

## *Colofon*

Samenstelling Commissie evaluatie  
modernisering rechterlijke organisatie:

Drs. W.J. Deetman (voorzitter)  
Drs. H. Andersson  
Mr. J.W. van den Berge  
Prof. dr. M. Herweijer  
Ir. drs. H.N.J. Smits  
Dr. F.C.J. van der Doelen (secretaris)  
Mr. M. Abelman (adjunct-secretaris)  
Mw. E.A. Coolman (toegevoegd secretaris)

Uitgave: Den Haag, 11 december 2006

Voor nadere informatie:  
Telefoonnummer 070 - 370 68 95  
[www.evaluatiero.nl](http://www.evaluatiero.nl)  
Oplage: 2000 exemplaren

# Rechtspraak is kwaliteit

*Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie*

## AANBIEDINGSBRIEF

Den Haag, 11 december 2006

Aan de Minister van Justitie

Begin 1998 verscheen het rapport van de Commissie Leemhuis "Rechtspraak bij de tijd". Het vormde het startschot voor de modernisering van de rechterlijke organisatie, die datzelfde jaar nog politiek werd geaccordeerd in de Contourennota "Rechtspraak in de 21e eeuw". In formele zin is het nieuwe stelsel vervolgens in 2002 in werking getreden door de Wet Organisatie en bestuur gerechten en de Wet Raad voor de rechtspraak.

Eigenlijk is vijf jaar te kort om de effecten van een dergelijke ingrijpende stelselwijziging volledig in beeld te brengen. De Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie beschouwt deze evaluatie dan ook meer als een meting van de tussenstand, met als kernvraag: is de rechtspraak op de goede weg? De commissie is onder de indruk geraakt van wat de rechtspraak in de afgelopen jaren heeft gerealiseerd. De belangrijkste doelstellingen van de wetten en de moderniseringsoperatie in bredere zin zijn in belangrijke mate binnen bereik gebracht. Een majeure stelselwijziging is zonder grote schokken succesvol verlopen. Gezien de stevige discussies die zijn gevoerd bij de voorbereidingen van dit nieuwe stelsel, was dat zeker niet vanzelfsprekend. Het beeld van de commissie is dat de betrokken gerechten, de Raad voor de rechtspraak en het Ministerie van Justitie, elk voor hun deel, verantwoordelijk zijn voor het welslagen van de modernisering van de rechtspraak.

De rechtspraak is grotendeels weer bij de tijd. Er is dan ook geen reden tot drastische ingrepen in het recent vernieuwde stelsel. Daar waar tekortkomingen zijn te signaleren, komen deze veelal niet zozeer voort uit de huidige wettelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, als wel uit de wijze waarop die thans door de betrokken partijen worden ingevuld. Het overgrote deel van de aanbevelingen van de commissie beoogt een aantal gegroeide praktijken op onderdelen bij te sturen. In het bijzonder is de commissie getroffen door klachten van medewerkers van de rechtspraak over productiedwang, bureaucratisering en dreigend kwaliteitsverlies. Om deze collectieve klachten op waarde te schatten, en feiten van fictie te scheiden, heeft de commissie onderzoek laten verrichten. Op basis van deze factfinding kunnen gerichte maatregelen worden voorgesteld, die de bijzondere positie van de onafhankelijke rechter in het stelsel in acht nemen.

De afgelopen pioniersjaren lag - terecht - relatief veel nadruk op een solide financieel-economische beheersing van het nieuwe stelsel. Voor de komende jaren is het de uitdaging van de rechtspraak om de ontwikkeling door te maken van beheren naar besturen. Om dit mogelijk te maken zal de wetgever de gerechten in de toekomst meer mogelijkheden en ruimte dienen te bieden bij het inrichten van het bestuur, de nevenlocaties en de onderlinge samenwerking. De Raad en de gerechten dienen op hun beurt de toegekende verantwoordelijkheden in de komende jaren onderling duidelijker te definiëren en vervolgens ook daadwerkelijk te nemen. Naar het oordeel van de commissie kan dit de in aard en omvang doorgeschooten overlegcultuur ombuigen, de slagkracht van de organisatie versterken en de door medewerkers ervaren werkdruk en bureaucratie verminderen. Het centrale thema bij dit alles is kwaliteitsbevorde-

ring. Vandaar de titel van dit eindrapport: Rechtspraak is kwaliteit. Tegen deze achtergrond komt de commissie tot de volgende meer specifieke aanbevelingen.

#### *Is de rechtspraak op de goede weg?*

1. De rechterlijke organisatie dient meer (elektronisch) toegankelijk te worden, sneller te gaan werken en met meer rechtseenheid dan voorheen. Deze externe oriëntatie op maatschappelijke doelen is essentieel voor het op de juiste koers houden van de rechtspraak.

#### *Kwaliteit en productiviteit van de rechtspraak*

2. De ontwikkeling van de kwaliteit van de rechtspraak en de arbeidsmotivatie van de medewerkers van de rechtspraak dient te worden versterkt door meer aandacht voor ontwikkeling en leiding van medewerkers in het personeelsbeleid en een grotere externe oriëntatie (o.a. 'klanten'panels). Het bestaande instrumentarium ter bevordering van juridische kwaliteit (o.a. opleidingen, jurisprudentieoverleg, meervoudige kamer, roulatiebeleid) moet gericht worden geïntensiveerd. Tevens dient de toepassing van (nieuwe) instrumenten te worden verkend resp. uitgediept (o.a. intervisie, overleg gerechtshoven-rechtbanken, procedures voor zelfreflectie, zaaksdifferentiatie, klantwaardering in combinatie met mentorsysteem). Bijzondere aandacht vraagt de commissie voor een gedifferentieerd kwaliteitsbeleid naar typen zaken, bijvoorbeeld door het systematisch onderscheiden van een werkstroom waarbij snelheid en eenheid voorop staan, een werkstroom waarbij degelijkheid en deskundigheid voorop staan en een werkstroom waarbij ervaring en zittingsvaardigheden voorop staan.
3. Het verdient aanbeveling dat de Raad voor de rechtspraak vanuit het oogpunt van rechtseenheid over de aard en inhoud van rechterlijke afspraken in het kader van de uniforme rechtstoepassing overleg voert met de Hoge Raad en/of de betrokken hoogste bestuursrechters. In het kader van de bewaking van de kwaliteit van de rechtspraak zouden de Hoge Raad en de hoogste bestuursrechters vaak voorkomende fouten of onwenselijke handelwijzen van de rechtspraak dienen te vermelden in de jaarverslagen.

#### *Organisatie en bestuur gerechten*

4. Gepleit wordt voor een bredere toepassing van het model van de kantonrechtspraak. Alle zaken op het terrein van de consumentenkoop kunnen via kantonrechtspraak worden afgehandeld. De competentiegrens van de kantonrechter dient te worden verruimd tot € 25. 000. De commissie is van oordeel dat de wettelijke verplichting om bij iedere rechtbank een sector kanton te hebben pas drie jaren na de verbreding van de kantonrechtspraak kan vervallen. Via het procesrecht dient verzekerd te zijn dat iedere rechtbank kantonrechtspraak heeft. Met de uitbreiding van het aantal zaken is het wenselijk te voorzien in de mogelijkheid dat zaken, die te gecompliceerd blijken voor een snelle afhandeling kunnen worden doorverwezen naar een meervoudige (civiele) kamer bij een rechtbank.
5. Het verdient aanbeveling niet de locatie van nevenvestigingen in de wet te regelen, maar in de wet enkel het grondbeginsel neer te leggen dat voorzien dient te worden in toegankelijke rechtspraak. Tevens dient een beleidskader te worden vastgesteld aan de hand waarvan beoordeeld kan worden waar nevenvestigingen gewenst zijn.
6. Gerechtsbesturen moeten rechters en juridisch medewerkers als professional aanspreken op zowel kwaliteit als doelmatigheid. Bij de toekomstige selectie, benoemingen en loopbaanontwikkelingen moet naar de bestuurskwaliteit veel meer aandacht uitgaan. Op korte

termijn is voor het ontwikkelen van het benodigde managementpotentieel binnen de gerechtelijke organisatie een consequent ontwikkeld en toegepast management development-programma nodig.

#### *Raad voor de rechtspraak*

7. Nu de opbouwfase van de organisatie is afgesloten, kan het aantal leden van de Raad voor de rechtspraak worden teruggebracht van vijf naar drie. Ook dient het zwaartepunt van de inzet van personeel bij het bureau van de Raad voor de rechtspraak te worden verlegd naar aanleiding van de prioriteitsstelling en dient de omvang van de startformatie van het bureau richtinggevend te zijn. Doe een periodieke audit op de taakuitvoering van de afdelingen van het bureau. Deze audits moeten worden begeleid door experts van buiten de rechtspraak. Over de resultaten van de audits moet de Raad voor de rechtspraak verantwoording afleggen aan de gerechten.
8. Stroomlijn – aan de hand van een inventarisatie van alle overlegorganen, projecten en commissies – de landelijke overlegcircuits, de centrale staven en de adviesorganen. Maak schoon schip vanuit het oogpunt van heldere verantwoordelijkheden en het voorkomen van dubbel werk. Verhelder de rolverdeling van de Raad voor de rechtspraak, de presidentenvergadering en de landelijke overleggen van sectorvoorzitters. Bij deze rolverdeling dient als uitgangspunt dat de Raad voor de rechtspraak moet besluiten, gehoord de gerechten. De presidentenvergadering als gezamenlijk informeel overleg van de bestuursvoorzitters van de gerechten dient hierin een rol te spelen. De landelijke sectoroverleggen richten zich op de juridische kwaliteit, het primaire proces en de ondersteunende systemen. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het directeurenberaad met betrekking tot de diverse aspecten van de bedrijfsvoering. De in deze gremia geformuleerde adviezen worden doorgeleid naar de bestuursvergadering van het gerecht, zodat de afweging van de sectoren geplaatst kan worden in de totale afweging van het gerecht.

#### *Het stelsel in werking*

9. Er dienen structurele samenwerkingsverbanden binnen de rechtspraak gevormd te worden. Samenwerking dient te leiden tot een taakverdeling die het mogelijk maakt de behandeling van specifieke zaaksoorten efficiënt te regelen. De commissie bepleit een nader oordeel over het voorstel Van der Winkel. De commissie is met Van der Winkel van mening dat landelijke criteria moeten worden ontwikkeld om samenwerkingsverbanden inzichtelijk in te richten. De commissie acht het wenselijk dat een wettelijke grondslag voor de samenwerking in de rechtspraak wordt opgenomen in de Wet op de rechterlijke organisatie.
10. Neem de werkprocessen bij de gerechten, en het (her)ontwerpen daarvan, als vertrekpunt voor de verdere informatisering en ICT-ontwikkeling, zowel voor de eigen primaire proces-systemen als voor de informatie-uitwisseling met ketenpartners. Wijs voor elke keten de regisseur aan, definieer de voorzitters van de landelijke sectoroverleggen als de proces-eigenaren en reduceer, nu de versterking van de regie over de ICT op hoog niveau ingang gevonden heeft, het aantal overlegorganen op andere echelons en neem bij de inrichting van de ICT-systemen de vraagzijde als uitgangspunt.
11. De bekostigingssystematiek werkt in de praktijk naar behoren en dient dan ook intact te blijven. Meer ervaring met de systematiek dient opgedaan te worden om zodoende ook de mogelijkheden van de systematiek beter en volledig te benutten. Wel is de commissie van

mening dat kwaliteit een voorwaarde is voor de bekostiging van de rechtspraak. Het dient geen variabele in het bekostigingssysteem te worden. De noodzakelijke ruimte voor kwaliteit in het begrotingsproces (tijd/geld) dient bestuurlijk te worden geborgd. Van het gerechtsbestuur mag worden verwacht dat zij in de bedrijfsvoering voor de kwaliteit net als voor de productie en doelmatigheid streefniveau's (normen) formuleert. Om de resultaten te kunnen volgen zal de kwaliteit aan de hand van kengetallen systematisch en in de tijd consistent geregistreerd dienen te worden. Dit is een rol voor de Raad voor de rechtspraak.

12. Vijf jaar is te kort voor een oordeel over de effecten van een dergelijke omvangrijke stelselwijziging. Het verdient aanbeveling om over vijf jaar een nieuwe externe evaluatie te laten plaatsvinden om de meer structurele effecten te kunnen waarderen. Gezien de voorbereidende werkzaamheden die zijn getroffen in deze evaluatie, kan die evaluatie veel beperkter van opzet zijn en zich richten op specifieke aspecten van het functioneren van de rechtspraak. Daarbij is van belang dat de onafhankelijke evaluatiecommissie (wederom) tijdig wordt geïnstalleerd.

De commissie dankt allen die bij de evaluatie waren betrokken voor hun medewerking en het in de commissie gestelde vertrouwen.

Hoogachtend,

Drs. W.J. Deetman



Drs. H. Andersson  
Mr. J.W. van den Berge  
Prof. dr. M. Herweijer  
Ir. drs. H.N.J. Smits

**Rechtspraak is kwaliteit**



## Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	5
Hoofdstuk 2	“Is de rechtspraak op de goede weg?”	
2.1	Inleiding	7
2.2	De bestuurlijk-organisatorische doelstellingen	7
2.3	De maatschappelijke doelstellingen	9
Hoofdstuk 3	Kwaliteit en productiviteit van de rechtspraak	
3.1	Inleiding	13
3.2	De kwaliteit van de rechtspraak	13
3.3	Kwaliteitssystemen en juridisch-inhoudelijke kwaliteit	17
3.4	De productiviteit van de rechtspraak	21
3.5	De spanning tussen kwaliteit en productiviteit	23
Hoofdstuk 4	Organisatie en bestuur gerechten	
4.1	Inleiding	25
4.2	Het bestuursmodel	25
4.3	Kantonrechtspraak	30
Hoofdstuk 5	Raad voor de rechtspraak	
5.1	Inleiding	35
5.2	Taakvervulling Raad voor de rechtspraak	35
5.3	Formatie en budget Raad voor de rechtspraak	38
Hoofdstuk 6	Stelsel in werking	
6.1	Inleiding	41
6.2	Samenwerking tussen gerechten	41
6.3	ICT voor de rechtspraak	44
6.4	Bekostigingssystematiek	47
6.5	Tot slot	50
Bijlagen		
1	Instellingsbesluit Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie	53
2	Werkbezoeken van de commissie	57
3	Overzicht onderzoeksrapporten ten behoeve van de commissie Cd-rom met onderzoeksrapporten ten behoeve van de commissie	59





*Men had een brug gebouwd.  
Men zei: de brug vereist bewaking.  
Men nam bewakers in dienst.  
Maar bewakers moeten een salaris krijgen.  
Men nam een kassier en een boekhouder in dienst.  
De bewakers, de kassier en de boekhouder hebben leiding nodig.  
Men benoemde een chef.  
De chef belegde tal van interne en externe overleggen.  
Deze overleggen dienden weer te worden gecoördineerd.  
Zo ontstond het bestuursapparaat.  
Na langdurig overleg werd besloten het bestuursapparaat in te krimpen.  
Men bezuinigde door de bewakers te ontslaan.*

*(Vrij naar: Fritz Hofmann, Beamten Brevier, Bern, 1972)*

## Hoofdstuk 1 Inleiding

In het najaar van 2004 is door de Minister van Justitie de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (commissie Deetman) geïnstalleerd (bijlage 1). Aanleiding voor de instelling van deze commissie vormen de evaluatiebepalingen in de Wet Organisatie en bestuur gerechten en de Wet Raad voor de rechtspraak.

In de beide wetten (in werking getreden per 1 januari 2002) is bepaald dat vijf jaar na inwerkingtreding de Minister van Justitie verslag doet van de bevindingen betreffende de mate van doelbereiking en de eerste ervaringen met het functioneren van het gewijzigde stelsel van de rechtspleging. De inwerkingtreding van de Wet Organisatie en bestuur gerechten en de Wet Raad voor de rechtspraak vormt het sluitstuk van de moderniseringsoperatie 'rechtspraak in de 21ste eeuw' die in de periode 1998 - 2002 in uitvoering is genomen.

Zoals de commissie in een referentiemodel heeft uiteengezet is het de centrale vraag of - naar de mening van belanghebbenden (justitiabelen, ketenpartners) en de rechtspraak zelf - de (organisatorische) wijzigingen die met de modernisering zijn nagestreefd de rechterlijke macht ook werkelijk in staat stellen om adequaat te reageren op de maatschappelijke vraag.<sup>1</sup> Kan de rechtspraak adequaat omgaan met snel veranderende maatschappelijke eisen voortvloeiende uit toenemende internationalisering, druk op publieke dienstverlening en juridisering? Krijgt de rechtzoekende wat hij verwacht in termen van bijvoorbeeld doorlooptijden, deskundigheid, bejegening en begrijpelijkheid van uitspraken? Zijn de kansen benut als het gaat om het doorbreken van de verkoking tussen rechtspraak en bedrijfsvoering (duaal systeem), een rationeler debat over de verdeling van de noodzakelijke middelen, het wegwerken van wachtlijsten, de samenwerking van gerechten, meer publieke verantwoording, afstemming met ketenpartners en publiek? Of is integendeel het de praktijk geworden dat de integraal managers de onafhankelijkheid van rechters aantasten, de kaders van het

<sup>1</sup> Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, Referentiemodel, Den Haag, maart 2005.

Ministerie aan de Raad voor de rechtspraak en de gerechten geen ruimte meer geven, de gerechten gevangen zitten binnen hun organisatiegrenzen, kwaliteit wordt overwoekerd door doelmatigheidsdruk en een meer en meer in zichzelf gekeerd bureaucratisch systeem in wezen een papieren werkelijkheid bestuurt? Ontwikkelt de gemoderniseerde rechtspraak zich tot een professionele organisatie, zoals werd beoogd in de geschriften van Toekomst ZM? Of ontwikkelt de rechtspraak zich tot een doorgeschoten bureaucratie, zoals in de aanhef van dit hoofdstuk afschrikwekkend wordt verwoord, hetgeen de grootste vrees was van de voorstanders van de modernisering.<sup>2</sup> Kortom, zijn we op de juiste weg in het licht van de doelstellingen van de moderniseringsoperatie?

Op het referentiemodel zijn reacties binnengekomen van individuele personen, gerechten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van afgevaardigden, de werkgroep Bestuurlijke Onderbrenging Kantonrechtspraak en de Raad voor de rechtspraak. Daarnaast heeft de commissie in de afgelopen anderhalf jaar een groot aantal werkbezoeken afgelegd bij gerechten, de Raad voor de rechtspraak en maatschappelijke en justitiële partners van de rechtspraak (bijlage 2). Tenslotte zijn er ten behoeve van de commissie een aantal onderzoeken uitgevoerd, heeft de commissie drie symposia laten organiseren en heeft de commissie een groot aantal onderzoeksrapporten ontvangen van met name de Raad voor de rechtspraak (bijlage 3). Een concept-versie van dit rapport is voorgelegd aan de Minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak met het verzoek eventuele feitelijke onjuistheden te corrigeren.

Zoals in het referentiemodel is benadrukt, onderzoekt de commissie met name de feitelijke ontwikkelingen in het kader van de moderniseringsoperatie, waarvan de bovengenoemde wetten het zwaartepunt vormen. De commissie richt zich niet op de staatsrechtelijke discussie over de positie van de rechtspraak in de Trias, de derde fase van de Herziening van de Rechtelijke Organisatie of de recente discussie over het al dan niet invoeren van lekenrechtspraak. In dit rapport staat centraal de vraag of de rechtspraak op de goede weg is (hoofdstuk 2), de ontwikkeling van de kwaliteit en productiviteit van de rechtspraak (hoofdstuk 3), het functioneren van de organisatie en het bestuur van de gerechten – waaronder de sector kanton (hoofdstuk 4), de taakvervulling en interne organisatie van de Raad voor de rechtspraak (hoofdstuk 5) en de werking van het stelsel van rechtspraak (hoofdstuk 6).

<sup>2</sup> P. Lampe, *Rechtbank toen, nu, straks*, in: Justitiële Verkenningen, jrg. 21, nr. 2, Themanummer Rechtspleging in Beweging, 1995, p. 109.

## Hoofdstuk 2 “Is de rechtspraak op de goede weg?”

### 2.1 Inleiding

Bij de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen die hebben geleid tot de Wet Organisatie en bestuur gerechten en de Wet Raad voor de rechtspraak is aangegeven dat in de evaluatie van die wetten ondermeer aan de orde komt of de doeleinden die in de Contourennota worden vermeld, ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd<sup>3</sup>. Daarmee zijn voor de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie de doelen die zijn geformuleerd in de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie<sup>4</sup>, de wetten Raad voor de rechtspraak<sup>5</sup> en Organisatie en bestuur gerechten<sup>6</sup> richtinggevend. Deels hebben deze doelen betrekking op interne verbetering van het stelsel van de rechtspleging, bijvoorbeeld door de introductie van het principe van integraal management of het verbeteren van werkprocessen binnen de rechterlijke organisatie. Tegelijkertijd is de moderniseringsoperatie ook bedoeld om het maatschappelijk functioneren van de rechtspraak te verbeteren in termen van snelheid, rechtseenheid en toegankelijkheid.

De commissie onderkent dat niet alleen de wetten Organisatie en bestuur gerechten en Raad voor de rechtspraak de rechtspraak hebben beïnvloed. Ook maatschappelijke ontwikkelingen laten zich gelden in een organisatie als de rechtspraak. Zo kan worden gesteld dat er sprake is van een verzakelijking en versnelling van de samenleving en is de mate van transparantie in de gehele samenleving sterk toegenomen. Ook van invloed zijn autonome ontwikkelingen op het gebied van ICT, de rijksbegroting en de instroom van zaken. Andere factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van de rechtspraak zijn de invoering van andere nieuwe wet- en regelgeving, zoals de herziening van het burgerlijke procesrecht en maatregelen ter streamlijning van het strafprocesrecht. Deze beïnvloedingsfactoren kunnen moeilijk worden geïsoleerd van de effecten van de moderniseringswetten.

### 2.2 De bestuurlijk-organisatorische doelstellingen

Ten behoeve van de commissie is een breedte-onderzoek verricht naar de mate waarin de doelstellingen van de wetgevingsoperatie zijn verwezenlijkt.<sup>7</sup> Door middel van zelfevaluaties van gerechten en een enquête onder medewerkers van de rechterlijke organisatie is in beeld gebracht wat er in de afgelopen jaren is bereikt.<sup>8</sup> In onderstaande tabel zijn per wettelijke doelstelling de resultaten van dit onderzoek schematisch samengevat. De eerste vier doelstellingen betreffen het gerechtsniveau. De laatste vijf doelstellingen betreffen de rechterlijke organisatie als geheel, waarvoor de Raad voor de rechtspraak een speciale verantwoordelijkheid draagt.

