

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2020

A

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2019

Inleiding

Kern van onze rechtsstaat is dat we wetten en andere regels hebben waaraan mensen rechten kunnen ontlenuen. Een onafhankelijke rechter doet in gevallen die aan hem worden voorgelegd een uitspraak over de toepassing van die wetten en andere regels. Zo worden partijen – ook overheden – teruggesloten als ze, zonder daartoe gerechtigd of bevoegd te zijn, de rechten van anderen aantasten. De rechtspraak zorgt hierdoor, samen met de twee andere staatsmachten, voor maatschappelijke stabiliteit, zekerheid, veiligheid en welvaart.

Nationaal en internationaal wordt onze rechtspraak geprezen, maar uit verschillende rapporten blijkt dat het functioneren van de rechtspraak onder druk staat.¹ De rechtspraak kampt met financiële tekorten en de digitalisering is achter gebleven. De doorlooptijden zijn hoog en rechters ervaren een hoge werkdruk. De visitatiecommissie schrijft in haar onlangs verschenen rapport dat er sprake is van een naar binnen gerichte eilandencultuur waarin onvoldoende wordt samengewerkt binnen en tussen de gerechten. De rechtspraak, moet, zo stelt de visitatiecommissie, om haar sterke positie in onze rechtsstaat te behouden, de komende jaren in een rap tempo moderniseren.²

Het kabinet stelt structureel extra financiële middelen voor de rechtspraak beschikbaar om de rechtspraak in staat te stellen de verbeteringen door te voeren die nodig zijn voor een sterke rechtspraak. Met de rechtspraak heb ik afspraken gemaakt over de financiering van de rechtspraak voor de periode 2020–2022. Ook komen er aanpassingen in de bekostigingssyste-

¹ Rapport visitatie gerechten 2018, *Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat*; Boston Consultancy Group, *Doorlichting Financiën Rechtspraak*, 2019. Beide rapporten zijn beschikbaar via www.rechtspraak.nl.

² Rapport visitatie gerechten 2018, *Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat*, p. 38–39.

matiek die zorgen voor meer financiële stabiliteit. Daarmee komt de financiële basis weer op orde. De Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) heeft mij schriftelijk laten weten welke acties worden ondernomen naar aanleiding van het visitatierapport. Als bijlage bij deze brief zend ik u deze reactie van de Raad op het visitatierapport³. Dat geeft mij het vertrouwen dat de Raad samen met de gerechtsbesturen de noodzakelijke verbeteringen ter hand neemt.

Ik ben met de Raad overeengekomen wat de belangrijkste onderwerpen zijn waar de rechtspraak mee aan de slag gaat. Met deze brief informeer ik uw Kamer hierover en schets ik, vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid, perspectief voor de toekomst van de rechtspraak als één van de drie pijlers van de trias politica. Ik geef hiermee uitvoering aan de in de Eerste Kamer aangenomen moties-Backer (D66) c.s. en -Van Bijsterveld (CDA) c.s.⁴ Ik betrek in deze brief ook de voorstellen van de SP en D66 voor betere verhoudingen in de rechtspraak en de conclusies en aanbevelingen van het onlangs verschenen visitatierapport. Op beide onderwerpen heeft de Tweede Kamer mij om een reactie verzocht.⁵

Als eerste geef ik weer welke fundamentele uitgangspunten op orde moeten zijn voor een sterke rechtspraak en ga ik in op de vraag of het huidige stelsel voldoet. Daarna zet ik uiteen wat de belangrijkste opgaven zijn voor de rechtspraak en op welke wijze daar invulling aan gegeven gaat worden.

Uitgangspunten voor een sterke rechtspraak

In een sterke rechtsstaat geldt niet het recht van de sterkste, maar weten mensen zich beschermd tegen criminaliteit en worden geschillen snel, deskundig en effectief opgelost. De rechtspraak heeft hierin verschillende functies, waaronder een rechtsbeschermende als een geschilbeslechtende functie. Daarnaast heeft de rechtspraak ook een normerende functie. Uitspraken van rechters geven houvast voor wat we van elkaar mogen verwachten. Rechtspraak versterkt daarmee het lerend vermogen van de samenleving: het vermogen om aan de hand van voorvallen uit het verleden ons gedrag voor de toekomst te normeren.⁶ Daarmee draagt de rechtspraak bij aan het voorkomen van nieuwe geschillen.

Voor de samenleving is essentieel dat de rechtspraak deze functies goed uitoefent. Daarvoor is een sterke rechtspraak nodig, met vier fundamentele uitgangspunten. In de eerste plaats moeten mensen de gang naar de rechter kunnen maken zonder onevenredig grote fysieke of financiële drempels (toegankelijkheid van de rechtspraak). In de tweede plaats moet de onafhankelijkheid van de rechter en de rechtspraak goed gewaarborgd zijn. Als derde moet de organisatie van de rechtspraak als geheel solide zijn, met een gezonde financiële basis en een slagvaardige besturing die

³ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 165571.

⁴ *Kamerstukken I 2018/19, 34 775 VI, AN (Motie-Backer c.s. over een visie op de toekomst van de rechterlijke macht; Kamerstukken I 2018/19, 34 775 VI, AS (Motie-Van Bijsterveld c.s. over financiering van rechtspraak).*

⁵ Om mij over de verhoudingen in de rechtspraak nader te laten informeren heb ik de afgelopen periode, zoals toegezegd aan de leden van de Tweede Kamer tijdens het AO rechtspraak dd. 31 januari 2019, verschillende gesprekken gevoerd met afgevaardigden van de rechtspraak, waaronder rechters van de Tegenlicht-beweging, de NVvR, het College van Afgevaardigden en de Raad voor de rechtspraak (*Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 493*). Bij de gesprekken met de Raad voor de rechtspraak over de financiering en besturing van de rechtspraak heb ik ook het gevoel voor de publieke waarde betrokken, waarmee ik de toezegging aan het lid Van Dam (CDA) gestand doe.

