

Vergaderjaar 2007–2008

**31 101**

**Beleidsdoorlichting Justitie**

**Nr. 2**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2007

In de Justitiebegroting 2007 (Kamerstukken II 2006–2007, 30 800 VI, nr. 2) heb ik aangekondigd dat in 2007 de beleidsdoorlichting «Rechtspraak» afgerond zal worden. Hierbij bied ik U de beleidsdoorlichting «Rechtspraak» aan.

Gebruikelijk is om een beleidsdoorlichting te voorzien van een afzonderlijke kabinetsreactie. Bij de beantwoording van de vragen van de bijgevoegde beleidsdoorlichting is echter grotendeels gebruik gemaakt van het eindrapport van de Commissie-Deetman (evaluatie modernisering rechterlijke organisatie) dat op 12 december 2006 aan Uw Kamer (Kamerstukken II 2006–2007, 29 279, nr. 42) is toegezonden. Het kabinetsstandpunt ten aanzien van het eindrapport Commissie-Deetman heb ik op 27 juni 2007 aan Uw Kamer (Kamerstukken II 2006–2007, 29 279, nr. 55) verstuurd. De beleidsdoorlichting «Rechtspraak» geeft mij geen aanleiding tot een nadere beleidsreactie.

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

## Beleidsdoorlichting Rechtspraak

### Inleiding

Door het ministerie van Financiën is een nieuw instrument «beleidsdoorlichting» ontwikkeld om nut en noodzaak van bestaand beleid in beeld te brengen. Voor een goed begrip is het van belang nader in te gaan op de procedure die Justitie heeft ontwikkeld om de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting te waarborgen, de bijzondere positie van de rechtspraak in ons staatsbestel en de beleidsreactie van de minister van Justitie.

#### *Procedure Justitie inzake de borging van de onafhankelijkheid*

Omdat een beleidsdoorlichting zo objectief mogelijk moet zijn is het van belang rekening te houden met het aspect van onafhankelijkheid bij het uitvoeren van een doorlichting door het betrekken van onafhankelijke personen of directies. In de *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie* van Justitie is de verplichting opgenomen om het onafhankelijke onderzoeksinstituut van Justitie, het WODC<sup>1</sup>, bij een voorgenomen evaluatieonderzoek te betrekken om de kwaliteitseisen van evaluatieonderzoeken te bewaken. Deze procedure is ook gevolgd met betrekking tot de onderhavige doorlichting.

#### *Positie Rechtspraak*

Per 1 januari 2002 zijn op grond van de nieuwe wet op de Rechterlijke Organisatie (wet RO) de verhoudingen tussen de minister van Justitie en de Rechtspraak ingrijpend gewijzigd met de invoering van de Wet organisatie en bestuur gerechten en de Wet Raad voor de rechtspraak. Als gevolg van deze wetgeving zijn ingrijpende veranderingen aangebracht in de organisatie en de besturing en de bedrijfsvoering van de gerechten. Daarmee is een andere bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling ontstaan bij het beheer van de gerechtelijke organisatie. Bij de gerechten zijn besturen ingevoerd, waaraan het beheer is overgeheveld. De gerechtsbesturen zijn daarmee verantwoordelijk geworden voor de algemene leiding (van zowel de rechterlijke ambtenaren als de gerechtsambtenaren), de organisatie en de bedrijfsvoering van het gerecht. De Raad voor de rechtspraak is ingesteld met op landelijk niveau een aantal taken. De Raad is een orgaan sui generis van de rechterlijke macht, zonder rechtsprekende taken. De Raad is onder meer belast met de volgende taken:

- de voorbereiding van de begroting voor de Raad en de gerechten gezamenlijk;
- de toekenning van budgetten ten laste van de rijksbegroting aan de gerechten;
- de ondersteuning van en toezicht op de bedrijfsvoering bij de gerechten;
- het bieden van ondersteuning aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniform rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit<sup>2</sup>.

De minister is in de nieuwe structuur onder meer verantwoordelijk voor de financiering van de rechtspraak, de arbeidsvoorwaarden voor de rechterlijke macht en de Kroon is verantwoordelijk voor de benoeming, schorsing en ontslag van gerechtsgeleerd personeel. Daarnaast betekent de ministeriële verantwoordelijkheid voor het goed (kunnen) functioneren van de rechterlijke organisatie dat de minister van Justitie verantwoordelijk is voor het initiëren, «onderhouden» en beoordelen van de wetgeving die voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie van belang is en die aansluit bij de rol die de rechterlijke macht in ons staatsbestel en de samenleving dient te vervullen. De Rechtspraak heeft een

<sup>1</sup> Het WODC is een intern verzelfstandigde dienst met een eigen Raad van Advies en met vrijheid van publiceren. Beheersmatig rapporteert de directeur WODC aan de SG van het Ministerie van Justitie. In het WODC-convenant is geregeld dat de inhoud van de publicaties van het WODC niet het standpunt van bewindspersonen of «het departement» weergeven.