<sup>3</sup> Plenaire behandeling rechterlijke organisatie, EK, 4 december 2001

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 352, nrs 1 en 2

<sup>5</sup> Staatsblad 2001, 583

<sup>6</sup> Staatsblad 2001, 582

<sup>7</sup> Boone M; Kramer P; Langbroek P; Olthof S; Ravesteyn J. van; *Het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld, Breedtestudie evaluatie Wet organisatie en bestuur gerechten en Wet Raad voor de rechtspraak*; KPMG Business Advisory Services B.V. i.s.m. Universiteit Utrecht – Faculteit der Rechtsgeleerdheid i.o.v. het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Utrecht/Den Haag/ Amstelveen, 2006, 182 pagina's.

<sup>8</sup> Boon M. e.a. a.w, met name hoofdstuk 6, pp. 155- 162.

### Realisatie van interne bestuurlijk-organisatorische doelstellingen

Bestuurlijk-organisatorische doelstellingen	Realisatie
1. Verantwoording en transparantie gerechten	Sterk verbeterd
2. Bestuurlijk vermogen gerechten	Verbeterd
3. Voordelen en werkwijze kantongerecht	Gelijk gebleven
4. Externe oriëntatie gerechten	Sterk verbeterd
5. Eenheid rechterlijke organisatie	Sterk verbeterd
6. Gerechtsoverschrijdende aanpak rechterlijke organisatie	Verbeterd
7. Bestuurlijke zelfstandigheid rechterlijke organisatie	Verbeterd
8. Ministeriële verantwoordelijkheid	Gelijk gebleven
9. Rechterlijke onafhankelijkheid	Gelijk gebleven

Uit de toelichting van de onderzoekers blijkt dat op het gebied van het verbeteren van de verantwoordingsstructuur en transparantie grote vooruitgang is geboekt, met name door de invoering van een voorspelbare planning- en verantwoordingscyclus. Het bestuurlijke vermogen van gerechten is door het invoeren van integraal management vergroot, maar nog niet in alle opzichten ten volle ontwikkeld gezien de grote verschillen tussen gerechten en sectoren. De voordelen en werkwijze van de kantongerechten zijn na de bestuurlijke onderbrenging behouden gebleven. In de praktijk is de kantonsector relatief autonoom en efficiënt blijven functioneren. De externe oriëntatie van gerechten is sterk verbeterd, doordat ze overleg voeren met hun reguliere partners, websites hebben, klantwaarderingsonderzoeken houden en over klachtenregelingen beschikken. De rechterlijke organisatie is zich duidelijk meer als eenheid gaan presenteren, met name is er vooruitgang geboekt op het gebied van de bedrijfsvoering, de toedeling van zaken en landelijke rechterlijke richtlijnen. De gerechtsoverschrijdende samenwerking is verbeterd, maar het personeelsbeleid en het ICT-beleid vormen een aandachtspunt. Geconstateerd wordt dat de bestuurlijke zelfstandigheid van de rechterlijke organisatie is verwezenlijkt, met de kanttekening dat de Raad voor de rechtspraak en de gerechten geen zelfstandige rechtspersoonlijkheid hebben en de begroting via de Minister van Justitie loopt.<sup>9</sup> De ministeriële verantwoordelijkheid is behouden, gezien de begrotingsverantwoordelijkheid en wetgevingsbevoegdheden van de Minister van Justitie. Ook de rechterlijke onafhankelijkheid is behouden gebleven. Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de commissie van oordeel is dat ten aanzien van het merendeel van de doelstellingen een verbetering, dan wel sterke verbetering, is opgetreden.

Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de rechtspraak op de goede weg is. De commissie is onder de indruk van wat de rechtspraak heeft bereikt. De modernisering van de rechterlijke organisatie is soepel verlopen. Sinds de invoering van de wetten Organisatie en bestuur gerechten en de Raad voor de rechtspraak die aan de basis liggen van het gewijzigde stelsel van rechtspleging, blijken er geen onoverkomelijke problemen te zijn om de moderniseringsslag te laten voltooien. Op alle fronten is de nodige voortgang geboekt. Een ingewikkelde en majeure stelselwijziging is in de afgelopen jaren zonder grote schokken verlopen. Gezien de stevige discussie die is gevoerd bij de voorbereiding van dit nieuwe stelsel, was dat niet vanzelfsprekend.

<sup>9</sup> Voor wat betreft de kanttekeningen inzake de bestuurlijke zelfstandigheid van de rechtspraak door de onderzoekers (doelstelling 7) merkt de commissie op dat de klassieke discussie over de staatsrechtelijke positionering van de rechtspraak geen onderdeel is van de wetsevaluatie. Verder is de commissie van oordeel dat inbedding van het budget van de rechtspraak in het reguliere begrotingsproces van groot belang is voor een doelmatige aanwending van middelen ten opzichte van andere begrotingsonderdelen. Doordat de Minister van Justitie openbaar aan dient te geven of en hoe hij het begrotingsvoorstel van de Raad wijzigt, blijft gelijktijdig openbare en parlementaire controle mogelijk.

**AANBEVELING:**

De belangrijkste doelstellingen van de bestuurlijke en organisatorische wijzingen zijn bereikt. Er is geen aanleiding de hoofdlijnen van het bestaande stelsel te wijzigen.

## 2.3 De maatschappelijke doelstellingen

In de Contourennota is eveneens een aantal meer extern gerichte, maatschappelijke doelstellingen geformuleerd, waaronder de vergroting van de (elektronische) toegankelijkheid van de rechtspraak, het bevorderen van de eenheid van rechtspraak en het verkorten van de doorlooptijden. Er zijn voor deze aspecten geen harde normen, zodat het enkel mogelijk is om te analyseren of er een verbetering of verslechtering in de richting van het gestelde doel kan worden vastgesteld. Voor de maatschappelijke doelstellingen geldt nog sterker dat buiten de rechtspraak gelegen factoren een krachtige invloed hebben. Daarbij komt dat er strikt genomen geen sprake is van een “harde” nulmeting in het verleden, waartegen de thans bereikte resultaten kunnen worden afgezet. Toch is er (cijfermatig) materiaal uit 1998/1999 beschikbaar, zoals bijvoorbeeld gegevens over in- en uitstroom, doorlooptijden en tijdreeksen. Ook zijn kwalitatieve casusbeschrijvingen beschikbaar van de situatie vóór 2002.<sup>10</sup> Dit materiaal maakt op onderdelen een vergelijking mogelijk. In de volgende tabel heeft de commissie de bevindingen ten aanzien van de maatschappelijke doelstellingen weergegeven.

Externe maatschappelijke doelstelling	Realisatie
(elektronische) toegankelijkheid van de rechtspraak	Gelijk gebleven/verbeterd
Eenheid van rechtspraak	Verbeterd
Doorlooptijden	Verbeterd

### *Vergroting van de (elektronische) toegankelijkheid*

In de Contourennota wordt aangegeven dat de gerechten via moderne communicatiemiddelen voor burgers en instanties goed en snel bereikbaar moeten zijn. Meer specifiek wordt aangegeven dat het berichtenverkeer tussen bij voorbeeld balie, deurwaarders en/of justitiabelen enerzijds en griffie anderzijds elektronisch moet kunnen plaatsvinden.

Op het terrein van ICT zijn de laatste jaren kleine, maar onomkeerbare stappen gezet. De oprichting van de Raad voor de rechtspraak heeft een positieve rol gespeeld bij de totstandkoming van Rechtspraak.nl. Deze website voorziet in publieksinformatie (persberichten, route-informatie, huishoudelijke reglementen, register nevenfuncties, curatele register, centraal insolventieregister, arresten etc). De gerechten beschikken inmiddels over e-mail. Maar internet is niet overal binnen de rechtspraak beschikbaar, de primaire processystemen REIS en GPS (dat in opdracht van het OM wordt ontwikkeld) komen moeizaam van de grond waardoor de aansluiting op de werkprocessen van de ketenpartners, zoals het Openbaar Ministerie, onvoldoende is. Ook kan een burger nog steeds niet inloggen bij de rechtbank om te vernemen wanneer zijn zaak wordt behandeld.<sup>11</sup>

De Raad voor de rechtspraak heeft de nodige initiatieven ondernomen op het gebied van elektronische toegankelijkheid. Toch lijkt de voortgang niet op alle punten even groot. De commissie acht dit in een moderne informatiemaatschappij riskant voor het stelsel als geheel.

<sup>10</sup> Programma Versterking Rechterlijke Organisatie, *Oogsten om te zaaien, Eindrapport*, Bureau PVRO, Amersfoort, 2002, 201 pagina's.

<sup>11</sup> Advocaten kunnen de handelsrol via [www.roljournaal.nl](http://www.roljournaal.nl) raadplegen

De digitale infrastructuur heeft gevolgen voor de andere vormen van toegankelijkheid. Dit geldt zowel voor de financiële toegankelijkheid (griffierechten, verplichte procesvertegenwoordiging) als de geografische toegankelijkheid (locatiebeleid) omdat gebruikmaking van ICT de informatie-uitwisseling tussen justitiabelen, instanties en gerechten vereenvoudigt en plaatsonafhankelijk maakt.<sup>12</sup>

#### *Bevordering van eenheid van rechtspraak*

Zoals de hierna in hoofdstuk 3 te noemen visitatiecommissie opmerkt, is rechtseenheid een cruciaal element voor het functioneren van de rechtspraak.<sup>13</sup> Onzekerheid over het rechterlijke oordeel hindert partijen in het maken van zakelijke keuzes.

Rechtseenheid, in de zin van rechtsgelijkheid als een element van juridische kwaliteit, kan worden bevorderd als (meer) gebruik wordt gemaakt van informatie-, registratie- en expert-systemen (bijv. voor straftoemeting), van uniforme rolreglementen, kwaliteitsborging en van elektronische ontsluiting van rechtsbronnen. Initiatieven op het vlak van de procedurele rechtseenheid lijken gemakkelijker een voet aan de grond te krijgen. Zo gebruiken de gerechten uniforme rolreglementen. De meer op de inhoud gerichte initiatieven blijken lastiger te verwezenlijken, zoals bijv. de oriëntatiepunten straftoemeting en de databank consistente straftoemeting.

De stand van zaken op het gebied van het juridisch complexe begrip 'rechtseenheid' is enkel op afgeleide wijze in beeld te brengen. Op sectorniveau geeft 46% van de rechters in de civiele sector aan dat de rechtseenheid is toegenomen. In de kanton- en strafsector 36% en de bestuurssector scoort 24%. De gerechtshoven zijn overigens minder positief over dit onderwerp dan de gerechten.<sup>14</sup> Uit klantwaarderingsonderzoek blijkt dat de tevredenheid van professionele partners op het punt van rechtseenheid in het algemeen lager is dan de 50% norm.<sup>15</sup> Rechtseenheid vormt daarmee een punt van aandacht voor de rechtspraak. Volgens rechters hebben de twee moderniseringwetten niet geleid tot meer rechtseenheid. Wel is er vooruitgang, maar die is vooral te danken aan activiteiten die al eerder in gang waren gezet.

#### *Verkorting van de doorlooptijden*

De doelstelling om te komen tot verkorting van de doorlooptijden wordt alom van groot belang geacht omdat lange, slepende procedures op termijn de overheidsrechtspraak ondermijnen. Burgers zullen minder snel geneigd zijn om te procederen en (rechts)personen zullen geschillen vaker onderling afdoen.

Door de verbeterde definitie, registratie en publicatie van de doorlooptijden heeft de Raad voor de rechtspraak het thema doorlooptijden in het centrum van de aandacht geplaatst. Het is een goed meetbare indicator geworden, die heeft gespeeld in de aansturing van de rechtspraak. Er is een proces van normalisering opgetreden, dat zijn effect blijkt te hebben op de resultaten die de gerechten boeken. De doorlooptijden zijn in de sectoren bestuur en

<sup>12</sup> Voor een meer uitgebreide analyse, zie paragraaf 6.3 van dit rapport

<sup>13</sup> Visitatiecommissie gerechten; *Rapport visitatie gerechten 2006*, Raad voor de rechtspraak, Den Haag, 2006, p. 30.

<sup>14</sup> Boone M. e.a., a.w., p. 148.

<sup>15</sup> Visitatiecommissie gerechten, a.w., p. 30.

straf van de rechtbanken afgenomen en in de sector civiel gelijk gebleven met uitzondering van de handelszaken met verweer die toenamen. In de strafsector is een reductie van de doorlooptijd bereikt bij politierechter en kinderrechter, evenals bij de appelinstanties in de bestuurssector.<sup>16</sup>

De commissie concludeert dat de doorlooptijden van gerechtelijke procedures over het geheel genomen zijn bekort. De verkorte doorlooptijden zijn overigens niet enkel toe te schrijven aan de moderniseringswetten, maar zijn eveneens gerealiseerd via verbeteringen van de werkprocessen, wijzigingen in procedures als gevolg van (o.m.) de herziening van het burgerlijke procesrecht en vergroting van de formatie.

@@NBEVELING:

De rechterlijke organisatie dient (elektronisch) meer toegankelijk te worden, sneller te gaan werken en met meer rechtseenheid dan voorheen. Deze externe oriëntatie op maatschappelijke doelen is essentieel voor het op de juiste koers houden van de rechtspraak.

---

<sup>16</sup> J. van Erp ism A. Hendriks (eindredactie), *Kwantitatieve ontwikkelingen rechtspraak 2000-2005. Informatie ten behoeve van de evaluatiecommissie modernisering rechterlijke organisatie*, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, Den Haag, 2006. Zie met name de paragrafen 2.5, 3.9 en 4.5.





## Hoofdstuk 3 Kwaliteit en productiviteit van de rechtspraak

### 3.1 Inleiding

Sinds de jaren negentig is in de bekostiging van publieke instellingen steeds sterker de nadruk komen te liggen op de vraag van burgers en het realiseren van productie.<sup>17</sup> Deze algemene trend is ook aan de rechtspraak niet voorbij gegaan. Sinds de aanbevelingen van de commissie Meijerink is gewerkt aan een financieringsmodel waarbij de gerechten worden bekostigd op basis van prestaties.<sup>18</sup> Voorafgaand aan de invoering van het financieringsmodel is lang gediscussieerd over de wijze waarop kwaliteit en kwantiteit van rechtspraak zich verhouden en hoe het nieuwe systeem daar mogelijk op zou ingrijpen. Nu - bijna vijf jaar later - is het mogelijk om te bezien hoe de prestaties van de rechtspraak zich *feitelijk* hebben ontwikkeld. Daartoe wordt ingegaan op de ontwikkeling van de kwaliteit van de rechtspraak (paragraaf 2), kwaliteitssystemen en juridisch-inhoudelijke kwaliteit (paragraaf 3), de productiviteit van de rechtspraak (paragraaf 4) en tenslotte het spanningsveld tussen productiviteit en kwaliteit (paragraaf 5).

### 3.2 De kwaliteit van de rechtspraak

Bewaking van kwaliteit is in het algemeen te omschrijven als ‘het toezien op het voldoen aan normen’. De onvermijdelijke vervolgvraag is dan om welke normen het gaat. Het brede publiek, professionele partners zoals advocaten en rechters zelf blijken verschillende - veelal impliciete - criteria aan te leggen om te beoordelen wat goede rechtspraak is. Gemeenschappelijk in die verschillende normen zijn de (minimum)kwaliteitsnormen voor rechtspleging zoals neergelegd in artikel 6 van het EVRM. Het betreft de toepassing van het recht door onafhankelijke, onpartijdige rechters, die voor ieder toegankelijk zijn, die een eerlijke en openbare terechtzitting houden en binnen een redelijke termijn met een uitspraak komen. De kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak wordt enerzijds bewaakt via het systeem van hoger beroep en cassatie en anderzijds bevorderd door het kwaliteitssysteem RechtspraakQ, dat is ontwikkeld door de Raad voor de rechtspraak in samenspraak met de gerechten. RechtspraakQ bestaat uit een normatief kader (kwaliteitsstatuten, meetsysteem rechterlijk functioneren), meetinstrumenten (INK-positiebepaling, klantwaarderingsonderzoek, medewerkerstevredenheidsonderzoek en visitatie) en overige elementen (intervisie, klachtenregeling).<sup>19</sup> Al met al zijn er diverse bronnen die een uiteenlopend beeld schetsen. Hoe heeft de kwaliteit van de rechtspraak zich in de afgelopen jaren ontwikkeld volgens samenleving en rechtspraak?

#### *Kwaliteitsontwikkeling volgens de samenleving*

Het WODC onderzocht de algemene waardering van de rechtspraak in een viertal verschillende trendstudies en concludeert: *“Uit deze vier bronnen kunnen we concluderen dat zich in de jaren negentig een daling heeft voorgedaan in het vertrouwen in het rechtssysteem. Meer recente bronnen (die overigens weer andere aspecten van waardering meten) bieden echter geen*

<sup>17</sup> Andersson Elffers Felix, *Met recht gefinancierd, Ontwikkelingsgericht onderzoek financiering rechtspraak*, Utrecht, 2003, p. 13.

<sup>18</sup> Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering rechtspraak, *Recht van spreken*, Den Haag, 1999, 71 p.

<sup>19</sup> Zuurmond A; Castenmiller P; Jörg P; *RechtspraakQ beoordeeld. Over het kwaliteitssysteem van gerechten*; Zenc in opdracht van de Raad voor de rechtspraak, 2006, p. 14.

*aanwijzingen dat de waardering van de rechtspraak in de periode 2000-2005 nog steeds dalend is. Integendeel: de waardering van de rechtspraak in de periode 2000-2005 is behoorlijk stabiel en schommelt zo rond de 60%.”*<sup>20</sup>

Wie de laatste jaren de krantenkoppen leest krijgt wellicht een andere indruk. Geruchtmakende moordzaken in Putten en Schiedam schokten het vertrouwen in de juistheid van het rechterlijke oordeel. Elke ten onrechte veroordeelde is er een te veel, maar onterechte veroordelingen vormen geen probleem van kwantitatieve omvang. Het gaat naar het oordeel van de commissie te ver om aan de hand van een zeer beperkt aantal betreuwenswaardige incidenten een vertrouwensbreuk ten aanzien van de rechtspraak te postuleren. De resultaten van het publieksonderzoek bevestigen dit.

Alle gerechten hebben in de afgelopen jaren klantwaarderingsonderzoeken gehouden. In de afgelopen jaren is de algemene klantwaardering voor de rechtspraak gestegen van 78 % naar 82 %.<sup>21</sup> De algemene klantwaardering blijkt vooral bepaald te worden door het meer specifieke rechterlijke functioneren. In het jaarverslag 2005 van de Raad voor de rechtspraak wordt hierover het volgende opgemerkt: *“De resultaten van de afgelopen drie jaar (2003-2005) laten een stijging van de waardering voor het rechterlijk functioneren zien ten opzichte van de periode 2001-2004. In de breedte presteert de rechtspraak goed, waarbij opvalt dat er relatief hoog gescoord wordt op de gebieden die betrekking hebben op het optreden van en de bejegening door de rechter. Wat lager wordt gescoord op de gebieden rechtseenheid en doorlooptijden.”*<sup>22</sup> De waardering van professionals (o.a. advocaten, gemeenten, officieren van justitie) voor de rechtseenheid is gestegen van 38 naar 46 %; voor de doorlooptijden stijgt de waardering van 28 naar 41 %.<sup>23</sup> Dat zijn forse stijgingen, met de kanttekening dat het gerealiseerde niveau zeer laag is ten opzichte van de andere scores.

Een onafhankelijke *visitatiecommissie* met overwegend professionals van buiten de rechterlijke organisatie heeft begin 2006 de stand van de kwaliteit binnen 26 gerechten onderzocht.<sup>24</sup> Deze commissie concludeert dat bij de gerechten een sterk integriteitbesef leeft. Omzichtig omgaan met integriteitkwesaties en verschoningsvraagstukken zit als het ware in de genen van de medewerkers. Snelheid heeft aandacht, maar het kan nog beter. Gerechten ondernemen veel activiteiten om de deskundigheid te bevorderen, maar een duidelijke structuur is bij de meeste gerechten nog onvoldoende ontwikkeld. Aan klantgerichtheid in de vorm van een goede bejegening van partijen en hun advocaten wordt binnen de gerechten veel gedaan. Verbetering dient nog plaats te vinden op het gebied van het geven van feedback en het betrekken van medewerkers bij kwaliteitszorg. De visitatiecommissie constateert verder een zekere spanning tussen werkdruk en kwaliteit. Maar de visitatiecommissie is geen gevallen tegengekomen waarin kwaliteitsgrenzen zijn overschreden. Ook op het organisatorisch borgen van de kwaliteit van de rechtspraak is de laatste jaren vooruitgang geboekt, met daarbij de kanttekening dat er bij veel gerechten nog een slag te maken valt.

<sup>20</sup> Erp J. van e.a.; a.w. ; p. 70.

<sup>21</sup> Prisma; *Iets duidelijker a.u.b. Klantwaarderingsonderzoek onder gerechten in de periode 2003-2005*, Amersfoort, 2006, p. 8.

<sup>22</sup> Raad voor de rechtspraak, Jaarverslag 2005, Den Haag, 2006, p. 40.

<sup>23</sup> Raad voor de rechtspraak, Jaarverslag 2005, Den Haag, 2006, p. 41.

<sup>24</sup> Visitatiecommissie gerechten, a.w.

### *Kwaliteitsontwikkeling volgens de rechtspraak*

De gerechten hebben in de afgelopen periode de waardering van medewerkers laten onderzoeken. Medewerkers vinden dat de gerechten klantgericht zijn gaan werken tussen 2003 en 2005. De klantgerichtheid van de organisatie in de afgelopen jaren is toegenomen volgens secretarissen (van 46% naar 63%). Volgens administratief juridische medewerkers (van 63 naar 72%) en naar het oordeel van bedrijfsvoeringsfunctionarissen (van 58 naar 72%). Gevraagd naar de kwaliteit van hun eigen werk blijkt echter dat de waardering van medewerkers hiervoor tussen 2003 en 2005 is gedaald, bij zowel rechters (van 86 naar 84 %) en secretarissen (van 91 naar 84 %). Uitgesplitst naar sector is volgens de secretarissen alleen bij de kantonsector de kwaliteit van het werk gestegen.