⁶ M. Loth, *Lerend oordelen. Over de sturing op kwaliteit in de rechtspraak*, Tremas 2015, p. 332–339; R.H. de Bock, *Grip op kwaliteit, een model voor de inhoudelijke kwaliteit van rechterlijke beslissingen*, Preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging.

zorgdraagt voor tijdige en kwalitatief hoogwaardige rechtspraak in het gehele land. In de vierde en laatste plaats moet rechtspraak, om effectief te zijn, aansluiten bij veranderende behoeften in de maatschappij. Ik werk de vier uitgangspunten uit en beoordeel daarbij of het huidige stelsel mijns inziens voldoet.

1. Toegankelijke rechtspraak

In onze rechtsstaat is de toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter vastgelegd in de Grondwet en internationale verdragen (artikel 17 GW; artikel 6 EVRM, artikel 14 IVBPR en artikel 47 EU-Handvest).⁷ Het gaat hierbij zowel om fysieke bereikbaarheid van de rechter als om de toegankelijkheid in financiële zin. Griffierechten en eventuele kosten voor rechtsbijstand mogen geen onevenredig grote belemmeringen vormen om zaken voor te leggen aan de rechter. In ons Nederlandse rechtsstelsel is de toegang tot de rechter over het geheel genomen gewaarborgd.

Om de toegankelijkheid van rechtspraak op peil te houden, zijn wel verbeteringen noodzakelijk. Zo wordt met name de hoogte van de griffierechten voor vorderingen van € 500 tot € 5.000 als belastend ervaren door schuldeisers en (na verlies van de zaak) ook door schuldenaren. Daarnaast is een stapsgewijze herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand nodig om te waarborgen dat voor de financieel minder draagkrachtigen de toegang tot het recht, waaronder de toegang tot de rechter, ook voor de toekomst gewaarborgd is. Ik heb uw Kamer hier eerder over geïnformeerd.⁸

2. Onafhankelijke rechtspraak

Rechters moeten zonder druk of andere vorm van invloed kunnen beslissen over de aan hen voorgelegde zaken. Zowel de Grondwet (GW), als de Wet op de rechterlijke organisatie (RO) en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) voorzien in waarborgen tot behoud van de onafhankelijkheid van rechtspraak en iedere individuele rechter. Zo is grondwettelijk vastgelegd dat de functie «rechtspraak» moet worden uitgeoefend door voor het leven benoemde leden van de rechterlijke macht, werkzaam bij onafhankelijke gerechten, en niet bij enig ander overheidsorgaan (artikelen 112, 113 en 117 GW). Op een enkel onderdeel (bijvoorbeeld het gelijktijdig bekleden van het ambt van rechter en het lidmaatschap van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en het Europees Parlement) kan, mede in het licht van internationale ontwikkelingen, de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter nog verder verstevigd worden.⁹

De Tweede Kamerleden van SP en D66 vragen, mede in het licht van de ontwikkelingen in Oost-Europa, in hun voorstellen voor betere verhoudingen in de rechtspraak aandacht voor de onafhankelijkheid van de organisatie van de rechtspraak. In dit verband vragen zij de Wet RO opnieuw door te lichten.

⁷ Omdat het recht op een eerlijk proces bij een rechter een schakelfunctie heeft in de bescherming van andere (grond)rechten bestaat er daarnaast het voornemen artikel 17 Grondwet te wijzigen door de expliciete toevoeging van een recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter.

⁸ *Kamerstukken II 2018/19, 31 753, nr. 155; Kamerstukken II 2018/19, 31 753, nr. 159; Kamerstukken II 2018/19, 31 753, nr. 177.*

⁹ Zoals eerder aan uw Kamer gemeld neem ik de aanbeveling van GRECO op dit onderdeel over en tref ik de voorbereidingen voor een wetsvoorstel; *Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 105; Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VI, VII, nr. 11.*

In onze rechtsstaat houden de drie staatsmachten elkaar goed in evenwicht. Voor de rechtspraak betekent dit dat ik, als Minister voor Rechtsbescherming, de verantwoording draag voor de kaders en waarborgen die nodig zijn voor het effectief functioneren van de rechtspraak, met behoud van diens onafhankelijke positie. Ik ben, vanuit deze stelselverantwoordelijkheid, politiek aanspreekbaar op het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel en de daarvoor in te zetten financiële middelen.¹⁰ Deze ministeriële verantwoordelijkheid is sinds de herziening van de Wet RO in 2002 aanzienlijk gewijzigd.¹¹ In het oude stelsel vielen de gerechten (op deze plaats kort gezegd: rechtbanken, gerechtshoven en de bijzondere colleges) beheersmatig rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en was er dus minder afstand tussen de rechtspraak en de twee andere staatsmachten dan nu het geval is. Sinds 2002 is de verantwoordelijkheid voor het beheer bij de gerechten zelf gelegd, die daarvoor verantwoording afleggen aan de Raad. De Raad, een centraal orgaan dat onderdeel uitmaakt van de rechterlijke macht, maar niet is belast met rechtsprekende taken, fungeert als buffer tussen de gerechten en de overige staatsmachten. Ter uitoefening van mijn ministeriële stelselverantwoordelijkheid voer ik gesprekken met de Raad over het functioneren van de rechtspraak. In ons stelsel van democratische controle kan ik vervolgens door uw Kamer worden aangesproken als er dingen niet goed gaan bij de rechtspraak. Bij mijn stelselverantwoordelijkheid hoort verder het beschikbaar stellen van de financiële middelen voor rechtspraak. Ook hierover voeren we het politieke debat. Het parlement heeft uiteindelijk het laatste woord over de begroting.

