

Vergaderjaar 2012–2013

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 160

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2013

Met deze brief doe ik mijn toezegging gestand u te informeren over de kwaliteit van de rechtspraak. In het mondeling vragenuur van 5 februari jl. heb ik toegezegd daarbij in te zullen gaan op het bekostigingssysteem en op de werkdruk in het buitenland (Handelingen II, 2012/13, nr. 48, mondelinge vragen van het lid de Wit over het bericht dat ook de hoogste rechter waarschuwt voor te hoge werkdruk onder rechters).

Ik heb inmiddels kennisgenomen van de brief van de Raad voor de rechtspraak (verder: de Raad) van 21 februari jl. met de voorlopige opbrengst van de dialoog tussen de Raad en de gerechten. In deze brief, waarvan ik u hierbij een afschrift zend, gaat de Raad in op de eigen positie, de productiedruk, de afstand tussen bestuurders en rechters en raadsheren, de vertegenwoordiging van de rechtspraak door de Raad en op de benoemingsprocedure voor gerechtsbestuurders. Ik heb grote waardering voor de wijze waarop de Raad zijn verantwoordelijkheid naar aanleiding van het manifest van de raadsheren uit Leeuwarden heeft opgepakt. Dat geeft mij het vertrouwen dat met voortvarendheid wordt gewerkt aan de noodzakelijke verbeteringen in de Rechtspraak en in de relatie tussen de Raad en de gerechten. Dit proces zal ik waar nodig en mogelijk steunen.

De kwaliteit van de rechtspraak in het algemeen

De Nederlandse rechtsstaat, waarvan de rechtspraak een van de belangrijkste pijlers vormt, functioneert uitstekend. In internationale vergelijkingen scoort de Nederlandse rechtspraak stevast goed. Dat is in de eerste plaats te danken aan de professionaliteit van rechters, die hun werk in onafhankelijkheid goed doen. Die onafhankelijkheid van de rechter is van wezenlijk belang voor onze rechtsstaat en is daarom grondwettelijk en wettelijk beschermd. In de artikelen 23, 24 en 96 van de Wet op de rechterlijke organisatie is bepaald dat noch het gerechtsbestuur, noch de Raad voor de rechtspraak, treedt in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken. De behandeling en beoordeling van en

de beslissing in elke individuele zaak is voorbehouden aan de rechter. Deze kernwaarde van onze rechtsstaat dient onder alle omstandigheden te worden geëerbiedigd. Het *World Economic Forum*¹ zet Nederland op de derde plaats van 144 landen wat onafhankelijkheid van de rechtspraak betreft. Alleen Nieuw Zeeland en Finland scoren iets hoger.

Ook de *Visitatiecommissie Gerechten 2010*, bestaande uit negen leden van buiten de rechtspraak en zes leden van binnen de rechterlijke macht, onder voorzitterschap van prof. dr. F. Leijnse, komt tot een positief oordeel².

Het *klantwaarderingsonderzoek* uit 2011 laat zien dat 81% van de rechtzoekenden en 73% van de professionals (zoals advocaten en gerechtsdeurwaarders) over het algemeen tevreden is over de rechtspraak.

Wat onder de kwaliteit van de rechtspraak moet worden verstaan is echter niet eenduidig en precies vastgelegd. Het *kwaliteitssysteem Rechtspraak* dat de Rechtspraak hanteert om op een systematische wijze de kwaliteit te bevorderen, de *Visitatiecommissie Gerechten 2010* en de *Agenda voor de Rechtspraak 2011–2014* leggen verschillende accenten.

In aansluiting daarop reken ik de volgende elementen tot de kwaliteit van de rechtspraak: onafhankelijkheid, onpartijdigheid, zorgvuldigheid, snelheid, openbaarheid, transparantie, deskundigheid en aansluiting bij de behoeften in de samenleving. Deze elementen zijn complementair, maar er bestaat soms spanning tussen.

Met name tussen snelheid³ en deskundigheid (in de zin van vakinhoudelijke kwaliteit) c.q. zorgvuldigheid kan spanning bestaan. Beide zijn echter onderdeel van wat de samenleving van de rechtspraak vraagt. De rechtspraak kan alleen zijn essentiële maatschappelijke functie als pijler van de rechtsstaat blijven vervullen als zij erin slaagt aan alle kwaliteits-elementen adequaat invulling te geven.

