

rechtstreeks 2024 nr 1



Raad voor de
rechtspraak

Reflecties op het Visitatierapport van de Rechtspraak 2022-2023

Samenvatting

Visitatierapport
Kwaliteit van
rechtspraak:
versterking door
samenwerken

Herman van Harten

Rechtspraak
Nederland verder
brengen

Eddy Bauw

Een stap in de
goede richting

Eveline Ruinaard

Zaaien om
te oogsten

Maurits

Barendrecht
Wat werkt en
de rechtspraak

Reflecties op het Visitatierapport van de Rechtspraak 2022-2023

Colofon

Rechtstreeks is een periodiek voor de Rechtspraak en richt zich op de praktijk en de ontwikkeling van de rechtspraak in Nederland. Het tijdschrift, verspreid door de Raad voor de rechtspraak, stelt zich ten doel wetenschappelijke inzichten en bijdragen aan het publieke debat over de rechtspraak ter kennis te brengen van allen die beroepshalve bij de rechtspraak betrokken zijn. Opname in *Rechtstreeks* betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

Redactie

Dr. R.S.B. (Renée) Kool
Universitair hoofddocent bij het Willem Pompe Instituut voor strafrechtswetenschappen en het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (UCALL) aan de Universiteit Utrecht

Drs. A. (Harry) Koster
Kennissarchitect bij de Raad voor de rechtspraak

Mr. K.G.F. (Kim) van der Kraats
Rechter rechtbank Midden-Nederland en bijzonder hoogleraar rechtspraak aan de Universiteit Utrecht

Prof. mr. dr. A.T. (Bert) Marseille
Hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder de empirische bestudering van het bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen

Dr. S.B.M. (Sebastiaan) Princen
Universitair hoofddocent bij Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht

Redactieraad

Prof. mr. T. Barkhuysen
Prof. mr. Y. Buruma
Prof. mr. dr. I. van Domselaar
Prof. mr. J.H. Gerards
Prof. mr. N.J.H. Huls

Redactieadres

Redactie *Rechtstreeks*
Raad voor de rechtspraak
Afd. Strategie
Postbus 90613
2509 LP Den Haag
E-mail: rechtstreeks@rechtspraak.nl

Oplage

3.770 exemplaren

ISSN 1573-5322

Uitgever

Xerox/OSAGE

Foto omslag

Serge Ligtenberg

Abonnementen

Rechtstreeks wordt gratis toegezonden aan hen die tot de doelgroep behoren. Wie meent voor toezending in aanmerking te komen wordt verzocht zijn naam, postadres en functie kenbaar te maken aan het secretariaat van *Rechtstreeks* (rechtstreeks@rechtspraak.nl).

Adresmutaties

Xerox Communicatie Service
t.a.v. het bedrijfsbureau
Kalvermarkt 53
2511 CB Den Haag
E-mail: info@xnloverheid.nl

Retouren

Bij onjuiste adressering verzoeken wij u gebruik te maken van de adresdrager en daarop de reden van retourmering aan te geven.

© Staat der Nederlanden (Raad voor de rechtspraak)

Niets uit deze uitgave mag worden veeleevoudigd, in een voor anderen toegankelijk gegevensbestand worden opgeslagen of worden openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad voor de rechtspraak. De toestemming wordt hierbij verleend voor het veeleevoudigen, in een gegevensbestand toegankelijk maken of openbaar maken waarvoor geen geldelijke of andere tegenprestatie wordt gevraagd en ontvangen en waarbij deze uitgave als bron wordt vermeld.

Inhoud

Redactioneel	5
Over de auteurs	8
column Justice cares <i>Maria Leijten</i>	10
Samenvatting Visitatierapport Kwaliteit van rechtspraak: versterking door samenwerken	15
Rechtspraak Nederland verder brengen <i>Herman van Harten</i>	20
Een stap in de goede richting <i>Eddy Bauw</i>	29
Zaaien om te oogsten <i>Eveline Ruinaard</i>	34
Wat werkt en de rechtspraak <i>Maurits Barendrecht</i>	40

Redactioneel

Dit nummer is gewijd aan het vijfde visitatierapport dat vorig jaar is verschenen. Zo beschreven lijkt dit rapport ‘slechts’ een opvolger van zijn voorgangers, maar dit rapport is in een belangrijk opzicht anders. Werd voorheen de rechtspraak doorgelicht om verantwoording aan de maatschappij af te leggen, wordt nu waarderend onderzoek gedaan naar één onderwerp – de professionele standaarden – om het leer- en ontwikkelproces binnen de rechtspraak te bevorderen.

Buruma schreef in zijn redactioneel van het *NJB* dat het visitatierapport daarmee meer voor intern gebruik, voor het management is geworden en Bauw omschrijft het rapport in zijn bijdrage voor dit nummer als veeleer een organisatieadvies. Hoe de inhoud dan ook precies moet worden geduid, er valt zeker wat te leren en een lerende organisatie als de rechtspraak kan daarmee haar voordeel doen.

Wil het rapport van waarde zijn – aanzetten tot handelen en leiden tot verbetering – en de totstandkoming daarvan geen verspilde moeite, dan moet de rechtspraak werk maken van het opvolgen van de aanbevelingen. Bauw merkt op dat in de voorgaande vier rapporten werd ingezoomd op zere plekken die rapport na rapport werden herhaald, waardoor het leek alsof de rechtspraak maar met dezelfde problemen bleef worstelen. Daaraan draagt naar mijn overtuiging zeker bij dat in de rechtspraak – zoals Van Harten het zegt – iedereen mag meepraten en er iets van mag vinden. Wie op het bereiken van consensus wacht, loopt achter op het tempo van de samenleving. Te zeggen dat de

eerdere visitatierapporten niets hebben opgeleverd, zou Ruinaard waarschijnlijk te pessimistisch vinden getuige haar conclusie na een blik op het verleden dat de rechtspraak van ver gekomen is.

Meerdere auteurs hebben de hoop dat de waarderende aanpak in dit rapport productiever is. In die zin mogen we dus meer concrete verbeteringen verwachten dan na de eerdere vier visitatierapporten. Het is echter de vraag of een visitatierapport daarvoor nodig was als de aanbevelingen die in dit visitatierapport worden gedaan zo voor de hand liggend zijn als Van Harten schrijft.

De waarderende aanpak van het visitatierapport maakt wellicht de opdrachtgever ontvankelijker voor de bevindingen; wie positief kritisch tegemoet wordt getreden, is eerder geneigd met die kritiek aan de slag te gaan dan degene die de maat wordt genomen of zelfs wordt afgefakkeld. Die waarderende aanpak werkt bovendien aanstekelijk: de auteurs van deze *Rechtstreeks* hebben op hun beurt het visitatierapport waarderend onderzocht en maken ons deelgenoot van hun observaties en zij doen aanvullende aanbevelingen, aan de rechtspraak of voor komende visitatierapporten.

Bauw noemt als keerzijde van de waarderende aanpak van het visitatierapport dat het minder breed is en wellicht focust op een onderwerp – de professionele standaarden – dat in deze tijden van schaarste en alle hens aan dek niet de hoogste prioriteit heeft. Gelukkig verbreden de auteurs onze blik.

Zo schrijft Van Harten onder andere dat hij de burger in het visitatierapport mist en het

perspectief van ontwikkelingen in de samenleving en het Europees, internationaal perspectief ontbreekt. Dat gemis wordt ten minste ten dele ingevuld door Barendrecht. Hij ziet veel parallellen in de ontwikkeling van de rechtspraak in Nederland met die in andere landen en vraagt aandacht voor de aanbevelingen van de OESO met als kern dat de toegang tot de rechter stelselmatig en met de focus op de mensen met (juridische) problemen worstelen (*people-centred*), verbetering behoeft. Met het oog op die verbetering moeten volgens hem professionele competenties van rechters en het doenvermogen van burgers worden versterkt. Daarnaast moeten nieuwe manieren van rechtspraak worden ontwikkeld en als het – evidencebased, een andere aanbeveling uit het visitatierapport – blijkt te werken, ook breed worden geïmplementeerd.

Daarvoor vraagt ook Bauw aandacht onder de noemer maatschappelijk effectieve rechtspraak. De tijd om te freewheelen ligt achter ons, nu moet wat echt blijkt te werken met de Experimenteerwet de volgende fase van bestendiging ingaan. Ook hij vraagt aandacht voor de wetenschappelijke analyse daarbij. Met *people-centred* en maatschappelijk effectieve rechtspraak komt ook de burger verder centraal te staan. Dat burgerperspectief en onderzoek daarnaar is belangrijk, want daarvoor is rechtspraak tenslotte. Wellicht kan de rechtspraak ook leren van ‘Number go’, een initiatief van de stichting van prinses Laurentien, dat een ‘huiskamer’ biedt waar slachtoffers van de toelagenaffaire en ambtenaren, advocaten en hulpverleners samen in gelijkwaardigheid zoeken naar mogelijkheden om het functioneren van de overheid te

verbeteren.¹ Gewoon luisteren en horen waaraan burgers behoefte hebben.

Al die ambities vallen niet mee in tijden van schaarste en rechterstekorten waarop de auteurs ook wijzen. Volgens Bauw maakt dat waarschijnlijk dat niet meer mogelijk is dan te focussen op het primaire proces. Maar daaronder vallen eigenlijk al de ambities die hiervoor zijn beschreven. Het is de vraag of de rechtspraak het zich kan veroorloven om te focussen op het primaire proces zoals dat nu is, want de wereld draait verder en stelt de rechtspraak voor uitdagingen die zij niet uit de weg kan gaan. Zo wijst Barendrecht erop dat sprake is van een wankel rechtsorde met veel regelgevers waardoor vaker een beroep zal worden gedaan op de rechtsvormende taak van de rechtspraak. Aan dat beroep kan de rechter zich niet onttrekken. Om daaraan gehoor te geven is nodig dat de rechter (nog beter) weet wat er in alle polen van de polariserende samenleving leeft en meer invalshoeken dan die van partijen alleen bij de besluitvorming betreft. Dat vereist kennis en scholing en wik-en-weegtijd. Het visitatierapport spreekt van bevlogen en welwillende professionals en Barendrecht van bestuurders die zich verantwoordelijk voelen voor hun collega-rechters, maar dat alleen is niet voldoende gebleken om de uitdagingen het hoofd te bieden en de ambities te realiseren.

Mogelijk dat jong juridisch talent – waarover Bauw spreekt – daarbij behulpzaam kan zijn; de frisse blik van slimme, ambitieuze jonge mensen met idealen om de wereld te veranderen en beter te maken. Zelf geloof ik daar sterk in. Maar er zijn geen *quick fixes* voor de schaarste en

¹ ‘‘Huiskamer’ voor gedupeerden toelagenaffaire geopend’, *omroepflerland.nl*, 12 november 2022.

het tekort aan rechters. Voorlopig zal de rechtspraak nog overvraagd blijven.

De visitatiecommissie constateerde soms ook een vermoeidheid in de organisatie, een lethargische houding. Gelet op de hiervoor genoemde omstandigheden – grote uitdagingen en ambities en onvoldoende mensen en middelen – mag dat geen verbazing wekken. En toch mogen en kunnen we ons daar niet aan overgeven. Als we dat doen, werpen we de handdoek in de ring, geven we het op en geven we ons over, over aan het onrecht. We zullen

naar manieren moeten blijven zoeken om het functioneren van de rechtspraak te verbeteren ten behoeve van degene die ons het hardste nodig hebben, die anders zijn overgeleverd aan het recht van de sterkste. Daarvoor geven het visitatierapport en de bijdragen van de auteurs van deze *Rechtstreeks* waardevolle handvatten. En het is aan iedereen die in de rechtspraak werkt om die handvatten te grijpen. Geen management-instrument, het gaat ons allen aan.

Namens de redactie,
Kim van der Kraats

Over de auteurs



Maurits Barendrecht

Prof. dr. M. Barendrecht is research-directeur bij Hague Institute for Innovation of Law (HiIL) en hoogleraar innovatie van rechtssystemen aan Tilburg University. HiIL richt zich internationaal op verbetering en ontwikkeling van responsieve rechtsroutes, gebruikmakend van interdisciplinaire kennis en effectieve praktijken.



Eddy Bauw

Prof. mr. dr. E. Bauw is hoogleraar privaatrecht en rechtspleging en hoofd van het departement rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht. Daarvoor was hij voorzitter van het Molengraaff Instituut voor Privaatrecht en programmaleider van het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging. Hij is tevens raadsheer-plaatsvervanger in het gerechtshof Den Haag.



Herman van Harten

Mr. dr. H.J. van Harten is teamvoorzitter en handelsrechter in hoger beroep in het gerechtshof Den Haag, voorzitter van het LOVCH (Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel Hoven) en voorzitter van de Expertgroep Europees recht civiel. Hij vertegenwoordigt de Nederlandse rechtspraak in het Europees Justitieel Netwerk (EJN) in burgerlijke en handelszaken. Hij geeft les bij SSR en is onder meer penningmeester van de Stichting Rechters voor Rechters.



Maria Leijten

Mr. M.E. Leijten is rechter in de rechtbank Amsterdam en sinds eind 2021 buurrechter in Venserpolder. Daarnaast is zij trainer communicatie- en verhoortechnieken en (team)coach binnen en buiten de rechtspraak. Zij is mede-initiatiefnemer van de GOO behandeling (comparitie gericht op oplossing), de EigenWijsheidsKamer (professionele reflectie) en de Jongerenrechtbanken en is projectleider van de Buurrechter Venserpolder.



Eveline Ruinaard

Mr. E.C. Ruinaard is voorzitter van de Geschillencommissie en directeur van Kifid, het financiële klachteninstituut. Eerder was zij werkzaam bij achtereenvolgens drie rechtbanken als rechter (Amsterdam), teamvoorzitter (Utrecht) en bestuurder (Arnhem) (1992-2013) en als directeur Bestuursrechtspraak Raad van State (2013-2017), en is zij sinds 2013 rechter-plaatsvervanger.

Justice cares

Maria Leijten

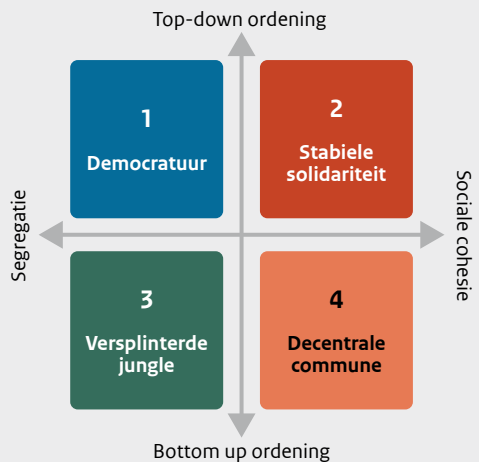
In het laatste visitatierapport gerechten wordt een toekomstrichting voor de rechtspraak geschetst die leidt naar verbindende professionaliteit. In dat ideaaltypen krijgt kwaliteit niet alleen vorm op het grensvlak van inhoud en organisatie, maar ook in de interactie met de buitenwereld. Die interactie is in mijn ogen van cruciaal belang maar nog onderbelicht. Misschien wel omdat het moeilijk is voor te stellen hoe zo'n interactie vorm kan krijgen. Daarom wil ik op dit aspect nader ingaan door in vogelvlucht enkele bronnen te noemen waaruit dat belang blijkt en te putten uit mijn ervaringen bij het opzetten van buurtrechtspraak in het hart van de wijk Venserpolder in Amsterdam Zuidoost.

Responsieve rechtspraak

Als reactie op de op efficiëntie en output gerichte *managerial justice* van de afgelopen tientallen jaren, zien we de opkomst van responsieve rechtspraak. Hiermee wordt uitgedrukt dat rechtspraak geen autonoom proces is dat zich uitsluitend heeft te verantwoorden en te richten naar zijn eigen normen, maar dat het een meerduidige praktijk is, die zich ook heeft te richten op de rechtsbehoeften van de leden van de maatschappij. Zo constateert De Groot in 2012 al een breed gedragen wens rechtspraak beter te laten aansluiten bij behoeften van de samenleving. In dit kader is ook de inzet te begrijpen van de Raad voor de rechtspraak in 2016 op de ontwikkeling van 'maatschappelijk effectieve rechtspraak'.

