

Toekomstvisie landelijk Tegenlicht *Concreet en constructief*

Structurele problemen van de rechterlijke organisatie

Dit voorjaar maakte de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) het grotendeels mislukken van het ict-project KEI en de financiële gevolgen ervan bekend. De Rvdr en de minister voor Rechtsbescherming Dekker presenteerden vervolgens hun probleemanalyse en oplossingen. Problemen lagen in (kort gezegd) 1. een gebrek aan top-down doorzettingsmacht, 2. de onwil op de werkvloer en 3. op termijn ongeschikte software. Oplossingen zagen de Rvdr en de minister in 1. de afwenteling van de financiële gevolgen van het KEI-debacle op de gerechten en 2. meer doorzettingsmacht (dus sterkere top-down besturing) voor de Rvdr ten opzichte van de gerechten.

Deze probleemanalyse en gesuggereerde oplossingen waren voor veel rechters reden tot alarm. Alarm omdat de top van de rechterlijke organisatie de herhaalde waarschuwingen vanuit de eigen organisatie tegen de omvang en financiële inbedding van KEI naast zich heeft neergelegd. En alarm omdat er al lang geen ruimte meer is om de financiële gevolgen van het KEI-debacle op te vangen zonder dat kwaliteit en snelheid van rechtspraak nog verder onder druk komen te staan.

Introductie landelijk Tegenlicht: wie we zijn en wat we willen doen

Rechters hebben vanwege hun functie in de rechtsstaat een eigen verantwoordelijkheid om ervoor te waken dat de rechterlijke organisatie hen in staat stelt en blijft stellen kwalitatief goede rechtspraak te leveren. Minister van Staat Tjeenk Willink riep rechters meermalen op aan die verantwoordelijkheid invulling te geven door aandacht te vragen voor zorgelijke ontwikkelingen in de organisatie van de rechtspraak. Daaruit is een samenwerkingsverband van rechters uit alle rechtbanken en gerechtshoven van het land ontstaan: landelijk Tegenlicht. Dit is een vervolg op de samenwerking van een groep rechters van (destijds) de rechtbank Midden-Nederland die sinds eind 2015 onder de naam Tegenlicht ruchtbaarheid gaven aan hun zorgen over ontwikkelingen in de rechtspraak.

Als Tegenlicht willen we vanuit de inhoud van onze rechterlijke functie op constructieve wijze bijdragen aan het signaleren en analyseren van de knelpunten waarmee de rechterlijke organisatie bij herhaling is geconfronteerd, nu bij KEI, eerder al bij het MJP en het Leeuwarder Manifest. En Tegenlicht wil concrete voorstellen tot verbetering formuleren.

Probleemanalyse

Kort voor de zomer heeft Tegenlicht in een landelijke enquête aan alle rechters en raadsheren gevraagd in hoeverre zij onze zorgen delen over de oplossingsrichtingen van de Rvdr en de minister naar aanleiding van het KEI-debacle. De helft van de ruim 2300 rechters en raadsheren heeft gereageerd. Het eerste punt van zorg dat werd voorgelegd, ging over het idee om meer zeggenschap aan de Rvdr toe te kennen, dus een sterkere top-down besturing. Het tweede punt van zorg betrof het plan de financiële gevolgen van KEI af te wentelen op de begroting van de gerechten, waaruit de zaaksafhandeling betaald moet worden. Beide punten van zorg werden door een overweldigende meerderheid van afgerond 92% respectievelijk 97% van de respondenten gedeeld.

De uitkomst van de enquête en de eigen inbreng van de geënquêteerden is gebruikt voor de probleemanalyse. Die inbreng heeft een divers karakter, maar voor het leeuwendeel sluit zij nauw aan bij de brief waarmee de beroepsorganisatie voor rechters en officieren van justitie, de NVvR, heel recent de nijpende problemen van de rechtspraak aan de minister heeft overgebracht. In die

brief is gewezen op de structurele overbelasting van de rechterlijke ambtenaren en de problematische financieringsstructuur. Ook is gewezen op de noodzaak van verbetering van het bestuursmodel, waarbij inhoudelijk gezag, landelijke verantwoordelijkheden en innovatie van de rechtspraak elementaire waarden moeten zijn.

