Turks Cypriotische gemeenschap op Cyprus (EB 92, 2020, p.3). De standaard EB vindt twee keer per jaar plaats, in het voorjaar en in het najaar. Het volledige rapport bestaat uit zes delen. Het eerste deel bevat de resultaten van algemene vragen naar de publieke opinie. De andere delen betreffen de publieke opinie over de volgende onderwerpen: EU prioriteiten, Europees burgerschap, media in de EU, EU budget en artificiële intelligentie (EB 92, 2020, p.5). Daarnaast vindt ook op ad-hoc basis thematisch onderzoek plaats, op verzoek van de verschillende diensten van de Europese Commissie en andere EU-instellingen. Speciale EB's zijn verdiepende onderzoeken, Flash EB's worden gehouden onder specifieke doelgroepen.<sup>32</sup> De resultaten worden telkens geanalyseerd per land en afgezet tegen het gemiddelde EU niveau en onderscheiden naar sociale en demografische kenmerken.

Relevant in dit kader zijn drie onderzoeken. Allereerst de twee over de ervaren onafhankelijkheid van rechtssystemen ('perceived independence of the national justice systems'). Respondenten krijgen vragen over hun beoordeling van die onafhankelijkheid en de onderliggende redenen voor die beoordeling. De Flash EB's vinden sinds 2016 jaarlijks plaats, op verzoek van het directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken. Ook het EU Justice Scoreboard maakt gebruik van deze resultaten (zie hoofdstuk 3).

29 Eurobarometer website: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion>

30 Laatste peiling waren dit nog 28 lidstaten, inclusief het Verenigd Koninkrijk

31 2020: Albanië, Montenegro, Noord Macedonië, Servië en Turkije

32 Eurobarometer website: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion>

Daarnaast is hier ook de Speciale EB over corruptie van belang, voor zover deze gaat over de Rechtspraak. Respondenten krijgen eerst algemene vragen over corruptie (ervaringen, verwachtingen, etc.). Daarna gaat de aandacht uit naar verschillende instanties, waaronder de gerechten. En naar de mate van vertrouwen in autoriteiten, waaronder de gerechten, bij het aanpakken van corruptie. Bij de weergave van resultaten zullen we ons beperken tot deze twee onderdelen van deze speciale EB. Van dit rapport zijn zes eerdere edities gepubliceerd tussen 2006 en 2017 en de laatste in 2020, geïnitieerd door het directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken.

De navolgende weergave van resultaten is beperkt tot de meest recente editie van deze rapporten, gepubliceerd in 2020<sup>33</sup>:

- Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public
- Perceived independence of the national justice systems in the EU among companies
- Corruption – beperkt tot de onderdelen over de gerechten

#### 4.1.2 Wijze van meten

De gegevensverzameling van de Flash EB onder de ‘general public’ heeft plaatsgevonden door het telefonisch interviewen van in totaal bijna 27.000 respondenten in de 28 lidstaten van de EU van 15 jaar en ouder. Respondenten zijn willekeurig benaderd. Per lidstaat zijn circa 1.000 interviews gehouden, met uitzondering van Cyprus, Luxemburg en Malta waar is volstaan met (ruim) 500. Alle interviews zijn afgenomen tussen 6 en 11 januari 2020 (Flash EB 483, 2020, TS1).<sup>34</sup>

De tweede Flash EB over de ervaren onafhankelijkheid van rechtssystemen is uitgevoerd onder bedrijven (‘companies’) met 1 of meer medewerkers van verschillende omvang (1-9, 10-49, 50-249, 250->) en in verschillende sectoren (Manufacturing, Retail, Services, Industry).<sup>35</sup> De geïnterviewde was telkens iemand met beslissingsbevoegdheid op het niveau ‘managing director, CEO’ of verantwoordelijk voor commerciële activiteiten (commercial, sales, marketing managers). In elke lidstaat zijn ruim 200 interviews afgenomen. In Spanje, Frankrijk, Italië, Polen en het Verenigd Koninkrijk is dit aantal verhoogd tot ruim 400. Het totaal aantal interviews is ruim 6.800 (Flash EB 484, 2020, TS1).

33 Respectievelijk: Flash EB nr. 483 gepubliceerd januari 2020, Flash EB nr. 484 gepubliceerd juli 2020 en SEB 502 gepubliceerd juni 2020.

34 Zie voor meer toelichting op de methode inclusief hoe de steekproef is getrokken de ‘technical specifications’ bij het rapport, TS1 en verder.

35 De steekproef is gestratificeerd naar deze groepen, zie de ‘technical specifications’ bij het rapport, TS1 en verder.

Het verdiepende onderzoek naar de publieke opinie over corruptie is uitgevoerd op vergelijkbare wijze als de Flash EB onder de 'general public': aan de hand van ruim 27.000 interviews onder inwoners van de 28 lidstaten van de EU van 15 jaar en ouder. Respondenten zijn willekeurig uitgekozen. Per lidstaat zijn ruim 1.000 interviews gehouden, weer met uitzondering van Cyprus, Luxemburg en Malta, waar is volstaan met (ruim) 500. Alle interviews zijn afgenomen tussen 6 en 19 december 2019 (Special EB 502, 2020, p. 2 en TS1). Anders dan bij de Flash EB zijn deze interviews niet telefonisch maar 'face-to-face' afgenomen (SEB 502, 2020, p. 2).

De gehanteerde vragenlijsten zijn als bijlage gevoegd bij de verschillende rapporten. Alle interviews worden in de verschillende landen uitgevoerd door instellingen die deel uitmaken van het Kantar netwerk (zie bijv. EB 92, 2020, p. 6 en TS1).

#### **4.1.3 Terminologie**

We constateren dat in de drie rapporten verschillende termen worden gebruikt als het gaat om het rechtssysteem en onderdelen daarvan.

Waar de Flash EB's in de titel verwijzen naar het meer omvattende rechtssysteem ('justice systems'), wordt in de hoofdvraag ook gerefereerd aan specifiek gerechten en rechters ('courts and judges'), namelijk: hoe beoordeel je het rechtssysteem in termen van onafhankelijkheid van gerechten en rechters? In de vervolgvraag naar achterliggende oorzaken voor die beoordeling gaat het weer over de onafhankelijkheid van het rechtssysteem zelf. Om die reden zal in het vervolg in het kader van de Flash EB's gesproken worden over de onafhankelijkheid van het rechtssysteem.

De speciale EB over corruptie gebruikt de term justitie ('Justice'). In de eerste in dit verband relevante vraag wordt hier onderscheidt gemaakt tussen de gerechten en het Openbaar Ministerie en worden deze twee onderdelen als aparte instanties bevroegd. In de tweede relevante vraag wordt verwezen naar justitie waaronder wordt verstaan de gerechten en het Openbaar Ministerie samen ('The Justice (courts, tribunals, or public prosecution services)'). In het vervolg zal dit verschil gehanteerd blijven.

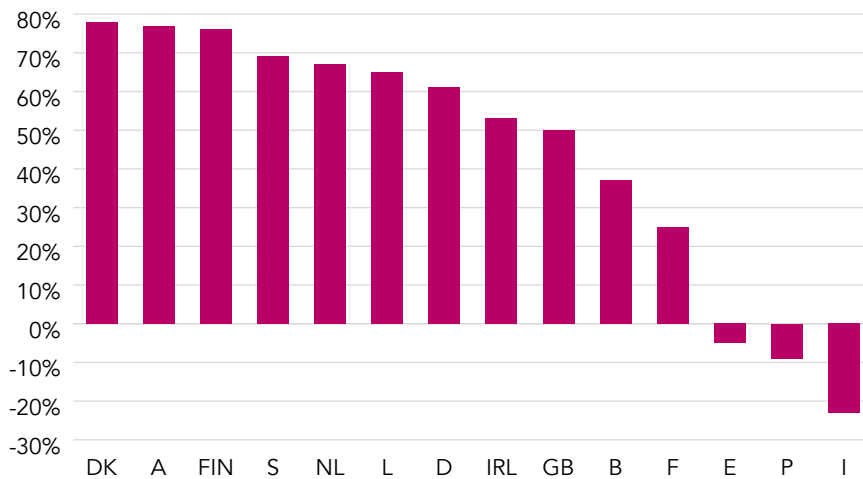


## 4.2 De positie van Nederland

### 4.2.1 De ervaren onafhankelijkheid van rechtssystemen door de 'general public'

Respondenten zijn allen gevraagd naar ervaren onafhankelijkheid van het rechtssysteem in hun eigen land. Het totaalbeeld laat zien dat de meerderheid van de respondenten de onafhankelijkheid van het rechtssysteem als goed ervaart. Ook de Nederlandse ervaring is positief: 27% zeer goed en 50% goed tegenover 7% slecht en 3% zeer slecht. De overige 13% heeft 'weet ik niet' geantwoord. De positie van Nederland afgezet tegen andere West- en Midden-Europese landen ziet er als volgt uit.<sup>36</sup>

**Figuur 4.1 'Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public' in West- en Midden-Europese landen, 2020: saldo van positieve en negatieve waarderungen**



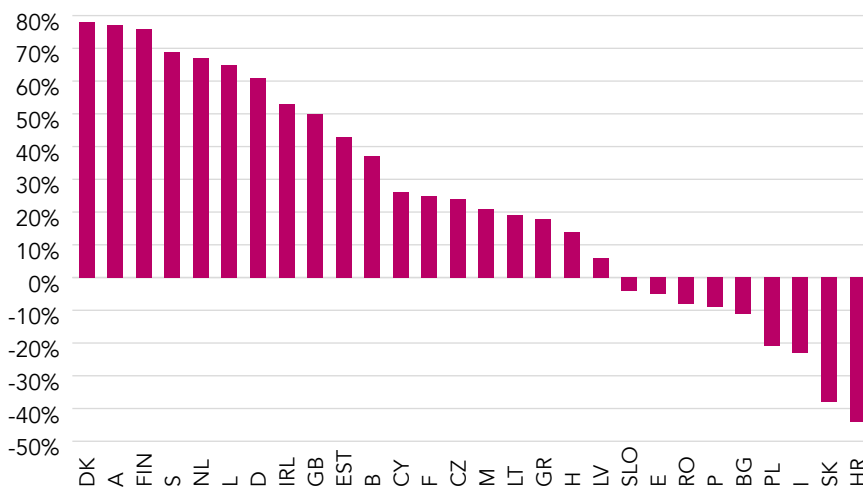
*De percentages zijn vertaald naar een indicator: % onafhankelijkheid goed of zeer goed minus % onafhankelijkheid slecht of zeer slecht ('weet ik niet' telt als 0)*

<sup>36</sup> Noorwegen en Zwitserland ontbreken hier bij de West- en Midden-Europese landen, omdat deze landen niet lid zijn van de Europese Unie en daarom geen onderwerp van onderzoek zijn.

Nederland scoort relatief hoog, na drie Scandinavische landen en Oostenrijk. Met name zuidelijke landen doen het hier minder goed.

Ook in vergelijking met alle onderzochte landen komt Nederland op een 5e positie uit.

**Figuur 4.2 'Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public' in alle EU landen (inclusief Verenigd Koninkrijk), 2020: saldo van positieve en negatieve waarderungen**



*De percentages zijn vertaald naar een indicator: % onafhankelijkheid goed of zeer goed minus % onafhankelijkheid slecht of zeer slecht ('weet ik niet' telt als 0)*

Respondenten kregen vervolgens de vraag voorgelegd in hoeverre zij hun positieve of negatieve mening toeschreven aan de volgende redenen:

1. de status en positie van rechters als (on)voldoende garantie voor hun onafhankelijkheid,
2. (afwezigheid van) inmenging of druk vanuit regering of politici, en/of
3. (afwezigheid van) inmenging of druk vanuit economische of speciale belangen.

Opvallend is dat een groot deel van de respondenten met zowel een positieve ervaring als een negatieve ervaring alle drie de redenen als verklarend noemen. Grof samengevat telkens ca. 50% tot ruim in de 80%.

Omdat de vraag apart is voorgelegd aan de groep respondenten die de onafhankelijkheid als (zeer) goed ervaart en aan de groep respondenten die de onafhankelijkheid als (zeer) slecht ervaart, is er logisch een verschil in aantal te zien: in de goed scorende landen wordt een hoger aantal positieve verklaringen genoemd omdat meer respondenten die vraag hebben beantwoord – in laag scorende landen is het tegenovergestelde te zien.

Er is niet sprake van één dominant blijkende oorzaak die positief resultaat bewerkstelligt. Wel is het zo dat in bijna alle landen de status en positie van rechters het meeste genoemd is als verklarende oorzaak voor een positieve ervaring. Het verschil met de andere twee oorzaken is evenwel niet groot. Hetzelfde geldt andersom bij de verklarende factoren voor een negatieve score: invloed van politiek (1) en belangen (2) wordt het meest genoemd als verklarend, maar ook de positie van rechters wordt genoemd zij het wat minder vaak (figuur Q2, Flash EB 483, 2020, p.23 en p.36).

Ook de respons uit Nederland laat een dergelijk beeld zien. Alle drie de bevroegde oorzaken spelen een rol in de afweging of het rechtssysteem als onafhankelijk wordt ervaren, zowel door de positieve als de negatieve respondenten. Zoals de perceptie van onafhankelijkheid van het rechtssysteem kan verschillen, verschilt kennelijk ook de perceptie van de aan/afwezigheid van politieke druk, druk vanuit belangenorganisaties en de status en positie van rechters. Het percentage respondenten dat aangeeft belang te hechten aan deze oorzaken ligt tussen de 65% en 84%. Zowel het laagste als het hoogste percentage is hier gereserveerd voor de oorzaak met betrekking tot de status en positie van rechters: door positieve beoordelaars wordt deze oorzaak het vaakst genoemd (85%) en door negatieve beoordelaars juist het minst vaak (65%).

#### **4.2.2 De ervaren onafhankelijkheid van rechtssystemen door bedrijven**

Respondenten van bedrijven zijn allen gevraagd naar ervaren onafhankelijkheid van het rechtssysteem in hun eigen land. Het totaalbeeld laat zien dat meer dan de helft van de bedrijven de onafhankelijkheid van het rechtssysteem in hun land als goed ervaart. Ook de Nederlandse ervaring is positief: 37% zeer goed en 44% goed tegenover 6% slecht en 1% zeer slecht. De overige 12% heeft 'weet ik niet' geantwoord. Alleen in Finland is de beoordeling beter. De positie van Nederland

afgezet tegen andere West- en Midden-Europese landen ziet er als volgt uit.<sup>37</sup>

**Figuur 4.3 'Perceived independence of the national justice systems in the EU among companies' in West- en Midden-Europese landen, 2020: saldo van positieve en negatieve waarderungen**



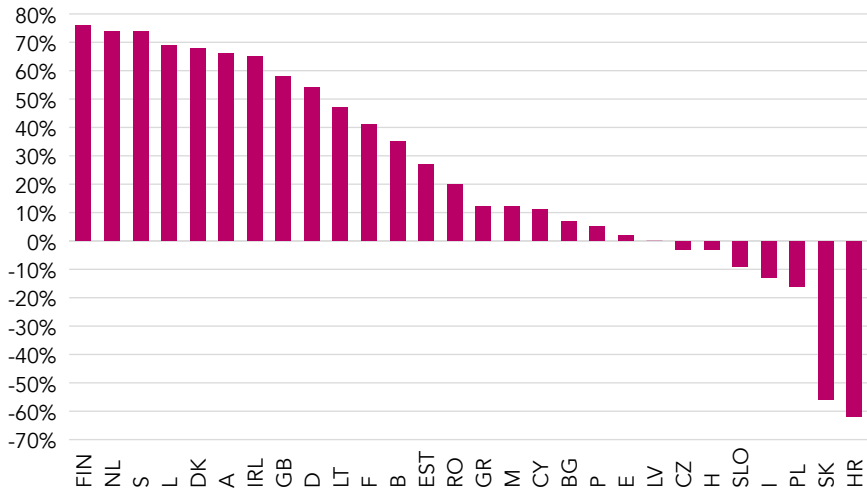
*De percentages zijn vertaald naar een indicator: % onafhankelijkheid goed of zeer goed minus % onafhankelijkheid slecht of zeer slecht ('weet ik niet' telt als 0)*

Nederland neemt nu de tweede positie in. Wederom doen de drie Scandinavische landen het ook goed en sluiten de zuidelijke landen de rij. Opvallend is dat in deze vergelijking alleen de beoordeling in Italië een negatieve score oplevert, meer respondenten beoordelen het rechtssysteem als (zeer) slecht dan (zeer) goed.

Ook in vergelijking met alle onderzochte landen blijft Nederland op de 2e positie staan. De top 9 is hetzelfde als in de eerdere vergelijking met alleen West- en Midden-Europese landen. De hoogste nieuwkomer is Litouwen op de 10e positie.

<sup>37</sup> Noorwegen en Zwitserland ontbreken hier bij de West- en Midden-Europese landen, omdat deze landen niet lid zijn van de Europese Unie en daarom geen onderwerp van onderzoek

**Figuur 4.4 'Perceived independence of the national justice systems in the EU among companies' in alle EU landen (inclusief Verenigd Koninkrijk), 2020: saldo van positieve en negatieve waarderungen**



*De percentages zijn vertaald naar een indicator: % onafhankelijkheid goed of zeer goed minus % onafhankelijkheid slecht of zeer slecht ('weet ik niet' telt als 0)*

De respondenten van bedrijven kregen dezelfde vragen als de 'general public' naar de mogelijke onderliggende redenen voor deze beoordeling:

1. de status en positie van rechters als (on)voldoende garantie voor hun onafhankelijkheid,
2. (afwezigheid van) inmenging of druk vanuit regering of politici, en/of
3. (afwezigheid van) inmenging of druk vanuit economische of speciale belangen.