Om meer helderheid te creëren over wat kwaliteit van de rechtspraak is onderschrijf ik de stelling van de Raad in de brief van 21 februari jl. dat het cruciaal is dat rechters en raadsheren zelf consensus bereiken over wat in concrete situaties goede rechtspraak is. Evenzo onderschrijf ik dat de verantwoordelijkheid hiervoor bij de rechters en raadsheren zelf ligt. Dat de Raad aangeeft de totstandkoming van die professionele standaarden te willen bevorderen past goed bij zijn wettelijke taak om ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten gericht op de bevordering van de juridische kwaliteit (art. 94 Wet op de rechterlijke organisatie).

De wijze van monitoring en toetsing van kwaliteit

De kwaliteit van de rechtspraak is voortdurend onderwerp van toetsing en onderzoek. Hierboven werden al de *Visitatiecommissie Gerechten* en het *klantwaarderingsonderzoek* uit 2011 genoemd. Voorts kunnen worden genoemd: de *Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie* (commissie Deetman)⁴, de *toetsingscommissie civiele vonnissen* en

¹ The Global competitiveness Report, www.weforum.org/issues/global-competitiveness.

² Algemene conclusie van de Visitatiecommissie: «de visitatiecommissie heeft een overwegend positief beeld gekregen van de ontwikkeling van de kwaliteitszorg binnen de gerechten, naar het oordeel van de externe leden van de visitatiecommissie ook in vergelijking met andere professionele organisaties.»

³ Dat snelheid een onderdeel van kwaliteit is blijkt wel uit het klantwaarderingsonderzoek Rechtspraak 2011: ruim een kwart van de professionals (27%) en de justitiabelen (29%) vindt dat procedures te lang duren en is van mening dat dit een belangrijk verbeterpunt is.

⁴ Deze stelde in 2006 vast dat zowel volgens de samenleving als volgens de klanten en de visitatie de kwaliteit van de rechtspraak gelijk is gebleven dan wel is gestegen.

– voortbouwend daarop – de pilot toetsing kwaliteit civiele vonnissen⁵ en medewerkerstevredenheidsonderzoeken in de gerechten⁶.

Daarnaast zijn er de reguliere formeelrechtelijke instrumenten die in dienst staan van de kwaliteitsbewaking en -bevordering: hoger beroep en cassatie, disciplinaire maatregelen tegen rechters die ongepast gedrag vertonen⁷, wraking van rechters en het klachtsysteem⁸.

De volgende onderzoeken worden verwacht:

- de visitatie van de gerechten zal in 2014 opnieuw plaatsvinden;
- in 2014 wordt ook opnieuw een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd;
- de invoering van de herziening van de gerechtelijke kaart wordt gemonitord;
- de herziening van de gerechtelijke kaart wordt onafhankelijk geëvalueerd: na 3 jaar de arrondissementen Overijssel en Gelderland, na 5 jaar de gehele herziening;
- het onderzoek «Actuele stand van zaken hoger beroep in strafrecht, bestuursrecht en privaatrecht» door het WODC wordt in de zomer 2013 afgerond.

Geconstateerd kan worden dat de ontwikkeling van de kwaliteit langs verschillende invalshoeken stelselmatig onderwerp is van onderzoek, monitoring en toetsing. Dat alles levert tot nu toe een positief beeld op. Aan de rapportages ontleen ik niet het beeld dat de kwaliteit van de rechtspraak tekort zou schieten of in de loop van de tijd minder zou worden. Vanzelfsprekend zullen instrumenten ingezet blijven worden, en waar nodig worden verbeterd en geïntensiveerd, om de kwaliteit van de rechtspraak te volgen.

De relatie tussen kwaliteit en werkdruk

In onderzoeken is meermalen de spanning tussen kwantiteit en kwaliteit aan de orde gekomen. De *Commissie Deetman* brengt in haar rapport het beeld van rechters tot uitdrukking dat de werkbelasting en productiedwang zouden zijn toegenomen en dat als gevolg daarvan de kwaliteit van de rechtspraak onder druk is komen te staan. In de beeldvorming zou de oorzaak zijn het in 2005 ingevoerde bekostigingssysteem. De feiten liggen echter genuanceerder, o.a. omdat, aldus de commissie, de productiviteit daalde sinds de invoering van het bekostigingssysteem. De *Visitatiecommissie* constateerde in 2010 spanning tussen de kwaliteit en doorlooptijden: binnen gerechten wordt over snelheid nog te vaak gedacht als een van buiten opgelegde maatstaf die op gespannen voet staat met het eigen, interne kwaliteitsstreven.