<sup>2</sup> Wet op de rechterlijke organisatie, artikel 91.

autonome en onafhankelijke positie in de Nederlandse overheidsorganisatie (Trias Politica)<sup>1</sup>.

#### *Beleidsreactie minister van Justitie*

Op 27 juni 2007 is door de minister van Justitie het kabinetsstandpunt als reactie op het eindrapport van de Commissie Deetman (evaluatie modernisering rechterlijke organisatie) naar de Tweede Kamer gestuurd<sup>2</sup>. Bij de beantwoording van de vragen van de bijgevoegde beleidsdoorlichting is grotendeels gebruik gemaakt van het eindrapport van de Commissie Deetman. Gelet op de aldus ontstane inhoudelijke overlap tussen de beleidsdoorlichting «Rechtspraak» en het eindrapport Commissie Deetman is dan ook gemeend om het kabinetsstandpunt van het eindrapport Commissie Deetman tevens te beschouwen als kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting «Rechtspraak».

### **Vragen en antwoorden van de beleidsdoorlichting**

#### *1. Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?*

De Minister van Justitie heeft als taak om burgers een goed functionerend stelsel van de rechtspraak aan te bieden en is verantwoordelijk voor de inrichting van het stelsel voor de rechtspleging. Met een goed functionerend stelsel wordt onder andere bedoeld op een snelle en onafhankelijke afdoening van zaken die de burgers maar ook het bedrijfsleven aan de rechtspraak voorleggen. Hierbij kunnen ook de twee artikelen 5 en 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en de fundamentele vrijheden worden aangehaald. Deze artikelen zien toe op het recht van vrijheid en veiligheid en recht op een eerlijk proces. Nederland heeft zich vastgelegd om aan deze rechten te voldoen.

Een stelsel van rechtspraak is noodzakelijk in een rechtsstaat en dus zal er *continu* beleidsmatig aandacht geschonken moeten worden aan het instandhouden en verder verbeteren van het stelsel van rechtspraak. Dit is een primaire taak voor de Minister van Justitie. Hiervoor is als begrotingsdoelstelling geformuleerd: een slagvaardige, toegankelijke en doelmatige rechtspleging, waaronder begrepen de buitengerechtelijke alternatieven van geschilbeslechting<sup>3</sup>. In tegenstelling tot veel andere beleidsdoelstellingen is het stelsel van rechtspraak echter nooit af.

In het rapport «Rechtspraak bij de tijd» van de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur onder voorzitterschap van mevrouw ir. J. M. Leemhuis-Stout (Commissie Leemhuis) worden de knelpunten beschreven waarmee de Rechtspraak eind jaren '90 mee kampte. Het zijn de volgende knelpunten:

- financiële en fysieke toegankelijkheid;
- processuele toegankelijkheid en snelheid (lange doorlooptijden);
- onvoldoende rechtseenheid en rechterlijke samenwerking;
- onvoldoende transparantie en verantwoording;
- meer aandacht nodig voor kwaliteitsbeleid;
- capaciteitsproblemen;
- onvrede over HRM-beleid;
- onvoldoende toepassing en inzet van informatie en communicatietechnologie<sup>4</sup>.

Deze knelpunten waren aanleiding voor het in de afgelopen jaren gevoerde beleid op het terrein van de rechtspraak.

#### *2. Wat was de oorzaak van het probleem?*

De stelselwijziging is doorgevoerd mede met het oog op een adequaat

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 29 279, nr. 5, blz. 1 en 2.

<sup>2</sup> Kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie, 27 juni 2007.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2006–2007, 30 800 VI, nr. 1, blz. 42.

<sup>4</sup> Rapport «Rechtspraak bij de tijd», adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur; januari 1998, blz. 19–26.

