

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2015

G

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 5 december 2014

In haar vergadering van 7 oktober 2014 heeft de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie¹ kennisgenomen van de reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie d.d. 17 juli 2014 op de brief die de commissie op 23 juni 2014 heeft gestuurd², waarin wordt geïnformeerd naar de (voortgang van de) uitvoering van de motie-Franken (CDA) c.s. die de regering verzoekt kwaliteitseisen, die de onafhankelijke rechter zelf stelt, als uitgangspunt te nemen bij beslissingen over de bekostiging van de rechterlijke macht in Nederland³. Naar aanleiding hiervan heeft de commissie de Minister op 15 oktober 2014 een brief gestuurd.

De Minister heeft op 3 december 2014 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijner (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), De Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD).

² Zie verslag van een schriftelijk overleg van 26 augustus 2014, *Kamerstukken I* 2013–2014, 33 750 VI, AC.

³ *Kamerstukken I* 2013–2014, 33 750 VI, H.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 15 oktober 2014

In haar vergadering van 7 oktober 2014 heeft de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie kennisgenomen van uw reactie d.d. 17 juli 2014 op de brief die de commissie op 23 juni 2014 heeft gestuurd⁴, waarin wordt geïnformeerd naar de (voortgang van de) uitvoering van de motie-Franken (CDA) c.s. die de regering verzoekt kwaliteitseisen, die de onafhankelijke rechter zelf stelt, als uitgangspunt te nemen bij beslissingen over de bekostiging van de rechterlijke macht in Nederland⁵. Naar aanleiding van uw reactie wenst de commissie u een aantal nadere vragen te stellen.

U legt in uw antwoordbrief uit hoe de bekostiging van de rechtspraak georganiseerd is. U wijst er daarbij op dat de bekostiging in hoge mate samenhangt met de benodigde kwaliteit. Kwaliteitszorgsysteem is integraal onderdeel van het bekostigingssysteem, zo schrijft u. Dit moge de intentie van het systeem zijn, de werking van het systeem laat in de praktijk echter te wensen over, getuige het Leeuwarder manifest. De commissie heeft in dat verband de volgende vragen:

- Wat heeft de rondgang van de Raad voor de rechtspraak langs de gerechten naar aanleiding van het Leeuwarder Manifest opgeleverd ter verlichting van de werkdruk? Werkdruk is immers een belangrijk negatief element van kwaliteit.
- Welke rol speelt de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak bij de onderhandelingen met de Raad voor de rechtspraak over de prijs per product?
- U spreekt in uw brief niet alleen over klantwaarderingsonderzoeken maar ook over medewerkerstevredenheidsonderzoeken. Worden onder medewerkers ook rechters verstaan en zo nee, bestaat er ook zo'n onderzoek met betrekking tot rechters? Hoeveel medewerkerstevredenheidsonderzoeken zijn er de laatste twee jaar uitgevoerd en wat zijn de resultaten daarvan? Zijn er bij negatieve scores ten aanzien van bepaalde aspecten ook maatregelen genomen om de situatie te verbeteren en zo nee, waarom is dat niet gebeurd? Bent u het ermee eens dat een klantwaarderingsonderzoek niet heel veel zegt over de kwaliteit van de rechtspraak? Ervan uitgaande dat klanten justitiabelen en hun advocaten zijn, lijkt het voor de hand te liggen dat de waardering van in ieder geval de justitiabele maar zeker ook van veel advocaten samenhangt met de vraag of ze gelijk hebben gekregen. Ook de vraag of er hoger beroep is aangetekend, zegt niets over de kwaliteit. Het aanvinken van lijstjes geeft naar de opvatting van de commissie weinig inzicht in de kwaliteit van de rechtspraak. Het model kwaliteitsstatuten van Rechtspraak is wederom ontworpen door de Raad voor de rechtspraak. Bent u bereid om niet de Raad voor de rechtspraak of het management van de gerechten maar de rechters zelf ruimte te geven om kwaliteitseisen te formuleren en zo ja, zult u hier financiële consequenties aan verbinden?
- Wat is er ondernomen om perverse prikkels in het bekostigingssysteem weg te nemen? Kunt u een verklaring geven voor het feit dat het aantal getuigenverhoren in civiele zaken drastisch is verminderd? Speelt in dit verband een rol dat het wijzen van een tussenvonnis geen

⁴ Zie verslag van een schriftelijk overleg van 26 augustus 2014, *Kamerstukken I 2013–2014*, 33 750 VI, AC.