Er is geen onderzoek waaruit blijkt dat de kwaliteit negatief wordt beïnvloed door de werkdruk. Onderzoeken naar productiviteit leveren niet een eenduidig beeld op over de werkdruk. In het rapport van het *Sociaal Cultureel Planbureau «Waar voor ons belastinggeld»* werd in 2012 geconcludeerd dat in de periode 1995–2010 veel is geïnvesteerd in de rechtspraak, maar dat de productiviteit in deze periode afnam. In het

⁵ De toetsing van de kwaliteit van civiele vonnissen vindt in 2013 bij alle gerechten plaats, zodat de resultaten daarvan kunnen worden meegenomen in de visitatie van de gerechten in 2014.

⁶ Uit het onderzoek van 2008 over de jaren 2005–2007 blijkt, dat de medewerkers van de sector strafrecht en bestuursrecht significant minder tevreden zijn met de hoeveelheid werk dan de medewerkers in de andere sectoren. In het onderzoek uit 2010 blijkt een grotere ontevredenheid over de werkdruk.

⁷ De mogelijkheden worden uitgebreid met het Wetsvoorstel uitbreiding disciplinaire en orde- en sturingsmaatregelen. In dit wetsvoorstel wordt tevens geregeld dat een verklaring omtrent het gedrag voor elke rechterlijke benoeming verplicht wordt. Dit wetsvoorstel gaat voor 1 april 2013 in consultatie.

⁸ Met de brief van 10 juli 2012 informeerde ik uw Kamer over het onderzoek naar eventuele aanpassing van het wrakingsstelsel en over de klachtbehandeling.

rapport van de *Commissie Deetman* werd in 2006 geconcludeerd dat de productiviteit tot 2000 was gedaald, maar daarna tot 2005 steeg. Een relatie met de kwaliteit van de rechtspraak of de complexiteit van zaken kon in beide rapporten overigens niet worden gelegd. Uit het *Jaarverslag van de Rechtspraak 2011* blijkt, dat de productiviteit over de jaren 2007 tot 2011 eerst met 2% steeg en toen weer daalde naar het niveau van 2007 en in 2011 weer met 4% steeg.

Tot slot liggen aan de *prijsonderhandelingen* tijdschrijfonderzoeken ten grondslag. Het laatste uitgebreide onderzoek dateert uit 2008. Op verzoek van de rechtspraak is de laatste keer, in verband met de kosten, afgezien van een onderzoek. Het volgende begint eind 2013 ten behoeve van de prijsonderhandelingen over 3 jaar.

Verschillen tussen gerechten: best practices

In het mondeling vragenuur van 7 februari jl. heeft de heer Recourt gevraagd om in deze brief de best practices te betrekken.

In mijn optiek past het leren van elkaar, bijvoorbeeld met best practices, uitstekend in een klimaat waarin kwaliteitsbevordering voortdurend de aandacht heeft. Daartoe is het wel noodzakelijk dat de gerechten van elkaars ervaringen op de hoogte zijn. Om die reden maakt de Rechtspraak deze informatie op twee manieren beschikbaar. In de eerste plaats wordt in de vierjaarlijkse rapportage van de Commissie Visitatie gerechten verslag gedaan van best practices bij de gerechten over bevordering en monitoring van kwaliteit. Door de visitatiecommissie wordt bij elk bezoek aan een gerecht gevraagd best practices te presenteren. Zo wordt er inzicht in verkregen hoe werkwijzen ontstaan en of deze binnen het gerecht breder worden benut.

Best practices uit het rapport Visitatie Gerechten 2010 zien bijvoorbeeld op verbetering van de sturing in de keten. Zo maakt de bestuurssector van rechtbank Dordrecht afspraken met grote partijen die regelmatig verdaging van de behandeling vragen, en werkt rechtbank Almelo in jeugdzaken nauw samen met de Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdreclassering, scholen en andere betrokken partijen om verschillende problematiek (zowel straf als civiel) rondom een kind snel en geïntegreerd aan te pakken. Een ander voorbeeld is de beheersing van de werkvoorraad en de doorlooptijden bij de rechtbank Haarlem door wekelijkse monitoring en een snelle herverdeling van taken op het moment dat zaken dreigen op te lopen.