Verder is belangrijk de uitkomst van de werkconferentie over de besturing van de rechterlijke macht, die begin juli 2018 is gehouden door de NVvR en het College van Afgevaardigden. Daarin wordt genoemd dat de invloed van de minister op benoemingen van bestuurders een risico in zich draagt voor de onafhankelijkheid van de rechtspraak. Ook is gewezen op de behoefte aan meer draagvlak voor het gerechtsbestuur en betrokkenheid van de werkvloer bij het bestuur.

Onder de onrust van de afgelopen jaren bij achtereenvolgens het Leeuwarder manifest, MJP en KEI-reset liggen twee knelpunten voor de rechterlijke organisatie.

Het eerste probleem betreft de besturing: in de hogere bestuurslagen van de rechterlijke organisatie wordt essentiële informatie over wat wel en niet werkt in de dagelijkse uitoefening van de rechterlijke functie onvoldoende bij de besluitvorming betrokken. Informatie waarover de professionals met hun kennis en ervaring bij uitstek beschikken.

Het tweede probleem betreft de financieringsystematiek: hierdoor ligt de focus te eenzijdig op kwantiteit, terwijl het werk van de rechter vele kwaliteitsaspecten kent die in het huidige systeem niet adequaat gefinancierd worden. Verder brengt de huidige vormgeving van de begroting mee dat financiële tegenvallers bij innovatieve projecten kunnen drukken op het budget waaruit de normale zaaksafhandeling moet worden gefinancierd.

De oorzaak van deze problemen zit in de volgende onderling samenhangende punten:

- de bestaande outputfinanciering, die factoren buiten de macht van de rechtspraak op het budget laat drukken en bestuurders stimuleert de nadruk te (blijven) leggen op kwantiteit in plaats van op kwaliteit;
- een aan het bestaande bestuursmodel van 'bestuur op afstand' inherent gebrek aan verbinding tussen de professionals en de bestuurders in de rechtspraak.

De outputfinanciering zorgt ervoor dat bestuurders – onder druk van de minister – de focus te eenzijdig leggen op het zoveel mogelijk sluitend krijgen van de begroting van het eigen gerecht en de rechtspraak als geheel. Dit is de *mindset* waarmee de rechtspraakorganisatie wordt bestuurd. Door die *mindset* bestaat onvoldoende aandacht voor het waarborgen van de kwaliteit in al zijn aspecten. Bestuurders laten zich te weinig leiden door de kernvragen die worden gedictieerd door de inhoud van de rechterlijke functie: wat is vereist voor kwalitatief goede rechtspraak, dus inhoudelijk goed en snel? En hoe kunnen we dát zo efficiënt mogelijk organiseren?

De bestaande financiering op kwantitatieve basis is al geruime tijd niet adequaat. Het Leeuwarder Manifest van 2012 was een onmiskenbaar teken dat de financiering al langer niet toereikend is voor inhoudelijke goede en snelle rechtspraak. Een verdere aanwijzing daarvoor is dat Nederland qua kwaliteit op de vijfde plek (van 113 landen) van de wereldwijde *Rule of Law Index* staat en civiel recht op de eerste plaats, maar qua financiering (percentage van het BBP) binnen Europa op de 19e plaats (van 28 landen). Rechter en juridische ondersteuners vangen deze scheefgroei deels op door inhoudelijk werk voor een substantieel deel in hun eigen tijd te doen, dat tonen ook de uitkomsten van het door de Rvdr opgedragen Tijdbestedingsonderzoek Rechtspraak 2017 van 10 april 2018 over de mate van overwerk aan. Het percentage uren dat men ten opzichte van de reguliere werktijd overwerkt is bij rechtbanken 40% voor rechters, 17% voor juridische ondersteuners, bij gerechtshoven 52% voor raadsheren en 19% voor juridische ondersteuners.

In dat opzicht vertonen de problemen binnen de rechtspraak grote gelijkenis met die bij de politie, defensie, de zorg, het onderwijs en andere delen van de publieke sector.