⁵ *Kamerstukken I 2013–2014*, 33 750 VI, H.

financiering oplevert? Rechtbanken hanteren in het algemeen een aanhoudingsprotocol. Dit houdt in dat een zaak niet of in elk geval zo min mogelijk mag worden aangehouden. In het familierecht betekent dit veelal nieuwe procedures, omdat geen draagvlak voor een beslissing, bijvoorbeeld tot omgang met een van de ouders, in een of twee zittingen kan worden verkregen. Er volgt dan een kort geding tot nakoming. Vanuit het rechtbankbudget is dit gunstig; een kort geding is een nieuw product en levert weer geld op. Voor partijen kost dit echter extra geld en is een escalatie van de emotionele problemen het gevolg, met negatieve consequenties voor alle partijen, inclusief hun kinderen. Ook in het strafrecht, of misschien juist in het strafrecht, spelen perverse prikkels een rol: een zwaar onder werkdruk lijdende strafsector kan ervoor kiezen om eenvoudige zaken meervoudig af te doen, omdat dat meer geld oplevert. En, omdat de rechter weigert getuigen te horen, voelt de advocaat zich gedwongen zijn cliënt aan te raden hoger beroep aan te tekenen. Hoger beroep is ook een nieuw product. De rechtbank heeft baat bij dit beleid, maar zowel de verdachte als de rechterlijke organisatie als geheel ondervinden er schade van. Er zijn nog tal van dergelijke voorbeelden te noemen. Wat gaat u hieraan doen?

De commissie verneemt graag binnen vier weken antwoord van de regering op deze vragen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
A.W. Duthler

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2014

Op 11 maart 2014 vond het debat over «De staat van de rechtsstaat» plaats in de Eerste Kamer. In dit debat is de motie-Franken c.s. (33 750 VI, letter H) ingediend, waarin de regering wordt gevraagd om kwaliteitseisen als uitgangspunt te nemen bij beslissingen over de bekostiging van de rechterlijke macht in Nederland. Deze motie is op 18 maart 2014 aangenomen.

De Vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie heeft mij bij brief van 23 juni 2014 verzocht te berichten over de voortgang van de uitvoering van deze motie. Ik heb u hierover geïnformeerd met mijn brief van 17 juli 2014.

Naar aanleiding van deze brief heeft mij op 15 oktober 2014 nadere vragen gesteld over zaken die betrekking hebben op de kwaliteit van rechtspraak, de werkdruk, de klanttevredenheid en medewerkerstevredenheid en de werking van het bekostigingssysteem in de praktijk, mede naar aanleiding van het Leeuwarder Manifest uit 2012.

Vervolg Leeuwarder manifest

U vraagt wat de rondgang van de Raad voor de rechtspraak langs de gerechten naar aanleiding van het Leeuwarder Manifest heeft opgeleverd ter verlichting van de werkdruk.

Naar aanleiding van het Leeuwarder Manifest heeft de Raad voor de rechtspraak een aantal initiatieven genomen en maatregelen getroffen die er mede op zien om de werkdruk en de productiedruk tot aanvaardbare proporties terug te brengen. Gesprekken met de medewerkers – rechters en juridisch ondersteunend personeel – maken daarvan onderdeel uit. De kwaliteit van rechtspraak, gezien vanuit het belang van goede, tijdige rechtspraak voor de rechtzoekende, is het uitgangspunt dat de Raad voor de rechtspraak hanteert bij het maken van de bestuursafspraken met de gerechtsbesturen over onder meer de productie.