Veel van de bevindingen bij de respons van de 'general public' gaan hier ook op:

- alle drie de redenen worden zowel in negatieve als positieve zin als verklarend genoemd;
- er is niet sprake van één dominant blijvende oorzaak die positief (of negatief) resultaat bewerkstelligt;
- wel wordt in bijna alle landen de status en positie van rechters het meeste genoemd is als verklarende oorzaak voor een positieve ervaring.

Noemenswaardige verschillen zijn te zien in Luxemburg, waar het verschil tussen de positie van rechters als oorzaak en de andere twee verklaringen voor een positieve beoordeling relatief groot is. In Litouwen en Portugal wordt de positie van rechters juist minder genoemd dan de andere twee oorzaken voor een positieve beoordeling (figuur Q2, Flash EB 484, 2020, p.24 en p.37).

Uit de Nederlandse respons is zichtbaar dat voor bedrijven in Nederland met name de status en positie van rechters relevant is: door de positieve respondenten wordt deze oorzaak relatief vaak genoemd (84%), door de negatieve respondenten wordt deze oorzaak ook vaak genoemd als niet verklarend (46%). Verder worden zowel door positieve respondenten als negatieve respondenten de perceptie van de aan/afwezigheid van politieke druk en druk vanuit belangenorganisaties als verklarend genoemd.

#### **4.2.3 Vergelijking tussen de ervaren onafhankelijkheid van rechtssystemen door de 'general public' en door bedrijven**

Bij vergelijking van de beoordeling door de 'general public' en door bedrijven binnen West- en Midden-Europa (figuur 4.1 en 4.3) valt op dat het verschil in ervaring tussen beide doelgroepen beperkt is. De top 6 bestaat telkens uit de drie Scandinavische landen, Luxemburg, Oostenrijk en Nederland. De zuidelijke landen Portugal, Spanje en Italië sluiten in beide onderzoeken de rij. Het verschil in positie is bij de laatste 8 landen telkens maar 1 of 2 plekken.

Het saldo van goede en slechte beoordelingen is voor Nederland bij beide doelgroepen positief: 67% en 74%. In de West- en Midden-Europa vergelijking betekent dit een vijfde positie bij de 'general public' en een tweede positie bij bedrijven.

Ook bij de onderliggende oorzaken laten de twee EB's een grotendeels vergelijkbaar beeld zien.

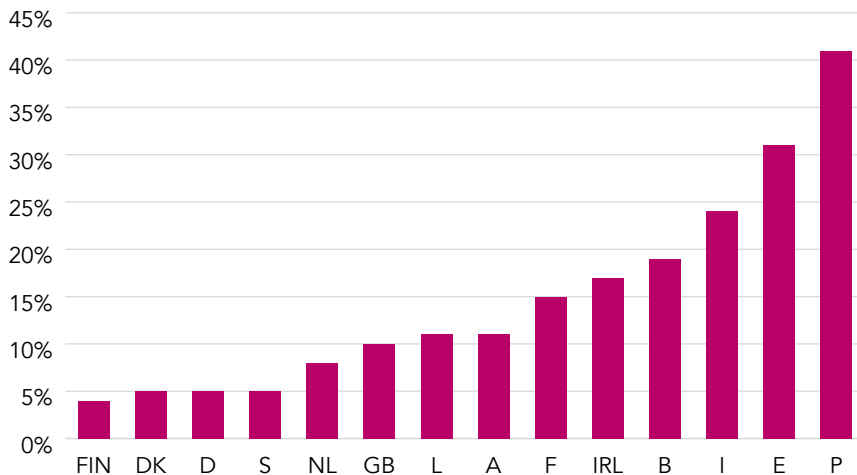
#### **4.2.4 Ervaringen met corruptie binnen de gerechten**

De EB over corruptie geeft een breed beeld van opvattingen over corruptie binnen de EU. Wij beperken ons hier tot de opvattingen over de gerechten – soms als 'justitie' ook omvattende het Openbaar Ministerie – in relatie tot corruptie. Twee indicatoren spelen in dit kader een rol:

1. opvattingen over de aanwezigheid van corruptie binnen de gerechten, en
2. mate van vertrouwen in justitie bij het aanpakken van corruptie.

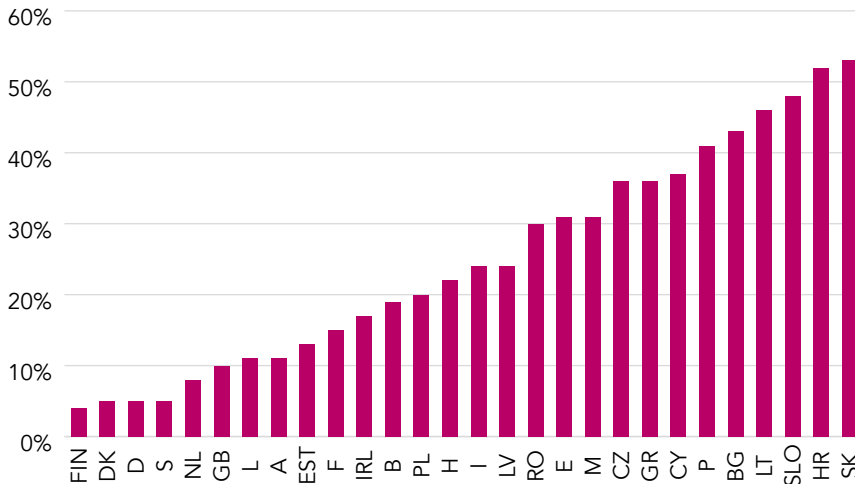
Respondenten zijn gevraagd in hoeverre zij denken dat corruptie aanwezig is bij een aantal instanties en ambtenaren in hun eigen land. Eén van de bevroegde instanties zijn de gerechten ('the courts (tribunals)'). Het algemene beeld is dat in alle bevroegde landen de gerechten niet hoog 'scoren' als het gaat om de aanwezigheid van corruptie. Dat ligt anders bij politieke partijen en politici op verschillende niveaus. De top 3 in Nederland bestaat uit bevoegd gezag voor bouwvergunningen en voor openbare aanbestedingen en politici (figuur QB7, SEB 502, 2020, p.27).

**Figuur 4.5 Percentages van de bevolking dat corruptie binnen de gerechten aanwezig acht, West- en Midden-Europese landen<sup>38</sup>, 2020**



38 Noorwegen en Zwitserland ontbreken hier bij de West- en Midden-Europese landen, omdat deze landen niet lid zijn van de Europese Unie en daarom geen onderwerp van onderzoek zijn.

**Figuur 4.6 Percentages van de bevolking dat corruptie binnen de gerechten aanwezig acht, alle EU landen (inclusief Verenigd Koninkrijk), 2020**

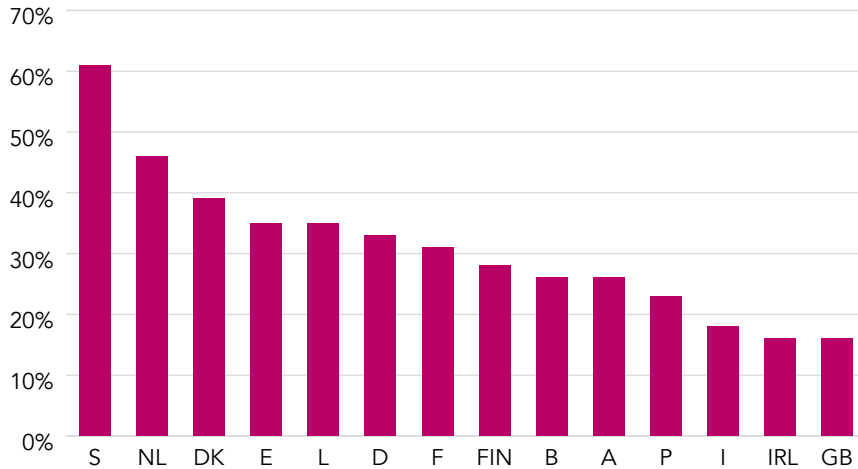


Nederland staat zowel ten opzicht van andere West- en Midden-Europese landen als ten opzichte van de EU op de vijfde plek. Alleen in Finland, Denemarken, Duitsland en Zweden zien respondenten minder corruptie binnen de gerechten.

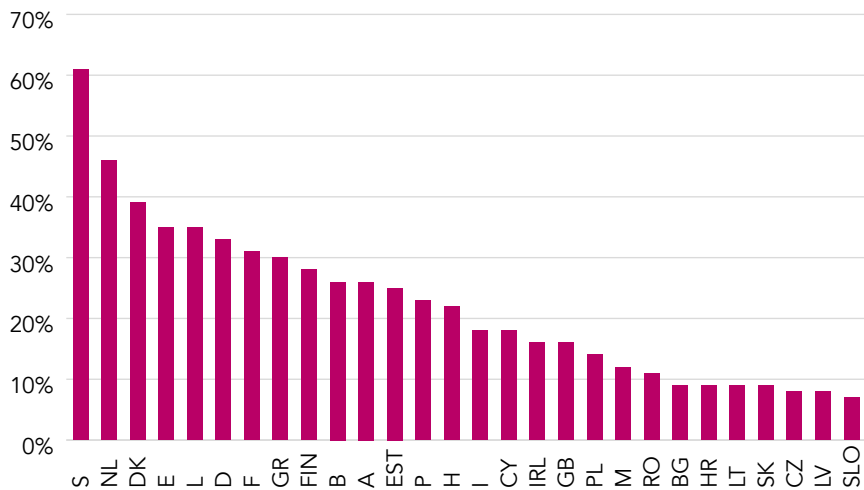
Daarnaast zijn respondenten gevraagd naar hun mening over negen verschillende instituties als het gaat om het aanpakken van corruptie: als je corruptie zou willen aanpakken en dit ergens aankaarten, wie zou je vertrouwen om dat te doen? Binnen de EU blijkt voor bijna 6 van de 10 respondenten de politie eerste keus te zijn, gevolgd door justitie, zijnde de gerechten of het Openbaar Ministerie ('justice (courts, tribunals, or public prosecution services)') voor 1 op de 4 respondenten (figuur QB11, SEB 502, 2020, p.126). Dit geldt ook voor Nederland. De mate van vertrouwen in justitie in Nederland, afgezet tegen eerst andere West- en Midden-Europese landen en daarna de gehele EU ziet er als volgt uit.



**Figuur 4.7** Percentage van de bevolking dat vertrouwen heeft in justitie bij de aanpak van corruptie, West- en Midden-Europese landen<sup>39</sup>, 2020



**Figuur 4.8** Percentage van de bevolking dat vertrouwen heeft in justitie bij de aanpak van corruptie, alle EU landen (inclusief Verenigd Koninkrijk), 2020



<sup>39</sup> Noorwegen en Zwitserland ontbreken hier bij de West- en Midden-Europese landen, omdat deze landen niet lid zijn van de Europese Unie en daarom geen onderwerp van onderzoek zijn.

Alleen in Zweden is de mate van vertrouwen groter dan in Nederland met respectievelijk 61% en 46%.

### **4.3 Samenvatting**

Uit de drie beschreven Eurobarometers kan worden afgeleid dat de beoordeling van het Nederlandse rechtssysteem door willekeurige respondenten – voor zover bevroegd – prima tot goed is. Nederland scoort hoog, zowel in vergelijking met de EU lidstaten als in vergelijking met andere West- en Midden-Europese landen.

In twee van de EB's zijn respondenten bestaande uit de 'general public' en vertegenwoordigers van bedrijven gevraagd naar ervaren onafhankelijkheid van het rechtssysteem in hun eigen land. In de derde EB zijn respondenten vanuit de 'general public' gevraagd naar hun mening over corruptie in relatie tot gerechten.

# Global competitiveness report

## 5.1 Methode

### 5.1.1. Doelstelling en bereik

Het World Economic Forum (WEF) is een internationale organisatie voor publiek-private samenwerking, gericht op het stimuleren van positieve verandering. Het WEF biedt een onafhankelijk platform aan wereldleiders vanuit o.a. het bedrijfsleven, overheid, academische wereld en maatschappelijke organisaties.<sup>40</sup>

Sinds 1979 publiceert het WEF jaarlijks het Global Competitiveness Report, gericht op het concurrentievermogen van landen. Het WEF hanteert als definitie van 'economic competitiveness' of economische concurrentie: het geheel van instellingen, beleidsmaatregelen en factoren die het productiviteitsniveau van een land bepalen. Het rapport is bedoeld als hulpmiddel voor allerlei organisaties om samen te werken aan vergroting van de nationale productiviteit en welvaart. De benchmark biedt de mogelijkheid om van elkaar te leren. Het rapport brengt het concurrentievermogen in 141 economieën in kaart, aan de hand van 103 indicatoren, georganiseerd in 12 thema's. Elke indicator laat, op een schaal van 0 tot 100, zien hoe dicht een economie is bij de ideale staat van concurrentievermogen. De thema's zijn: instituties, infrastructuur, ICT, macro-economische stabiliteit, gezondheid, vaardigheden, productmarkt, arbeidsmarkt, het financiële systeem, marktomvang, bedrijfsdynamiek en innovatievermogen (WEF, 2019a). Deze indicatoren worden vervolgens samengevat in een 'Global Competitiveness Index'.

40 'About Us' op [www.weforum.org](http://www.weforum.org)

Bij de weergave van indicatoren zullen wij ons, gelet op de probleemstelling van dit onderzoek, beperken tot degene met betrekking tot de rechtspraak:

1. de onafhankelijkheid van het rechtssysteem en
2. de efficiëntie van het rechtssysteem bij controle van de overheid (regelgeving).

Het eerste thema, 'Institutions', is opgebouwd uit acht subthema's, die elk weer bestaan uit meerdere indicatoren. Het subthema 'Checks and balances' omvat de voornoemde twee indicatoren namelijk '1.07 Judicial independence' en '1.08 Efficiency of legal framework in challenging regulations'.

Omdat wij ons beperkten tot cijfers en rapporten die uiterlijk op maandag 9 november 2020 zijn gepubliceerd, is in het navolgende gebruik gemaakt van het Global Competitiveness Report 2019.

### **5.1.2. Wijze van meten**

De gegevensverzameling achter de Global Competitiveness Index bestaat uit twee onderdelen: actuele statistieken van internationale organisaties en de 'Executive Opinion Survey', een vragenlijst afgenomen onder respondenten uit het bedrijfsleven. Deze laatste levert onder meer de data voor de indicatoren 1.07 en 1.08.

Tussen januari en april 2019 is de survey uitgevoerd onder 16.936 respondenten in 139 landen<sup>41</sup>. De survey was beschikbaar in 41 talen. De survey wordt uitgevoerd door met het WEF samenwerkende nationale instellingen, onder supervisie van het WEF. Het WEF hanteert richtlijnen om te komen tot een representatieve en vergelijkbare steekproef, denk bijvoorbeeld aan bedrijven van verschillende omvang en in verschillende sectoren en geografische verspreiding binnen het land. De vragenlijst is op verschillende wijze afgenomen, via een online tool, e-mail, face-to-face en telefonisch (WEF 2019, appendix B, p. 633 en 635).

De indicatoren 1.07 en 1.08 bestaan uit een respons op de volgende vragen, met een antwoordschaal van 1 – 7: van niet onafhankelijk tot volledig onafhankelijk (1.07) en van extreem moeilijk tot extreem makkelijk (1.08) (WEF 2019, appendix A, p. 615). De vraag over de onafhankelijkheid van het rechtssysteem luidt: 'in your country, how independent is the judicial system from influences of the government, individuals, or companies?'. De vraag over de efficiëntie van het rechtssysteem bij controle van de overheid (regelgeving) luidt: 'In your country, how easy is it for private businesses to challenge government actions and/or regulations through the legal system?'.

41 Van de 141 economieën onderwerp van onderzoek, is de survey in 2019 niet uitgevoerd in Liberia en Sierra Leone.

De uiteindelijke landenscore is een gewogen gemiddelde van de scores van de twee meest recente edities van de survey, om de rol van toevulsfluctuaties kleiner te maken door de steekproefomvang te vergroten. In de weging van beide edities wordt meer gewicht toegekend aan het grotere aantal respondenten en aan actualiteit (WEF 2019, appendix B, p. 636 + 638).<sup>42</sup>

Voor Nederland en de resultaten weergegeven in de index voor 2019 betekent dit het volgende:

Economy	Period 1			Period 2		
	Survey edition	No. of respondents	Weight (%)	Survey edition	No. of respondents	Weight (%)
Netherlands	2018	78	43.6	2019	87	56.4

Deze indicatoren (1.07 en 1.08) dragen vervolgens – net als de andere twee indicatoren die niet met de rechtspraak te maken hebben – voor 25% bij aan de score op het subthema ('checks and balances') en het subthema bepaalt voor 12,5% de score op het thema ('institutions'). Het thema draagt weer 8.3% bij aan de totaalscore (WEF 2019, appendix A, p. 611).