functionerende rechtspraak in de 21e eeuw. Aanpassingen van de rechterlijke organisatie bleken noodzakelijk om de publieke dienstverlening, die de rechtspraak in essentie is, te verbeteren en beter te laten aansluiten bij de eisen van de tijd<sup>1</sup>. De commissie Leemhuis merkte op dat de samenleving eind jaren '90 sterk aan veranderingen onderhevig is mede door de economische (wegvallen marktbelemmeringen: nationaal en internationaal) en sociale ontwikkelingen (meer eisen ten aanzien van inzichtelijkheid (optreden) rechtspraak, verantwoording over rechterlijke afwegingen en rechtsgelijkheid en ingrijpende cultuuromslag met betrekking tot kwaliteitsmanagement)<sup>2</sup>. Uit de aard van de werkzaamheden is de Rechtspraak gericht op continuïteit en bestendigheid, ook van de eigen organisatie. De commissie Leemhuis constateerde dat het functioneren van de Rechtspraak dreigde te gaan achterlopen op eisen van de tijd en de hiervoor genoemde ontwikkelingen en formuleerde vervolgens een groot aantal aanbevelingen op het gebied van de toerusting en organisatie van de Nederlandse rechtspraak. Deze aanbevelingen leiden tot een omvangrijke moderniseringsoperatie op het gebied van de Nederlandse rechtspraak (zie vraag 5).

*3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?*

De rechtsorde moet bevorderen dat autonome burgers zelf, in gedeeld burgerschap, een vreedzame, welvarende en betrokken samenleving tot stand brengen. Zekerheid bieden en veiligheid borgen zijn twee belangrijke taken op het gebied van de rechtsorde. Hierbij heeft de minister van Justitie een belangrijke taak waarbij centrale (aan)sturing van belang is. Het recht heeft de functie van het bieden van structuur en ruimte voor de samenleving, maar ook een ordeningsfunctie door het verdelen van verantwoordelijkheden tussen de overheid en burger en tussen burgers onderling. Om dit totale stelsel op een dergelijke evenwichtige en democratische wijze vorm te geven is overheidsbemoeienis op nationaal niveau onontkoombaar<sup>3</sup>.

*4. Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?*

De (politieke) verantwoordelijkheid voor het stelsel van rechtspraak en het slagvaardig, toegankelijk en doelmatig houden ervan is een *nationale* aangelegenheid en is gepositioneerd bij de minister van Justitie. De (eind) verantwoordelijkheid ligt daarmee op het rijksniveau en niet op decentraal of EU-niveau. Een belangrijk argument om de verantwoordelijkheid niet op decentraal niveau te leggen is om de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, centrale waarden in een nationale rechtsstaat die voor het hele land gelden (in alle gemeenten en provincies), te waarborgen. Ten aanzien van het EU-niveau gelden de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit: de Gemeenschap treedt, op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt (artikel 5 EU-verdrag). Vermeldenswaardig is hierbij het Europees Hof van Justitie in Luxemburg. Het Europees Hof van Justitie behandelt zaken die lidstaatoverstijgend zijn. Het betreffen rechtszaken tussen een lidstaat en de Commissie. Daarnaast behandelt het Europees Hof van Justitie prejudiciële vragen van nationale rechters op het terrein van het Europees recht.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1998–1999, 26 352, nr. 2, blz. 2.

<sup>2</sup> Rapport «Rechtspraak bij de tijd», adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur; januari 1998, blz. 14.

<sup>3</sup> Eindrapport Departementale Takenanalyse Justitie, juni 2005.

## 5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

De beleidsnota «Contourennota: rechtspraak in de 21ste eeuw» moet worden beschouwd als het kader voor de reorganisatie van de rechterlijke macht<sup>1</sup>. Gelet op de problematiek die de rechtspraak kende eind jaren '90 (zie vraag 1) is besloten tot een ingrijpende stelselwijziging. Met deze wijziging is beoogd het maatschappelijk functioneren van de rechtspraak in termen van snelheid, rechtseenheid en toegankelijkheid te verbeteren<sup>2</sup>. Tevens bood de stelselwijziging de gelegenheid een interne verbetering van het stelsel van de rechtspleging te bewerkstelligen, waarbij de rechterlijke organisatie zelf meer verantwoordelijkheid neemt voor het eigen functioneren<sup>3</sup>. De moderniseringsoperatie is er dus op gericht condities te creëren om de rechtspraak in staat te stellen de kwaliteit van de rechtspraak (in de brede zin van het woord, dat wil zeggen zowel bestuurlijk-organisatorische kwaliteit, alsmede juridische kwaliteit) te verbeteren. Wat de reorganisatie uiteindelijk moet opleveren, werd in genoemde Contourennota van 1998 vertaald in een aantal centrale doelstellingen:

- Vergroting van de toegankelijkheid van de rechtspraak;
- Bevorderen van eenheid van rechtspraak;
- Verkorting van doorlooptijden;
- Verhoging van de externe oriëntatie.

