

Inleiding Takvor Avedissian, president Centrale Raad van Beroep, bij het Leidsch Juridisch Genootschap, 18 september 2019

Dank voor de uitnodiging om vandaag hier te spreken. Zelf heb ik niet in Leiden, maar in Rotterdam gestudeerd. Maar als ik word uitgenodigd, kom ik graag.

Vandaag wil ik eerst stilstaan bij de schietpartij van vanochtend, waarbij een gewaardeerd advocaat, tevens rechter-plaatsvervanger, echtgenoot en vader, om het leven is gekomen. Mijn medeleven gaat uit naar de familie, vrienden en collega's. Wij zijn geschokt, de rechtsstaat is geschokt. Dat de democratische rechtsstaat moet worden gekoesterd en beschermd, blijkt vandaag zonneklaar.

Ik zal nu ingaan op enkele ontwikkelingen in de Rechtspraak en met u daarover van gedachten wisselen. Ik stip daarbij o.a. aan Publieke belangstelling voor de Rechtspraak, de Visitatiecommissie Gerechten, het belang van de Toegang tot de rechter, effecten van Buiten de rechter om, Financiering en Werkdruk, Besturing in de Rechtspraak en Interne spanningen. Ik rond af met welke veranderingen nodig zijn, ook in het licht van Prinsjesdag.

Om enige context te krijgen bij mijn Inleiding:

Hoeveel zaken doen we in de Rechtspraak jaarlijks af? (circa 1,5 miljoen).

Hoeveel mensen werken in de Rechtspraak (circa 10.000). Hoeveel is daarvan rechter? (circa 2490, 60% vrouw, 40% man).

Wat is het budget voor de Rechtspraak in de Rijksbegroting? (vanaf 2020: circa € 1 miljard)

Publieke belangstelling, Visitatiecommissie

Over belangstelling van de media en de Haagse politiek hebben we tegenwoordig niet te klagen. En dan heb ik het niet alleen over aandacht voor strafzaken als de Holleederzaak, Michael P., voor Urgenda etc., maar de publieke aandacht betreft ook organisatorische kwesties die meer dan voorheen tot de verbeelding spreken. Denk aan de digitalisering (KEI) die deels is mislukt. Denk ook aan de discussies of rechtbanklocaties moeten worden gesloten vanwege financiële krapte (motie Oskam: 'locaties blijven in beginsel open, maar leegstand wordt niet gefinancierd'). Denk aan discussies over productiedruk, werkdruk, de wijze van besturing in de Rechtspraak. Denk aan rechters, landelijk verenigd onder de naam Tegenlicht, die ook in het publieke domein hun geluid laten horen, etc.

Een half jaar geleden is het rapport van de Visitatiecommissie Gerechten 2018 'Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat' verschenen. Een kritisch rapport op verzoek van de Raad voor de rechtspraak zelf. De Visitatiecommissie stond onder voorzitterschap van Joyce Sylvester, substituut Nationale Ombudsman. 'Houd ons een spiegel voor', zo luidde het verzoek van de Raad voor de rechtspraak. En dan krijg je ook wat. Ik ben zelf lid van de Visitatiecommissie en heb met bijzondere belangstelling de nodige visitatiebezoeken in de gerechten afgelegd. Het Visitatierapport trekt een aantal conclusies en doet een aantal aanbevelingen. Ik noem de belangrijkste:

- Er wordt erg hard en met grote toewijding gewerkt in de Rechtspraak. Maar de basis moet meer op orde komen. Denk daarbij aan het wegwerken van achterstanden, het verkorten van doorlooptijden, het beheersbaar maken van de werkdruk, digitaliseren, het oplossen van de financiële en personele krapte, meer diversiteit in de personeelssamenstelling.
- Daarnaast moet de verbinding met de organisatie worden verbeterd. Daarbij gaat het onder andere om de samenwerking binnen en tussen de gerechten en tussen Raad voor de rechtspraak en gerechtsbesturen. Niet alleen de Raad voor de rechtspraak en de

gerechtsbesturen moeten aan de bak – de gerechten tonen zich als een ‘eilandenrijk’, doe daar iets aan! Maar ook de professional op de werkvloer mag niet afzijdig blijven en zich alleen bekommeren om de voorgelegde, individuele zaken, hij/zij moet ook verantwoordelijkheid nemen ten opzichte van de organisatie, ruimte en tijd nemen om te reflecteren en te innoveren. We hebben het daarmee over leiderschap en organisatiecultuur op verschillende niveaus.