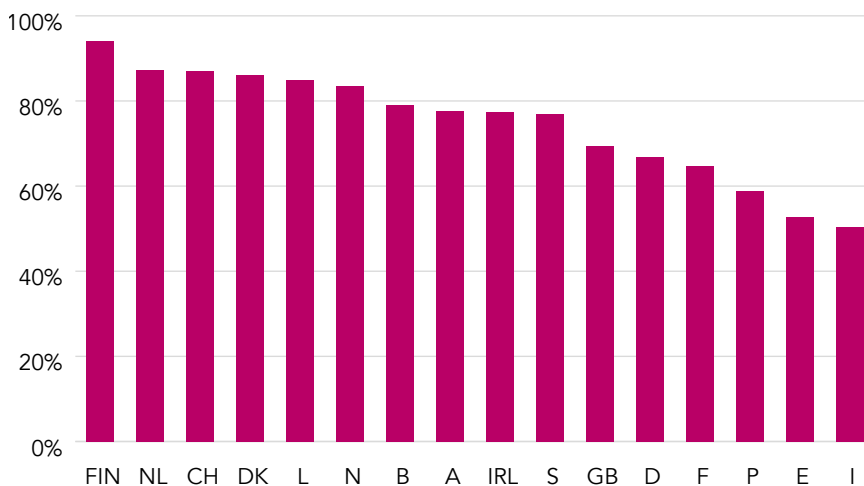
## 5.2 De positie van Nederland

### 5.2.1 Indicator 1.07: 'Judicial independence'

De positie van Nederland wordt hier weergegeven aan de hand van de eerste indicator die betrekking heeft op de rechtspraak: onafhankelijkheid van het rechtssysteem (1.07). Allereerst de Nederlandse positie binnen West- en Midden-Europese landen in de totaalscores (figuur 5.1).

<sup>42</sup> Zie voor meer toelichting op de methode de 'appendix B' bij het rapport waar uitvoerig in wordt gegaan op de uitvoering van de 'Opinion Survey', p. 633 en verder.

**Figuur 5.1 Scores van West- en Midden-Europese landen op 'Judicial independence', 2019**



*De antwoordwaardes (1 - 7) zijn omgezet in een score op de schaal van 0 tot 100, waarbij 100 de optimale situatie vertegenwoordigd*

Nederland scoort hoog, alleen in Finland beoordelen respondenten hun rechtssysteem als meer onafhankelijk.

Ook in mondiaal perspectief doet Nederland het goed en scoort de derde plaats, Nieuw-Zeeland scoort hier hoger dan Nederland. Tabel 5.1 brengt voor de indicator de scores van de internationale top 5 in beeld en het verschil tussen de verschillende posities.

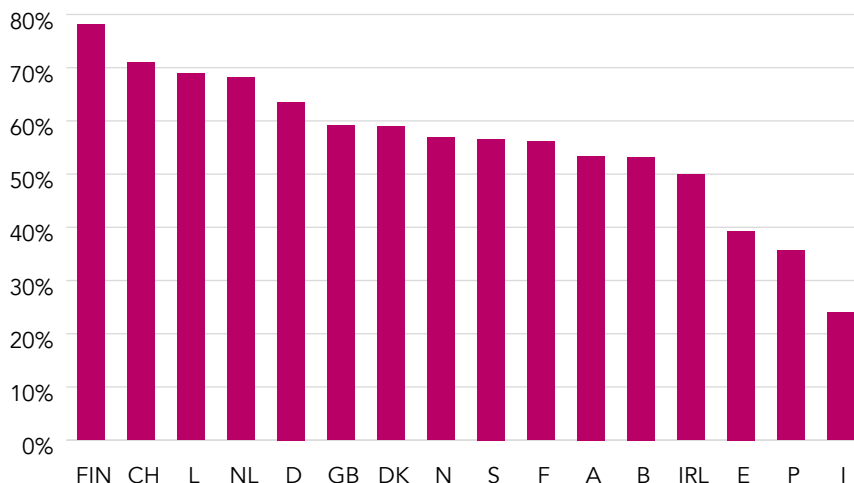
**Tabel 5.1 Top 5 internationale rangorde op de indicator 1.07 'Judicial independence', 2019**

Top 5	Score <sup>43</sup>	Procentuele verschil
1: Finland	94,0	
2: Nieuw-Zeeland	89,2	- 5,1 %
3: Nederland	87,3	- 7,1 %
4: Zwitserland	87,0	- 7,4 %
5: Japan	86,5	- 8,0 %

### 5.2.2 Indicator 1.08: 'Efficiency of legal framework in challenging regulations'

In de volgende figuur is de positie van Nederland weergegeven aan de hand van de score op de tweede indicatie die betrekking heeft op de rechtspraak: de efficiëntie van het rechtssysteem bij controle van de overheid (1.08). De positie van Nederland ten opzichte van West- en Midden-Europese landen ziet er als volgt uit (figuur 5.2).

**Figuur 5.2 Scores van West- en Midden-Europese landen op 'Efficiency of legal framework in challenging regulations', 2019**



De antwoordwaardes (1 - 7) zijn omgezet in een score op de schaal van 0 tot 100, waarbij 100 de optimale situatie vertegenwoordigd.

43 Zowel de score als het procentuele verschil is afgerond op één decimaal.

Nederland scoort ook op deze indicator goed met een vierde positie na Finland, Zwitserland en Luxemburg. De efficiëntie van het Nederlandse rechtssysteem bij controle van de overheid wordt door respondenten gewaardeerd met een score van 68,1 op een schaal van 0 tot 100.

Deze score brengt Nederland in mondiaal perspectief een zesde positie. Nederland wordt ingehaald door de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) en Hong Kong.<sup>44</sup> Onderstaande tabel 5.2 geeft inzicht in de internationale top 5 en het verschil tussen de verschillende posities.

**Tabel 5.2 Top 5 internationale rangorde op de indicator 1.08 'Efficiency of legal framework in challenging regulations', 2019**

Top 5	Score <sup>45</sup>	Procentuele verschil
1: Finland	78,1	
2: Hong Kong	74,6	- 4,5 %
3: Zwitserland	71,0	- 9,1 %
4: VAE	70,4	- 9,9 %
5: Luxemburg	68,9	- 11,8 %

### 5.2.3 Indicatoren 1.07 en 1.08 in de Global Competitiveness Report

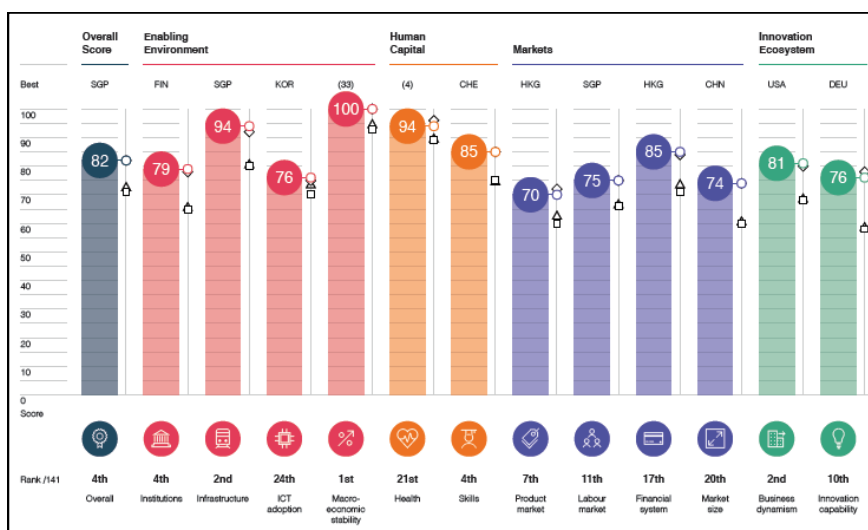
Deze hoge scores van Nederland op de onafhankelijkheid van het rechtssysteem en de efficiëntie van het rechtssysteem bij controle van de overheid dragen bij aan de totale ranking op de economische concurrentieladder, zij het slechts heel beperkt. In 2019 staat Nederland op de vierde plaats in de GCR, na Singapore, de Verenigde Staten en Hong Kong. De scores van Nederland op de verschillende thema's zijn in figuur 5.3 weergegeven.

44 De hoge positie van de VAE is hier opvallend. Het is een land dat bekend staat om zijn autoritaire regime en daarmee niet om de mogelijkheden om de overheid te controleren. Het rapport gaat hier niet verder op in. De vraag is ook of recente ontwikkelingen in Hong Kong deze score in een volgend rapport doen veranderen.

45 Zowel de score als het procentuele verschil is afgerond op één decimaal.



Figuur 5.3 De totaalscore van Nederland in het Global Competitiveness Report 2019



### 5.3 Samenvatting

Het Nederlandse rechtssysteem wordt door de respondenten van het Global Competitiveness Report op onafhankelijkheid (1.07) en efficiëntie bij het controleren van de overheid (1.08) als goed beoordeeld. Nederland scoort hoog: van de 141 landen op een respectievelijk derde en zesde positie.

# Doing Business

## 6.1 Methode

### 6.1.1 Doelstelling en bereik

Het door de World Bank Group opgezette *Doing Business*-project brengt diverse aspecten van de regulering van bedrijven in 190 landen in beeld. De focus ligt daarbij op kleine bedrijven, gevestigd in het grootste zaken centrum van elk land. Bij 11 grote landen is ook een tweede zakenstad in de analyse betrokken.

*Doing Business* bestrijkt 12 terreinen van regulering van bedrijven. Dat zijn: het beginnen van een bedrijf, het omgaan met bouwvergunningen, het verkrijgen van electriciteit, het registreren van bezit, het verkrijgen van krediet, het beschermen van investeerders met een minderheidsbelang, het betalen van belastingen, internationale handel, het afdwingen van nakoming van contracten, het afwickelen van insolventies, regulering van arbeidsomstandigheden en overheidscontracten.<sup>46</sup> De scores op de tien eerstgenoemde terreinen worden samengevoegd tot een 'ease of doing business score and ranking'. (WB2020, p.17)

Bij de weergave van resultaten zullen we ons beperken tot 2 terreinen, waarbij de rechter een belangrijke – zij het zeker niet de enige - rol speelt: 'enforcing contracts' en 'solving insolvency'.

### 6.1.2 Wijze van meten

De gegevensverzameling voor *Doing Business* is gebaseerd op per terrein ontwikkelde vragenlijsten, die uitgaan van een eenvoudige 'business case', om de vergelijkbaarheid over landen en tijd zoveel mogelijk te waarborgen. In de casus zijn de rechtsvorm, de grootte en de activiteiten van betrokken bedrijven vastgelegd (WB2019, p.1). Deze vragenlijsten worden voorgelegd aan in totaal meer dan 15.000 experts in de betreffende landen. Onder deze experts zijn advocaten, business consultants, accountants, ambtenaren en anderen die beroepshalve (bijvoorbeeld via handhaving of advisering) te maken hebben met op bedrijven gerichte wet- en regelgeving (WB2019, p.2). Meer bijzonderheden over de gehanteerde methode en maatstaven zijn te vinden op de 'doing business website'.<sup>47</sup> Dat geldt ook voor de daarbij gehanteerde vragenlijsten.<sup>48</sup>

46 Dit zijn vertalingen van de respectievelijke items: 'starting a business', 'dealing with construction-permits', 'getting electricity', 'registering property', 'getting credit', 'protecting minority investors', 'paying taxes', 'trading across borders', 'enforcing contracts', 'resolving insolvency', 'regulation on employing workers' en 'contracting with the government'.

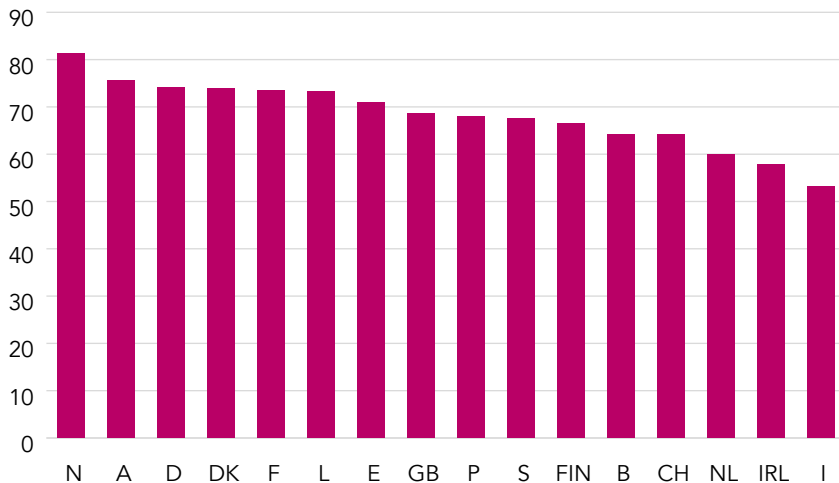
47 Zie voor 'enforcing contracts': <https://www.doingbusiness.org/en/methodology/enforcing-contracts> en voor 'solving insolvency': <https://www.doingbusiness.org/en/methodology/resolving-insolvency>.

48 Zie: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/pdf/db2020/DB20-Enforcing-Contracts-Questionnaire.pdf> respectievelijk: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/pdf/db2020/DB20-Resolving-Insolvency-Questionnaire.pdf>.

## 6.2 De positie van Nederland

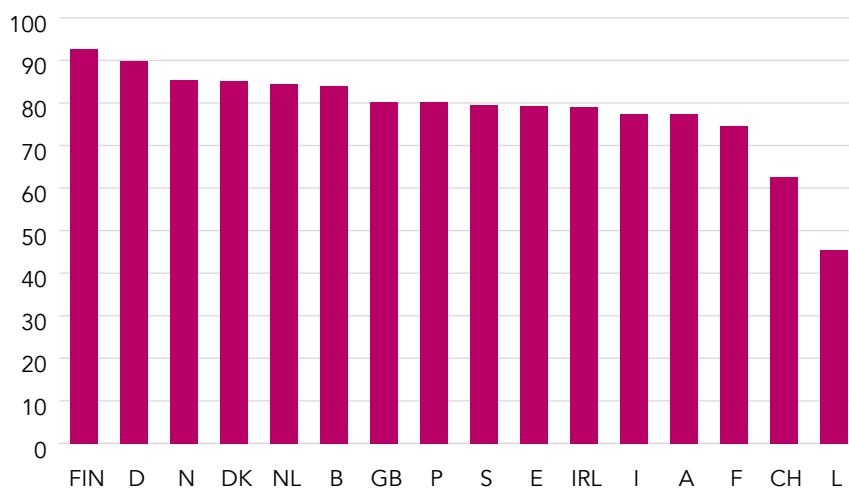
Wij brengen in het volgende alleen de indicatoren in beeld op die twee in *Doing Business* bestreken gebieden, waarbij de rechtspraak een belangrijke – zij het zeker niet de enige – rol speelt: ‘enforcing contracts’ en ‘resolving insolvency’. Allereerst de Nederlandse positie binnen West- en Midden-Europa in de totaalscores.

**Figuur 6.1 Scores op ‘Enforcing contracts’, 2020**



Figuur 6.1 laat zien dat Nederland ten opzichte van andere West- en Midden-Europese landen heel matig scoort op het ‘afdwingen van contractuele verplichtingen’. Dertien landen doen het beter; alleen Ierland en Italië blijven bij Nederland achter. We zullen later zien op welke aspecten Nederland met name matig of slecht scoort.

**Figuur 6.2 Scores op 'resolving insolvency', 2020**



Nederland scoort bij 'het afwickelen van insolventies' verhoudingsgewijs beter en komt hier op een vijfde plaats. Nabuur Duitsland doet het wel steeds beter dan Nederland. We zullen onder zien wat hierbij bepalend is. Zwitserland en Luxemburg zijn hier hekkensluiters.

Tabel 6.1 brengt deelaspecten van 'enforcing contracts' in beeld, met aandacht voor de positie van Nederland, niet alleen in vergelijking met de rest van West- en Midden-Europa, maar ook in mondiaal perspectief. De tabel brengt ook steeds in beeld wat de drie best scorende landen zijn. Scores zijn zo geconstrueerd dat een hogere score steeds beter is dan een lagere. De totaalscore op 'enforcing contracts' is het gemiddelde van de score op drie gebieden: de tijd die de procedure van 'enforcement' kost, de kosten die het proces met zich meebrengt en de 'kwaliteit van het juridische proces'.

**Tabel 6.1 Scores op aspecten 'enforcing contracts': internationale rangorde Nederland**

Indicator	Onder 16 West- en Midden-Europese landen	Hoogste drie	Onder alle 190 landen	Hoogste drie
Enforcing contracts - score	14 (-21%)	N, A, D	78	SGP, ROK, N
Time (days) - score	12 (-19%)	L, A, N	73	SGP, NZ, BHT
Costs (% of claim) - score	11 (-18%)	L, N, D	77	IS, L, N
Quality of the judicial process index - score	16 (-53%)	GB, DK, N	128	CN, KZ, RWA

Op alle drie gebieden scoort Nederland, in vergelijking met veel andere West- en Midden-Europese landen, slecht. Dat geldt het sterkst voor de kwaliteit van het juridische proces. Noorwegen behoort hier tot de top. Mondiaal gezien geldt dit voor Singapore.