De outputfinanciering draagt ook bij aan de kloof tussen bestuurders in de rechtspraak en de professionals. Die kloof is niet nieuw, ook de Visitatiecommissie Cohen heeft op die afstand al de aandacht gevestigd. Het huidige financieringsmodel houdt de bestuurder in een wurggreep en werkt blikvernuwing op kwantiteit in de hand, waardoor kwaliteit onder druk staat. Terwijl de professional de kwaliteit van de rechtspraak in de hem toebedeelde individuele zaken voorop stelt. Illustratief is de gang van zaken rond wat bekend staat als de Professionele Standaarden (PS). Rechters hebben hiermee beschreven wat in elk geval qua werkzaamheden vereist is voor kwalitatief goede rechtspraak. De Rvdr had de rechters in 2013 om PS gevraagd, nadat de Rvdr in de nasleep van het Leeuwarder Manifest erkende te veel op kwantiteit te hebben gestuurd. De Rvdr kondigde aan met de PS de productiedruk te willen verminderen en de input te willen leveren voor een adequate bekostiging van de rechtspraak. Rechters willen de werkzaamheden zo kunnen uitvoeren als de PS voorschrijven. Maar omdat de minister vooralsnog de financiering voor het toepassen van de PS pas geleidelijk beschikbaar stelt, wordt bestuurlijk nog niet ingezet op de volledige toepassing ervan. Dit verschil in focus tussen de professionals en de bestuurders toont het gebrek aan verbinding tussen hen aan. Dat wordt versterkt door het model van een 'bestuur op afstand'. Veel bestuurders die tevens rechters zijn, participeren niet meer wezenlijk als rechter in het rechtspreken. Zij hebben niet meer zelf de kennis en ervaring uit het primaire proces, die voor goede besluitvorming belangrijk is. Zij laten zich informeren door verschillende (tussen)lagen van (rechterlijke) managers. Daarmee is niet gewaarborgd dat deze belangrijke kennis en ervaring vanzelfsprekend bij besluitvorming en beleid betrokken worden.

De kloof tussen de rechters en het bestuur, zowel binnen de gerechten als landelijk, wordt verder versterkt doordat de minister grote invloed heeft op de benoeming van de leden van de Rvdr en de Rvdr een doorslaggevende invloed heeft op de benoeming van gerechtsbestuurders. Hierdoor kan bij het komen tot besluiten op landelijk niveau de ruimte voor tegenspraak en evenwichtige gedachtevorming na reflectie daarop beperkt raken. De huidige benoemingsprocedures dragen niet bij aan het vertrouwen dat rechters willen en moeten kunnen hebben in hun bestuurders. Zij willen zich aan hun zaken kunnen wijden in het rustige vertrouwen dat de bestuurders pal zullen staan voor wat goede rechtspraak in de praktijk nodig heeft: de presidenten jegens elkaar en jegens de Rvdr, de Rvdr jegens de minister, in volledige onafhankelijkheid en zonder 'last' van de benoemingsprocedures.

Samen leiden deze punten ertoe dat de rechterlijke organisatie vanuit genoemde wurggreep op basis van een verkeerd – in wezen kwantitatief – vertrekpunt wordt bestuurd. En dat essentiële informatie over wat nodig is om zaken inhoudelijk goed en snel te kunnen behandelen en wat wel en niet werkt in de dagelijkse uitoefening van de rechterlijke functie, onvoldoende wordt betrokken bij de besluitvorming in de hogere bestuurslagen. Dát ligt aan de basis van de problemen van de rechterlijke organisatie die de afgelopen jaren voor veel onrust hebben gezorgd.

Er moet dus zowel op het vlak van de financiering als op het vlak van de besturing iets veranderen.

Voorstel voor oplossingsrichtingen

De rechtspraak moet adequaat gefinancierd en bestuurd worden vanuit de vragen: wat is vereist voor kwalitatief goede rechtspraak, dus inhoudelijk goed en snel? En hoe kunnen we dát zo efficiënt mogelijk doen? Het KEI-debacle legt daarbij ook prangend de vraag op tafel hoe te allen tijde kan worden voorkomen dat mislukte innovatieprojecten een financiële dreiging gaan vormen voor een behoorlijke zaaksafhandeling; de primaire taak van de rechtspraak.