Het breedteonderzoek geeft een gemengd beeld inzake de kwaliteit van het werk. Uit de enquêtes blijkt weliswaar dat het merendeel van de rechters (70%) vindt dat de kwaliteit van de rechtspraak gelijk is gebleven, terwijl een kleiner deel (15 %) sinds de invoering van de wetten een verbetering of juist een verslechtering signaleert. Maar in de dieptegeprekken die de onderzoekers hebben gehouden, blijken de medewerkers van de gerechten keer op keer aanzienlijk kritischer.<sup>25</sup>

Uit de vele gesprekken die de commissie tijdens werkbezoeken met leden van de rechterlijke macht heeft gevoerd, ontstaat het beeld dat de werkbelasting en productiedwang van de rechterlijke macht in de afgelopen jaren zijn toegenomen en dat als gevolg hiervan de kwaliteit van de rechtspraak onder druk is komen te staan. Dit gevoel leeft breed en wordt door de *Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR)* in een brief aan de commissie als volgt verwoord: *'De boodschap ten behoeve van de evaluatie luidt in het kort: dring de ontstane bureaucratie en het opjaageffect van het financieringssysteem terug, investeer in communicatie tussen leiding en werkvloer, bewaak de professionele (beslissings)vrijheid en leg weer het initiatief bij gerechten. Bovenal: vind een goed evenwicht tussen kwantiteit en kwaliteit.'*<sup>26</sup>

Ook de Hoge Raad signaleerde in een gesprek met de commissie tekortkomingen in de kwaliteit van de rechtspraak van de feitelijke rechters. Een conclusie van Advocaat-Generaal Jörg uit 2004 bevatte een lijst gevallen waarin de Hoge Raad de laatste jaren uitspraken van lagere rechters in strafzaken moest corrigeren en gebreken en fouten heeft hersteld.<sup>27</sup> Deze conclusie leidde tot een brede discussie binnen en buiten de rechterlijke macht over de (juridisch-inhoudelijke) kwaliteit van het werk van de rechters in de gerechtshoven en de rechtbanken.<sup>28</sup> De problematiek speelt overigens niet enkel in de strafsector.

<sup>25</sup> Boone M. e.a., a.w., p. 122 e.v.

<sup>26</sup> NVvR, Brief aan evaluatiecommissie over ledenraadpleging inzake de modernisering RO, 31 mei 2006, p. 1

<sup>27</sup> Conclusie voor HR 25 januari 2005, nr. 01698/04, NJ 2006, 411. Het arrest en de conclusie zijn gepubliceerd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) en op Porta Iuris (LJN AR7190).

<sup>28</sup> Zie o.a. H.L.C. Hermans en P.A.M. Mevis, *Over de kwaliteit van rechtspraak en het bewaken daarvan*, Trema, februari 2005, nr. 2, pp 45-47.

### *De verschillen nader bezien*

De beschikbare bronnen geven aan dat volgens de samenleving de kwaliteit van de rechtspraak in de betrokken periode minimaal gelijk is gebleven (algemene publieke opinie) dan wel is gestegen (klanten, visitatiecommissie). Dat stemt de commissie tot tevredenheid. De rechtspraak zelf blijkt aanzienlijk minder positief. Volgens de beschikbare bronnen is de kwaliteit van de rechtspraak volgens de medewerkers van de organisatie gedaald (medewerkeronderzoek, Hoge Raad, NVvR). Hoe is dit verschil in waardering tussen rechtzoekende en de medewerkers van de rechtspraak te verklaren?

Er is weliswaar een stijging van de waardering door de 'klanten' waar te nemen. Maar dat neemt niet weg dat op het gebied van doorlooptijden, rechtseenheid en het motiveren van vonnissen de waardering relatief achterblijft. En dit zijn juist de normen die de juridische professionals van de rechtspraak sterk aanspreken. Overigens merkt de commissie op dat er geen helderheid en overeenstemming is over de concrete normen die men daarbij mag en kan verwachten. Verder zijn er per sector grote verschillen. In strafzaken blijken professionals relatief ontevreden over de onpartijdigheid en behandel tijd. De familiector scoort relatief slecht op aspecten van het zittingsbezoek. En de sector handel blijft achter bij vrijwel alle aspecten van het functioneren van de rechter.<sup>29</sup>

Het komt de commissie voor dat de relatief hoge waardering van de 'klanten' voortkomt uit de sterke nadruk op het verbeteren van de werkprocessen in de afgelopen jaren. Met name door de sectorprogramma's zijn de procedures gestroomlijnd en de logistieke processen verbeterd. Dit uit zich in het algemeen in een stijgende 'klant'tevredenheid, waarbij er overigens grote verschillen zijn tussen de sectoren. Voor een beter begrip daarvan zouden meer gerechten jaarlijks gesprekken met 'klanten'panels kunnen organiseren. Dergelijke sessies kunnen met minder inspanning vaker gehouden worden dan de grote 'klant'waarderingsonderzoeken en er kan gedetailleerder worden ingegaan op de achtergronden van de geconstateerde verschillen.

De aandacht voor het personeel heeft in de afgelopen jaren geen gelijke tred gehouden met de relatief grote aandacht voor het financiële beheer, productie en het stroomlijnen van de werkprocessen. Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat de – overigens zeer hoge - waardering van het personeel voor de kwaliteit van het werk lijkt af te nemen. Ook hier zijn er verschillen tussen de sectoren. Zo heerst met name in de sector kanton en straf een toenemende onvrede over de grote hoeveelheid werk, het hoge werktempo en de afnemende kwaliteit van het werk.<sup>30</sup> Op de lange termijn is een dergelijke ontwikkeling voor de rechtspraak zeer riskant. Om de gesignaleerde discrepantie te verminderen is komende jaren meer aandacht voor het personeel binnen de organisatie gewenst, waarbij onder andere de stijl van leidinggeven en de ontwikkelmogelijkheden van de secretarissen punten van aandacht zijn.<sup>31</sup> Hierbij kan met name worden gedacht aan respectievelijk het versterken van het management development-beleid en het meer samenwerken in teams.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Prisma, *De zaken meer op orde*, Amersfoort, 2006, pp. 20-21.

<sup>30</sup> Prisma, *Stemmingswisselingen. Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten in de jaren 2003-2005*, Amersfoort, 2006, p. 5.

<sup>31</sup> Prisma, *Stemmingswisselingen. Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten in de jaren 2003-2005*, Amersfoort, 2006, p. 5.

<sup>32</sup> Zie paragraaf 4.2 van dit rapport.

#### AANBEVELING

De ontwikkeling van de kwaliteit van de rechtspraak en de arbeidsmotivatie van de medewerkers van de rechtspraak dient te worden versterkt door meer aandacht voor ontwikkeling van medewerkers en leiding in het personeelsbeleid en een grotere externe oriëntatie (o.a. 'klanten'panels).

### 3.3 Kwaliteitssystemen en juridisch-inhoudelijke kwaliteit

Essentieel voor de maatschappelijke acceptatie en rechtstatelijke werking van rechterlijke uitspraken is dat de individuele rechter onafhankelijk is in zijn oordeelsvorming in de voorliggende zaak. In de praktijk ligt de uitoefening van deze centrale rechterlijke functie dicht bij de werkwijze van een gerecht en wordt deze beïnvloed door de toerusting daarvan. Bij de modernisering is een heikel discussiepunt geweest of en hoe integraal management dit spanningsveld in goede banen weet te leiden. Daarbij was er een grote angst dat het integraal management via de band van bedrijfsvoering de onafhankelijkheid van de rechtspraak zou aantasten.

De modernisering heeft geen negatieve gevolgen gehad voor de onafhankelijkheid van de individuele rechter; bij rechtbanken en gerechtshoven voelt ongeveer driekwart van de rechters zich vrij om af te wijken van de afspraken over de inhoud van uitspraken.<sup>33</sup> De onderzoekers concluderen in algemene zin: *“Over aantasting van de professionele autonomie werd nauwelijks geklaagd in de zelfevaluaties en tijdens de gesprekken. Van een directe aantasting van de rechterlijke onafhankelijkheid (wat betreft de inhoudelijke bemoeienis van derden met de zaaksbehandeling of inhoud van rechterlijke oordelen) is dan ook geen sprake. Een verklaring voor deze perceptie van rechters is dat zij maar zelden rechtstreeks worden aangesproken op de inhoud van hun uitspraken. Sturen op rechtseenheid is moeilijk, omdat sectorvoorzitters en afdelingsvoorzitters hun collega-rechters overwegend niet dwingend inhoudelijk willen sturen. Dat is hen als bestuursleden wettelijk in concrete zaken ook niet toegestaan.* (zie artikel 23 lid 3 Wet RO).<sup>34</sup>

In de huidige context leidt het respect voor de rechterlijke onafhankelijkheid ertoe dat het bestuur zich verre houdt van een beoordeling van de inhoud van het werk van de rechters. Het bestuur richt zich vooral op de bedrijfsvoering en de productie. Voor zover het bestuur zich bezighoudt met de kwaliteit van de rechtspraak gebeurt dat vervolgens door het kwaliteitsstelsel RechtspraakQ. Het is een managementsysteem dat vooral bekend is bij bestuurders en nauwelijks op de werkvloer leeft. Of, in de woorden van de visitatiecommissie: *“In de praktijk wordt kwaliteit en het meten daarvan nogal eens gezien als het speeltje van de besturen en lijkt het ver weg te staan van het primaire proces. Dit terwijl het op peil houden of brengen van kwaliteit en professionaliteit onlosmakelijk verbonden moeten zijn met het primaire proces.”*<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Boone M. e.a., a.w., p. 141.

<sup>34</sup> Boone M. e.a., a.w., p.153.

<sup>35</sup> Visitatiecommissie Gerechten, a.w., p. 43.

In deze constatering zet de commissie vraagtekens bij de ontwikkeling van de kwaliteitszorg. Doordat de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van de rechter buiten beschouwing wordt gelaten, ontstaat het risico dat zich een (bureaucratisch) systeem ontwikkelt op het niveau van de organisatie als geheel, dat geen raakvlakken heeft met het werk van de individuele rechter in de dagelijkse praktijk, met als gevaar dat de sterke intrinsieke motivatie van professionals voor *interne verbetering* van hun vak wordt ontmoedigd.<sup>36</sup> Op straffe van de ontwikkeling van een verstikkend bureaucratisch systeem is het derhalve noodzakelijk om bij de interne verbetering van de kwaliteit de juridisch-inhoudelijke kwaliteit meer centraal te stellen. Daarbij gaat het volgens Loth om de volgende zaken: *'Naast voor de hand liggende expertise als kennis van het recht en de vaardigheid om vonnissen te schrijven, is er nog een moeilijker grijpbaar soort kennis die Aristoteles 'phronèsis' (praktische wijsheid) noemde. Daarmee doelde hij op het timmermansoog van de vakman (in dit geval de rechter) om te zien wat de omstandigheden eisen en daarnaar te handelen. Scholten spreekt in het Algemeen Deel van de Asser-Serie<sup>37</sup> over de praktische wijsheid van de rechter: 'Ook de rechter die intuïtief, onmiddellijk nadat een zaak aan hem is voorgelegd, de beslissing 'ziet', ook al weet hij nog niet precies, hoe hij haar zal motiveren, gebruikt in die intuïtieve kijk zijn rechtskennis - zijn gehele ervaring.' Oefening baart kunst, met ervaring komt praktische wijsheid. Het is een vorm van kennis die niet zonder meer overdraagbaar is, maar die alleen in een leerproces van 'learning by doing' kan worden verworven en moet worden onderhouden. In de gedachtevorming over de opleiding van de rechter zou dit element een centrale plaats verdienen.'*<sup>38</sup>

Deze praktische wijsheid verkrijgt een rechter veelal door "training on the job". Daarbij spelen de reeds lang bestaande kwaliteitsinstrumenten van de rechtspraak een cruciale rol. Te denken valt aan het speciale opleidingstraject voor aspirant rechters binnen de gerechten, de discussies in het jurisprudentieoverleg, het roulatiebeleid over de sectoren en het raadkameren in de meervoudige kamer, de openbaarheid ter zitting en het systeem van hoger beroep en cassatie. De bestaande kwaliteitsinstrumenten hebben in het verleden hun waarde bewezen en dienen in de toekomst te worden behouden en versterkt.

Daarnaast zijn er nuttige en innovatieve aanzetten. De Raad voor de rechtspraak heeft inmiddels voorstellen voor permanente educatie ontwikkeld en gepleit voor versterking van het intervisiesysteem binnen de gerechten.<sup>39</sup> Op dit moment is een rechter gemiddeld vier tot vijf dagen per jaar kwijt aan opleiding, hetgeen naar het oordeel van de commissie zeer weinig is voor een kennisintensieve organisatie als de rechtspraak.<sup>40</sup> Verder wordt er in ressorten overleg gestart tussen gerechtshoven en rechtbanken. Ook wordt gepleit voor zelfreflecties in zaken waarbij het hoger beroep en cassatie sterk afwijken van het oordeel in eerste aanleg.<sup>41</sup> Ook andere landen kunnen ter inspiratie dienen om de juridische kwaliteit te versterken. In Finland wordt in het onlangs door de Raad van Europa bekroonde kwaliteitssysteem van een gerechtshof ook de mening van rechters gevraagd en meegewogen.<sup>42</sup> In Canada is gewerkt met

<sup>36</sup> F. van Dijk en F. Lauwaars, *De zittende magistratuur in verandering. Is moderniseren ook verbeteren?*, in: Themanummer Justitiële verkenningen, Rechter en Samenleving, 2003, nr. 1, p. 131.

<sup>37</sup> Asser-Serie, 3<sup>e</sup> dr. 1974

<sup>38</sup> Loth, M.A., *Rechtspraak in verandering. Over de contourennota en de cultuur van rechtspraak*, in: Trema, 1999, nr. 7, p. 246.

<sup>39</sup> Project borging permanente educatie, Advies, Raad voor de rechtspraak, Den Haag, 2006, 39 p.

<sup>40</sup> Boone M. e.a., a.w., p. 129.

<sup>41</sup> A.H. van Delden, *De reflecterende rechter*, in: NJB, nr 26, 2006, pp. 1413-1417.

<sup>42</sup> Quality project in the courts in het jurisdiction of het court of appeal of Rovaniemi, Finland, *Evaluation of the quality of adjudication in courts of law, Principles and proposed quality Benchmarks*, Oulo, 2006, 51 p.

een pilot waar rechters individuele terugkoppeling krijgen op hun functioneren, gevoed door enquêtes onder professionals en begeleid door een zelf gekozen mentor.<sup>43</sup>

Het verdient naar het oordeel van de commissie aanbeveling om dergelijke innovaties te verkennen en selectief te implementeren. De commissie vraagt in het bijzonder aandacht voor een meer naar typen zaken gedifferentieerd kwaliteitsbeleid. Eenenzeventig procent van de rechters vindt dat men genoeg tijd heeft voor standaardzaken; voor bijzondere zaken heeft slechts 43 % voldoende tijd.<sup>44</sup> Zoals met name de kantonrechters laten zien is het goed mogelijk om standaardzaken snel en goed af te doen door een combinatie van het formaliseren van beslisregels, het delegeren naar de ondersteuning en het toepassen van ICT.<sup>45</sup> Voor meer complexe zaken is vervolgens meer professionele ruimte en aandacht noodzakelijk en mogelijk. In hoofdlijnen kan daarbij gedacht worden aan het meer systematisch onderscheiden van een werkstroom waarin snelheid en eenheid voorop staat, een werkstroom waarbij degelijkheid en deskundigheid voorop staat en een werkstroom waarbij ervaring en zittingsvaardigheden voorop staan.<sup>46</sup> In Engeland bestaat bijvoorbeeld voor civiele zaken de praktijk waarbij een poortrechter op een rolzitting de zaken verwijst naar een *small track*, een *fast track* en een *multitrack*. Een dergelijk aanpak bevordert de doelmatigheid en kwaliteit van de rechtspraak. Momenteel verkennen diverse gerechten de mogelijkheden hiertoe.<sup>47</sup>

#### AANBEVELING

Het bestaande instrumentarium ter bevordering van juridische kwaliteit (o.a. opleidingen, jurisprudentieoverleg, meervoudige kamer, roulatiebeleid) moet worden behouden en geïntensiveerd. Daarnaast dient de toepassing van (nieuwe) instrumenten te worden verkend resp. uitgediept (o.a. intervisie, overleg gerechtshoven-rechtbanken, procedures voor zelfreflectie, zaaksdifferentiatie, klantwaardering in combinatie met mentorsysteem). Bijzondere aandacht vraagt de commissie voor een gedifferentieerd kwaliteitsbeleid naar typen zaken, bijvoorbeeld door het systematisch onderscheiden van een werkstroom waarbij snelheid en eenheid voorop staan, een werkstroom waarbij degelijkheid en deskundigheid voorop staan en een werkstroom waarbij ervaring en zittingsvaardigheden voorop staan.

#### *De rol van de Hoge Raad*

De Raad voor de rechtspraak heeft volgens artikel 94 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) onder meer tot taak ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing. De activiteiten tussen de gerechten die dat artikel op het oog heeft, dienen niet te worden gebruikt voor het maken van afspraken over de uitleg van wettelijke bepalingen of de beantwoording van andere rechtsvragen. Dergelijke kwesties behoren door middel van beroep in cassatie of hoger beroep te worden voorgelegd aan de Hoge Raad of de hoogste bestuursrechters (de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven). Een dergelijk beroep moet worden ingesteld door een van de partijen in het geschil.

<sup>43</sup> Dale H. Poel.; *Measuring judicial performance: lessons from the Nova Scotia (Canada) judicial development project*, in: Trema, 2001, nr4a, pp. 29-34.

<sup>44</sup> Boone M. e.a., a.w., p 121

<sup>45</sup> Zie bijvoorbeeld: Werkgroep Bestuurlijke onderbrenging kantongerechten, *Kantonrechtspraak in de 21e eeuw. Naar afdoening op maat*. Z.p, maart 2006.

<sup>46</sup> In de Agenda van de rechtspraak 2005-2008 is differentiatie in werkstromen als doelstelling opgenomen.

<sup>47</sup> Raad voor de rechtspraak, Brief inzake bestuurlijke positionering kanton, 24 oktober 2006, p. 2.



Daarnaast kan de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad, als hij van mening is dat in het algemeen belang een beslissing van de Hoge Raad over een bepaalde rechtsvraag gewenst is, en partijen de gelegenheid tot beroep voorbij laten gaan, een uitspraak van een lagere rechter aan de Hoge Raad voorleggen (beroep in cassatie in het belang der wet, art. 78 Wet op de rechterlijke organisatie). Artikel 94 Wet op de rechterlijke organisatie ziet, zoals dat in de parlementaire stukken is uitgedrukt, niet op rechtsvorming maar op de uniforme toepassing van het recht door de verschillende gerechten in concrete situaties. Op dat gebied kunnen met het oog op de gelijkheid in de rechtstoepassing echter zeer wel nuttige afspraken worden gemaakt. Hoewel de aard van dergelijke afspraken meebrengt dat een rechter daaraan bij de behandeling van een individueel geval niet is gebonden (en daar dan dus van kan afwijken), moet worden voorkomen dat door dergelijke afspraken bij de burger de indruk ontstaat dat de uitslag van zijn zaak door dergelijke afspraken al bij voorbaat vaststaat. Ook is het wenselijk gebleken dat over de aard en inhoud van dergelijke afspraken door de Raad voor de rechtspraak overleg wordt gevoerd met de Hoge Raad en/of de voornoemde hoogste bestuursrechters. Dit uit het oogpunt van rechtseenheid. Zo is naar aanleiding van de afspraken die zijn gemaakt voor de behandeling van de zgn. Dexia-zaken (nader) overeengekomen dat afspraken over de behandeling van dergelijke zaken betrekking zullen hebben op de wijze van procesvoering en de onderlinge informatieverschaffing tussen de gerechten. Het ligt verder voor de hand dat dergelijke afspraken openbaar worden gemaakt en door de burger zo nodig kunnen worden geraadpleegd.

Verder is bewaking van de kwaliteit van de rechtspraak ook een taak van de Hoge Raad. Zo kan de Hoge Raad, als daarover een klacht wordt voorgelegd, een onjuiste uitleg van een wettelijke bepaling door een lager rechtscollege corrigeren. De Hoge Raad controleert, aan de hand van voorgelegde klachten, ook de motivering van rechterlijke uitspraken en de naleving van essentiële vormvoorschriften. Een voorbeeld van vernietiging van een arrest van een gerechtshof wegens schending van een dergelijk vormvoorschrift is het arrest HR 24 mei 2005 nr. 00456/04, NJ 2006, 433 na conclusie van de Plv. P-G Fokkens en met noot van P.A.M. Mevis, waarin het gerechtshof Leeuwarden een verdachte bij een niet uitgewerkt vonnis (een zgn. “kop-staartvonnis”) had veroordeeld tot 24 maanden gevangenisstraf, waarvan 149 dagen voorwaardelijk. Lijken fouten of onwenselijke handelwijzen vaker voor te komen, dan kan een Advocaat-Generaal dat signaleren. Een voorbeeld is de eerder in dit rapport vermelde conclusie van de Advocaat-Generaal Jörg in de strafzaak HR 25 januari 2005 nr. 01698/04 NJ 2006, 411. Dergelijke onjuiste, vaak voorkomende fouten of handelwijzen zouden ook in het (twee jaarlijkse) verslag van de Hoge Raad behoren te worden vermeld.

#### AANBEVELING

De Raad voor de rechtspraak dient vanuit het oogpunt van rechtseenheid over de aard en inhoud van rechterlijke afspraken in het kader van de uniforme rechtstoepassing overleg te voeren met de Hoge Raad en/of de betrokken hoogste bestuursrechters. Om de bewaking van de kwaliteit van de rechtspraak door de Hoge Raad en de hoogste bestuursrechters te bevorderen zouden vaak voorkomende fouten of onwenselijke handelwijzen van de rechtspraak in de jaarverslagen dienen te worden vermeld.

### 3.4 De productiviteit van de rechtspraak

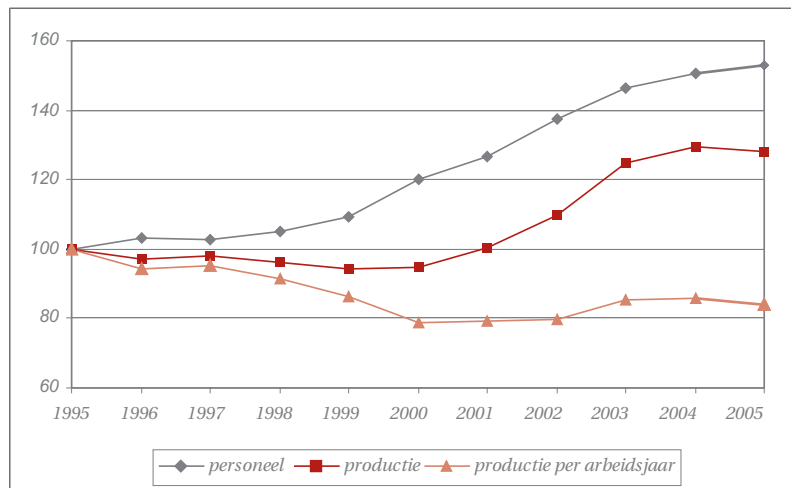
Hoe heeft de productiviteit zich ontwikkeld in de afgelopen jaren? En welke factoren spelen daarbij een rol? Heeft de invoering van de twee wetten geleid tot grotere productiviteit en doelmatigheid van de rechtspraak?