De Raad heeft daarbij aangegeven dat de centrale budgetten die worden ingezet voor ondersteunende landelijke diensten zo veel mogelijk beperkt worden om ruimte te maken voor het rechtspreken en dat die ruimte door het gerechtsbestuur kan worden gebruikt door de beschikbare middelen zo optimaal mogelijk te verdelen over de rechtsgebieden en daarbij de knelpunten op specifieke terreinen te laten meewegen.

Kwaliteitwaarderings- en medewerkerswaarderingsonderzoek

U stelt enkele vragen naar de wijze waarop de medewerkerswaarderingsonderzoeken (MWO's) worden uitgevoerd, de resultaten daarvan en welke maatregelen aan de uitkomsten daarvan worden verbonden. MWO's vinden periodiek plaats. Het laatste MWO is in het voorjaar van 2014 uitgevoerd, en is voor het eerst door alle gerechten gezamenlijk opgepakt. Dit betekent dat het MWO in eenzelfde periode en op basis van een gezamenlijke vragenlijst is gehouden. Met deze aanpak ontstaat een landelijk beeld over de waardering van de medewerkers ten aanzien van onder andere de thema's werkdruk en integriteit. Alle medewerkers van de gerechten, dus ook de rechters, worden in dit onderzoek betrokken. De resultaten van MWO's worden per gerecht geanalyseerd en als daartoe aanleiding is, worden maatregelen getroffen. Uitkomsten van MWO's worden gezien hun personeelsvertrouwelijk karakter niet openbaar gemaakt.

Naast de MWO's voert de Rechtspraak eens in de drie jaar klantwaarderingsonderzoeken (KWO) uit. Het laatste KWO is in 2011 uitgevoerd en dit najaar wordt een nieuw KWO gestart waarvan de resultaten in 2015 worden verwacht. Het KWO geeft inzicht in de tevredenheid van justitiabelen en professionals op diverse aspecten van het functioneren van de Rechtspraak. De groep professionals is breed en omvat dus niet alleen advocaten. Ook andere beroepsgroepen die bij de rechtspraak zijn betrokken maken daarvan onderdeel uit, zoals officieren van justitie, advocaten-generaal, deurwaarders, professioneel gemachtigden (onder andere van gemeenten), rechtshulpverleners, de IND, het UWV, de Raad voor de Kinderbescherming, de Sociale Verzekeringsbank, Reclassering Nederland, Bureaus Jeugdzorg en de Belastingdienst.

De tevredenheid over de rechtspraak wordt dus bij een brede groep, en vanuit verschillende disciplines getoetst en biedt een zo compleet mogelijk beeld van de ervaringen en meningen, ieder vanuit hun eigen rol en hoedanigheid, over het functioneren van de rechtspraak. Het risico dat de waardering van de bevroegden teveel zou samenhangen met de vraag of zij in een rechterlijke procedure gelijk of ongelijk hebben gekregen wordt daarmee voorkomen.

U stelt terecht dat een KWO alleen onvoldoende inzicht biedt in de kwaliteit van de rechtspraak. Het landelijk KWO is één van de instrumenten uit het kwaliteitssysteem RechtspraakQ die de gerechten aanwenden om externe feedback te krijgen op hun functioneren. De uitkomsten van het landelijk KWO zijn indicatief voor de tevredenheid over het functioneren van een gerecht. In navolging op de uitkomsten vinden binnen de afzonderlijke gerechten verdiepingsonderzoeken plaats waarin nadere betekenis wordt gegeven aan de uitkomsten. Een andere belangrijke bron voor externe feedback is het aantal en de aard van klachten. Tot slot worden de gerechten eens in de vier jaar gevisiteerd door een onafhankelijke, grotendeels externe commissie. Deze visitatiecommissie evalueert de kwaliteitszorg binnen de gerechten en doet concrete aanbevelingen ter verbetering. Deze kwaliteitsvisitatie heeft recentelijk plaatsgevonden onder leiding van prof. mr. M.J. Cohen. De resultaten daarvan zijn op 30 oktober jl. gepubliceerd. De aanbevelingen van de visitatiecommissie worden door de gerechten opgepakt, daarbij ondersteund door de Raad voor de rechtspraak. De resultaten uit de visitatie geven aanleiding tot een herziening van het kwaliteitssysteem, zodat het systeem de gerechten beter ondersteunt in hun zorg voor de kwaliteit van rechtspraak. Dit gebeurt in samenspraak met de rechters.