Gaandeweg het moderniseringsproces zijn er door het Project Versterking Rechterlijke Organisatie en met name het wetgevingsproces nog een aantal meer intern bestuurlijk-organisatorische doelstellingen meer expliciet toegevoegd. Naar aanleiding van een onafhankelijk evaluatieonderzoek<sup>4</sup> – waarin de beleidsdoelstellingen wetenschappelijk zijn gereconstrueerd – onderscheidt de Commissie Deetman tevens de volgende meer intern bestuurlijke organisatorische doelstellingen:

- verbeteren verantwoording en transparantie gerechten;
- verbeteren bestuurlijk vermogen gerechten;
- behouden voordelen en werkwijze gerechten;
- versterken externe oriëntatie gerechten;
- versterken eenheid rechterlijke organisatie;
- versterken gerechtsoverschrijdende aanpak rechterlijke organisatie;
- bestuurlijke zelfstandigheid rechterlijke organisatie;
- behoud ministeriele verantwoordelijkheid;
- behoud rechterlijke onafhankelijkheid.

(zie ook het antwoord op vraag 8 in dit rapport).

## 6. Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?

De opstellers van het rapport «Rechtspraak bij de tijd» van de Commissie Leemhuis adviseerden om de onafhankelijkheid van de rechtspraak te versterken en een Raad voor de rechtspraak in het leven te roepen<sup>5</sup>. Daarnaast werd geadviseerd om integraal management, Commissie Leemhuis verstaat hieronder dat professionele bestuurders gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voorn het functioneren van een gerecht, in de gerechten in te voeren en werk te maken van de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken. Ook een structurele verhoging van het budget voor de Rechtspraak werd aanbevolen.

Het instrumentarium betrof al met al een belangrijke wijziging in de organisatorische condities dat wettelijk is ingekaderd en in 2002 van kracht werd. Door een ingrijpende wijziging van de wet Rechterlijke organisatie (Wet RO) ingevolge de volgende wetten:

- De *wet Organisatie en Bestuur Gerechten* (wet OBG) is met name

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1998–1999, 26 352, nr. 2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1998–1999, 26 352, nr. 2, blz. 2.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1999–2000, 27 182, nr. 3, blz. 2.

<sup>4</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>5</sup> Kamerstukken II 1997–1998, 25 600, nr. 41.

bedoeld om de duale structuur (o.a. tussen rechtsgeleerd en ondersteunend personeel) op te heffen en het systeem van integraal management te introduceren. Het gerechtsbestuur is verantwoordelijk geworden voor het functioneren van het totale gerecht (rechters en gerechtsambtenaren), hetgeen de transparantie, bestuurskracht en externe oriëntatie moet bevorderen (zie vraag 8 en met name eerste vier punten in het eerste schema).

- De *wet Raad voor de rechtspraak* (wet Rvdr) creëert een nieuw orgaan: de Raad voor de rechtspraak. Deze dient voortaan een begroting in namens de Rechtspraak, verdeelt het geld over de gerechten en verantwoordt de uitgaven vervolgens weer aan de minister van Justitie. Belangrijk element daarbij is de financierings-amvb die de begrotingscyclus regelt (zie vraag 10). Tevens is de Raad belast met het bevorderen van de kwaliteit van de rechtspraak, het toezicht op de bedrijfsvoering van de gerechten (waaronder het personeelsbeleid) en met wetgevingsadvisering<sup>1</sup>. Met de Raad is een orgaan ontstaan dat de rechtspraak op landelijk niveau op adequate wijze kan vertegenwoordigen (zie vraag 8, met name de vijf laatstgenoemde punten in het eerste schema).

De voornoemde wetten zijn met name bedoeld om via structuurwijzingen in de organisatie en het bestuur en een herschikking van bevoegdheden bij het beheer van de rechtspraak (en noodzakelijke wetswijzingen) condities te creëren, waardoor de Rechtspraak beter in staat wordt gesteld om de beoogde doelstellingen te realiseren (zie ook vraag 5 en vraag 8). Het betreft hier twee elkaar aanvullende wetten, waarbij de wet OBG de veranderende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden regelt op het niveau van de gerechten en de wet Rvdr dat op het landelijke niveau doet. In de wetgeving is een duidelijke samenhang in de wijze waarop het lokale gerechtsbestuur is gepositioneerd qua taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de wijze waarop taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de landelijke Raad voor de rechtspraak zijn vormgegeven.

#### *7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?*

De vraag naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering wordt als volgt behandeld.

Rechtspraak is een vorm van dienstverlening, waarbij de perceptie van de betrokkenen een belangrijke maatstaf is voor het beoordelen van de uitvoering van het beleid en de daarbij behorende beleidsprestaties. Op het terrein van de rechtspraak is in dit verband veel onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de rechtspraak zoals gepercipieerd door rechters, justitiabelen, ketenpartners). Aangezien het moderniseringsbeleid in belangrijke mate gericht was op het wijzigen van de organisatie van de rechtspraak, zijn bij de beantwoording van deze vraag nauwe raakvlakken te onderkennen met het de effectiviteit van de verschillende ingezette beleidsinstrumenten (zie hiervoor het antwoord op vraag 8).