Naast de rechterlijke onafhankelijkheid hebben in ons stelsel dus ook andere constitutionele principes een plaats. Denk aan de formele positie van de wetgever, de ministeriële verantwoordelijkheid en het controle- en het budgetrecht van het parlement. De rolverdeling tussen de drie staatsmachten is door de (Grond)wetgever welbewust ingericht. De Wet RO, waarin deze rolverdeling mede tot uitdrukking komt, functioneert volgens de commissies Deetman en Kummeling goed.¹² Daarom zie ik in principe geen directe aanleiding deze wet opnieuw te evalueren. Wel zie ik aanleiding de Wet RO op een enkel onderdeel aan te passen, bijvoorbeeld als het gaat om de benoemingsprocedure van de leden van de Raad. Ik kom hier later in deze brief op terug.

3. Organisatie rechtspraak

Een sterke rechtspraak heeft een krachtige organisatie nodig, met een gezonde financiële basis. Die ontbreekt momenteel. De rechtspraak is op korte termijn, ook met aanvullende maatregelen, niet zelfstandig in staat om financieel gezond te worden. Dit blijkt uit een doorlichtingsonderzoek dat de Raad door de Boston Consulting Group (hierna: BCG) heeft laten uitvoeren.¹³ Het doorlichtingsonderzoek wijt de tekorten aan een structurele daling van het aantal zaken en aan het uitblijven van baten van

¹⁰ Het gaat hier om een stelselverantwoordelijkheid, die inhoudt dat ik de randvoorwaarden moet waarborgen voor het in stand houden en waar mogelijk verbeteren van een goed en toegankelijk rechtsbestel, waaronder de rechtspraak; Rijksbegroting 2019 VI Justitie en Veiligheid, *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000 VI, 3.2 Artikel 32.

¹¹ In dat jaar traden de Wet Organisatie bestuur en gerechten (*Stb.* 2001, 582) en de Wet Raad voor de rechtspraak (*Stb.* 2001, 583) in werking.

¹² *Rechtspraak is Kwaliteit*, Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Commissie-Deetman), 2006; *Herziening gerechtelijke kaart*, Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart (Commissie-Kummeling), 2017. Beide rapporten zijn beschikbaar via www.rijksoverheid.nl.

¹³ Boston Consultancy Group, *Doorlichting Financiën Rechtspraak*, 2019 (beschikbaar via www.rechtspraak.nl).

het inmiddels stopgezette digitaliseringsprogramma KEI. Daarnaast is in het doorlichtingsonderzoek vastgesteld dat de zaakswaarte is toegenomen, zonder dat dit volledig in de prijzen is verwerkt. Ook pakt de wijze waarop de rechtspraak gefinancierd is (het bekostigingssysteem) nadelig uit bij een langdurige dalende instroom van zaken.¹⁴ Hierdoor is de rechtspraak onder druk komen te staan en dreigt ze haar rol als derde staatsmacht niet naar behoren te kunnen vervullen. De rechtspraak moet dus een gezonde financiële basis krijgen.

In een solide organisatie zijn niet alleen de financiën op orde, maar functioneert ook de aansturing naar behoren. Daarvoor is nodig dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder belegd zijn. Er moet bovendien een landelijke organisatie staan die in staat is de bedrijfsvoering effectief en efficiënt te organiseren en in staat is rechtspraakbrede keuzes te maken die nodig zijn voor een goede en tijdige dienstverlening. De visitatiecommissie stelt vast dat de beheersmatige aansturing van de rechtspraak op dit moment te kort schiet. De visitatiecommissie spreekt in haar rapport van een «eilandenrijk», waarin men nog onvoldoende de verantwoordelijkheid neemt om gerechtsoverstijgende problemen samen op te lossen.¹⁵ Er wordt niet planmatig en gestructureerd aan verandering gewerkt. De visitatiecommissie roemt de inzet, toewijding en loyaliteit van allen werkzaam in de rechtspraak. Maar de commissie signaleert ook veranderingsmoeheid, demotivatie en zelfs moedeloosheid. Volgens de visitatiecommissie is sprake van een cultuurprobleem, waarin rechterlijke onafhankelijkheid soms wordt gebruikt als excuus voor afzijdigheid. Ook constateert de visitatiecommissie dat het personeelsbestand onvoldoende divers is om aan de veranderende vraag van de samenleving te kunnen voldoen.

Voor een goed functionerende organisatie is verder nodig dat er een goede aansluiting is tussen de werkvloer en bestuurders. De Tweede Kamerleden van de SP en D66 constateren dat het hieraan schort en doen voorstellen voor betere verhoudingen in de rechtspraak.¹⁶ Zoals eerder aan de leden van de Tweede Kamer is toegezegd ben ik met verschillende afgevaardigden van de rechtspraak, onder wie vertegenwoordigers van de NVvR, het College van Afgevaardigden, de Groepsondernemingsraad, de Tegenlicht-beweging, presidenten en de Raad in gesprek gegaan om mij nader te laten informeren.¹⁷ Rechter en andere medewerkers hebben de afgelopen jaren veel voor hun kiezen gekregen. Velen van hen onderkennen nog de gevolgen van fusies van gerechten en het digitaliseringsproject KEI. Het, bij de herziening van de gerechtelijke kaart geïntroduceerde, nieuwe bestuursmodel is onlangs geëvalueerd door de commissie-Kummeling.¹⁸ Deze commissie constateerde dat gerechtsbesturen nog zoekende zijn naar de meest passende wijze van implementatie van het nieuwe bestuursmodel.¹⁹ Het gaat dan onder meer over de meest passende organisatiestructuur van het gerecht, de informatievoorziening van en naar de werkvloer en de invulling van de rol van de

¹⁴ P.J.C.M. van den Berg, *Advies over verbetering van het bekostigingssysteem van de rechtspraak*, 2018 (beschikbaar via www.rijksoverheid.nl).

¹⁵ Rapport visitatie gerechten 2018, *Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat*, p. 36.