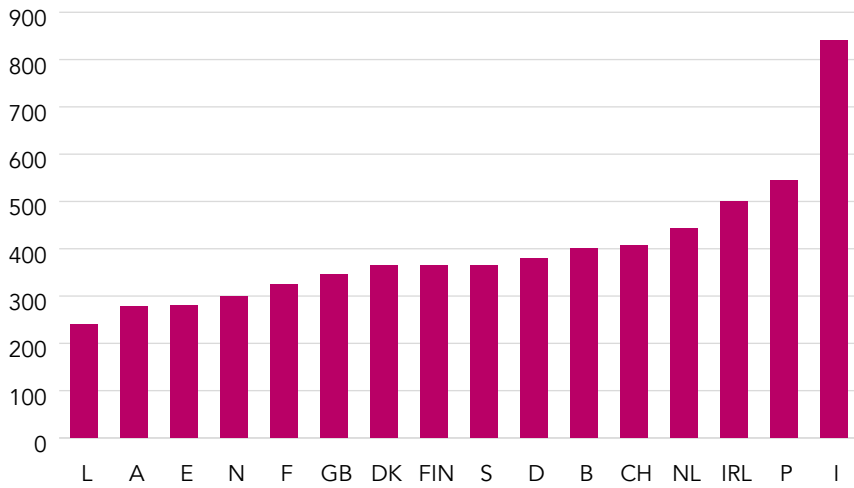
De beschikbare achtergrondgegevens achter deze scores geven wat meer reliëf aan de zwakke punten van Nederland. De totale tijd die de 'enforcement' in ons land kost, wordt geschat op 514 dagen. Het grootste deel daarvan, 442 dagen, vergt de behandeling bij de rechter (het proces en de uitspraak). De onderliggende casus is een geschil tussen twee Nederlandse bedrijven over de kwaliteit van op contract geleverde goederen, waarbij het financieel belang (de claim) ruim 85.000 euro bedraagt. In Noorwegen liggen deze schattingen op 400 respectievelijk 300 dagen. De kosten als percentage van de claim liggen in Nederland en Noorwegen volgens de schattingen respectievelijk op 24 en 10%. Deze kosten zijn voornamelijk opgebouwd uit griffierechten ('court fees': 5% in Nederland en 1,3% in Noorwegen) en kosten van advocaten ('attorney fees': 14% in Nederland en 8% in Noorwegen).

De figuren 6.3 en 6.4 brengen de bij de casus geschatte doorlooptijd van de behandeling door de rechter ('trial and judgment') respectievelijk de daarbij te betalen griffierechten (als percentage van de claim) voor de 16 West- en Midden-Europese landen in beeld.<sup>49</sup>

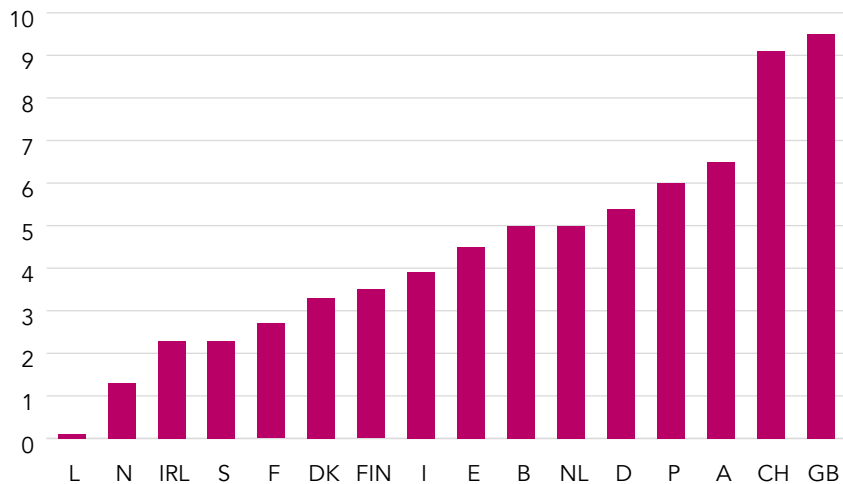
<sup>49</sup> In principe gaat het, zo blijkt uit de context, alleen om door de eiser te betalen griffierechten, volgens het principe: 'Court costs include all costs that Seller (plaintiff) must advance to the court, regardless of the final cost borne by Seller. Court costs include the fees that the parties must pay to obtain an expert opinion (...)' Laatstgenoemde formulering over de kosten van experts ('that the parties must pay') is hierbij wel enigszins dubbelzinnig.

De doorlooptijd is daarbij overigens, anders dan de in Rvdr (2020) gehanteerde definitie, inclusief de tijd na het vonnis waarbinnen partijen hoger beroep kunnen aantekenen (DB2020b, p.77).

**Figuur 6.3 Doorlooptijd behandeling rechter ('trial and judgment'), geschat voor betreffende casus (in dagen)**



**Figuur 6.4 Griffierecht voor betreffende casus (als percentage van de claim)**



Ten slotte: de 'kwaliteit van het juridische proces' is opgebouwd uit de scores op:

1. beschikbare alternatieve mogelijkheden om geschillen op te lossen (ADR) (Nederland scoort hier 1,5 van de 3 mogelijke punten; Noorwegen 2,5),
2. case management (Nederland 0,5 en Noorwegen 4 van de 6 mogelijke punten),
3. automatisering van de gerechten (Nederland 2 en Noorwegen 4 van de 4 mogelijke punten) en
4. 'court structure en proceedings' (Nederland 4 en Noorwegen 3,5 van de 5 haalbare punten).

Met name op gebied van case management laat Nederland dus veel punten liggen.<sup>50</sup> Maar ook op gebied van automatisering en ADR zien de geraadpleegde experts onbenutte mogelijkheden. Zie voor details het *Doing Business*-economisch profiel van Nederland' (p.53).<sup>51</sup>

Kortom: gebrekkige digitalisering van zaaksbehandeling, beperkte sturingsinformatie en beperkte alternatieven bezorgen Nederland hier, in combinatie met lange doorlooptijden en tamelijk hoge kosten een slechte totaalscore op het gebied van 'debt enforcement'.

Tabel 6.2 geeft de scores op het gebied van 'resolving insolvency'.

**Tabel 6.2 Scores op aspecten 'resolving insolvency': internationale rangorde Nederland**

Indicator	Onder 16 West- en Midden-Europese landen	Hoogste drie	Onder alle 190 landen	Hoogste drie
Solving insolvency – score	5 (-9%)	Fin, D, N	7	Fin, US, JPN
Recovery rate – score	2 (-2%)	N, NL, B	3	JPN, N, NL
Strength of insolvency framework – score	10 (-23%)	D, Fin, P	43	SRB, BIH, D

50 De experts constateren onvoldoende beschikbaarheid van stuurinformatie, de afwezigheid van een voorbereidende zitting (bij de casus in kwestie) en de afwezigheid van elektronische 'case management tools' voor rechter en advocaat.

51 Zie: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/n/netherlands/NLD.pdf>.

Mondiaal gezien scoren Finland, de Verenigde Staten en Japan volgens 'Doing Business' het beste in de omgang met insolventies. De totaalscore is opgebouwd uit een score voor de mate waarin schuldeisers worden gecompenseerd (de 'recovery rate') en voor de kwaliteit van de wet- en regelgeving op dit gebied ('strength of insolvency framework'). Op de eerste scoort Nederland heel goed en doen alleen Japan en Noorwegen het nog iets beter. De kwaliteit van de wet- en regelgeving is volgens 'Doing Business' minder. Nederland blijft bij een aantal West- en Midden-Europese landen, op de eerste plaats Duitsland, duidelijk achter.

In de 'recovery rate' tellen de tijd, de kosten en het resultaat van de faillissements-procedure in de gekozen casus: een bedrijf dat een hotel met 201 werknemers exploiteert en liquiditeitsproblemen heeft en daarom schulden bij 50 leveranciers (DB2020b, p.85,86). Bij de 'strength of insolvency framework' tellen mee: de regelingen van de toegang tot de procedure ('commencement of proceedings'; Nederland scoort hier 2,5 en Duitsland 3 op 3), van het management van de bezittingen van de schuldenaar ('management of debtor's assets'; zowel Nederland als Duitsland scoren hier 6 op 6), van de behandeling van reorganisaties ('reorganization proceedings'; Duitsland scoort hier 3 op 3 en Nederland 1 op 3) en van de participatie van de crediteuren ('creditor participation'; Duitsland scoort hier 3 op 4 en Nederland 2 op 4) (DB2020b, p.89). Op een aantal vlakken zien de ingeschakelde experts de regelgeving rond de Nederlandse faillissementsprocedure, met name de regelingen van reorganisatie-kwesties, als niet optimaal en minder dan de Duitse.

### 6.3 Samenvatting

Het door de World Bank opgezette Doing Business-project vergelijkt landen op o.a. twee terreinen van bedrijfsregulering, waarin de rechter een belangrijke rol speelt: 'enforcing contracts' en 'resolving insolvency'. De gegevens zijn gebaseerd op informatie van experts die beroepshalve te maken hebben met op bedrijven gerichte wet- en regelgeving uit diverse landen. Men is gevraagd de gang van zaken in gespecificeerde casus in te schatten.

Bij 'enforcing contracts' scoort Nederland, in vergelijking met andere West- en Midden-Europese landen slecht. Dit geldt voor de duur, de kosten en de kwaliteit van het juridische proces. Dit laatste uit zich in magere scores van Nederland op gebied van case management, automatisering en ADR. Ook buiten West- en Midden-Europa doen veel landen het beter dan Nederland op het gebied van 'enforcing contracts', waarbij Singapore de topospositie inneemt.



Op het gebied van 'resolving insolvency' scoort Nederland beter. In West- en Midden-Europa zijn er slechts vier landen die het volgens de gehanteerde maatstaven beter doen. Wat betreft de mate waarin schuldeisers worden gecompenseerd, scoort Nederland als een-na-beste. De kwaliteit van wet- en regelgeving is, vergeleken met het buitenland, aanzienlijk minder. Op een aantal vlakken zien de ingeschakelde experts de regelgeving rond de Nederlandse faillissementsprocedure, met name de regelingen van reorganisatie-kwesties, als niet optimaal en bijvoorbeeld minder dan de Duitse.

# ENCJ report

## 7.1 Methode

### 7.1.1 Doelstelling en bereik

Het Europese netwerk van Raden voor de rechtspraak – het ‘European Network of Councils for the Judiciary’, hierna ENCJ – is een samenwerkingsverband van deze of vergelijkbare instanties uit Europese landen. Het ENCJ bevordert samenwerking op gebied van de rechtspraak en stelt zich ten doel de verdere ontwikkeling van de rechterlijke organisatie, met als doel het veiligstellen van de toegang tot het recht.<sup>52</sup> Het ENCJ ontwikkelt normen en richtlijnen voor de besturing van de rechtspraak en de uitvoering van bepaalde essentiële onderdelen, zoals de benoeming van rechters (ENCJ Report 2019-2020, p. 4).

In 2013 is het ENCJ gestart met het project ‘Independence and Accountability’, gericht op versterking van de onafhankelijkheid van de rechtspraak waarbij gelijktijdig ook sprake is van (publieke) verantwoording over de Rechtspraak. Vanaf 2015 is hier ‘Quality of the Judiciary’ aan toegevoegd, gericht op de kwaliteit van rechtspraak.<sup>53</sup> Om inzicht te geven in de realisatie van de geformuleerde normen en richtlijnen heeft het ENCJ twee verschillende typen indicatoren ontwikkeld. Enerzijds gaat het om indicatoren van de formele waarborgen en mechanismen die essentieel zijn voor onafhankelijkheid en het afleggen van verantwoording. Anderzijds indicatoren gebaseerd op de beoordeling van de rechterlijke onafhankelijkheid door stakeholders (ENCJ Report 2019-2020, p. 4) Door het ontwikkelen van indicatoren die systematisch geëvalueerd kunnen worden, beoogt dit project het theoretisch niveau te ontstijgen en met een breed geaccepteerde analyse en vergelijking te komen tot concrete handvatten voor verbetering. De indicatoren worden nog steeds doorontwikkeld. Voor de liefhebber is informatie over het project toegankelijk via de projectpagina op de website van het ENCJ.

52 ENCJ website: <https://www.encj.eu/>

53 ENCJ website, subpagina over het project: <https://www.encj.eu/articles/71>

De navolgende weergave van resultaten is gebaseerd op het meest recente rapport: het ENCJ Report 2019-2020, *Independence, Accountability and Quality of the Judiciary, measuring for improvement*.<sup>54</sup> Het rapport bestrijkt 23 Europese landen.<sup>55</sup> Omdat een aantal indicatoren gebaseerd is op eerder gehouden enquêtes waarover het ENCJ in aparte rapportages meer verdiepend heeft gerapporteerd, krijgen ook deze aandacht. Het gaat om het ENCJ Report 2019, *Independence and Accountability of the Judiciary, survey on the independence of Judges* en het ENCJ Report 2018-2019, *Independence and Accountability of the Judiciary, ENCJ/CCBE Survey among lawyers on the independence of Judges*.<sup>56</sup>

### 7.1.2 Selectie van indicatoren

Het eerste rapport behelst een variatie van indicatoren gericht op onafhankelijkheid en publieke verantwoording. De meerderheid van deze indicatoren is gericht op de interne organisatie van rechtspraak en op institutionele arrangementen: formele waarborgen en mechanismen.<sup>57</sup> Gelet op de afbakening van dit onderzoek (zie hoofdstuk 1) blijven deze indicatoren hier buiten beschouwing. De indicatoren van kwaliteit zijn nog volop in ontwikkeling en de projectgroep trekt de laatste resultaten zelf in twijfel (ENCJ Report 2019-2020, p. 63). Om die reden blijven ook die indicatoren hier buiten beschouwing. De weergave van indicatoren richt zich op het oordeel van de buitenwereld en van betrokken professionals over de rechtspraak en juridische infrastructuur. Deze komen aan de orde in het bovengenoemde tweede en derde rapport.

- 54 De rapporten zijn raadpleegbaar via de ENCJ website, subpagina over het project (zie noot 2)
- 55 Van de huidige 27 EU-lidstaten zijn een aantal landen geen lid van het ENCJ. Daarnaast namen een aantal leden in 2019-2020 geen deel aan het onderzoek. Ten slotte namen drie niet EU-lidstaten wel deel (o.a. het Verenigd Koninkrijk dat toen nog wel lid was van de EU). Bij de weergave van resultaten is bij Italië en Griekenland onderscheid gemaakt tussen 'regular judiciary' en 'administrative law tribunals'. Deelnemers in 2019: Albanië, Oostenrijk, Bulgarije, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Ierland, Letland, Litouwen, Nederland, Noorwegen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Slovenië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk waarbij onderscheidt wordt gemaakt tussen het rechtssysteem van Engeland & Wales en Schotland (ENCJ Report 2019-2020, p. 25).
- 56 Verwijzing naar deze drie rapporten gebeurt respectievelijk met:
1. ENCJ Report 2019-2020 = meest recente rapport 'Independence, Accountability and Quality'
  2. ENCJ Report 2019 = survey onder rechters
  3. ENCJ Report 2018-2019 = survey onder advocaten
- 57 Indicatoren gericht op formele onafhankelijkheid van de rechtspraak en individuele rechters: 'legal basis', 'organizational autonomy', 'financial independence', 'management of the court system', 'HR decisions', 'disciplinary measures', 'non-transferability', 'allocation of cases' en 'internal independence'. Indicatoren gericht op formele publieke verantwoording over de rechtspraak en individuele rechters: 'periodic reporting', 'press relations', 'outreach activities', 'external review', 'participation of civil society', 'formal accountability individual judge and staff', 'complaints procedure', 'withdrawal and recusal', 'accessory functions' en 'code of judicial ethics'.

Het ENCJ rapport 2019-2020 gaat in op de beoordeling van de rechterlijke onafhankelijkheid, ervaren door (de nummering is conform de ENCJ-lijst van indicatoren):

10. de maatschappij ('society')
11. rechtzoekenden ('court users')
12. advocaten
13. rechters

Meer specifiek wordt ook de ervaring weergegeven van:

14. burgers over corruptie in het bijzonder
15. het maatschappelijk vertrouwen in het rechtssysteem

Bij de indicatoren met nummers 10, 14 en 15 gebruikt de ENCJ informatie uit bronnen die in andere hoofdstukken van dit onderzoek reeds aan de orde komen: de Rule of Law Index (hoofdstuk 2), de Eurobarometer (hoofdstuk 4) en de Global Competitiveness Report (hoofdstuk 5). Daarom gaat dit hoofdstuk bij de weergave van resultaten niet meer op deze indicatoren in. Om een andere reden komt ook de onafhankelijkheid, ervaren door rechtzoekenden (indicator 11), hier niet aan de orde. Het ENCJ maakt hiervoor gebruik van gegevens van nationale klant-onderzoeken, maar constateert dat lang niet alle deelnemende landen recent een dergelijk onderzoek hebben gehouden. Hierdoor ontbreken gegevens en biedt dit voor meerdere deelnemende landen geen inzicht in de ervaren onafhankelijkheid door deze doelgroep (ENCJ Report 2019-2020, p. 22).

De aandacht gaat hier daarom verder uit naar de door advocaten en rechters ervaren onafhankelijkheid. Zowel rechters als advocaten zijn gevraagd naar de door hen ervaren rechterlijke onafhankelijkheid in het algemeen en naar bepaalde aspecten die van invloed zijn op onafhankelijkheid (ENCJ Report 2019, p. 5 en ENCJ Report 2018-2019, p. 6). In paragraaf 7.2.1 is een verdiepende alinea gewijd aan de aspecten (oneigenlijke druk en invloed) die een relatie met de buitenwereld betreffen. Andere aspecten gericht op het intern functioneren van de Rechtspraak (zoals benoemingen- en promotiebeleid, toedeling van zaken) komen niet expliciet aan de orde.

Ook wordt ingegaan op de (publieke) verantwoording zoals ervaren door rechters en door advocaten. Indicator 10 ziet op de naleving van ethische normen, zoals ervaren door rechters zelf. Indicatoren 11 en 12 behelzen de beoordeling van respectievelijk rechters en advocaten van de toereikendheid van maatregelen van de autoriteiten ('judicial authorities') bij het aanpakken van rechterlijk wangedrag en corruptie.