De doelmatigheid van de bedrijfsvoering heeft in belangrijke mate te maken met de productiviteit van de rechtspraak als geheel. Ook op dat terrein is uitvoerig onderzoek verricht, dat mede door de cie. Deetman is besproken.

Ten slotte wordt het vraagstuk inzake de uitvoering van beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering – in navolging van de cie. Deetman – besproken in termen van de verhouding tussen de kwaliteit en de productiviteit van de rechtspraak<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Wet op de rechterlijke organisatie, artikel 91.

<sup>2</sup> Eindrapport «Rechtspraak is kwaliteit», Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, december 2006, blz. 13–24.



### *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 bevat zowel elementen van het rechterlijk functioneren (bijvoorbeeld bejegening) als aspecten van de kwaliteit van de organisatie.

De beschikbare bronnen geven aan dat volgens de samenleving de kwaliteit van de rechtspraak in de betrokken periode op zijn minst gelijk is gebleven (algemene publieke opinie<sup>1</sup>) dan wel is gestegen (klanten<sup>2</sup>; visitatiecommissie<sup>3</sup>). De Rechtspraak zelf blijkt minder positief. De kwaliteit van de rechtspraak volgens de medewerkers van de organisatie gedaald (medewerkeronderzoek<sup>4</sup>, conclusie advocaat-generaal Jörg<sup>5</sup>; NVvR<sup>6</sup>). 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 (bijvoorbeeld ten aanzien van het optreden van de rechter en de doorlooptijden)<sup>7</sup>. 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. Verder zijn er per sector grote verschillen. In strafzaken blijken professionals relatief ontevreden over de onpartijdigheid en behandelingsduur. 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.

De relatief hoge waardering van de «klanten» komt volgens de Cie. Deetman mede voort 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.

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. Als een dergelijk trend zich zou doorzetten, impliceert dit risico's in de sfeer van de uitvoering van het beleid.

### *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?

<sup>1</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.

<sup>2</sup> Prisma; *Iets duidelijker a.u.b. Klantwaarderingsonderzoek onder gerechten in de periode 2003–2005*, Amersfoort, 2006, p. 8.

<sup>3</sup> Visitatiecommissie gerechten; *Rapport visitatie gerechten 2006*, Raad voor de rechtspraak, Den Haag, 2006.

<sup>4</sup> Prisma, *Stemmingswisselingen. Medewerkerwaarderingsonderzoeken van de gerechten in de jaren 2003–2005*, Amersfoort, 2006.

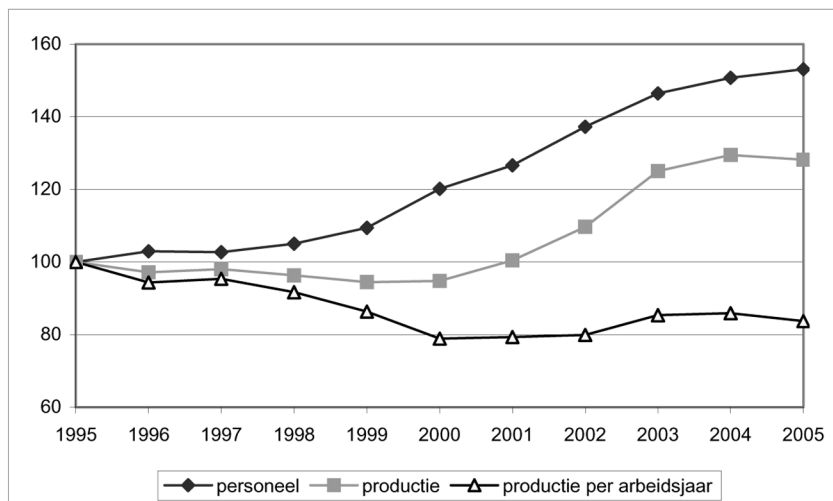
<sup>5</sup> Conclusie voor HR 25 januari 2005, nr. 01698/04, NJ 2006, 411. Het arrest en de conclusie zijn gepubliceerd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) en op *Porta Iuris* (LJN AR7190). Zie o.a. H. L. C. Hermans en P. A. M. Mevis, *Over de kwaliteit van rechtspraak en het bewaken daarvan*, Trema, februari 2005, nr. 2, pp. 45–47.

<sup>6</sup> NVvR, Brief aan evaluatiecommissie over ledenraadpleging inzake de modernisering RO, 31 mei 2006, p. 1.

<sup>7</sup> Prisma, *De zaken meer op orde, klantwaarderingsonderzoek in tien rechtbanken*, mei 2006, blz. 2.

Tot 1998 waren Openbaar Ministerie en Zittende Magistratuur onderdeel van een begrotingsartikel. Vanaf 2000 zijn er betrouwbare budgetgegevens beschikbaar voor de Rechtspraak. Om de lange termijn fluctuaties in doelmatigheid en productiviteit in beeld te kunnen brengen is in deze paragraaf de arbeidsproductiviteit onderzocht, waarbij de geïndexeerde ontwikkeling van het aantal zaken is afgezet tegen de geïndexeerde ontwikkeling van het aantal arbeidsjaren. 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? Het totaal aantal afgehandelde is een maatstaf voor de productie, waarbij rekening is gehouden met de gemiddelde zwaarte per zaakstype en sector. Zo weegt bijvoorbeeld een misdrijf zwaarder dan een overtreding.

**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>1</sup>. Vanaf 2005 daalt de arbeidsproductiviteit licht.

Uit SCP-onderzoek blijkt dat er in vele sectoren van de publieke dienstverlening sprake is van een tendentieel dalende arbeidsproductiviteit<sup>2</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 taaierde 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.

<sup>1</sup> Rechtspraak.nl, facts and figures, 19-10-2005.

<sup>2</sup> B. Kuhry en A. van der Torre, *De vierde sector: achtergrondstudie kwartaire sector*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002.



Voor de periode na 2000 zijn er betrouwbare gegevens beschikbaar van het budget van de rechtspraak. Op grond daarvan is het mogelijk om de ontwikkeling van de gewogen productie te vergelijken met de ontwikkeling van de reële uitgaven. Dit wordt ook wel de totaalproductiviteit genoemd. Het blijkt dan dat voor de periode 2002–2006 zich hetzelfde globale patroon aftekent. Na een geïndexeerde productiviteitspiek van 112 procent (2002=100%) daalt de totaalproductiviteit weer tot 110 in 2004 en 2005 om vervolgens uit te komen op een niveau van 104. Volgens het jaarverslag van de Raad voor de Rechtspraak 2006 speelden in die ontwikkeling de volgende factoren een rol:

- de in de periode 2003 en 2004 toegenomen werkdruk is daarna enigszins afgenomen;
- extra aandacht voor kwaliteit vergt extra tijd;
- sommige zaakstypen, vooral (politierechterzaken) bij de strafactoren, zijn zwaarder en arbeidsintensiever geworden tegelijkertijd is er zittingscapaciteit verloren gegaan wegens onvoldoende zaken<sup>1</sup>.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft samen met de Raad voor de rechtspraak econometrisch onderzoek verricht naar de determinanten van productiviteit van de gerechten 2002–2005. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat de productiviteit van gerechten niet zozeer wordt bepaald door de schaal van het gerecht of de gekozen combinatie van rechters, ondersteunende personeelsleden en niet-personele middelen. Meer gewicht in de schaal leggen variabelen als de omvang van het aanwezige stuwmeer van zaken (positief effect op productiviteit) en het aandeel oudere rechters (negatief effect op productiviteit)<sup>2</sup>. Een behoorlijk deel van de productiviteitsverschillen tussen gerechten blijken overigens niet goed te verklaren door het model, dat komende jaren nog verder zal worden ontwikkeld en aangevuld.

#### *De verhouding tussen kwaliteit en productiviteit*

De rechtspraak is er in geslaagd om de al decennialang dalende (arbeids-) productiviteit 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>3</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>4</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>5</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 bewerkelijker 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 per jaar<sup>6</sup>. Het tijdig aantrekken van nieuw personeel bleef achter bij deze snelle stijging van het zaaksaanbod. Onder de druk van de stijgende voorraden hebben

<sup>1</sup> Raad voor de Rechtspraak, Jaarverslag 2006, Den Haag, 2007, p. 19. (Zie ook de site Rechtspraak.nl).

<sup>2</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, Raad voor de rechtspraak, Rechtspraak: productiviteit in perspectief, 2007. Zie met name de conclusies van hoofdstuk 5.

<sup>3</sup> Boone M. e.a., a.w., p. 142.

<sup>4</sup> Boone M. e.a., a.w., pp. 143-e.v.; pp. 186–187, pp. 204–205.

<sup>5</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau/Raad voor de rechtspraak, a.w., p. 47.

<sup>6</sup> Erp J. van e.a., a.w., zie p. 13 (civiele zaken) en p. 38 e.v. (strafzaken).

de gerechten vervolgens stevig doorgepakt. De meeste sectoren produceerden jaarlijks aanzienlijk méér dan met de Raad voor de rechtspraak in managementcontracten was overeengekomen<sup>1</sup>. Vanaf 2005 vermindert de instroomstijging 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>2</sup>. Het voorgaande onderzoeksmateriaal laat zien dat de feiten genuanceerder liggen. Ten eerste is de ontwikkeling van de kwaliteit van de rechtspraak niet zo eendimensionaal wordt als vaak 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.

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>3</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.

In het kader van de kostprijsonderhandelingen zijn door de minister van Justitie inmiddels voor de komende drie jaar de kostprijzen structureel verhoogd om de kwaliteit van de rechtspraak te waarborgen en verder te versterken. Daarnaast investeert de rechtspraak een deel van de in de afgelopen jaren behaalde doelmatigheidswinst en opgebouwde financiële reserves in maatregelen om de kwaliteit van de rechtspraak in de komende jaren te vergroten.

#### *8. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?*

Om deze vraag te beantwoorden verwijzen we graag naar de bevindingen van de Commissie Deetman in dezen, met name naar de relevante passages in het tweede hoofdstuk, getiteld: «Is de rechtspraak op de goede weg?», waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar de meer interne bestuurlijk-organisatorische doelstellingen (lees: de doelstellingen van de twee wetten) en de externe, maatschappelijke doelstellingen (de doelstellingen zoals geformuleerd in de Contourennota)<sup>4</sup>.

#### *De bestuurlijk-organisatorische doelstellingen*

Ten behoeve van de commissie Deetman is een breedte-onderzoek verricht naar de mate waarin de doelstellingen van de wetgevingsoperatie zijn verwezenlijkt<sup>5</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>6</sup>. In onderstaande tabel zijn per wettelijke doelstelling de resultaten van dit onderzoek schematisch samengevat. De eerste vier doelstellingen betreffen het gerecht-niveau. De laatste vijf doelstellingen betreffen de rechterlijke organisatie als geheel, waarvoor de Raad voor de rechtspraak een speciale verantwoordelijkheid draagt.

<sup>1</sup> Erp J. van e.a., a.w., p 57.

<sup>2</sup> Boone M. e.a., a.w., pp. 144–145.

<sup>3</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>4</sup> Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, *Rechtspraak is kwaliteit*, Den Haag, 2006.

<sup>5</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>6</sup> Boon M. e.a, a.w, met name hoofdstuk 6, pp. 190–200.

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>1</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 Deetman 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 OBG en Rvdv die aan de basis liggen van het gewijzigde stelsel van rechtspleging, blijken er geen onoverkomelijke problemen te zijn om de moderniseringslag 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.

#### *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

<sup>1</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.

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 gegevens over in- en uitstroom, doorlooptijden en tijdreeksen. Ook zijn kwalitatieve casusbeschrijvingen beschikbaar van de situatie vóór 2002<sup>1</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<sup>2</sup>.

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 bijvoorbeeld 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>3</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. 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 plaats-onafhankelijk maakt<sup>4</sup>.

#### *Bevordering van eenheid van rechtspraak*

Zoals de eerder genoemde visitatiecommissie opmerkt, is rechtseenheid een cruciaal element voor het functioneren van de rechtspraak<sup>5</sup>. Onzekerheid over het rechterlijke oordeel hindert partijen in het maken van zake-lijke 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 expertsystemen (bijv. voor straffoemeting), 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

<sup>1</sup> Programma Versterking Rechterlijke Organisatie, *Oogsten om te zaaien, Eindrapport*, Bureau PVRO, Amersfoort, 2002, 201 pagina's.

<sup>2</sup> Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, *Rechtspraak is kwaliteit*, Den Haag, 2006, blz. 9.

<sup>3</sup> Advocaten kunnen de handelsrol via [www.roljournaal.nl](http://www.roljournaal.nl) raadplegen.

<sup>4</sup> Voor een meer uitgebreide analyse, zie paragraaf 6.3 van dit rapport.

<sup>5</sup> Visitatiecommissie gerechten; *Rapport visitatie gerechten 2006, Raad voor de rechtspraak, Den Haag, 2006*, blz. 30.

gerichte initiatieven blijken lastiger te verwezenlijken, zoals de oriëntatiepunten straffoemeting en de databank consistente straffoemeting. 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>1</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>2</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 straf van de rechtbanken afgenomen, alsmede in de civiele handelszaken met verweer. In de strafsector is een reductie van de doorlooptijd bereikt bij politierechter en kinderrechter, evenals bij de appelinstanties in de bestuurssector<sup>3</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.

#### *9. Hadden de instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?*

Wederom verwijzen we hier graag naar de observaties in het rapport van de Commissie Deetman in deze: «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 stroomlijning van het strafprocesrecht. Deze beïnvloedingsfactoren kunnen moeilijk worden geïsoleerd van de effecten van de moderniseringswetten»<sup>4</sup>. Deze lijst zou nog makkelijk aangevuld kunnen worden met tal van andere terreinen zoals de veranderingen inzake de Algemene Wet Bestuursrecht, de nieuwe Vreemdelingenwet of andere meer specifieke wetten. De wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak – zoals te vinden op de site Rechtspraak.nl – geven een tentatief beeld ex ante beeld van de mogelijke effecten die nieuwe wetgeving en beleidsmaatregelen op andere beleidsterreinen in de periode 2002–2007 jaren gehad zouden kunnen hebben. Een systematisch ex post overzicht is echter niet voorhanden.

Neveneffecten werden niet beoogd en zijn niet waargenomen.

<sup>1</sup> Boone M. e.a., a.w., p. 181.

<sup>2</sup> Visitatiecommissie gerechten, a.w., p. 30.

<sup>3</sup> J. van Erp en 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.

<sup>4</sup> Eindrapport «Rechtspraak is kwaliteit», Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, december 2006, blz. 7.



10. Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

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. Deze algemene trend is ook aan de rechtspraak niet voorbij gegaan. Sinds de aanbevelingen van de commissie Meijerink uit 1998 is gewerkt aan een financieringsmodel waarbij de gerechten worden bekostigd op basis van prestaties (= afdoen van zaken)<sup>1</sup>. Tot en met de invoering van prestatiegerichte bekostiging voor de Rechtspraak is de hoogte van het budget voor de Rechtspraak bepaald door enerzijds historisch gegroeid budget en anderzijds door toekenning van extra budget voor de te verwachten hogere instroom van zaken (onder andere door wetwijzigingen). Ongeveer vanaf 2002 is een eerste stap gezet naar volledige prestatiegerichte bekostiging. In het financieringsbesluit 2002 wordt aangegeven dat de prestaties van de gerechten worden gemeten met behulp van het door de rechtsprekende macht zelf ontwikkelde werklasmetingssysteem (het zgn. Lamicie-systeem)<sup>2</sup>. Dit systeem houdt in dat door middel van periodiek tijdschrijfonderzoek voor alle in het systeem te onderscheiden categorieën van zaken (48 categorieën), wordt aangegeven wat de landelijke gemiddelde behandelingsduur per zaak is (uitgedrukt in minuten). Door de prestaties te vermenigvuldigen met een tarief (per minuut) kan het voor de afdoening van een bepaalde werklasm benodigde budget van de gerechten als geheel, of van een individueel gerecht worden berekend. De vaststelling van het tarief per minuut geschiedde door de minister van Justitie. Voor de werklasm van een gerecht samenhangende gerechtskosten werd in een aparte financiering voorzien.

Na de invoering van het hiervoor genoemde bekostigingsmodel voor de Rechtspraak heeft er een ontwikkelingsgericht onderzoek plaatsgevonden. Dat heeft tot wijzigingen geleid, dat uitmondde in een vernieuwd financieringsbesluit, te weten Besluit financiering rechtspraak 2005<sup>3</sup>. Met dit 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. Daarnaast wordt een aanzienlijke vereenvoudiging gerealiseerd ten opzichte van het oude systeem van bekostiging dat uitging van 48 zaakscategorieën van het werklasmmetingssysteem (Lamicie-systeem). Er worden namelijk nu volume- en prijsafspraken gemaakt voor elf zogenaamde productgroepen. De 48 zaakscategorieën zijn gebundeld tot deze elf productgroepen. Voor elke productgroep geldt een bepaalde prijs per afgehandelde zaak. De prijs van een zaak wordt elke drie jaar opnieuw geijkt en vastgesteld tussen de Raad voor de rechtspraak en de minister van Justitie.

Een belangrijk element van het bekostigingssysteem is een goede raming van de instroom van rechtszaken. Hiervoor heeft het ministerie van Justitie met de Raad voor de rechtspraak in samenwerking met het WODC een prognosemodel ontwikkeld. De uitkomsten van dit prognosemodel liggen ten grondslag aan de jaarlijkse financiële bespreking van de Raad voor de rechtspraak en de minister van Justitie.

De (geobjectieerde) bekostigingssystematiek met incentives voor doelmatigheid, vereenvoudigde en transparante financiering en de mogelijkheden voor het verrekenen van meer en minder productie wordt breed gedragen<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering rechtspraak, Recht van spreken, Den Haag, 1991.

<sup>2</sup> Staatsblad 2002, 390.

<sup>3</sup> Staatsblad 2005, 55.

<sup>4</sup> Eindrapport «Rechtspraak is kwaliteit», Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, december 2006, blz. 47.