Scenarioplanning

In 2017 verscheen het rapport *Verder bouwen aan het huis van de rechtsstaat – Scenarioplanning rechtspraak 2030*. Daarin zijn vier toekomstscenario's geschetst langs twee assen.



De eerste as betreft de relatie tussen burgers onderling: de mate van sociale cohesie dan wel segregatie. De tweede de relatie tussen burgers en overheid: de mate waarin burgers zelfsturend zijn, dan wel aangestuurd worden. In beide gevallen gaat het om vertrouwen van burgers, enerzijds in elkaar en anderzijds in de overheid. Dit vertrouwen van de burger is een essentiële voorwaarde voor de Rechtspraak om als institutie in die samenleving te kunnen functioneren. En dat vertrouwen van burgers in elkaar en van burgers in de overheid is geen rustig bezit. De samenleving raakt steeds meer gesegregeerd en er zijn groepen in de samen-

leving die zich actief of passief hebben afgekeerd van de overheid. In het belang van het behoud van een goed functionerende rechtsstaat moet door de rechtspraak gewerkt worden aan de sociale cohesie en aan het betekenisvol bedienen van alle groepen in de samenleving. Terecht wordt in het rapport dan ook geconcludeerd dat de samenleving behoefte heeft aan een nieuwe overheid, die ruimte beidt aan kansarme en aan kansrijke burgers. De *'one size fits all'*-benadering is niet voldoende en maakt dat beide groepen nu ontevreden zijn. De nieuwe overheid moet veel meer maatwerk bieden: ruimte laten voor eigenaarschap als mensen daarom vragen en klaarstaan voor mensen die meer ondersteuning nodig hebben bij het oplossen van hun vraagstukken. De rechtspraak zou ook letterlijk dichterbij de mensen gebracht moeten worden. Vandaar dat de buurtrechter eerst de rechtsbehoefte in Venserpolder heeft gepeild en daarop haar aanbod heeft geënt, oplossingsgericht te werk gaat en in het hart van een kansarme wijk is gepositioneerd.

Naar een nabijheidsrechter

In 2019 verscheen het rapport *Naar een nabijheidsrechter* van het Montaigne Centrum. In dit rapport is de inpasbaarheid van de Belgische vrederechter in het Nederlandse rechtsbestel onderzocht. De vrederechter speelt in België een belangrijke rol om de groep rechtzoekenden die weinig zelfredzaam is en voor wie de toegang tot de rechter te hoge drempels kent, binnenboord van samenleving en rechtsstaat te houden. Het takenpakket van de vrederechter is net als dat van de buurtrechter gericht op kwesties die het dagelijks leven van elke burger raken. Het profiel van de vrederechter, net als dat van de buurtrechter, sluit hierop aan. Het gaat om (ervaren) rechters die empathisch, communicatief,

interactief en oplossingsgericht te werk gaan en goed zijn aangesloten op wat er lokaal speelt. Ook de wijze waarop de zitting wordt ingericht, sluit aan op de belevingswereld van de partijen. Dit geldt vooral voor de verzoeningsprocedure bij de vrederechter, die gratis en informeel is, aldus de rapporteurs. De verzoeningsprocedure heeft de buurtrechter geïnspireerd om ook preventieve gesprekken aan te bieden, gesprekken om rechtszaken te voorkomen. Daarvan wordt met name in leerplichtkwesities veel gebruikgemaakt.

Justice cares

Onder de noemer *Justice cares* heeft de buurtrechter in Venserpolder van het begin af aan de interactie met de buitenwereld opgezocht, rechtsbehoefte gepeild en de aldus opgedane kennis benut bij het vormgeven van rechtspraak in de wijk. Al bij de eerste verkennende gesprekken in 2020 bleek hoe groot de kloof was tussen burgers en overheidsinstanties en hoe gering het vertrouwen in de rechtspraak. 'U bent te laat. Het is vijf over twaalf, code rood. Jullie hebben ons nooit geholpen. Rechtvaardigheid is er niet voor ons. Wij moeten alles zelf oplossen.' Dat soort teksten kregen we te horen. En paradoxaal genoeg werd vervolgens toch vaak gevraagd om meer interventies met de inzet van rechterlijk gezag en om betere rechtsbescherming. En die roep om recht was altijd gebaseerd op concrete voorbeelden en hoe daarmee door 'de instanties' was omgegaan. Het ging bijvoorbeeld over schoolverzuim, huiselijk geweld, afpersingen van en door jongeren, onbegrijpelijke justitietaal, onbereikbare justitie en politie, stagnerende of ontoereikende hulpverlening, schulden, torenhoge incassokosten, racisme, discriminatie en achterstelling op allerlei gebieden, onderwaardering van vrijwillige hulpverlening,

(digitaal) analfabetisme en zelfs over dodenlijsten met daarop middelbare scholieren.

Na deze kennismaking en verkenning is een aantal van de thema's uitgewerkt in zogenoemde 'leerateliers', waarin met formele en informele instanties uit de wijk en ketenpartners is gezocht naar een passende en oplossingsgerichte procedure. Ik licht er twee uit. Voor de schuldenproblematiek konden we gebruikmaken van de door de Amsterdamse kantonrechters samen met zorgverzekeraar Achmea ontworpen artikel 96 Rv verzoekschriftprocedure. Deze procedure brengt voor de bewoner geen extra kosten met zich in tegenstelling tot een incassoprocedure die met een dagvaarding wordt ingeleid.

De oproep gaat per brief en per WhatsApp en/of e-mail. Er is zowel van schuldhulpverlening als van de rechtbank een telefoonnummer beschikbaar waar een mens achter schuilt en geen doortoetsrobot of muzikje. De gemachtigde van Achmea zit in de zittingszaal aan tafel, evenals een vaste schuldhulpverlener.

De opkomst is hoog (55%) en er is vaker wel dan niet sprake van multiproblematiek. Het buurtteam bevindt zich op drie meter afstand van de zittingszaal en kan eenvoudig ingeschakeld worden. Bijvoorbeeld om met terugwerkende kracht alsnog zorgtoeslag aan te vragen. Zelfs het publiek op deze openbare zittingen denkt soms mee over oplossingen. Zoals Inge die onlangs dit appje van een bewoner doorstuurde:

'Goedemorgen Inge, Vorige week was ik bij de buurtrechter. Je gaf me wat tips omtrent werken bij een kinderopvang. Ik heb meteen gesolliciteerd, na een paar dagen een sollicitatiegesprek en ben aangenomen. Bedankt! Je bent een engel!'

De procedure die rond het thema schoolverzuim is ontworpen, bestaat uit een preventief gesprek

bij de buurtrechter op basis van vrijwilligheid.¹ De leerplichtambtenaar kan zo'n gesprek in overleg met leerling en ouders aanvragen bij het mediationbureau van de rechtbank op het moment dat als alternatief alleen nog het opmaken van een proces-verbaal rest. De behandeling is gemiddeld binnen drie weken. De eerste anderhalf jaar zijn er 51 gesprekken geweest in 25 zaken. In slechts twee gevallen is alsnog een strafzaak nodig geweest, omdat het verzuim aanhield. Ik herinner mij dat ik teleurgesteld was toen een scholier die eind-examen moest doen, bij het tweede gesprek niet verscheen. Zijn moeder vertelde dat hij na het eerste gesprek zijn school weer had opgepakt en dat ze hem niet eerder zo hard heeft zien studeren. Nu, na zijn eindexamen, was hij gevloerd. Later kreeg ik bericht dat hij was geslaagd met zelfs een 9 op zijn lijst.

Groeiend vertrouwen

Was het aanvankelijk de buurtrechter die de wijk in trok om kennis te maken met bewoners en samenwerking te vinden met buurtorganisaties, inmiddels weten zij de buurtrechter meer en meer te vinden. Buurtrechters zetten zich ook buiten de zittingszaal in voor allerlei initiatieven in Zuidoost die te maken hebben met recht, democratie, veiligheid of normen en waarden. Zij ontvangen of bezoeken met regelmaat schoolklassen en organisaties die in de wijk werken. Daarnaast wordt de buurtrechter steeds vaker uitgenodigd om mee te denken of te spreken over (innovaties in) de rechtspraktijk of

¹ Door actieonderzoeker mr. E.A.M. van Voorst tot Voorst is in 2023 bij Boomjuridisch een verkennende studie uitgebracht naar deze nieuwe praktijk onder de titel *Berichten uit Venserpolder: Nieuwe kansen in het keren van schoolverzuim?*

bijvoorbeeld de rechtvaardigheid in de stad.

Door alle contacten wordt het steeds eenvoudiger om oplossingen te bieden voor justitiabelen met (multi)problematiek.

Dat de beschreven aanpak vertrouwen genereert, blijkt ook uit het evaluatieonderzoek *Buurtrechter Venserpolder* dat in oktober 2023 is uitgebracht door Andersson, Elffers en Felix. De buurtrechter krijgt maximale cijfers op procedurele rechtvaardigheid, is toegankelijk en mensgericht. Net als een van haar voorbeelden, Red Hook in New York City, krijgt het initiatief steeds meer het karakter van een *community justice center*.

En zoals rechtsethica Iris van Domselaar in haar inaugurele rede van 16 februari 2024 beeldend uiteen zet, kan met name in de ontmoeting tussen de jurist en de burger de basis gelegd worden voor wederzijds vertrouwen.

Samenvatting Visitatierapport Kwaliteit van rechtspraak: versterking door samenwerken

De redactie

In september 2023 is het visitatierapport van de Rechtspraak *Kwaliteit van rechtspraak: versterking door samenwerken* van de vijfde visitatiecommissie verschenen.¹ Het rapport bevat de bevindingen en adviezen van de visitatiecommissie na bezoeken aan de gerechten in 2022 en 2023. Welke lessen zijn hieruit te trekken? Snijden de aanbevelingen hout? Wat is de invloed van visitatie op de kwaliteit van de Rechtspraak? De redactie van *Rechtstreeks* vroeg vier auteurs, van binnen de Rechtspraak en erbuiten, te reflecteren op deze vragen.

Dit nummer begint met een ingekorte versie van het oorspronkelijke visitatierapport ('Van de voorzitter' tot en met de paragraaf 'Kernaanbevelingen' is bijna een letterlijke weergave). Hiermee heeft u voldoende basis om de navolgende bijdragen te kunnen plaatsen zonder het gehele visitatierapport te lezen.

Kwaliteitszorg binnen de Rechtspraak

Het kwaliteitszorgsysteem binnen de Rechtspraak is gericht op de kwaliteit van de Rechtspraak in brede zin. Met de inrichting van kwaliteitszorg garandeert de Rechtspraak kwaliteit van het werk, en dus van uitspraken. Het systeem omvat alle activiteiten en maatregelen waarmee de Rechtspraak de kwaliteit van het werk bewaakt en verbetert, met als doel constant en doelgericht te werken aan kwaliteitsverbetering. Er worden daartoe afspraken gemaakt over kwaliteitsstandaarden en hoe deze verbeterd en/of geborgd worden. De uitvoering van het werk vindt zoveel mogelijk conform die afspraken plaats. Periodiek wordt onafhankelijk beoordeeld in hoeverre dat is gelukt: wordt er gewerkt zoals afgesproken? Op basis daarvan herijkt de Rechtspraak: is bijstelling nodig? Naast het medewerkersonderzoek en het klantonderzoek is ook visitatie een instrument waarmee die beoordeling plaatsvindt.

¹ Kwaliteit van rechtspraak: versterking door samenwerken (pdf) is te vinden op rechtspraak.nl, zoek op Visitatierapporten en visitatieprotocollen rechtspraak.

Vierjaarlijkse visitatie

Elke vier jaar vraagt de Rechtspraak een onafhankelijke visitatiecommissie onderzoek te doen naar de zorg voor kwaliteit binnen de rechterlijke organisatie.² Alle zeventien gerechten worden geïnspecteerd (elf rechtbanken, vier gerechtshoven en twee bijzondere colleges) en vanaf 2022 is ook de Raad voor de rechtspraak hieraan toegevoegd. De visitatie is een van de belangrijkste instrumenten van het kwaliteitszorgsysteem van de Rechtspraak. Het onderzoek van de commissie is richtinggevend voor de manieren waarop de Rechtspraak de organisatie wil verbeteren.

Omdat het er vooral om gaat dat de visitatie en de aanbevelingen die daaruit voortvloeien waardevol zijn voor de verdere ontwikkeling van de Rechtspraak, is er bij de laatste visitatie gekozen voor een onderzoeksmethodiek die daar optimaal aan bijdraagt: waarderend onderzoek. Het doel van een dergelijke methodiek is dat het onderzoek en het rapport bijdragen aan het leren en ontwikkelen van de Rechtspraak. Het rapport wordt ook gebruikt voor externe verantwoording, maar dat is niet het eerste doel.

De visitatie 2022/2023 richtte zich in het bijzonder op de professionele standaarden.

Van de voorzitter

De voorzitter van de visitatiecommissie, Wim van Harten, schrijft in het voorwoord van het rapport het volgende: Van medio 2022 tot medio 2023 is de vijfde visitatiecommissie van de Rechtspraak van nabij getuige geweest van de uitdagingen waarvoor de medewerkers van de Rechtspraak zich gesteld zien. Vooral van de gesprekken met de medewerkers was de commissie onder de indruk. Zij heeft veel bevoegenheid, enthousiasme en creativiteit gezien. Maar ook vermoeidheid en gelatenheid. Met de professionele standaarden van de rechters als focuspunt heeft de visitatiecommissie onderzocht hoe het staat met de kwaliteitszorg in de Rechtspraak. Het doel was een rapport op te leveren dat de Rechtspraak helpt om haar uitdagingen het hoofd te bieden. In de gesprekken en al het overige onderzoeksmateriaal heeft de commissie daarvoor veel aanknopingspunten gevonden. De bevoegenheid, vakkundigheid en inventiviteit van de medewerkers vormen daarvoor de basis.

Samenvatting resultaten en aanbevelingen

De Rechtspraak heeft de afgelopen jaren een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Er is steeds meer oog voor de rechtzoekende en het effect van rechtspraak op de maatschappij. Er wordt geprobeerd om rechtszaken begrijpelijker te maken, sneller af te handelen en toe te snijden op individuele situaties. Tegelijkertijd staat de Rechtspraak onder druk. De zaken zijn complexer geworden en er zijn te weinig mensen om het werk te doen. Het handelen van de rechter ligt bovendien steeds meer onder een vergrootglas. Toch lukt het om de vakinhoudelijke kwaliteit te behouden. Dat is een grote prestatie. Maar volgens de visitatiecommissie beperkt kwaliteit van rechtspraak zich niet tot vakinhoudelijke kwaliteit. Het gaat er ook om hoe alles georganiseerd is en wat de samenleving

² De visitatiecommissie 2022-2023 bestond uit: Prof. dr. Wim van Harten (voorzitter), mr. Patricia Arnoldus-Smit, mr. dr. Frits Bakker, mr. Jeroen Brouwer, mr. Elmy Elderman, Ruud Klarenbeek, dr. Marlot Kuiper, mr. drs. Miranda Loots, prof. mr. dr. Bert Marseille, drs. Han Noten, Conny van Velden MSc en prof. dr. Danielle Zandee.

nodig heeft. Om in de toekomst goede rechtspraak te kunnen blijven bieden, is het noodzakelijk daarin te investeren. Dat zijn enkele conclusies van het rapport van de visitatiecommissie die elke vier jaar de kwaliteitszorg in de Rechtspraak onderzoekt. Het doel is om ontwikkeling van de kwaliteit van rechtspraak te bevorderen en de samenleving inzicht te geven.