### 7.1.3 Wijze van meten

Het ENCJ verzamelt op verschillende wijzen gegevens voor de indicatoren.<sup>58</sup> Hier gaat het om de gegevensverzameling over de ervaren onafhankelijkheid en (publieke) verantwoording door rechters en advocaten. In het eerste kwartaal van 2019 heeft het ENCJ twee enquêtes gehouden, één onder professionele rechters en één onder advocaten in diverse landen in Europa. Deze laatste vond plaats in samenwerking met de CCBE – de ‘Council of Bars and Law Societies of Europe’ (ENCJ Report 2019-2020, p. 13).

De ENCJ-survey onder rechters vond plaats in 25 landen en 27 rechtssystemen.<sup>59</sup> Er is geen sprake van selectie in de doelgroep: alle rechters in deze landen zijn in principe aangeschreven. Dit heeft een deelname van 11.335 rechters opgeleverd. Uitvraag vond plaats vanuit het ENCJ naar de nationale Raden voor de rechtspraak (of gelijksoortige instanties) en vandaar met een introductie en aanbeveling naar alle rechters binnen de betreffende jurisdicties. De vragenlijst is door elke nationale Raad vertaald naar de lokale taal en rechters konden vervolgens zelf kiezen in welke taal zij de vragenlijst wilden invullen. De vragenlijst kon via een link online en anoniem ingevuld worden (ENCJ Report 2019, p. 5 en 6). De meeste vragen zijn gesteld met een antwoordschaal van 1 – 5: van sterk mee oneens tot sterk mee eens (ENCJ Report 2019, p. 7).

De ENCJ/CCBE-survey onder advocaten heeft geresulteerd in 4.121 respondenten vanuit 21 landen.<sup>60</sup> Opbouw en uitvraag vond op vergelijkbare wijze plaats als bij de enquête onder rechters. Na uitvraag door de CCBE hebben nationale beroepsverenigingen voor advocaten de vragenlijst vertaald in de lokale taal. De meeste vragen zijn gesteld met een antwoordschaal van 1 – 5: van sterk mee oneens tot sterk mee eens. Via een link konden advocaten de vragenlijst invullen. Vanwege lage respons in een aantal landen is de sluitingsdatum van het onderzoek een keer uitgesteld. Hoewel bij de weergegeven landen het minimale responspercentage van 45 respondenten is gehaald, benadrukken de auteurs van het rapport dat voorzichtigheid geboden blijft bij interpretatie van de data (ENCJ Report 2018-2019, p. 6-7).

58 Over de indicatoren gericht op formele inrichting worden de verschillende Raden voor de rechtspraak (en equivalenten) bevestigd middels een vragenlijst en vervolgens gevalideerd door nationale expertgroepen bestaande uit rechters en/of academici (ENCJ Report 2019-2020, p. 18 e.v.).

59 In het Verenigd Koninkrijk is onderscheid gemaakt tussen de rechtssystemen van Engeland & Wales, Noord-Ierland en Scotland.

60 Totale opbrengst was 4.489 reacties vanuit 29 rechtssystemen, waarna eliminatie heeft plaatsgevonden van rechtssystemen waar het minimale responspercentage niet is gehaald en samenvoeging van de verschillende rechtssystemen in het Verenigd Koninkrijk.

Het landenbereik in de hoofdrapportage uit 2019-2020 komt niet geheel overeen met het landenbereik van de enquêtes onder rechters en advocaten. Om een zuivere vergelijking te maken wordt in onderstaande uitgegaan van het landenbereik van de betreffende enquête, zodat voorkomen wordt dat vergeleken wordt met landen die alleen maar laag scoren omdat er geen data beschikbaar zijn.

De vragen die gebruikt zijn voor het ENCJ Report 2019-2020 zijn (tabel 7.1):<sup>61, 62</sup>

<b>Independence</b>			
Indicator 12	Independence as perceived by lawyers	CCBE survey Q10	Rate the independence of the professional judges in your country on a scale of 0 - 10 (where 0 means 'not independent at all' and 10 means 'highest possible degree of independence').
Indicator 13	Independence as perceived by judges	ENCJ survey Q16	Rate the independence of the professional judges in your country on a scale of 0 - 10 (where 0 means 'not independent at all' and 10 means 'highest possible degree of independence').

61 Zie lijst van indicatoren en verwijzing naar surveys, ENCJ Report 2019-2020, p. 16 en 18.

62 Let op, de lijst van vragen zoals weergegeven in de rapporten over de twee surveys (in beide rapporten weergegeven op pagina 7 en verder) komt qua nummering niet overeen met de vragenlijst zoals die is verstuurd naar de respondenten. Uitgegaan wordt van die tweede vragenummering zoals verstuurd, zie [hier de rechters survey](#) en [hier de advocaten survey](#).

<b>Accountability</b>			
Indicator 10	Adherence to ethical standards, as perceived by judges	ENCJ survey Q19	In my country, I believe that judges sufficiently adhere to ethical standards (scale of 1-5: Strongly disagree, Disagree, Not sure, Agree and Strongly agree).
Indicator 11	Adequacy of actions by judicial authorities to address judicial misconduct and corruption, as perceived by judges	ENCJ survey <sup>63</sup> Q20	In my country, I believe that judicial misconduct is appropriately addressed by the judicial authorities.
		Q21	In my country judicial corruption is effectively addressed by the judicial authorities.  (scale of 1-5: Strongly disagree, Disagree, Not sure, Agree and Strongly agree).
Indicator 12	Adequacy of actions by judicial authorities to address judicial misconduct and corruption, as perceived by lawyers	CCBE survey Q11	In my country, I believe that judicial misconduct is appropriately dealt with by the judicial authorities.
		Q12	In my country judicial corruption is effectively addressed by the judicial authorities.  (scale of 1-5: Strongly disagree, Disagree, Not sure, Agree and Strongly agree).

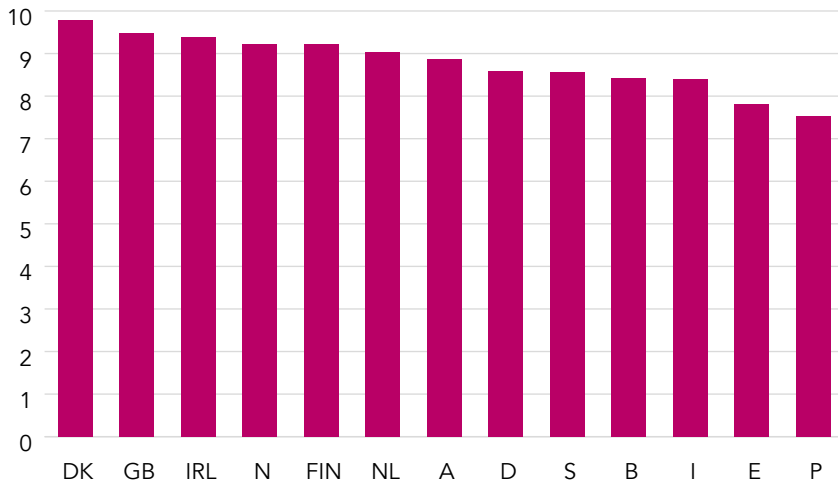
<sup>63</sup> De lijst van indicatoren op pagina 18 verwijst foutief naar Q19 en 20. In de questionnaire zelf, als bijlage 1 gevoegd bij het rapport, wordt verwezen naar Q20 en 21 (ENCJ Report 2019-2020, p. 113).

## 7.2 De positie van Nederland

### 7.2.1 Onafhankelijkheid zoals ervaren door rechters en advocaten

Rechters en advocaten zijn gevraagd hun perceptie van de onafhankelijkheid van rechters in eigen land te scoren op een schaal van 0 tot 10, van geheel niet tot volledig onafhankelijk. Nederlandse rechters beoordelen de onafhankelijkheid van (andere) Nederlandse rechters gemiddeld met een 9. Advocaten zijn iets minder positief en scoren de onafhankelijkheid van Nederlandse rechters met een 7,7. In vergelijking met de deelnemende West- en Midden-Europese landen brengen deze cijfers Nederland op respectievelijk de zesde en vijfde positie (figuur 7.1 en 7.2). Met name in de beoordeling door rechters is het verschil in scores tussen deze landen klein.

**Figuur 7.1 Gemiddelde scores van West- en Midden-Europese landen<sup>64</sup> op 'Independence as perceived by judges', 2019**



64 In deze vergelijking van West- en Midden-Europese landen ontbreken Frankrijk, Luxemburg en Zwitserland omdat deze landen niet deel hebben genomen aan de enquête. Daarnaast is in de survey onderscheidt gemaakt tussen de drie jurisdicties in het Verenigd Koninkrijk: Engeland & Wales, Schotland en Noord-Ierland. Voor de leesbaarheid is de hoogst scorende jurisdictie hier weergegeven, zijnde Scotland (9,49). Ook de andere twee jurisdicties scoren hoog: Engeland & Wales 9,36 en Noord-Ierland 9,28.



**Figuur 7.2 Gemiddelde scores van West- en Midden-Europese landen<sup>65</sup> op 'Independence as perceived by lawyers', 2019**



Betrekken we alle deelnemende landen in de vergelijking, dan blijft de positie van Nederland hetzelfde. Zowel onder rechters als onder advocaten is Tsjechië een hoge nieuwkomer in de ranglijst op de respectievelijk 8e en 10e positie. In beide ranglijsten zakken Spanje en Portugal een aantal plekken.

Opvallend is dat bij beoordeling door rechters ook in de landen die slechter scoren nog steeds het merendeel van de respondenten de ervaren onafhankelijkheid als (ruim) voldoende scoort. Dit is anders bij de advocaten. In een flink aantal landen zijn advocaten erg verdeeld over de onafhankelijkheid, deze wordt door sommigen met (zeer) slecht en door anderen als (zeer) goed beoordeeld. Dit is bijvoorbeeld het geval in Cyprus, Tsjechië, Hongarije, Polen en Portugal. Ook is opvallend is dat over de hele linie advocaten kritischer zijn dan rechters.

<sup>65</sup> Vanwege te lage respons dan wel niet-deelname ontbreken in deze vergelijking: Oostenrijk, Denemarken, Luxemburg, Zwitserland en Finland.

### *7.2.1.1 Verdieping: eigen onafhankelijkheid*

Het ENCJ rapport 2019-2020 over 'Independence, Accountability & Quality' beperkt zich bij de indicatoren voor ervaren onafhankelijkheid tot de antwoorden gegeven door rechters en advocaten op de vraag naar de onafhankelijkheid van 'rechters in uw land'. De onderliggende enquête gaat echter verder en interessant is de vergelijking met de door rechters ervaren eigen onafhankelijkheid.

Vraag 17 luidt: 'Rate your own independence as a judge on a scale of 0 - 10 (where 0 means 'not independent at all' and 10 means 'highest possible degree of independence')'.

De meeste rechters zijn positiever over hun eigen onafhankelijkheid dan over die van collega's in hun land. Het gemiddelde verschil in de beoordeling van de eigen onafhankelijkheid en die van collega's is + 0,36. Het verschil in beoordeling door Nederlandse rechters is kleiner dan gemiddeld met + 0,19. De beoordeling van rechters in Denemarken is bijna gelijk: een verschil van slechts + 0,01. Rechters in Schotland en Engeland & Wales zijn juist iets kritischer over hun eigen onafhankelijkheid, met een verschil van respectievelijk -0,18 en -0,06. Aan de andere kant van het spectrum staan de landen waar de score op de perceptie van eigen onafhankelijkheid het verst boven die van de onafhankelijkheid van collega-rechters ligt. De top 5 van landen met het grootste verschil in beoordeling: Spanje (+ 1,14) , Italië (+ 0,85), Portugal (+ 0,65), België (+ 0,65) en Zweden (+0,59).

### *7.2.1.2 Verdieping: oneigenlijke druk*

Rechters is ook gevraagd of zij oneigenlijke druk ('inappropriate pressure') hebben ervaren in de afgelopen twee jaar om op een bepaalde manier te beslissen. Als daarbij werd geantwoord met (sterk) mee eens, dan volgde twee vervolgvragen naar frequentie en de veroorzaker van die druk.

Van het totaal aantal respondenten (1.135) geeft 5% aan wel eens oneigenlijke druk te (hebben) ervaren. De percentages op landniveau verschillen tussen 0% (Noord-Ierland)<sup>66</sup> en 19% (Letland). Nederland scoort bij rangschikking van laag naar hoog de zesde plek met een percentage van 2%. Een klein percentage van de 5% die aangeeft wel eens oneigenlijke druk te (hebben) ervaren, geeft aan dat dit regelmatig het geval is of was (12%). De meesten ervaren die oneigenlijke druk soms (46%) of zelden (42%). De top drie van veroorzakers<sup>67</sup> van deze oneigenlijke druk is over alle deelnemende landen heen: het gerechtsbestuur ('Court Management'), procespartijen ('Parties and their lawyers') en op een gedeelte derde plek andere rechters ('Other judges (including an association of judges)') en de media (ENCJ Report 2019, p. 24).

De onderzoekers wijzen er terecht op dat de omstandigheid dat rechters oneigenlijke druk ervaren, natuurlijk niet hoeft te betekenen dat zij ook onder die druk bezwaken zijn (ENCJ Report 2019, p. 24).

Voor nadere analyses van de scores van onafhankelijkheid, waarbij een relatie wordt gelegd met allerlei aspecten bevestigd in (een eerdere versie van) de ENCJ enquête, wordt verwezen naar een eerdere publicatie van de Raad voor de rechtspraak uit 2016 (Van Dijk e.a., 2016).

### 7.2.1.3 Verdieping: externe invloeden

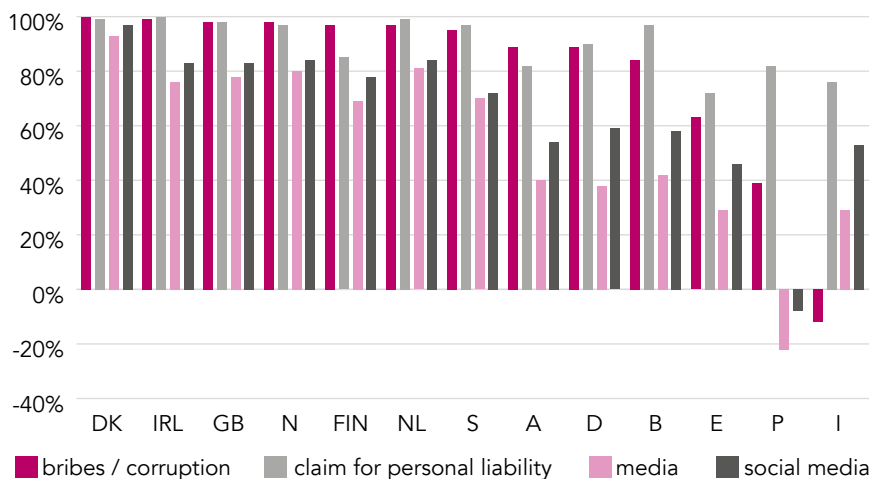
In vervolgvragen is nader ingezoomd op de oneigenlijke druk uitgeoefend door externe partijen. Rechters zijn gevraagd of zij denken dat collega-rechters in de afgelopen twee jaar zijn omgekocht of betrokken zijn geweest bij andere vormen van corruptie ('bribes or other forms of corruption'). Ook is gevraagd naar eigen ervaringen in de afgelopen twee jaar met (dreiging van) een claim voor persoonlijke aansprakelijkheid ('claim, of a threat of a claim, for personal liability') en oneigenlijke invloed door (verwachte) acties van de media of sociale media uitingen ('by actual, or anticipated, actions of the media / social media postings'). Bij deze vragen is gebruik gemaakt van een antwoordschaal van 1 – 5: van sterk mee oneens tot sterk mee eens.

66 Ook in Montenegro geeft geen van de respondenten (0%) aan oneigenlijke druk te (hebben) ervaren. Het ENCJ merkt hierbij op dat de scores van Montenegro opvallend verschillen van naburige landen. Verwezen wordt naar een publicatie waarin wordt opgemerkt dat rechters in Montenegro hun situatie veel positiever ervaren dan rechtzoekenden en advocaten (ENCJ Report 2019, p. 24).

67 Lijst van bevestigde veroorzakers: Constitutional Court / Council for the Judiciary / Court Management / Government / Media / Other judges (including an association of judges) / Parliament Parties and their lawyers / Prosecution / Social Media / Supreme Court.

Figuur 7.3 geeft de resultaten weer voor onze selectie van West- en Midden-Europese landen<sup>68</sup>, voor deze vier invloeden van buitenaf. De antwoorden zijn omgezet in een saldo bestaande uit de ontkennende antwoorden minus de bevestigende antwoorden. Een hoger saldo vertegenwoordigt daarmee een positievere score, want dit betekent minder ervaren oneigenlijke druk of invloed. De landen worden in de figuur aflopend gesorteerd naar het saldo met betrekking tot omkoping en corruptie.

**Figuur 7.3 Externe oneigenlijke druk of invloed in West- en Midden-Europese landen, 2019: saldo van negatieve en positieve waarderingen**



De beoordelingen zijn vertaald naar een indicator: % beoordelingen (sterk) mee oneens minus % beoordelingen (sterk) mee eens ('weet ik niet' en 'niet van toepassing' tellen als 0)

Denemarken is hier een zichtbare uitschieter in positieve zin. Alleen in Portugal en Italië worden negatieve saldi waargenomen waarbij opvalt dat de respondenten erg verdeeld zijn. De verdeling van respondenten die positief en negatief zijn, maar ook van respondenten die hier onzeker over zijn ('weet ik niet') ligt dicht bij elkaar.