#### *De ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit 1995-2005*

Onderstaande figuur geeft een indruk van de ontwikkeling van de productie per arbeidsjaar bij de totale rechtspraak vanaf 1995. Dit gebeurt in indexvorm, met 1995=100. Wat verstaan we onder productie? De productie is een maatstaf voor het totaal aantal afgehandelde zaken, waarbij rekening is gehouden met de gemiddelde zwaarte per zaakstype en sector. Zo weegt een misdrijf zwaarder dan een overtreding.

#### **Productie per arbeidsjaar, rechtspraak, 1995-2005 (indices, 1995=100)**

Figuur 1 Productie per arbeidsjaar, rechtspraak, 1995-2005 (indices, 1995=100)



Bron: Raad voor de rechtspraak

Uit de grafiek blijkt dat de productie per arbeidsjaar daalt tussen 1995 en 2000 met circa 20%, vanaf 2002 stagneert en name vanaf 2002 weer stijgt.<sup>48</sup> Vanaf 2005 daalt de arbeidsproductiviteit licht.

<sup>48</sup> Bron: Rechtspraak.nl, facts and figures, 19-10-2005

### *Periode 1995-2002*

Uit SCP-onderzoek blijkt dat er in vele sectoren van de publieke dienstverlening sprake is van een tendentieel dalende arbeidsproductiviteit.<sup>49</sup> Voor de rechtspraak geldt dat deze in de jaren negentig gemiddeld zeven procent bedroeg, waarbij er vooral in de tweede helft van de jaren negentig een scherpe daling optrad. Harde verklaringen zijn niet voorhanden. Het SCP stelt dat die daling mogelijk is toe te schrijven aan een steeds taaiere problematiek, zoals georganiseerde misdaad, toegenomen professionaliteit van de advocatuur en steeds meer beroepsprocedures. De Raad zelf oppert dat lichtere zaken minder bij de rechter komen door uitbreiding transactiemogelijkheden van politie en OM en dat kwaliteitseisen zijn toegenomen (getuigen oproepen). Verder is er rond 2000 veel geïnvesteerd in uitbreiding en verbetering van de kwaliteit en organisatie van de rechtspraak. Dit bracht tijdelijke veranderingskosten. De inspanningen, gericht op zaken als verbetering van de rechterlijke organisatie, ICT, opleiding e.d. zijn duidelijk gegroeid. Dit brengt kosten met zich mee, die pas op termijn baten kunnen opleveren. Mogelijk is dit een belangrijke achtergrond van de aanvankelijke daling en latere stijging van het aantal zaken per arbeidsjaar.

### *Periode 2002-2004*

Tegen de achtergrond van de dalende arbeidsproductiviteit is het stabiliseren van de productiviteit sinds 2000 en vervolgens de stijging vanaf 2002 – het jaar waarin de moderniseringswetten van kracht werden – een opmerkelijke trendbreuk. Het jaarplan 2004 van de Raad voor de rechtspraak geeft een indicatie: *“De rechtspraak heeft de personele capaciteit in 2002-2003 fors uitgebreid dan de budgetruimte eigenlijk toeliet. In 2003 heeft de rechtspraak mede hierdoor moeten bezuinigen. Daarbij is niet bezuinigd op personeel, maar wel op materiële uitgaven. Om investeringskaalslag te voorkomen mag duidelijk zijn dat dit slechts eenmalig gedaan kan worden.”*<sup>50</sup> Daarnaast blijkt in deze jaren de instroom sterker te zijn gestegen dan verwacht. Uit econometrisch onderzoek blijkt dat de omvang van de instroom een sterk productiviteitsverhogend effect heeft op de rechtspraak.<sup>51</sup> Ook deze factor speelde hier een rol.

### *Het jaar 2005*

In 2005 wordt een nieuw prestatiegericht bekostigingssysteem ingevoerd. In dat jaar wordt de stijgende lijn van de arbeidsproductiviteit weer neerwaarts omgebogen. De Raad voor de rechtspraak constateert in zijn toelichting op het jaarverslag 2005 dat er sprake is van een normalisering van de personele bezetting en de materiële uitgaven. Verder schrijft de Raad voor de rechtspraak dat daardoor de kwaliteit onder druk komt te staan. De Minister van Justitie plaatst bij de realisatiecijfers in zijn aanbiedingsbrief van het jaarverslag 2005 aan de Tweede Kamer enige kanttekeningen. Achttien van de zesentwintig gerechten boekten een positief financieel resultaat. In 2005 - het eerste jaar van het nieuwe financieringssysteem - zijn de gerechten gemiddeld ruimschoots beneden de vastgestelde prijzen gebleven. Hierdoor kon de risicoreserve oplopen tot € 37,6 mln. De Minister concludeert dat de ruimte om te investeren in kwaliteits- en doelmatigheidsverbetering aanwezig was in het nieuwe financieringssysteem. Een groot aantal gerechten heeft er echter voor gekozen om te sparen in plaats van de productiviteit en kwaliteit te verbeteren. De Raad voor de rechtspraak spreekt in zijn toelichting het vermoeden uit dat - vanwege onwennigheid met het nieuwe financieringssysteem en het onzekere meerjarenperspectief - de gerechten deze mogelijkheden in 2005 nog niet optimaal hebben benut.

<sup>49</sup> B. Kuhry en A. van der Torre, *De vierde sector: achtergrondstudie kwartaire sector*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002.

<sup>50</sup> Raad voor de Rechtspraak, Jaarplan 2004, Den Haag, 2003, p. 7.

<sup>51</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau/Raad voor de Rechtspraak; *Rechtspraak: productiviteit in perspectief*, Den Haag, concept-rapport d.d. 29 september 2006, p. 45. Het definitieve rapport wordt eind 2006 gepubliceerd.

### 3.5 De spanning tussen kwaliteit en productiviteit

De rechtspraak is er in geslaagd om de al decennialang dalende arbeidsproductiviteit een halt toe te roepen en die in de periode 2002-2005 zelfs om te buigen in een stijging.

Een eerste belangrijke factor is een strak en transparant financieel beheer door de Raad voor de rechtspraak. Dit wordt door rechters ook zo ervaren. Tachtig procent van de rechters vindt dat de aandacht voor efficiency is toegenomen na de invoering van de wetten.<sup>52</sup> In de gesprekken die de onderzoekers hebben gehouden wordt alom opgemerkt dat het voor rechters in de huidige situatie moeilijk is om productiedruk te weerstaan en om vast te blijven houden aan de eigen professionele kwaliteitsnormen. Het is echter meer een door rechters ervaren druk dan dat er daadwerkelijk krachtig op gestuurd wordt door presidenten en sectorvoorzitters. Rechters blijken gevoeliger te zijn voor het algemene efficiencydenken dan voor de moderniseringsoperatie werd ingeschat, zo concluderen de onderzoekers.<sup>53</sup>

Daarnaast speelt nog een andere belangrijke, maatschappelijke factor. Uit een vergelijking van gerechten in de periode 2002-2005 blijkt dat de omvang van de voorraad van invloed is op de arbeidsproductiviteit.<sup>54</sup> Dit objectieve gegeven stemt goed overeen met de subjectieve beleving van medewerkers van de rechterlijke organisatie. Voor hen is er veel aan gelegen om de voorraad aan zaken niet verder te laten oplopen in een bepaald jaar. Oplopende voorraden blijven een rechtbank jaren achtervolgen en zijn doorgaans bewerklijker en leveren minder tevreden rechtszoekenden op. In de jaren vanaf 2002 steeg de instroom door de economische recessie (stijging aantal ontslagzaken, faillissementen) en het veiligheidsprogramma (meer strafzaken kantonrechter en politierechter) in een orde van grootte van tien tot vijftien procent.<sup>55</sup> Het tijdig aantrekken van nieuw personeel bleef achter bij deze snelle stijging van het zaakaanbod. Onder de druk van de stijgende voorraden hebben de gerechten vervolgens stevig doorgepakt. De meeste sectoren produceerden jaarlijks aanzienlijk méér dan met de Raad voor de rechtspraak in managementcontracten was overeengekomen.<sup>56</sup> Vanaf 2005 vermindert de stijging van instroom tot 2% en daalt de (gewogen) productiviteit weer enigszins.

In de beeldvorming bij rechters leeft met name het idee dat het in 2005 ingevoerde prestatiegerichte financieringssysteem de oorzaak is van kwaliteitsverlies en productiedruk.<sup>57</sup> Het voorgaande onderzoeksmateriaal laat zien dat de feiten genuanceerder liggen. Ten eerste is de ontwikkeling van de kwaliteit van de rechtspraak niet zo eendimensioneel als wordt geponeerd, gezien het verschil in waardering voor de kwaliteit door de maatschappij en door de rechtspraak. Ten tweede vloeit de toegenomen productiedruk niet enkel voort uit het beleid van de Raad voor de rechtspraak, maar wordt deze nadrukkelijk ook veroorzaakt door de sterk stijgende instroom van zaken sinds 2002. Ten derde is er sinds het nieuwe financieringssysteem in 2005 feitelijk een daling van de arbeidsproductiviteit waarneembaar ten opzichte van het voorgaande jaar.

<sup>52</sup> Boone M. e.a., a.w., p. 117.

<sup>53</sup> Boone M. e.a., a.w., pp. 117-118; pp. 152-153

<sup>54</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau/ Raad voor de rechtspraak, a.w., p 47.

<sup>55</sup> Erp J. van e.a., a.w., zie p. 13 (civiele zaken) en p. 38 e.v. (strafzaken).

<sup>56</sup> Erp J. van e.a., a.w., p 57.

<sup>57</sup> Boone M. e.a., a.w., bijv. p. 125.

Dit neemt niet weg dat de druk op kwaliteit groot is en op dit moment niet afdoende lijkt geborgd. Zoals de visitatiecommissie gerechten signaleert, verkeren de gerechten in een beginstadium van het kwaliteitssysteem. Internationale ervaringen leren dat de ontwikkeling van kwaliteitssystemen en daarmee de borging van kwaliteit al snel vijf tot tien jaar kan duren.<sup>58</sup> Het systeem RechtspraakQ is op zich een innovatieve vorm tussen enerzijds de gangbare productiegerichte benchmark en anderzijds het meten van de echte kwaliteit. RechtspraakQ meet de randvoorwaarden voor de kwaliteit van de rechtspraak, zonder de echte kwaliteit in beeld te brengen.

Bij de verdere ontwikkeling moet de aansluiting op het primaire proces worden bewaakt. Ook moet e.e.a. niet te veel bureaucratische lasten genereren. Niet alle handelingen hoeven gedetailleerd te worden neergelegd en verantwoord in sectorstatuten of protocollen. Of zoals visitatiecommissie het formuleert: *'Er kan met weinig papier worden volstaan, het is veel meer een manier om naar het werk te kijken, zowel naar het primaire werkproces, als naar het kwaliteitsbevorderende processen, zoals de effectiviteit van het vakinhoudelijk overleg of het functioneren van de interne databank. De blik moet steeds gericht zijn op verbetering.'*<sup>59</sup>

Op de middellange termijn kan werkendeweg een beperkte betrouwbare set aan basisgegevens groeien die bruikbaar is voor de externe verantwoording van de opgetreden verbeteringen op het gebied van de kwaliteit. Het beschikbaar komen van dergelijke gegevens, kan ook de dominante discussie over productiviteit redresseren. De door de Raad voor de rechtspraak ontwikkelde beperkte set van kengetallen waarmee rechtbanken zich in de toekomst ook zonder al te veel uitvoeringslasten extern over de kwaliteit (szorg) kunnen verantwoorden is wat dit betreft een stap in de goede richting.<sup>60</sup>

#### AANBEVELING

Gerechten dienen de komende jaren ook de verantwoording van de kwaliteit te versterken. Door toepassing in de praktijk dient het huidige kwaliteitssysteem in de loop van de tijd te worden verbeterd. Op de middellange termijn moet een (beperkte) set aan indicatoren worden ontwikkeld die geschikt is voor een betere externe verantwoording van de kwaliteit.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> F.C. Lauwaars, F.C.J. van der Doelen en A. Weimar, *Professional quality: the balance between judicial independence and social effectiveness*, in: Trema-special "Quality of Justice in an international perspective, april 2001, nr. 4a, pp. 43-48.

<sup>59</sup> Visitatiecommissie gerechten, a.w., p. 42.

<sup>60</sup> Project Kengetallen, Projectoplevering (projecteindrapport), Raad voor de rechtspraak, juli 2006, 11 p.

<sup>61</sup> Een nadere uitwerking daarvan is opgenomen in paragraaf 6.4 van dit rapport, dat handelt over de wijze waarop kwaliteit dient te worden verankerd in de bekostigingssystematiek.

## Hoofdstuk 4 Organisatie en bestuur gerechten

### 4.1 Inleiding

Als gevolg van de Wet Organisatie en bestuur gerechten zijn de gerechten (met uitzondering van de Hoge Raad der Nederlanden en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) geconfronteerd met een ingrijpende organisatiewijziging. Binnen de gerechten is een nieuw bestuursmodel geïntroduceerd bestaande uit de president, de sectorvoorzitters en de directeur bedrijfsvoering. Het bestuur is integraal verantwoordelijk voor alle aangelegenheden van het gerecht. Een tweede ingrijpende wijziging betreft de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken.

### 4.2 Het bestuursmodel

#### *Sectoren*

Sinds de modernisering werken alle rechtbanken en gerechtshoven volgens het sectormodel. De voorzitters van de sectoren maken deel uit van het bestuur van de rechtbank dan wel het gerechtshof. Zij doen dit samen met de president en de directeur bedrijfsvoering. Het bestuur is in zijn geheel integraal verantwoordelijk voor de gang van zaken binnen het gerecht. Op grond van artikel 23 van de Wet op de rechterlijke organisatie is het bestuur belast met de algemene leiding van het gerecht. In het bijzonder draagt het bestuur zorg voor de automatisering, de bestuurlijke informatievoorziening, de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van de begroting, de huisvesting en beveiliging, de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van het gerecht, personeelsaangelegenheden en overige materiële voorzieningen. Ter uitvoering van deze taken kan het bestuur alle bij het gerecht werkzame ambtenaren algemene en bijzondere aanwijzingen geven.<sup>62</sup> Deze aanwijzingen mogen nimmer betrekking hebben op de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken. De president treedt naar buiten op als vertegenwoordiger van het gerecht.<sup>63</sup>

De commissie heeft uit de onderzoeken en de werkbezoeken een positieve indruk gekregen van de stand van zaken bij het sectormodel. Wel is helder dat men binnen een aantal gerechten heeft moeten wennen aan dit model.<sup>64</sup> Door de integrale verantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid voor de financiën bij het gerecht is de betrokkenheid van de bestuurders bij het eigen gerecht vergroot. Zij zijn via hun aansturing directer dan voorheen in staat bepaalde ontwikkelingen bij te sturen en ondervinden daar directer de gevolgen van. Het elkaar binnen het bestuur aanspreken op de prestaties per sector vergt een attitudewijziging. Alles wijst er op dat deze attitudewijziging gaande is.<sup>65</sup> De commissie heeft bij de werkbezoeken geconstateerd dat het niet eenvoudig is sectorvoorzitters te vinden. Dit baart de commissie zorgen. De commissie beveelt aan bij voorrang te bezien met welke maatregelen de functie van sectorvoorzitter aantrekkelijker gemaakt kan worden. Bijvoorbeeld via het bieden van een betere beloning of het bieden van carrièreperspectieven.

<sup>62</sup> Artikel 24 Wet op de rechterlijke organisatie.

<sup>63</sup> Artikel 27 Wet op de rechterlijke organisatie.

<sup>64</sup> Boone M. e.a., a.w., pp. 156 - 157

<sup>65</sup> Franssen J; Mein A; Verberk S; *Gerechtsbesturen, Integraal Management en MD-beleid, Eindrapport; Beleidsonderzoek & -Advies* bv (B&A Groep), Den Haag, 2006, p. 26.

De commissie heeft kennisgenomen van gedachten over een aanpassing van het bestuursmodel. Zo wordt wel gepleit voor een bestuur bestaande uit de president, de directeur bedrijfsvoering en een directeur kwaliteit. De commissie ziet geen aanleiding een aanbeveling te doen die strekt tot invoering van dit model. Het huidige model heeft als voordeel dat alle sectoren van de rechtbank aan de bestuurstafel zitting hebben. Op deze wijze kan de stem van elk der sectoren gehoord worden. Wel acht de commissie het mogelijk dat de president en de directeur bedrijfsvoering het dagelijks bestuur vormen.<sup>66</sup> Zij vormen hiermee het eerste aanspreekpunt voor externen. Binnen de sectoren zal het eerste aanspreekpunt de sectorvoorzitter zijn. Het dagelijks bestuur kan voorts de agenda van de bestuursvergadering voorbereiden. De commissie acht het niet nodig dat deze vorm in de wet verankerd wordt, het betreft een bedrijfsinterne afspraak. Besluiten die het gehele gerecht aangaan dienen naar het oordeel van de commissie in de bestuursvergadering genomen te worden. Hiertoe leent het dagelijks bestuur zich naar zijn aard niet.

Als men het functioneren van de gerechtsbesturen nader in ogenschouw neemt, lijkt meer sprake te zijn van management dan van besturen. Dat is op zichzelf genomen verklaarbaar doordat het accent sinds de introductie van het bestuursmodel sterk is komen te liggen op de noodzaak de “eigen broek op te houden”. Er is nog te weinig aandacht voor het functioneren van het bestuur in relatie tot zijn omgeving. Bestuurders zijn nog weinig bezig met de vertaling van ontwikkelingen in hun omgeving naar hun eigen organisatie. Grotere gerechten zijn hiermee wel verder dan kleinere gerechten. Daarbinnen hebben de strafsectoren nog de meeste aandacht voor externe ontwikkelingen, hetgeen niet vreemd is omdat in het strafrecht al nadrukkelijk vanuit een ketengedachte wordt gewerkt. In onderzoek wordt aangegeven dat de komende jaren de gerechtsbestuurders zullen moeten doorgroeien van “boekhouder” tot bestuurder. Aldus zal ook het bestuurlijk vermogen verder groeien.<sup>67</sup>

#### AANBEVELING

Het sectorale bestuursmodel van de rechtbanken en de gerechtshoven functioneert in de praktijk goed. De commissie beveelt aan dit model in stand te laten. Vermindering van de ervaren bestuurslast is mogelijk via een betere mandatering van bestuurstaken aan de sectorvoorzitters.

#### *Landelijk overleg sectorvoorzitters*

De sectorvoorzitters nemen deel aan de landelijke sectoroverleggen. Deze sectoroverleggen vervullen een nuttige rol voor kennisoverdracht, bevordering van rechtseenheid en de verantwoordelijkheid voor het primaire proces en de ondersteunende systemen. De landelijke overleggen worden thans voorzien van eigen stafbureau's waarmee zij zich een beleidsmatige rol dreigen aan te meten.<sup>68</sup> Dit is een ontwikkeling die naar het oordeel van de commissie niet past. Het beleid wordt ontwikkeld binnen de gerechten zelf, niet binnen landelijke sectoroverleggen. Voorkomen dient te worden dat de rol van de landelijke sectoroverleggen diffuus wordt, dat het sectormodel wordt ondergraven en dat de sectorvoorzitters teveel tijd kwijt zijn aan deze overleggen.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> Zie ook: Franssen J. e.a., a.w., pp. 26 en 34.

<sup>67</sup> Franssen J. e.a., a.w., p. 37

<sup>68</sup> Zie ook: Franssen J. e.a., a.w., p. 28 en p. 36.

<sup>69</sup> Boone M. e.a., a.w., p. 79 en Franssen J.e.a., a.w., p.28 en 36.

## AANBEVELING

De landelijke sectoroverleggen vervullen een nuttige functie voor kennisoverdracht, rechts-eenheid en het primaire proces en de ondersteunende systemen. Een verdere uitbouw dan deze rol acht de commissie ongewenst. Op deze wijze wordt voorkomen dat het sectormodel wordt ondergraven en dat de sectorvoorzitters te veel tijd kwijt zijn aan deze overleggen.

### *Kwaliteitsbevordering*

Uit de onderzoeken en uit de werkbezoeken, aan bijvoorbeeld deurwaarders en advocaten, is de commissie gebleken dat de kwaliteit van de rechtspraak goed is. Tijdens de werkbezoeken is het de commissie opgevallen dat met enige regelmaat van de zijde van rechters het geluid klinkt dat het bestuur vooral de aandacht richt op de bedrijfsvoering. De indruk bestaat dat de aandacht voor de inhoudelijke kwaliteit op het tweede plan is geraakt. De commissie acht het van groot belang dat de besturen van de gerechten dit aspect ook nadrukkelijk op de agenda plaatsen. Net als bij andere beroepsgroepen is het van belang dat de gerechten investeren in scholing en permanente educatie. Uit de onderzoeken blijkt dat de gerechten in vergelijking met andere beroepsgroepen op dit terrein achterlopen. Bij de rechters die functies willen gaan verrichten waarbij managementvaardigheden een vereiste zijn, dient in het opbouwen van deze vaardigheden via cursussen voorzien te worden. De Raad en de besturen van de gerechten dienen het punt van de scholing op te pakken.<sup>70</sup>

De laatste jaren hebben de presidenten en sectorvoorzitters zich steeds meer tot manager ontwikkeld, waardoor deze bestuurders minder toekomen aan rechtsprekende taken dan ze zelf wenselijk vinden.<sup>71</sup> Gezien het geheel nieuwe takenpakket vanaf 2002 acht de commissie het begrijpelijk dat veel energie is gestoken in het verbeteren van de bestuurlijke vaardigheden van presidenten en sectorvoorzitters. Er was immers een inhaalslag te maken. Voor de toekomst bepleit de commissie een benoemingenbeleid waarbij de sectorvoorzitter en de president beschikken over managementervaring, maar ook als rechter een stevige positie binnen het gerecht behouden.