Kwaliteit van rechtspraak

De Rechtspraak heeft ondanks de moeilijke omstandigheden goede vakinhoudelijke kwaliteit geleverd, zegt de commissie. Maar kwaliteit bestaat uit meer dan vakinhoudelijke kwaliteit. Het is de commissie opgevallen dat er binnen de Rechtspraak weinig debat is over wat onder kwaliteit wordt verstaan en welke prioriteiten moeten worden gesteld. Medewerkers van de Rechtspraak hebben het idee dat ze daar hetzelfde over denken, maar de commissie zag veel verschillen in de gestelde prioriteiten. De commissie vindt het verstandig hier meer en explicieter over te debatteren in de Rechtspraak. Ook vindt de commissie dat er landelijk meer eenduidigheid moet komen over wat onder kwaliteit wordt verstaan en welke prioriteiten de Rechtspraak daarin stelt. In alle gerechten zijn kwaliteitscoördinatoren actief die als taak hebben de kwaliteitsontwikkeling te bevorderen. Zij richten zich vooral op vakinhoudelijke kwaliteit binnen hun eigen rechtsgebied. Het zou goed zijn als ze gaan werken vanuit een bredere visie op kwaliteit, zegt de commissie. Hun werk zou effectiever zijn als ze beleidsmatiger werken en bedrijfsvoering meer bij hun werk betrekken. De commissie heeft veel succesvolle kwaliteitsinitiatieven gezien. De commissie staat stil bij hoe je die verder kunt uitrollen. Nu gebeurt dat te weinig. De commissie raadt ook aan systematischer te laten onderzoeken of een nieuwe werkwijze effectief is. Dat helpt om keuzes te maken over landelijke invoering.

Professionele standaarden

De visitatiecommissie heeft bij haar onderzoek speciaal gekeken naar de professionele standaarden van de rechters. Dat zijn de kwaliteitsnormen die rechters hebben ontwikkeld. Daarmee laten zij zien wat goede rechtspraak is en hoe zij hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit invullen. De standaarden zijn opgezet per rechtsgebied, terwijl onderdelen voor alle rechtsgebieden hetzelfde zijn. De commissie raadt aan die onderdelen Rechtspraakbreed op te zetten. De standaarden leiden een wat verborgen bestaan in de gerechten, zegt de commissie. De commissie stelt voor om de standaarden een duidelijker rol te geven in het kwaliteitszorgsysteem, de besturing te vereenvoudigen en externe partijen een structurele plek te geven bij het ontwikkelproces.

Over sommige aspecten van de standaarden bestaat veel discussie binnen de Rechtspraak. De visitatiecommissie geeft tips om daar meer helderheid in te krijgen. In ieder geval is het belangrijk om te investeren in het samenspel tussen het rechterlijke domein en het organisatiedomein. De kunst is om ze niet tegenover elkaar te plaatsen, maar ze elkaar te laten versterken, zegt de commissie. Ook vindt de commissie dat de samenwerking tussen rechters en gerechtsjuristen aandacht verdient. Verder raadt de commissie aan, waar dat mogelijk is, wetenschappelijk onderzoek te gebruiken om meer duidelijkheid te krijgen over welke oplossingen goed werken.

Digitalisering en innovatie

Digitalisering en innovatie kunnen sneller en effectiever, zegt de commissie. Bijvoorbeeld door aandacht te besteden aan uniformering van werkprocessen, wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van innovaties en aan de wijze waarop innovaties worden gefinancierd. De aansturing van de digitalisering en innovatie kan slagvaardiger.

Personele schaarste

Bijna alle gerechten hebben te weinig gerechtsjuristen en vooral rechters. Ook aan medewerkers administratie en bedrijfsvoering is een tekort. Er worden veel nieuwe rechters opgeleid, maar dat geeft op het moment juist extra druk op de rechters, omdat de opleiders ervaren rechters zijn.

Wel is er verschil tussen de cijfers en de beleving, en tussen de gerechten. De commissie ziet een aantal mogelijkheden om de problematiek te beïnvloeden en ziet dat sommige gerechten daar actiever en succesvoller in zijn dan andere. Het gaat om:

- de uitvoering van modern HR-beleid, bijvoorbeeld strategische personeelsplanning, verbetering van de samenwerking tussen gerechtsjuristen en rechters en loopbaanbeleid voor gerechtsjuristen;
- de professionalisering van regie- en planprocessen en verbetering van de samenwerking met ketenpartners;
- duidelijke, zo nodig drastische keuzes maken als er meer zaken binnenkomen dan de beschikbare medewerkers kunnen afhandelen.

Rol bestuurders en managers

De visitatiecommissie heeft bij alle bestuurders en managers die zij heeft gesproken, dezelfde bevoegenheid voor en betrokkenheid bij kwaliteit van rechtspraak gezien als bij alle andere medewerkers. Tegelijkertijd heeft de commissie verschillen gezien in taakopvatting en roluitoefening. Het is belangrijk om een visie te ontwikkelen op het leiderschap op de verschillende niveaus, en daarnaar te handelen.

Toekomstrichting

Voor de toekomst raadt de commissie de Rechtspraak aan zich verder te ontwikkelen in de richting van organiserende en verbindende professionaliteit. Dat betekent dat de kwaliteit van de organisatie en van de verbinding met de samenleving deel uitmaken van de opvatting over wat kwaliteit is. En dat daarnaar wordt gehandeld. De commissie heeft veel aanzetten in die richting gezien en adviseert de Rechtspraak die te versterken. Ten slotte stelt de commissie voor om de volgende visitatie te richten op maatschappelijke effectiviteit van rechtspraak, met een bredere kring gesprekspartners zoals rechtzoekenden en ketenpartners, maar bijvoorbeeld ook aan de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Kernaanbevelingen

Dit zijn de kernaanbevelingen uit het rapport:

- Formuleer een eenduidig kwaliteitsbegrip voor de Rechtspraak en neem dit als uitgangspunt voor de verdere ontwikkeling van de professionele standaarden en voor de – daaraan gekoppelde – ontwikkeling van kwaliteitsbeleid op tactisch en strategisch niveau. Versterk daarmee de gerechtshoven in de invulling van het kwaliteitsmanagement en van hun kwaliteitsleiderschap.
- Als er meer zaken binnenkomen dan kunnen worden afgedaan, maak dan heldere en zo nodig drastische keuzes. Spreek hiervoor landelijke uitgangspunten af en baseer deze op het eenduidige kwaliteitsbegrip. Zorg dat inzichtelijk is welke afwegingen tot deze keuzes hebben geleid en draag deze uit.
- Versterk het samenspel tussen het rechterlijke en het organisatiedomein.
- Versterk de samenwerking tussen rechters en gerechtsjuristen.
- Bouw de professionele standaarden modulair op. Voeg wat algemeen is samen in generieke standaarden en werk dit verder uit in rechtsgebiedspecifieke delen. Verbeter de governance.
- Ga door met de ontwikkeling van modern HR-beleid en voer dit uit.
- Benader innovatie en digitalisering, na gebleken succes en landelijke vaststelling, minder vrijblijvend. Verbeter de slagvaardigheid en met name de besluitvorming over en de aansturing van deze processen.
- Investeer daartoe ook in wetenschappelijke *evidence* rond keuzes, bijvoorbeeld wanneer je het beste mondeling uitspraak kunt doen, hoe je zorgt voor optimale logistiek en wat het effect is van innovaties.
- Houd bij alle stappen de noodzakelijke ontwikkeling naar organiserende en verbindende professionaliteit voor ogen. Wat betekent die voor de aanpak?

Rechtspraak Nederland verder brengen

Herman van Harten

Met *Kwaliteit van rechtspraak: versterking door samenwerken* verscheen de vijfde editie van een visitatierapport van de Rechtspraak. Ditmaal strekt het rapport zich uit over de periode medio 2022 tot medio 2023, met de professionele standaarden van rechters als centrale focus. De breed samengestelde commissie-Van Harten (geen familie) komt met negen kernaanbevelingen en een hele rits subaanbevelingen, om – uiteindelijk; zo lees ik het rapport – de Rechtspraak in Nederland verder te brengen.¹ De redactie van *Rechtstreeks* heeft gevraagd in deze korte bijdrage op die aanbevelingen te reageren. Mij is gevraagd ‘wat ik van het rapport vind’, daaronder de aanbevelingen begrepen, waarbij immers ‘allerlei vragen te stellen zijn’. Maar wat de redactie betreft was ik ‘ook vrij op andere wijze op het rapport te reflecteren.’

Aan deze eervolle uitnodiging werk ik natuurlijk graag mee. Nee zeggen is geen optie. Ik doe het ook met plezier, want het onderwerp van de organisatie en verbinding van de Rechtspraak in Nederland gaat me nauw aan het hart. Maar ik vind het eerlijk gezegd ook wel wat ingewikkeld en zeker niet eenvoudig. Want ik realiseer me dat over het rapport al het nodige is gedeeld, gepubliceerd en gesproken.² Vooral binnen heel wat fora, podia en gremia die onze tegenwoordige Rechtspraak rijk is. Volgens de regels en gebruiken is een bestuurlijke reactie opgesteld, zijn de uitvoeringsprioriteiten onlangs bepaald, is focus aangebracht en wie wat hoort te gaan doen, want niet alles kan en niet alles kan tegelijkertijd.³ Met deze aanpak schieten we in wezen terug in een voor de Rechtspraak misschien wel al te vertrouwde organisatiereflex: iedereen mag erover meepraten en iedereen vindt er wat van. Sterker: deze korte reflectie, misschien wel dit hele themanummer, belandt op de omvangrijke stapel van reacties en indrukken.

¹ Het visitatierapport is gepubliceerd op rechtspraak.nl. De overeenkomst tussen de achternaam van de voorzitter van de Visitatiecommissie en de auteur van deze bijdrage, en hun interesse in de organisatie van de Rechtspraak, berust op louter toeval.

² Bijvoorbeeld: Wafa Al Ali, ‘Milder rapport over rechtspraak, maar rechters krijgen wel ‘heel lastige, schurende vragen’’, NRC, 6 september 2023.

³ Ook de minister voor Rechtsbescherming heeft bij de aanbidding van het visitatierapport aan de voorzitter van de Tweede Kamer met een kamerbrief van 10 oktober 2023 kort op de aanleiding, bevindingen en aanbevelingen van de visitatiecommissie gereageerd, zie: Kamerbrief bij visitatierapport Rechtspraak 2022-2023, rijksoverheid.nl.

In de verdeling van schaarse middelen van de professional zijn er twee grote kostbaarheden: tijd en aandacht.⁴ Besteden we dat in dit geval aan zaken die er echt toe doen? Praten we over de goede dingen? Doen we goede dingen? Is het van nut? Want, bijvoorbeeld, wie leest visitatierapporten? Niemand minder dan Ybo Buruma weet in elk geval niet of iemand, buiten degenen over wie het gaat, in de maatschappij dat doet.⁵ Hij vraagt zich in een prikkelend redactioneel in het *NJB*, 'Het nut van visitatie' af of deze vrucht van bestuurskundig denken waarin veel tijd en moeite gaat zitten dat alles waard is. Zeker op de manier en wijze waarop het deze editie is benaderd, aldus Buruma. Hij signaleert dat de nadruk in de loop van de tijd in de visitatierapporten over de Rechtspraak is verschoven van verantwoording aan de maatschappij naar kwaliteitsverbetering, waarbij de visitatierapporten meer managementinstrument worden en dus volgens hem voor de buitenwacht minder interessant. Hij vindt het een gemis dat hij geen vergelijkende beschrijving van gerechten aantroft. Buruma ziet weinig van het waarderend onderzoek in het uiteindelijke visitatierapport terugkomen en hij mist een kritische reflectie op geuite ideeën, en stelt als uitsmijter de vraag: is dit niet een 'ritual of verification' dat we kunnen missen?

Hoewel er verfrissende en scherpe tegendruk van uitgaat, en het goed is om deze vragen op te werpen en om kritisch te blijven, schiet Buruma wat mij betreft wel wat te ver door in zijn korte evaluerende beschouwing. De kritiek is mij wat te makkelijk (in dezelfde trant: wie leest arresten?). Zijn kritiek doet niet helemaal recht aan het uitgevoerde traject en de weerslag daarvan in het visitatierapport. Het is het waard. Ik ben blij dat het er is. Want jezelf om de zoveel tijd (kritisch) onder de loep nemen, een vierjaarlijkse traditie die begon bij de instelling van de Raad voor de rechtspraak, kan helemaal geen kwaad, ook niet met de concentratie op een centraal thema zoals bijvoorbeeld de professionele standaarden in plaats van een 'gerechtsvergelijking'.⁶ Dit soort (kritische) introspectie, een spiegel die wordt voorgehouden: ik zou het iedere staatsmacht van harte gunnen. En ik vind het, zoals gezegd, juist wel waardevol dat het er is.

Toegegeven: wie leest visitatierapporten? En wie leest *Rechtstreeks*? Waarschijnlijk inderdaad een select, toegewijd publiek. Ik heb niet de pretentie dat deze bescheiden bijdrage op persoonlijke titel veel zal uitmaken. Want wie ben ik nou eigenlijk? En wie leest dit? Toch zal ik proberen met aandacht wat stenen te verleggen in de rivier, omdat ik dus wel enthousiast werd van de inhoud van het vrij bondige rapport. Je weet maar nooit. We kunnen ervan leren. Nog even reflecteren en dan dus wat mij betreft op volle kracht vooruit, met de wind in de zeilen, ook in een gewijzigd klimaat, Rechtspraak Nederland samen verder brengen.

⁴ Vgl. Femke de Vries, 'Het kostbaarste wat je hebt is tijd en aandacht', *FD* 2 februari 2024.

⁵ Ybo Buruma, 'Het nut van visitatie', *Nederlands Juristenblad* 2023, p. 2685.

⁶ Overigens zijn door het rapport heen diverse concrete voorbeelden in de tekst verwerkt over initiatieven of praktijken bij verschillende (individuele) gerechten.

Wat ik van het rapport vind

De schets over de Rechtspraak in Nederland anno nu vind ik tamelijk herkenbaar. Dat komt misschien voort uit mijn persoonlijke blik als binnenstaander; zelf mocht ik ook open spreken met leden van de commissie, toen zij op bezoek waren bij het gerecht waar ik werkzaam ben. Maar ik vind het knap dat het goed op papier is gekomen. In positieve zin, maar ook waar de commissie voor de goede verstaander de vinger op zere plekken legt. De tendensen en worstelingen van de organisatie zijn (erg) treffend beschreven. Zeker door de oogharen gezien. Veel van de thema's die ertoe doen worden beschreven of aangeraakt. Het rapport is in die zin zonder meer rijk. En voor wie de moeite neemt: verdraaid goed leesbaar, misschien wel te goed en ogenschijnlijk te soepel. Je vliegt er zo doorheen. En ik dacht soms: wat staat er nou eigenlijk? Gaat dit niet iets te snel? Hoe komen ze erbij? Het zal vast een grondslag vinden in het uitgevoerde waarderend onderzoek, dat de leidende methode was.⁷

De commissie heeft in de gesprekken met een dwarsdoorsnede van de Rechtspraakmedewerkers post-corona 'veel bevolgenheid, enthousiasme en creativiteit gezien. Maar ook vermoeidheid en gelatenheid.' Ook dat is herkenbaar. De Rechtspraak functioneert in een maatschappelijke, veeleisende en complexe context. De organisatie heeft altijd van doen met een productieomgeving van aangebrachte zaken waarin goed recht moet worden gesproken. Daarbij kampt de Rechtspraak in Nederland nog steeds met een bijzondere wijze van financiering. Er is per saldo een hoge werkdruk. Er zijn merendeels erg loyale medewerkers. En er is een aanzienlijke, voorlopig blijvende personele schaarste. Tegelijkertijd is er een voortdurende opdracht voor de Rechtspraak om zich steeds, als het ware, opnieuw uit te vinden, te innoveren en momenteel te digitaliseren. Ga er maar aan staan.