- Ten slotte is meer verbinding met de samenleving nodig. Goede rechtspraak zorgt ook voor versterking van de rechtsstaat. De titel van het visitatierapport ‘Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat’ is niet voor niets zo gekozen. Om ook in de toekomst gezaghebbend te kunnen blijven moet de Rechtspraak in rap tempo moderniseren. Wel is het de vraag of de besturingsfilosofie geënt op New Public Management past bij de aard en taken van de Rechtspraak als derde staatsmacht: beslechting van individuele geschillen, berechting van strafbare feiten en het betrachten van rechtsvorming en rechtseenheid (normstelling). Publieke waarden als rechtvaardigheid, vrijheid en gelijkheid komen dan om de hoek kijken en die passen niet altijd in termen van efficiency en rendement.

Het Visitatierapport mag dan kritisch zijn, toch staat de Nederlandse rechtspraak internationaal qua vakinhoud aan de top. Jaarlijks staan we in de top 5 van allerlei internationale lijstjes, o.a. de Rule of Law Index. Onlangs scoorde de Nederlandse rechtspraak ook goed als het gaat om de onafhankelijkheid van onze rechtspraak. Een mooi resultaat! Maar zoals gezegd zijn er financieel en organisatorisch nog forse stappen te zetten. Belangrijk daarbij is dat wij als samenleving doordrongen blijven van de maatschappelijke betekenis en de intrinsieke waarde van rechtspraak. De Rechtspraak is niet zomaar een overheidsdienst, een uitvoeringsorganisatie of ‘buitendienst’, maar de derde staatsmacht, een pijler van onze democratische rechtsstaat. Het moet voor iedere burger mogelijk zijn om zijn recht te halen bij de rechter. En de rechter mag geen recht weigeren. Uiteindelijk is de kern van alles dat rechtspraak eigenrichting voorkomt en samen leven mogelijk maakt. Dat is ons ‘sociaal contract’. Rechtspraak voorkomt dat het recht van de sterkste geldt. The Rule of Law impliceert dat ook de overheid zich aan de regels moet houden en dat de rechter waarborgen biedt voor rechtsbescherming. Daar zetten velen zich in de Rechtspraak voor in. Meer concreet gaat het om goede, tijdige, integere en begrijpelijke rechtspraak, toegankelijk voor rechtzoekenden.

Toegang tot en toegankelijkheid van de rechter

Wáárom is een goede toegang tot de rechter dan zo belangrijk? Het gaat hierbij om de wetenschap, de zekerheid dat burgers te allen tijde terecht kunnen bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Een eerlijk proces en een rechtvaardig oordeel door een onafhankelijke en onpartijdige rechter maken het verschil tussen recht en onrecht.

Die zekerheid zorgt ervoor, dat mensen online spullen durven kopen, omdat een oplichter via het recht kan worden aangepakt. Bedrijven durven onderling contracten te sluiten, omdat ze weten dat een overeenkomst bindend en dus rechtens afdwingbaar is. Een eenmansbedrijf of MKB'er durft tegen grote, machtige bedrijven in te gaan, omdat bij onrecht het recht aan zijn kant staat, vanuit het vertrouwen dat de rechter de zaak eerlijk en onpartijdig beoordeelt. Dat maakt ook dat je als verdachte van een strafbaar feit durft vol te houden dat je onschuldig bent, als je onschuldig bent. Je kunt bij de rechter om een omgangsregeling met je kinderen verzoeken als je er na een scheiding samen niet uitkomt. Je durft de aanpassing van een bestemmingsplan aan te vechten omdat je weet dat jouw mening over jouw buurt net zo zwaar weegt als die van de overheid.