De eigen aard van de rechterlijke organisatie vereist naar het oordeel van de commissie dat de leiding van een gerecht over gezag beschikt bij rechters.<sup>72</sup> De professionaliteit van de rechtspraak wordt evenzeer bevorderd door een sectorvoorzitter die een voorbeeldrol in de rechtspraak vervult, als door een sectorvoorzitter die een kwaliteitssysteem, met normen en cijfers voor de organisatie als geheel optuigt en extern communiceert. Als de bestuurders zich niet enkel bezighouden met bedrijfsvoering, maar ook oog hebben voor de kwaliteit van het rechterlijke werk, dan zal de bureaucratiserende werking van een kwaliteitssysteem binnen de perken kunnen blijven.

<sup>70</sup> Boone M. e.a., a.w., pp. 56-62

<sup>71</sup> Franssen J. e.a., a.w., p. 29

<sup>72</sup> Franssen J. e.a., a.w., p. 29



Het komt er op aan de bestaande instrumenten te gebruiken en elkaar aan te spreken op kwaliteitsverbetering. Op dit punt kan de cultuur binnen de gerechten beter: *“Feedback geven is over algemeen binnen de gerechten geen vanzelfsprekendheid. Dit geldt voor gerechtshofambtenaren in hun relatie tot rechters, maar ook voor rechters onderling kan er een zekere terughoudendheid ontstaan om elkaar aan te spreken.”*<sup>73</sup> Een inhoudelijk gezaghebbend bestuur kan een dergelijke cultuur bevorderen. De commissie acht het tegen deze achtergrond opvallend dat in Nederland geen openheid wordt gegeven met betrekking tot disfunctionerende rechters. In andere Europese landen (bijvoorbeeld Noorwegen, Oostenrijk en Duitsland) lijkt men met dit vraagstuk veel opener om te gaan. Uit onderzoek blijkt althans dat in deze landen disciplinaire maatregelen tientallen keer per jaar voorkomen.<sup>74</sup> In Nederland worden disciplinaire maatregelen tegen rechters voor zover bekend nauwelijks genomen. De behoefte aan meer openheid, aanspreken en samenwerking leeft op de werkvloer. Rechters geven bijvoorbeeld zelf aan de inhoudelijke en procedure-afspraken om de rechtseenheid te bevorderen niet als beperkend te ervaren. In het algemeen stelt men -al dan niet gestructureerd- inhoudelijk overleg met collega's zeer op prijs.<sup>75</sup> Door zich meer op de inhoud van het werk te richten, zal naar het oordeel van de commissie ook de toenemende afstand tussen medewerkers en bestuurders weer af kunnen nemen.<sup>76</sup>

#### AANBEVELING

**De besturen van de gerechten hebben de financiële verantwoording op orde gebracht. Hierdoor is het risico ontstaan dat minder aandacht wordt gegeven aan de kwaliteit van de rechtspraak. De commissie beveelt aan dat de besturen de kwaliteit hoog op de agenda plaatsen en investeren in opleidingen. Het op hoog niveau houden van de inhoudelijke ontwikkeling van rechters en ondersteuners is van algemeen maatschappelijk belang.**

#### *Personeelsbeleid*

Het is van belang dat de Raad voor de rechtspraak en de gerechten investeren in het opleiden van toekomstige bestuurders en het bieden van een loopbaanperspectief voor alle medewerkers binnen de gerechten. De commissie acht het gewenst dat de Raad een actief beleid voert voor de opvolging van de huidige bestuurders. De Raad heeft thans een terughoudende opstelling op dit punt.<sup>77</sup> De commissie heeft uitvoerig onderzoek laten verrichten naar het management development-beleid van de Raad en de gerechtshofbesturen. Op het terrein van het management development-beleid zijn stappen gezet. Wel kan dit beleid naar het oordeel van de commissie nog veel sterker worden aangezet.<sup>78</sup> Management development, opleiding en ontwikkeling en strategisch personeelsbeleid staan op de (bestuurs)agenda, maar er wordt niet gestructureerd en systematisch aan gewerkt.<sup>79</sup> De commissie acht dit van groot belang met het oog op de toekomstige ontwikkeling van het functioneren van de rechtspraak. Naar het oordeel van de commissie is de Raad voor de rechtspraak op dit punt tot nu toe onvoldoende effectief.

<sup>73</sup> Visitatiecommissie gerechten, a.w. , p. 28

<sup>74</sup> European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ, *European judicial systems 2006 (2004 data)*, Raad van Europa, 2006, pp. 123-124.

<sup>75</sup> Boone M. e.a., a.w. , pp. 140-141

<sup>76</sup> Prisma, Stemningswisselingen, a.w., p. 5

<sup>77</sup> Franssen J. e.a., a.w., pp. 31-32

<sup>78</sup> Boone M. e.a., a.w., p. 56 en p. 62 en Franssen J. e.a., a.w. pp. 31-32

<sup>79</sup> Franssen J. e.a., a.w., p. 32

Het is van belang dat potentiële bestuurders gevolgd worden en dat zij in staat worden gesteld om ter voorbereiding op een bestuursfunctie opleidingen te volgen. Ook acht de commissie het gewenst dat de Raad en de gerechten inzetten op een loopbaanbeleid. Op deze wijze kunnen personen stapsgewijs worden voorbereid op een bepaalde (bestuurs)functie. Een goede sectorvoorzitter is nog niet per definitie een goede president. Via een loopbaanbeleid kunnen rechters zich via het vervullen van bepaalde functies ontwikkelen en zich de benodigde vaardigheden eigen maken.

Het loopbaanbeleid van de Raad is met name gericht op de (potentiële) gerechtsbestuurders.<sup>80</sup> Uit onderzoek is gebleken dat de gerechtsbestuurders aangeven dankzij dit management development-beleid beter beslagen ten ijs te komen. Het is gewenst dat een dergelijk beleid ook voor het middenkader bij de gerechten wordt ontwikkeld. De commissie ziet hiervoor een belangrijke rol voor de Raad en is als gezegd van oordeel dat de Raad tot nu toe op dit terrein onvoldoende effectief is. Dit daar met name kleinere gerechten aangeven dat het ontwikkelen van een dergelijk beleid voor hen in de praktijk lastig is. De grotere gerechten zijn hiertoe beter uitgerust.<sup>81</sup>

#### AANBEVELING

Gerechtsbesturen moeten rechters en juridisch medewerkers als professional aanspreken op zowel kwaliteit als doelmatigheid. Bij de toekomstige selectie, benoemingen en loopbaanontwikkeling moet naar de bestuurskwaliteit veel meer aandacht uitgaan. Op korte termijn is voor het ontwikkelen van het benodigde managementpotentieel binnen de gerechtelijke organisatie een consequent ontwikkeld en toegepast management development-programma nodig.

De commissie is van oordeel dat in het kader van het management development-beleid extra aandacht uit moet gaan naar de functie van sectorvoorzitter strafrecht. De reden hiervoor is gelegen in de bijzondere rol van de voorzitter van de sector strafrecht in de relatie met het Openbaar Ministerie. De voorzitter van de sector strafrecht voert het overleg met het Openbaar Ministerie over de aanlevering en inplanning van zaken.

In het verlengde hiervan heeft de commissie geconstateerd dat tussen het aantal aan te leveren en het aantal afgedane zaken bij de sector strafrecht veelal een verschil bestaat. Dit levert spanningen op binnen de sector. Een complicerende factor is dat het voor het Openbaar Ministerie en voor de gerechten niet altijd duidelijk is wie nu de afspraken maakt over de zaaksaanlevering en berechting. De commissie is van oordeel dat de Raad voor de rechtspraak en het College van Procureurs-Generaal hierover in samenspraak met de hoofdofficieren en de gerechtsbesturen tot een betere afstemming dienen te komen. .

#### AANBEVELING

De commissie constateert frictie tussen het aanbod van zaken via het Openbaar Ministerie en de afdoening door de gerechten. Voor een goed functionerende strafrechtketen acht de commissie het gewenst dat maatregelen worden getroffen.

<sup>80</sup> Franssen J. e.a., a.w., p. 32

<sup>81</sup> Franssen J. e.a., a.w., p. 32

### *Verhouding rechtsprekend en niet-rechtsprekend personeel*

Onderdeel van de modernisering is het verkleinen van de afstand tussen het rechtsprekend en het niet-rechtsprekend personeel. De commissie constateert dat de mate waarin de verkleining van deze afstand heeft plaatsgevonden per gerecht verschilt. Met name de gerechten waarbij rechters en de gerechtsambtenaren in teams werken, vallen op dit punt in positieve zin op. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van niet-rechtsprekend personeel van de rechtbanken komt naar voren dat de mogelijkheden tot doorstroming binnen de gerechten positief gewaardeerd worden. De commissie acht het werken in teams waarbij rechtsprekend en niet-rechtsprekend personeel nauw samenwerken en waarbij goed naar de onderlinge taakverdeling wordt gekeken een goede ontwikkeling.

### AANBEVELING

De commissie geeft alle gerechten in overweging de ervaringen die thans bij één van de gerechten worden opgedaan met het werken in teams van rechters en ondersteuners over te nemen. Het werken in deze teams kan voor de kwaliteit en efficiency van de rechtspraak en de arbeidsmotivatie van medewerkers winst opleveren.

## 4.3 Kantonrechtspraak

Bij de kantonrechter kan men onder meer terecht voor geschillen over huur(koop), de arbeidsverhouding, pachtzaken en leasezaken. Ook zaken op het terrein van gezag en beschermingsbewind en verkeersovertredingen worden afgedaan door de kantonrechter. Voor een groot aantal rechtzoekenden zal het contact met de rechterlijke macht zich doorgaans tot deze zaken beperken. De kantonrechter vormt hiermee een zichtbare verbinding van de rechtspraak met de maatschappij. Voor het contact met rechtzoekenden is hierbij evenzeer van belang dat men de standpunten mondeling ter zitting uiteen kan zetten. Bijstand door een advocaat of rechtshulpverlener is niet verplicht. Kantonrechters zijn ervaren rechters die zijn geselecteerd op hun vaardigheid in de omgang met mondeling procederende partijen die vaak zelf – zonder juridische bijstand – hun zaak bepleiten. De kantonrechtspraak is zo ingericht dat binnen korte termijn een groot aantal zaken afgedaan kan worden. Deze efficiëntie wordt verkregen door een cultuur waarin veel wordt gedelegeerd en inkomende zaken snel worden afgehandeld. De kantonrechter is bevoegd tot behandeling van vorderingen tot een competentiegrens van € 5.000.

Met de Wet Organisatie en bestuur gerechten zijn de kantongerechten bestuurlijk ondergebracht bij de rechtbanken. Alle rechtbanken zijn op grond van de wet verplicht een sector kanton te hebben. In het zogenaamde convenant van Zeist hebben vijf kantonrechters met vijf presidenten van de gerechten namens de kantonrechters en de gerechten aanvullende afspraken gemaakt. Het convenant bevat afspraken over zeggenschap, inschaling (vice-president), positionering binnen het gerecht en het vervullen van opleidingstaken.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> Kamerstukken II 1999-2000, 27 181, nr. 3, blz. 32.

### *Organisatorische waarborg kantonrechtspraak*

Tijdens de werkbezoeken en uit de verrichte onderzoeken is de commissie gebleken van tevredenheid over de werkwijze van de kantonrechters. De kantonrechtspraak heeft na de bestuurlijke onderbrenging de pluspunten weten te behouden. Ook na de bestuurlijke onderbrenging doet de kantonrechter de zaken op een snelle, professionele en toeganke-lijke wijze af. Dit tot waardering van degenen die op de kantonrechter zijn aangewezen.<sup>83</sup> De werkwijze van de kantonrechtspraak sluit goed aan bij de uitgangspunten van het vigerende bekostigingssysteem.

De commissie heeft, onder meer via diverse overleggen met een vertegenwoordiging van de kantonrechters en de presidenten, uitvoerig stilgestaan bij deze ontwikkelingen. De commissie heeft brieven ontvangen van de Raad voor de rechtspraak en de NVvR waaruit naar voren komt dat de Raad en kantonrechters in gesprek zijn over de toekomstige vormgeving van de kantonrechtspraak. Uit de brief die de commissie van de NVvR heeft mogen ontvangen, blijkt dat de discussie over de positionering van de kantonrechtspraak moeizaam verloopt.<sup>84</sup>

De commissie is van oordeel dat verworvenheden van de kantonrechtspraak geborgd en versterkt dienen te worden. Wel is de commissie van oordeel dat enkele aanpassingen wenselijk zijn teneinde de rechtbanken in staat te stellen de toekomstige ontwikkelingen organisato-risch op te vangen.

De commissie onderkent de waarde van de organisatorische waarborg die met de modernise-ring is opgenomen teneinde de gerechten te verplichten een sector kanton te hebben. Via deze waarborg is gegarandeerd dat de sector kanton zich een positie heeft kunnen verwerven bin-nen de gerechten en anderzijds is op deze wijze vertrouwen geboden aan de kantonrechters. De commissie heeft kunnen constateren dat de kantonrechtspraak zich in korte tijd een vaste positie heeft verworven binnen de rechtbanken. Voor het blijvend handhaven van de in de wet opgenomen verplichting een sector kanton te hebben, ziet de commissie geen reden. Een dergelijke verplichting bestaat evenmin voor de andere rechtsgebieden. Indien het bestuur van het gerecht het wenselijk vindt een sector strafrecht, kanton of civiel in te richten kan dit, een wettelijke verplichting daartoe is echter naar het oordeel van de commissie in de toekomst niet langer noodzakelijk. Wel dient via het procesrecht verzekerd te zijn dat elke rechtbank kantonrechtspraak heeft.

De commissie heeft kennis genomen van de gedachten over de uitbreiding van de competen-tiegrenzen van de kantonrechter en de mogelijkheid om bijvoorbeeld de consumentenkoop aan de exclusieve bevoegdheid van de kantonrechter toe te voegen. De commissie is voorstan-der van de verhoging van de competentiegrenzen. Gezien de grote mate van expertise die de kantonrechter heeft opgebouwd ten aanzien van consumentgerelateerde zaken acht de com-missie argumenten aanwezig om alle zaken die vallen onder de categorie consumentenkoop aan de kantonrechter toe te delen. Gerelateerd aan de bedragen gemoeid met de

<sup>83</sup> Zie onder meer: Boone M. e.a., a.w., p. 79.

<sup>84</sup> NVvR; Positionering kantonsectoren. Reactie n.a.v. de brief van de Raad voor de rechtspraak van 24 oktober, brief d.d. 16 november 2006.

consumentenkoop acht de commissie het gewenst de competentiegrens van de kantonrechter te verhogen tot € 25 000. Voor dergelijke zaken acht de commissie de werkwijze van de kantonrechter zeer geschikt. Mede gezien de ervaringen in het bestuursrecht en het buitenland voorziet de commissie daar geen grote problemen.<sup>85</sup>

Wel is de commissie van oordeel dat het van belang blijft dat kantonzaken snel afgedaan worden. Het dient mogelijk te zijn gecompliceerde zaken op initiatief van de kantonrechter door te geleiden naar een meervoudige (civiele) kamer.<sup>86</sup> Dit teneinde te waarborgen dat deze zaken niet blijven liggen en de kantonzaken op snelle wijze worden afgedaan. De commissie heeft vernomen dat het thans voor een beperkt aantal zaken mogelijk is dat de kantonrechter deze meervoudig afdoet. De commissie is van oordeel dat de essentie van de kantonrechtspraak is dat deze snel, op hoog niveau en enkelvoudig plaatsvindt. De commissie beveelt dan ook aan kantonrechtspraak steeds enkelvoudig te laten plaatsvinden. Via de doorverwijsmogelijkheid kan voorzien worden in een meervoudige behandeling van complexe zaken.

Voor de burger die zijn recht zoekt zal de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter en het toedelen van de consumentenkoop aan de kantonrechter een versterking geven van het idee dat hij als rechtzoekende toegang heeft tot het recht. De rechtzoekende kan over meer zaken, zonder processuele vertegenwoordiging zijn recht halen bij een rechter die snel en op niveau zaken afdoet. Gekoppeld aan de mogelijkheid dat de kantonrechter gecompliceerde zaken kan doorverwijzen acht de commissie dit een wenselijke ontwikkeling.

De commissie ziet nadrukkelijk het verbreden van het werkkerrein van de kantonrechtspraak en het afschaffen van de verplichting in de wet dat iedere rechtbank een sector kanton heeft (art. 47 Wet op de rechterlijke organisatie) als onderdeel van één en hetzelfde pakket. De commissie beveelt aan beide wijzigingen in hetzelfde wetsvoorstel op te nemen. Teneinde de verbreding van het werkpakket goed te laten verlopen acht de commissie het wenselijk dat de afschaffing van artikel 47 Wet op de rechterlijke organisatie pas enkele jaren na de verbreding van het werkpakket plaatsvindt. Met de uitbreiding van het aantal zaken is het wenselijk te voorzien in de mogelijkheid dat zaken, die te gecompliceerd blijken voor een snelle afhandeling via de kantonrechtspraak kunnen worden doorverwezen naar een meervoudige (civiele) kamer bij een rechtbank.

#### AANBEVELING

Alle zaken op het terrein van de consumentenkoop kunnen via kantonrechtspraak worden afgehandeld. De competentiegrens van de kantonrechter dient te worden verruimd tot € 25 000. De commissie is van oordeel dat de wettelijke verplichting voor iedere rechtbank om een sector kanton te hebben pas drie jaren na de verbreding van de kantonrechtspraak kan vervallen. Via het procesrecht dient verzekerd te zijn dat iedere rechtbank kantonrechtspraak heeft.

<sup>85</sup> De commissie Van Delden heeft in 1997 voorgesteld om de competentiegrens te verhogen naar fl. 25.000. Gecorrigeerd voor inflatie is dat thans 15.000 euro. Mede gelet op de gemiddelde duur van een wetgevingstraject en een relatief welvaartsvaste verankering stelt de commissie 25.000 euro voor.

<sup>86</sup> Artikel 98 RV voorziet reeds in deze mogelijkheid bij de zogenaamde "aardvorderingen" vorderingen uit huur, arbeid enz.

### *Roulatiebeleid en kantonrechtspraak*

De commissie constateert dat binnen de rechtbanken al tamelijk lang voornamelijk enkelvoudig recht wordt gesproken. Op het terrein van de enkelvoudige rechtspraak beschikken de kantonrechters over een grote mate van expertise. De commissie acht het wenselijk dat binnen de rechtbanken een voorziening wordt getroffen waardoor rechters die enkelvoudig zitten in de praktijk ervaring krijgen met de wijze waarop de kantonrechter zaken afdoet. Hierbij kan gedacht worden aan het laten afdoen van (bepaalde) kantonzaken door rechters afkomstig uit de civiele sector. Aangezien voor het afdoen van kantonzaken wel de nodige rechterlijke ervaring vereist is, zullen enkel ervaren rechters hiervoor in aanmerking komen. Het is niet de gedachte van de commissie de kantonrechtspraak te benutten als opleidingskamer voor het gehele gerecht, maar wel de kennis en ervaring van kantonrechters beter te benutten. Voor de kantonrechtspraak biedt het bovenstaande als voordeel dat meer rechters ervaring opdoen met de wijze waarop de kantonrechter zijn werk doet waardoor ook geïnvesteerd wordt in de opvolging van de huidige generatie kantonrechters. Op deze wijze worden de verworvenheden van de kantonrechtspraak ook voor de toekomst geborgd. Wel dient er financiële ruimte in het bekostigingsmodel te zijn waardoor kantonrechters de ervaring breder binnen de rechtbank kunnen delen. Tevens dient er financiële ruimte te zijn voor het begeleiden van ervaren rechters die nieuw instromen in de kantonrechtspraak.

#### **AANBEVELING**

**De commissie acht het gewenst om meer ervaren rechters ervaring op te laten doen met de werkwijze van de kantonrechters. Op deze manier komt de vaardigheid van kantonrechters binnen de rechtbanken ten goede aan alle rechters.**

### *Inschaling kantonrechters*

Met de verhoging van competentiegrenzen, het laten meedraaien van ervaren rechters uit de civiele sector binnen de kantonrechtspraak en het eventueel toedelen van de consumentenkoop aan de kantonrechter speelt het punt van de inschaling van deze rechters. Het is de commissie opgevallen dat binnen enkele rechtbanken reeds in de vorm van waarneming rechters worden ingezet die niet de rang van vice-president hebben. De commissie constateert dat unus-rechtspraak niet meer alleen is voorbehouden aan de kantonrechter. Hiermee komt het argument om tot automatische inschaling van de kantonrechter als vice-president over te gaan te vervallen. De commissie acht het raadzaam dat rechtbankbreed wordt bezien welke rechters voor de inschaling op het niveau van vice-president in aanmerking komen. Voor het standaard benoemen van alle rechters tot vice-president wanneer zij zich met kantonrechtspraak bezig houden ziet de commissie geen reden meer. Nu deze verplichte inschaling niet in de wet is opgenomen, is hiervoor geen wetswijziging nodig. Wel is het vanzelfsprekend dat de kantonrechters die reeds tot vice-president zijn benoemd deze rang behouden. De aanbeveling van de commissie ziet met nadruk op nieuwe benoemingen.

#### **AANBEVELING**

**De commissie ziet geen reden waarom alle kantonrechters vice-president dienen te zijn. De commissie acht het gepast dat binnen de kantonrechtspraak een selectie van zaken gemaakt wordt. Zaken die eenvoudiger van aard zijn kunnen behandeld worden door rechters, die niet de rang van vice-president hebben.**

### *Locatiebeleid*

De plaats waar thans kantonrechtspraak plaatsvindt, is nog steeds in grote mate gebaseerd op waar van oudsher kantongerechten waren. De commissie constateert dat een visie ontbreekt over de vraag in wat voor plaatsen de rechtspraak kantonrechtspraak wil aanbieden. Nu de kantonrechtspraak deel uitmaakt van de rechtbanken acht de commissie het gewenst dat de Raad voor de rechtspraak, het Ministerie van Justitie en de betrokken rechtbanken een dergelijke visie ontwikkelen.

### AANBEVELING

Het komt voor dat plaatsen van geringe omvang wel kantonrechtspraak kennen, terwijl een stad als Almere die bijvoorbeeld niet kent. De commissie beveelt aan niet de locatie van nevenvestigingen in de wet te regelen, maar in de wet het grondbeginsel neer te leggen dat voorzien dient te worden in toegankelijke rechtspraak.