Het visitatierapport valt uiteen in zeven hoofdstukken. Na een samenvatting en inleiding waarin de benadering en aanpak van de commissie wordt uiteengezet, een (visueel) raamwerk van de professionele standaarden in context getekend en een leeswijzer geboden, richt hoofdstuk 2 zich op het brede thema kwaliteit van rechtspraak. De Rechtspraak heeft een 'enorme ontwikkeling doorgemaakt', maar staat 'onder druk'. Het verbaast de commissie dat er binnen de rechtspraak weinig debat is over wat kwaliteit omvat en daar onderwijl veel verschillen in gestelde prioriteiten merkbaar in zijn. Er is goede vakinhoudelijke kwaliteit. Maar kwaliteit is meerdimensionaal. En daar vraagt de commissie terecht aandacht voor. Typerend: kwaliteitscoördinatoren in de gerechten borgen inhoudelijke (rechterlijke) kwaliteit, maar zijn veel minder betrokken bij een bredere visie op het beleid van de Rechtspraak of de bedrijfsvoeringsaspecten die daarbij aan de orde zijn. Dat is een gemis volgens de commissie en ik sluit mij daar volledig bij aan. We denken hierin gewoon nog niet als één organisatie. Zoals Bert Marseille in de kolommen van dit periodiek al eens gevat onder woorden heeft gebracht:

⁷ Zie over deze benadering en de rechtvaardiging ervan het visitatierapport op p. 9, 11, 46 en 47 en Bijlage 1: aanpak onderzoek.

een organisatie van professionals [is] iets anders dan een professionele organisatie.⁸ Dat werkt voornamelijk door in de haarvaten van de Rechtspraak. De commissie raadt de Rechtspraak aan de organiserende en verbindende professionaliteit verder te ontwikkelen. Hier liggen zonder meer ontwikkelingskansen voor het oprapen, al zal dat, precies vanwege die haarvaten, best taai en moeizaam verlopen. Ik vind dat we bewust wel (veel) meer als ‘Rechtspraak Nederland’, als één organisatie, kunnen en moeten gaan denken. Dat heb ik overigens eerder al eens betoogd bij de Dag voor Leidinggevend in de Rechtspraak op 20 juni 2019. In de geest daarvan spreek ik hierna over de Rechtspraak of over Rechtspraak Nederland.

Hoofdstuk 3 concentreert zich op de professionele standaarden van rechters en hun inbedding in de praktijk van de Rechtspraak. Het biedt een overzicht en typering. Zelf ervaar ik overigens niet de observatie van de commissie dat de professionele standaarden een wat verborgen bestaan binnen de gerechten leiden, maar dat kan liggen aan de werkerreinen waarop ik in de afgelopen tijd vooral actief was (insolventierecht en civiel recht in hoger beroep). Dit gedeelte, collectieve vakmanschap komt vooral voort vanuit de professionals zelf. Maar de werkelijke rol en functie kan worden versterkt en ingebed, van de wijze van totstandkoming, binnen het kwaliteitszorgstelsel tot de wijze van besturing en ontwikkeling. Ook hier vraagt de commissie aandacht voor de wisselwerking tussen het rechterlijke domein en het organisatiedomein, met de suggestie deze niet tegenover elkaar te plaatsen, maar ze elkaar te laten versterken. Ook dat zal nog best een uitdaging zijn, omdat het zichtbare, levende standaarden horen te zijn en bijvoorbeeld het organisatieperspectief in de regel niet betrokken is bij de totstandkoming en ontwikkeling ervan.

De beknopte hoofdstukken 4, 5 en 6 richten zich meer specifiek op aanpalende grote thema's: hoe de Rechtspraak in de eerste plaats omgaat met verbeterinitiatieven, innovatie en digitalisering (hoofdstuk 4). De commissie wijst op de kwetsbaarheid van nogal wat ingezette initiatieven. De aansturing kan sneller en effectiever. Bijvoorbeeld via de band van uniformering van werkprocessen, het beter nagaan van de effectiviteit van innovaties en wijze van financiering. Je kan het er moeilijk mee oneens zijn. Maar dit werkelijk realiseren is wel wat makkelijker gezegd dan gedaan. Terwijl wordt verbouwd is de (papier)winkel open met beperkte beschikbaarheid van adequaat personeel. Dat blijft veelgevraagd. De commissie komt in het korte hoofdstuk 5 met verschillende suggesties om als Rechtspraak om te gaan met blijvende personele schaarste. Het onderwerp was, lezen we, dominant aanwezig in de aan de commissie geleverde inbreng. Op dit terrein is merkbaar meer mogelijk dan we in de regel denken en hier kan de Rechtspraak ook daadwerkelijk stappen in zetten. Ook in het maken van drastische keuzes en prioritering in het afdoen van zaken.

⁸ Bert Marseille, ‘Redactioneel’, in: *Rechtstreeks* 2021/2, p. 6 onder verwijzing naar de column van Mirko Noordegraaf, ‘Sturing van (rechterlijke) professionals: nuttig en nodig’ in datzelfde nummer en de professionele bureaucratie uit het klassieke werk van Henry Mintzberg, *The Structuring of Organizations*.

Hoofdstuk 6 beziet summier het leiderschap in de Rechtspraak, in het bijzonder dat van bestuurders, en de rol van landelijke overlegorganen (LOV's). De commissie signaleert een complex landschap, waarin allerlei overlegorganen over dezelfde onderwerpen spreken maar 'soms onduidelijk [is] wie waarvoor aan zet is of er doorzettingsmacht is en zo ja, bij wie die ligt.'⁹ Je zou de Rechtspraak hier kunnen vergelijken met een enorme taart met heel veel eigen laagjes, die allemaal onderdeel van het geheel zijn, maar zoveel beter verbonden en verweven zouden kunnen smaken. Ik weet dat hier de leer van de institutionele inertie op de loer ligt, dat het moeilijk en lastig is om hier organisatieverandering te bewerkstelligen. Bestaande structuren schaf je niet zomaar af. Maar wat zou het mooi zijn om bijvoorbeeld thematisch dwars door die lagen heen te kunnen snijden en ook gericht mandaat aan een taartpunt te gunnen en te accepteren. Hier liggen zeker nog wel experimentele mogelijkheden. Zoals op het terrein van (strategisch) HRM-beleid, organisatie-innovatie, het meer werken met landelijke kamers op deelterreinen van het recht, soepeler gerechts-overstijgend samenwerken of, zoals hiervoor al werd aangestipt, bij het scherpe keuzes maken in snellere en minder snelle stromen in de verdeling van kostbare Rechtspraak-tijd en -aandacht. Op deze terreinen zijn er diverse, voorzichtige initiatieven en probeersels, maar de schaal ervan en het werkelijk commitment van de laagjes van de taart zijn nog niet altijd overal goed gebakken. Ook kan pluriformer handelen naar de recent herijkte visie op leiderschap, denk ik, van waarde zijn. Teamvoorzitters en bestuurders worden normaal gesproken langs een vrij uniform functieprofiel gelegd in takenpakket, maar erkenning van diversiteit in talent en kracht van soorten leiderschap kan meer worden benut. Breder zou het meer *bon ton* moeten zijn voor (rechterlijke) professionals om hier een rol in de organisatie op je te nemen. Alleen al omdat de organisatie, waaronder ook de logistiek, van de Rechtspraak gewoon wezenlijk onderdeel is van het werk. Maar ook daar is weinig nieuws en nog een (lange) weg te gaan.

Het rapport mondt uit in de afsluitende beschouwing van hoofdstuk 7. Hierin wordt een toekomstrichting geschetst en worden er aanbevelingen gedaan. Er wordt gereflecteerd op het proces van visitatie. Ook zijn in de bijlagen achtergronden van het visitatieproces opgenomen.

Wat ik van de aanbevelingen vind

Hier toont de commissie zijn gretigheid. Wie komt er nu met negen kernaanbevelingen en – als ik het goed heb gezien – welgeteld vijftig aanbevelingen? Daarin lees ik dat de commissie de Rechtspraak zonder meer verdere ontwikkeling gunt en de Rechtspraak oprecht verder wil brengen. Door de regels heen, ook beeldend samengevat in de titel van het rapport, is de belangrijkste aanbeveling van de commissie: beter samenwerken binnen de Rechtspraak Nederland, zodat de kwaliteit ervan zal worden versterkt.

Met de eerste kernaanbeveling om, kort gezegd, te komen tot een eenduidig kwaliteitsbegrip heb ik eerlijk gezegd niet zoveel. Ik denk dat je daar uiteindelijk niet echt heel concrete stappen in kunt

⁹ Visitatierapport, p. 39.

zetten. Een zinvoller vertrekpunt lijkt me: wat is goede rechtspraak is en wat een goede rechter? Al liggen daar ook al diverse elementen van kwaliteit in besloten. Ik heb meer met de suggestie van de commissie om – in een situatie van achterstanden of toevloed van zaken – heldere en zo nodig drastische keuzes te maken, aan de hand van landelijke uitgangspunten op basis van een inzichtelijke afweging en die dan ook concreet naar de samenleving uitdragen (kernaanbeveling B). Hier liggen zonder meer mogelijkheden. Zoals hiervoor al bleek vind ik dat we hier als Rechtspraak concrete stappen in kunnen en moeten durven zetten. Zeker wanneer er op bepaalde deelterreinen van het recht een bulk aan zaken ontstaat. Het creatief vermogen kan meer worden ingezet. Daarbij moeten wat mij betreft dan ook de eisen worden betrokken die we verlangen van mensen of procespartijen die een (veelvuldig) beroep doen op de overheidsrechtspraak.

Ook de aanbeveling om het samenspel tussen het rechterlijke domein en het organisatiedomein te versterken: daar kan ik wat mee. Maar hoe je dat daadwerkelijk van de grond gaat krijgen, daar heb ik nog niet zoveel gedachten bij, laat staan een gevoel van grip op. Voor een teamvoorzitter zit daar een natuurlijke samenhang, die voor veel collega's minder natuurlijk is, leert de ervaring. Het lijkt er soms op dat een bijdrage willen leveren aan de organisatie niet al te hoog op het prioriteitenlijstje van de gemiddelde collega staat. Dit hangt ook af van het perspectief: wat je als een kwestie van primair proces verstaat en wat niet. Niet-zaaksgebonden tijd besteden aan bijvoorbeeld de ontwikkeling van een beter werkproces of de voorspelbaarheid van ons optreden en het gesprek daarover voeren, kan resulteren in een efficiëntere en modernere inrichting van de organisatie. Dit heeft vervolgens weer zijn weerslag op hoe we de zaken tijdig en passend afhandelen. Het kan op het eerste gezicht wat tegendraads lijken, maar het zou meer bij het normale werk beschouwd kunnen worden om daar meer ruimte voor te maken. Daarover blijven nadenken en onszelf verder ontwikkelen hoort er helemaal bij. Maar dat wordt lang niet overal zo gevoeld en ervaren is mijn indruk.

Gerechtsoverstijgend samenwerken en geslaagde innovatie- en digitaliseringstrajecten kosten tijd en aandacht van professionals, die niet direct terug te vloeien zijn naar Lamicie-normen, maar wel de Rechtspraak verder brengen. Hoe we daar binnen beperkte capaciteit ruimte voor scheppen is zonder meer een uitdaging. Maar we hebben tegelijkertijd ook niet de luxe hierin te blijven stilstaan.

Een belangrijk deel van de andere kernaanbevelingen zijn het ondersteunen waard. Ik vind ze door de bank genomen niet erg wereldschokkend, en ook best voor de hand liggend. Op veel van deze terreinen is overigens al het nodige in gang gezet binnen de Rechtspraak.

Terecht punt van de commissie is dat er in wezen een meta-gesprek over algemene, generieke professionele standaarden gevoerd kan worden: het zijn communicerende vaten, rechtsgebied-overstijgend. Dat onderkennen we vast nog onvoldoende. Al zijn diverse elementen rechtsgebied-specifiek. Waar mogelijk is het natuurlijk goed om evidencebased te werken. Maar je kunt ook ontwikkeling remmen als je een (verbeter)initiatief platslaat omdat je er aan de voorkant al zoveel eisen aan stelt, dat een professional al moedeloos wordt om het initiatief door te zetten en uit te

proberen. Dat blijft zoeken naar een balans, tussen professionaliseren en ruimte houden voor creatief innoveren en vernieuwen.

Wat ik mis in het rapport

Het knappe aan het rapport is de positief-kritische ondertoon. Dat maakt mij (en vast velen met mij) gewilliger om me responsief open te stellen voor de aanbevelingen en suggesties. Eenzelfde stijl heb ik hiervoor nagestreefd. Of het gelukt is, laat ik aan u. Maar ik heb nog wel wat punten op mijn lever. Mij verbaasden enkele afwezigen in het rapport. Ik zal dat kort houden, want het is misschien wel wat makkelijk in te gaan op waarover het rapport niet gaat. Wie miste ik? In de eerste plaats is de burger de grote afwezige. Het woord ‘burger’ of ‘burgerperspectief’ komt in het rapport op geen enkele plaats voor. Weliswaar spreekt het rapport op 26 plekken over de rechtzoekende(n), maar ik vind het toch opvallend dat deze redactionele keuze is gemaakt. Zeker tegen de achtergrond van de twee doelen die de visitatie als zodanig volgens de website van de Rechtspraak dient: ‘De visitatie dient als verantwoording van de Rechtspraak aan de maatschappij en bevordert de kwaliteitsverbetering in de gerechten.’¹⁰ De rechtspraakreflecties naar aanleiding van de toeslagenaffaire zijn heel kort aangestipt. Maar zat de burger voldoende in het hoofd van de commissie? Die vraag komt bij mij op. Als je de burger niet expliciet benoemt of niet voor ogen hebt, dan wordt het allicht ook minder interessant voor het bredere publiek, de maatschappij, om kennis van zo’n visitatierapport te nemen. Had Buruma dan toch gelijk? Het kan/kon ook helpen in het beter kanaliseren van de zoektocht naar kwaliteit. Rechtspreken staat nooit op zich. Professionele standaarden zijn er niet louter voor onszelf, maar dienen en verdienen juist een functie in de ontmoeting met de burger, een onderneming of overheidsorgaan. Je relatie tot de burger is een kwaliteit op zich.¹¹ Denk in dit verband ook aan de recente, bredere ontwikkeling van een Handvest overheid-burger, die trekken in zich draagt van een professionele standaard van gedragsregels in overheidscontact met de burger.¹² Daar gaat wat mij betreft ook een (potentiële) zeggingskracht vanuit voor de Rechtspraak, maar in het rapport komt een dergelijke dimensie niet, of in elk geval onvoldoende, duidelijk aan de orde. Dat burgerperspectief is zeker ook van belang in de rol van de Rechtspraak in de bescherming en concrete verwezenlijking van de democratische rechtsstaat. Op zich erkent de commissie dat wel, op pagina 43 valt te lezen:

‘Zoals gesteld wordt de maatschappelijke opdracht die past bij verbindende professionaliteit breed gevoeld. Zonder goede rechtspraak is er immers geen goede rechtsstaat. Het rechterlijke werk is zowel voor de samenleving als voor de individuele rechtzoekende onmisbaar.’

¹⁰ Zie ‘Visitatierapporten en visitatieprotocollen rechtspraak’ op rechtspraak.nl.

¹¹ Vgl. in dit opzicht ook het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het Sociaal en Cultureel Planbureau dat ook het vertrouwen van burgers in de Rechtspraak onderzoekt, zie onder meer: Bram Geurkink, Emily Miltenburg en Josje den Ridder, Burgerperspectieven 2023 Extra verkiezingsbericht, scp.nl, 24 oktober 2023.

¹² Zie onder meer: Bijeenkomst aanbieden Handvest overheid-burger aan de minister van BZK, verenigingbestuursrecht.nl, 22 juni 2023.

Maar dat wordt vervolgens (helemaal) niet nader uitgelegd of toegelicht. De rechtsstaat komt, veel eerder in het rapport, enkel alleen om de hoek in het citaat van de missie van de Rechtspraak. Waarbij de commissie signaleert dat in de missie en visie van de Rechtspraak ook een kwaliteitsbegrip tot uitdrukking komt.¹³ Waar de commissie de mond vol heeft over het begrip kwaliteit (het woord wordt 314 keer gebruikt), is de expliciete link naar de rechtsstaat nagenoeg afwezig (het begrip komt slechts op de twee hier genoemde plekken in het rapport aan de orde). Dat is een gemis, omdat het wat mij betreft hier om de ruggengraat voor het functioneren van de Rechtspraak gaat. Uiteindelijk is de concrete kwaliteit van de rechtsstaat ook een toetssteen voor het handelen.