¹⁶ Voorstellen van de SP en D66 voor betere verhoudingen in de rechtspraak, beschikbaar via www.sp.nl en www.d66.nl.

¹⁷ *Kamerstukken II 2018/19*, 29 279, nr. 493 (verslag AO rechtspraak, 31 januari 2019).

¹⁸ De Wet HGK beoogde (onder meer) de slagvaardigheid binnen de rechtspraak te verbeteren door diverse wijzigingen aan te brengen in de bestuurlijke organisatie van de gerechten. Eén van de wijzigingen was de introductie van het nieuwe bestuursmodel. Dit nieuwe bestuursmodel kwam er kort gezegd op neer dat de gerechtsbesturen kleiner werden (drie gerechtsbestuurders, waarvan twee rechterlijk leden), die zich sterker dan voorheen konden richten op de bestuurlijke taken en zo slagvaardiger konden opereren.

¹⁹ Commissie-Kummeling, 2017, p. 55.

gerechtsvergadering. Dit proces heeft tijd nodig. De commissie-Kummeling adviseerde daarom voorlopig even geen nieuwe grote veranderingen door te voeren, om zo de rechtspraak de gelegenheid te geven op adem te komen en zelf de best passende oplossingen te vinden.²⁰ Ik ben het daarmee eens, maar ik vind wel dat er ruimte moet zijn voor kleine aanpassingen. Ik denk hierbij aan de procedure van benoemingen van gerechtsbestuurders en leden van de Raad. Ik ben het met de leden van de SP en D66 eens dat die procedures verbeterd kunnen worden. Ik kom hier later, bij de bespreking van de opgaven voor de rechtspraak, op terug.

4. Effectiviteit rechtspraak

Een vierde en laatste uitgangspunt is de effectiviteit van rechtspraak. Rechters hebben het initiatief genomen de effectiviteit van de rechtspraak te vergroten, om zo mensen waar mogelijk echt verder te helpen. Hiervoor is soms nodig dat verder gekeken wordt dan het strikt juridische kader. Daarnaast is effectieve rechtspraak ook *tijdige* rechtspraak, digitaal toegankelijk en in begrijpelijke taal geformuleerd. Effectieve rechtspraak gaat bovendien met de tijd mee. Dat betekent dat zij aansluit bij technologische ontwikkelingen en de veranderende behoeften van de samenleving. Transparantie en voorspelbaarheid dragen ook bij aan de effectiviteit van rechtspraak. Het zou voor de wijze van procesvoering (neergelegd in de interne werkprocessen van gerechten) in beginsel niet uit moeten maken in welke regio men procedeert. Tenslotte is de effectiviteit van de strafrechtspleging niet alleen afhankelijk van de prestaties van de rechtspraak, maar van de hele strafrechtketen. Om effectief te blijven, is een bredere blik en ketensamenwerking dus noodzakelijk.

Ook op dit vlak kan en moet het echt beter. De rechtspraak experimenteert lokaal en op kleine schaal al steeds meer met vormen van rechtspraak die gericht zijn op het vergroten van de maatschappelijke effectiviteit. Goed moet worden gezien welke van deze initiatieven, waarin steeds de rechtzoekenden centraal staan, verdere opschaling en bestending verdienen. De doorlooptijden blijven onverminderd hoog en de wijze waarop rechtzoekenden met de rechtspraak kunnen communiceren kan gebruiksvriendelijker. De werkprocessen voor dezelfde type rechtszaken verschillen per gerecht en soms zelfs per zittingslocatie. Ook dat kan gebruiksvriendelijker. Bovendien is digitalisering en vereenvoudiging van procedures beter te realiseren als de procesvoering voor soortgelijke zaken in alle regio's hetzelfde is. Vonnissen kunnen, meer dan nu het geval is, in begrijpelijke taal worden opgesteld. De rechtspraak is bovendien volgens de visitatiecommissie nog te veel naar binnen gekeerd. De werkprocessen kunnen, meer dan nu het geval is, aangepast worden aan de maatschappelijke behoeften en de werkprocessen van andere betrokkenen in de keten. De rechtspraak moet zich volgens de visitatiecommissie meer naar buiten richten.

Opgaven op het gebied van de rechtspraak

Elke dag werken rechters en andere medewerkers met deskundigheid en een grote toewijding aan de vele zaken die aan hen worden voorgelegd. Met resultaat, want het vertrouwen van mensen in rechtspraak is hoog. En nationaal en internationaal wordt het werk van onze rechtspraak geprezen. Daar mogen we trots op zijn. Tegelijkertijd is evident dat de rechtspraak er niet in alle opzichten goed voor staat. Er is veel werk aan de winkel. Er zijn op het terrein van de rechtspraak drie grote opgaven. Als

²⁰ Commissie-Kummeling, 2017, p. 102.

eerste moeten de financiën van de rechtspraak weer op orde komen. Als tweede moet de rechtspraak, om in de woorden van de visitatiecommissie te spreken, in een rap tempo moderniseren. De derde grote opgave van de rechtspraak is een beter functionerend bestuur en een organisatiecultuur gericht op reflectie, samenwerking en omgevingsbewustzijn.

De uitwerking en invulling van deze opgaven is voor een deel, met name waar het gaat om het zorgen voor een gezonde financiële basis, de verantwoordelijkheid van het Kabinet. Die verantwoordelijkheid neemt het Kabinet. Voor de andere opgaven geldt, met het oog op de staatsrechtelijke verhoudingen, dat het primair aan de rechtspraak zelf is om daar invulling aan te geven. De rechtspraak ziet dat zelf ook zo. De Raad heeft mij laten weten samen met de presidenten van de gerechten aan de slag te gaan met de belangrijkste thema's, om zo te zorgen voor moderne en tijdige rechtspraak. De Raad brengt twee keer per jaar, via het jaarverslag en in een bestuurlijk overleg verslag uit over de voortgang. Dat betekent niet dat de rechtspraak er geheel alleen voor staat. Sommige verbeteringen moeten samen met ketenpartners worden doorgevoerd en soms zal aanpassing van wet- en regelgeving opportuun zijn. Die verantwoordelijkheid ligt dan bij anderen dan de rechtspraak en daar zullen we dan afspraken over maken.