## Hoofdstuk 5 Raad voor de rechtspraak

### 5.1 Inleiding

De organisatorische versterking van de gerechten bracht ook de noodzaak tot versterking van de onderlinge samenhang met zich op die terreinen die een landelijke aanpak vergen. De Raad voor de rechtspraak draagt bij aan de versterking van deze samenhang door de rechtspraak naar buiten toe te vertegenwoordigen en zorg te dragen voor de interne afstemming en coördinatie. De Raad heeft verder als algemene taak te bevorderen dat de gerechten hun rechtsprekende taak goed kunnen vervullen.

De Raad voor de rechtspraak is belast met de toekenning van budgetten ten laste van de rijksbegroting aan de gerechten en het toezicht op de uitvoering van de begroting door de gerechten, alsmede het toezicht op de bedrijfsvoering bij de gerechten. Ter uitvoering daarvan is de zorg van de Raad in het bijzonder gericht op de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten.<sup>87</sup> Voorts heeft de Raad tot taak ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit<sup>88</sup> en heeft de Raad tot taak regering en Staten-Generaal te adviseren omtrent algemeen verbindende voorschriften en te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de rechtspleging.<sup>89</sup> Uitgangspunt is dat de Raad bij de uitoefening en invulling van zijn taken het overleg, de samenspraak en de samenwerking met de gerechten zal zoeken. Een dergelijke werkwijze draagt bij uitstek bij aan de versterking van de organisatie als geheel. Niettemin staan de Raad formele bevoegdheden ter beschikking om de werkzaamheden van de Raad te ondersteunen, zoals het geven van algemene aanwijzingen ten aanzien van de bedrijfsvoering.<sup>90</sup>

De Raad voor de rechtspraak stond als een nieuw orgaan sui generis in het publieke bestel voor grote uitdagingen. Enerzijds vanwege zijn positionering in de organisatie van de rechtspraak en – breder – in het publieke bestel. Anderzijds vanwege zijn rol in de opbouwfase van de rechtspraak zoals wij die nu kennen. De onduidelijkheden die eigen zijn aan een organisatie in opbouw ten spijt, heeft de Raad een goede prestatie geleverd. Alles wat de Raad in de afgelopen periode gerealiseerd heeft overziende, stelt de commissie dat de instelling van de Raad voor de rechtspraak een succes is geweest. Dit neemt niet weg dat de taakvervulling en interne organisatie verbeterd kunnen worden. De commissie heeft daarom deze aspecten nader onder de loep genomen.

### 5.2 Taakvervulling Raad voor de rechtspraak

Algemeen beeld is dat de Raad voor de rechtspraak een hoog ambitieniveau heeft. Er is veel gerealiseerd, zoals de opzet en invoering van de Planning- & Verantwoordingscyclus, de invoering van het baten-lastenstelsel en de invoering van het kwaliteitssysteem. De focus van de Raad voor de rechtspraak lag tot dusverre op activiteiten die zien op de opbouw van de organisatie en op het financieel beheer en de productie. Een dergelijke prioriteitsstelling lag voor

<sup>87</sup> art. 91 Wet op de rechterlijke organisatie

<sup>88</sup> art. 94 Wet op de rechterlijke organisatie

<sup>89</sup> art. 95 Wet op de rechterlijke organisatie

<sup>90</sup> art. 92 Wet op de rechterlijke organisatie



de hand gelet op het ontwikkelingsstadium van de rechtspraak. Ook op andere terreinen zijn tal van activiteiten geïnitieerd. De commissie acht het van belang dat deze activiteiten in de komende periode verder uitgebouwd worden en een kwalitatieve impuls krijgen. De commissie acht een pas op de plaats ten aanzien van *nieuwe* projecten en activiteiten verstandig.

Uit werkbezoeken en onderzoeksrapportages klinken er kritische geluiden over de interactie tussen de Raad voor de rechtspraak en de gerechten. Zo wordt er geklaagd over de wijze waarop afspraken worden gemaakt, over en weer taken worden belegd en besluitvorming plaatsvindt. Verder wordt met name aandacht gevraagd voor het feit dat een (te) groot beroep wordt gedaan op de gerechten, dat er (te) veel wordt gereguleerd en dat het aantal overleggen flink is toegenomen.

Inderdaad regelen de complexer geworden relaties in de rechtspraak zich niet vanzelf. Daarom is overleg en besluitvorming noodzakelijk. Zowel op landelijk als op gerechtshofniveau zijn er de afgelopen jaren talrijke overlegfora – al dan niet op wettelijke leest geschoeid - actief: presidentenvergadering, directeurenvergadering, landelijke sectoroverleggen, ondernemingsraden, NVvR, college van afgevaardigden. Daarnaast zijn er allerlei projectgroepen en werkgroepen in het leven geroepen. Het resultaat is een bloeiend overlegcircuit, waarvoor rechters uit het primaire proces en bestuurders uit het lokale gerecht worden weggehaald. De afstemming tussen de Raad en gerechten loopt via diverse gremia, waarvan de presidentenvergadering en het directeurenoverleg de belangrijkste zijn. Hierin wordt veel besproken en gezocht naar draagvlak voor de voorstellen. Het streven naar consensus en de soms onduidelijke besluitvorming - uit onderzoek komt naar voren dat het soms lijkt alsof bestuurders niet volledig achter de gezamenlijk genomen besluiten staan<sup>91</sup> - leidt tot besluitvormingsprocessen die nogal wat tijd vergen.

Activiteit bij de Raad voor de rechtspraak genereert werk voor de gerechten. De Raad voor de rechtspraak heeft een scala aan werk- en projectgroepen geïnitieerd of gefaciliteerd, deels op verzoek van de gerechten, deels omdat projecten als het baten-lastenstelsel of het opzetten van een gemeenschappelijk ICT-beleid dit nodig maakten. De gerechten geven aan dat de totale administratieve belasting met de komst van de Raad is toegenomen. De gerechten wijzen voorts op een verband tussen de ontwikkeling van de formatie van het bureau van de Raad, het aantal activiteiten dat wordt geïnitieerd en de werklast van de gerechten.<sup>92</sup> Hierbij is overigens, naar de indruk van de commissie, in het algemeen niet sprake van overvragen van gerechten door de Raad. Zo wordt in onderzoek van de rechtspraak zelf aangegeven dat niet de indruk bestaat dat de huidige planning- en verantwoordingscyclus zich kenmerkt door het overvragen van gerechten.<sup>93</sup> Voor een groot deel lijkt er bij de gerechten behoefte te bestaan aan temporisering, aan het stellen van meer prioritering t.a.v. de activiteiten en aan een betere communicatie. Voorts wordt er op gewezen dat de groei van de formatie van het bureau gepaard gaat met bureaucratisering en niet-optimale afstemming tussen de verschillende organisatiedelen van het bureau.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> Boone M. e.a., a.w., p. 102

<sup>92</sup> Wilms P; Hauten M. van den; Raad voor de rechtspraak: taken, activiteiten, budget en formatie. Diepteonderzoek voor de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie; Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE) in opdracht van het Ministerie van Justitie, Den Haag, 2006, p. 12

<sup>93</sup> Visitatiecommissie; Rapport Visitatie Bureau Raad voor de rechtspraak 2006; in opdracht van de Raad voor de rechtspraak, Den Haag, 2006, p. 18

<sup>94</sup> Wilms P. e.a.; a.w., p. 12

In onderzoek van de rechtspraak zelf wordt bevestigd dat de Raad bij zijn optreden een dilemma ervaart tussen ondersteunen en faciliteren en het sturen en richting geven. De Raad kiest hierbij voor terughoudendheid, terwijl meer sturing juist wenselijk wordt geacht vanuit het veld.<sup>95</sup> Het is nog telkens aftasten wat de rol is van de Raad en die van de gerechten<sup>96</sup> resp. de presidentenvergadering. Uitgangspunt bij deze rolverdeling is dat de Raad voor de rechtspraak moet besluiten, gehoord de gerechten. Hieruit is de praktijk gegroeid dat de Raad alle belangrijke voorstellen voorlegt aan een informeel gremium - de presidentenvergadering - die daardoor min of meer als het parlement van de rechtspraak is gaan functioneren. Dit leidt tot ondoorzichtige besluitvorming en langdurig overleg. De commissie is van oordeel dat er meer duidelijkheid moet worden geschapen over de rol van de Raad, zijn bureau, de presidentenvergadering en de landelijke sectoroverleggen. Tevens moeten de wederzijdse verwachtingen helder en duidelijk worden gecommuniceerd. In het rapport *Visitatie Bureau Raad voor de rechtspraak 2006* wordt het belang van duidelijkheid over rollen en de aard van de inbreng meerdere keren benadrukt. Zo wordt ten aanzien van de wetgevingsadvisering opgemerkt dat adviezen die naast de gevolgen voor de rechtspleging ook juridisch-inhoudelijke aspecten bevatten, kunnen leiden tot onnodige doublures met andere adviesorganen. Aangehaald worden de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad van State die zich richten op de vakinhoudelijke advisering.<sup>97</sup> Deze partijen dienen hun rol en de aard van de inbreng m.b.t. deze activiteiten duidelijk te maken. De commissie beveelt in dit kader aan een onderscheid te maken naar advisering vanuit het bedrijfsvoeringsperspectief resp. vanuit het perspectief van de professionele beroepsbeoefenaar en de adviestaken van de Raad en de NVvR daarop in te richten. Ook op het terrein van strategie en beleid vermoeden onderzoekers een manco in de afstemming tussen het ministerie van Justitie en de Raad voor de rechtspraak.<sup>98</sup> Eenzelfde geluid heeft de commissie vernomen met betrekking tot de onderzoeksagenda.

Met het oog op een vermindering van onnodige bureaucratie, vestigt de commissie de aandacht op de positie van het College van afgevaardigden in relatie tot die van de Groeps-ondernemingsraad rechtspraak. De commissie heeft vernomen dat het College van afgevaardigden goed functioneert als adviesorgaan van de Raad. Daarentegen heeft zij ook vernomen dat de Groeps-ondernemingsraad rechtspraak zijn rol als overkoepelend medezeggenschapsorgaan niet ten volle kan vervullen vanwege een overlap met het voornoemde College met betrekking tot de invulling van de adviesfunctie. De commissie geeft de Raad in overweging de rollen en inbreng van beide gremia – met inachtneming van de wettelijke context - helder te onderscheiden en daarover werkafspraken te maken. Indien desalniettemin blijkt dat dubbeling inherent is aan het wettelijk stelsel waarin voor het College van afgevaardigden uitdrukkelijk een plaats is ingeruimd, dan stelt de commissie voor dat stelsel te heroverwegen.

<sup>95</sup> Visitatiecommissie Bureau Raad, a.w., p. 11

<sup>96</sup> Boone M. e.a., a.w., p. 99

<sup>97</sup> Visitatiecommissie Bureau Raad, a.w., pp. 37 -38.

<sup>98</sup> Wilms P e.a., a.w., p. 13

#### AANBEVELINGEN

De komende jaren moet de aandacht worden verlegd van beheer naar besturen. De bestaande activiteiten moeten verder uitgebouwd worden en een kwalitatieve impuls krijgen.

Stroomlijn – aan de hand van een inventarisatie van alle overlegorganen, projecten en commissies – de landelijke overlegcircuits en de centrale staven. Maak schoon schip vanuit het oogpunt van heldere verantwoordelijkheden en het voorkomen van dubbel werk.

Stroomlijn de activiteiten, vertegenwoordiging en inbreng van het College van Afgevaardigden en de Groepsondernemingsraad rechtspraak en maak daartoe heldere werkafspraken. Indien dubbeling inherent is aan het systeem geeft de commissie in overweging het systeem te heroverwegen.

Verhelder de rolverdeling van de Raad voor de rechtspraak, de presidentenvergadering en de landelijke overleggen van sectorvoorzitters. Bij deze rolverdeling dient als uitgangspunt dat de Raad voor de rechtspraak moet besluiten, gehoord de gerechten. De presidentenvergadering als gezamenlijk informeel overleg van de bestuursvoorzitters van de gerechten dient hierin een rol te spelen. De landelijke sectoroverleggen richten zich op de juridische kwaliteit, het primaire proces en de ondersteunende systemen. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het directeurenberaad m.b.t. de diverse aspecten van de bedrijfsvoering. De in deze gremia geformuleerde adviezen worden doorgeleid naar de bestuursvergadering van het gerecht, zodat de afweging van de sectoren geplaatst kan worden in de totale afweging van het gerecht.

### 5.3 Formatie en budget Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak bestaat uit vijf leden. Van de vijf leden zijn drie leden rechters en twee niet-rechters. Hiermee wordt de oriëntatie op de samenleving benadrukt. Andere maatschappelijke ervaring en achtergrond werd daarmee binnengehaald, en ook bijzondere deskundigheid die zeker in de beginfase van de organisatieontwikkeling van belang is geweest, bijvoorbeeld op financieel-economisch gebied. Nu de opbouwfase van de organisatie voltooid is en systemen de ontwikkelingsfase ontgroeid zijn, kan – zo is de commissie van mening – de Raad volstaan met drie leden. Een kleinere Raad zal ongetwijfeld gunstig doorwerken in de werklast voor de gerechten.

#### AANBEVELING

Nu de opbouwfase van de organisatie is afgerond kan het aantal leden van de Raad voor de rechtspraak worden teruggebracht van vijf naar drie.

De Raad voor de rechtspraak wordt ondersteund door een multidisciplinair bureau. De commissie heeft in haar werkbezoeken verschillende kritische geluiden vernomen van de zijde van de gerechten over de groei van de formatie van dit bureau. Door de Tweede Kamer der Staten-Generaal zijn bij de begrotingsbehandeling in de laatste twee jaren vragen gesteld over de ontwikkeling van de formatie en het budget van het bureau. Sedert 2001 is het bureau van de Raad voor de rechtspraak aanzienlijk gegroeid. In het eerste formatierapport uit 2001 bedroeg de formatie 94 fte.<sup>99</sup> De huidige formatie is ruim 148 fte.

<sup>99</sup> Wilms P, a.w., p. 8

Uitgangspunt bij de oprichting van de Raad was dat dit een compacte, servicegerichte organisatie zou worden, gericht op de ondersteuning van de gerechten. Bij de feitelijke start in 2002 was de formatie met 21 fte gegroeid tot ruim 115 fte. Dit omdat een aantal centraal belegde taken bij de Raad zijn neergelegd.<sup>100</sup> In de periode eind 2002 -2003 bleek de formatie niet te voorzien in een aantal activiteiten waarvan het voor de hand lag dat de Raad die zou oppakken, veelal op verzoek van c.q. na overleg met gerechten. Na 2003 is de formatie voorts uitgebreid i.v.m. intensivering van bepaalde activiteiten, tijdelijke projecten zoals het baten-lastenstelsel, de verbetering van prognose modellen, het opzetten van een gemeenschappelijk ICT-beleid, de advisering bij wetsvoorstellen, het ontvangen van buitenlandse delegaties en het ondersteunen van uitwisselingsprojecten etc. Dit resulteerde in een formatieve groei van 29% t.o.v. de start op 1 januari 2002. De sterkste groei, in absolute en relatieve zin, heeft plaatsgevonden bij de afdeling ontwikkeling. Het grootste deel van de formatie-uitbreiding is een gevolg van nieuwe activiteiten van de Raad (39,5 fte, 73% ten opzichte van het eerste formatierapport uit 2001). De groei is deels te verklaren uit verschuivingen van formatie van bestaande instellingen of commissies naar de Raad (40% van de 73%). De groei lijkt echter nog niet afgelopen. Verdere groei wordt voorzien om een kwalitatieve impuls te geven aan het informatiemanagement.<sup>101</sup>

Op zich was het ook de verwachting dat de modernisering zou leiden tot een groei van de staven. Er is immers een bureau voor de Raad van de rechtspraak in het leven geroepen. En door het versterken van het integraal management is personele groei rondom de bedrijfsvoeringstaken in de gerechten waarschijnlijk. De verwachte groei doet zich dan ook daadwerkelijk voor op landelijk niveau. Op lokaal niveau is echter geen sprake van een vergroting van de bedrijfsvoeringstaven. De lokale staven zijn namelijk vooral gegroeid in de periode dat deze nog direct onder de verantwoordelijkheid van het departement vielen. Tussen 1995 en 2002 steeg hun aantal van 1120 naar 1481 fte. Sinds de invoering van de Raad en het integraal management in 2002 is het aantal fte in de bedrijfsvoeringstaven echter gelijk gebleven. Het aantal rechters en juridische ondersteuners (griffiers, stafjuristen, gerechtsscretarissen) groeide daarentegen wel met ieder 10 %.

De verhouding tussen rechters, juridische ondersteuning en staf is in 2005 ongeveer 1: 2,5: 0,6. (WODC, 2006, p.49). Of die verhouding optimaal is, is moeilijk te zeggen. Uit een vergelijking van gerechten komen aanwijzingen dat gerechten met relatief minder ondersteuning ietwat productiever zijn.<sup>102</sup> In Nederland is de verhouding administratieve staf 1/6 van de juridische staf. In vergelijking met buitenlandse gerechten is dat niet uitzonderlijk hoog.<sup>103</sup> Een groei van de landelijke staven is daarentegen wel duidelijk waarneembaar. De landelijke organisaties, die eventueel voor OM en ZM gezamenlijk werken, zijn na 2002 blijven doorgroeiën van 1325 fte in 2002 naar 1546 fte in 2005.<sup>104</sup>

Naar de mening van de commissie moet formatieve doorgroei van de Raad worden vermeden met het oog op een beperking van de bureaucratistische last van de rechtspraak. De gerechten kunnen het beleidstempo nu bijna al niet bijhouden, de interne coördinatie van het bureau van de Raad wordt bemoeilijkt en groei van de formatie onttrekt budget aan het primaire proces.

<sup>100</sup> Wilms P, a.w., noot 14

<sup>101</sup> Wilms P, a.w., p. 11

<sup>102</sup> Sociaal-Cultureel Planbureau/Raad voor de rechtspraak, a.w.

<sup>103</sup> CEPEJ, European judicial systems. Edition 2006 (2004 data), Council of Europe, Straatsburg, 2006, p. 82-83

<sup>104</sup> 104 J. van Erp e.a., a.w., tabel 5.3

Een gevolg van de toename in formatie is dat het budget van het bureau van de Raad tussen 2002 en 2006 met 85% is gegroeid. Het budget van het bureau is in de periode van 2002-2006 aanzienlijk sneller gegroeid dan de formatie (85% groei budget tov 29% groei formatie). Dit is te verklaren uit de formatiegroei, de huisvestingskosten, algemene bureaunkosten en de indexering van lonen en salarissen. De kosten per formatieplaats zijn tussen 2002 en 2006 gestegen met ca. 25%, van € 86.000 tot € 110.000.<sup>105</sup> Dat is niet onaanzienlijk.

#### AANBEVELINGEN

Nu de opbouwfase van de organisatie is afgerond, dient bij het bureau van de Raad voor de rechtspraak de omvang van de startformatie van het bureau (115 fte) weer richtinggevend te zijn.

Doe om de vier jaar een audit op de taakuitvoering van het bureau. Het komt de transparantie ten goede als aan deze audits experts van buiten de rechtspraak deelnemen. Over de resultaten van de audits moet de Raad verantwoording afleggen aan de gerechten.

<sup>105</sup> Wilms P, a.w., p. 7

## Hoofdstuk 6 Stelsel in werking

### 6.1 Inleiding

In het jaarverslag 2005 van de Raad van State wordt een lans gebroken voor de herwaardering van professionals. De politiek belast professionele organisaties met te ambitieuze programma's zonder dat in de benodigde middelen wordt voorzien, onderschat stelselmatig de overhead op het gebied van management, toezicht en beheer en ontwikkelt uitvoeringsprotocollen volgens een politiek-bureaucratische logica die in de professionele praktijk onwerkbaar blijkt te zijn.<sup>106</sup> Dit jaarverslag articuleert treffend in algemene zin hoe de rechtspraak de ontwikkelingen in de laatste jaren lijkt te ervaren. Uit de gesprekken die de commissie tijdens de werkbezoeken heeft gevoerd, ontstaat het beeld dat de werkbelasting van de rechterlijke macht de laatste jaren als zwaarder wordt ervaren.

Geleid door deze en andere geluiden uit de werkbezoeken en de onderzoeksresultaten achtte de commissie op drie terreinen een diepgaander onderzoek naar de werking van het stelsel gewenst: samenwerking, ICT en bekostiging. Ten behoeve van deze verdieping heeft zij een aantal symposia geïnitieerd. Bij deze aanpak past de volgende methodologische toelichting. De bevindingen en aanbevelingen in de voorgaande hoofdstukken zijn opgezet conform de vereisten van een klassieke ex post evaluatie. Karakteristiek is dat het oordeel wordt verantwoord door middel van een vast beoordelingskader, op basis van terugkijken, en aan de hand van geobjectiverde, vaak meervoudige metingen. Gezien de omvangrijke onderzoeksbelasting van de gerechten én de relatief korte werkingsduur van het stelsel op de genoemde gebieden, heeft de commissie een aanvullende, minder "harde" evaluatiemethodiek beproefd. De commissie heeft een drietal goed op de materie ingevoerde adviesbureau's gevraagd een snelle doorlichting te vervaardigen.<sup>107</sup> Vervolgens zijn de resultaten daarvan besproken in een symposium onder voorzitterschap van een of meer commissieleden, waarbij een groot aantal experts van binnen en buiten de rechterlijke macht aanwezig waren. Daarna hebben de bureau's hun bevindingen gerapporteerd aan de commissie. Een dergelijke meer kwalitatieve aanpak genereert informatie en oordelen die sterk zijn gericht op het bevorderen van samenwerking tussen en het lerend vermogen van de betrokken partijen. De bevindingen van deze aanpak worden hieronder beschreven.

### 6.2 Samenwerking tussen gerechten

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet Organisatie en bestuur gerechten is met het oog op de nieuwe structuur de vraag opgeworpen of de schaal van de gerechten wel evenwichtig is.<sup>108</sup> De Minister van Justitie heeft toegezegd deze vraag bij de evaluatie te bezien.<sup>109</sup> Al spoedig na de inwerkingtreding van de nieuwe structuur bleek dat specifieke problemen de spankracht van afzonderlijke gerechten soms te boven gaan. Dat geldt in het bijzonder in de

<sup>106</sup> Raad van State, Jaarverslag 2005, Den Haag, 2006, p34.

<sup>107</sup> Samenwerking: Keijzer C.L.; Radder D; Geus T.J. de; Rapport Expertmeeting Gerechtelijke samenwerking in de praktijk, Prisma, Amersfoort, 2006, 31 p.

ICT: Het Expertisecentrum, consultants voor ICT en bestuur in de publieke sector, ICT-beleid voor de rechtspraak, symposium en onderzoek t.b.v. evaluatiecommissie modernisering rechterlijke organisatie, Den Haag, 2006, 10 p.

Bekostiging: Andersson Elffers Felix, Bekostiging, doelmatigheid, kwaliteit rechtspraak, Utrecht, 2006, 15 p.

<sup>108</sup> TK 2000-2001, 27181, nr. 26

<sup>109</sup> idem

gevallen dat een gerecht, al dan niet als gevolg van politieke besluitvorming, wordt geconfronteerd met een grillig aanbod van zaken zoals in geval van de “bolletjesslikkers”, of als een gerecht binnen een tijdvak wordt geconfronteerd met een cumulatie aan mega (straf)zaken. In dit soort gevallen wordt gesproken van piekbelasting. Zeker voor de kleine of middelgrote gerechten geldt dat deze onvoldoende omvang hebben om dergelijke pieken op te kunnen vangen zonder de reguliere uitvoering ernstig te ontwrichten.

Om deze reden is in 2004 een wijziging doorgevoerd in het Besluit Nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen (het Besluit Betere benutting zittingscapaciteit). Op grond van deze wijziging kan de Raad voor de rechtspraak op verzoek van een gerechtsbestuur een ander gerecht tijdelijk als nevenzittingsplaats aanwijzen zodat de piekbelasting gespreid kan worden. Van deze mogelijkheid is inmiddels een aantal malen gebruik gemaakt.<sup>110</sup> Dit instrument is echter enkel geschikt voor de oplossing van in tijd beperkte en voorzienbare knelpunten. De vaststelling van de structurele indeling van de rechterlijke organisatie evenals het geven van regels van relatieve competentie zijn voorbehouden aan de wetgever.<sup>111</sup>

Naast het specifieke probleem van piekbelasting ontstond al snel het gevoel dat met het oog op vergroting van de kwaliteit en slagvaardigheid schaalvergroting gewenst zou kunnen zijn. In 2004 schreef de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer dat samenwerking tussen gerechten een oplossing zou kunnen bieden. De Minister dacht daarbij aan samenwerking tussen gerechten op de schaal van de ressorten, zowel wat betreft de zaaksbehandeling als de bedrijfsvoeringstaken. Daaraan zou een wettelijke grondslag gegeven kunnen worden in de vorm van een samenwerkingsartikel in de Wet op de rechterlijke organisatie.<sup>112</sup> Inmiddels worden er door enkele gerechten al mondjesmaat vormen van min of meer structurele samenwerking beproefd.<sup>113</sup>

Om te onderzoeken in welke mate en in welke vorm samenwerking een antwoord kan geven op gesignaleerde problemen binnen de rechtspraak hebben de Raad en de presidentenvergadering een commissie ingesteld, de commissie Van der Winkel.<sup>114</sup> Deze commissie concludeert in het in 2006 uitgebrachte rapport dat niet alle gerechten groot genoeg zijn om in het primaire proces voor alle rechtsgebieden te voorzien in de noodzakelijke diepgaande kennis (in relatie tot voldoende volume). Knelpunten zijn o.a. de grote diversiteit en tegelijkertijd geringe omvang van de bestuursrechtelijke zaakspakketten en – meer in het algemeen - de groeiende vraag naar meer specialisatie. Daarnaast is sprake van kwetsbaarheid van kleine gerechten bij uitval van personeel en de behoefte aan meer flexibiliteit, bijvoorbeeld om piekbelasting te kunnen opvangen. Tevens kan in de bedrijfsvoering niet op alle terreinen van de organisatie de gevraagde kwaliteit worden geleverd voor een redelijke prijs. Volgens de

<sup>110</sup> In zijn jaarverslag rapporteert de Raad voor de rechtspraak over de toepassing van deze bevoegdheid. De aanwijzingen van de Raad worden bekend gemaakt in de Staatscourant. Recent heeft de rechtsprekende organisatie een tweetal evaluaties laten uitvoeren naar de werking daarvan in twee concrete situaties. Zie: J.J.C. Eversdijk, J.Ph. Visser, Evaluatie Landelijk Coördinatiecentrum Megazaken, en R.Kroes, Simpelweg samenwerken, een onderzoek naar de samenwerking tussen de rechtbanken Alkmaar, Haarlem, Amsterdam en Arnhem in de periode 2002-2005.

<sup>111</sup> Dit is nogmaals bevestigd in het recente schriftelijk overleg tussen de Eerste Kamer der Staten-Generaal en de Minister van Justitie, EK 2005-2006, 30300 VI, C en E.

<sup>112</sup> TK 2003-2004, 29 279, nr. 10 p.5

<sup>113</sup> Voorbeelden zijn: de rechtbanken Assen, Groningen en Leeuwarden hebben een gezamenlijke fraudekamer, ( de Noordelijke Fraudekamer) en hebben bestuursrechtelijke zaakspakketten onderling verdeeld. Ook de rechtbanken Alkmaar, Haarlem en Amsterdam hebben onderling de personele capaciteit voor bestuursrechtelijke zaakspakketten verdeeld. De rechtbanken Assen en Groningen delen een gezamenlijke financiële administratie.

<sup>114</sup> Commissie Van der Winkel; Goede rechtspraak door sterke regio's, Eindrapport; in opdracht van de Raad voor de rechtspraak, Den Haag, 2006.

commissie Van der Winkel biedt niet vrijblijvende regionale samenwerking tussen gerechten een oplossing voor deze problemen.<sup>115</sup> De commissie Van der Winkel stelt voor dat gerechten die vallen in eenzelfde regio verplicht met elkaar moeten samenwerken zodra bij een van die gerechten het aanbod (volume) van een specifieke zaaksoort onder het niveau komt dat met het oog op de kwaliteit van de zaaksbehandeling nodig is.<sup>116</sup> Deze minimumnormen zouden landelijk binnen de rechtspraak moeten worden ontwikkeld. Deze kerngedachte in het rapport van de commissie Van der Winkel wordt door de Raad voor de rechtspraak onderschreven.<sup>117</sup>

De commissie heeft het afgelopen anderhalf jaar gesprekken gevoerd met gerechtsbesturen, leden van de Raad, belangrijke ketenpartners van de rechtspraak en repeatplayers. In deze gesprekken is ook het vraagstuk van schaalgrootte en samenwerking tussen gerechten aan de orde geweest. In vervolg daarop en naar aanleiding van de evaluatierapporten over het Landelijk coördinatiepunt megazaken (LCM), de samenwerking tussen de Noord-Hollandse gerechten en het rapport van de commissie Van der Winkel heeft de commissie een expertmeeting laten organiseren.<sup>118</sup>

#### *Structurele samenwerking.*

De commissie ziet geen noodzaak om de arrondissementsgrenzen of het aantal arrondissementen te wijzigen. Voor de reguliere veel voorkomende zaaksbehandeling voldoet de huidige indeling nog steeds. Wel zal voor het realiseren van gespecialiseerde rechtspraak, het opvangen van pieken, de kwaliteit en continuïteit van de rechtspraak in de kleinere (deel)rechtsgebieden en voor het op peil houden van de kwaliteit van specialistische bedrijfsvoeringfuncties een grotere schaal nodig zijn. Die kan volgens de commissie tot stand worden gebracht door structurele samenwerkingsverbanden tussen gerechten.

De rechtspraak in Nederland zal meer moeten opereren als concern. De autonomie van de afzonderlijke gerechten mag geen belemmering zijn om, daar waar nodig, de inzet van mensen en middelen vanuit een grotere schaal, i.c. een samenwerkingsverband van gerechten, te organiseren. Met de commissie Van der Winkel pleit de commissie ervoor normen te ontwikkelen aan de hand waarvan kan worden bepaald wanneer verplichte samenwerking geïndiceerd is. Bij de vormgeving van die samenwerking dient naar het oordeel van de commissie voorop te staan dat deze samenwerking niet ten koste mag gaan van de belangen van justitiablen, ketenpartners en repeatplayers. Het is daarom gewenst dat de rechtspraak als regel op lokaal niveau blijft aangeboden en dat, voor de bepaling bij welk gerecht de zaak op zitting wordt behandeld, de reguliere bepalingen van relatieve competentie blijven gelden. Wel kan het gewenst zijn de personele capaciteit voor een specifieke zaaksoort te concentreren bij één gerecht en de organisatie van een deel van de werkzaamheden vanuit een groter geheel (backoffice, concentratie van capaciteit en deskundigheid) te organiseren. De rechters en griffiers zullen dan in voorkomende gevallen voor de zitting naar een ander gerecht moeten reizen. Gaat het om zaken met een specifiek, zakelijk karakter dan is, zeker als die zaken gering in aantal zijn, concentratie van de gehele behandeling (dus ook van de mondelinge behandeling) bij één gerecht aan te bevelen.

<sup>115</sup> Commissie Van der Winkel, a.w., p. 5

<sup>116</sup> De commissie Van der Winkel verdeelt Nederland in acht vaste samenwerkingsregio's voor de rechtspraak.

<sup>117</sup> Brief van de Raad voor de rechtspraak van 4 oktober 2006 aan onze commissie.

<sup>118</sup> Keijzer C.L. e.a., a.w.



De commissie bepleit een nader oordeel over het voorstel van de commissie Van der Winkel m.b.t. de schaal waarop de samenwerking dient plaats te vinden. Dit voorstel voorziet in acht samenwerkingsregio's. De schaal van de regio die daarmee ontstaat biedt blijkens het onderzoek voldoende toekomstbestendigheid en is anderzijds klein genoeg om samenwerking behapbaar te laten zijn. De commissie benadrukt dat bij de vormgeving van de regio's rekening moet worden gehouden met aspecten als de regioparketstructuur van het OM en de bestuurlijke indeling van Nederland. De commissie adviseert de Minister van Justitie de indiening van samenwerkingsartikel in de Wet op de rechterlijke organisatie te bevorderen.

De commissie meent dat het nodig is de flexibiliteit in de organisatie te bevorderen. In dat licht bezien, acht de commissie benoeming van de rechterlijke ambtenaren bij de (gezamenlijke gerechten van) de rechtspraak een meer bij deze tijd passend systeem. Bij de feitelijke tewerkstelling dient uiteraard ook met de persoonlijke belangen en voorkeuren van de betrokkenen rekening te worden gehouden.

Meer in het algemeen meent de commissie dat een grotere mobiliteit van medewerkers bij de rechtspraak bevorderd moet worden, niet in de laatste plaats omdat ook binnen de rechtspraak loopbaanontwikkelingsmogelijkheden van medewerkers (rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren) in de toekomst hand in hand zullen gaan met een meer landelijk roulatiebeleid. Bij deze ontwikkeling past wetgeving op basis waarvan rechterlijke ambtenaren in de toekomst worden benoemd bij de gezamenlijke gerechten van de rechtspraak. Bij de uitwerking van dit voorstel dient de rechterlijke onafhankelijkheid gewaarborgd te worden.

#### AANBEVELING

Er dienen structurele samenwerkingsverbanden binnen de rechtspraak gevormd te worden. Samenwerking dient te leiden tot een taakverdeling die het mogelijk maakt de behandeling van specifieke zaaksoorten efficiënt te regelen. De commissie bepleit een nader oordeel over het voorstel van Van der Winkel. De commissie is met Van der Winkel van mening dat landelijke criteria moeten worden ontwikkeld om samenwerkingsverbanden inzichtelijk in te richten. De commissie acht het wenselijk dat een wettelijke grondslag voor de samenwerking in de rechtspraak wordt opgenomen in de Wet op de rechterlijke organisatie.

### 6.3 ICT voor de rechtspraak

Uit werkbezoeken en onderzoek komt naar voren, dat het ICT-beleid voor de rechtspraak achter loopt. Herhaaldelijk is de commissie geconfronteerd met klachten over de traagheid van de ICT-ontwikkeling, de communicatie over de trajecten en hoge verwachtingen die niet worden waargemaakt.<sup>119</sup> Een citaat van een rechtbank is illustratief:

*“De Raad voor de rechtspraak heeft de gehele ICT-infrastructuur en ontwikkeling sterk gecentraliseerd (centraal tenzij) hetgeen desondanks niet heeft geleid tot een moderne ICT-infrastructuur. Het landelijke beleid is uitsluitend technology driven en het communicatieve effect op medewerkers in de rechtspraak van het met veel bombarie implementeren van verouderde software (Office97 in 2003) wordt niet onderkend.”<sup>120</sup>*

<sup>119</sup> Boone M. e.a., a.w., p. 97

<sup>120</sup> Boone M. e.a., a.w., p. 98

Een en ander was aanleiding tot nader onderzoek en tot organisatie van een symposium over dit onderwerp.<sup>121</sup>

### *Stand van zaken*

Terugkijkend wordt door velen binnen de rechtspraak geconstateerd dat er de afgelopen jaren op ICT-gebied weliswaar veel bereikt is en een basis is gelegd, zowel qua beheer, qua sturing als qua toepassingen. De uitgangspunten van het ICT-beleid zijn in een informatieplan tot 2008 geformuleerd. Echter, het tempo van de ontwikkelingen loopt achter op de planning, vooral ten aanzien van de procesondersteunende systemen van de rechtspraak en de gegevensuitwisseling met partners in de justitiële informatieketens. De technische ICT-infrastructuur is vernieuwd en het beheer daarvan is verbeterd. Naast de in gang gezette vernieuwing van basisvoorzieningen voor de sectoren en op het gebied van managementinformatie (stuurhut), zijn webapplicaties voor het raadplegen van onder andere jurisprudentie gerealiseerd, terwijl met Rechtspraak.nl een goede stap voor de openbaarheid van de rechtspraak in Nederland is gezet. Deze ontwikkeling zet zich gestaag voort. Inmiddels blijkt een breed gedeeld besef aanwezig dat het bij de ICT-ontwikkelingen niet moet gaan om het automatiseren van bestaande werkprocessen, maar dat in de volgende fase de informatievoorziening vooral door een strategische aanpak t.a.v. het functioneren van de rechtspraak gestalte moet krijgen. De ICT dient daarbij een faciliterende rol te vervullen.

### *Uitdagingen*

Uniformering van de werkprocessen blijkt in toenemende mate aandacht te krijgen. Herontwerp van processen langs deze lijn vormt de voorwaarde en de basis voor verdere ICT-ontwikkeling. Dat is primair een zaak van organisatieontwikkeling. Het is niet voldoende om het bestaande te automatiseren en daarbij rekening te houden met efficiënte en effectieve logistiek, en met gewenste interfaces, intern en extern. Het primaat voor meer uniformiteit in werkprocessen ligt bij de rechterlijke organisatie zelf (incl. omgeving) en niet (meer) bij de ICT. Uniformering en standaardisatie van werkprocessen vormen (mede) de basis voor beheer(s)bare landelijke ICT-toepassingen en stellen nut en noodzaak van lokale afwijkingen ter discussie.

Geconstateerd kan worden dat in toenemende mate het besef is gegroeid dat het initiatief voor ontwerp en inrichting van de werkprocessen bij de organisatie zelf ligt. De landelijke overleggen van sectoren hebben deze verantwoordelijkheid inmiddels op zich genomen. Een lacune is overigens dat de rol van proceseigenaar bestuurlijk niet is ingevuld. Belangrijk is dat de sectorbestuurders ambtelijk adequaat worden ondersteund én dat de regie op tempo en inhoudelijke samenhang (ook de processen overspannend) strak gevoerd wordt.

Voor de volgende fase is het van belang om een strategische aanpak te ontwikkelen die bepalend is voor de verdere ontwikkeling. Deze betreffen de rechtspraak zelf alsook de maatschappelijke omgeving en (keten)partners. Het gaat hier om vraagstukken als rechtszekerheid en rechtseenheid, maar ook om openbaarheid: welke informatie vraagt de maatschappij van de rechtspraak? Wil de burger online via rechtspraak.nl informatie kunnen raadplegen, bijvoorbeeld of het voor hem een betere optie is te schikken dan de zaak voor te laten komen? Mutatis mutandis geldt het onderwerp van toegankelijkheid ook voor de (keten)partners: welke resultaten willen en kunnen bereikt worden door een betere of andere wijze van gegevensuitwisseling (deurwaarders, advocaten, Openbaar Ministerie en executiepartners). Vervolgens is dan aan de orde hoe ICT hierbij behulpzaam kan zijn.

<sup>121</sup> Het Expertise Centrum, a.w.

Samenlopend met de ontwikkeling van processystemen en de informatieketens is de beveiliging van gegevens en informatieverwerking een belangrijke voorwaarde. Daarbij gaat het vanzelfsprekend primair om de privacy en een ongestoorde rechtsgang. Maar ook vanwege andere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld toenemend thuiswerken, verdient informatiebeveiliging aandacht.

### *Sturing*

Voor de besturing van de ICT heeft de Raad voor de rechtspraak de centrale regie in handen, in samenspraak met de Regieraad ICT waarin de bestuurders bij de gerechten de hoofdrol hebben. Van de landelijke sectorvergaderingen worden inhoudelijke bijdragen verwacht die bepalend zijn voor de verdere ontwikkeling van de ICT. Dit in het bijzonder ook ten aanzien van de uniformering van de werkprocessen in de sectoren.

De reikwijdte en de verantwoordelijkheden van de Regieraad ICT zijn recent opnieuw vastgelegd, zodat namens de gerechten advisering en besluitvorming eenduidig en snel plaats kan vinden. Er is toenemende noodzaak en acceptatie van deze centrale, gezamenlijke sturing. Algemeen wordt dit beschouwd als een belangrijke stap voorwaarts om tempo te kunnen maken. Hoewel de besturing complex blijft, komt het erop aan de centrale regie met de nodige scherpte te voeren en met de nu bepaalde kaders en taakdefinities strak te sturen op samenhang en planning, zowel vanuit de sectoren (de 'business') als met het centrale gezag van de Regieraad ICT. Waar dat nodig is, moeten de bestuurders worden ondersteund door deskundigen op het gebied van informatisering. De commissie wijst daarenboven op het belang om voor elke keten een regisseur te benoemen die zicht heeft op en de sturing bewerkstelligt op met name de scharnierpunten in de keten. Ook acht de commissie het gewenst de voorzitters van de landelijke sectoroverleggen als proceseigenaren te definiëren voor de verschillende primaire processystemen.

De vele overlegorganen (stuurgroepen e.d.) weerspiegelen de overleg- en consensuscultuur in de rechtspraak. Wanneer nu de Raad de overall regievoerder is binnen de rechtspraak, voor elke keten een regisseur functioneert, de Regieraad ICT adviseert en inhoudelijke knopen doorhakt en de proceseigenaren met gezag optreden, dan ontstaan duidelijke en korte lijnen. Een belangrijke cultuuromslag is, dat er nu draagvlak is voor centrale sturing, waarover ook uit de rechterlijke organisatie algemeen wordt aangegeven dat de Raad zijn regierol stringenter dient op te pakken.

### AANBEVELING

Neem de werkprocessen bij de gerechten, en het (her)ontwerpen daarvan, als vertrekpunt voor de verdere informatisering en ICT-ontwikkeling, zowel voor de eigen primaire processystemen als voor de informatie-uitwisseling met ketenpartners. Wijs voor elke keten de regisseur aan, definieer de voorzitters van de landelijke sectoroverleggen als de proceseigenaren en reduceer, nu de versterking van de regie over de ICT op hoog niveau ingang gevonden heeft, het aantal overlegorganen op andere echelons en neem bij de inrichting van de ICT-systemen de vraagzijde als uitgangspunt.

## 6.4 Bekostigingssystematiek

In 2002 werd de eerste versie van het bekostigingsmodel voor gerechten ingevoerd. Kort daarna heeft een ontwikkelingsgericht onderzoek geleid tot wijzigingen, dat uitmondde in een vernieuwd financieringsbesluit, te weten Besluit financiering rechtspraak 2005.<sup>122</sup> Het nieuwe besluit is feitelijk te kort in werking om grondig te kunnen evalueren, maar een reflectie erop is toch als zinvol ervaren door de commissie.<sup>123</sup>

### *Bekostigingssystematiek*

Met het nieuwe besluit is een resultaatgericht besturingsmodel voor de rechtspraak geïntroduceerd. Een belangrijk onderdeel van de systematiek is dat de prijzen die gehanteerd worden bij de vaststelling van het budget voor de rechtspraak voor een periode van drie jaar worden vastgesteld aan de hand van objectieve criteria. Daarbij kent het systeem ook bepaalde waarborgen zoals dat de door gerechten gerealiseerde doelmatigheid opnieuw door hen ingezet kan worden. De bekostigingssystematiek met incentives voor doelmatigheid én de mogelijkheden voor het verrekenen van meer en minder productie wordt breed gedragen. In het breedteonderzoek, dat is verricht om te bezien of de doelstellingen van de wetgevingsoperatie zijn verwezenlijkt, wordt eveneens de conclusie onderschreven dat de huidige systematiek voldoet<sup>124</sup>. De commissie constateert dan ook dat er brede overeenstemming bestaat over het vooralsnog niet wijzigen van het huidige bekostigingssystematiek. Daarbij merkt de Commissie wel op dat de mogelijkheden van de systematiek met name door de gerechten nog niet ten volle worden benut.

### AANBEVELING

De bekostigingssystematiek werkt in de praktijk naar behoren en dient dan ook intact te blijven. Meer ervaring met de systematiek dient opgedaan te worden om zodoende ook de mogelijkheden van de systematiek beter en volledig te benutten.

Zoals hiervoor is aangegeven is de systematiek van het bekostigen van de rechtspraak goed te noemen. Het bekostigingssysteem biedt de gerechten de mogelijkheid om onverwachte ontwikkelingen in de instroom van zaken via een egalisatierekening te verrekenen. Zodoende kan een gerecht tijdelijk over meer middelen beschikken dan door de Raad aan het gerecht in het specifieke uitvoeringsjaar zijn toegewezen. Daarnaast heeft een gerecht met het eigen vermogen een buffer om financiële tegenvallers te compenseren of om noodzakelijke reserveringen in de opbrengst voor de lange termijn te doen. Er zij overigens op gewezen dat, welk systeem van bekostiging ook wordt toegepast, de financiering van de gerechten steeds zodanig moet zijn dat de gerechten kunnen voldoen aan de verplichtingen die artikel 6 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens aan Nederland als rechtstaat oplegt, zoals de behandeling van zaken binnen een redelijke termijn.

### AANBEVELING

De bekostigingssystematiek biedt de gerechten mogelijkheden om ook in tijden van schaarste het zaaksaanbod te kunnen afdoen. De bekostiging dient echter zodanig te zijn dat steeds aan de normen van art 6 EVRM kan worden voldaan.

<sup>122</sup> Staatsblad 2005, 55

<sup>123</sup> Andersson Elfers Felix, a.w.