De ervaren oneigenlijke druk of invloed is in Nederland in vergelijking met andere landen laag. Van de Nederlandse respondenten geeft 97% aan het (sterk) oneens te zijn met de vraag of zij denken dat collega-rechters in de afgelopen twee jaar zijn

68 In deze weergave ontbreken weer (net als figuur 7.1) Frankrijk, Luxemburg en Zwitserland omdat deze landen niet deel hebben genomen aan de enquête. De weergegeven resultaten van Groot-Brittannië betreffen voor de leesbaarheid een samenvoeging van de drie jurisdicties Engeland & Wales, Noord-Ierland en Scotland.

omgekocht of betrokken zijn geweest bij andere vormen van corruptie (zesde positie). Ook geeft een ruime meerderheid aan het (sterk) oneens te zijn met vragen naar ervaren invloed of druk van of door een claim (met 99% een gedeelde tweede positie), media (met 85% een tweede positie) of sociale media (met 86% weer een gedeelde tweede positie).

Een blik op alle deelnemende landen toont dat in Oost-Europese landen de gepercipieerde oneigenlijke druk in het algemeen groter is.

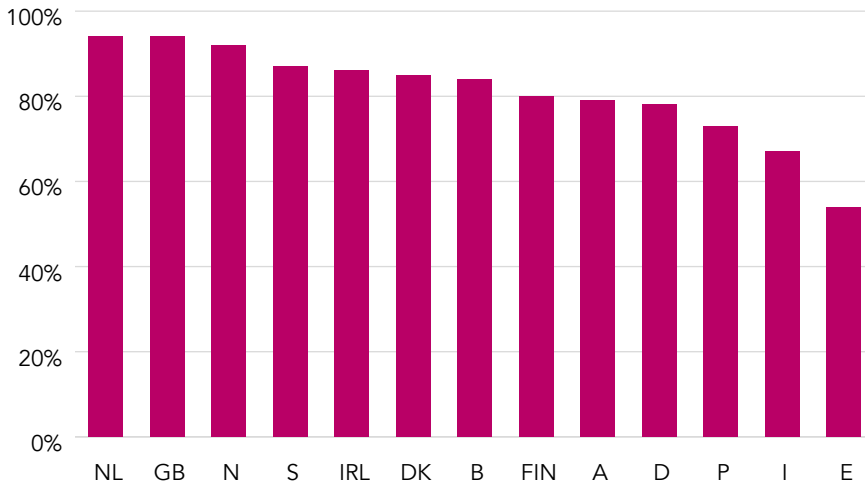
### 7.2.2 Ervaren (publieke) verantwoording: naleving van ethische normen

Het ENCJ ziet (publieke) verantwoording als een voorwaarde voor onafhankelijkheid. Want 'een rechterlijke macht die geen verantwoording wil afleggen aan de samenleving en geen oog heeft voor maatschappelijke behoeften, zal het vertrouwen van de samenleving niet willen en brengt haar onafhankelijkheid op korte of lange termijn in gevaar', aldus het ENCJ (Report 2019-2020, p. 12).

Indicator 10 onder het thema (publieke) verantwoording ('Accountability') ziet op naleving van ethische normen ('Adherence to ethical standards'). Rechters zijn gevraagd of zij van oordeel zijn dat rechters in hun eigen land zich in voldoende mate houden aan ethische normen. Het totaalbeeld laat zien dat de meerderheid van de respondenten de naleving van ethische normen als voldoende of ruim voldoende waardeert. Ook de Nederlandse ervaring is positief: 45% sterk mee eens en 50% mee eens tegenover 1% mee oneens en 0% sterk mee oneens. De overige 4% heeft 'weet ik niet' geantwoord. De antwoorden zijn omgezet naar een saldo: positieve waarderungen (sterk mee eens en mee eens) minus negatieve waarderungen (sterk mee oneens en oneens). De positie van Nederland afgezet tegen andere West- en Midden-Europese landen ziet er als volgt uit (figuur 7.4).<sup>69</sup>

<sup>69</sup> In deze vergelijking van West- en Midden-Europese landen ontbreken Frankrijk, Luxemburg en Zwitserland omdat deze landen niet deel hebben genomen aan de enquête. Daarnaast is in de survey onderscheid gemaakt tussen de drie jurisdicties in het Verenigd Koninkrijk: Engeland & Wales, Schotland en Noord-Ierland. Voor de leesbaarheid is de hoogst scorende jurisdictie hier weergegeven, zijnde Scotland (94%). Ook de andere twee jurisdicties scoren hoog: Noord-Ierland 90% en Engeland & Wales 82%.

**Figuur 7.4 'Adherence to ethical standards, as perceived by judges' in West- en Midden-Europese landen, 2019: saldo van positieve en negatieve waarderingen**



*De beoordelingen zijn vertaald naar een indicator: % beoordelingen (sterk) mee eens minus % beoordelingen (sterk) mee oneens ('weet ik niet' en 'niet van toepassing' tellen als 0)*

Nederlandse rechters beoordelen de naleving van ethische normen door collega's het meest positief met een saldo van 94%. De top drie scoren allemaal boven de 90%.

Ook in vergelijking met alle deelnemende landen komt Nederland op de eerste positie uit. Hoge nieuwkomer in de ranglijst is Montenegro met 83%. Verder komen Litouwen en Roemenië boven Portugal uit, Tsjechië boven Italië en Hongarije boven Spanje.

Ook alle deelnemende landen bij elkaar genomen is het oordeel over dit aspect van het gedrag van collega-rechters niet negatief: gemiddeld genomen is maar 6% van de respondenten het (sterk) oneens met deze stelling. Wel is het zo dat dat de beoordeling in de Oost- en Zuid-Europese landen overwegend negatiever is.

Opvallend hierbij is het verschil in aantal respondenten dat ‘weet ik niet’ heeft geantwoord. Bij de top 8 van alle deelnemende landen<sup>70</sup> is dit minder dan 10%. In deze landen zijn de meeste respondenten het (sterk) eens met de stelling en een kleinere groep is het (sterk) oneens of weet het niet. Bij de laatste 10 (met uitzondering van Italië)<sup>71</sup> ligt het percentage respondenten dat ‘weet ik niet’ heeft geantwoord tussen de 21% en 39%. Hoewel ook in deze landen maar een klein percentage – namelijk tussen 5% en 14% – het (sterk) oneens is met deze stelling, komt het saldo daardoor toch lager uit.

### 7.2.2 Ervaren (publieke) verantwoording: maatregelen voor aanpak van rechterlijk wangedrag en corruptie

Indicatoren 11 en 12 onder het thema het thema (publieke) verantwoording (‘Accountability’) zien beide op de mate waarin de aanpak van rechterlijk wangedrag en corruptie voldoet. De waardering van rechters is weergegeven onder nummer 11 en de waardering van advocaten onder nummer 12. Beide beroepsgroepen zijn dezelfde twee vragen voorgelegd, met een antwoordschaal van 1 – 5 (sterk mee oneens, mee oneens, weet ik niet, mee eens, sterke mee eens):

- ‘In my country, I believe that judicial misconduct is appropriately dealt with by the judicial authorities.’
- ‘In my country judicial corruption is effectively addressed by the judicial authorities.’

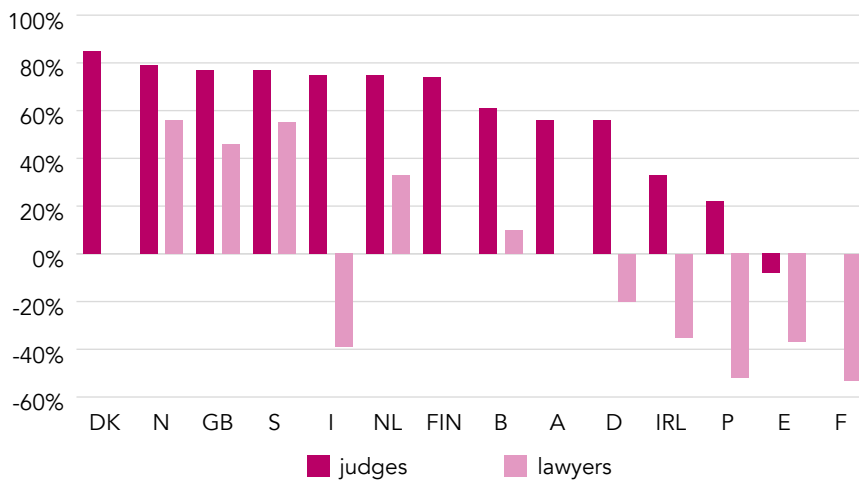
De volgende twee figuren geven de resultaten weer voor onze selectie van West- en Midden-Europese landen<sup>72</sup>, voor eerst de aanpak van wangedrag en daarna de aanpak van corruptie. De landen worden in beide figuren aflopend gesorteerd naar het saldo met betrekking tot de waardering van rechters. Omdat het landenbereik verschilt tussen de enquête onder rechters en de enquête onder advocaten, is bij sommige landen alleen één van de twee beroepsgroepen weergegeven.

70 Top 8: Nederland, Schotland, Noorwegen, Noord-Ierland, Zweden, Ierland, Denemarken en België.

71 Laatste 10 van laag naar hoog: Hongarije, Bosnië en Herzegovina, Slovenië, Slowakije, Griekenland, Bulgarije, Letland, Spanje, Hongarije en (na Italië) Tsjechië.

72 In deze weergave ontbreken weer (net als figuur 7.1) Frankrijk, Luxemburg en Zwitserland omdat deze landen niet deel hebben genomen aan de enquête. De weergegeven resultaten van Groot-Brittannië betreffen voor de leesbaarheid een samenvoeging van de drie jurisdicties Engeland & Wales, Noord-Ierland en Scotland.

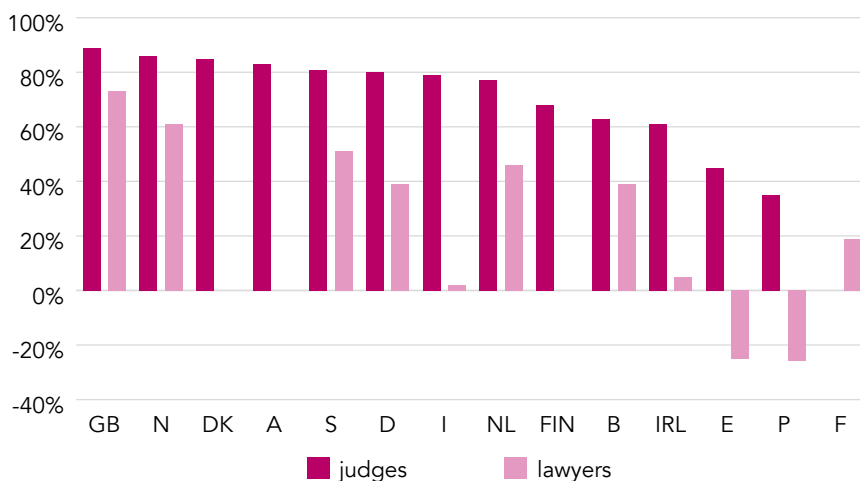
**Figuur 7.5 'Addressment of judicial misconduct, as perceived by judges and lawyers' in West- en Midden-Europese landen, 2019: saldo van positieve en negatieve waardeningen**



*De beoordelingen zijn vertaald naar een indicator: % beoordelingen (sterk) mee eens minus % beoordelingen (sterk) mee oneens ('weet ik niet' en 'niet van toepassing' tellen als 0)*



**Figuur 7.6 'Addressment of judicial corruption, as perceived by judges and lawyers' in West- en Midden-Europese landen, 2019: saldo van positieve en negatieve waarderingen**



*De beoordelingen zijn vertaald naar een indicator: % beoordelingen (sterk) mee eens minus % beoordelingen (sterk) mee oneens ('weet ik niet' en 'niet van toepassing' tellen als 0)*

Bij beide vergelijkingen valt op dat advocaten de toereikendheid van de maatregelen flink negatiever beoordelen. Waar alleen Spaanse rechters negatief zijn over de aanpak van wangedrag, zijn advocaten dit in Italië, Duitsland, Ierland, Polen, Spanje en Portugal. Ook zijn advocaten in Spanje en Portugal negatief over de aanpak van corruptie.

In Denemarken, Noorwegen en Groot-Brittannië zijn beide beroepsgroepen het meest te spreken over de aanpak van zowel wangedrag als corruptie. In beide vergelijkingen sluiten Portugal, Spanje en Frankrijk de lijst. Nederland staat op respectievelijk de zesde en achtste positie. Ook Nederlandse advocaten zijn minder positief dan Nederlandse rechters.

### 7.3 Samenvatting

Binnen het project 'Independence, Accountability & Quality' brengt het 'European Network of Councils for the Judiciary' (ENCJ) jaarlijks een rapport uit dat inzicht geeft

in de scores van deelnemende landen op een aantal indicatoren op het gebied van onafhankelijkheid, (publieke) verantwoording en kwaliteit van de rechtspraak. De meeste van deze indicatoren hebben betrekking op de interne organisatie van rechtspraak en op institutionele arrangementen: formele waarborgen en mechanismen. Daarnaast zijn er indicatoren gericht op het oordeel van de buitenwereld en van betrokken professionals over de rechtspraak en juridische infrastructuur. In tussentijdse rapporten biedt het ENCJ meer verdiepend inzicht via gehouden enquêtes.

Respondenten beoordelen de onafhankelijkheid van Nederlandse rechters als voldoende tot goed. Advocaten geven de onafhankelijkheid een 7,7 en rechters een 9 op een schaal van 1 tot 10. Nederland komt daarmee op respectievelijk een vijfde en zesde positie, zowel in vergelijking met andere West- en Midden-Europese landen als in vergelijking met alle deelnemende landen. Net als in de andere deelnemende landen zijn Nederlandse rechters iets positiever over hun eigen onafhankelijkheid dan over die van hun collega's. Van de Nederlandse rechters geeft 2% aan wel eens oneigenlijke druk te (hebben) ervaren, een iets lager percentage dan het gemiddelde over de deelnemers van alle landen van 5%. Die oneigenlijke druk komt, over alle landen bekeken, het meest van gerechtsbesturen, procespartijen, anderen rechters en van de media. Ook als ingezoomd wordt op oneigenlijke druk of invloed van buitenaf (externe druk / invloed) ervaren Nederlandse rechters weinig aanwezigheid in vergelijking met andere landen.

Onder het thema (publieke) verantwoording beoordelen Nederlandse rechters de naleving van ethische normen door collega's bijzonder goed: met een positief saldo van 94%, het hoogste van alle deelnemende landen. Als het gaat om de waardering van de aanpak van rechterlijk wangedrag en corruptie is het opvallend dat advocaten de toereikendheid van maatregelen flink negatiever beoordelen dan rechters. In vergelijking met de selectie van West- en Midden-Europese landen staat Nederland op respectievelijk de zesde en achtste positie. Ook Nederlandse advocaten zijn minder positief dan Nederlandse rechters.

# Samenvatting en conclusies

## 8.1 Diversiteit van gebruikte onderzoeken

Dit Research Memorandum plaatst diverse aspecten van de kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak in internationaal perspectief. Dit gebeurt op basis van de beschikbare internationaal vergelijkende onderzoeken, voor zover deze de rechtspraak betreffen. De nadruk ligt op het weergeven van de positie van Nederland ten opzichte van andere landen volgens in de onderzoeken gehanteerde maatstaven. Soms is daarbij via de weergave van onderliggende maatstaven in het onderzoek een beter beeld van de achtergronden te krijgen. Een verdere analyse van de oorzaken van geconstateerde verschillen tussen landen kan dit Research Memorandum niet bieden.

Deze gebruikte onderzoeken presenteren diverse maatstaven van de kwaliteit van rechtspraak en vergelijken landen in de scores op deze maatstaven. De diverse onderzoeken verschillen in doelstelling en focus en daarmee ook in de keuze van gehanteerde maatstaven van de kwaliteit van de rechtspraak, de gebruikte bronnen en het landenbereik. De gebruikte onderzoeken en de kenmerken daarvan passeren hier kort de revue.

Het World Justice Project is opgezet om wereldwijd de 'Rule of Law', ofwel de rechtsstaat, te bevorderen. In dit kader verschijnt elk jaar de Rule-of-Law-index, opgebouwd uit diverse maatstaven van het functioneren van die rechtsstaat. De scores op de maatstaven zijn gebaseerd op twee bronnen: een bevolkingsenquête en de enquêtering van juridische experts van buiten de rechtspraak (m.n. advocaten en onderzoekers). Dit onderzoek heeft in Nederland heftige kritiek ontmoet. Wij menen, op basis van analyse van het onderzoek en de verantwoording daarbij, dat het WJP-onderzoek valide en betrouwbaar genoeg is om aan de resultaten waarde toe te kennen (hoofdstuk 2).

De rapporten van de door de Raad van Europa opgerichte 'European Commission for the Efficiency of Justice' (CEPEJ) zijn bedoeld om, via vergelijking van het functioneren en de efficiëntie van het rechtssysteem in de aangesloten landen tot verbeteringen daarin te komen. Het voor een belangrijk deel hieraan gelieerde European Justice Scoreboard heeft een vergelijkbare doelstelling, maar betreft alleen de landen van de Europese Unie. De gegevens zijn verzameld via door de deelnemende lidstaten aangewezen contactpersonen (hoofdstuk 3).

De Eurobarometer is een regelmatig, in opdracht van de Europese Unie, uitgevoerde opiniepeiling in alle EU-lidstaten. Doel is inzicht te verkrijgen in de standpunten en verwachtingen van burgers over het optreden van de EU. Daartoe vinden enquêtes plaats onder de bevolking en onder bedrijven. De Eurobarometer bevat ook enkele vragen over de rechtspraak (hoofdstuk 4).