In de tweede plaats vind ik het rapport wel erg naar binnen gericht. Het is mij te veel Nederland achter de dijken. De woorden ‘Europa’, ‘Europese Unie’, of ‘internationaal’ ontbreken volledig. Op één plaats valt het woord ‘wereld’, althans enkel in de samenvoeging bij het woord ‘buitenwereld’, in de sfeer dat kwaliteit ook gestalte krijgt in de interactie met de buitenwereld als sprake is van verbindende professionaliteit. Dat met geen woord wordt gesproken over de Europese of internationale dimensie van de Rechtspraak, dat kan toch eigenlijk niet meer anno nu. Het rapport miskent – naïef onbewust of bewust, dat laat ik in het midden – dat de Rechtspraak in toenemende mate functioneert in een context die, in elk geval mede, wordt gekleurd en beïnvloed door Europeanisering en internationalisering van het recht, met samenwerking over landsgrenzen heen. Een context die op tal van manieren concreet doorwerkt in de organisatie van de Rechtspraak, niet alleen in de zin van juridische nadere inkadering van kernwaarden als onafhankelijkheid,¹⁴ ook op terreinen als kwaliteit, gedeeld vakmanschap en digitalisering. Die dimensie beschouw ik juist ook als een potentiële bron van mogelijkheden, vergelijking en perspectief. Omdat het rapport hier oorverdovend stil over is, is er merkbaar nog een wereld te winnen.

In de derde plaats had ik het mooi gevonden als meer aansluiting was gezocht bij de thematische, maatschappelijke ontwikkeling van ideeën over ‘brede welvaart’, die onder meer de Sociaal-Economische Raad in haar nieuwe doelstelling heeft inbegrepen.¹⁵ Mijn stellige overtuiging is dat de Rechtspraak vroeg of laat ook daarin een positie en rol zou moeten pakken. Omdat mensen goede rechtspraak ook van waarde vinden, en de Rechtspraak daarmee al onder het begrip brede welvaart te scharen is. Hier zouden we beter en concreter als Rechtspraakorganisatie op moeten aangehaakt zijn. Via de band van concrete rechterlijke uitspraken, maar ook via de band van het nadenken over wat

¹³ Visitatierapport, p. 13.

¹⁴ Het mijlpaalarrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, maakte van de waarborg van onafhankelijkheid voor de rechterlijke opdracht een harde, toetsbare juridische norm, die – zoals de jurisprudentie nadien liet zien – ook van (zeer) concrete betekenis is voor de vormgeving van de rechterlijke organisatie in lidstaten van de Europese Unie.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld: Kim Putters, Brede welvaart: een bakken van licht, ser.nl, 14 november 2023; SER kiest nieuwe doelstelling, ser.nl, 6 februari 2024 of Visie | SER biedt nieuwe kabinet visie op brede welvaart in 2040, ser.nl, 18 januari 2024.

goede Rechtspraak is in de decennia die voor ons liggen. Anders gezegd: zowel vanuit het rechterlijke domein, als vanuit het organisatiedomein.

De burger, de rechtsstaat, Europa, de wereld en brede welvaart: langs die lijnen kan volgens mij de kwaliteit van de Rechtspraak zeer zeker ook worden versterkt en het zou goed zijn dat we die dimensies bij het vervolg meer betrekken.

Wat concluderende opmerkingen

Kwaliteit van rechtspraak: versterking door samenwerken is een waardevol rapport. Los van de kritische aanmerkingen die ik hiervoor maakte, denk ik goed en wel dat het rapport de Rechtspraak werkelijk verder brengt en kan brengen. Ik gun Rechtspraak Nederland meer versterkte samenwerking. Meer eenheid. Meer naar buiten gerichtheid.

Er is volgens mij voorlopig genoeg gepraat en gereflecteerd. Hoe zeggen Groningers dat zo mooi? ‘Nait soezen, moar deurbroezen’: niet zeuren, maar doorpakken nu. Aan de slag. Versterkt samenwerken moeten we samen laten zien in onze organisatie. Dat is een mooie opdracht voor alle rechtspraakmedewerkers. Je openstellen voor de ander, bijdragen aan een levende cultuur van kennisdelen. Niet cynisch worden, dat voorblijven en niet toelaten. Oprechte interesse tonen in de ander, gaan voor verbeterinitiatieven, leren van andere gerechten. Ruimte voor verandering maken. Leiderschap tonen. Denken in mogelijkheden. Een Fries spreekwoord kan ook een leidraad zijn: ‘As it net kin sa’t it moat, dan moat it mar sa’t it kin’, als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan.

Een stap in de goede richting

Eddy Bauw

Gevraagd om een reflectie te geven op het Visitatierapport van de Rechtspraak 2022-2023, ben ik eerst de rapporten van de voorgaande visitatierondes nog eens door gaan nemen en ik moet zeggen, dat viel mij niet mee. Ik verklaar mij nader. In eerdere rapporten bleef het naast een beschrijving van de bevindingen van de visitatiecommissie uit de zelfevaluaties en de bezoeken aan de gerechten hoofdzakelijk bij het blootleggen van een aantal zere plekken, om vervolgens te komen tot een aantal algemeen geformuleerde aanbevelingen die daarbij aansloten. Het ging dan vaak om zere plekken die al in eerdere visitaties waren gesignaleerd, waardoor bij kritische lezing het beeld ontstond van een organisatie die al lang met dezelfde problemen worstelt en al met al een nogal opgejaagde indruk maakt. ‘Opgejaagd’, omdat de organisatie enerzijds wordt geconfronteerd met problemen en beperkingen op een fundamenteel niveau – vooral een tekort aan mensen en middelen – en anderzijds al langere tijd onder grote druk staat om tot vernieuwing te komen. Het is niet mijn indruk dat in de visitatierondes het visitatieproces (de zelfevaluaties en *site visits*) en de analyse en aanbevelingen in het visitatierapport een substantiële bijdrage leverden om uit deze situatie te komen. Wellicht zullen de conclusies en aanbevelingen het opgejaagd gevoel zelfs eerder hebben bevorderd. Illustratief is de omineus geformuleerde conclusie in het visitatierapport 2018:

‘Het tempo en de aard van de inspanningen en veranderingen in de rechtspraak zijn naar het inzicht van de visitatiecommissie op dit ogenblik verre van toereikend voor het vertrouwen dat onze rechtspraak nodig heeft om ook in de toekomst onze democratische rechtsstaat mee te blijven dragen. Als de rechtspraak niet in staat is om de komende jaren in rap tempo te moderniseren, roept zij aantasting van de organisatorische onafhankelijkheid over zich af.’¹

Inmiddels zijn we zes jaar verder en het is opvallend dat in de periode na deze constatering het maatschappelijk vertrouwen in de institutie rechtspraak juist sterk is toegenomen. Kwam tot 2018 het vertrouwenscijfer niet boven de 70% (in 2018: 66%), sinds 2019 ligt dit cijfer steeds stevig boven dit percentage (eind 2023 op 73%).² Dit terwijl toch niet kan worden gezegd dat de modernisering die de commissie in 2018 op het oog had intussen is gerealiseerd. Uitspraken als deze – evident niet evidencebased – zijn weinig stimulerend en werken zeker voor een organisatie als de Rechtspraak naar mijn inschatting bepaald onproductief waar het gaat om het bereiken van de zo gewenste

¹ Rapport visitatie gerechten 2018 ‘Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat’, Den Haag 2018, p. 38.

² SCP, Burgerperspectieven 2023, bericht 3, tabel 1.1. op p. 14. Zie ook de bijdragen in *Rechtstreeks* 2013/1 over vertrouwen in de rechtspraak.

modernisering. Alles bijeengenomen gelden deze bezwaren voor het overgrote deel van de aanbevelingen in de rapportenreeks.

Het is dan ook goed om te zien dat in de laatste visitatieronde voor een andere insteek is gekozen. Er is in de opdracht aan de visitatiecommissie gekozen voor een inhoudelijke focus en de wens om de visitatie te gebruiken om het leer- en ontwikkelproces in de Rechtspraak bevorderen. Voor het eerst heeft dat geleid tot een veel productiever visitatierapport dat niet alleen een scherpere weergave en analyse van de huidige stand van zaken binnen de organisatie geeft, maar ook bruikbare inzichten en kennis aanreikt waarmee aan verbetering kan worden gewerkt. Op onderdelen heeft het rapport zelfs meer weg van een organisatieadvies dan een visitatierapport. Wat mij betreft een lijn om voort te zetten in toekomstige visitaties. Dat lijkt ook de bedoeling, de commissie stelt zelf voor om voor de volgende visitatie de focus te richten op maatschappelijke effectieve rechtspraak.

De keerzijde van de gekozen aanpak is dat het visitatierapport (uiteraard) minder breed is dan de voorgaande rapporten. Het overgrote deel van de aanbevelingen in het rapport betreffen in lijn met de gekozen inhoudelijk focus de professionele standaarden. Andere punten blijven liggen of hebben (veel) minder aandacht gekregen, terwijl deze een even grote of zelfs grotere urgentie hebben. Een voorbeeld van dat laatste is de personele schaarste. Deze leidt tot een hoge werkdruk en oplopende achterstanden en doorlooptijden. Omdat als gevolg hiervan het management onder druk komt te staan om te sturen op productie en efficiency kan dit een bedreiging gaan vormen voor de kwaliteit van de rechtspraak. De voornaamste reden om professionele standaarden in te voeren was nu juist om professionals een middel te geven om de kwaliteit van hun werk te beschermen tegen dergelijke productiedruk. Tegelijkertijd maken de standaarden het schaarste-probleem groter. Kwaliteit kost immers tijd en om de standaarden voluit te realiseren is een uitbreiding van de personele capaciteit vereist, die de behoefte aan personeel alleen maar verder vergroot. Het rapport komt hier niet veel verder dan het benoemen van het probleem en een aantal aanbevelingen die zien op het anders en beter organiseren van het werk, de afstemming met ketenpartners, etc. Daarmee zal echter de oorlog niet kunnen worden gewonnen. De urgentie dwingt hier tot maatregelen die begrijpelijkerwijze buiten de scope van de visitatie lagen, maar die gelet op de urgentie wat mij betreft niet onbenoemd mogen blijven.

Het probleem zit hier op een fundamenteel niveau. Veel juridisch talent wordt in de laatste fase van de studie succesvol onderschept door de advocatuur. Degenen uit deze groep die iets voelen voor het rechterschap zijn bij de rechterlijke macht op dat moment nog niet welkom. Pas na twee jaar werkervaring buiten de rechterlijke organisatie kan men zich melden om aan de RIO-opleiding (die in dat geval vier jaar duurt) te beginnen. Het is niet waarschijnlijk dat na een aantal jaren advocatuur – en zeker na afronding van de advocatenopleiding – velen van hen bereid zullen zijn om (weer) in opleiding te gaan bij een rechtbank. Dat geldt te meer voor hen die inmiddels binnen de advocatuur op een interessant carrièrepad zijn beland en voor wie dit op dat moment al een financiële aderlating zou zijn. Het verbaast dan ook niet dat er juist bij de ‘jonge aanwas’ een probleem ligt. Een probleem

dat de rechtspraak moeilijk alleen zal kunnen oplossen. Het vorig jaar gestarte traineeprogramma Rechtspraak is een stap in de goede richting, maar vooralsnog slechts een druppel op een gloeiende plaat. De urgentie gebiedt dat hier meer en creatievere oplossingen worden gezocht en de commissie had hier van mij wat meer out of the box mogen denken. Dit terwijl de commissie zelf de urgentie indringend weergeeft met de aanbeveling: 'Als er meer zaken binnenkomen dan kunnen worden afgedaan, maak dan heldere en zo nodig drastische keuzes.' Welke keuzes dat zouden kunnen zijn, licht de commissie overigens niet toe.

Wat opvalt is dat, terwijl het rechterstekort al in 2017 werd gesignaleerd (en aanvankelijk ontkend), er zo weinig en pas zo laat enigszins betekenisvolle initiatieven zijn genomen.³ Het traineeprogramma is eind vorig jaar gestart en voor het overige was het vooral meer van hetzelfde. Is het niet tijd om samenwerking te zoeken met partners in het juridische veld, die voor een goede uitoefening van hun professie groot belang hebben bij kwalitatief goede en tijdige rechtspraak? Goed beschouwd is dit immers de spil waar de juridische wereld (direct of indirect) om draait. Waar het gaat om mijn eigen professie kan worden gedacht aan dubbelfuncties van jonge talenten die zowel werkzaam zijn bij gerechten als bij juridische faculteiten, bijvoorbeeld in de combinatie docent en/of onderzoeker en stafjurist. Het mes zou aan twee kanten snijden. Zo zijn docenten die uit de eerste hand over de rechtspraak kunnen vertellen goede propagandisten voor het rechtersambt en kunnen onderzoekers voor de rechtspraak nuttig onderzoek doen. De faculteiten kunnen op hun beurt wel wat meer praktijkervaring onder onderzoekers en docenten gebruiken en zo wordt medewerkers ook interessante carrièreperspectieven geboden buiten de beperkte mogelijkheden die de universiteit biedt. De al langer bestaande praktijken van academici als rechter- of raadsheer-plaatsvervanger, die met regelmaat leiden tot een overstap naar het rechtersambt, en de rechters die naast hun werk actief zijn als (gast)docent, bewijzen wat mij betreft dat hier mogelijkheden liggen.

Waar het gaat om samenwerking met de wetenschap is ook de volgende aanbeveling van de visitatiecommissie van belang: 'Investeer (...) ook in wetenschappelijke evidence rond keuzes, bijvoorbeeld (...) wat het effect is van innovaties.' De afgelopen jaren heeft de Rechtspraak veel geld en menskracht geïnvesteerd in innovatie, vooral in relatie tot de bijdrage van de rechtspraak aan de samenleving. Wat dat laatste betreft staat het streven naar maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER) al sinds een aantal jaren hoog op de agenda van de Rechtspraak. Het onderwerp is buiten de huidige visitatie gelaten en doorgeschoven naar de volgende, maar indachtig de wens om visitatie meer een leer- en ontwikkelproces te laten zijn, was er veel voor te zeggen geweest om het juist nu wel mee te nemen. MER verkeert namelijk in een cruciale fase van ontwikkeling. Ik waag mij daarom aan een korte eigen reflectie hierover.

³ E. Bauw, 'Wat te doen aan het rechterstekort?', *Ars Aequi* 2017/10, p. 850-853.

MER is een ambitieus concept.⁴ Onze samenleving barst van de problemen en die problemen kunnen niet alle door de rechter worden opgelost. Wel kan de rechter daaraan, indien op de juiste wijze geëvalueerd, voldoende gekwalificeerd en georganiseerd, een belangrijke bijdrage leveren. Er is via een veelheid van pilots en projecten fors geïnvesteerd in de vergroting van het vermogen van de rechter om niet alleen het juridische geschil, maar ook de ‘onderliggende problemen’ tussen en van partijen daadwerkelijk op te lossen. De uitspraak van de rechter beëindigt de rechtszaak (het geschil), maar in een deel van de gevallen is die zaak eigenlijk niet meer dan een uiting van een ander, groter onderliggend geschil tussen de betrokken burgers en/of bedrijven of de overheid. Dat onderhuidse conflict is dan niet automatisch óók opgelost. Datzelfde geldt voor strafbare feiten. Hier is vaak sprake van meerdere samenhangende problemen – multiproblematiek – en de berechting van het strafbaar feit zal daarin geen verandering brengen en – waarschijnlijker – alleen maar verder toevoegen aan deze problemen.