<sup>124</sup> Boone M. e.a., a.w., p. 96

### *Bestuurlijke verhoudingen*

Het bekostigingssysteem is geen uniform systeem van minister tot aan rechter. In de relatie tussen de Minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak gelden andere besturingsprincipes dan in een relatie Raad-gerecht, de relatie gerechtsbestuur-sector en de relatie sector-rechter. Daarom zijn er op ieder niveau andere - op onderdelen vrij technische - aandachtspunten voor de werking van het systeem te noemen.

In de relatie tussen de Minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak is met de doorontwikkeling van het systeem in 2005 gekozen voor een overgang van prijsstelling op basis van een werklastsysteem naar driejaarlijkse prijsstelling op basis van overleg uitgaande van historisch gerealiseerde prijzen voor een tiental productgroepen. Er is geen sprake meer van in het financieringsbesluit zelf opgenomen absolute niveau's van werklast per categorie. Wel zijn veranderingen in de assortimentsmix per productgroep en gemeten werklast een parameter in het overleg. In de praktijk bestaan er verschillende beelden over deze omslag, waarbij de financier meer het uitgangspunt kiest van historische bijstelling en de gefinancierde meer het uitgangspunt van de oude werklastnormen.

In de relatie tussen de *Raad en gerechten* wordt uitgegaan van jaarlijks per gerecht vast te stellen prijzen op basis van verschillen in de assortimentsmix. Daarbij is nogal eens discussie over de zgn. scheefgroecorrectie. Aangezien het hier om een tijdelijke, technische kwestie gaat, blijft die problematiek hier buiten behandeling.

In de relatie tussen het *gerechtsbestuur en de professionals* is het van belang te voorkomen dat anderen dan gerechtsbesturen zich direct met sturing, geld en organisatie van kwaliteitszorg moeten gaan bezighouden. Voor de professionals op de werkvloer in de gerechten moeten die aspecten op een logische, soepele en eenduidige manier in het werk zelf zijn geïntegreerd en geborgd. Op het niveau van het *sectormanagement* moet de bestuurlijke koppeling van kwaliteit en geld wel expliciet gemaakt en georganiseerd worden. Dat vindt bij voorkeur niet plaats door de verhoudingen uit het landelijke model binnen de individuele gerechten 'door te budgetteren'. Gerechtsbesturen moeten bij de vertaling van het budget in de richting van de sectoren niet aarzelen om een eigen ruimte te benutten vanuit het perspectief van 'lokale condities' en 'lokaal maatwerk'.

### *Kwaliteit randvoorwaardelijk voor bekostiging*

Op het door de commissie georganiseerde symposium over de bekostigingsproblematiek is aan de orde geweest of kwaliteit als variabele moet worden opgenomen in het bekostigingssysteem. Dit kan bijvoorbeeld door uit hoofde van kwaliteit normen te stellen voor de behandelzeiten van rechtszaken van een bepaalde soort.<sup>125</sup> Breed bleek dat dit onwenselijk werd geacht en - naar alle waarschijnlijkheid - in dit stadium ook niet goed mogelijk is. De commissie deelt deze mening. Kwaliteit moet gezien worden als een voorwaarde voor bekostiging. Het oog hebben voor de ontwikkeling van de kwaliteit in samenhang met een doelmatigheidsstreven is randvoorwaardelijk voor een goed functionerend bekostigingssysteem.

Evenzeer kwam uit het symposium naar voren dat de aandacht voor kwaliteitsontwikkeling binnen de bedrijfsvoering meer aandacht behoeft. Met de invoering van prestatiegerichte bekostiging is het accent de afgelopen jaren te veel komen te liggen op productie. Ook de

<sup>125</sup> Het meetsysteem rechterlijk functioneren biedt in beginsel de mogelijkheid om normen voor de kwaliteit in het bekostigingssysteem op te nemen. Zie rapport 'Kwaliteit kost tijd', Raad voor de rechtspraak, augustus 2006.

vergelijkende kengetallen die door de Raad voor de rechtspraak zijn verzameld, richten zich te sterk op productie en financiën. Dat is in de recente ontwikkeling van de Raad voor de rechtspraak begrijpelijk en verklaarbaar, maar voor de toekomst te eenzijdig en beperkt. Met het meetsysteem rechterlijk functioneren en meer recent ook het rapport 'kengetallen' (juni 2006) heeft de rechtspraak naar de mening van de commissie voldoende aangrijpingspunten om ook de ontwikkeling van de kwaliteit te volgen en hiervoor net als bij het blok financiën en productie, streefniveau's vast te stellen.<sup>126</sup> Van de gerechtsbesturen mag worden verwacht dat zij -gegeven de altijd schaarse middelen- prioriteiten stellen, deze prioriteiten communiceren aan de medewerkers en hen aanspreken op de uitvoering. De commissie bepleit met het thans beschikbare meetsysteem en de ontwikkelde kengetallen meer systematisch aan de slag te gaan. Het is daarbij van groter belang om de ontwikkeling van de kwaliteit met globale kengetallen consistent in de tijd te meten dan de kengetallen te verfijnen of te nuanceren.<sup>127</sup>

#### AANBEVELING

De commissie is van mening dat kwaliteit een voorwaarde is voor de bekostiging van de rechtspraak. Het dient geen variabele in het bekostigingssysteem te worden. De noodzakelijke ruimte voor kwaliteit in het begrotingsproces (tijd/geld) dient bestuurlijk te worden geborgd. Van de gerechtsbesturen mag worden verwacht dat zij in de bedrijfsvoering voor de kwaliteit net als voor de productie en doelmatigheid streefniveau's (normen) formuleren. Om de resultaten te kunnen volgen zal de kwaliteit aan de hand van kengetallen systematisch en in de tijd consistent dienen te worden. Dit is een rol voor de Raad voor de rechtspraak.

#### Verantwoording

De rechtspraak heeft grote stappen gezet in de sfeer van verantwoording. De resultaten van gerechten zijn steeds beter met elkaar te vergelijken en hierdoor is steeds meer lering te trekken uit de sterke en zwakke punten van gerechten. Daarnaast heeft de Raad voor de rechtspraak zelf een interimleidraad openbaarheid opgesteld. In deze leidraad wordt aangegeven welke gegevens van de rechtspraak publiek beschikbaar zijn. Tot voor kort betrof het hoofdzakelijk gegevens over de bedrijfsvoering en productie op totaal rechtspraakniveau. Door de Raad voor de rechtspraak is aangegeven, dat in het jaarverslag over 2006 gegevens beschikbaar komen op het niveau van de gerechten. Daarnaast zullen ook de relevante gegevens over de kwaliteit van de rechtspraak dienen te worden opgenomen. De commissie juicht deze ontwikkeling naar meer transparantie toe.

<sup>126</sup> Zie ook Zuurmond A. e.a., a.w. Op bladz. 33 van dit rapport wordt aanbevolen als gerecht ook voor kwaliteit streefniveau's voor verbetering te formuleren in een zgn. Plan-Do-Check-Act cyclus.

<sup>127</sup> Een aantal kengetallen op het aandachtsgebied kwaliteit kan gemeten worden met de periodieke tijdschrijfonderzoeken. Het mag onbevredigend genoemd worden dat uit deze onderzoeken van de rechtspraak geen harde informatie is gekomen over de ontwikkeling in de tijdsbesteding van de rechterlijke macht op deze punten de afgelopen jaren. Dit is mede reden geweest voor de AdviesCommissie Werklastmeting en Bekostiging te adviseren de methode van tijdschrijven en het gebruik van deze gegevens te herzien (H 10, advies behandeldtjden 2008 - 2010, ACWB september 2006)

## 6.5 Tot slot

De rechterlijke organisatie heeft te maken met een sterke groei van de vraag naar rechtspraak. De rechtspraak wordt steeds complexer. De onderlinge afhankelijkheid van gerechten wordt steeds groter en dat geldt ook voor de afhankelijkheid van allerlei technologieën, zoals de informatietechnologie. Algemene notie van de commissie is dat de Raad voor de rechtspraak, maar ook de gerechtshoven, dreigen te gaan achterlopen op deze snelle maatschappelijke ontwikkelingen. De onduidelijke toepassing van de bestaande verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft geleid tot een wijdverbreid en vrijblijvend overlegcircuit dat grote bestuurslasten met zich meebrengt voor een relatief kleine organisatie als de rechtspraak is. Deze onduidelijkheid is naar het oordeel van de commissie de belangrijkste motor achter de groei van de landelijke staven en de oorzaak dat de gerechten in hun visitatie van het bureau van de Raad geen mogelijkheden tot deregulering kunnen ontdekken. De Raad voor de rechtspraak is thans geen doorgeschoten bureaucratie zoals die in de aanhef van de inleiding van dit rapport werd geschetst. Maar meer helderheid in de onderlinge verhoudingen tussen Raad, landelijke overleggen en de gerechten zal er naar het oordeel van de commissie toe leiden dat er minder staven en bestuurlijke drukte noodzakelijk blijken en dat de geformuleerde plannen op een efficiënte en effectieve manier tot uitvoering kunnen worden gebracht. De door medewerkers van de rechtspraak ervaren bureaucratie en werkdruk zullen daardoor worden verminderd. Met deze aanpak zal de rechtspraak er in slagen *“het grootste gevaar voor de rechtbank van de toekomst”* tijdig af te wenden.<sup>128</sup>

Het bestuursmodel van de rechtspraak zou meer centrale regie van de Raad voor de rechtspraak moeten combineren met operationele zelfstandigheid van de gerechten c.q. de professionals en (kwalitatieve) innovaties moeten stimuleren. De voorgaande aanbevelingen zien op de wijze waarop dit naar het oordeel van de commissie de komende jaren het beste gestalte kan krijgen. De slag van beheren naar besturen is voor de gerechten cruciaal. De bestaande instrumenten van het kwaliteits- en personeelsbeleid zullen komende jaren daadwerkelijk moeten worden toegepast door de gerechten. De Raad kan de komende jaren de nodige afstand bewaren bij de financieel-economische sturing en zal zijn handen vol hebben aan het invoeren van nieuwe ICT-systemen en het bevorderen van structurele samenwerking tussen gerechten. Over vijf jaar zal zichtbaar zijn hoe de organisatie zich verder heeft ontwikkeld. De commissie beveelt aan om de organisatie dan nogeens te evalueren.

### AANBEVELING

Vijf jaar is te kort voor een oordeel over de effecten van een dergelijke omvangrijke stelselwijziging. Het verdient aanbeveling om over vijf jaar een nieuwe externe evaluatie te laten plaatsvinden om de meer structurele effecten te kunnen waarderen. Gezien de voorbereidende werkzaamheden die zijn getroffen in deze evaluatie, kan die evaluatie veel beperkter van opzet zijn en zich richten op specifieke aspecten van het functioneren van de rechtspraak. Daarbij is van belang dat de onafhankelijke evaluatiecommissie (wederom) tijdig wordt geïnstalleerd.

<sup>128</sup> Lampe P., a.w., p. 109







## Bijlage 1



Directie Strategie Rechtspleging  
Kenmerk: 5289950/804

DE MINISTER VAN JUSTITIE,

**BESLUIT:**

### *Artikel 1*

Er is een Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, verder te noemen de commissie.

### *Artikel 2*

De commissie heeft tot taak:

1. het bewaken van de samenhang tussen en de kwaliteit van de verschillende deelonderzoeken van het evaluatieprogramma modernisering rechterlijke organisatie;
2. het zonnodig doen van voorstellen aan de minister van Justitie tot aanvulling van het onderzoeksprogramma;
3. het jaarlijks rapporteren over de voortgang van de werkzaamheden die in het kader van het evaluatieprogramma worden verricht;
4. desgevraagd leden af te vaardigen danwel aan te wijzen voor deelname in de begeleidingscommissies van de deelonderzoeken;
5. een integraal eindrapport op te stellen op basis van de resultaten van de verschillende deelonderzoeken die in het kader van het evaluatieprogramma worden uitgevoerd.

### *Artikel 3*

De samenstelling en ondersteuning van de commissie:

a. Voorzitter

- drs. W.J. Deetman (burgemeester van de gemeente Den Haag);

b. leden:

- mr. J.W. van den Berge (raadsheer in de Hoge Raad der Nederlanden)
- prof. dr. M. Herweijer (hoogleraar bestuurskunde Universiteit Groningen)

c. adviserende leden:

- drs. H. Andersson (Andersson Elffers Felix);
- ir. drs. H.N.J. Smits (Arthur D. Little);

d. secretariaat:

- dr. F.C.J. van der Doelen (secretaris, sectorhoofd bij de directie Strategie Rechtspleging, ministerie van Justitie);
- mr. M. Abelman (adjunct-secretaris, wetgevingsjurist bij de directie Wetgeving, ministerie van Justitie);

### *Artikel 4*

1. De commissie bevordert dat het evaluatieprogramma zodanig wordt uitgevoerd dat uiterlijk op 31 december 2006 het eindrapport aan de minister van Justitie ter beschikking wordt gesteld.
2. Met het uitbrengen van het eindrapport is de evaluatiecommissie opgeheven.

### *Artikel 5*

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

's-Gravenhage, 20 augustus 2004

De Minister voornoemd.



## Toelichting

In 2004 wordt gestart met het evaluatieprogramma van de modernisering rechterlijke organisatie. Het evaluatieprogramma (voor de modernisering als geheel) kent vier deelonderzoeken:

1. Evaluatie wetten Organisatie Bestuur Gerechten en de Raad voor de rechtspraak.
2. Ontwikkeling van prestatie-indicatoren met betrekking tot het functioneren van de rechtspraak. Dit deelonderzoek wordt uitgevoerd door de Raad voor de rechtspraak.
3. Evaluatie van de toepassing van nieuwe instrumenten door de Raad voor de rechtspraak. Dit deelonderzoek wordt eveneens uitgevoerd door de Raad voor de rechtspraak.
4. Trendrapportage Rechtspraak in het kader van de stelselverantwoordelijkheid van de minister van Justitie. De Trendrapportage wordt ontwikkeld door het WODC in opdracht van de directie Strategie Rechtspleging.

Deze evaluatie beantwoordt aan de in de wetten Organisatie en Bestuur Gerechten en Raad voor de rechtspraak opgenomen evaluatiebepaling dat vijf jaar na inwerkingtreding (te weten in 2007) verslag wordt gedaan van de doeltreffendheid en de effecten van beide wetten in de praktijk (Stb. 2001, 582, art. XIX en Stb. 2001, 583, art. VI).

Gelet op het fundamentele karakter van de wijziging die zich in de rechterlijke organisatie en daarmee in ons staatsbestel heeft voltrokken, wordt voor de duur van het evaluatieprogramma een commissie ingesteld die het evaluatieonderzoek zal begeleiden en zal rapporteren op basis van de bevindingen uit de deelonderzoeken. De evaluatiecommissie modernisering rechterlijke organisatie zal tussentijds rapporteren over de voortgang van de vier deelonderzoeken en in 2006 een integraal eindrapport aan de minister uitbrengen. Voor de commissie zijn aangezocht de heren drs. W.J. Deetman (burgemeester van Den Haag, voorzitter), mr. J.W. van den Berge (raadsheer in de Hoge Raad der Nederlanden) en prof. dr. M. Herweijer (hoogleraar bestuurskunde Universiteit Groningen) vanwege hun politiek-bestuurlijke, inhoudelijke en wetenschappelijke deskundigheid en ervaring. De heren drs. H. Andersson en ing. drs. H.N.J. Smits zijn aangezocht de commissie te adviseren vanwege hun kennis en ervaring op het gebied van complexe verandertrajecten van grote organisaties in de publieke en private sector. Het secretariaat wordt verzorgd door twee medewerkers van het Ministerie van Justitie.



## Bijlage 2

### *Werkbezoeken van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie*

Een delegatie van de commissie heeft in 2005 en 2006 een werkbezoek gebracht aan (een afvaardiging van) de volgende organisaties binnen en buiten de rechtspraak.

25 maart 2005 Raad voor de rechtspraak	12 mei 2005 Conferentie van Presidentenvergadering en Raad voor de rechtspraak
1 juni 2005 Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders	15 juli 2005 Nederlandse Orde van Advocaten
18 augustus 2005 Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak	24 augustus 2005 Nationale Ombudsman
14 september 2005 Vereniging van Nederlandse Gemeenten	22 september 2005 Rechtbank Rotterdam
24 oktober 2005 Raad van State	4 november 2005 Verbond van Verzekeraars
4 november 2005 Hoge Raad der Nederlanden	11 november 2005 Gerechtshof Arnhem
23 november 2005 Rechtbank Zwolle-Lelystad	25 november 2005 Rechtbank Roermond
1 december 2005 BARI	12 december 2005 College van Procureurs-Generaal
3 maart 2006 Rechtbank Rotterdam	10 maart 2006 Conferentie Raad voor de rechtspraak en presidentenvergadering over kantonrechtspraak
29 maart 2006 Rechtbank Den Haag	12 april 2006 Raad voor de rechtspraak
26 april 2006 Landelijk Overleg Kantonsectorvoorzitters en Kring van Kantonrechters	17 mei 2006 College van Afgevaardigden

15 juni 2006  
Nederlandse Vereniging voor  
Rechtspraak

26 juni 2006  
Rechtbank Zutphen

28 juni 2006  
Afvaardiging van Hoofdofficieren  
van justitie

5 juli 2006  
Directeur-Generaal Rechtspleging &  
Rechtshandhaving (Ministerie van  
Justitie)

19 oktober 2006  
Gerechtshof Amsterdam

16 juni 2006  
Rechtbank Rotterdam

26 juni 2006  
Groepsondernemingsraad rechtspraak

3 juli 2006  
Presidentenvergadering

21 september 2006  
Landelijk Overleg Kantonsectorvoorzitters en  
Kring van Kantonrechters

2 november 2006  
Ministerie van Financiën

## Bijlage 3

### Onderzoeksrapporten

#### Rapporten uitgebracht in het kader van het onderzoeksprogramma ten behoeve van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie:

1. Boone M., Kramer P., Langbroek P., Olthof S., Ravesteyn J. van, *Het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld, Breedtestudie evaluatie Wet organisatie en bestuur gerechten en Wet Raad voor de rechtspraak*; KPMG Business Advisory Services B.V. i.s.m. Universiteit Utrecht – Faculteit der Rechtsgeleerdheid in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- & Documentatiecentrum, Utrecht/Den Haag/Amstelveen, 2006, 182 pagina's.<sup>1</sup>
2. Erp J.G. van, Hendriks A. (eindredactie), *Kwantitatieve Ontwikkelingen Rechtspraak 2000-2005, Informatie ten behoeve van de Evaluatiecommissie Modernisering Rechterlijke Macht*; Wetenschappelijk Onderzoek- & Documentatiecentrum, Den Haag, 2006, 100 pagina's.
3. Franssen J., Mein A., Verberk S., *Gerechtsbesturen, Integraal management en MD-beleid, Eindrapport*; Beleidsonderzoek & - Advies bv (B&A Groep), Den Haag, 2006, 110 pagina's.
4. Wilms P., Hauten M. van den, *Raad voor de rechtspraak: taken, activiteiten, budget en formatie, Diepteonderzoek voor de Commissie Evaluatie Modernisering Rechterlijke Organisatie*; Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE) in opdracht van het Ministerie van Justitie, Den Haag, 2006, 39 pagina's.
5. Andersson Elffers Felix, *Bekostiging, doelmatigheid, kwaliteit rechtspraak, Verslag symposium bekostiging commissie Deetman*; Utrecht, 2006, 15 pagina's.
6. Keijzer C.L., Radder D., Geus T.J. de, *Rapport Expertmeeting Gerechtelijke samenwerking in de praktijk, 6 oktober 2006*, Prisma, Amersfoort, 2006, 31 pagina's.
7. Het Expertise Centrum, *ICT-beleid voor de Rechtspraak, Symposium en onderzoek t.b.v. Evaluatiecommissie Modernisering Rechterlijke Organisatie, Eindrapport*; Den Haag, 2006, 10 pagina's.
8. Zuurmond A., Castenmiller P., Jörg P., *Rechtspraak beoordeeld, Over het kwaliteitssysteem van de gerechten*; Zenc in opdracht van de Raad voor de rechtspraak, 2006, 39 pagina's.
9. Vermaas J., Nieuwland L., *Recht doen aan benchmarken, Onderzoek naar het gebruik van de benchmark door de Rechtspraak*; IVA in opdracht van de Raad voor de rechtspraak, Tilburg, 2006, 51 pagina's.
10. Raad voor de rechtspraak, *Project Kengetallen, Projectoplevering (Projecteindrapport)*; Den Haag, 2006, 18 pagina's.

<sup>1</sup> In het door de onderzoekers aangeleverde definitieve pdf-bestand t.b.v. bijgevoegde c.d.-rom bleken enkele fouten zijn geslopen. De boekuitgave en versie op [www.evaluatiero.nl](http://www.evaluatiero.nl) zijn gecorrigeerd. Een en ander heeft geen gevolgen voor de in dit rapport gehanteerde verwijzingen.



### **Overige relevante onderzoeksrapporten aangeboden aan de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie**

11. Visitatiecommissie gerechten, *Rapport Visitatie Gerechten 2006*, Raad voor de rechtspraak, Den Haag, 2006, 67 pagina's.
12. Werkgroep Bestuurlijke Onderbrenging Kantongerechten, *Kantonrechtspraak in de 21<sup>e</sup> eeuw, Naar afdoening "op maat", Een bijdrage aan de evaluatie van de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten*; 2006, 78 pagina's.
13. Prisma, *Evaluatie Bestuurlijke Onderbrenging Kanton*; 2005, 63 pagina's.
14. Prisma, *Iets duidelijker a.u.b., Klantwaarderingsonderzoeken onder gerechten in de periode 2003-200*; Amersfoort, 2006, 24 pagina's.
15. Prisma, *Stemmingswisselingen, Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten in de jaren 2003-2005*; Amersfoort, 2006, 24 pagina's.
16. Commissie Van der Winkel, *Goede rechtspraak door sterke regio's, Eindrapport*; in opdracht van de Raad voor de rechtspraak en de presidentenvergadering, 2006, 55 pagina's.
17. Visitatiecommissie, *Rapport Visitatie Bureau van de Raad voor de rechtspraak 2006*; in opdracht van Raad voor de rechtspraak, 2006, 64 pagina's.
18. Raad voor de rechtspraak, *Kwaliteit kost tijd*, Den Haag, 2006, 35 pagina's.

De digitale versie van deze onderzoeksrapporten kunt u raadplegen op bijgevoegde cd-rom en de website van de commissie ([www.evaluatiero.nl](http://www.evaluatiero.nl))