In de tweede plaats bieden de jaarlijks door de Raad voor de rechtspraak gepubliceerde kengetallen van de gerechten inzicht in best practices. Hierin wordt per gerecht informatie gegeven over de behaalde resultaten over het afgelopen jaar. De kengetallen over het jaar 2011⁹ geven onder andere inzicht in de tevredenheid van de klant (rechtzoekende en professional) over verschillende aspecten van de rechtspraak, over de doorlooptijden, de omvang van het hoger beroep, werkvoorraden en aantallen klachten en wrakingen. De rapportage gaat gepaard met een persbericht van de Raad, waarin wordt ingegaan op enkele resultaten en de achtergronden daarvan. Zo wordt het voorbeeld genoemd van de rechtbank Roermond, die als gevolg van bijzondere inspanningen een groot deel van de zaken zeer snel afhandelt. Dit is niet alleen zichtbaar in de jaarcijfers, maar ook in de positieve scores op dit punt in het klantwaarderingsonderzoek. Een ander voorbeeld zijn de inspanningen van de rechtbank Amsterdam om (potentiële) klachten al in de voorfase, in overleg met de klagende partij tot een oplossing te brengen. Deze werkwijze vertaalt zich in een gering aantal klachten en draagt bij aan de hoge klanttevredenheid over kwaliteit van rechtspraak, bejegening en begrijpelijkheid van vonnissen. De kengetallen geven ook aanleiding tot

⁹ Zie www.rechtspraak.nl.

activiteiten op centraal niveau. Zo hebben de verschillen tussen de rechtbanken in aantallen hoger beroepzaken geleid tot een nadere specificatie van aanleiding, redenen en achtergronden van het instellen van hoger beroep¹⁰.

Een laatste voorbeeld is dat binnen de strafrechtspraak sinds 2011 in verschillende regio's de methodiek Lean Six Sigma is geïntroduceerd. Lean Six Sigma is een bewezen manier om de werkprocessen binnen organisaties permanent te verbeteren en te versnellen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van professionals op de werkvloer. Binnen de gerechten zijn en worden daartoe momenteel medewerkers opgeleid in deze methodiek en begeleid bij de uitvoering van concrete verbeterprojecten. Om te komen tot ketenbrede verbetering en versnelling van processen wordt deze werkwijze tot 2015 voor de hele strafrechtketen (van politie tot en met Rechtspraak) door mij gefaciliteerd en gefinancierd.

De verhouding tot andere landen van Europa

De heer Van der Steur heeft gevraagd naar een internationale vergelijking van de werkdruk in de rechtspraak.

Sinds 10 jaar verzamelt de Commission on the Efficiency of Justice (CEPEJ) van de Raad van Europa (verder: RvE) gegevens van de uiteenlopende rechtstelsels van landen van de RvE en verschaft daarmee het meest complete beeld dat thans beschikbaar is. Aan het meest recente rapport *European Judicial Systems 2012 (data 2010)* wordt het volgende beeld ontleend.

De Nederlandse rechtspraak functioneert efficiënt en goed. Het budget, uitgedrukt in een percentage van het bruto nationaal product per hoofd van de bevolking, ligt voor Nederland met 0,17% onder het gemiddelde van de landen van de RvE van 0,24%. Daarbij dient te worden aangekend dat in het buitenland gerechten vaak taken vervullen die in Nederland worden uitgevoerd door het Kadaster of de Kamer van Koophandel. De instroom van civiele zaken, bestuurszaken en strafzaken per 100 000 inwoners ligt in Nederland ongeveer tien procent hoger dan het gemiddelde van de RvE-landen. Daartegenover worden zaken gemiddeld genomen sneller afgedaan dan in andere landen van de RvE: de gemiddelde doorlooptijd van civiele zaken en bestuurszaken is in Nederland 159 dagen, tegenover 204 dagen gemiddeld voor alle landen van de RvE. Ook zaken op het gebied van, inbraak en ontslag worden hier in Nederland sneller afgehandeld dan gemiddeld in de landen van de RvE.

Ook in andere onderzoeken komt de Nederlandse rechtspraak keer op keer goed naar voren. Het *World Economic Forum* heeft in 144 landen onderzocht in welke mate de rechtspraak onafhankelijk is van leden van de regering, burgers en bedrijven. Uit het onderzoek blijkt dat Nederland op de derde plaats staat, na Finland en Nieuw Zeeland¹¹. Een vergelijkbaar beeld komt naar voren uit de *Rule of Law index* die de Wereldbank voor 97 landen heeft opgesteld¹². Nederland komt voor de civiele rechtspraak op de tweede plaats bij een vergelijking van de 29 rijkste landen. Daarbij is onder andere beoordeeld de mate van het ontbreken van corruptie, onredelijke vertraging, beïnvloeding door de overheid en ineffectieve tenuitvoerlegging. Voor wat betreft de strafrechtspraak behaalt Nederland een zesde plaats. Ook hier gaat het weer om het ontbreken van corruptie, om onpartijdigheid en een behoorlijke

¹⁰ In de zomer van 2013 komt een onderzoek over de achtergrond van de verschillen in aantallen hoger beroepen gereed.