Het World Economic Forum publiceert jaarlijks het Global Competitiveness Report. Dit richt zich op het geheel van instellingen, beleidsmaatregelen en factoren die het productiviteitsniveau en concurrentievermogen van een land bepalen. Combinatie van indicatoren op deze gebieden leidt tot een Global Competitiveness Index. De indicatoren zijn gemeten op basis van al beschikbare statistische gegevens en enquêtes bij bedrijven. Ook enkele aspecten van het rechtssysteem komen in dit kader aan de orde (hoofdstuk 5).

Het door de World Bank Group opgezette Doing Business-project brengt diverse aspecten van de regulering van bedrijven wereldwijd in beeld. Daarbij komen twaalf terreinen van bedrijfsregulering aan bod. Bij twee daarvan speelt ook de rechtspraak een belangrijke rol. De gegevensverzameling berust op het voorleggen van vragen over de gang van zaken bij een betrekkelijk eenvoudige, precies gedefinieerde, 'business case' aan experts (advocaten, business consultants e.d.) in de betreffende landen (hoofdstuk 6).

Rapporten van het 'European Network of Councils for the Judiciary' (ENCJ) presenteren maatstaven voor de mate van onafhankelijkheid en publieke verantwoording van de rechtspraak in de aangesloten landen. Deels gaat het daarbij om formele wet- en regelgeving op dit gebied, die in dit Research Memorandum niet aan de orde komt. Deels ook worden uitkomsten van hierboven al genoemde onderzoeken gebruikt. Daarnaast heeft de ENCJ zelf enquêtes onder rechters en advocaten in (een deel van) de aangesloten landen laten uitvoeren (hoofdstuk 7).

In dit rapport vergelijken we, via een weergave in figuren, voor de belangrijkste maatstaven steeds de positie van Nederland met die van 15 andere West- en Midden-Europese landen. Sommige onderzoeken bestrijken een wijder scala van landen. In die gevallen besteden we ook kort aandacht aan de gevolgen van dat bredere perspectief voor de posities van landen 'aan de top' en de positie van Nederland. Ook komen soms enkele meer gedetailleerde (achterliggende) maatstaven in tabellen aan de orde.

We bespreken de uitkomsten hier allereerst kort per onderzoek, daarna thematisch.

### **8.2 De positie van Nederland in de verschillende onderzoeken**

In de Rule of Law Index van het World Justice Project (hoofdstuk 2) staat Nederland na drie Scandinavische landen op de vierde plaats als het gaat om rechterlijke controle op de regering. Ook scoort Nederland mondiaal gezien goed op de kwaliteit van 'civil justice'. Wat betreft de snelheid van 'civil justice' is er ruimte voor verbetering. Op het gebied van 'criminal justice' moet Nederland zes andere West- en Midden-Europese landen voor laten gaan. Zowel effectiviteit, snelheid, onpartijdigheid en de afwezigheid van invloed van de regering zijn volgens dit onderzoek in een aantal landen duidelijk beter dan in Nederland.

Volgens de vergelijking met andere landen door CEPEJ en in het EU Justice Scoreboard (hoofdstuk 3), is er in Nederland ruimte voor verbetering bij doorlooptijden in hoger beroep en cassatie, griffierecht-tarieven voor bedrijven en ICT-voorzieningen. De gemiddelde doorlooptijden van rechtszaken in eerste aanleg zijn op alle grote rechtsgebieden in Nederland korter dan die in de meeste West- en Midden-Europese landen. De griffierecht-tarieven voor natuurlijke personen liggen in Nederland min of meer op het gemiddeld niveau. Nederland scoort goed bij het verschaffen van online informatie aan het publiek en scoort gemiddeld op het online publiceren van uitspraken en slecht in digitale vormen van communicatie met rechtzoekenden rond de indiening en voortgang van rechtszaken.

De beoordeling van de onafhankelijkheid het Nederlandse rechtssysteem door willekeurige respondenten in de categorieën 'general public' en 'companies' – voor zover bevraagd – is in vergelijking met de andere deelnemen landen aan de Eurobarometer (hoofdstuk 4) prima tot goed. Nederland scoort hoog, zowel in vergelijking met de EU lidstaten als in vergelijking met andere West- en Midden-Europese landen.

Het Nederlandse rechtssysteem wordt door de respondenten van het Global Competitiveness Report (hoofdstuk 5) op onafhankelijkheid en efficiëntie bij het controleren van de overheid als goed beoordeeld. Nederland scoort hoog: van de 141 landen op een respectievelijk derde en zesde positie.

Het Doing Business-project van de World Bank (hoofdstuk 6) laat een dubbel beeld zien. Bij 'enforcing contracts' scoort Nederland, in vergelijking met andere West- en Midden-Europese landen slecht. Dit geldt voor de duur, de kosten en de kwaliteit van het juridische proces. Dit laatste uit zich in magere scores van Nederland op gebied van case management, automatisering en ADR. Op het gebied van 'resolving insolvency' scoort Nederland beter. In West- en Midden-Europa zijn er slechts vier landen die het volgens de gehanteerde maatstaven beter doen. Wat betreft de mate waarin schuldeisers worden gecompenseerd, scoort Nederland als een-na-beste.

De door het 'European Network of Councils for the Judiciary' (hoofdstuk 7) bevroegde professionele rechters en advocaten zijn in vergelijking met andere Europese landen redelijk positief over zowel de ervaren onafhankelijkheid van rechters als de beoordeling van (publieke) verantwoording van de aanpak van rechterlijk wangedrag.

### 8.3 Conclusies over de positie van Nederland op een aantal thema's

#### *Onafhankelijkheid en onpartijdigheid*

De rechter in Nederland blijkt, in vergelijking met die in andere landen, in alle onderzoeken hoog te scoren op gepercipieerde onafhankelijkheid. Dat geldt bij bevraging van de bevolking, van bedrijven, van juridische experts, van advocaten en van rechters zelf. Daarbij past wel een aantal kanttekeningen.

Er zijn een paar andere landen, de Scandinavische, het VK en Ierland, waar de onafhankelijkheid van de rechter meestal nog iets sterker uit de bus komt. Verder blijkt er over de hele linie een verschil in beoordeling van de rechterlijke onafhankelijkheid tussen verschillende groepen respondenten. Opvallend is dat rechters over hun eigen onafhankelijkheid over de hele linie het meest positief zijn. Nederlandse rechters beoordelen de onafhankelijkheid van collega's met een 9 op een schaal van 1 tot 10 en hun eigen onafhankelijkheid zelf nog iets hoger. Advocaten zijn wat kritischer, maar waarderen de onafhankelijkheid van Nederlandse rechters nog altijd met een 7,7. Nederlandse bedrijven scoren op een vergelijkbaar gemaakte schaal een 8,7 en de bevolking een 8,4.<sup>73</sup>

73 Dit correspondeert met de in hoofdstuk 4 genoemde saldo-uitkomsten van de beoordeling van de onafhankelijkheid door bedrijven en bevolking in de Eurobarometer van respectievelijk 74 en 67%. gehanteerde saldo-benadering van de antwoorden in de Eurobarometer.

Waar hangt de gepercipieerde mate van onafhankelijkheid vanaf? In de Eurobarometer blijkt de status en positie van rechters door de bevolking als belangrijke factor voor hun onafhankelijkheid te worden gezien. Rechters zelf noemen druk uit de sociale en andere media wel eens als factor. Dit speelt in Nederland bij beide type media in zo'n 3 tot 4% van de gevallen, maar in Zuid-Europese landen veel vaker. Overigens ervaren rechters in het algemeen niet alleen soms 'oneigenlijke druk' van de media, maar vaker nog van binnen de Rechtspraak zelf: van gerechtsbesturen en andere rechters, en ook van procespartijen.

Ook de aanwezigheid van corruptie kan de onafhankelijkheid schaden en is in enkele onderzoeken meegenomen. In Nederland komt corruptie onder rechters relatief weinig voor; alleen enkele Scandinavische landen (Denemarken, Finland en Noorwegen) en Duitsland scoren hier beter. Overigens neemt de Nederlandse bevolking meer corruptie waar dan rechters zelf: 8%, daar waar rechters de aanwezigheid van corruptie onder collega-rechters met minder dan 3% beoordelen. Nederlandse rechters beoordelen de naleving van ethische normen door collega's het meest positief van alle aan de ENCJ-enquête deelnemende landen.

Op het gebied van onpartijdigheid en discriminatie is het beeld niet veel anders. Nederland scoort goed en komt als een van de beste landen uit de bus, waarbij alleen Scandinavische landen vaak en soms Duitsland nog beter scoren. Daar waar volgens de Rule of Law-index de civiele rechtspraak mondiaal gezien als beste scoort op de afwezigheid van discriminatie, is in genoemde index de beoordeling van Nederland op het gebied van de onpartijdigheid van het strafrechtelijk systeem en de afwezigheid van invloed van de regering daarop minder goed. Nederland zit in deze gevallen in de middenmoot van de West- en Midden-Europese referentielanden en komt mondiaal op de twaalfde of dertiende plaats.

### *Effectiviteit van de rechter of het rechtssysteem*

Is er sprake van een effectieve controle van de rechter op de overheid? Enkele onderzoeken richten zich op dit aspect. Het beeld is in het algemeen niet veel anders dan het eerder geschetst bij de onafhankelijkheid. De macht van de overheid wordt volgens de Rule of Law-index alleen in drie Scandinavische landen effectiever door de rechter beperkt dan in Nederland. En volgens het Global Competiveness Report is Nederland mondiaal gezien de-op-vijf-na-beste qua effectiviteit van het rechtssysteem bij het aanvechten van overheidsbeslissingen. In Europa scoren alleen Finland, Zwitserland en Luxemburg beter. Daarbuiten geldt dat volgens dit rapport voor, mirabile dictu, Hong Kong en de Verenigde Arabische Emiraten.

Volgens de Eurobarometer is het vertrouwen van de bevolking in justitie, waar het gaat om de aanpak van corruptie, op Zweden na, in Nederland het hoogst van de West- en Midden-Europese referentielanden. Opvallend zijn hier de relatief lage scores van Ierland en het VK.

Daar waar het gaat om de effectieve aanpak van wangedrag en corruptie onder rechters zelf, komt Nederland volgens rechters en advocaten in de ENCJ-enquêtes in de middenmoot uit. Scandinavische landen en het VK scoren hier hoger. Daarbij zijn advocaten ook nu weer over de hele linie kritischer dan rechters.

Nederland kent volgens de Rule of Law-index een effectieve tenuitvoerlegging van civielrechtelijke vonnissen. Mondiaal staat ons land op de derde plaats, na Singapore en Zweden. De beoordeling van de effectiviteit van het strafrechtelijk systeem valt voor Nederland minder goed uit. Bij de effectiviteit van vervolging en berechting en van het strafsysteem staat Nederland ver in de middenmoot van de West- en Midden-Europese referentielanden. Vooral Scandinavische landen doen het hier het beste. Ook buiten Europa doen diverse landen het beter dan Nederland. Op mondiaal niveau staat Singapore hier aan de top.

Het Doing Business-onderzoek suggereert dat het Nederlandse rechtssysteem niet erg effectief werkt voor een bedrijf dat de nakoming van contractuele verplichtingen wil afdwingen. Nederland zit hier in de staart van de West- en Midden-Europese landen en komt mondiaal gezien niet verder dan de 78ste plaats. In West- en Midden-Europa doen Noorwegen, Oostenrijk en Duitsland dit duidelijk beter. Gebrekkige digitalisering van de behandeling van zaken, beperkte sturingsinformatie en beperkte alternatieven bezorgen Nederland hier, in combinatie met lange doorlooptijden en tamelijk hoge kosten een slechte totaalscore op het gebied van 'debt enforcement'.

Veel beter doet het Nederlandse rechtssysteem het volgens Doing Business in 'resolving insolvencies'. In West- en Midden-Europa zijn er slechts vier landen die het volgens de gehanteerde maatstaven beter doen. Wat betreft de mate waarin schuldeisers worden gecompenseerd, scoort Nederland als een-na-beste.

### *Doorlooptijden, snelheid*

De gemiddelde Nederlandse doorlooptijden van zaken in eerste aanleg behoren volgens het EU Justice Scoreboard en de CEPEJ, bij civiele, straf- en bestuurszaken, tot de laagste in West- en Midden-Europa (hoofdstuk 3). Dat is niet het geval bij de doorlooptijden van zaken in hoger beroep en cassatie. De Rule-of-Law-index is



daarentegen minder positief over de snelheid van het Nederlandse rechtssysteem, zowel op civiel- als strafrechtelijk gebied. Ook Doing Business beschouwt de duur van de rechtsgang rond en de afwikkeling van een contractbreuk in Nederland niet als relatief kort. Nederland zit in deze onderzoeken in de middenmoot van de West- en Midden-Europese referentie-landen.

De achtergrond van deze verschillende beelden is waarschijnlijk de volgende. Het EU Justice Scoreboard kijkt naar gemiddelden over grote groepen zaken. Bij zowel civiele als strafzaken tellen dan ook de kleine en sneller behandelde kantonzaken volop mee. Bij de andere twee onderzoeken moesten experts vragen beantwoorden over de gang van zaken bij een concrete casus die in Nederland voor de civiele rechter zou komen (Doing Business) of telt het antwoord over de duur van 'grotere' zaken ook sterk mee in het eindresultaat (Rule-of-Law-index).

Het lijkt erop dat de doorlooptijden van kleinere zaken in Nederland, in vergelijking met andere landen, relatief kort zijn en die van grotere zaken juist relatief lang. Bij grotere zaken vindt ook vaker een, blijkbaar relatief tijdrovende, behandeling in hoger beroep plaats.

### *Toegang, toegankelijkheid*

De kosten die partijen in procedures moeten maken, vormen een belangrijk aspect van toegankelijkheid. Daartoe behoren in ieder geval de griffierechten en de door de rechtzoekende te betalen kosten van rechtsbijstand en procesvertegenwoordiging. Daarbij valt onderscheid te maken tussen natuurlijke personen en bedrijven. En binnen de groep natuurlijke personen tussen de onvermogende natuurlijke personen en de overigen.

Dat Nederland in de Rule-of-Law-index mondiaal de beste toegang tot de civiele rechtspraak kent, hangt met name samen met de regelingen voor onvermogende natuurlijke personen: beperkte eigen bijdragen op het gebied van de inschakeling van een (toegevoegde) advocaat en beperkte griffierecht-tarieven. De griffierecht-tarieven voor (overige) natuurlijke personen liggen volgens het EU Justice Scoreboard in Nederland min of meer op het gemiddeld niveau.

Voor bedrijven liggen de kosten van procederen, in vergelijking met andere West- en Midden-Europese landen, hoger. Dat blijkt zowel uit het EU Justice Scoreboard als uit de kosten van een rechtsgang bij contractbreuk, die Doing Business meldt.

Qua digitale toegankelijkheid, oftewel qua digitale mogelijkheden om een zaak aan te brengen en de voortgang ervan te volgen, is de Nederlandse rechtspraak volgens het EU Justice Scoreboard/de CEPEJ één van de hekkensluiters in West- en Midden-Europa.

### *ICT, publieke verantwoording*

Volgens dezelfde bron scoort Nederland op het gebied van het verschaffen van online informatie aan het publiek daarentegen goed in West- en Midden-Europa en op het online publiceren van uitspraken gemiddeld. Overigens zijn een aantal Oost-Europese landen met ICT-faciliteiten duidelijk verder.

Op het gebied van publieke verantwoording geven de ENCJ-enquêtes nader zicht op het beeld van rechters en advocaten over de aanpak van wangedrag en corruptie onder rechters. Nederland staat daarbij onder de West- en Midden-Europese landen hoog in de middenmoot. Alleen rechters en advocaten in enkele Scandinavische landen en VK zijn hier nog positiever over. Advocaten zijn over de hele linie weer wat kritischer dan rechters.

## **8.4 Slotconclusies**

Op basis van deze internationale vergelijking kunnen we concluderen dat de kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak en het Nederlandse rechtssysteem in het algemeen goed te noemen is. In vergelijking met 15 andere West- en Midden-Europese landen staat Nederland meestal in de bovenste helft van de ranglijst en regelmatig ook op een van de eerste plaatsen. Het zijn vooral Scandinavische landen die Nederland dan vaak nog naar de kroon steken. Dit blijft in veel gevallen gelden als de vergelijking met andere landen wordt verbreed naar de lidstaten van de gehele EU en de Raad van Europa, of de wereld.

Maar op specifieke terreinen laat de internationale vergelijking zien dat er in het Nederlandse rechtssysteem ook ruimte voor verbetering is. Nederland scoort relatief zwak op de effectiviteit van het procederen voor bedrijven, de doorlooptijden van grotere civiele zaken en zaken in hoger beroep, kosten van procederen voor bedrijven en ICT-faciliteiten voor rechtzoekenden.

De oorzaken van de geconstateerde verschillen komen in dit Research Memorandum niet aan de orde, tenzij de gebruikte onderzoeken daarvoor zelf enige aanwijzingen voor geven. Verschillen in wet- en regelgeving, in institutionele vormgeving, in de beschikbare financiële en personele middelen en de wijze van inzet daarvan bij onderdelen van de juridische infrastructuur, waaronder de Rechtspraak, kunnen alle een rol spelen. Daar waar deze 'benchmark' suggereert dat het beter kan, maar niet direct duidelijk is hoe, lijkt een nadere analyse van de achtergronden van de verschillen in kwaliteit tussen Nederland en de best scorende landen 'ter lering' op zijn plaats.

# Literatuurlijst

Botero, J. and Ponce, A. (2011), *Measuring the Rule of Law*, WJP Working Paper No.1, available at: [worldjusticeproject.org/publications](https://worldjusticeproject.org/publications)

CEPEJ – website: <https://www.cepej-collect.coe.int/>

CEPEJ (2019)

CEPEJ, *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States*, Part 1 - Data tables per indicator for all EU member States. Facts and figures from the CEPEJ questionnaires 2010-2018, European Commission, Council of Europe

CEPEJ (2020)

CEPEJ, *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report, part 1, tables, graphs and analyses*, 2020 Evaluation Cycle (2018 data), Council of Europe

Van Dijk, van Tulder en Lugten (2016)

Van Dijk, Frans, Frank van Tulder en Ymkje Lugten, *Independence of judges: judicial perceptions and formal safeguards*, Council for the Judiciary Working paper 2016/1 ( via: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Paper-independence-of-judges-160111.pdf>)

European Justice Scoreboard - website: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en)

ENCJ – website: <https://www.encj.eu/>

ENCJ – website over het project Independence, Accountability & Quality: <https://www.encj.eu/articles/71>

ENCJ Report (2019-2020)

ENCJ Report, *Independence, Accountability and Quality of the Judiciary, measuring for improvement*, 2019-2020 (available at <https://www.ency.eu/articles/71>)

ENCJ Report (2019)

ENCJ Report, *Independence and Accountability of the Judiciary, Survey on the independence of Judges*, 2019 (available at <https://www.ency.eu/articles/71>)

ENCJ Report (2018-2019)

ENCJ Report, *Independence and Accountability of the Judiciary, ENCJ/CCBE Survey among lawyers on the independence of Judges*, 2018-2019 (available at <https://www.ency.eu/articles/71>)

Eurobarometer website: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion>

EU (2020)

European Commission, *The 2020 EU Justice Scoreboard*, 2020

EB 92 (2020)

European Commission, *Standard Eurobarometer 92 "Public opinion in the European Union"*, European Union, 2020 (available at <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion>)

Flash EB 483 (2020)

European Commission, *Flash Eurobarometer 483 "Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public"*, European Union, 2020 (available at <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion>)

Flash EB 484 (2020)

European Commission, *Flash Eurobarometer 484 "Perceived independence of the national justice systems in the EU among companies"*, European Union, 2020 (available at <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion>)

SEB 502 (2020)

European Commission, *Special Eurobarometer 502 "Corruption"*, European Union, 2020 (available at <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion>)

J&V (2019)

*Antwoorden van minister Dekker op Kamervragen betrouwbaarheid bruikbaarheid van vergelijkingen tussen rechtsstelsels en het World Justice Project* (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/20/antwoorden-kamervragen-inzake-de-betrouwbaarheid-bruikbaarheid-van-vergelijkingen-tussen-rechtsstelsels-en-het-world-justice-project>)

Peters, A.P.H., *Mainstream media verzwijgen falen rechtspraak en fraude met aandelen*, *Civis Mundi Digitaal #61*, 30-6-2018 (2018a)

Peters, A.P.H., *Is de Nederlandse rechtspraak echt wel zo goed als enquêtes beweren?*, *Civis Mundi Digitaal #65*, 2-9-2018 (2018b)

Toon Peters, *Zijn de antwoorden van minister werkelijk adequaat?* *Civis Mundi Digitaal #85*, 2-6-2019

Toon Peters, *Verspreidt de Raad voor de Rechtspraak nepnieuws?*, *Civis Mundi Digitaal #88*, 31-8-2019

Rechtspraak (2020)

*Jaarverslag Rechtspraak 2019*, Raad voor de rechtspraak, Den Haag, 2020.

Regioplan/IPSOS (2015)

Regioplan/IPSOS, *Klantwaardering Rechtspraak 2014*, Amsterdam, 2015

SAMR/de Rechtspraak (2017)

Smartagent Market Response, *de Rechtspraak, Klantwaardering Rechtspraak 2017*, landelijk rapport, 20 november 2017 (<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/landelijke-rapportage-KWO-2017.pdf>)

Den Ridder et al. (2020)

Den Ridder, Josje, Emily Miltenburg, Eefje Steenvoorden, Tom van der Meer en Paul Dekker, *Burgerperspectieven 2020/4*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2020 (<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/12/28/burgerperspectieven-2020-4>)

Van der Schaaf (2018)

Jacqueline van der Schaaf, *Nieuwe Nederlanders en vertrouwen in de rechter*, in opdracht van de Raad voor de rechtspraak: 7-6-2018 (<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/nieuwe-nederlanders-en-vertrouwen-in-de-rechter.pdf>)

Volkskrant (2019)

De Volkskrant, *Is de Nederlandse rechtspraak wel zo goed als de minister beweert? Een zoektocht leidt tot ontluisterende bevindingen*, 21 maart 2019

WB (2020a)

World Bank Group, *Doing business 2020. Data notes*. World Bank Group, Washington DC, 2019 (<https://www.doingbusiness.org/en/methodology/methodology-note>)

WB (2020b)

World Bank Group, *Doing business 2020. Comparing business regulation in 190 economies*, World Bank Group, Washington DC, 2020

WEF (2019)

Klaus Schwab (editor), *The Global Competitiveness Report 2019*, World Economic Forum 2019 (available at [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf))

WEF (2019a)

*Global Competitiveness Report 2019: How to end a lost decade of productivity growth*, nieuwsbericht bij publicatie van het GCR 2019, 8 oktober 2019 (available at <https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth>)

World Economic Forum – website: [www.weforum.org](http://www.weforum.org)

World Justice Project – website: <https://worldjusticeproject.org/>

WJP (2020a)

World Justice Project, *Rule of Law Index 2020*, Washington DC, 2020

WJP (2020b)

Variables Used to Construct the WJP Rule of Law Index®2020 (zie: [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLIndex2020\\_Table%20of%20Variables.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLIndex2020_Table%20of%20Variables.pdf))

# Gebruikte landcodes

De in een aantal figuren en tabellen gebruikte landcodes zijn de officiële voertuigcodes (zie voor een volledig overzicht:

[https://nl.wikipedia.org/wiki/Lijst\\_van\\_landcodes\\_voor\\_voertuigen](https://nl.wikipedia.org/wiki/Lijst_van_landcodes_voor_voertuigen)).

We geven hier alleen de in dit Research Memorandum voorkomende landencodes.

<b>Code</b>	<b>Land</b>
A	Oostenrijk
AUS	Australië
B	België
BG	Bulgarije
BHT	Bhutan
BIH	Bosnië-Herzegovina
BY	Wit-Rusland
CAN	Canada
CH	Zwitserland
CN	China
CY	Cyprus
CZ	Tsjechië
D	Duitsland



---

<b>Code</b>	<b>Land</b>
DK	Denemarken
E	Spanje
EST	Estland
F	Frankrijk
FIN	Finland
GB	Verenigd Koninkrijk
GR	Griekenland
H	Hongarije
HK	Hong Kong
HR	Kroatië
I	Italië
IRL	Ierland
IS	IJsland
JPN	Japan
KZ	Kazachstan
L	Luxemburg
LT	Litouwen
LV	Letland
M	Malta
N	Noorwegen
NL	Nederland
NZ	Nieuw-Zeeland
P	Portugal

---

---

<b>Code</b>	<b>Land</b>
PL	Polen
RO	Roemenië
ROK	Republiek Korea (Zuid-Korea)
RWA	Rwanda
S	Zweden
SGP	Singapore
SLO	Slovenië
SK	Slowakije
SRB	Servië
UAE	Verenigde Arabische Emiraten (VAE)
US	Verenigde Staten
UY	Uruguay

---



# Reactie WJP

February 3, 2020

Dear Dr. van Tulder,

Thank you for reaching out to us for clarification of WJP's approach to measuring the rule of law. We did indeed miss your earlier communication and apologize for the delayed reply. We appreciate the opportunity to clarify the methodology of our data collection and to answer any concerns about the reliability or quality of the WJP Rule of Law Index. In regard to how the Index is constructed, and especially the civil justice measurement, here are the facts of the matter:

- The civil justice score of the WJP Rule of Law Index (Factor 7) is primarily based on an annual survey of legal practitioners and experts, not its household survey.
- In general, the WJP Rule of Law Index draws on two sources of data: a General Population Poll (GPP) now generally conducted every two to three years by polling companies, and Qualified Respondents Questionnaires (QRQs) administered by the WJP research team on an annual basis in every country measured in our Index. Between the GPP and the QRQs, we collect data on more than 500 question-level variables that are used to build our Index scores. The proportion of the two data sets that is used to build each factor score in the WJP Rule of Law Index varies by factor and depends on what each factor is intended to measure.
- Our civil justice factor is one of the factors most heavily reliant on legal professional questionnaires, due to their working knowledge of the civil justice system. Fifty-four question-level variables are used to construct the civil justice factor score. Fifty-one of these variables come from the professional (or QRQ) surveys, and only three come from the household (or GPP) surveys.
- For the annual QRQ survey of experts, in each country studied, WJP polls legal practitioners and academics drawn from four disciplines: criminal law, civil and commercial law, labor law, and public health. The QRQ is conducted in English, French, Spanish, Portuguese, and Russian. By contrast, the GPP household survey is carried out generally once every two to three years in person, online, or by telephone in the local language in each country; in the Netherlands, it is conducted online, in Dutch. The data from the GPP household survey is more heavily weighted in other Index factors, such as those measuring "open government" and "absence of corruption," for which citizen experience provides important insight.
- The WJP validates its Index factor scores through cross-checks against independent qualitative and quantitative sources such the Global

Competitiveness Index, Doing Business Index, Economic Freedom of the World report, and others.

- Regarding the length of the surveys: The number of pages in the questionnaire is not the only determinant of the length of time it takes to complete the questionnaire. Various modules make up the surveys, and not all respondents answer each module. For example, a module in the GPP household survey concerns contacts with the police. If a respondent has not had any contact with the police in a given amount of time, then s/he skips the entire module, which significantly shortens the survey time. Additionally, the administration of the survey online is much faster. Prior to conducting fieldwork, the WJP conducts a pilot test in each country to test the questionnaire. After the pilot test, our polling partners provide us with feedback on certain topics, such as the length of the questionnaire, how well respondents understand each question, and response rates (i.e. if there are high levels of dropouts). During full fieldwork, the average time to conduct the poll in the Netherlands in 2018 was 18 minutes and 33 seconds.
- Regarding the methodology of GPP administration and its comparability across countries: The GPP is conducted in person in the majority of countries. The interviewers follow a random route and randomly select households and individuals within households to answer the questionnaire. However, in some countries, the GPP is conducted online. The countries where the study is conducted online are high-income countries with very high levels of internet penetration. In addition, the WJP works with our polling partners to develop a sampling plan for each country so that the demographic distribution of the sample is reflective of its population. This ensures that, even if the survey is conducted online, the sample is still representative. The same questionnaire is administered in all countries. By administering the same questionnaire to a representative sample of the population in all countries, we are able to make useful comparisons across countries.
- The WJP Rule of Law Index has been analyzed by the Econometrics and Applied Statistics Unit of the European Commission's Joint Research Centre and was found to be "statistically sound, coherent, and balanced." (Read the analysis [here](#).)

Your letter also inquired about the methodology of our Qualified Respondent Questionnaire (QRQ). Concerning QRQ respondents specifically:

- Potential QRQ participants are identified using various methods, including outreach to universities, bar associations, and NGOs; referrals from previous participants; and online research. When building the initial database of potential QRQ participants for each country covered in the Index, the WJP targets

- in-country practicing lawyers (50%) and academics (50%). As this database of potential participants has grown in subsequent years, the distribution is generally 75% practicing lawyers and 25% academics. When identifying potential participants, prosecutors, judges and other government officials are excluded, as the QRQ surveys (available here) aim to capture the perceptions and experiences of practitioners that routinely interact with these systems as agents of the people, as well as scholars who study legal institutions and processes in their countries.
- An average of 30 QRQ respondents per country have participated in each of the last three iterations of the Index; in the case of the Netherlands, we received more than 30 responses. The response rate by country varies considerably due to factors including overall population size and the total number of potential participants that have been identified. The WJP does not compensate QRQ respondents for their participation.
  - To comply with Article 6b and 6e of ESOMAR's International Code on Market, Opinion, and Social Research, each individual QRQ participant chooses if they would like to be acknowledged or have their information omitted from all public materials. There are respondents in each country covered in the Index that do not wish to be acknowledged publicly for a variety of reasons, and the WJP must therefore exclude their names from all reports and documents.

We thank you again for your interest in the WJP Rule of Law Index and welcome opportunities to answer any further questions that may arise.

Sincerely,

Elizabeth Andersen Executive Director



# Reactie Lightspeed

Een medewerker van Kantar in Den Bosch reageerde per E-mail op 2 september 2019 op vragen die wij eerder hadden gesteld. De belangrijkste delen van de reactie waren als volgt. De daarbij opgenomen *cursief* gedrukte vragen waren door ons gesteld.

'Lightspeed Research conducted the research for YouGov in the Netherlands as already confirmed by YouGov. Below are the answers to your questions. Lightspeed Research is a division of Kantar and since April 2019, we are now the Kantar brand name for all the different divisions including Lightspeed Research. Here are the answers to the questions you have send us.

*How was the online panel constituted from which the sample was drawn?*

Your question can be best answered using the ESOMAR 28 document – question 2. (...). As a member of ESOMAR [www.esomar.org](http://www.esomar.org), we underwrite the ESOMAR code which can be found on their website.

Kantar's LifePoints respondent panel is an actively managed research panel. Our panel is composed of people who made a conscious decision to participate in online surveys through a double opt-in registration process. The life of the panelist in an actively managed panel is closely monitored to ensure effectiveness and usability. Several methodologies are used by Kantar to recruit panelists to the LifePoints panel, including optin email, co-registration, and e-newsletter campaigns, as well as both internal and external affiliate networks. Social media is included through our recruiting partners. To build a high-quality panel and remove the inherent bias that could result from using one or a few recruiting sources, we believe it is important to use a diverse set of recruitment sources that utilize a variety of recruitment methods. Kantar measures recruitment sources on multiple metrics to track both activity and engagement by demographic group, which contributes to the quality of data from our panelists. In addition to the LifePoints panel, Kantar has a private network of other DOI panel from which additional respondents are sourced. Kantar's Profiles Network provides access to high-quality respondents in real-time.

*We understand that there are data collected of 1,000 respondents. We understand also (based on information of the WJP) that the questionnaire includes 127 perception-based questions and 213 experience-based questions. So that is rather long and that may lower the response rate. Some have expressed serious doubts about the quality of the data for this reason. We would like to get an indication of the response rate (the numbers approached/in sample and the numbers responding) in the population surveys of 2016 and 2018. We think this is standard information to be*

*presented with survey results. We think it would be wise for the WJP to report this type of information for all countries in future.*

(....)

I have looked in our systems regarding the World of Justice Survey project where we supported Yougov to collect the required number of completed interviews. In this survey on-line panels were used. Those panels were all double opt-in based panels which means that panelists are verified before allowed to participate for the first time. We follow the standard rules as outlined by ESOMAR (see attached). Panelists who participate will receive a small incentive depending on the length of the survey. This is a standard practice amongst panel providers.

Based on the specification of the project we draw a random sample out of our panel database to fill the required quotas set by the party that hosts the survey (in this case Yougov). When multiple panel providers are used our system automatically removes duplicates so that only unique respondents enter the survey.

This is what I can share with you regarding the 2016 and 2018 data in the Netherlands:

In 2016 we only achieved 1/3 of the total number of completes on our on-line panel. We used 4,394 invites and registered a response rate of 14,79%. The median length of the survey was 20 minutes. The remaining part of the completed interviews was handled by several other local panel providers. I can't provide any details regarding invites or response rates they registered. Normally the numbers are very similar between different panel providers. In 2018 we achieved all of the sample on our own panel. Here we invited 19,248 panelists and registered a response rate of 16,63%. Median length of the survey was 22 minutes.'

Tot zover de eerste reactie van Kantar. Ik stelde per mail op 9 september 2019 een tweetal aanvullende vragen:

1. (...) *says about the 2018 survey: 'Here we invited 19,248 panelists and registered a response rate of 16,63%.' Then you have approx. 3,200 respondents, isn't it? The WorldJusticeProject (WJP) says in its publication about the Rule of Law Index 2019 that the population survey 2018 in the Netherlands counted 1,113 respondents (see Appendix, p.165). I do not understand why these numbers are so different. Do you understand this?*

- 2. I have not a clear understanding of the steps which are taken to ensure that the response is as representative as possible for the Dutch population. I understand from the Kantar document (answers on questions 2 and 7) that you use various recruitment sources and that you measure 'activity and engagement by demographic group'. Is my interpretation correct that you try to have a representative age/sex distribution in the (sample drawn from the) panel? Another related point. With response rates of approx. 15 percent the influence of selective non response may be considerable. Did you control in any way for that problem?*

Op deze aanvullende vragen kreeg ik op 18 september 2019 van Kantar per E-mail het volgende antwoord: '

1. The response figure shows everyone that clicked on the link in the invitation to start the survey. It is not automatically the case that everyone who clicks on this link also completes the survey. Participants might be blocked based on security measures we have in place or decide to drop off at a certain point in the survey. We also aim at a representative sample which is controlled by quota on gender/age and region which will also stop participants if they belong to a quota cell that is already filled. It is also possible that participants can only continue if they meet certain conditions that we are looking for. Not sure if this was the case in this project.
2. We draw a representative sample out of our panel based on gender/age and region. Secondly we use quotas to manage this representatively during fieldwork. When we draw a sample we exclude panelists who recently have participated in x number of projects. '