1. Een gezonde financiële basis

Ik hecht veel waarde aan een adequate financiering van de rechtspraak, zodat de rechtspraak haar vitale positie in de rechtsstaat ook echt kan waarmaken. De financiering moet toereikend zijn en het bekostigingssysteem moet recht doen aan de bijzondere positie van de rechtspraak. Daarom geldt voor die financiering een specifiek wettelijk kader, waarbij de rechtspraak een afzonderlijk onderdeel vormt van de JenV-begroting.

In het afgelopen half jaar is intensief en constructief overleg gevoerd met de Raad over prijzen voor de periode 2020 – 2022. Die gesprekken gingen over het op orde brengen van de financiële positie en het bereiken van meer stabiliteit door aanpassingen in het bekostigingssysteem. Dat heeft geleid tot overeenstemming over de prijzen van de rechtspraak voor de jaren 2020 – 2022.

Met deze uitkomst is er weer evenwicht in de financiële middelen en de taken van de rechtspraak. Met de investeringen is de rechtspraak verder in staat de werkdruk te verminderen en wordt ruimte geboden voor innovatie. Ook zijn we overeengekomen welke (extra) inspanningen de rechtspraak op enkele terreinen zal leveren. Daar kom ik later in deze brief op terug. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over het verbeteren van het bekostigingssysteem. Met een gedeeltelijke prestatiebekostiging is bekostiging van elke zaak nog steeds gegarandeerd, maar is de financiële stabiliteit beter gewaarborgd. Daarmee is het een ondersteuning van de onafhankelijke positie en wordt tegelijkertijd de transparantie en doelmatigheid gediend.

Prijsakkoord 2020–2022

Met de Raad is overeenstemming bereikt over de prijzen voor de periode 2020–2022. Met deze afspraken over de prijzen is jaarlijks circa € 95 mln. gemoeid. Voor dit prijsakkoord zijn extra middelen door het kabinet beschikbaar gesteld en zijn de middelen die verband houden met de gedaalde zaaksinstroom beschikbaar gebleven voor de rechtspraak.

Het bedrag is opgebouwd uit verschillende onderdelen.²¹

- a. De grootste component betreft het opheffen van het structurele tekort dat door de Raad becijferd is op € 47,9 mln. per jaar. Met de grondige analyse van BCG is voor het kabinet onderbouwd dat van de rechtspraak op korte termijn niet meer kan worden gevergd dan de efficiencymaatregelen die BCG in het doorlichtingsrapport heeft aangegeven en waarvan de Raad zelfs reeds heeft aangegeven die te zullen uitvoeren. Gelet hierop wordt het structurele tekort (€ 47,9 mln.), verminderd met door de rechtspraak zelf te nemen efficiencymaatregelen (oplopend tot € 9,6 mln. in 2022) structureel aan het budget voor de rechtspraak toegevoegd.
- b. In de doorlichting is onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de zaakswaarte en geconcludeerd dat deze de afgelopen tien jaar per saldo is toegenomen met – omgerekend naar geld – circa € 10 mln. die niet bekostigd is. Voor de toegenomen zaakswaarte is € 10 mln. toegevoegd aan de prijzen.
- c. Voor de toename van diverse bedrijfsvoeringskosten (waaronder autonome toename kosten huisvesting en schoonmaakdiensten) wordt het budget voor de rechtspraak voor de komende prijsperiode verhoogd met € 15,7 mln. in 2020, € 13,1 mln. in 2021 en € 8,5 mln. in 2022.
- d. Voor IT-innovatie (o.a. basisplan digitalisering civiel en bestuur) is een reeks van € 11,9 mln. (2020), € 11,9 mln. (2021) en € 9 mln. (2022) opgenomen.
- e. Voor werklastgevolgen van wet- en regelgeving is een opwaartse bijstelling van de prijzen met € 9,3 mln. in 2020, € 9,3 mln. in 2021 en € 10,7 mln. in 2022 overeengekomen.
- f. In het regeerakkoord zijn middelen ter beschikking gekomen om de gevolgen voor de strafrechtketen van de uitbreiding bij de politie op te kunnen vangen, waaronder de gevolgen voor de rechtspraak. Voor deze prijsperiode worden middelen beschikbaar gesteld voor de prijseffecten van deze uitbreiding (€ 2,0 mln. in 2020, € 2,3 mln. in 2021 en € 2,4 mln. in 2022).
- g. Voor initiatieven voor kwaliteitsverbetering wordt € 2,4 mln. in 2020, € 10,8 mln. in 2021 en € 16,0 mln. in 2022 toegevoegd aan de prijzen.

Naast deze prijsmutaties is een specifieke afspraak gemaakt dat binnen de departementale begroting van JenV voor de jaren 2020 t/m 2022 tijdelijk € 1 mln. per jaar beschikbaar wordt gesteld voor pilots op het gebied van maatschappelijk effectieve rechtspraak.

Aanpassing bekostigingssysteem

In de prijsbesprekingen is het in september 2018 door Van den Berg uitgebrachte advies over onderdelen van het bekostigingssysteem betrokken.²² Met de Raad ben ik overeengekomen dat de pxq-systematiek met ingang van de nieuwe prijsperiode alleen voor de directe kosten van het primair proces (nu ongeveer 50% van het totale budget) wordt gebruikt. Op die manier kan de financiering stabielere worden. De «vaste kosten» van de centrale budgetten en de ondersteunende processen bij de gerechten worden uit de pxq-bekostiging gehaald en hiervoor worden in het kader van het prijsakkoord voor drie jaar afspraken gemaakt. De systematiek om productiever schillen (meer-minderproductie) tegen een 70%-prijs te verrekenen wordt gecontinueerd voor de periode 2020–2022. Deze verrekening van meer-minderproductie wordt in de komende prijsperiode geëvalueerd.