Met de verschillende methoden om tot maatschappelijke effectieve rechtspraak te komen is geëxperimenteerd in de vele projecten die in de afgelopen jaren zijn gehouden en we staan nu op een belangrijk punt in de tijd. Begin 2023 is de Tijdelijke experimentenwet rechtspleging in werking getreden,⁵ die is bedoeld om een volgende fase in de ontwikkeling mogelijk te maken. De aanbeveling voor de komende periode zou moeten zijn om, zoals ook de visitatiecommissie opmerkt, over te gaan tot een professionelere aanpak gebaseerd op aannames die ook wetenschappelijk kunnen worden gefundeerd en soms ook empirisch zijn aangetoond (evidencebased). Het loont, zowel in financiën als in tijd, om te investeren in onderzoek voordat weer een nieuwe innovatie wordt gestart. De kosten van het snel beginnen, maar achteraf constateren dat het niet werkt zijn vele malen hoger dan eerst de tijd nemen om onderzoek te doen naar de te verwachten werkzaamheid.

Waren de pilots en projecten tot nu toe nog vooral kleinschalig en vaak het gevolg van persoonlijke initiatieven, dat zal nu anders moeten worden. De Tijdelijke experimentenwet stelt forse eisen aan de randvoorwaarden voor een experiment en de evaluatie ervan. Daar staat tegenover dat de experimenten van een stevige juridische basis kunnen worden voorzien, zo nodig door tijdelijke afwijking van bestaande regelgeving. Er breekt daarmee een nieuwe fase aan in de realisatie van maatschappelijke effectieve rechtspraak. Het speelkwartier is voorbij; het wordt nu menens. Concentreer de vernieuwing op een beperkt aantal projecten, met een duidelijk kader voor evaluatie. De tijd van ‘laat duizend bloemen bloeien’ is voorbij. De Experimentenwet dwingt daar ook toe. Innoveer daarom op basis van wetenschappelijk gedragen inzichten.

Houd bij dit alles ook voor ogen dat voor eventuele landelijke ‘uitrol’ van vernieuwingen essentieel is dat hiervoor voldoende draagvlak bestaat. Uit de enquête die in het kader van de visitatie is gehouden

⁴ Zie nader S. Verberk, ‘Responsieve rechtspraak? “Maatschappelijk effectieve rechtspraak” als innovatieproces’, *Rechtstreeks* 2019/1, p. 26-34 op p. 26, en de bijdragen aan *Rechtstreeks* 2022/3.

⁵ *Stb.* 2020, 223.

onder rechters en gerechtsmedewerkers kan worden opgemaakt waarvoor ten tijde van die enquête draagvlak bestond. Een goed voorbeeld is het gebruik van ‘klare taal’ waarvoor de laatste jaren de aandacht wordt gevraagd.⁶ Rechters maken steeds meer werk van het voor een breder publiek toegankelijk maken van hun uitspraken. Het is mijn beeld⁷ dat op dit gebied in enkele jaren aanzienlijke vooruitgang is geboekt. Dit strookt met de resultaten van de enquête waaruit blijkt dat ook het draagvlak onder rechters hiervoor relatief groot is. Wat mij betreft zou de lering die hieruit is te trekken zijn dat bij de keuze voor en de invoering van innovaties – en de beperkte middelen vereisen dat hier scherpe keuzes worden gemaakt – zoveel mogelijk aangesloten zou moeten worden bij bestaand draagvlak onder rechters. Is dat draagvlak twijfelachtig, investeer dan in vergroting van het draagvlak zoveel mogelijk *voorafgaand* aan die invoering. Dit kan door een breed gesprek hierover binnen de gerechten te organiseren, zoals ook de commissie dat in het kader van de visitatie heeft gedaan.

Het verzoek was om te reflecteren op het visitatierapport en om aanbevelingen te geven die ik daarin heb gemist. Over het eerste ben ik positief: met dit rapport is een stap gezet naar een volwaardiger en productiever visitatie en dat kan de Rechtspraak goed gebruiken. Hulde daarvoor! Laat ik mij wat betreft het laatste beperken tot één centrale aanbeveling die ziet op innovatie en die is: *first things first*. Stel duidelijke prioriteiten en focus de aandacht op alles wat het primaire proces – de *core business* – betreft. Het is dit dagdagelijkse werk dat meer dan experimenten of pilots bepalend is voor het functioneren van de Rechtspraak en daarmee voor het vertrouwen van de burger in de rechterlijke macht. Tot de volgende visitatie zal vooral dit het perspectief van de Rechtspraak dienen te bepalen.

⁶ Zie o.m. Geerke van der Bruggen & André Verburg, ‘Zo goed en helder en menselijk mogelijk. Een pleidooi voor sprekende uitspraken’, *Klare taal, preadviezen NJV*, Handelingen NJV, Deventer: Wolters Kluwer 2023. Zie ook Geerke van der Bruggen, Henk Pander Maat & Leonie van Lent, *Spreekt het recht tot iedereen? Hoe de functionaliteit van het strafvonnis kan worden vergroot*, Montaigne Reeks nr. 18, Den Haag: Boom Juridisch 2022.

⁷ Gebaseerd op het frequent lezen van rechterlijke uitspraken en mijn ervaring als raadsheer-plaatsvervanger.

Zaaien om te oogsten

Eveline Ruinaard

Inleiding

Het rapport van de vijfde visitatiecommissie van de Rechtspraak is een bemoedigend rapport, met erkenning voor de uitdagingen waar de rechterlijke organisatie mee van doen heeft. Het rapport biedt handvatten om zaken op te pakken en straalt vertrouwen uit dat dit ook gedaan zal worden. De visitatiecommissie heeft voor de dilemma's van medewerkers en bestuurders en bagatelliseert die niet. Een rapport dat met recht waardering laat zien voor het onderzoeksobject, de mensen die voor de uitdagende taak staan dag in dag uit goede rechtspraak te bieden.

De inleiding zet de toon: 'Vooral van de gesprekken met de medewerkers was de commissie onder de indruk. Zij heeft veel bevoegenheid, enthousiasme en creativiteit gezien. Maar ook vermoeidheid en gelatenheid.' Gelukkig heeft de visitatiecommissie bij alle bestuurders en managers die zij heeft gesproken dezelfde bevoegenheid voor en betrokkenheid bij kwaliteit van rechtspraak gezien. Dat geeft hoop voor de toekomst als het gaat om blijvende borging van de kwaliteit van rechtspraak in Nederland.

Personele schaarste is een grote uitdaging voor alle gerechten. Dat verklaart wellicht ook de vermoeidheid en de gelatenheid. De visitatiecommissie ziet mogelijkheden om met de ervaren personele schaarste om te gaan. Het gaat dan om verbetering van de samenwerking tussen gerechtsjuristen en rechters, om professionalisering van regie- en planprocessen en om verbetering van de samenwerking met ketenpartners. Als ultimum remedium adviseert de commissie om duidelijke, zo nodig drastische, keuzes te maken als er meer zaken binnenkomen dan de beschikbare medewerkers kunnen afhandelen. Tegelijkertijd signaleert de visitatiecommissie dat de vele initiatieven op het gebied van kwaliteitszorg kansen bieden om een volgende stap te maken naar een organisatie die zich verder kan ontwikkelen in de richting van organiserende en verbindende professionaliteit.

De aanbevelingen in dit rapport tonen de meerwaarde van het instrument visitatie. De rechterlijke organisatie is daar de afgelopen jaren steeds meer mee vertrouwd geraakt. En die vertrouwdheid is begonnen eind 2001, bij de allereerste visitatie van 26 gerechten waar ik zelf bij was betrokken.

Een uitstapje naar 2001: werken aan kwaliteit

Voorafgaand aan vijf visitatierapporten (in 2006, 2010, 2014, 2018 en 2022/2023) was er een voorlopend visitatierapport: het eindrapport Evaluatie PVRO in de gerechten met de titel *Oogsten om te zaaien* dat in maart 2002 verscheen.¹

Programma Versterking rechterlijke organisatie

PVRO staat voor programma Versterking rechterlijke organisatie. PVRO heeft in nog geen drie jaar tijd, van mei 1999 tot en met december 2001, tal van initiatieven ontplooid om het maatschappelijk functioneren van de Nederlandse rechter te verbeteren. Doel van PVRO was het vormen van een rechterlijke organisatie die openstaat voor haar omgeving, die bereid en in staat is om op signalen uit haar omgeving te reageren en te anticiperen op ontwikkelingen in de vraag naar haar diensten. Een organisatie ook die stimulerend is voor de mensen die er werken en die doelmatig omgaat met de ter beschikking staande middelen.

PVRO had vier hoofddoelstellingen:

- versterking van het bestuur van gerechten door invoering van integraal management;
- verbetering van de processen door deze effectiever en efficiënter te laten verlopen;
- verbetering van het personeelsbeleid door introductie van competentie management;
- ontwikkeling van de externe oriëntatie van de gerechten.

PVRO heeft voor het bereiken van die doelstellingen een groot aantal landelijke projecten ontwikkeld. PVRO bood de gerechten daarbij een projectstructuur met het instellen van lokale veranderteams. Alle rechtbanken, alle hoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven deden mee, 26 gerechten in totaal.

Nieuw onderzoeksinstrument: de visitatie

Ten behoeve van de evaluatie van PVRO in de gerechten werd in het najaar van 2001 een voor de rechterlijke organisatie nieuw onderzoeksinstrument geïntroduceerd: de visitatie. De opzet van die visitatie was vergelijkbaar met de latere visitaties. De visitatiecommissie bestond uit een aantal leden uit de rechtspraak en een aantal externe deskundigen. Er was een visitatieprotocol. In de voorbereiding van de visitatiebezoeken aan de gerechtsbesturen werden interviews gehouden met de medezeggenschapsorganen van de gerechten en met vertegenwoordigers van de lokale veranderteams. Elk gerecht stelde een zelfevaluatie op. Op basis van deze informatie werd per gerecht een voorlopige analyse opgesteld. De visitatiecommissie heeft op basis van de aldus verkregen informatie gesprekken gevoerd met de gerechtsbesturen. Daarin werd de voorlopige analyse getoetst aan de bevindingen en ideeën van het gerechtsbestuur. Per gerecht werd een verslag opgesteld, dat voor vaststelling nog aan het gerechts-

¹ Dit rapport is indertijd niet gepubliceerd. Auteur dezes was betrokken bij de totstandkoming van het eindrapport Evaluatie PVRO in de gerechten. Over PVRO zijn in de Kamerstukken voortgangsberichten van de minister van Justitie te vinden.

bestuur werd voorgelegd. Op basis van de 26 verslagen is het eindrapport Evaluatie PVRO in de gerechten opgesteld.

Als je dat eindrapport nu terug leest, zie je van hoe ver de rechtspraak komt, en welke grote stappen er sindsdien zijn gezet. In 2001 werd voor het eerst een ‘externe’ partij een blik in 26 keukens gegund. Voor het eerst verscheen een rapport met een evaluatie van de stand van zaken van de gehele rechterlijke organisatie, waarin de rechterlijke organisatie als één geheel werd gezien en niet als 26 losse organisaties die ieder voor zich een aantal zaken hadden ingericht. Het ging in 2001 nog te ver om in het eindrapport voorbeelden van bereikte resultaten in gerechten met naam en toenaam op te nemen. Volstaan werd met voorbeelden zonder naam van een gerecht. Dat is anno 2023 niet meer nodig. Voor het eerst werd de meerwaarde gezien van ervaringen uitwisselen, kennis delen, samen optrekken, zaken op een gelijke wijze inrichten. En voor het eerst werd de meerwaarde gezien van het kritisch evalueren van het functioneren van de Rechtspraak. Die allereerste evaluatie was voor alle medewerkers en gerechtsbesturen een spannende evaluatie, welk beeld kwam eruit? En gelukkig voor alle betrokkenen, het eindrapport Evaluatie PVRO in de gerechten was bemoedigend van toon.

Uitkomsten veranderingsprocessen PVRO

Het moet gezegd, in korte tijd was er veel bereikt. Integraal management door een collegiaal opererend bestuur werd in alle gerechten ingevoerd per 1 januari 2002. Er kwamen landelijke procesregelingen tot stand, zoals het rolreglement voor de civiele procedure, het procesreglement familie- en jeugdrecht en de procesregeling bestuursrecht. Bij strafrecht werd het project straftoemeting gestart, met als doel een databank op te stellen om consistent straftoemeting mogelijk te maken. Lokale werkprocessen werden beschreven, geanalyseerd en verbeterd. Voor het eerst werden alle functies in de rechtspraak beschreven in profielen gebaseerd op competenties. En kwam er personeelsbeleid met functioneringsgesprekken, opleidings- en loopbaanbeleid, mobiliteit en recruitment. In het kader van de ontwikkeling van de externe oriëntatie werd www.rechtspraak.nl ontwikkeld, kwamen er interne klachtenregelingen, werden voor het eerst klanttevredenheids-onderzoeken gehouden in verschillende vormen, werd de telefonische bereikbaarheid verbeterd en kwam er persbeleid.

De visitatiecommissie was over het geheel genomen positief over wat er in de relatief korte tijd van drie jaar was gebeurd en in gang gezet om van de gerechten beter geleide organisaties te maken. De commissie concludeerde: ‘Als het momentum van de met kracht ingezette veranderingen bewaard blijft, zullen de gerechten zich binnen enkele jaren beter kunnen meten met vergelijkbare professionele organisaties.’

PVRO hield op te bestaan op 31 december 2001. Op 1 januari 2002 is de Raad voor de rechtspraak geïnstalleerd. Het eindrapport Evaluatie PVRO bood de nieuwe Raad voor de rechtspraak een goed inzicht in de stand van zaken in de gerechten als het gaat om het veranderingsproces op deze vier relevante hoofddoelstellingen.

In het eindrapport Evaluatie PVRO is terug te lezen dat er weinig ervaring was met veranderingsprocessen, dat er werd geworsteld met keuze voor ‘top-down’ of juist ‘bottom-up’ of een combinatie, en dat ook toen al de werkdruk in het primaire proces zo hoog was dat er weinig ruimte werd gevoeld om aan veranderingsprocessen mee te doen. De visitatiecommissie gaf als aanbeveling mee: ‘Van belang is dat een samenhang wordt gevonden tussen het veranderingsproces en het primaire proces.’ Iets dergelijks is terug te lezen in het vijfde visitatierapport, waar wordt bepleit dat het samenspel tussen het rechterlijke domein en het organisatiedomein wordt versterkt.

Anno 2023: hernieuwd pleidooi voor ruimte voor kwaliteit

Voor de vijfde visitatiecommissie staan de professionele standaarden van rechters centraal. Standaarden die door rechters voor rechters zijn opgesteld met het doel de kwaliteit van rechtspraak te bevorderen. Met het opstellen van de standaarden namen rechters de regie om hun kwaliteitsnormen vorm te geven in eenduidige kwaliteitseisen en afspraken per rechtsgebied. Het waren inspirerende sessies waarin de standaarden tot stand kwamen. Rechters spraken met elkaar over wat hun werk belangrijk en waardevol maakt en hoe zij op een deskundige wijze kunnen zorgen voor een juiste rechtsbedeling. Dit allemaal in het belang van de rechtzoekende.

Op weg naar eenduidig kwaliteitsbegrip

De professionele standaarden zijn een waardevolle eerste stap geweest naar het definiëren van kwaliteit van rechtspraak. De aanbeveling van de visitatiecommissie om een landelijk eenduidig kwaliteitsbegrip te ontwikkelen is een logische vervolgstap. Dat eenduidige kwaliteitsbegrip dient dan wel tot stand te komen met inzet van de direct betrokkenen bij rechtspraak. De regie die indertijd door de rechters is genomen verdient een vervolg. Denkbaar is dat de figuur van spiegelbijeenkomsten wordt ingezet in een vorm waarin rechters van het ene rechtsgebied luisteren naar het gesprek van rechters uit een ander rechtsgebied over wat kwaliteit van rechtspraak voor hen is. Om daaruit met elkaar te destilleren wat kernbegrippen zijn. Een andere invulling van zo’n spiegelbijeenkomst kan zijn dat rechters luisteren naar wat gerechtsjuristen uit hun eigen rechtsgebied vinden wat kwaliteit van rechtspraak is. Tegelijkertijd is het waardevol ook andere medewerkers van rechtspraak te betrekken bij de zoektocht naar een landelijk eenduidig kwaliteitsbegrip. De gerechtsbode, de medewerker administratie, de telefonist: zij hebben contact met rechtzoekenden en zien of horen het effect van de gerechtelijke procedure op de rechtzoekende. De uitkomsten van deze lokale spiegelgesprekken kunnen landelijk worden gedeeld in het KPO, het overleg van portefeuillehouders kwaliteit, waar vervolgens de uitgangspunten voor een landelijk kwaliteitsbeleid worden vastgesteld.

Kwaliteit mag wat kosten

De visitatiecommissie wijst op het belang van kwaliteitsontwikkeling en realiseert zich dat dit tijd vraagt van rechters en medewerkers; een uur kan maar één keer ingezet worden. Tijd om te werken aan kwaliteitsinitiatieven dient net zo van belang te zijn als tijd om te werken aan het primaire proces. Wanneer de aanbeveling wordt opgevolgd om te werken aan een gerechtsbreed kwaliteitsbeleid op basis van landelijke uitgangspunten, moet daarvoor tijd worden vrijgemaakt. Tijd die

vervolgens moet worden meegenomen in de financieringssystematiek van rechtspraak. Uitkomsten van deze kwaliteitsontwikkeling kunnen bovendien leiden tot een andere wijze van behandeling van zaken, wat ook weer gevolgen kan hebben voor de financieringssystematiek. Dit vormt een grote uitdaging voor gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak om keuzes te maken: geld kan maar één keer uitgegeven worden. Kwaliteit van rechtspraak dient een hoger belang dan de rechtspraak alleen, het dient het goed functioneren van de rechtstaat. Om die reden is ook de verantwoordelijk minister aan zet om een financieringssystematiek te ontwikkelen waarin tijd voor werken aan kwaliteit van rechtspraak financieel wordt gewaardeerd.

Verdere ontwikkeling professionele standaarden

Terecht wijst de visitatiecommissie op het belang dat de samenwerking tussen rechters en gerechtsjuristen wordt uitgewerkt in vernieuwde professionele standaarden. Het werk van rechters en gerechtsjuristen is immers nauw met elkaar verweven. Rechters kunnen hun werk niet doen zonder samenwerking met gerechtsjuristen. De kwaliteit van het werk van rechters komt mede tot stand door de ondersteuning door deskundige, goed opgeleide gerechtsjuristen.

Hier raakt de verdere ontwikkeling van de professionele standaarden aan een andere belangrijke constatering van de visitatiecommissie: personele schaarste, vooral een tekort aan rechters. Onverstoorbaar doorgaan met de gebruikelijke manier van zaaksbehandeling is dan niet meer realistisch. Het leidt tot lange behandelzeiten, achterstanden en grote onvrede bij rechtzoekenden. Rechtspraak dreigt zichzelf buitenspel te zetten. Het vraagt om creatieve impulsen. Gerechtsjuristen kunnen rechters werk uit handen nemen. Werkprocessen kunnen anders worden ingericht. Het voorbeeld van de Centrale Raad van Beroep, waar medewerkers vroegtijdig onderzoeken wat de beste manier is om een zaak af te handelen, zonder zitting, is een goed voorbeeld van hoe kostbare rechterstijd wordt bespaard door op een andere manier samen te werken. Denkbaar is dat een dergelijke werkwijze breder wordt ingezet. Een ander voorbeeld kan zijn dat in een vroege fase van het proces door gerechtsjuristen wordt onderzocht wat het daadwerkelijke probleem is dat moet worden opgelost, om daarmee een afbakening van de omvang van het geding te bereiken. Bij mijn huidige organisatie Kifid, het klachteninstituut financiële dienstverlening, hebben we daar goede ervaringen mee.

In vernieuwde professionele standaarden zouden dergelijke vormen van samenwerking tot uiting kunnen komen, door daarin op te nemen hoe gezamenlijk aan kwaliteitsdoelen wordt gewerkt. In de woorden van de visitatiecommissie: hoe mensen en middelen het beste georganiseerd kunnen worden om de kwaliteitsdoelen te realiseren.

Tot slot merkt de visitatiecommissie terecht op dat een volgende stap moet zijn dat de professionele standaarden de basis zijn voor kwaliteits- en opleidingsplannen, inwerk- en introductieprogramma's en reflectie- en evaluatierapporten. Daarmee worden de professionele standaarden de basis van het kwaliteitssysteem van de rechterlijke organisatie.

Waarde van visitaties

De Rechtspraak kent sinds 2001 het fenomeen van visitaties over de kwaliteit van de rechterlijke organisatie. Visitatierapporten zijn sinds 2006 openbaar. De Rechtspraak laat daarmee vierjaarlijks heel transparant zien hoe de organisatie ervoor staat. Het is een groot goed dat deze ontwikkeling in gang is gezet in de tijd van het programma Versterking rechterlijke organisatie. Waar de visitatiecommissie in 2001 nog constateerde dat 'het van belang is in het kader van de nagestreefde transparantie de cultuur van het 'bij elkaar in de keuken kijken' verder te bevorderen', is dat met alle opvolgende visitaties steeds meer onderdeel van kwaliteitsverbetering geworden. Door de jaren heen zijn relevante onderwerpen centraal gesteld in de visitaties. Zo ook in het meest recente visitatierapport. Professionele standaarden en kwaliteit van rechtspraak zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In dit visitatierapport worden waardevolle aanbevelingen gedaan om het kwaliteitsbeleid naar een hoger, landelijk eenduidig niveau te brengen. Tegelijkertijd heeft de visitatiecommissie oog voor de moeilijke omstandigheden waarin de Rechtspraak haar werk doet en blijft doen. Het advies aan de Rechtspraak om verder te ontwikkelen in de richting van organiserende en verbindende professionaliteit is herkenbaar. Opvolging van dit advies is noodzakelijk om als Rechtspraak relevant te blijven. In het rapport worden meer dan voldoende aanbevelingen gedaan om die ontwikkeling verder vorm te geven. Ik heb er alle vertrouwen in dat de rechterlijke organisatie met deze aanbevelingen aan de slag gaat. Het is een kwestie van zaaien om te oogsten.

Wat werkt en de rechtspraak

Maurits Barendrecht

Inleiding

Internationaal en in Nederland spelen er grote uitdagingen voor leiders in de rechtspraak, die ook terugkeren in de Nederlandse visitaties. Zij voelen zich verantwoordelijk voor de werkomgeving van hun collega's in de gerechten. Hun organisatie wordt overvraagd, want het toe te passen recht wordt steeds complexer. Intussen vragen politiek, burgers en wetenschap om rechtsbescherming met een menselijke maat. Rechters zijn rolvast, maar zien ook hoe de rechtspraak deel is van een vastlopende rechtsorde, waarin leiding door 'de wetgever' steeds onrealistischer wordt.

Kan de rechtspraak responsiever en meer verbindend worden, zoals ook de visitatiecommissie zich afvraagt? De Raad van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) formuleerde in juli 2023 een serie aanbevelingen aan de lidstaten. Volgens de OESO hebben burgers aansluitende rechtsroutes nodig, waarin formele rechtsbescherming en informele conflictoplossing naadloos met elkaar worden verbonden.

De aanbevelingen sluiten aan bij wereldwijde ontwikkelingen in de rechtspraak, die ook in Nederland zichtbaar zijn. De gerechtelijke organisaties kunnen die stap voor stap toepassen; in de eigen werkstromen en in samenwerking met anderen. Dit biedt kansen om meer rechtvaardige uitkomsten te bieden en de druk op de eigen organisatie te verminderen.

Uitdagingen voor gerechtsbestuurders

In de afgelopen jaren hebben we bij HiiL mee kunnen kijken in een breed scala van rechtspraak-organisaties. We waren betrokken bij projecten over betere toegang tot recht in Canada, Colombia, Engeland, Ethiopië, Kenia, Nederland, Nigeria, Oekraïne, Singapore, Tunesië, Uganda, Verenigde Arabische Emiraten en de Verenigde Staten. We kwamen zelden in de cockpit van de rechtspraak. Wel kregen we regelmatig te horen wat daar speelt.

Verantwoordelijkheid voor collega-rechters en hun taakuitoefening

Wat ons als eerste opvalt is dat bestuurders in de rechtspraak een sterke verantwoordelijkheid voelen voor hun collega-rechters. Als zij naar een bestuurdersrol doorgroeien, voelen zij zich verplicht om rechters in bescherming te nemen en te ondersteunen. Dat vertaalt zich in verdediging tegen kritiek en in goed beveiligde rechtbanken. Bestuurders willen rechters tijd geven om na te denken, goede zittingen te houden en overwogen beslissingen te nemen. Rechters moeten adequaat worden beloond en een carrièreperspectief hebben, bijvoorbeeld in het hoger beroep. De organisatie moet financieel robuust zijn en goede IT hebben.

Overvraagde rechters in spagaat tussen formeel en responsief recht

De tweede uitdaging is dat rechters zich overvraagd voelen. Het beeld in rechtbanken die wij bezoeken is dat van dikker wordende (papieren) dossiers die zich opstapelen totdat een rechter eraan toekomt.

De vraag naar geschilbeslechting door een neutrale instantie overtreft het aanbod. De werkdruk loopt op. Complexe regels spelen daarbij een rol. Er komen steeds meer instanties die specifieke belangen beschermen. Al die instellingen maken eigen regels. Een steeds beter opgeleide magistratuur moet al die regels toepassen en ook de verhouding tussen regelstelsels bepalen. In de gemiddelde zaak is er dus juridisch-technisch meer te ontwarren en te beslissen. Dat goed kunnen, wordt het summum van rechterskunst.

Intussen komen individuele burgers, ondernemers, megabedrijven en overheden bij de griffie binnen met conflicten zoals zij die ervaren. Juridisch-technisch moeten die problemen vaak worden opgeknipt. Rechters proberen tot aanvaardbare oplossingen te komen binnen ingewikkelde afwegingskaders. Bestuurders in de rechtspraak zien hun rechters in een spagaat komen tussen juridisch-technisch werken en het achterliggende probleem helpen oplossen.

Een wankele rechtsorde

Het derde terugkerende thema is de rol van de rechtspraak in een wankele rechtsorde. Juristen leren dat 'de wetgever' de uitdagingen oppakt. Maar als rechters kijken naar het samenspel tussen de uitvoerende macht en *congress, parliament* of de Staten-Generaal, dan weten ze eigenlijk al genoeg. Het vertrouwen van de bevolking in politici (23,8%) en in de Tweede Kamer (30,4%) is tot een minimum gedaald.¹ Internationaal nemen gekozen autocraten de macht over.² De rule of law-index vertoont een dalende lijn.³

In die roerige ontwikkeling is het begrip 'wetgever' steeds meer een abstractie. Hiil werd opgericht op basis van het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2002 over de nationale rechtsstaat.⁴ Onder leiding van Michiel Scheltema signaleerde de WRR toen al dat het recht steeds complexer werd met al die verschillende nationale en internationale, publieke en private regelgevers. We sloten de daarbij horende onderzoekslijn af met een rapport over de voor- en nadelen van de spreiding van de wetgevende macht over zoveel verschillende lagen, plaatsen en groepen.⁵ Een conclusie was dat het voor nationale wetgevingsjuristen en parlementariërs minder lonend en doenlijk is om grote wetgevingsprojecten aan te pakken. Het maken van ad-hocregels voor deel-terreinen wordt steeds aantrekkelijker.

Private, informeel tot stand gekomen regels blijken veel flexibeler dan de klassieke overheidswetgeving met bijbehorende bindende uitleg door hoogste rechters. Daartegenover staan grote risico's van

¹ CBS 2023.

² V-Dem 2023.

³ WJP 2023.

⁴ WRR 2002.

⁵ Hiil 2012.

intransparante beïnvloeding in informele en internationale netwerken, ver weg van burgers in hun eigen rechtsorde. De kans neemt toe dat grote reguleringsvragen, waarin private partijen tegengestelde belangen hebben, bij de rechtspraak komen. In een wankel rechtsorde met veel regelgevers zal rechtsvormende rechtspraak vaker nodig zijn.

Aansluitende rechtsroutes ontwikkelen

Op 12 juli 2023 kwam de Raad van de OESO – na vele jaren studie en voorbereiding – met een *recommendation* aan de lidstaten hoe zij de toegang tot recht stelselmatig en *people-centred* (responsief) kunnen verbeteren.⁶ De aanbevelingen richten zich tot de gezamenlijke instellingen van het rechtsbestel, inclusief marktpartijen zoals advocatuur en andere rechtsdiensten.

Op de achtergrond speelt een internationale consensus dat verbetering van rechtspleging traag gaat. De Wereldbank publiceerde een overzicht van 25 jaar internationale literatuur over effectieve rechtspraak. Daaruit blijkt dat gerechten stug doorgaan met rechtspreken, geleidelijk digitaliseren, doorlooptijden verminderen en sleutelen aan het procesrecht. Vereenvoudiging en stroomlijning van procedures blijkt moeilijk.⁷

Met informele en formele onderdelen

De kern van de OESO-aanbevelingen is om de voorfase en de gerechtelijke rechtsgang aaneen te rijgen tot naadloze routes (*seamless pathways*), met wat ik maar even noem de effectieve ingrediënten van formele procedures en van informele conflictoplossing. Die routes zouden het beste kunnen beginnen bij het probleem zoals de betrokken burgers dat ervaren en kunnen eindigen bij uitkomsten waarmee alle betrokkenen verder kunnen.

Internationaal zijn er steeds meer leidende rechters die deze handschoen oppakken. Zij doen dat meestal vanuit de eigen werkstromen. De behandeling van zaken is de kern van het rechterlijke werk en dat is waar collega-rechters gemotiveerd voor zijn.

Een focus op belangen en uitkomsten

De doorgaande route-gedachte sluit goed aan bij trends in de rechtspraak. Zo is het ook in Nederland tijdens zittingen gebruikelijk om te vragen naar de belangen van de aanwezige partijen. In de meeste innovatieve projecten van de rechtspraak is focus op belangen een belangrijk element. Zo sluit rechtspraak beter aan op de leefwereld van mensen.

Een volgende stap kan zijn om procesreglementen en *e-justice*-systemen in te richten op het uitvragen van behoeften en zorgen van betrokkenen.⁸ Dan weet iedereen in de rechtszaal wat er in ieders werkelijkheid op het spel staat. Hoe belangrijk dit is, blijkt bijvoorbeeld uit de recente reflecties van

⁶ OESO 2023, Definities en Aanbeveling 2.b.

⁷ Bosio 2023.

⁸ OESO 2023, Aanbeveling 2.b, vragend om ontwerp van procedures op basis van een empirische kijk op *needs, preferences and capabilities*.

de Afdeling Rechtspraak, de bestuursrechters in de rechtbanken en de familierechters.⁹ De open normen van het recht geven aanknopingspunten om dit te doen. Denk aan het evenredigheidsbeginsel, de opdracht rekening te houden met de persoon van de dader, de beginselen over het horen van slachtoffers, de normen over gezinsleven en het belang van het kind. In procedures kan ook meer nadruk worden gelegd op gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het type rechtvaardige uitkomsten waarmee alle betrokken partijen zo goed mogelijk verder kunnen.¹⁰ In Rotterdam richten strafrechters in meervoudige kamerzittingen zich bijvoorbeeld al op het zo goed mogelijk realiseren van alle strafdoelen. Ook de oplossingen voor zakelijke geschillen, huishelijk geweldzaken of conflicten rond bouwprojecten kennen vaste patronen.

Organisatorische aanbevelingen van de OESO

Om stap voor stap aansluitende rechtsroutes te realiseren doet de OESO vijf series van organisatorische aanbevelingen.

Een doel en cultuur van responsieve rechtspleging

De OESO raadt aan om de cultuur van onafhankelijke, responsieve, maatschappelijk effectieve rechtspleging te versterken. Daarvoor is commitment nodig op de hoogste overheidsniveaus om te werken op basis van data, evidencebased en in samenwerking tussen alle organisaties in het rechtsbestel.¹¹ In Nederland is die cultuur volop aan het ontstaan. Burgers verwachten dat de rechtsorde problemen oplost: transparant, responsief, procedureel rechtvaardig, toegankelijk en met rechtvaardige uitkomsten.¹² De volksvertegenwoordiging vertolkt dat steeds indringender. De parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening beveelt aan dat de mens centraal komt te staan in de Algemene wet bestuursrecht (in plaats van het besluit). Het evenredigheidsbeginsel en hardheidsclausules kunnen zorgen dat uitkomsten altijd in beeld zijn. Wetten kunnen worden ontworpen met het oog op praktijksituaties voor mensen, door divers samengestelde teams. De overheid kan mensen gaan begeleiden in plaats van beoordelen of veroordelen. Met concrete, correcte en begrijpelijke informatie, altijd vergezeld van een mogelijkheid tot persoonlijk contact. Bij handhaving moet volgens de commissie altijd worden gekeken naar de consequenties voor mensen. Als vangnet is er hulp en ondersteuning nodig.¹³ Minister Weerwind wil de toegang tot rechtvaardige oplossingen versterken in een model met drie fasen dat past bij de data en literatuur over conflictoplossing: eerst informatie om zelfhulp te ondersteunen, dan begeleiding bij het bereiken van overeenstemming door rechtshulp of bemiddeling, met beslechting door de rechtspraak of anderen als sluitstuk.¹⁴

⁹ Raad van State 2021; Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken 2021; Reflectiecommissie 2023.

¹⁰ Vgl. OESO 2023, Aanbeveling 2.b en 3.a.

¹¹ OESO 2023, Aanbeveling 1.

¹² SCP 2024, hoofdstuk 3 achtereenvolgens voor politiek en rechtspraak.

¹³ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024.

¹⁴ Kamerbrief minister Weerwind over aanpak versterking toegang tot het recht, 27 juni 2023. Zie ook figuur 1.

Michiel Scheltema schetst in het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* hoe aansluiting tussen organisaties geborgd zou kunnen worden. Er zijn te veel organisaties die ieder hun eigen taak vervullen. De drie staatsmachten zouden ieder tegenover de burger de verantwoordelijkheid voor het geheel moeten voelen en elkaar moeten aanvullen.¹⁵

De Staatscommissie rechtsstaat analyseert de samenwerking tussen de staatsmachten vanuit burgerperspectief. In een tussenrapportage bepleit de commissie onder meer innovatieve behandeling van veelvoorkomende geschillen en verkorting van doorlooptijden door een vroegtijdige en gemoderniseerde, oplossingsgerichte aanpak van geschillen door rechtbanken.¹⁶

Ontwikkel en implementeer wat werkt

De tweede serie OESO-aanbevelingen gaat over ontwikkeling en invoering van ‘wat werkt’ voor mensen met rechtsproblemen. De interventies moeten effectief zijn, geschikt, proportioneel, tijdig en met vermijding van complexiteit, aangeleverd in ‘klare taal’. Ook betaalbaarheid en brede beschikbaarheid voor iedereen zijn nodig. Dit vraagt om een systematische aanpak, beginnend bij de soorten rechtsproblemen die vaak voorkomen.

Voor rechtsprekende instellingen is dit uitdagend, maar ook hier versterkt de OESO trends die al gaande zijn. Maatschappelijk effectieve rechtspraak is een thema over de rechtsgebieden heen en internationaal. Strafrecht is nu nog ingericht op handhaving en gelijke vergelding via richtlijnen voor straftoemeting. In de rechtspraak gaat het steeds meer over het stukmaken van criminele organisaties, het indammen van huiselijk geweld of het verwerken van noodlottige gebeurtenissen.

Bestuursrecht toetst de totstandkoming van besluiten van overheden. Voor burgers draait het om de toekomst van hun bouwproject, hun bedrijf, hun gezondheid of hun leefomgeving. Familierechters moeten het belang van het kind koppelen aan gedrag van ouders en aan beschikbare interventies uit de jeugdzorg.

In aansprakelijkheidskwesties worstelen rechters, advocaten en deskundigen met de vaststelling van causaal verband en schadeberekening. Zij beseffen steeds meer dat het voor slachtoffers, veroorzakers en verzekeraars draait om herstel, verantwoording nemen en redelijke financiële bijdragen.

De ontwikkelcapaciteit vraagt wel aandacht. De rechtsontwikkeling is nu als het ware verdeeld tussen pilots, ad-hocwetgeving, hoogste rechtspraak, suggesties uit de wetenschap en decennia kostende megacodificaties. De aanbevelingen van de OESO impliceren dat die capaciteit beter per werkstroom zou kunnen worden samengebracht. Juridische kennis is daarvoor niet voldoende. Doen ‘wat werkt’ vraagt meer empirische en interdisciplinaire kennis.

Deze expertise lijkt in toenemende mate aanwezig in en om de Nederlandse rechtspraak. Samen met kennisinstellingen, een ADR-instituut, de gemeente Den Haag en internationale netwerken vormde Hiil een consortium om het conflictoplossend vermogen te versterken.¹⁷ Samen werkten we aan het ‘wie, wat en hoe’ om doorgaande routes te ontwikkelen. Dat deden we voor zeven zaakstromen.

¹⁵ Scheltema 2024.

¹⁶ Staatscommissie Rechtsstaat, *Tussenconclusie: investeer in de rechtsstaat, Brief aan informateur Plasterk*, 19 december 2023.

¹⁷ Consortium Versterkt Conflictoplossend Vermogen, *Aanvraag Nationaal Groeifonds*, 3 februari 2023.

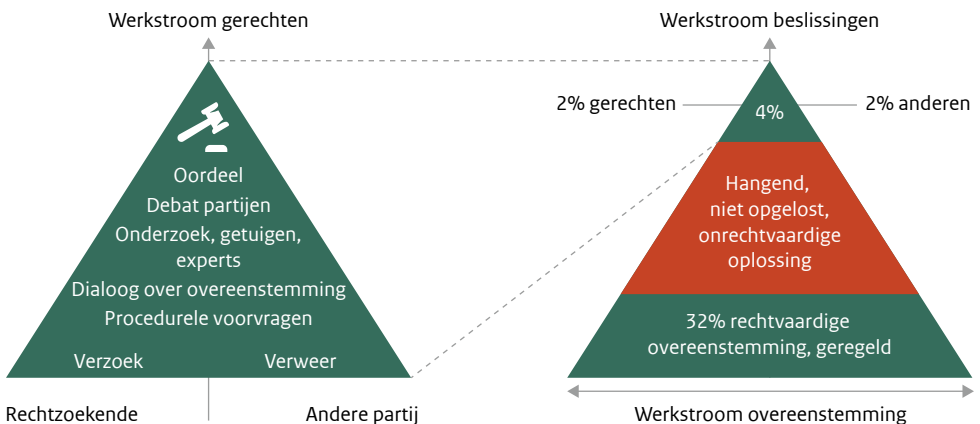
We brachten concrete verbeterpunten in kaart voor omgevingsconflicten, conflicten rond kleine ondernemingen, scheiding en jeugdbescherming, buurtconflicten, omgaan met schulden, veel voorkomende criminaliteit en als zevende letsel, massaschade en herstel na grootschalig onrecht.

Rechtsvorming en financiering voor aansluitende routes

Ook is volgens de OESO een ondersteunende governancestructuur en financiering nodig. Want de verschillende organisaties moeten hun interventies op elkaar aansluiten. Alleen zo kunnen doorlopende routes ontstaan.

De politiek dringt daarop aan voor de strafrechtketen. Na een parlementaire verkenning vroeg een unanieme Tweede Kamer om gezamenlijke ketendoelen en afgestemde financiering. Organisaties in deze kostbare keten proberen nu ieder hun eigen rol te vervullen, maar jagen elkaar ook vaak onbedoeld op kosten. De uitkomsten voor burgers en samenleving zouden moeten worden gemonitord.¹⁸ Voor civielrechtelijke conflicten maken veel landen formele verbindingen tussen rechtspraak en 'georganiseerd-informele' conflictoplossing in dorpen en buurten. Er zijn verschillende beproefde modellen daarvoor, die een voorbeeld kunnen zijn voor snellere doorontwikkeling van buurtrechtspraak, overlegrechtspraak of huizen van het recht. De meest veelbelovende vorm van digitalisering sluit rechtbanken aan op online ondersteunde geschiloplossing, met bemiddeling als tussenfase, door rechters of door anderen.

Figuur 1. Huidige werkstromen. Gemiddelde op basis van World Justice Project Access to Justice survey in 100 countries, Summary statistics, 2019. Bron: Hiil.



¹⁸ Parlementaire verkenning strafrechtketen 2023.

Deze trends bouwen voort op het inzicht dat vijf tot tien keer meer geschillen met overeenstemming worden afgesloten dan met een beslissing (zie figuur 1). Gerechtelijke procedures kunnen meer worden toegespitst op het bereiken van overeenstemming over effectieve uitkomsten, onder rechterlijk toezicht en met de optie van een neutrale beslissing over resterende geschilpunten. Gerechten zouden hier al verder in kunnen gaan, bijvoorbeeld door samen met kennisinstellingen een raamwerk te ontwikkelen voor schikkingen op basis van onderzoek over wat meestal werkt en rechtvaardig wordt gevonden.

De Raad voor de rechtspraak zou zich op een gezonde financiering van de routes kunnen richten, met eerlijke bijdragen voor ieder van de ketenpartners. Daarmee is veel te winnen. De visitatiecommissie beschrijft bijvoorbeeld hoe rechtbanken geld krijgen voor zittingen en het schrijven van vonnissen, niet voor snelle overeenstemming.¹⁹ Wij horen vaak hoe oneerlijk het is dat voor gesubsidieerde rechtsbijstand een strenge inkomens- en vermogens- toets bestaat, terwijl grote bedrijven veel rechterstijd vragen in megazaken en zonder zo'n toets gesubsidieerde rechtspraak kunnen krijgen.

Hoogste rechters zijn belangrijk in de governance van het rechtsbestel. Als responsieve rechtsroutes het doel zijn, dan kunnen zij selectiever omgaan met rechtsvorming (mijn eigen stokpaardje).²⁰ Hoogste rechtspraak kan zich richten op het snel en gestaag ontwikkelen van de rechtsregels en andere objectieve criteria die richting kunnen geven aan de hoogte en/of evenredige verdeling van bijdragen, risico's en verantwoordelijkheden.²¹ Want daar lopen onderhandelingen en gerechtelijke procedures vaak op vast. Met juridische voorvragen en afbakening kan het dan wel wat minder.

Professionele competenties en doen-vermogen versterken

Responsief recht vraagt volgens de OESO in de vierde plaats om openheid naar burgers en naar alle stakeholders binnen en buiten het formele rechtssysteem. Zelfredzaamheid van burgers kan beter worden gefaciliteerd. Professionele competenties kunnen worden versterkt in de richting van maatschappelijke effectiviteit.

Het laatste visitatierapport gaat diep in op de kwaliteitsbewaking via professionele standaarden. De commissie schetst een pad naar de toekomst, uitgaande van de kwaliteitsbegrippen en de professionaliteit van onafhankelijke rechters. Dit pad loopt van vakinhoudelijke (lees: juridische) professionaliteit, naar gezamenlijke organisatorische professionaliteit en dan naar professionaliteit in verbinding met de buitenwereld. Nederlandse rechters willen dat graag: zij zetten maatschappelijke effectiviteit bovenaan als doel van verdere ontwikkeling van de standaarden.²²

¹⁹ Visitatiecommissie 2022-2023 2023, p. 31.

²⁰ Barendrecht 1998 is een verslag van een denkbeeldige sessie op de hei van de Hoge Raad, gericht op versterking van de rechtsbeschermende en rechtsvormende functies. Met veel data en analyses van hoogste rechtspraak.

²¹ Verdonschot 2013.

²² Visitatiecommissie 2022-2023 2023, p. 63.

Wachten op de wetgever of regie nemen

Het sluitstuk van de aanbevelingen gaat over gezamenlijke, evidencebased planning, dataverzameling, -monitoring en evaluatie. Burgers, professionals en leiders in het rechtsbestel moeten weten of de doorgaande oplossingsroutes werken en ze continu blijven verbeteren.

Ook hier is de basis al aanwezig. De rechtspleging kent vele monitoringsystemen. Daarbij wordt steeds meer het accent gelegd op monitoring van de uitkomsten voor de rechtzoekenden, voor andere betrokkenen en voor de samenleving. De rechterlijke macht zou daar via de Raad voor de rechtspraak een actievere rol in kunnen spelen.

Dat is ook een eigen belang. Steeds meer onderzoeken laten zien dat de rechtspraak en de rechtspleging in de schaduw van het recht een belangrijke en goed te kwantificeren bijdrage leveren aan samenleving en economie.²³

Kortom, de rechtspraak kampt hier en elders met grote uitdagingen. Rolvast wachten op 'de wetgever' lijkt weinig kansrijk. De rechtscultuur beweegt in de richting van responsieve rechtspraak, waarin rechters doen wat werkt in nauwe samenwerking met anderen die dit doel onderschrijven. De gestructureerde aanpak van de OESO sluit aan bij trends in de rechtspraak en bij de aanbevelingen van de visitatiecommissie. Gerechten, hoogste rechters en Raad voor de rechtspraak kunnen daar met vertrouwen de volgende stappen in zetten.

Literatuur

Barendrecht 1998

J.M. Barendrecht, *De Hoge Raad op de hei*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1998.

Bosio 2023

E. Bosio, *A Survey of Judicial Effectiveness, The Last Quarter Century of Empirical Evidence*, 2023.

CBS 2023

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Minste vertrouwen in Tweede Kamer in 10 jaar tijd*, 9 mei 2023.

HiiL 2012

Hague Institute for Innovation of Law, *Trend Report Rulejungling: When lawmaking goes private, international and informal*, 2012.

OESO 2023

OECD, *Recommendation of the Council on Access to Justice and People-Centred Justice Systems*, 12 juli 2023.

Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024

Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, *Blind voor mens en recht*, 2024.

²³ Bosio 2023.

Parlementaire verkenning strafrechterketen 2023

Rapporteurs Parlementaire verkenning Prestaties in de Strafrechterketen, *Eindrapport Parlementaire Verkenning, Prestaties in de strafrechterketen*, 2023.

Raad van State 2021

Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken, Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 2021.

Reflectiecommissie 2023

Recht doen aan kinderen en ouders, Rapport van de reflectiecommissie familie- en jeugdrechters van de rechtbanken en de gerechtshoven, 2023.

Scheltema 2024

M. Scheltema, 'Redactioneel, Dogmatiek voor de responsieve rechtsstaat', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, p. 47-49.

SCP 2024

Sociaal Cultureel Planbureau, *Kennisnotitie SCP voor de Staatscommissie rechtsstaat*, 2024.

V-Dem 2023

V-Dem Institute, *Democracy Report 2023, Defiance in the Face of Autocratization*, 2023.

Verdonschot 2013

J.H. Verdonschot, *Sharing rules that work: Developing law as practical and concrete guidelines for fair sharing*, diss. Tilburg University, 2013.

Visitatiecommissie 2022-2023 2023

Visitatiecommissie 2022-2023, *Kwaliteit van rechtspraak: versterking door samenwerken*, *Visitatierapport van de Rechtspraak 2022-2023*, 2023.

Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken 2021

Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken, *Recht vinden bij de rechtbank, Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken*, 2021.

WJP 2023

World Justice Project, *Rule Of Law Index 2023 Insights*, 2023.

WRR 2002

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *WRR-Rapport nr. 63, De toekomst van de nationale rechtsstaat*, 2002.

Eerder verschenen

2023, nr. 3	(On)bewuste vooroordelen in de rechtspraak
2023, nr. 2	Juridische ondersteuning van de rechter
2023, nr. 1	Vertrouwen in de rechtspraak
2022, nr. 3	Rechtspraak in beweging
2022, nr. 2	De rechter en de deskundige: hoe verhouden zij zich tot elkaar?
2022, nr. 1	Hoe politiek is de rechter?