Financiering op basis van Professionele Standaarden

Het systeem moet waarborgen dat de financiering adequaat is voor inhoudelijk goede en snelle rechtspraak. Het huidige systeem van outputfinanciering is daarvoor een onvoldoende waarborg gebleken, zoals hierboven uiteen gezet. De kwantitatieve output als bepalende factor in het

financieringsmodel moet verdwijnen. Voor de begroting van de zaaksafhandeling moet leidend zijn wat aan werkzaamheden nodig is om in zaken goed recht te kunnen (blijven) spreken. Wat daarvoor in de basis nodig is, hebben rechters met elkaar vastgesteld in de PS. Het gaat daarin onder meer om basale kernaspecten van het rechterlijke werk. Zoals dat de rechter zelf het dossier moet kunnen lezen en zich in moeilijke aspecten van een zaak moet kunnen verdiepen. Zoals het vereiste dat zaken die door drie rechters beslist moeten worden (meervoudige kamer) niet worden behandeld door maar één vaste rechter geflankeerd door een rechter-in-opleiding en een rechter-plaatsvervanger. Zoals dat de schriftelijke uitspraak snel helemaal uitgewerkt moet kunnen worden. Daar moeten voldoende mensen en tijd voor zijn. De PS moeten de basis zijn voor de bekostiging en de prijs bepalen van de zaaksafhandeling. Door de PS ook als ankerpunt voor de besturing te nemen, zullen bestuurders zich moeten richten op zo efficiënt mogelijke, rechtspraakbrede en volledige naleving van de PS. De rechterlijke organisatie moet immers steeds verantwoording kunnen afleggen voor de besteding van de publieke middelen. Hieruit zullen landelijk *best practices* voor de inrichting van de organisatie voortvloeien. Ook zal dit een impuls geven de professionals te ondersteunen bij het verder ontwikkelen en verdiepen van de PS als kwaliteitsmaatstaf.

Zoals de Rvdr in 2013 heeft benoemd, zijn de (huidige) PS mede bedoeld om de input te vormen voor een adequate bekostiging van de rechtspraak. Daarvoor moeten de werkzaamheden die de PS beschrijven, worden vertaald naar werklast. Die vertaling moet beantwoorden aan de realiteit. Daartoe zou eerst een nulmeting moeten plaatsvinden om te bepalen wat rechtspraak kost bij volledige naleving van de PS. Men zou verscheidene ijk-gerechten een bepaalde periode de werkzaamheden geheel volgens de beschrijving ervan in de PS kunnen laten uitvoeren, om in beeld te krijgen wat dat voor de begroting van die gerechten betekent.

De genoemde resultaten van het Tijdbestedingsonderzoek Rechtspraak 2017 zijn een sterke aanwijzing dat de bestaande werklastnormen – ook die in de huidige PS zijn verwerkt – niet reëel zijn en aan herijking toe zijn. Er is dan ook geen sprake van dat de rechtspraak een blanco cheque zou willen. Wat zij wel nodig heeft, is het rechtzetten van de scheefgroei.

Begroting: innovaties en reorganisaties afsplitsen

Verder is duidelijk dat innovatie-, reorganisatie- en digitaliseringsprojecten zoals KEI en HGK veel geld kosten. Dat mag niet ten koste gaan van wat aan reguliere begroting beschikbaar moet zijn voor de primaire taak van zaaksafhandeling. Door een (af)gescheiden begroting voor dergelijke projecten te hanteren, die los staat van de begroting voor de zaaksafhandeling, zou beter dan nu de vinger aan de pols kunnen worden gehouden qua voortgang en kosten, met daarbij bijvoorbeeld nog de mogelijkheid van een eigen kortere begrotingscyclus. Tegenvallers kunnen dan snel worden onderkend en leiden tot het niet voortzetten of alsnog niet uitvoeren van onderdelen van dergelijke projecten, dan wel tot bewuste keuzes ermee door te gaan mits daarvoor financiering komt.

Bestuursmodel

Het bestuur van de rechterlijke organisatie moet zo worden ingericht dat als vanzelfsprekend de kennis en ervaring van de werkvloer mede de basis vormt voor bestuursbesluiten en beleid. Denk bijvoorbeeld ook aan gedachtenvorming over huisvesting en inrichting daarvan met flexplekken. Dat is om twee redenen belangrijk. In de eerste plaats is voor verantwoorde, verstandige bestuursbesluiten de inbreng van kennis en ervaring van de werkvloer onmisbaar. In de tweede plaats is het vertrouwen dat die inbreng mede aan de basis komt te liggen van besluiten en beleid onmisbaar voor draagvlak. De noodzakelijke versterking van de verbinding tussen rechterlijke praktijk en bestuur vereist een aantal maatregelen.

Besturen op basis van Professionele Standaarden

Door de PS als uitgangspunt te nemen bij de financiering, zal de verbinding tussen bestuur en professionals worden versterkt door een gedeelde focus op de inhoud van de rechterlijke taak. Het

zal een positie als (rechterlijk lid-) bestuurder bij uitstek aantrekkelijk en geschikt maken voor personen met inhoudelijk gezag en affiniteit met het optimaliseren van de kwaliteit van de rechtspraak, waarvan snelheid en toegankelijkheid elementaire aspecten zijn.

Meer invloed van gerechten op benoeming gerechtsbestuurders

Ter bevordering van het draagvlak van gerechtsbestuurders en om het ertoe te leiden dat meer personen van de zojuist genoemde snit daarin een plaats krijgen, zou de invloed van rechters en raadsheren op de keuze van de bestuurders van hun gerecht en (al dan niet via de eigen president) op de keuze van leden van de Rvdr vergroot moeten worden. Ook moet de functie van de gerechtshofvergadering als belangrijkste adviesorgaan van het bestuur versterkt worden en moeten onnodige management-tussenlagen uit de organisatiestructuur verdwijnen.

Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een systeem waarbij de gerechtshofvergadering een beslissende stem krijgt bij de benoeming van gerechtsbestuurders. De gerechtshofvergadering wordt daarbij niet voorgezeten door een lid van het gerechtshofbestuur, maar zij wijst haar eigen voorzitter aan. Kwesties die landelijk van belang zijn (bijvoorbeeld verkorting van doorlooptijden, inventarisatie van behoeften vanuit de maatschappij, beleggen van specialisaties, locatiebeleid) moeten via een landelijke agenda in de gerechtshofvergaderingen van alle gerechten worden besproken, om de inzichten van de professionals te verzamelen en zo op de praktijk van de rechtspraak aansluitende bestuursbesluiten te nemen. In kwesties die een landelijke aanpak vereisen, zoals ook digitalisering, moeten de door hun werkvloer geïnformeerde presidenten met draagvlak gezamenlijk keuzes maken en het beleid vormen. De Rvdr moet daarbij een informerende, faciliterende en landelijke besluitvorming stimulerende, maar geen doorslaggevende rol hebben. Besluitvorming vindt uiteindelijk plaats in het presidentenoverleg, gehoord hebbende de gerechtshofvergaderingen en de verschillende LOV's. De Rvdr voert op basis van die besluiten en dat beleid extern het gesprek met de minister over de begroting.

Tot slot, rechters zijn de belichaming van de derde staatsmacht, zij zijn de professionals in de rechterlijke organisatie. Uit betrokkenheid en verantwoordelijkheidsbesef dragen zij hun ervaringen en analyses aan om een constructieve bijdrage te leveren aan verbetering. Hun bijdrage is essentieel en verdient het serieus genomen te worden. Zowel binnen de eigen organisatie als binnen het politieke bestel. Zo wordt een toekomstbestendige, koersvaste manier van financieren en besturen van de rechterlijke organisatie bereikt. Toekomstbestendig, want erop gericht dat de rechterlijke organisatie zo doelmatig en efficiënt mogelijk kwaliteit blijft waarborgen, koersvast want vanuit visie op de inhoudelijke taak en met draagvlak, zonder de onrust die de afgelopen jaren heeft gekenmerkt.

Namens landelijk Tegenlicht, de contactpersonen

rechtbank Noord Holland:	Leendert Saarloos en Petra van der Veen
rechtbank Amsterdam:	Liedewijde Voetelink
hof Amsterdam:	Sandra van Woensel en Reindert Kuiper
rechtbank Zeeland-West Brabant:	Katy van Boven en Joost van Voorthuizen
rechtbank Limburg:	Wim Voogt
rechtbank Oost Brabant:	Felicitas Rijnbeek en Marina Requisizione
hof 's-Hertogenbosch:	Heleen Fikkers en Patrick Hödl
rechtbank Den Haag:	Alexander Boogers en Melanie Loos
rechtbank Rotterdam:	Amanda de Nijs

hof Den Haag:	Han van Dorp en Marca van Dijk
rechtbank Gelderland:	Katja Mans en Joost Veerman
rechtbank Overijssel:	Ulbe van Houten en Hester Oude Aarninkhof
rechtbank Noord Nederland:	Bert Dölle en Sander van Baalen
rechtbank Midden Nederland:	Astrid Creutzberg en Richard Berendsen
hof Arnhem-Leeuwarden:	Anja van Holten en Heika Frankena