¹¹ [www.weforum.org/docs/WEFGlobalCompetitivenessReport2012-2013](http://www.weforum.org/docs/WEFGlobalCompetitivenessReport2012-2013.pdf), p. 393.

¹² www.worldjusticeproject.org/country/Netherlands.

rechtsgang, de effectiviteit van het opsporingsapparaat en de executie, en de tijdigheid van berechting. Tenslotte blijkt uit onderzoek van het *Sociaal Cultureel Planbureau*¹³ naar het publiek vertrouwen in het rechtsstelsel dat Nederland tussen 2002–2011 na Denemarken op de tweede plaats komt, vóór Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. In internationaal perspectief valt tenslotte op dat het kwaliteitssysteem RechtspraakQ van de Raad geldt als Europese *best practice*.

Op grond van de beschikbare gegevens concludeer ik dat Nederland in internationaal perspectief beschikt over een efficiënt en kwalitatief goed functionerende rechtspraak.

Het bekostigingssysteem

Met de Raad voor de rechtspraak vinden iedere drie jaar onderhandelingen plaats over de prijzen voor een volgende periode van drie jaar. In die onderhandelingen worden prijzen afgesproken die zullen gelden voor de verschillende productgroepen. Jaarlijks wordt aan de Rechtspraak budget beschikbaar gesteld op basis van het geprognosticeerde volume tegen de overeengekomen prijzen. De Raad verdeelt dit budget over de gerechten, die het op hun beurt verdelen over de afdelingen en teams binnen de gerechten. Bij de verdeling van het budget kan de Raad en kunnen de gerechtsbesturen eigen keuzes maken voor de inzet van de middelen. Zij kunnen bijvoorbeeld besluiten binnen het budget meer middelen in te zetten voor de behandeling van strafzaken en minder voor civiele zaken. Het budget wordt wel op basis van afgesproken prijzen bepaald, maar er is geen reden die prijzen te hanteren als normen voor een tijdbesteding voor iedere individuele zaak.

Vorige week heb ik met de Raad afspraken gemaakt over de prijzen voor de periode 2014–2016. De afspraken doen recht aan de noodzaak de kwaliteit van de rechtspraak te garanderen. In 2014 en 2015 blijft de financiering voor de Rechtspraak op het huidige niveau. Vanaf 2016 gaat de prijs omlaag, doordat de bedrijfsvoering efficiënter wordt ingericht en meer wordt gedigitaliseerd en daardoor efficiënter kan worden gewerkt. Hiermee levert de Rechtspraak zijn bijdrage aan de financiële taakstelling van dit kabinet.

Naar aanleiding van de berichten over de werkdruk heb ik de Raad gevraagd na te gaan of, en zo ja op welke wijze, de verdeling van het budget over gerechten, en binnen de gerechten over de afdelingen en teams, kan worden verbeterd, opdat die verdeling zo goed mogelijk aansluit bij de werklast. De Raad zal dit samen met de gerechten bezien en toezien op de uitvoering daarvan.

Conclusie

Alles overziend kom ik tot de volgende conclusies:

- de rechtspraak in Nederland functioneert over het algemeen goed;
- de Raad verdient grote waardering voor de wijze waarop hij zijn verantwoordelijkheid naar aanleiding van het manifest heeft opgepakt. Ik zal dat proces steunen waar mogelijk en nodig;
- ik heb met de Raad afspraken gemaakt over de prijzen voor de periode 2014–2016, waarbij de balans is gevonden tussen de noodzaak de kwaliteit van de rechtspraak te garanderen en het belang om de financiële taakstelling in te vullen;

¹³ Burgerperspectieven 2012, p. 10.

- ik heb de Raad gevraagd na te gaan of, en zo ja op welke wijze, de verdeling van het budget over gerechten, en binnen de gerechten over de afdelingen en teams, kan worden verbeterd, opdat die verdeling zo goed mogelijk aansluit bij de werklust.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten