

JAAARPLAN 2017

Rechtspraak maakt samen leven mogelijk



*De Rechtspraak staat in dienst van de samenleving.
Eerlijk, onafhankelijk en onpartijdig: zo maakt zij het verschil
tussen recht en onrecht, tussen vertrouwen en wantrouwen,
tussen recht voor iedereen en het recht van de sterkste.*

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	4
1 Inleiding	7
2 Het dagelijks werk	8
2.1 Rechtspreken in 2017	9
2.2 Kwaliteit hoog in het vaandel	10
3 Werken aan de toekomst	11
3.1 Prioriteiten 2017	11
<i>Onderhoud democratische rechtsstaat</i>	12
<i>Modernisering rechtspraak (KEI)</i>	14
<i>Professionele standaarden</i>	16
<i>Maatschappelijk effectieve rechtspraak</i>	18
3.2 Een greep uit de overige organisatieontwikkeling activiteiten	20
3.2.1 Versterken leiderschap	20
3.2.2 Efficiënter gebruik kantoorruimtes	20
3.2.3 Gespecialiseerde rechtspraakvoorzieningen	20
3.2.4 Organisatieontwikkeling bij bijzondere colleges	21
4 Financiën Rechtspraak	22
4.1 Financiering van de Rechtspraak	22
4.2 Financieel beeld 2017	22
4.3 Onderhoud en ontwikkeling van het bekostigingsstelsel	23
4.3.1 Tijdsbestedingsonderzoek	23
4.3.2 Verbetering van de bekostiging	23
Bijlage 1. Prognoses instroom en productie 2017	25
Bijlage 2. Beschikbare middelen en verwachte kosten 2017	27
Bijlage 3. Kwaliteitsnormen 2017	31

VOORWOORD

Voor u ligt het Jaarplan 2017 van de Rechtspraak. Zoals gebruikelijk draait het in dit plan om de voornemens van de Rechtspraak om ook in 2017 goede rechtspraak voor de burger te leveren en wat daarvoor nodig is op het gebied van mensen en middelen. Maar het plan is meer dan dat. Wij leven in een periode waarin de opvattingen over de democratische rechtsstaat en de kerninstituties van die rechtsstaat in beweging zijn. Dat er in een democratische rechtsstaat sprake is van checks and balances tussen de staatsmachten is niet meer zo vanzelfsprekend. Meer dan ooit gaat het bij de beoordeling van dit plan over de vraag welke positie de wetgevende en uitvoerende macht de rechterlijke macht gunnen in het staatsbestel. Die positie moet de Rechtspraak niet alleen in woorden, maar ook in daden worden gegund. Elders zien wij – helaas – dat de onafhankelijkheid van de rechter met wettelijke middelen wordt ingeperkt of de facto zelfs wordt beëindigd. Checks and balances worden ook verstoord, als de Rechtspraak niet de middelen krijgt om haar taak in de staat te vervullen. Deze bedreigingen zijn in Nederland gelukkig nu niet aan de orde, maar tegen de achtergrond van de ontwikkelingen elders is het van groot belang dat de Rechtspraak zelf al het mogelijke doet om een moderne, effectieve en maatschappelijk relevante staatsmacht te zijn en te blijven. De Rechtspraak moet daartoe ook in staat worden gesteld. Vanuit dat perspectief zou dit jaarplan moeten worden gelezen.

Digitalisering is noodzakelijk om relevant te blijven. In 2017 wordt het voor professionele partijen in civiel recht en bestuursrecht verplicht digitaal stukken in te dienen. Het parlement nam in de tweede helft van 2016 de benodigde wetgeving aan. Elke rechtszaak krijgt een digitaal dossier; daarbinnen wordt door betrokken partijen veilig digitaal met elkaar gecommuniceerd. De stand van zaken is zeven dagen per week, 24 uur per dag te raadplegen. We hebben ons goed voorbereid op dit moment. Sinds 2013 bouwen we in het moderniserings- en digitaliseringsprogramma Kwaliteit en Innovatie (KEI) aan de IT-infrastructuur. Sinds eind 2015 oefenen we op vrijwillige basis in verschillende rechtsgebieden. We kozen er bewust voor de digitalisering in fases in te voeren, zodat we steeds optimaal kunnen profiteren van de ervaringen in een eerdere fase. Dat blijven we doen: nieuwe stappen zetten we pas als we er voldoende zeker van zijn dat die ook kunnen worden gezet.

Verkiezingen

In 2017 zijn er verkiezingen voor een nieuwe Tweede Kamer. Deze zullen resulteren in een nieuw kabinet. Eerder hebben we aangegeven dat er in de nieuwe kabinetsperiode extra investeringen nodig zijn. Dit is nodig om inhoudelijk en technisch verder te kunnen innoveren. Het beroep dat de samenleving op de rechter doet wordt steeds indringender, ingewikkelder en groter. Om het vertrouwen van de burger te kunnen behouden, moet de rechter in ieder opzicht 'bij de tijd' zijn en tegemoet komen aan gerechtvaardigde maatschappelijke wensen en behoeften. Dat betekent volgende stappen zetten op het gebied van technische innovatie (IT), maar ook – waar nodig – hervormingen doorvoeren die de effectiviteit van rechtspraak voor de samenleving vergroten.

Om verder te kunnen innoveren is naar schatting de komende regeerperiode een jaarlijks toenemend extra budget nodig. Dit extra budget zal naar schatting aan het eind van de nieuwe regeerperiode 50 miljoen euro bedragen.

Ook op de kortere termijn hebben de financiën vanzelfsprekend de aandacht. We hebben in 2016 overeenstemming bereikt met de Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) over de prijzen voor rechtszaken in de periode 2017-2019. De noden zijn daarmee op de korte termijn gelenigd, maar we blijven in gesprek met de politiek en het ministerie van VenJ over de nadelen van het financieringssysteem. Speciale aandacht gaat uit naar de financiële kant van het programma KEI. Om het programma te beheersen, maken we gebruik van een zogenoemde business case en een strak auditprogramma. Hiermee houden we continu een vinger aan de pols om steeds te weten waar we staan. Uiteraard met als doel verrassingen op het gebied van de kosten zo veel mogelijk te voorkomen.

Een nieuw regeerakkoord bevat vrijwel altijd ook een flinke impuls op wetgevingsgebied. Zoals voorzien in de wet zal de Raad voor de rechtspraak gevraagd – of ongevraagd – over de nieuwe wetsvoorstellen adviseren. Dan gaat het over de praktische effecten van die wetsvoorstellen voor de Rechtspraak, maar ook over de rechtsstatelijkheid daarvan. Dit laatste wil zeggen dat wetsvoorstellen moeten passen binnen de kernwaarden van onze democratische rechtsstaat.

Maatschappelijk effectieve rechtspraak

Het onderwerp maatschappelijk effectieve rechtspraak gaan we in 2017 in een aantal thema's nader uitwerken. De toegang tot de civiele rechter is een van de thema's. Zorgen zijn er over de toegang tot de rechter in relatief eenvoudige zaken. De gang naar de rechter mag niet te ingewikkeld zijn en mensen mogen niet te hoge drempels ervaren. De indruk is dat dit nu soms het geval is. Bij dit thema gaat het om de vraag hoe we ervoor kunnen zorgen dat de civiele rechter beter in positie komt om in een vroegtijdig stadium escalatie van conflicten te voorkomen. Is het mogelijk inspiratie te vinden bij laagdrempelige rechters elders, zoals de Franse en Belgische vrederechter?

Een tweede thema is toezicht op bewindzaken. De rechter houdt toezicht op curatoren en bewindvoerders. Het aantal mensen dat onder een vorm van bewind staat, groeit elk jaar fors. Dit zijn mensen die om de een of andere reden niet meer zelf voor hun financiën kunnen of mogen zorgen. Denk in dit verband onder meer aan het toenemende aantal ouderen. Goed toezicht op de omgang met geld van anderen is van het grootste maatschappelijk belang. Het draagt in belangrijke mate bij aan het vertrouwen dat mensen hebben in de rechtsstaat. Hoe kan de Rechtspraak hier op een zorgvuldige manier invulling aan geven? Hierbij moet ook in ogenschouw worden genomen dat de financiële middelen voor het houden van toezicht beperkt zijn.

Het derde thema: vechtscheidingen. Mensen die niet meer met elkaar verder willen, slagen er in toenemende mate niet in binnen afzienbare tijd in redelijke harmonie hun zaken goed af te handelen. De zorg van de Rechtspraak gaat vooral uit naar de kinderen die hier de dupe van worden. Dit leidt vaak tot schade die lang doorwerkt in hun levens. Er zijn al veel initiatieven om dit zoveel als mogelijk te voorkomen, van rechters maar ook van andere partijen zoals hulpverleners en gemeenten. Zaak is wat dit thema betreft de initiatieven goed op elkaar aan te laten sluiten zodat ze elkaar versterken.

Het vierde thema wat betreft maatschappelijk effectieve rechtspraak gaat over de zogenoemde multi-problematiek. In de Nederlandse samenleving heeft een groeiend aantal mensen moeite het hoofd boven water te houden. Als het ergens mis gaat (een scheiding, een schuld, een ongeluk, een sterfgeval) stapelen de problemen zich al snel op. Kantonrechters worden hier nogal eens mee geconfronteerd. Een uitspraak in een rechtszaak voor één specifiek probleem is dan bijna nooit genoeg. Rechters willen wat deze problematiek betreft effectiever kunnen optreden.

Dienstbaar aan de samenleving

2017 wordt een intensief jaar. Bovenstaande is slechts een fractie van wat ons in 2017 te doen staat. Een selectie van wat we allemaal nog meer doen, vindt u in dit jaarplan. Rechtspraak staat niet stil, er zijn steeds innovaties nodig op inhoudelijk en technisch gebied. De Rechtspraak is dienstbaar aan de samenleving. De Rechtspraak is er voor iedereen, arm en rijk, jong en oud, werkgever en werknemer en ongeacht politieke voorkeur. Ook in 2017 zullen rechters weer uitspraak doen in circa 1,7 miljoen rechtszaken. Dat doen zij modern, deskundig begrijpelijk en snel, hoewel er wat dat laatste punt betreft nog wel verbetering mogelijk is.

Mr. F.C. Bakker, voorzitter Raad voor de rechtspraak

1 INLEIDING

De medewerkers van elf rechtbanken, vier gerechtshoven, twee bijzondere colleges, de Raad voor de rechtspraak (de Raad) en drie landelijke diensten zetten zich dagelijks in voor onze samenleving en onze rechtsstaat. Samen vormen zij de Rechtspraak en werken zij gezamenlijk aan een **missie**:

De Rechtspraak zorgt voor integere, tijdige en effectieve beslechting van geschillen en berechting van strafbare feiten door onafhankelijke rechters. De Rechtspraak draagt bij aan de instandhouding van de rechtsstaat en het vertrouwen van de burger in het recht.

Dit jaarplan¹ omschrijft op welke wijze de Rechtspraak in 2017 en verder zijn missie ten dienste van de samenleving realiseert. De drie doelen uit de **Agenda van de Rechtspraak 2015-2020**² zijn daarbij leidend: snelle, toegankelijke en deskundige rechtspraak (zie kader).

De Agenda is vertaald in het **Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020**. Dit plan bevat ruim veertig activiteiten die de komende jaren worden ondernomen om de Agenda te realiseren. Ook voor 2017 vormt dit meerjarenplan de rode draad.

Speerpunten Agenda van de Rechtspraak:

Snel: In 2020 duren rechtszaken 40% korter dan in 2013.

Toegankelijk: In 2020 is ten minste 70% van de partijen en professionals tevreden over de begrijpelijkheid van procedures en de (digitale) toegankelijkheid van rechtspraak.

Deskundig: de Rechtspraak stelt zich merkbaar in op de steeds complexer wordende zaken in een steeds complexere samenleving. Versterking van de deskundigheid draagt in 2020 bij aan snelle en toegankelijke rechtspraak.

¹ De Raad voor de rechtspraak stelt conform artikel 102, lid 1 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO) jaarlijks een jaarplan voor de Rechtspraak vast. Op grond van de Wet RO wordt het jaarplan door de Minister van Veiligheid en Justitie vervolgens onverwijld naar de Staten-Generaal gestuurd.

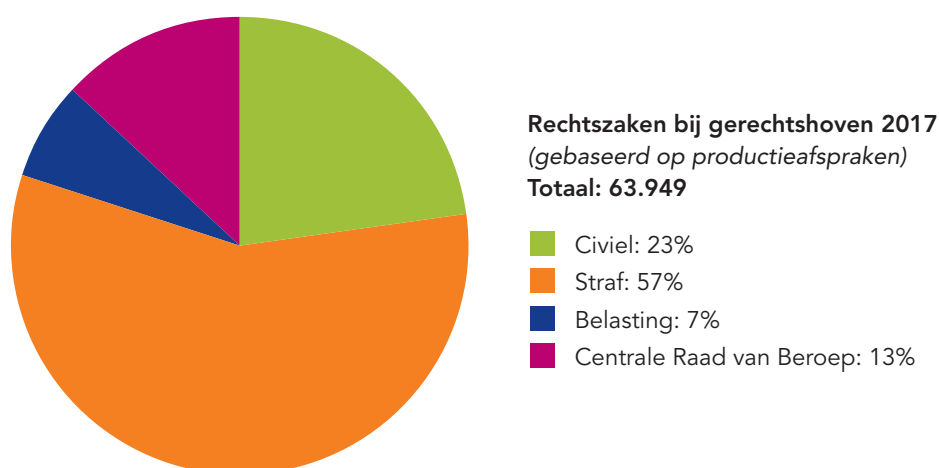
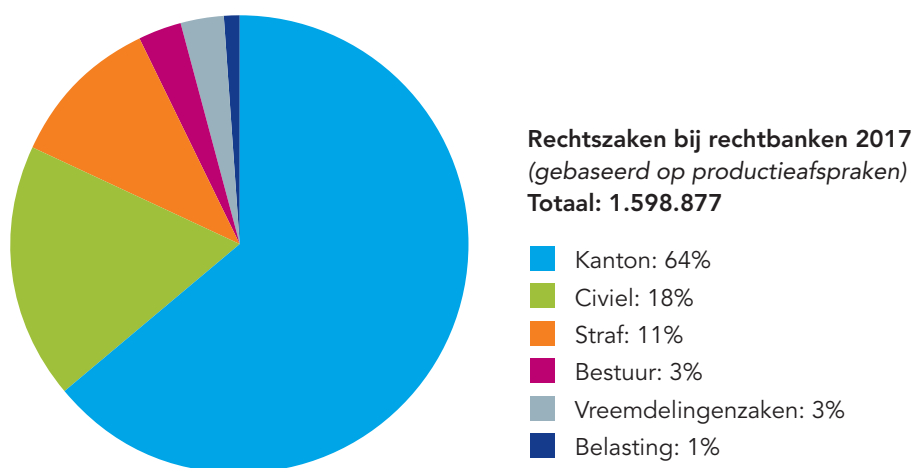
² Oorspronkelijk besloeg de Agenda de periode 2015-2018. Het ambitieniveau van de doelen uit de Agenda is hoog en in 2015 bleek dat er meer tijd nodig is om deze te realiseren. De Agenda wordt daarom niet in 2018 maar in 2020 gerealiseerd.

2 HET DAGELIJKS WERK

Kwalitatief hoogwaardige, maatschappelijk relevante en efficiënte afhandeling van rechtszaken

2.1 Rechtspreken in 2017

In 2017 zetten alle medewerkers zich vol in voor de kerntaak van de Rechtspraak: rechtspreken. Het komende jaar streven circa 2.400 rechters en 7.300 overige medewerkers naar kwalitatief hoogwaardige, maatschappelijk relevante en efficiënte afhandeling van bijna 1,7 miljoen rechtszaken.



De verwachting is dat in 2017 het aantal rechtszaken ongeveer gelijk is als in 2016. De instroom van zaken lijkt zich daarmee enigszins te stabiliseren, na eerst tien jaar over het algemeen te zijn gestegen (2000-2010) en vervolgens weer te zijn gedaald (2011-2016).

In 2017 komt het grootste deel (64%) van de rechtszaken in eerste aanleg op het bureau van de **kantonrechter**. Het gaat bijvoorbeeld om civiele zaken tot 25.000 euro, arbeidszaken, huurzaken, consumentenzaken en lichte strafzaken (zoals snelheids-overtredingen). Al van oudsher is kanton in aantallen veruit de grootste zaakcategorie, al is de afgelopen jaren wel een daling zichtbaar. Overigens zijn kantonzaken vaak wel minder tijdsintensief dan andere zaken. Dat heeft met de complexiteit te maken. Qua tijdsbesteding is kanton dan ook niet de grootste groep rechtszaken.

Ook de **civiele zaken** die niet binnen kanton vallen vormen in 2017 een groot deel van het werk (18%) voor de rechter in eerste aanleg. De civiele rechter doet uitspraken in conflicten tussen particulieren en/of organisaties onderling. Denk bijvoorbeeld aan een echtscheiding, een faillissement, of wanneer iemand door toedoen van een ander aanzienlijke letselschade heeft opgelopen.

Strafrechtszaken zijn het meest in het nieuws, maar vormen een relatief kleine (11%) zaakscategorie bij rechtbanken. In hoger beroep vormen strafzaken daarentegen juist de grootste groep zaken (57%). Het strafrecht maakt op dit moment een grote ontwikkeling door (zie volgende pagina).

Tot slot vormen de verschillende typen **bestuursrechtzaken** een belangrijke maar wel kleinere (7%) zaakscategorie bij rechtbanken. In deze zaken staan besluiten van de overheid centraal, bijvoorbeeld over vergunningen of uitkeringen. Vaak worden belastingzaken en vreemdelingenzaken als aparte categorie binnen het bestuursrecht genoemd.

Het volledige overzicht van de verwachte instroom en afhandeling van rechtszaken (productie) is opgenomen in bijlage 1.

2.2 Kwaliteit hoog in het vaandel

De Rechtspraak heeft kwaliteit hoog in het vaandel staan. Dit is onder meer geborgd met een **kwaliteitssysteem**, dat normen stelt over bijvoorbeeld de maximale doorlooptijd van een rechtszaak, de manier waarop een vonnis moet worden gemotiveerd, en over de permanente scholing van rechters en raadsheren. In bijlage 3 zijn de geldende kwaliteitsnormen voor 2017 uitgewerkt.

Om de kwaliteit te blijven waarborgen gaat de Rechtspraak tevens werken met **professionele standaarden**. Wat dit betekent wordt in hoofdstuk 3 uitgebreid toegelicht.

Het belang van kwalitatief hoogwaardige rechtspraak voor de directe betrokkenen en voor de rechtsstaat in het algemeen is evident. Structureel **investeren in kwaliteit** vraagt echter wel tijd en daarmee ook geld. De Raad vindt het goed dat hij in 2016 met de Minister van VenJ tot aanvaardbare prijsafspraken is gekomen. Dit geeft de komende drie jaar ademruimte om de kwaliteit op peil te houden en het dagelijks werk op een goede manier te doen.

Strafrecht in ontwikkeling

Het strafrecht is continu in ontwikkeling, bijvoorbeeld door maatschappelijke veranderingen of wetswijzigingen. Op dit moment zijn deze ontwikkelingen echter in een stroomversnelling geraakt. Verbetering van de strafrechtpleging is noodzakelijk. Misdaad kan immers ingrijpende gevolgen hebben voor burgers en de samenleving als geheel, wat vraagt om een effectieve bestrijding. Tegelijkertijd moeten fundamentele grondrechten van burgers goed beschermd zijn.

Daarom is het belangrijk dat de verschillende ketenpartijen (zoals het Openbaar Ministerie (OM), opsporingsdiensten, advocatuur en de Rechtspraak) goed met elkaar samenwerken, zij het ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. De Rechtspraak investeert in 2017 daarom intensief in duurzame verbetering van de samenwerking met ketenpartijen. Bijvoorbeeld door het verbeteren van onderlinge informatievoorziening.

Een goed voorbeeld daarvan is de zogeheten 'verkeerstoren'. Te vaak nog zijn er problemen bij de voorbereiding en planning van zittingen, door onvoldoende samenwerking tussen OM en de Rechtspraak. Dossiers zijn niet compleet, verdachten zijn niet op tijd opgeroepen of er is geen capaciteit op het moment dat een zitting gepland moet worden. Op iedere rechtbank is daarom een logistiek centrum (de verkeerstoren) voor strafzaken ingesteld waarin OM en Rechtspraak samenwerken. Dit helpt dubbel werk en uitstel van strafzaken voorkomen. In 2017 ontwikkelen de verkeerstorens zich verder en worden ze ook bij de gerechtshoven geïntroduceerd.

Een andere grote verandering is dat het Wetboek van Strafvordering volledig wordt herzien. In dit wetboek staan de regels waaraan politie, OM, advocaten en rechters zich moeten houden in het strafproces. Het Wetboek is in 1926 ingevoerd en door de jaren heen aangevuld. Daardoor sluiten regelingen niet meer goed op elkaar aan en is het weinig overzichtelijk. De modernisering heeft als doel om de regels overzichtelijker en toegankelijker te maken en met minder onnodige procedures. Hierdoor kunnen onnodige administratieve handelingen en lange doorlooptijden worden teruggebracht. De Rechtspraak onderschrijft daarom de noodzaak van de modernisering en adviseert de Minister van VenJ bij de totstandkoming.

Bij al deze ontwikkelingen ziet de Rechtspraak er op toe dat de onafhankelijke positie van de rechter intact blijft ten gunste van de burger, en dat de ontwikkelingen leiden tot baten voor de samenleving.

3 WERKEN AAN DE TOEKOMST

Snelle, toegankelijke en deskundige rechtspraak

3.1 Prioriteiten 2017

Naast het dagelijks werk van het behandelen van rechtszaken bouwt de Rechtspraak continu aan verdere professionalisering van haar organisatie. Organisatieontwikkeling is nodig om te verzekeren dat de Rechtspraak niet alleen nu, maar ook in de toekomst is toegerust om op een goede manier recht te spreken. De projecten en activiteiten waarlangs zij dit doet zijn uiteengezet in het **Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020**.

Om herhaling van het meerjarenplan hier te vermijden, lichten we een aantal interessante punten uit. Er zijn vier onderwerpen die voor de Rechtspraak de hoogste prioriteit hebben in 2017: onderhoud van de democratische rechtsstaat, het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI), professionele standaarden en maatschappelijk effectieve rechtspraak.

Midterm review meerjarenplan

In 2017 wordt het meerjarenplan voor het eerst grondig geëvalueerd. Met een zogeheten midterm review wordt vastgesteld hoe het plan vordert en of het op onderdelen bijstelling behoeft. Daarbij wordt ook gekeken naar de vorderingen van de agendadoelstellingen. Het verkorten van doorlooptijden heeft in 2017 in het bijzonder de aandacht.

ONDERHOUD DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT



Rechtspraak en rechtsstaat

Nederland is een democratische rechtsstaat. Democratisch, omdat de burgers kiezen wie het land regeert. Een rechtsstaat, omdat iedereen zich aan het recht moet houden: burgers, organisaties en overheid. Deel uit makend van de democratische rechtsstaat heeft de Rechtspraak – net als andere instituties en staatsmachten – een verantwoordelijkheid in het onderhoud ervan. Ook in 2017 speelt de Rechtspraak om die reden actief in op geluiden in de samenleving die de rechtsstaat betreffen. Niet alleen door responsieve zaaksbehandeling, maar ook door initiatieven te nemen in het onderhouden van onze democratische rechtsstaat, zoals het innemen van standpunten en het voeren van het gesprek over de staat van de rechtsstaat.

2016: Democratische rechtsstaat steeds vaker onderwerp van gesprek

De democratische rechtsstaat is in het huidige tijdperk steeds vaker onderwerp van gesprek. Daarbij is het niet zo dat het gesprek één bepaalde richting op gaat. Voor de één leeft de democratische rechtsstaat als nooit tevoren, terwijl de ander zich zorgen maakt over de wijze waarop personen of partijen zich mengen in het publieke debat. Vast staat dat er dynamiek in de samenleving is ontstaan waarin men zich niet alleen laat vertegenwoordigen, maar ook meer en meer deelneemt aan de democratische rechtsstaat via bijvoorbeeld referenda en sociale media. Van de Rechtspraak wordt steeds vaker verwacht dat zij reageert op uitingen uit de samenleving die rechtspraak of rechtsstaat raken.

‘Vrijheid is het recht om alles te doen wat de wet toestaat’

(Montesquieu, 1748)

2017: dialoog tussen de staatsmachten

De samenleving ondergaat aanzienlijke veranderingen als gevolg van bijvoorbeeld snel elkaar opvolgende technologische ontwikkelingen, dreiging van terrorisme en het groter wordende zelforganiserend vermogen van burgers. De vraag is of de democratische rechtsstaat gelijke tred houdt met deze ontwikkelingen. Er lijkt steeds minder bereidheid bij de meerderheid om rekening te houden met de belangen van de minderheid. Korte termijn krachtdadigheid lijkt regelmatig te prevaleren boven het respecteren van lange termijn normen en waarden.

Het is van groot belang dat de staatsmachten – in de geest van Montesquieu – op basis van checks en balances het vermogen hebben om te handelen in het perspectief van een gemeenschappelijk belang. Ieder van de drie staatsmachten vervult zijn eigen rol, laat de andere staatsmachten in hun waarde en bevordert, waar mogelijk, elkaars functioneren. Dat voorkomt dat de rechtsstaat kleiner wordt in slagkracht, terwijl de dreigingen in de wereld steeds groter worden. Van belang is dat een dialoog wordt gevoerd tussen de drie staatsmachten over de bedreigingen

van de rechtsstaat, verstoringen in de spreiding der machten en het vinden van een evenwicht om samen te handelen in het perspectief van een gemeenschappelijk belang: een sterke rechtsstaat voor een dynamische samenleving. De Rechtspraak pakt de handschoen op en organiseert in 2017 een dialoog tussen de staatsmachten.

Als significant onderdeel van de rechtsstaat zal de Rechtspraak in 2017 onderzoeken wat de huidige – klassieke – kernwaarden van de Rechtspraak bijdragen aan de staat van de rechtsstaat. De vraag daarbij is of de kernwaarden onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit en deskundigheid bij elkaar voldoende rechtsstatelijke basis bieden, of dat de set van kernwaarden moet worden aangevuld. Bijvoorbeeld met een kernwaarde die in het verlengde ligt van maatschappelijke effectieve rechtspraak. Dat onderzoek, waar in 2017 een start mee wordt gemaakt, zal plaats vinden met een nauwe betrokkenheid van de eigen achterban. Ook andere instituties worden betrokken. De resultaten van het onderzoek zullen uiteindelijk een plek krijgen in een actuele visie op de Rechtspraak, die in de komende jaren tot stand wordt gebracht.

De rechtsstaat is van de samenleving. De verantwoordelijkheid voor het onderhoud er aan ligt bij een ieder die deel uit maken van de samenleving. De Rechtspraak neemt haar aandeel in het beschermen van de rechtsstaat. Niet alleen in Nederland, maar ook in internationaal perspectief (zie kader).

De rechtsstaat in internationaal perspectief

De Rechtspraak wil ook internationaal bijdragen aan het onderhoud van de democratische rechtsstaat, door rechtspraakorganisaties in het buitenland te ondersteunen. Voor 2017 gaat het om samenwerkingsverbanden in Bosnië en Herzegovina, Suriname, Indonesië en Roemenië. Ook worden experts geleverd aan missies van de Europese Unie en Verenigde Naties. Daarnaast blijft de Rechtspraak zich op Europees niveau inzetten voor een onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak, onder meer als bestuurslid van het Europese netwerk van raden voor de rechtspraak (ENCJ). Nederland en Frankrijk coördineren een groot ENCJ project over onafhankelijkheid en transparantie van de rechtspraak. Onderdeel van dit project is een tweejaarlijkse survey onder Europese rechters met daarin vragen over de eigen onafhankelijkheid en die van collega's.

MODERNISERING RECHTSPRAAK (KEI)



KEI op stoom

Een snellere, betere en meer toegankelijke rechtspraak is het doel van het moderniseringsprogramma 'Kwaliteit En Innovatie', kortgezegd KEI. Nieuwe IT-systemen brengen meer efficiency en toegankelijkheid: rechtbank en procespartij kunnen sneller op elkaar reageren en beide hebben 24/7 zicht op de stand van zaken in de procedure. De rechter krijgt een actieve, regisserende rol en kan daarmee zorgen voor een kortere doorlooptijd van de gerechtelijke procedure. Door meer efficiency krijgt de rechter meer tijd voor complexe zaken.

2016: digitaal procederen op beperkte schaal

In 2016 hadden alle rechtsgebieden te maken met nieuwe ontwikkelingen. Bij bestuursrecht kregen de vreemdelingenkamers meer en meer te maken met de digitale procedure, waar ruim de helft van de vreemdelingenadvocaten voor koos. De KEI-wetten – in juli aangenomen – maakten het mogelijk om te experimenteren met digitaal procederen in civiele zaken. De ervaringen met gefingeerde zaken waren zo positief dat er groen licht kwam: vrijwillig digitaal procederen werd per november voor de advocatuur mogelijk in twee rechtbanken, voor civiele zaken met een groter belang dan 25.000 euro. Veel advocaten kwamen naar de voorlichtingsbijeenkomsten over digitaal procederen. Tot nu toe zijn er echter slechts enkele zaken digitaal aangebracht. Een mogelijke belemmering is dat twee partijen die een geschil met elkaar hebben samen moeten beslissen om de procedure digitaal te gaan voeren. Voor digitaal procederen geldt ook een nieuw procesrecht; de drempel is dus best hoog.

'Zo'n systeem moet gebruiksvriendelijk en betrouwbaar zijn. Ik ben niet heel handig met computers, maar met dit systeem kan ik wel werken.'

(rechter)

In hun toezichtrol op faillissementen communiceren de rechtbanken inmiddels in bijna de helft van de zaken digitaal met de curatoren. Ook is de techniek ontwikkeld voor digitale communicatie met de professionele bewindvoerders en startte een proef met 28 bewindkantoren, negen IT-leveranciers en drie rechtbanken.

2017: invoering op bredere schaal

In 2017 zijn de pijlen van KEI gericht op invoering van de verplichte digitale procedure voor advocaten, zowel in asiel- en bewaringszaken als in civiele zaken met een belang van meer dan 25.000 euro. De Rechtspraak verwacht dit jaar van start te kunnen gaan met verplicht digitaal procederen.

Ook is 2017 het jaar van voorbereidingen voor de digitale werkwijze bij overige bestuursrechtzaken. In een transitieoverleg betreft KEI de belangrijkste partijen bij de planning, ontwikkeling en invoering van de nieuwe manier van werken: advocatuur, gerechtsdeurwaarders, bestuursorganen, verzekeraars, incassobureaus en belastingadviseurs. Bij een positieve evaluatie van de proef voor bewindzaken, wordt de nieuwe manier van werken ingevoerd voor alle dossiers (circa 160.000) met professionele bewindvoerders.

'Ik verheug me erop dat we niet steeds hoeven te bedenken of we een koerier hebben om stukken naar de rechtbank te brengen. Een hele verbetering.'

(advocaat)

In het strafrecht start medio 2017 bij drie rechtbanken een proef voor digitale behandeling van (super)snelrecht- en meervoudige-kamerzaken voor gedetineerden. De andere gerechten maken een begin met digitale behandeling van meervoudige-kamerzaken voor niet-gedetineerden.

Big data en de Rechtspraak

Met de digitale gerechtelijke procedure groeit de dataverzameling van de Rechtspraak explosief. Big Data-mogelijkheden dienen zich aan, zoals beslissingsondersteuning voor rechters. Maar het betekent ook bedreigingen, zoals mogelijke kritiek op gebrek aan rechtseenheid op grond van externe Big Data-analyse van gepubliceerde uitspraken. In 2017 doet de Raad voor de rechtspraak experimenten met Big Data om kennis op te doen over dit fenomeen en op basis daarvan een visie te ontwikkelen.

Veranderingen in de gerechten

Kortere doorlooptijden door regierol van de rechter

Digitalisering draagt bij aan snellere rechtspraak: de fysieke postverwerking valt weg, meerdere personen kunnen gelijktijdig in het digitale dossier werken en de termijnbewaking verloopt geautomatiseerd. Maar voor kortere doorlooptijden – een reductie van 40% in 2020 – is vooral een andere werkwijze nodig. In de wetgeving die digitaal procederen mogelijk maakt is een grotere regierol toebedacht aan de rechter. De regisserende rol van de rechter zal leiden tot minder aanhoudingen en het vaker finaal afdoen van een zaak aan het eind van de zitting met een mondelinge uitspraak. Dit vraagt een andere manier van voorbereiden, met een regiebureau en een regie-rechter. Diverse rechtbanken doen op dit vlak experimenten, zoals 'regiebureau', 'één gezin, één rechter' en 'versnelde regiezitting bij echtscheidingszaken'. Dit zal niet van de ene op de andere dag kunnen worden gerealiseerd. Met een gewenningsperiode moet rekening worden gehouden.

Andere vaardigheden nodig

Voor de rechters en juridisch medewerkers vraagt het werken in en met digitale dossiers om nieuwe vaardigheden. Het is heel anders om een digitaal dossier tot je te nemen dan een papieren dossier. Medewerkers worden ondersteund met opleidingen. De Rechtspraak heeft advies ingewonnen bij onderzoeksbureau TNO over ergonomisch verantwoord werken, en vertaalt dit advies nu naar concrete richtlijnen.

Werk verdwijnt

KEI zorgt voor grote veranderingen in de gerechten. Werk gaat verdwijnen en veranderen. Veel administratieve functies verdwijnen als gevolg van de digitalisering. Dat geeft onzekerheid over de toekomst, zeker in een arbeidsmarkt waarin door digitalisering al zoveel werk verdwijnt. De Rechtspraak begeleidt de medewerkers die dit raakt met de allergrootste zorgvuldigheid bij het vinden van een nieuwe baan.

PROFESSIONELE STANDAARDEN



Gedeelde norm voor kwaliteit

De maatschappij verlangt van rechters gezag en een rechtvaardige beslissing. Gezag wordt ontleend aan kwaliteit en aan maatschappelijke acceptatie. Professionele standaarden spelen daarin een belangrijke rol. Een professionele standaard staat voor "een gedeelde norm voor kwaliteit" die door rechters is vastgesteld om invulling te geven aan hun professionele autonomie. Met de professionele standaarden laten rechters expliciet zien welke kwaliteitseisen zij aan hun werk en hun werkomgeving stellen en dus ook wat de samenleving van hen mag verwachten.

2016: omschrijven van vakmanschap

De afgelopen jaren hebben de rechters gezamenlijk professionele standaarden ontwikkeld. Dit proces vergde veel tijd en overleg. Vakmanschap laat zich immers niet makkelijk omschrijven. Wat dat betreft zijn in 2016 mijlpalen bereikt.

Op alle rechtsgebieden hebben rechters en raadsheren professionele standaarden vastgesteld. In 2016 zijn ook voorbereidingen getroffen om zoveel mogelijk volgens de standaarden te gaan werken.

Er zijn twee soorten standaarden:

- standaarden die raken aan de omstandigheden waaronder de rechter zijn werk verricht, zoals normen voor opleiding, juridische en logistieke ondersteuning en inroostering;
- standaarden die direct het rechterlijk werk raken, zoals de voortgang van, de regie over en de afdoening van rechtszaken.

In de kaders staan twee voorbeelden van professionele standaarden uit het strafrecht.

Voorbeeld van een professionele standaard:

Nieuwe appointerings- en roosternormen

Het strafrecht is de afgelopen jaren veel veranderd, wat invloed heeft op de behandeltime en complexiteit van strafzaken. Voorbeelden zijn de verwetenschappelijking van forensisch bewijs (zoals DNA, alcoholmetingen, cybertechnologie en gedragskundig onderzoek) en de toename van grote, soms internationale, onderzoeken van het landelijk parket, vaak met complexe rechtshulpverzoeken en buitenlandse getuigen.

Deze ontwikkelingen vragen een uitgebreidere en meer diepgaande behandeling van zaken op zitting. Ook voor de voorbereiding van de zitting en het opstellen van de uitspraken is meer tijd nodig. Appointeringsnormen bepalen hoeveel tijd per type zaak voor de behandeling op zitting uitgetrokken moet worden. De appointerings- en roosternormen zijn met de professionele standaarden aangepast, zodat voldoende (behandel)time beschikbaar is voor de zaken die dat nodig hebben.

Door te werken met professionele standaarden blijft de kwaliteit van rechtspraak gewaarborgd. Voor een deel zal zich dat uiten in handhaving van het huidige kwaliteitsniveau. Voor een deel zal dat te merken zijn aan verbeteringen in snelheid, bejegening en deskundigheid.

'Rechters halen het liefst altijd een 10, terwijl een 7 ook kan. De vraag is natuurlijk, wanneer is het een 10 en wanneer is het een 7, daar moet je het over hebben. Dat doen we in de discussie over professionele standaarden'

(raadsheer)

2017 en verder: uitdagingen van implementatie

De invoering van professionele standaarden vergt inspanningen van de rechters, de juridisch medewerkers en aanpassingen in de werkprocessen van de gerechten. Dit vormt echter niet de grootste uitdaging. Inmiddels is duidelijk dat voor de invoering van de standaarden in alle rechtsgebieden het aantal juridisch medewerkers en rechters aanzienlijk moet worden uitgebreid.

Het aantrekken van goede juristen voor de functie van juridisch medewerker – verspreid over het land, want alle gerechten voeren de standaarden in – is een hele uitdaging. Rechters zijn al helemaal schaars, omdat het een aantal jaar duurt voordat nieuwe rechters geworven, geselecteerd, opgeleid en goed ingewerkt zijn. Voldoende capaciteit is dan ook de grootste randvoorwaarde voor de invoering van de professionele standaarden.

Voorbeeld van een professionele standaard:

Regievoering door de rechter

Tijdens een zitting moet alles wat relevant is voor de strafzaak samenkomen op een bepaalde plaats en tijd. Dit vraagt maatwerk van de rechter waarbij hij voorzienbare problemen, vorderingen en verzoeken (proactief) signaleert en daarop acteert in de appointering, de voorbereiding en tijdens de behandeling van (aangehouden) zaken. Om dat te kunnen doen moet goed worden samengewerkt met de verkeerstoren (logistieke ondersteuning) en het kabinet rechter-commissaris. Regievoering is onderdeel van professionele standaarden.

Voor deze uitbreiding van personeel wordt in totaal 15 miljoen euro beschikbaar gesteld. De Rechtspraak investeert in 2017 en verder extra in de werving, selectie en opleiding van nieuwe rechters, door onder andere de werving te intensiveren, de selectieprocedure te verbeteren en de opleidingscapaciteit beter te benutten. Het gebrek aan rechters dwingt daarnaast tot een gefaseerde invoering. De professionele standaarden van de strafrechters worden eerst ingevoerd (in 2017), daarna volgen de professionele standaarden van de civiele en bestuursrechters. Met deze maatregelen verwacht de Rechtspraak het merendeel van de vacatures tijdig te kunnen invullen en de professionele standaarden succesvol te kunnen implementeren.

MAATSCHAPPELIJK EFFECTIEVE RECHTSPRAAK



Rechtspraak die er toe doet

Rechtspraak grijpt diep in op het leven van mensen en is daarom alleen effectief als deze ingreep als rechtvaardig en nuttig wordt beschouwd. Dit impliceert een grote verantwoordelijkheid voor rechters. Rechters moeten zich bewust zijn van het effect van hun handelen. Dit vraagt dat zij zich niet alleen laten leiden door het juridische geschil, maar ook aandacht hebben voor achterliggende (maatschappelijke) problematiek en onderliggende conflicten en belangen. Dat betekent maatwerk leveren, regie voeren, schikkingen onderzoeken, maar ook knopen doorhakken. De Rechtspraak streeft naar interventies die maximaal maatschappelijk effectief zijn.

2016: Maatschappelijk effectieve rechtspraak in vier thema's

In 2016 is 'maatschappelijk effectieve rechtspraak' benoemd als speerpunt voor de Rechtspraak. Op basis van een verkenningsronde onder rechters zijn vier thema's benoemd. Op deze thema's wordt in de nabije toekomst gewerkt om de impact van rechtspraak te vergroten: multi-problematiek, toezicht op bewind, vechtscheidingen en toegang tot de civiele rechter. In samenwerking met belanghebbenden verkent de Rechtspraak wat zij kan doen om tot betere antwoorden te komen in de zaken die aan de rechter worden voorgelegd. Het doel is dat partijen – nadat zij hun problemen en conflicten aan de rechter hebben voorgelegd – weer verder kunnen met hun leven en perspectief hebben op een oplossing.

2017: van verkenning naar oplossing

Eind 2016 heeft de Rechtspraak in expertmeetings met wetenschappers en andere professionele betrokkenen de uitdagingen en mogelijke oplossingen voor de vier thema's verkend. In 2017 worden deze oplossingen uitgewerkt en start de uitvoering ervan. Hieronder een korte weergave per thema.

Multi-problematiek

Bij multi-problematiek is er sprake van samenhangende, elkaar versterkende problemen waarbij de betrokkenen niet in staat zijn de regie te nemen en het complex aan problemen op te lossen. Denk bijvoorbeeld aan een gezin waarbij tegelijkertijd sprake is van werkloosheid, psychische problemen, opvoedproblematiek en schulden. De problemen vertalen zich vaak in (een stapeling van) juridische procedures. De beslissing van de rechter over bijvoorbeeld een vordering of een onder toezicht stelling, biedt zelden zicht op een oplossing voor het grotere geheel van problemen. Hoewel het in de kern niet gaat om een juridisch vraagstuk kan de Rechtspraak wel een rol spelen bij oplossing van problemen. Te denken valt aan rechterlijk beleid met betrekking tot schuldenproblematiek als mogelijke oplossing, omdat de aanpak van schulden een cruciale randvoorwaarde is voor de oplossing van andere problemen.

'We hebben de samenleving zo ingewikkeld gemaakt dat een steeds grotere groep mensen het niet meer aankan. De ellende die je op rolzittingen voorbij ziet komen is schrijnend'

(rechter)

Vechtscheidingen

Een echtscheiding is een ingrijpende persoonlijke gebeurtenis die verder gaat dan een juridisch geschil. Echtscheidingen monden niet zelden uit in een felle strijd tussen de ex-partners, hetgeen schade toe kan brengen aan betrokken kinderen. Naar schatting komen in 10 tot 20% van de scheidingen kinderen ernstig in de knel, de zogenaamde vechtscheidingen. Een succesvolle aanpak om de negatieve effecten van echtscheidingen te beperken, vergt de inzet van veel verschillende partijen, waaronder de Rechtspraak. In het recent gepubliceerde 'Visiedocument rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen' heeft de Rechtspraak de uitgangspunten voor beleid geformuleerd. In 2017 wordt verkend hoe aan deze uitgangspunten invulling gegeven kan worden, met name aan de regieprocedure op gezamenlijk verzoek.

'Ouders vechten elkaar de tent uit. Ze gebruiken het gezamenlijk gezag als instrument om elkaar te bestrijden'

(rechter)

Toezicht op bewind

Beschermingsbewind is er voor mensen die door lichamelijke en/of geestelijke oorzaken of vanwege sociale omstandigheden hun eigen financiën niet goed kunnen regelen, of voor personen met problematische schulden. Op dit moment staan 326.000 personen in Nederland onder een vorm van bewind en dit aantal neemt enkel maar toe. Het is de taak van de rechter om toezicht te houden op deze bewindvoerders. In de praktijk is daarbij sprake van de onbevredigende situatie dat de Rechtspraak een enorm aantal dossiers te verwerken krijgt waarin zij inhoudelijk een weinig betekenisvolle rol kan vervullen. In 2017 wordt verkend hoe de Rechtspraak de maatschappelijke verwachting van kwalitatief hoogwaardig toezicht op bewind kan waarmaken. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de wijze waarop toezicht op bewind in het buitenland vorm krijgt. Ook in het programma KEI wordt gewerkt aan de verbetering van rechterlijk toezicht.

Toegang tot de civiele rechter

De Rechtspraak wil dat iedereen die een serieus probleem heeft waarvoor een rechterlijke beoordeling of beslissing relevant is, zijn zaak zonder al te grote barrières aan de rechter kan voorleggen. Met name in het civiele recht is dat op dit moment nog niet het geval. Dat heeft meerdere redenen: men vindt de gerechtelijke procedure te duur, te langzaam, te complex of intimiderend. Een belangrijke doelstelling van KEI is om de toegang tot de rechtspraak eenvoudiger te maken. Ook initiatieven als Spreekuurrechter en Burenrechter worden geïnspireerd door het streven om de drempels in toegang tot de rechter te verlagen. Laatstgenoemde initiatieven vinden thans nog op kleine schaal plaats en maken nu nog onderdeel uit van een aparte procedure. Verkend wordt hoe aan de uitgangspunten van dergelijke initiatieven op grotere schaal en als onderdeel van de reguliere procedure invulling gegeven kan worden.

3.2 Een greep uit de overige organisatieontwikkeling activiteiten

Naast de vier beschreven prioriteiten brengt de Raad graag nog de volgende organisatieontwikkeling activiteiten voor 2017 onder de aandacht.

3.2.1 Versterken leiderschap

Versterkt leiderschap is essentieel om de veranderingen waar de Rechtspraak voor staat te realiseren. Het realiseren van de agendadoelstellingen staat of valt met goede leiders. In 2017 wordt daarom extra aandacht besteed aan het versterken van leiderschap binnen de Rechtspraak. Er is een divers aanbod om leidinggevenden en (aanstaande) bestuurders te ondersteunen en te inspireren om leiderschap tot hun vak te maken en om een bijdrage te leveren aan de gemeenschappelijkheid in de Rechtspraak. Zo wordt in 2017 gestart met het MD-opleidingshuis: met leer-modules worden talenten opgeleid zodat de kwaliteit en kwantiteit van managers en bestuurders in de toekomst blijven gewaarborgd.

3.2.2 Efficiënter gebruik kantoorruimtes

De komende jaren heeft de Rechtspraak steeds minder kantoorruimte nodig als gevolg van plaats- en tijdonafhankelijk werken en door de personeelsreductie in het kader van KEI. De Rechtspraak is daarom actief op zoek naar huurders voor de kantoorruimte die in overschot is bij alle 32 rechtspraaklocaties. De Rechtspraak is – gelet op haar onafhankelijkheid – wel kritisch met welke partijen zij een pand deelt. In 2016 zijn al goede resultaten geboekt. Zo maakten de gerechtsgebouwen in Dordrecht, Den Bosch, Lelystad, Middelburg, Alkmaar en Zwolle ruimte voor nieuwe huurders, zoals de Raad voor de Kinderbescherming en de Dienst Justitiële Inrichtingen (NIFP). In 2017 worden de inspanningen voor het terugdringen van overmaat en leegstand gecontinueerd.

3.2.3 Gespecialiseerde rechtspraakvoorzieningen

Nederland heeft als extern georiënteerde handelsnatie sterke, internationaal georiënteerde, toonaangevende rechtspraak nodig. Dat bevordert de economische groei en kan Nederland interessanter maken als vestigingsland voor bedrijven. Per 1 januari 2017 is de rechtbank Rotterdam exclusief bevoegd voor civiele scheepvaartzaken. Ook maritieme geschillen van buitenlandse partijen kunnen door de maritieme kamer worden behandeld als partijen zich melden. In 2017 zal de rechtbank activiteiten richten op het 'binnenhalen' van dergelijke zaken, zodat zij zich verder kan ontwikkelen tot maritiem specialist.

2017 staat verder in het teken van de oprichting van de Netherlands Commercial Court (NCC) en de Netherlands Commercial Court of Appeal (NCCA), internationale handelskamers waar partijen in complexe internationale handelsgeschillen in het Engels kunnen procederen. Organisatorisch worden de NCC en de NCCA volgens plan bij respectievelijk de rechtbank Amsterdam en het gerechtshof Amsterdam ondergebracht. De NCC leidt ertoe dat de gerechten ontlast worden en reguliere civiele zaken efficiënter kunnen worden behandeld. Om de voorziening kostenneutraal te kunnen aanbieden, geldt voor deze Engelstalige procedure een verhoogd griffierecht. Voor het kunnen doen van uitspraak in het Engels is passende wetgeving nodig. De Rechtspraak hoopt dat de NCC-wetgeving in 2017 wordt ingediend en aangenomen en dat de eerste NCC-rechtszaken in 2017 in behandeling kunnen worden genomen. 2017 is het jaar waarin de Rechtspraak alle voorbereidingen treft om paraat te staan zodra de wetgeving door het parlement is aangenomen: inrichting van de handelskamer, werving van rechters, raadsheren en ondersteunend personeel en bekendheid geven aan de NCC.

3.2.4 Organisatieontwikkeling bij bijzondere colleges

De huidige regering heeft bij haar start aangegeven de bestuursrechtspraak in hoogste instantie anders te willen organiseren. Er werd jaren gewerkt aan het wetsvoorstel, wat onder meer behelsde dat de bijzondere colleges de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van beroep voor het bedrijfsleven (CBb) op zouden houden te bestaan. Eind 2016 heeft het kabinet dit wetsvoorstel ingetrokken. De Rechtspraak vindt het goed dat dit voorstel van tafel is, omdat het de zwaktes van het systeem niet zou oplossen en omdat er onvoldoende aandacht was voor de betrokken personeelsleden. Wel is hierdoor een kans gemist om het stelsel van bestuursrechtspraak logischer te organiseren. De bijzondere colleges hebben meerdere jaren in onzekerheid geleefd over hun toekomst. Zij zijn derhalve (logischerwijs) terughoudend geweest in het investeren in organisatieontwikkeling. Nu duidelijk is dat in 2017 en verder het dagelijks werk bij de bijzondere colleges gewoon door gaat, is het van groot belang dat de organisaties zo snel mogelijk weer op volle kracht worden gebracht. Hier heeft de Rechtspraak het komende jaar nadrukkelijk aandacht voor.

4 FINANCIËN RECHTSPRAAK

Randvoorwaarde voor goede rechtspraak

4.1 Financiering van de Rechtspraak

De Minister van VenJ verstrekt de Rechtspraak jaarlijks een bijdrage. De Rechtspraak krijgt per vonnis een bedrag. De hoogte van het bedrag per vonnis hangt af van het type zaak. Sommige zaken vragen immers meer tijd – en dus geld – dan andere. Het totale bedrag hangt af van het aantal zaken. Hiervoor maakt de Rechtspraak samen met het ministerie van VenJ productieafspraken, op basis van instroomvoorspellingen (zie bijlage 1). Deze voorspellingen zijn gebaseerd op prognosemodellen die de Raad voor de rechtspraak samen met wetenschappelijk onderzoekscentrum van het ministerie van VenJ (WODC) heeft opgesteld. 95% van de Rechtspraak wordt op deze zogeheten methode van outputfinanciering gefinancierd.

De overige 5% betreft zaken die slechts in één of in enkele gerechten voorkomen (onder andere bijzondere kamers, het College van Beroep voor het bedrijfsleven) of rechtszaken waarvan nog niet duidelijk is wat een redelijke gemiddelde prijs is.

Het budget dat de Raad van het ministerie ontvangt, verdeelt de Raad in grote lijnen volgens dezelfde systematiek als hierboven beschreven over de gerechten, alleen fijnmaziger: voor de bepaling van het budget van een gerecht worden 53 soorten zaken (zaakscategorieën) met bijbehorende prijzen onderscheiden. Dit wordt het Lamicie-systeem genoemd. De Raad streeft naar een vereenvoudiging van dit bekostigingssysteem (zie 4.3.2).

De Raad voor de rechtspraak onderhandelt elke drie jaar met het ministerie van VenJ over het budget voor de Rechtspraak. Per type zaak wordt een prijs afgesproken. Deze zaaks prijs geldt voor een periode van drie jaar. De meest recente onderhandelingen zijn in 2016 afgerond en hebben geleid tot een akkoord over prijzen voor de periode 2017-2019.

4.2 Financieel beeld 2017

In 2017 stelt het ministerie van VenJ bijna 1 miljard euro ter beschikking voor de Rechtspraak. Bij het maken van de prijsafspraken 2017-2019 heeft VenJ onderkend dat de redelijk goede financiële uitgangspositie van de Rechtspraak de komende jaren onder druk staat. Geconstateerd is dat met name voor de prijsperiode 2017-2019 de efficiëncytaakstelling van het Kabinet en de mogelijke invulling daarvan door de Rechtspraak niet op elkaar aansluiten. Afgesproken is dat VenJ en de Rechtspraak gezamenlijk naar een oplossing zoeken voor de incidentele problematiek als gevolg van ritmeverschillen tussen de reeds ingeboekte KEI-besparingen en de werkelijke realisatie daarvan.

Duidelijk is dat voor 2017 de financiële problematiek als gevolg van dit ritmeverschil aanzienlijk zal zijn. Na de resultaatbepaling van 2016 en de actualisatie van de business case KEI (zie kader) worden de omvang van de financiële problematiek en de mogelijke oplossingen nader in beeld gebracht.

Actualisering business case KEI

De in hoofdstuk 3 beschreven modernisering van de Rechtspraak (KEI) is ook financieel een omvangrijke operatie. De kosten voor investeringen in IT en de reorganisatie (op korte termijn) en de baten als gevolg van uitstroom van personeel (op langere termijn) zijn aanzienlijk. Als onderdeel van de programmabeheersing maakt de Rechtspraak gebruik van het instrument van de business case, waarmee kosten en baten voor de maatschappij en voor de Rechtspraak inzichtelijk worden gemaakt. Deze business case wordt periodiek herijkt. In de eerste helft van 2017 wordt de geactualiseerde business case opgeleverd. Voor de beheersing van het programma is een tevens strak auditprogramma opgezet.

Bijlage 2 bevat een overzicht van de beschikbare middelen en verwachte kosten voor 2017.

4.3 Onderhoud en ontwikkeling van het bekostigingsstelsel

4.3.1 Tijdbestedingsonderzoek

In 2017 voert de Rechtspraak het periodieke tijdbestedingsonderzoek uit. Elke drie jaar doet de Rechtspraak onderzoek naar de tijdbesteding van rechters en juridisch medewerkers. Het onderzoek geeft inzicht in de gemiddelde behandeltijd per zaak, de hoeveelheid van overwerk en de omvang van indirecte tijd (voor bijvoorbeeld studie en overleg). De uitkomsten worden onder andere gebruikt om tot de zaaks-prijzen voor de prijsperiode 2020-2022 te komen. De behandeltijden worden daarnaast gebruikt om de financiële gevolgen van voorgenomen wetgeving in kaart te brengen.

4.3.2 Verbetering van de bekostiging

De Raad wordt gefinancierd via de begroting van het ministerie van VenJ en verdeelt deze middelen over de gerechten en landelijke diensten. Hoewel dit financierings-systeem veel heeft opgeleverd, blijken er ook nadelen te zijn, te weten:

1. Het bekostigingssysteem van de Rechtspraak voorziet niet in financiering van alle behoeften van de Rechtspraak

De Raad is hierover in overleg met het ministerie van VenJ. De Raad kaart onder andere aan dat de onafhankelijke positie van de Rechtspraak onvoldoende tot uitdrukking in de financiering komt. Ook is gebleken dat de mogelijkheden voor innovatie ontoereikend zijn, doordat de Rechtspraak (hoofdzakelijk) per behandelde rechtszaak wordt betaald. Het is daardoor niet mogelijk om voldoende te investeren en de kosten daarvan te betalen met besparingen op een later moment.

Grote vernieuwingsprogramma's zoals KEI en Herziening Gerechtelijke Kaart (HGK) moesten daardoor uit het reguliere budget worden betaald. Mogelijk moet de geldende regelgeving worden aangepast om tot adequate financiering van de Rechtspraak te komen. Het is de bedoeling dat de gewenste verbeteringen van kracht zijn in de eerstvolgende prijsperiode.

2. Verdeling van de middelen over gerechten en landelijke diensten verloopt suboptimaal

Er is kritiek op de wijze waarop het beschikbare geld verdeeld wordt binnen de Rechtspraak. Hoewel er 53 zaakscategorieën worden gebruikt, geven gerechten aan dat de prijzen vaak niet herkend worden. Ze passen niet altijd bij de tijd die een bepaalde individuele zaak kost. Soms zijn prijzen van zaakscategorieën structureel te hoog of te laag, soms doen de prijzen onvoldoende recht aan de kosten van zeer specifieke rechtszaken die slechts in één of enkele gerechten voorkomen. Tegelijkertijd zijn er signalen dat het aantal zaakscategorieën te groot is en leidt tot onnodige bureaucratie. Tot slot moet gekeken worden of met het huidige systeem voldoende recht wordt gedaan aan de kosten die gerechten niet kunnen beïnvloeden.

3. Financieringssysteem wordt gebruikt als sturingsinstrument binnen gerechten

De hierboven beschreven 53 zaakscategorieën die gebruikt worden om geld te verwerven, worden ten onrechte ook gebruikt om afdelingen en individuele rechters aan te sturen. Rechters hebben daardoor het gevoel dat geld in plaats van inhoud leidend is bij de sturing. Gezocht moet worden naar alternatieve sturingsmogelijkheden die wél recht doen aan het werk van de rechter. Door sturing op zaaksprizen worden bovendien schotten tussen rechtsgebieden gehandhaafd.

De Rechtspraak acht het van groot belang om snel én duurzaam verbetering aan te brengen in de bekostigingssystematiek en bovenstaande problemen op te lossen. Bij het eerste punt moet deze oplossing tot stand komen in goed overleg met het ministerie van VenJ. De andere twee onderwerpen kan de Rechtspraak zelf oppakken. Op dit moment worden concrete oplossingsrichtingen samen met rechters uitgewerkt. Dit leidt tot een concreet actieplan dat er in de zomer van 2017 moet liggen.

Bijlage 1.

Prognoses instroom en productie 2017

Totstandkoming prognoses

De prognose van de instroom aan zaken bij de Rechtspraak is allereerst gebaseerd op beleidsneutrale prognoses (dat willen zeggen prognoses bij onveranderd beleid) met behulp van prognosemodellen. Deze worden vervolgens aangevuld met te verwachten beleidseffecten: (voorgenomen) wijzigingen in beleid, wet- en regelgeving die een substantieel effect hebben op de instroom.

De prognosemodellen zijn door het WODC en de Raad opgesteld. De prognosemodellen zijn verklaringsmodellen en houden rekening met de invloed van (regionale) maatschappelijke (economische, demografische) ontwikkelingen op de instroom van zaken bij de rechter en prognoses van economische en demografische ontwikkelingen van instanties als het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Productieafspraken

De productieafspraken voor 2017 tussen de Minister van VenJ en de Raad zijn conform de ontwerpbegroting van VenJ meerjarig opgenomen. De productieafspraken zijn afgeleid van de instroomprognoses, maar kunnen wel (licht) verschillen. Dit heeft onder andere te maken met het moment van raming (de instroomprognosecijfers in tabel 1 zijn recenter dan de productieafspraken).

Een voorbeeld zijn de gemaakte afspraken over vreemdelingenzaken. In 2017 worden – op basis van de kennis die nu beschikbaar is – een instroom van 35.200 zaken verwacht. Door internationale ontwikkelingen kan dit aantal echter afwijken van de voorspelling. Een snelle afdoening in dit type zaken is voor de betrokkenen en de samenleving belangrijk. Daarom heeft de Rechtspraak in overleg met het ministerie een buffercapaciteit van 3.620 zaken opgenomen om een eventuele stijging van vreemdelingenzaken te kunnen opvangen.

Tabel 1 Instroomprognose en productieafspraken met de Minister 2016-2017

	2016			2017	
		Gerealiseerde	Afspraak	Prognose	Afspraak
	instroom	productie	productie	instroom	productie
<i>Rechtbanken</i>					
Kanton	946.261	973.254	1.132.248	1.010.022	1.027.858
Civiel	278.969	279.489	294.458	285.012	279.013
Straf	176.950	174.646	178.235	172.450	175.764
Bestuur	48.491	49.926	52.047	51.379	49.631
Vreemdelingenkamers	30.760	29.731	39.310	35.200	43.520
Belasting	32.451	27.046	26.627	25.680	23.091
<i>Gerechtshoven</i>					
Civiel	14.420	13.914	14.413	13.694	14.452
Straf	34.584	35.671	36.723	35.539	36.623
Belasting	6.688	7.433	5.387	4.184	4.671
<i>Bijzondere colleges</i>					
Centrale Raad van Beroep	8.216	7.916	8.469	8.423	8.203
Totaal	1.577.790	1.599.026	1.787.917	1.641.583	1.662.825

Bovenstaande tabel toont de instroomprognose en productieafspraken voor het merendeel van de rechtszaken die de Rechtspraak af doet. Een aantal bijzondere rechtszaken is hier niet in opgenomen, bijvoorbeeld de zaken die het College van Beroep voor het bedrijfsleven behandelt, of bijzondere kamers. Dit komt doordat deze zaken anders gefinancierd worden en geen onderdeel zijn van de hierboven gehanteerde prognosemodellen.

Bijlage 2.

Beschikbare middelen en verwachte kosten 2017 ³

Beschikbare middelen

Onderstaande tabel toont een specificatie van de middelen die het ministerie van VenJ in 2017 aan de Rechtspraak ter beschikking stelt.

Tabel 2 Verwerving van middelen 2017

Middelen rechtspraak	(x € 1.000)
Bijdrage VenJ	949.987
Overige bijdrage VenJ	24.000
Overige opbrengsten	8.300
Begroting 2017 VenJ	982.287
<i>Kasschuif aflossing RVB egalisatie oud specialties</i>	-10.000
Beschikbare middelen VenJ	972.287

Verwachte kosten

In dit deel van de bijlage worden de verwachte meerjarige kosten van de Rechtspraak toegelicht. Deze kosten worden onderscheiden in:

- A productiegerelateerde kosten rechtspraak (€ 684 miljoen);
- B gerechtskosten € 3,8 miljoen);
- C overige kosten € 31,8 miljoen);
- D kosten van taken die niet in het Besluit Financiering Rechtspraak 2005 ("BFR 2005") geregeld zijn (€ 15,8 miljoen).

De onderstaande kostenraming sluit aan op de kosten die zijn opgenomen in de begroting van het ministerie van VenJ 2017.

A. Productiegerelateerde kosten

De productiegerelateerde kosten van de rechtspraak kunnen krachtens het BFR 2005 worden onderscheiden in de productiegerelateerde kosten bij de gerechten, specifieke kosten bij de gerechten, huisvestingskosten bij de gerechten en de kosten die de Raad op centraal niveau maakt ten behoeve van de gerechten (met name ICT en opleidingen).

³ De in deze bijlage opgenomen gegevens sluiten aan bij de Ontwerpbegroting begroting van V&J 2017. De productieaantallen zijn gelijk aan de met het ministerie van VenJ, bij Ontwerpbegroting 2017, overeengekomen productieafspraken voor 2017. De kosten zijn gebaseerd op het prijspeil 2015 rekening houdend met de structurele doorwerking van de loon- en prijscompensatie 2016.

Tabel 3 Specificatie productiegerelateerde kosten Rechtspraak 2017

	(x € 1.000)
P*Q gerechten (incl. kosten kenniscentra)	684.187
Huisvestingskosten	82.618
Kosten centraal in beheer:	180.199
- <i>ICT</i>	85.638
- <i>Opleidingen</i>	16.214
- <i>Bureau Raad voor de rechtspraak</i>	18.383
- <i>Overige uitgaven</i>	59.964
Totaal Productiegerelateerde kosten	947.003

De productie gerelateerde kosten bij de gerechten (€ 947 miljoen) zijn te specificeren naar:

- P*Q gerechten: de personele, materiële, afschrijvings- en rentekosten van de gerechten (€ 684 miljoen);
- Huisvestingskosten: hebben grotendeels betrekking op de gebruikersvergoeding (huur) die gerechten aan de Rijksgebouwendienst moeten betalen (€ 83 miljoen);
- Kosten in centraal beheer: zoals de ICT-kosten van de Rechtspraak, opleidingen en het bureau van de Raad voor de rechtspraak (€ 180 miljoen).

Tabel 4 Verwachte productiegerelateerde kosten gerechten 2017

	Aantallen producten	Verwachte landelijke product-groeprij's (euro's)	Verwachte kosten (euro's)
<i>Rechtbanken</i>			
Kanton	1.027.858	115,36	118.572.595
Civiel	279.013	569,61	158.929.706
Straf	175.764	824,90	144.987.348
Bestuur	49.631	1.580,76	78.454.809
Vreemdelingenkamers	43.520	1.008,96	43.909.950
Belasting	23.091	869,64	20.080.778
<i>Gerechtshoven</i>			
Civiel	14.452	2.949,17	42.620.264
Straf	36.623	1.181,03	43.253.085
Belasting	4.671	2.710,48	12.660.589
<i>Bijzonder college</i>			
Centrale Raad van Beroep	8.203	2.525,65	20.717.663
Totaal	1.662.825		684.186.787

B. Gerechtskosten

Tot gerechtskosten behoren die gevallen waarin de wet de rechter de bevoegdheid geeft om de behandeling van een voorgelegde zaak iets door een derde te laten doen en waarbij uitdrukkelijk gesteld is dat de kosten daarvan ten laste van de Staat komen (bijvoorbeeld het inschakelen van een tolk). Gerechtskosten hebben alleen betrekking op bestuursrechtzaken en civiele zaken.

De gerechtskosten zijn voor rekening van de Rechtspraak. In 2017 worden de gerechtskosten geschat op ruim € 3,8 miljoen. Het merendeel heeft betrekking op civiele zaken. Gerechtskosten worden door middel van een openeinderegeling vergoed door de Minister van VenJ.

Tabel 5 Gerechtskosten 2017

	(x € 1.000)
Ger.kstn in civiele zaken	2.125
Ger.kstn in bestuurszaken	1.671
Totale gerechtskosten	3.796

C. Overige kosten

Met de term overige kosten wordt in BFR 2005 bedoeld op de kosten voor megazaken in het strafrecht (zaken met een zittingstijd hoger dan 25 uur, inclusief de zaken op grond van de Wet Internationale Misdrijven), de kosten van de bijzondere kamers (bijvoorbeeld ondernemingskamer, douanekamer) en de kosten van het CBb.

Tabel 6 Overige uitgaven 2017

	(x € 1.000)
Megazaken	17.281
College van Beroep voor het bedrijfsleven	6.448
Bijzondere kamers	8.037
Totaal overige uitgaven	31.766

Het grootste deel van deze kosten betreft de kosten van de megazaken in het strafrecht, te weten € 17,3 miljoen. Voor een megastrafzaak is veel meer behandel-tijd nodig dan voor een reguliere strafzaak in een meervoudige strafkamer. Daarom worden deze megazaken als een aparte categorie behandeld.

Een kleiner deel van de overige kosten (circa €8 miljoen) heeft betrekking op de kosten van de bijzondere kamers. Het gaat hier om bij wet aan gerechten opgedragen taken.⁴

D. Kosten van taken die niet in het BFR 2005 zijn geregeld

Tabel 7 Kosten 2017 van taken die niet in BFR-2005 zijn geregeld

	(x € 1.000)
Tuchtrecht	4.135
Commissies van toezicht	6.139
Overige taken	5.530
Totale kosten niet wettelijke taken	15.804

Behalve voor de in het BFR 2005 geregelde taken maakt de Rechtspraak ook kosten voor andere activiteiten. Het gaat hier onder andere om kosten in verband met tuchtrecht, kosten van de secretariaten van Commissies van Toezicht voor het gevangeniswezen en kosten van parketpolitie.

⁴ Het gaat om de douanekamer (hof Amsterdam, rechtbank Noord-Holland), de Ondernemingskamer (hof Amsterdam), de kamers voor het kwekersrecht (hof Den Haag), de octrooikamer (hof Den Haag, rechtbank Den Haag), de merkenwetkamer (hof Den Haag), zaken in verband met de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hof Arnhem-Leeuwarden, rechtbank Noord-Nederland), adviezen ingevolge de Wet overdracht tenuitvoerlegging, (hof Arnhem-Leeuwarden), Penkamer (hof Arnhem-Leeuwarden), de centrale grondkamer (hof Arnhem-Leeuwarden), liaisonrechter (rechtbank Den Haag), de kamer voor bijzondere competentiezaken bestuurszaken (rechtbank Rotterdam) en overleveringswetzaken (rechtbank Amsterdam).

Bijlage 3.

Kwaliteitsnormen 2017

Binnen de Rechtspraak gelden in 2017 kwaliteitsnormen voor:

- Permanente educatie. De norm is gemiddeld 30 opleidingsuren per jaar, c.q. een minimum van 90 uren verspreid over een termijn van drie jaar. Dit geldt voor iedere raadsheer, rechter en juridisch medewerker.
- Goede bewijsmotivering. minimaal 50% van de meervoudige uitspraken in strafzaken dient volgens de zogeheten Promismethode te worden afgedaan.
- Doorlooptijden. Per zaakstype zijn termijnen vastgesteld waarbinnen een normpercentage van het totaal aantal zaken moet zijn afgedaan.
- Meervoudige afdoening. Er zijn per rechtsgebied minimum percentages vastgesteld voor de meervoudige afdoening van zaken.
- Reflectie. Iedere raadsheer en rechter neemt volgens de norm jaarlijks deel aan een intervisie- en/ of reflectietraject. De norm is ook van toepassing op de juridisch medewerkers in de rechtbanken.

Hieronder wordt een overzicht van de percentages per norm weergegeven.

Rechtbanken	Norm
Permanente educatie – rechters	100%
Permanente educatie – juridisch medewerkers	100%
Reflectie – rechters	100%
Reflectie – juridisch medewerkers	100%
Aantal MK – civiel handel	10%
Aantal MK – civiel familie	3%
Aantal MK – bestuur algemeen	10%
Aantal MK – vreemdelingenkamer	5%
Aantal MK – belasting Rijk	25%
Aantal MK – straf	15%
Promis	50%
Gerechtshoven	Norm
Permanente educatie – raadsheren	100%
Permanente educatie – juridisch medewerkers	100%
Reflectie – raadsheren	100%
Aantal MK – belasting	90%
Aantal MK – straf	85%
Promis	50%
Bijzondere colleges	Norm
Permanente educatie – raadsheren CRvB	100%
Permanente educatie – juridisch medewerkers CRvB	100%
Permanente educatie – raadsheren CBb	100%
Permanente educatie – juridisch medewerkers CBb	100%

Normering doorlooptijden

Normering doorlooptijdnormen rechtbanken			Norm 2016
Civil- handelszaken			
1	Handelszaken met verweer – norm 1	90%	≤ 2 jaar
	Handelszaken met verweer – norm 2	70%	≤ 1 jaar
2	Handelszaken zonder verweer (verstek)	90%	≤ 6 wkn.
3	Beëindigde faillissementen	90%	≤ 3 jaar
4	Handelsrekestes (vooral insolventie)	90%	≤ 3 mnd.
5	Kort gedingen / vovo's (inclusief familierecht)	95%	≤ 3 mnd.
Civil- familiezaken			
6	Scheidingszaken totaal (exclusief vovo's)	95%	≤ 1 jaar
	– waarvan op gemeenschappelijk verzoek	95%	≤ 2 mnd.
7	Alimentatiezaken, bijstandsverhaal	90%	≤ 1 jaar
8	Omgang- en gezagzaken	85%	≤ 1 jaar
9	Jeugdbeschermingszaken kinderrechter (OTS en UHP)	90%	≤ 3 mnd.
	– waarvan eerste verzoeken tot OTS	80%	≤ 3 wkn.
Bestuursrechtelijke zaken			
10	Reguliere bestuurszaken, bodemzaken – norm 1	90%	≤ 1 jaar
	Reguliere bestuurszaken, bodemzaken – norm 2	70%	≤ 9 mnd.
11	Voorlopige voorzieningen bestuur regulier	90%	≤ 3 mnd.
12	Vreemdelingenzaken, bodemzaken	90%	≤ 9 mnd.
13	Belastingzaken lokaal, bodemzaken	90%	≤ 9 mnd.
14	Rijksbelastingzaken, bodemzaken – norm 1	90%	≤ 18 mnd.
	Rijksbelastingzaken, bodemzaken – norm 2	70%	≤ 1 jaar
Kantonzaken			
15	Handelszaken met verweer – norm 1	90%	≤ 1 jaar
	Handelszaken met verweer – norm 2	75%	≤ 6 mnd.
16	Arbeidsontbindingen op tegenspraak	95%	≤ 3 mnd.
17	Handelsrekestes, niet-arbeidszaken	95%	≤ 6 mnd.
18	Handelszaken zonder verweer (verstek)	90%	≤ 6 wkn.
19	Geregelde arbeidsontbindingen	90%	≤ 15 dgn.
20	Kort gedingen / vovo's	95%	≤ 3 mnd.
21	Overtredingszaken	85%	≤ 1 mnd.
22	Mulderzaken	80%	≤ 3 mnd.

Strafzaken			
23	Strafzaken MK (= meervoudig behandeld)	90%	≤ 6 mnd.
24	Politierechterzaken (incl. economische)	90%	≤ 5 wkn.
25	Strafzaken bij de kinderrechter (enkelvoudig)	85%	≤ 5 wkn.
26	Raadkamerzaken m.b.t. voorlopige hechtenis	100%	≤ 2 wkn.
27	Raadkamerzaken niet voorlopige hechtenis	85%	≤ 4 mnd.
28	Uitwerken strafzaken (EK+MK) i.v.m. hoger beroep, jeugd	100%	≤ 4 wkn.
29	Uitwerken strafzaken (EK+MK) i.v.m. hoger beroep, niet jeugd	100%	≤ 16 wkn.
	– waarvan gedetineerenzaken	100%	≤ 3 mnd.

Normering doorlooptijdnormen gerechtshoven			Norm 2016
Handelszaken			
1	Handelszaken dagvaardingen – norm 1	90%	≤ 2 jaar
	Handelszaken dagvaardingen – norm 2	70%	≤ 1 jaar
2	Isolventierekestten	90%	≤ 2 mnd.
3	Handelsrekestten, niet insolventie	90%	≤ 6 mnd.
Familiezaken			
4	Familierekestten	90%	≤ 1 jaar
	– waarvan Jeugdbeschermingszaken	90%	≤ 4 mnd.
Belastingzaken			
5	Belastingzaken – norm 1	90%	≤ 18 mnd.
	Belastingzaken – norm 2	70%	≤ 1 jaar
Strafzaken			
6	Meervoudige Kamer-zaken	85%	≤ 9 mnd.
7	EK-strafzaken, niet kantonappellen	85%	≤ 6 mnd.
8	EK-strafzaken, kantonappellen	85%	≤ 6 mnd.
9	Raadkamer m.b.t. voorlopige hechtenis	90%	≤ 2 wkn.
10	Raadkamer niet voorlopige hechtenis	80%	≤ 4 mnd.
11	Klachten niet vervolgen (12 Sv)	85%	≤ 6 mnd.
12	Uitwerken (MK) strafzaak i.v.m. cassatie	100%	≤ 6 mnd.

Dit jaarplan is een uitgave van de Rechtspraak.

2017