Ontwikkelingen in de Rechtspraak

Sinds 2011 geldt dat de Rechtspraak via een zogenoemde strategische Agenda van de Rechtspraak meer aansluiting zoekt bij de wensen en behoeften van de samenleving. Via Klantwaarderingsonderzoeken en Visitatiecommissies trachten we te achterhalen in hoeverre dat lukt. Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau houdt (continue) de vinger aan de pols hoe het vertrouwen van burgers in de instituties, zoals de rechterlijke macht, zich ontwikkelt (het publieke vertrouwen is steevast circa 70%). Wat zijn de ontwikkelingen in Rechtspraak in de afgelopen jaren?

- In 2013 is de Wet herziening gerechtelijk kaart ingevoerd. Van 19 rechtbanken en vijf hoven zijn we naar 11 rechtbanken en vier hoven gegaan. Effecten hiervan waren schaalvergroting en besturen op afstand. Minister van Staat Tjeenk Willink spreekt over 'verbestuurlijking van de rechtspraak'.
- Vanaf 2012 tot eind 2016 dreigde een opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven in verband met het wetsvoorstel Organisatie hoogste bestuursrechtspraak. Dat wetsvoorstel is gelukkig ingetrokken.
- In de Rechtspraak is veel geïnvesteerd in het voor zoveel mogelijk mensen begrijpelijker maken van complexe juridische materie. Door zogenoemde PROMISvonnissen in strafzaken, waarin de bewijs- en strafmaatmotivering is verbeterd, door voorleesvonnissen die beknopt en helder weergeven waar de zaak om draait en wat de uitkomst is, door introductie van de Klare Taal Bokaal, door persrechters. Ja, er is desondanks nog steeds een wereld te winnen;
- Rechters en bestuurders treden steeds meer naar buiten in de klassieke media (schrijvende pers, radio en TV). Vroeger zat een select groepje rechters alleen in het zondagse TV-programma Buitenhof. Tegenwoordig worden Jeroen Pauw en Jinek niet geschuwd. En ook op sociale media laten rechters zich steeds meer zien. Het vergt wel prudentie, gezond verstand hoe je je laat zien op bijv. Facebook, Linked-in, twitter, etc. De twitterende rechter uit Oost-Brabant Judge Joyce is een goed voorbeeld hoe het kan. Ook een aantal presidenten is gaan twitteren. Met dit soort activiteiten wordt zichtbaarder hoe rechters werken en waar de Rechtspraak voor staat. En aan welke uitdagingen we het hoofd moeten bieden. Denk ook aan het meewerken aan Kijken in de Ziel, de TV-serie van Coen Verbraak. 10 à 15 jaar geleden was een medewerking aan zo'n uitzending onbestaanbaar. Of bijvoorbeeld het populaire programma *Voor de rechter* waarbij je kunt zien hoe de rechter in de dagelijkse praktijk werkt.
- We hebben een Rechtspraak servicecenter dat berichtgeving op sociale media volgt en daarop reageert. We hebben heel veel volgers op social media, zowel op twitter, Facebook als Linked-In. Via alle verschillende kanalen proberen we mensen zo goed mogelijk te informeren over de Rechtspraak in Nederland.
- Er zijn niettemin, ik zei het al, nog stappen te zetten.

Buiten de rechter om

- We zijn er alert op als zaken noodgedwongen, om oneigenlijke redenen, niet aan de rechter worden voorgelegd. Zo kunnen hoge griffierechten de toegang tot de rechter belemmeren. Juridische geschillen kunnen dan blijven dooretteren. We hebben daarom gepleit voor verlaging van griffierechten. Bijvoorbeeld voor kleine geldvorderingen van het MKB. De politiek pakt die handschoen op.
- We vragen ook aandacht voor de gefinancierde rechtsbijstand die onder druk staat, met mogelijke effecten voor de toegang tot de rechter.

- We waken ervoor dat zaken buiten de rechter om worden afgehandeld. Denk aan megaschikkingen in strafzaken, bijv. met grote bedrijven, waar veel maatschappelijke onrust over ontstaat. De rechter moet deze in de openbaarheid kunnen toetsen. Publieke verantwoording is belangrijk. Inmiddels is daarvoor ook steeds meer steun bij de politiek.
- We zetten ons in op het gebied van maatschappelijk effectieve rechtspraak: overal in gerechten zijn initiatieven – vaak van bevlogen rechters en medewerkers – om het recht dichterbij mensen te brengen. Leitmotiv daarbij is oog te houden voor structurele problemen achter de juridische geschillen. Denk aan de buurrechter, de wijkrechter, de regelrechter, de overlegrechter, de schuldenrechter, etc. Denk ook aan combizittingen in het jeugdrecht, waarin zaken met een civiele en strafrechtelijke dimensie op één en dezelfde zitting aan de rechter kunnen worden voorgelegd.
- Dit zijn thema's die we ook voortdurend onder de aandacht brengen bij de politiek. De rechter past wetten toe en het is uiteindelijk aan de wetgever om die wetten te maken. Daarmee houden de staatsmachten elkaar in evenwicht. "Zonder tegenwicht geen evenwicht." Het is niet de bedoeling dat de rechter op de stoel van de wetgever of de uitvoerende macht gaat zitten. Soms echter, bij onvolkomen wetgeving ontkomt de rechter er niet aan een richting gevende uitspraak te doen die tot aanpassing van wetgeving aanleiding kan geven. Een voorbeeld hierbij is het boetestelsel in de sociale zekerheid dat wegens strijd met internationaal recht en het evenredigheidsbeginsel aanpassing behoeft. Onlangs is de zogenoemde Experimenteerwet naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze wet geeft een kader voor innovatieve initiatieven.

Financiering en werkdruk

- In 2012 kondigde het kabinet Rutte II een taakstelling aan voor de Rechtspraak. Dat heeft een forse impact gehad op de Rechtspraak. Door de oplopende taakstelling (circa 9%) en een forse terugloop in het aantal zaken kwam de Rechtspraak in financieel zwaar weer te verkeren. De deels mislukte digitaliseringsoperatie (KEI) heeft de financiële problemen bepaald niet verkleind. De Rechtspraak krijgt per afgedane zaak (vonnis) betaald en moet daarvan ook vaste lasten betalen. Dit systeem schuurt. Daarom heeft de Rechtspraak zich ingezet voor een deels nieuw financieringssysteem, waarbij een splitsing komt tussen vaste en variabele lasten. En dat vernieuwde systeem gaat er nu eindelijk komen. Een onafhankelijk uitgevoerd onderzoek door BCG (Boston Consulting Group) is daarin van betekenis geweest.
- Daarnaast is er sprake van een veel te hoge werkdruk. Rechters in eerste aanleg werken structureel circa 40% over, raadsheren werkzaam bij de hoven en bijzondere appelcolleges (CRvB en CBb) zelfs meer dan 50%, juridisch ondersteuners meer dan 15%. Het is aan de tomeloze inzet en toewijding van rechters en ondersteunend personeel te danken dat er iedere dag goed recht wordt gesproken. Maar onderhand is sprake van roofovername. Wetgeving en zaken zijn complexer en daardoor tijdrovender geworden. Denk aan de Holleederzaak, met 1250 ordners. Tevens is sprake van personele krapte. Het valt niet mee om snel aan nieuwe, goede rechters te komen, terwijl de vergrijzing binnenkort toeslaat. Dit alles heeft effect op het welzijn van de rechters en ondersteuners. Personele krapte en overvloed aan zaken kunnen overigens per gerecht verschillen. (Gerecht overstijgend) strategisch personeelsbeleid zal hierop een antwoord kunnen geven.
- Eerder heb ik al gesproken over het belang van onpartijdige en onafhankelijke rechtspraak. Je gaat het pas zien als je het doorhebt. Je gaat het te meer merken als je het niet meer hebt. Ontwikkelingen in Polen en Hongarije geven ons wat dat betreft te denken. Niets of niemand mag wat betreft de inhoud van de zaak (oneigenlijke) invloed op de rechter uitoefenen. Geen politicus, geen manager, geen krantenkop. Maar het ontslaat rechters niet van de plicht zich

rekenschap te geven van de maatschappelijke betekenis en impact van hun uitspraken en ook om goed om te gaan met publieke middelen. Een goede rechter zorgt in zijn vonnis voor een goede balans tussen een juridisch-inhoudelijk oordeel van goed niveau en op maat, dat maatschappelijk relevant is, waarbij hij zich dus ook vergewist van de impact op de samenleving, maar dat ook voldoet aan het vereiste van snelheid en tijdigheid. Goede rechtspraak betekent: deskundige en tijdige rechtspraak in begrijpelijke taal. *Justice delayed is justice denied*. Het betekent ook dat rechters en gerechten van elkaar moeten willen leren: als we zien dat het ene gerecht bepaalde zaken veel sneller kan behandelen dan het andere gerecht, dan moet je daar lering uit willen en durven trekken. Begrijpelijke rechtspraak kan meebrengen dat je aansluitend op de behandeling ter zitting mondeling uitspraak in normaal Nederlands durft te doen in plaats van heel veel later tientallen pagina's te spenderen aan juridisch jargon dat wel appèl- of Hoge Raad proof is, maar voor het overige zijn doel voorbijschiet.

Besturing in de Rechtspraak

- Het is ingewikkeld om in de Rechtspraak tot besluitvorming te komen. De taak- en rolverdeling tussen Raad voor de rechtspraak en gerechtsbesturen is niet altijd helder. Daarbij speelt ook het DNA van de organisatie een rol: rechterlijke onafhankelijkheid maakt dat neuzen niet snel allemaal dezelfde kant op staan, dat tegenspraak wordt gezocht en gekregen en dat het besluitvormingsproces daardoor erg stroperig is. Een top-down-benadering werkt niet goed in de Rechtspraak, met z'n rechterlijke onafhankelijkheid. Als je wilt dat in de rechtspraak op verschillende niveaus meer verantwoordelijkheid wordt genomen, zal het gevoel van urgentie voor samenwerking, voor maatschappelijk effectieve rechtspraak, voor instandhouding en versterking van de rechtsstaat moeten worden vergroot. Dat is de kern van het Visitatierapport. Meer verantwoordelijkheid nemen voor benodigde veranderingsprocessen in een rap tempo en vanuit gedeelde waarden, een gedeelde missie en visie, en steeds ten dienste van de samenleving. Dit vergt leiderschap en een naar buiten gerichte organisatiecultuur. Voor wie doen we ons werk ook alweer? We moeten ons blijven afvragen: sluiten we voldoende snel aan op gerechtvaardigde wensen en behoeften van de samenleving, zonder daarbij overigens met de waan van de dag mee te doen of met alle winden mee te waaien. Focus aanbrengen en prioriteren zijn dan onvermijdelijk. Evenals durven loslaten. Thematisch besturen kan daarbij helpen, bijvoorbeeld op het terrein van Informatievoorziening, doorlooptijden en verbeteringen/samenwerking in de strafrechtketen.

Interne spanningen?

- De al genoemde taakstelling uit 2012 heeft een grote wissel getrokken op de organisatie. Initiatieven die ten gevolge van de bezuinigingen zijn ondernomen (bezuinigen op huisvesting en KEI/digitalisering die aan de bezuiniging moest bijdragen) zijn goeddeels mislukt en hebben geleid tot veel interne discussie en spanningen. Jarenlang is ook - tevergeefs - getracht om de financiële positie van de Rechtspraak te verbeteren door voor de Rechtspraak een eigen begroting als hoog college van staat mogelijk te maken en daarmee de financiering van de Rechtspraak los te trekken van de begroting van J&V. Rechters verenigd in Tegenlicht klagen ook dat ze onvoldoende invloed hebben in de benoemingsprocedures van hun bestuurders. Althans men voelt zich niet altijd gehoord. Bestuurders in de Rechtspraak zijn op dit moment met verschillende afgevaardigden binnen de Rechtspraak over dit onderwerp in gesprek (NVvR, COR, Cva, Tegenlicht).

Welke veranderingen moeten worden doorgevoerd?

- Rechteren moeten blijven doen waar ze goed in zijn: elke dag opnieuw op onafhankelijke, onpartijdige, integere en professionele wijze rechtspreken ten behoeve van rechtzoekenden; rechteren moeten daarnaast verantwoordelijkheid nemen ten opzichte van de eigen organisatie, tijd en ruimte maken om te reflecteren, innoveren en de onderlinge samenwerking te bevorderen. In samenhang met omgevingsbewustzijn en externe oriëntatie, een naar buiten gerichte (organisatie)cultuur.
- Wat betreft deze externe oriëntatie: de Rechtspraak moet sneller en beter aansluiting zoeken bij gerechtvaardigde wensen en behoeften van de samenleving. Prioriteit vormen, zo blijkt steevast uit onderzoeken, het wegwerken van achterstanden, kortere doorlooptijden, harmonisatie van werkprocessen, digitale toegankelijkheid.
- De besturingsfilosofie geïnspireerd op New Public Management (rendementsdenken), waarbij efficiency en bedrijfsmatig werken centraal staan, past niet goed bij de aard van de rechtspraak gelet op haar rechtsstatelijke en maatschappelijke taken. We zullen de maatschappelijke en intrinsieke waarde van rechtspraak nog meer over het voetlicht moeten brengen. Een eerlijk proces en een tijdig, rechtvaardig, begrijpelijk oordeel dragen bij aan de samenleving en aan de instandhouding en versterking van de rechtsstaat. Een gedeelde missie, visie en Strategische Agenda van de Rechtspraak is daarbij van waarde.
- De Rechtspraak moet anders en beter gefinancierd worden; de personele krapte moet worden opgelost. Voor de periode 2020-2022 is tussen de Raad voor de rechtspraak en de minister voor Rechtsbescherming een prijsakkoord bereikt. Op Prinsjesdag zijn de resultaten daarvan bekend gemaakt. Het bekostigingsstelsel wordt veranderd en er komt structureel geld bij, in totaal € 95 miljoen, enerzijds om structurele tekorten aan te vullen, anderzijds om ruimte te maken voor investeringen op gebied van o.a. kwaliteitsverbetering, innovatie, maatschappelijk effectieve rechtspraak, toegenomen zaakzwaarte, consequenties van nieuwe wetgeving, verbeteringen in de strafrechtketen. De Koning zei in de Troonrede: 'Met meer armslag voor de Rechtspraak (en het Openbaar Ministerie) versterken we de rechtsstaat.' En zo is het!
- Er moet meer en beter worden samengewerkt binnen en tussen gerechten, ook om een teveel aan zaken en een tekort aan rechteren te beteugelen - en daarmee ook de werkdruk aan te pakken; strategisch – gerecht overstijgend - personeels en diversiteitsbeleid vormt daarbij een belangrijke sleutel.
- Voor het benodigde veranderingsproces is uiteindelijk ook het collectief van presidenten van de gerechten en de Raad voor de rechtspraak (PRO) verantwoordelijk. Daarin zal de Raad voor de rechtspraak het voortouw nemen (regie voeren). Niet top-down, maar in samenspraak met de gerechten. Het is belangrijk dat de benodigde veranderingen bespreekbaar worden gemaakt, niet alleen in de gerechten, maar ook met de buitenwereld. Open, transparant en responsief. Dit vergt leiderschap en een naar buiten gerichte organisatiecultuur, passend bij een steeds sneller veranderende en kritischer (mondiger) samenleving. Dit draagt bij aan versterking van onze democratische rechtsstaat.
- En dat die democratische rechtsstaat van essentiële betekenis is, hebben we vandaag eens te meer kunnen vaststellen.