²¹ Een tabel met de prijsmutaties is opgenomen in de begroting 2020, hoofdstuk 6, tabel 6.1.

²² P.J.C.M. van den Berg, *Advies over verbetering van het bekostigingssysteem van de rechtspraak*, 2018 (beschikbaar via www.rijksoverheid.nl).

In het advies van Van den Berg is daarnaast geconstateerd dat de wijze waarop het tijdsbestedingsonderzoek wordt uitgevoerd en onderdeel is van het bekostigingssysteem modernisering behoeft. Recent is hierover een advies uitgebracht door Capgemini en Ecorys. De komende tijd zie ik samen met de Raad of en hoe invulling kan worden gegeven aan dit advies. Eventuele verdere verbetering in de bekostigingssystematiek moet gerealiseerd zijn voor de volgende prijsperiode.

Efficiency na 2022

Conform het Besluit Financiering Rechtspraak maken de Minister en de Raad voor de rechtspraak prijsafspraken voor een periode van drie jaar, nu dus voor de periode 2020 – 2022. In de BCG-Doorlichting worden ook efficiency-mogelijkheden voor de (middel)lange termijn aangegeven. Op grond hiervan is door het kabinet een tentatieve reeks in de JenV-begroting ingeboekt van € 5 mln. in 2023 tot 2025 die jaarlijks oploopt met € 5 mln. BCG heeft aangegeven dat de rechtspraak dit niet zelfstandig kan realiseren, maar hierbij afhankelijk is van ketenpartijen of nieuwe wetgeving. De rechtspraak heeft zich bereid verklaard om vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid met JenV en andere betrokken partijen gezamenlijk de door BCG geïnventariseerde mogelijkheden te bezien. Hierbij worden de afspraken over de rechterlijke macht in het regeerakkoord, zoals ten aanzien van de huisvesting in acht genomen. In voorkomend geval zal bezien worden of aanpassing van regelgeving nodig en opportuun is. Mogelijk zijn hiervoor eerst nog extra investeringen nodig. Alleen op basis van goed uitgewerkte voorstellen kunnen hierover afspraken worden gemaakt voor de volgende prijsperiode 2023 – 2025.

2. Een betere besturing van de rechtspraak

Slagvaardige besluitvorming: thematisch besturen

De Raad en de gerechtsbesturen gaan de besturing van de rechtspraak anders organiseren. Dat juich ik toe. Om meer slagvaardig en gedragen tot besluitvorming te kunnen komen, zal die besturing thematisch worden ingericht. Als eerste worden de onderwerpen innovatie, besluitvorming binnen de strafrechtketen en doorlooptijden opgepakt. De Raad heeft mij laten weten de besluitvorming, op basis van een set spelregels, waaronder een helder mandaat, per thema over te laten aan een kleine groep bestuurders. Deze aanpak zal in de eerste helft van 2020 tot zichtbare resultaten leiden. Daarbovenop zet de Raad de komende jaren extra in op leiderschapsontwikkeling.

Andere organisatiecultuur en meer diversiteit in de personele samenstelling

De organisatiecultuur wordt één van de speerpunten van de Raad. Als eerste verwacht de Raad dat het thematisch besturen bijdraagt aan een organisatiecultuur die meer gericht is op samenwerking. De Raad wil zelf een voorbeeldrol vervullen. Verder werkt de rechtspraak aan meer diversiteit in de personele samenstelling. Zo lukt het de rechtspraak bijvoorbeeld stap voor stap om meer kandidaten met een migratieachtergrond voor de rechtersopleiding te selecteren met specifieke arbeidsmarktcommunicatie.

Eén van de voorstellen van SP en D66 voor betere verhoudingen in de rechtspraak is om meer zeggenschap aan de werkvloer te geven over de benoemingen van de bestuurders. Dat is één van de manieren om de aansluiting tussen werkvloer en bestuurders te verbeteren. SP en D66 stellen onder meer voor een doorslaggevende stem aan de werkvloer te geven. Ik weet uit gesprekken met betrokkenen binnen de rechtspraak dat er over dit onderwerp verschillend wordt gedacht. Ik ben een groot voorstander van inspraak van rechters en andere medewerkers, maar ik vind niet dat hun stem doorslaggevend zou moeten zijn. Ik baseer me hierbij mede op eerdere commissies, die wezen op de te zeer naar binnen gerichte cultuur.²³ De Raad is met verschillende geledingen uit de rechtspraak in gesprek over mogelijke verbeteringen van de benoemingsprocedure van gerechtsbestuurders. De Raad heeft mij laten weten dat deze gesprekken constructief verlopen en uitzicht geven op aanpassingen gericht op het verbeteren van de aansluiting tussen werkvloer en bestuurders. Afgesproken is dat de Raad deze gesprekken voortzet en mij aan het eind van het jaar informeert over de uitkomsten.

Voor wat betreft de procedure voor benoemingen van de leden van de Raad werk ik aan een wetswijziging die voorziet in aanpassing van deze procedure. Ik wil de transparantie vergroten, door inzichtelijker te maken wat de verschillende stappen in de procedure zijn. Ten tweede wil ik met de aanpassing de betrokkenheid van medewerkers binnen de rechtspraak verstevigen. Ten slotte kijk ik naar mijn eigen rol in de benoemingsprocedure. Om de afstand van de politiek tot deze benoemingen te vergroten zet ik in op beperking van mijn rol in de benoemingsprocedure, door niet langer een door mij aangewezen persoon deel te laten nemen aan de selectieprocedure en door geen rol meer te hebben bij de vaststelling van de eerste lijst van personen die voor benoeming in aanmerking lijken te komen.

3. Modernisering van de rechtspraak

Meer snelheid

Met de Raad ben ik overeengekomen dat de komende prijsperiode alle bestaande achterstanden worden weggewerkt. Dat is hard nodig, want de kwaliteit van de rechtspraak wordt mede bepaald door de snelheid waarmee een rechterlijke uitspraak verkregen kan worden. Met de extra financiële middelen kan de rechtspraak hier belangrijke stappen gaan zetten. De rechtspraak is een landelijk Project Doorlooptijden gestart, dat in het najaar 2019 nieuwe standaarden voor de duur van procedures en een bijbehorend implementatie-plan oplevert.²⁴ Rechters krijgen meer mogelijkheden om te sturen op de doorlooptijd. Voor het wegwerken van achterstanden komen er landelijke voorzieningen, waaronder een flexpool. Waar nodig worden extra middelen beschikbaar gesteld om achterstanden weg te werken. Daarnaast zal vanaf 2020 het instrument van strategische personeelsplanning gerechtsoverstijgend worden ingezet. Medewerkers van de rechtspraak zullen worden ingezet waar zij het meest nodig zijn; zaken worden overgedragen aan (andere) gerechten, daar waar dat door de Raad en de gerechtsbesturen noodzakelijk wordt geacht. Onlangs heb ik een wetsvoorstel in consultatie gebracht dat het

²³ Rapport visitatie gerechten 2018, Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat; Commissie Kummeling 2017; Rapport visitatie gerechten 2014.

²⁴ Zie voor de doorlooptijden in de strafrechtketen ook *Kamerstukken II*, 2018/19, 29 279, nr. 526 en *Kamerstukken II*, 2018/19, 29 279, nr. 528.

voor gerechten eenvoudiger moet maken onderlinge bijstand te verlenen.²⁵

Meer uniformiteit in werkprocessen

Er komt meer uniformiteit in de werkprocessen en bijbehorende documenten van de verschillende gerechten en zittingslocaties, te beginnen bij de werkprocessen in de strafrechtketen. Meer uniformiteit in werkprocessen is niet alleen een noodzakelijke voorwaarde voor de verdere digitalisering van de rechtspraak, maar vergroot ook de mogelijkheden voor flexibele inzet van rechters en andere medewerkers van de rechtspraak, wat bijdraagt aan het verkorten van doorlooptijden. Daarnaast dragen meer transparantie en een betere voorspelbaarheid van procedures bij aan een betere samenwerking in de strafrechtketen. Zo weten advocaten bijvoorbeeld beter waar ze aan toe zijn als de logistieke centra met medewerkers van het Openbaar Ministerie en de rechtspraak (de zogenaamde verkeerstorens) door het land op een geüniformeerde wijze werken.

Daarnaast gaat de rechtspraak van start met het harmoniseren van werkprocessen van incassozaken, in het bijzonder geldvorderingen tot € 25.000 zonder verweer. De rechtspraak gaat in drie projecten op één landelijk dezelfde wijze het verstekkenproces inrichten. Daartoe stelt de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders in overleg met de rechtspraak een landelijke incassodagvaarding op, wordt een landelijk uniform toetsingskader voor verstekkenrechters opgesteld en wordt een uniforme set bouwstenen voor verstekvonnissen vastgesteld. Dit wordt per 2021 ingevoerd.

Vergroten maatschappelijke effectiviteit

De komende jaren moeten op het gebied van de maatschappelijke effectiviteit van rechtspraak verdere vorderingen worden gemaakt. Voor verdere verankering en opschaling is nodig dat er meer regie komt op het opzetten en evalueren van de pilots, met als vast onderdeel een realistische inschatting van de (financiële) haalbaarheid van landelijke opschaling. De rechtspraak krijgt hierbij een steun in de rug door extra financiële middelen die specifiek hiervoor vrijgemaakt zijn. Daarnaast is onlangs het wetstraject Experimentenwet rechtspleging gestart.²⁶ Dit wetsvoorstel biedt een wettelijke grondslag voor experimenten met innovatieve gerechtelijke procedures. Bij algemene maatregel van bestuur kan bij wijze van experiment tijdelijk worden afgeweken van de wetgeving over procederen bij de burgerlijke rechter. Verder wil de rechtspraak vonnissen in een meer begrijpelijke taal formuleren. Dit gebeurt gelukkig al steeds meer.²⁷

Betere samenwerking in de strafrechtketen

De maatschappelijke effectiviteit van strafrechtspleging is niet alleen afhankelijk van de prestaties van de rechtspraak, maar van de hele strafrechtketen. Daarom is logistieke afstemming in de keten gewenst en soms zelfs noodzakelijk. Rechterlijke onafhankelijkheid kan geen argument zijn tegen samenwerking. Rechterlijke onafhankelijkheid is juist een goede basis voor samenwerking met partners om de keten zo goed mogelijk te laten functioneren.

²⁵ Wet Flexibilisering zaaksverdeling rechtspraak, consultatieversie mei 2019.

²⁶ Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging, *Kamerstukken II*, 2018/19, 35 263, nr. 2.

²⁷ Jaarverslag rechtspraak 2018.

Uit het doorlichtingsonderzoek rechtspraak (BCG) kwam naar voren dat bij de behandeling van strafzaken nog veel gewonnen kan worden in de ketensamenwerking. In 2020 wordt de samenwerking tussen OM en rechtspraak in de verkeerstoren straf, samen met het OM geëvalueerd.²⁸ De verwachting is dat de verkeerstorens gaan bijdragen aan kortere doorlooptijden en minder vermijdbare aanhoudingen. Ook breder zal in 2020 het functioneren van de strafrechtsketen worden doorgelicht.

Betere toegang tot de rechter

Ik tref maatregelen die de toegang tot de onafhankelijke rechter voor zaken waarin dit volgens velen het meest knelt vergroten. Onlangs heb ik een wetsvoorstel in consultatie gebracht waarin de griffierechten van vorderingen tussen de € 500 en € 5.000 budgetneutraal worden verlaagd, zodat de tarieven in die categorie beter in verhouding komen te staan tot de hoogte van de vordering.²⁹ Daarnaast werk ik samen met de rechtspraak aan een incassoprocedure bij de rechter die eenvoudiger en gebruiksvriendelijker is dan de huidige verstekprocedure. Tot slot werk ik aan de stapsgewijze herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, zodat de toegang tot het recht (waaronder de gang naar de rechter) ook voor de toekomst verzekerd is.³⁰ Net zoals nu het geval is, kan een financieel minder draagkrachtige rechtzoekende voor zijn of haar gang naar de rechter een beroep blijven doen op gesubsidieerde rechtsbijstand. Toegang tot het recht betekent naast de toegang tot de rechter ook toegang tot informatie, advies en begeleiding bij onderhandeling. Deze andere vormen van toegang tot het recht gaan we in het nieuwe stelsel versterken. Zij komen niet in plaats van, maar in aanvulling op de toegang tot de rechter. Het doel is de problemen van rechtzoekenden waar dat kan zoveel mogelijk écht op te lossen.³¹

Digitalisering en verdere innovatie

De digitalisering van civiel- en bestuursrecht bij de rechtbanken en hoven is niet gelopen zoals was voorzien. Ik heb uw Kamer hier eerder over geïnformeerd.³² De rechtspraak verwacht voor de digitalisering van alle rechtsgebieden en zaakstromen nog een aantal jaren nodig te hebben. De digitale toegankelijkheid staat nu voorop: partijen kunnen op termijn (vooralnog vrijwillig) digitaal zaken indienen en digitaal communiceren met de rechtspraak. Die ontwikkeling zal in behapbare stappen gaan. Ik informeer uw Kamer hier afzonderlijk over.

Daarnaast gaat de rechtspraak meer data gedreven werken. Hiervoor zal er in data en managementinformatie geïnvesteerd worden. Dit levert een bijdrage aan een doelmatige rechtspraak. De rechtspraak maakt voor aspecten op het gebied van de bedrijfsvoering al vergelijkingen van rechtbanken en hoven. Deze data zijn echter niet altijd even goed te vergelijken. In de doorlichting van BCG is dit ook geconstateerd. De rechtspraak zal een op de bedrijfsvoering gerichte benchmark ontwikkelen op basis van een beperkt aantal uniforme kwaliteitsindicatoren. Deze zal na een jaar, in 2021, worden ingevoerd en na twee jaar worden geëvalueerd.

Big data toepassingen kunnen daarnaast helpen om processen te verbeteren. Een eerdere procesanalyse heeft er bijvoorbeeld toe geleid

²⁸ Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 528.

²⁹ Wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken, consultatieversie juli 2019.

³⁰ Kamerstukken II 2018/19, 31 753, nr. 155; Kamerstukken II 2018/19, 31 753, nr. 159; Kamerstukken II 2018/19, 31 753, nr. 177.

³¹ Kamerstukken II 2018/19, 31 753, nr. 159.

³² Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 467; Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 520.

dat burgers die bewindvoerder willen worden nu veel sneller toegang hebben tot de juiste informatie. Voor de rechtspraak betekende dit minder (telefonische) vragen. Per jaar zullen zo enkele processen landelijk worden verbeterd.

Om aan te kunnen sluiten bij de veranderende behoefte in de maatschappij zal de rechtspraak op langere termijn ook op andere wijze mee moeten gaan met de technologische ontwikkelingen. Ik denk hierbij aan online geschilbeslechting en de inzet van toepassingen als kunstmatige intelligentie (AI) en algoritmen.³³ De rechtspraak doet jaarlijks een enorme hoeveelheid uitspraken die, juist met het oog op de normstellende functie van de rechtspraak, van grote waarde is voor de samenleving. De ontsluiting daarvan op een wijze die past bij de normstellende functie van de rechtspraak (en dus bijdraagt aan het voorkomen van nieuwe geschillen) is één van de uitdagingen op de langere termijn.

Nederland staat gelukkig niet alleen als het gaat om vernieuwing binnen de rechtspleging. Ook in het internationale veld is er meer en meer aandacht voor innovatie en voor toegang tot rechtvaardige uitkomsten, wat als inspiratie kan dienen.³⁴ Belangrijke elementen hierin zijn het centraal stellen van de problemen zoals mensen die ervaren, een focus op uitkomsten waarmee mensen een stap in de goede richting kunnen zetten en een data gedreven aanpak.

Slot

Zonder tegenwicht geen evenwicht. Met deze woorden vat Herman Tjeenk Willink de werking van ons stelsel waarin de drie staatsmachten elkaar in evenwicht houden treffend samen.³⁵ Dit stelsel is solide en heeft in zijn basis niet aan waarde ingeboet. In de kern hoeft er aan dit stelsel dan ook niets te wijzigen. Maar zonder een sterke rechtspraak wankelen ook de andere twee staatsmachten. Daarom maakt het kabinet structureel extra financiële middelen vrij ten behoeve van de rechtspraak. Nu de financiële basis weer op orde komt, kan de rechtspraak weer op volle kracht komen en invulling geven aan de opgaven waar zij voor staat. Ik heb er vertrouwen in dat zij daar in gaat slagen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

³³ Kamerstukken I 2018/19, 34 775 VI, AH.

³⁴ *Equal Access to Justice for Inclusive Growth; Putting People at the Centre*, OECD Publishing 2019 (Chapter 5); *Measuring the Justice Gap: A People-Centered Assessment of Unmet Justice Needs Around the World*, World Justice Project 2019; *Understanding Justice Needs, The Elephant in the Courtroom*, Hiil 2018.

³⁵ Herman Tjeenk Willink, *Groter denken, kleiner doen*, 2018.