Daarnaast is gestart met de ontwikkeling van professionele standaarden. Professionele standaarden richten zich op het formeel en informeel definiëren, coderen en ijken van de beroepsuitoefening, door de rechters en raadsheren zelf, als onderdeel van verdergaande professionalisering van hun werk. De ontwikkeling van deze professionele standaarden wordt door de rechters en raadsheren zelf opgepakt en moet leiden tot een breed gedragen opvatting over de kwaliteitsstandaarden waaraan het rechterlijk werk moet voldoen. De rechters zijn immers in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het rechterlijk werk.

Ik ga ervan uit dat bovengenoemde activiteiten ten aanzien van het kwaliteitsbeleid kunnen plaatsvinden binnen de huidige budgettaire kaders. Hierover heb ik immers vorig jaar een akkoord gesloten met de Raad voor de rechtspraak voor de jaren 2014–2016. In dit akkoord is voor betreffende jaren tevens een bedrag van € 26,5 mln. beschikbaar gesteld om de balans tussen werkdruk en kwaliteit te bewaren, voor frictiekosten en voor investeringen in het programma Kwaliteit en Innovatie.

Werking bekostigingssysteem in de praktijk

U vraagt in uw brief wat er is ondernomen om perverse prikkels in het bekostigingssysteem weg te nemen en noemt u enkele voorbeelden die zouden kunnen duiden op een imperfecte werking van het bekostigingssysteem.

Voorop gesteld moet worden dat geen enkel systeem van bekostigen perfect is.

Bij het ontwerp van het bekostigingssysteem van de Rechtspraak is gekeken welk systeem het beste aansluit bij de processen en werkzaamheden van de rechtspraak, welke tijd een rechter en de juridische- en administratieve ondersteuning van de rechter besteden aan een gemiddelde zaak binnen een bepaald segment, welk kwaliteitsniveau noodzakelijk is en welke bedrijfsmatige ondersteuning (ict, huisvesting, etc.) nodig is voor de Rechtspraak als geheel.

Dit zijn geen statische gegevens. Dit vergt periodieke herijking en onderhoud. Om die reden zijn er eens in de drie jaar prijsonderhandelingen met de Rechtspraak, waarbij de NVvR, als belangenbehartiger voor rechters en officieren, uiteraard geen partij is. Tijdens deze onderhandelingen passeren alle aspecten die van invloed zijn op de bekostiging van de rechtspraak de revue.

Voor de herijking en het onderhoud van het bekostigingssysteem kent de Rechtspraak zelf interne controlemechanismes die ervoor zorgen dat de telling van zaken goed verloopt en die signalen vanuit het veld opvangen die betrekking hebben op de bekostiging en die zo nodig aanpassing van het systeem behoeven. Op basis van signalen uit het veld, waaronder signalen over mogelijke onbedoelde werking van (onderdelen van) het systeem, hebben in het verleden regelmatig aanpassingen aan het bekostigingssysteem plaatsgevonden. Die aanpassingen zijn voornamelijk gericht op een eenduidige registratie van zaken. De registratie van zaken maakt ook deel uit van de door de accountant afgegeven verklaring bij de jaarrekening.

Het bekostigingssysteem van de Rechtspraak is een getrappt systeem. Mijn financiële bijdrage aan de Raad is gebaseerd op een akkoord met de Raad ten aanzien van 10 verschillende prijzen voor 10 verschillende hoofdproducten. Dit stel ik in zijn geheel beschikbaar aan de Raad. Vervolgens verdeelt de Raad mijn bijdrage over de gerechten op basis van een verfijnder systeem van diverse producten en bijbehorende prijzen en kan daarbij accenten leggen, naar gelang de specifieke behoeften van de gerechten. Een gerecht verdeelt de financiële bijdrage van de Raad vervolgens naar eigen inzicht over de diverse sectoren en ook daar kunnen eigen accenten worden gelegd.

Het bekostigingssysteem is in die zin niets meer en niets minder dan een verdeelsysteem dat probeert de beschikbare financiële middelen zo goed als mogelijk te laten aansluiten bij de werkzaamheden van de organisatie, ieder vanuit zijn eigen rol en expertise.

Naar aanleiding van de berichten over de werkdruk heb ik de Raad gevraagd na te gaan of, en zo ja op welke wijze, de verdeling van het budget over gerechten, en binnen de gerechten over de afdelingen en teams, kan worden verbeterd, opdat die verdeling zo goed mogelijk aansluit bij de werklust. De Raad zal dit samen met de gerechten bezien en toezien op de uitvoering daarvan.

U stelt terecht dat specifieke handelingen zoals aanhoudingen, tussenvonnissen, verwijzingen naar mediation, getuigenverhoren, etc. allemaal aspecten zijn die van invloed zijn op de duur en dus de kosten van een zaak. De werklust van bovengenoemde handelingen worden bekostigd: dit zit besloten in de gemiddelde prijs van een zaak.

De Rechtspraak behandelt circa 1,7 miljoen zaken per jaar. Geen enkele zaak is hetzelfde. Het is dan ook onontkoombaar om enige ordening hierin aan te brengen en voor dezelfde zaaksoorten eenzelfde prijs te betalen. Een financieringssysteem waarin met alle mogelijke varianten en procesbeslissingen rekening wordt gehouden, zou immers onwerkbaar zijn. Om die reden is mijn bijdrage die ik beschikbaar stel aan Raad voor de Rechtspraak gebaseerd op een beperkt aantal productgroepen. Voor de bekostiging van de Raad naar de gerechten is gekozen voor een verdere detaillering: ruim 70 producten conform de zogenaamde Lamicie-indeling. Vanuit de Rechtspraak wordt nu al regelmatig kritiek geuit op de grote mate van detail van de financiering van Raad naar gerechten, die uit ruim 70 productsoorten bestaat. Een verdere detaillering ligt dan ook niet voor de hand.

Ter illustratie vraagt u in dit verband om een verklaring voor de drastische daling van het aantal getuigenverhoren in civiele zaken en vraagt u of dit geen verband houdt met het feit dat het wijzen van een tussenvonnis geen financiering oplevert.

Er nog van afgezien of er een aantoonbare relatie met de bekostiging is, laten de cijfers van de Rechtspraak een dergelijke ontwikkeling niet zien. Het aandeel zaken bij de civiele rechter van de rechtbanken met een getuigenverhoor is sinds 2009 niet gedaald.

U stelt tevens dat er mogelijk onbedoelde effecten van het bekostigingssysteem in de strafsector een rol spelen. Als voorbeeld noemt u daarbij het meervoudig afdoen van enkelvoudige zaken, omdat een meervoudige afdoening meer geld oplevert.

Het onderscheid in enkel- of meervoudige afdoening is strak ingekaderd via registratievoorschriften die door alle gerechten worden gehanteerd en jaarlijks door de accountant gecontroleerd. De ruimte om dit te manipuleren ten behoeve van een beter financieel resultaat, is dan ook klein. Ik heb ook geen aanwijzingen dat er door de rechtspraak onnodig zaken meervoudig worden afgedaan. Los daarvan is het de vraag of meervoudige afdoening financieel gunstiger is dan enkelvoudige afdoening: in de strafsector is niet alleen de opbrengst van meervoudige afdoening hoger, maar zijn ook de kosten hoger.

De praktijk is dan ook dat een strafzaak meervoudig wordt afgedaan als de aard van de zaak daar aanleiding toe geeft. De juridische afweging of een strafzaak meervoudig dient te worden afgedaan vormt het uitgangspunt en staat los van de financiële overweging. Dit mag ik van een hoogwaardige, professionele organisatie verwachten.

Ik ben ervan overtuigd dat er meer dan voldoende waarborgen in het systeem zitten die mogelijke imperfecties van het systeem adresseren en ondervangen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten