

JAARPLAN 2018

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 2018	8
2.2 Kwaliteit hoog in het vaandel	11
3 Werken aan de toekomst	12
3.1 Prioriteiten 2018	12
3.2 ONDERHOUD VAN DE RECHTSSTAAT	14
3.3 MAATSCHAPPELIJK EFFECTIEVE RECHTSPRAAK	16
3.4 MODERNISERING RECHTSPRAAK (KEI)	18
3.5 PROFESSIONELE STANDAARDEN	20
4 Financiën	22
4.1 Financiering van de Rechtspraak	22
4.2 Financieel beeld 2018	22
4.3 Verbetering van het bekostigingsstelsel	23
Bijlage 1. Prognoses instroom en productie 2018	26
Bijlage 2. Beschikbare middelen en verwachte kosten 2018	28
Bijlage 3. Kwaliteitsnormen 2018	32

VOORWOORD

Voor u ligt het jaarplan 2018 van de Rechtspraak. In dit document staan onze prioriteiten, waarom wij deze zaken belangrijk vinden en wat er nodig is om onze plannen werkelijkheid te laten worden.

Om snel tot de kern te komen:

We hebben goede en vooral noodzakelijke plannen die rechtspraak maatschappelijk effectiever maken en het recht dichterbij mensen en hun problemen brengen. Maar we hebben ook een financieel probleem: de Rechtspraak schrijft vanaf 2017 rode cijfers met een negatief eigen vermogen. Dat is niet onverwacht. In de Justitie Begroting 2018 is dat al aangegeven. Deze financiële problematiek heeft meerdere oorzaken. Samen met het ministerie werken we aan een oplossing. Maar het is overduidelijk dat als Nederland rechtspraak wil die zich kan blijven meten met de wereldtop, er een antwoord moet komen.

Digitale innovatie

In het begin van 2018 hebben wij moeten besluiten om onze digitaliserings- en moderniseringsoperatie tegen het licht te houden. De omvang van deze operatie blijkt groter dan ooit voorzien en vereist een transformatie van de volledige juridische sector. We hebben hierin al grote stappen gezet, maar de komende jaren zijn nog grotere te nemen. Om er zeker van te zijn dat we de juiste keuzes maken wil de Rechtspraak kritisch naar het systeem kijken dat is ontwikkeld. Deze analyse kost tijd en de digitaliseringsagenda wordt daarom bijgesteld.

Laat er geen misverstand over bestaan: de digitalisering van rechtspraak gaat door. Het is noodzakelijk om in de toekomst snelle, betaalbare en toegankelijke rechtspraak te kunnen leveren. Elke dag wordt nu al een groot aantal zaken digitaal behandeld. Zo is ongeveer de helft van de zaken waarin de rechter een toezichthoudende rol heeft digitaal – zo'n 180.000 zaken in totaal. In het bestuursrecht worden alle asiel- en bewaringszaken (20.000) digitaal verwerkt. In het strafrecht kunnen we alle eenvoudige (politierechter)zaken digitaal behandelen en in de loop van dit jaar geldt dat ook voor driekwart van de zwaardere strafzaken met een meervoudige kamer. Deze cijfers laten een toekomst zien waarin digitaal procederen de norm is.

De komende tijd geven wij digitaal procederen in handelsvorderingen met verplichte procesvertegenwoordiging de hoogste prioriteit. Dit en volgend jaar worden de benodigde systemen opgeleverd. Daarna lopen onze digitaliseringsplannen minimaal een jaar vertraging op. Dat is een vervelende, maar onontkoombare boodschap.

Daling aantal rechtszaken

De financiële problematiek komt ook voort uit een forse daling van het aantal rechtszaken. Simpel gezegd: de Rechtspraak krijgt per zaak betaald, hoe minder zaken hoe minder inkomsten. Als de oorzaak van de daling ligt in het feit dat mensen minder conflicten hebben, juichen we een afname van het aantal zaken toe. Maar ik ben bang dat het werkelijke beeld niet zo rooskleurig is.

Mensen zien te vaak af van een gang naar de rechter omdat ze denken dat het voeren van een rechtszaak duur en ingewikkeld is, en de uitkomsten ongewis zijn. Goede rechtspraak vereist dat mensen altijd weten dat ze bij de rechter terecht kunnen.

Maatschappelijk effectieve rechtspraak

Naast toegankelijk, is goede rechtspraak ook maatschappelijk effectief. De impact van uitspraken van rechters moet maximaal zijn en daarom willen we dit jaar inzetten op het landelijk ontplooiën van veelbelovende – vaak lokale – initiatieven die hieraan bijdragen. We noemen dit maatschappelijk effectieve rechtspraak: rechtspraak die mensen verder helpt, zonder dat juridische regels in de weg zitten.

Om rechtspraak dicht bij mensen en hun problemen te brengen is nieuwe wetgeving noodzakelijk. Nu nog zorgen regels die niet meer van deze tijd zijn er te vaak voor dat mensen recht tegenover elkaar komen te staan. Het systeem van eiser versus verweerder, waarbij de rechter de juridische knoop doorhakt, werkt prima bij zakelijke conflicten zonder al te veel emotie. In conflicten waarbij emoties juist een grote rol spelen – zoals bij echtscheidingen, voogdijkwesties en burenruzies – werkt het eerder averechts. Het zet mensen met de koppen tegen elkaar, terwijl ze na de uitspraak vaak wel met elkaar verder moeten.

Door deze oude regels te herschrijven kunnen rechters buiten de gebaande paden treden. Zo komen ze sneller tot een oplossing die duurzaam is, waardoor mensen het conflict achter zich kunnen laten en weer vooruit kunnen kijken. Het vraagt om een rechter die waar het kan problemen oplost, en waar het moet op een puur juridische wijze een streep trekt en het geschil beslecht.

De Rechtspraak is erg gelukkig met de bepaling in het regeerakkoord waarmee het kabinet aangeeft hiervoor wettelijke ruimte te gaan bieden. Het is een noodzakelijke stap voor onze ambities op het terrein van maatschappelijk effectieve rechtspraak. Wij zullen de minister voor Rechtsbescherming zo goed mogelijk adviseren bij dit wetgevingsproces, en zo bijdragen – met behoud van onze onafhankelijke rol – aan wetgeving van hoge kwaliteit.

Juridische infrastructuur

Om rechtspraak in Nederland op een acceptabel niveau te houden en onze ambities waar te kunnen maken, zijn extra investeringen nodig. Dit geld is bedoeld voor inhoudelijke innovatie op het gebied van maatschappelijk effectieve rechtspraak en om structureel digitaal te kunnen innoveren. Het zijn investeringen die zich uitbetalen.

De maatschappelijke winst die goede rechtspraak brengt is voor direct betrokkenen onbetaalbaar. Ook voor een duurzame democratie met robuuste economische groei is een goede juridische infrastructuur van cruciaal belang. Deze infrastructuur is complex en omvat naast het werk van de rechter ook de kwaliteit van wetgeving,

digitale mogelijkheden, toegang tot juridische beroepsgroepen als de advocatuur, deurwaarders en notariaat, en nog talloze andere onderwerpen.

Het totale financiële belang van de rechtszaken die in eerste aanleg worden gevoerd is zo'n 30 miljard euro per jaar. De Rechtspraak leidt deze miljarden dag in dag uit in goede banen. Vijf jaar geleden wees onderzoek uit dat er jaarlijks honderden miljoenen euro's worden bespaard door innovatie die bijvoorbeeld rechtszaken veel sneller laat verlopen dan voorheen. Dit soort verbeteringen hebben een direct effect op de handel tussen burgers, bedrijven en overheid. Daarom kijken we uit naar de Netherlands Commercial Court (NCC) en de Netherlands Commercial Court of Appeal (NCCA) die dit jaar naar verwachting de eerste zaken zullen behandelen. Een nieuwe gespecialiseerde rechtspraakvoorziening, ondergebracht bij de rechtbank en het gerechtshof in Amsterdam, waar partijen in complexe internationale handelsgeschillen in het Engels kunnen procederen. Hiermee komt de Rechtspraak tegemoet aan een groeiende behoefte bij internationaal opererende bedrijven. Dat is goed voor hen en goed voor de economie van Nederland.

Een juridische infrastructuur die op orde is, drukt een stempel op allerlei maatschappelijke terreinen. Niet alleen als het gaat over het leven van mensen die recht zoeken, maar ook bijvoorbeeld als motor voor werkgelegenheid en het vestigingsklimaat voor bedrijven. Het onderhoud van zo'n veelzijdig rechtssysteem dat Nederland op zoveel manieren raakt, is meer dan het domein van Justitie en Veiligheid waar het nu exclusief onder valt. Een goed en efficiënt lopende rechtssysteem overstijgt zo'n kader en zou een gedeelde verantwoordelijkheid moeten zijn.

Ambities

Dit zijn onze plannen en hun randvoorwaarden. Onze plannen passen binnen onze strategische agenda voor de lange termijn, gericht op snelle, deskundige en toegankelijke rechtspraak. Dit kost naast inzet ook gewoon geld. Nederland verdient het op sociaal en economisch vlak dubbel en dwars terug. Wij willen onze ambities, gericht op eerlijke, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak die Nederland écht verder helpt, waarmaken.

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 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 2018 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 circa veertig activiteiten die de komende jaren worden ondernomen om de Agenda te realiseren. Ook voor 2018 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 Justitie en Veiligheid vervolgens onverwijld naar de Staten-Generaal gestuurd.

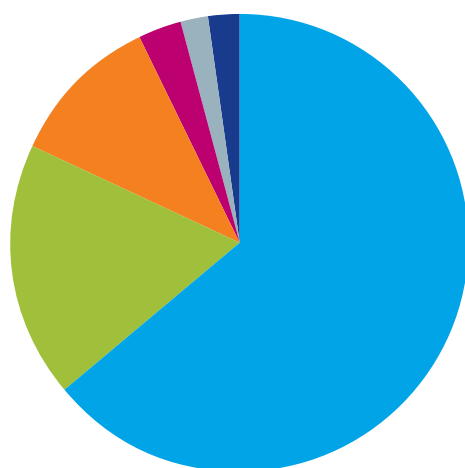
² Oorspronkelijk besloeg de Agenda de periode 2015-2018. Het ambitieniveau van de doelen uit de Agenda is hoog en in 2015 bleek dat er meer tijd nodig is om deze te realiseren. De looptijd van de Agenda is daarom verlengd tot 2020.

2 HET DAGELIJKS WERK

Kwalitatief hoogwaardige, maatschappelijk relevante en efficiënte afhandeling van rechtszaken

2.1 Rechtspreken in 2018

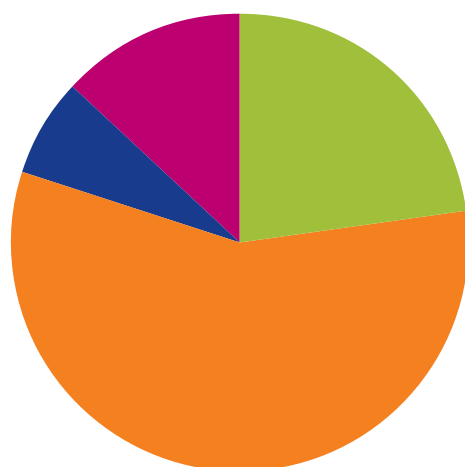
In 2018 zetten alle medewerkers zich vol in voor de kerntaak van de Rechtspraak: rechtspreken. Het komende jaar streven circa 2.500 rechters en 7.500 overige medewerkers naar kwalitatief hoogwaardige, maatschappelijk relevante en efficiënte afhandeling van bijna 1,6 miljoen rechtszaken.



Rechtszaken bij rechtbanken 2018
(prognose)

Totaal: ±1.500.000

- Kanton: 64%
- Civiel: 18%
- Straf: 11%
- Bestuur: 3%
- Vreemdelingenzaken: 2%
- Belasting: 2%



Rechtszaken bij gerechtshoven 2018
(prognose)

Totaal: ±61.000

- Civiel: 22%
- Straf: 57%
- Belasting: 7%
- Centrale Raad van Beroep: 14%

In 2018 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 zaakscategorie, al is de afgelopen jaren wel een daling zichtbaar. Overigens zijn kantonzaken meestal 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 onder kanton vallen, vormen in 2018 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 een conflict over letselschade.

Strafrechtzaken 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 kader op pagina 10).

Tot slot vormen de verschillende typen **bestuursrechtzaken** een belangrijke, maar wel kleinere (7%) categorie 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.

Strafrecht in ontwikkeling

In het regeerakkoord staan verschillende speerpunten op het terrein van het strafrecht die van invloed zijn op de rechtspraak. De belangrijkste zijn het vergroten van de capaciteit en verdere digitalisering van werkprocessen in de strafrechtketen en de verdere versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces. Daarnaast vordert de modernisering van het Wetboek van Strafvordering gestaag. De Raad voor de rechtspraak zal daarover ook in 2018 adviseren. Mede vanwege deze ontwikkelingen ligt de focus het komende jaar op:

- **Versterking van de strafrechtketen.** Het kabinet investeert in de versterking van de strafrechtketen, zowel in algemene zin als op specifieke onderdelen (zoals ondermijning en cybercrime). De Rechtspraak zoekt, vanuit haar eigenstandige positie, aansluiting bij deze ontwikkeling en zet in op versterking van de samenwerking met partners in de keten. Het accent ligt daarbij op verbetering van de onderlinge informatievoorziening en verkorting van doorlooptijden. Wanneer de opsporing en vervolging worden geïntensiveerd, moet de Rechtspraak zijn toegerust om daarop in te spelen. Bijzondere aandacht gaat uit naar de benodigde capaciteit en deskundigheid.
- **Positie van het slachtoffer.** Slachtoffers zijn in 2017 voor het eerst bevroegd in het Klantwaarderingsonderzoek (KWO) van de Rechtspraak. De afgelopen jaren zijn belangrijke verbeteringen doorgevoerd in de positie van het slachtoffer binnen het strafproces, maar blijvende aandacht is nodig. De Rechtspraak zet in 2018 met name in op bejegening van het slachtoffer en de afdoening van vorderingen tot schadevergoeding.
- **Positie van de rechter in het strafproces.** De Modernisering van het Wetboek van Strafvordering noodzaakt tot een herbezinning van de rolverdeling binnen de strafrechtketen. De rechter dient in voldoende mate in staat te worden gesteld om regie te voeren over het strafproces. De Rechtspraak vraagt daarom het komende jaar bijzondere aandacht voor de positie van de rechter in het strafproces.

2.2 Kwaliteit hoog in het vaandel

De Rechtspraak heeft kwaliteit onverminderd hoog in het vaandel staan. Dit is onder meer geborgd met een **systeem van kwaliteitszorg**, dat normen stelt voor bijvoorbeeld de maximale doorlooptijd van een rechtszaak, de manier waarop een vonnis moet worden gemotiveerd, en de permanente scholing van rechters en raadsheren. In bijlage 3 zijn de geldende kwaliteitsnormen voor 2018 uitgewerkt. De **organisatie van kwaliteitszorg wordt komend jaar doorontwikkeld**.

Om de kwaliteit verder te blijven waarborgen is de Rechtspraak in 2016 gestart met het **werken volgens professionele standaarden**. Dit is een continue ontwikkeling die in 2018 veel aandacht krijgt. Wat dit betekent wordt in hoofdstuk 3 uitgebreid toegelicht.

Kwaliteit van rechtspraak wordt niet alleen bepaald door de inhoud van het juridische werk, ook de snelheid waarmee een zaak behandeld wordt is voor rechtzoekenden van groot belang. **Verkorting van de doorlooptijden** is daarom een van de meest prominente kwaliteitsdoelstellingen van de Rechtspraak in 2018 en de daarop volgende jaren. Hoewel binnen individuele gerechten op specifieke rechtsgebieden reeds (aanzienlijke) versnellingen zijn gerealiseerd, blijkt het behalen van structurele rechtspraakbrede doorlooptijdverbetering een weerbarstige opgave. In 2017 zijn (het uitblijven van) de voortgang en de achterliggende oorzaken door een interne reviewcommissie tussentijds geëvalueerd. De commissie constateert dat er nog te weinig verbinding is tussen de vele lokale initiatieven, waardoor substantiële versneling uitblijft. Daarnaast spelen bezettingsproblematiek en uiteraard de vertraging van KEI een rol. Op basis van deze bevindingen zal de Rechtspraak in 2018 de huidige aanpak bijstellen. De ambitie en bestuurlijke aandacht voor dit onderwerp blijft onverminderd groot.

Voor de rechtspraak zijn data science en aanpalende vakgebieden zoals kunstmatige intelligentie van cruciaal belang. De aankomende explosie van data vraagt nieuwe competenties van rechters, advocaten en andere aan de Rechtspraak gelieerde partijen. Om hoogwaardige kwaliteit te blijven leveren heeft de Rechtspraak in toenemende mate kennis nodig van data mining, data engineering, data kwaliteit, data governance, ethische en juridische aspecten, data decision making, kunstmatige intelligentie, internet-of-things, smart services en data driven organisaties. Om deze ontwikkeling te bevorderen gaat de Raad een **samenwerking aan met de Jheronimus Academy of Data Science (JADS)**, een initiatief van Tilburg University en Technische Universiteit Eindhoven. Deze samenwerking wordt in de komende vijf jaar (2018-2023) uitgevoerd. Centraal staat het snijvlak tussen rechtspraak, data en technologie.

3 WERKEN AAN DE TOEKOMST

Snelle, toegankelijke en deskundige rechtspraak

3.1 Prioriteiten 2018

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**.

Vier onderwerpen hebben voor de Rechtspraak de hoogste prioriteit in 2018: onderhoud van de democratische rechtsstaat, maatschappelijk effectieve rechtspraak, modernisering van de Rechtspraak (programma KEI) en professionele standaarden. Deze prioriteiten worden op de volgende pagina's uitgebreid toegelicht.

Midterm review Meerjarenplan

In 2017 heeft een interne reviewcommissie het Meerjarenplan tussentijds geëvalueerd. Hieruit blijkt dat de uitvoering van het plan goed op weg is. Zo zijn de professionele standaarden in korte tijd ontwikkeld, staat het Netherlands Commercial Court (NCC) op het punt een feit te worden, zijn de kosten voor inkoop en inhuur substantieel verlaagd en zijn de bode- en beveiligingsfuncties succesvol samengevoegd.

Er zijn ook duidelijke aandachtspunten uit de tussentijdse evaluatie naar voren gekomen. Er zal in 2018 worden bijgestuurd op gebied van het verkorten van doorlooptijden, het verminderen van werklast en werkdruk en de functioneringsgesprekcyclus.

Evaluatie HGK

*In december 2017 bracht de commissie Kummeling
zijn rapport uit over de evaluatie van
de Wet Herziening Gerechtelijke Kaart.*

*Een aantal aanbevelingen heeft direct betrekking op
(de interne organisatie van) de Rechtspraak.*

*De Rechtspraak bekijkt op dit moment hoe deze
aanbevelingen zich verhouden tot het
Meerjarenplan en of zij aanleiding geven tot
aanvullende acties in 2018.*

3.2 ONDERHOUD VAN DE RECHTSSTAAT



De samenleving ondergaat ingrijpende veranderingen. Er vindt een verschuiving plaats van democratische macht naar particuliere, commerciële macht waarbij de staat steeds meer onderdeel wordt van geglobaliseerde systemen. Er is – vooral in de sociale media – sprake van hyperpersonalisering. Mede dankzij filter bubbles sluiten mensen zich af van onwelgevallige contraire standpunten en andersdenkenden. De toenemende dreiging van terrorisme roept tegenreacties op die privacy en vrijheden onder druk zetten. Dit soort fundamentele veranderingen vormen een bron van spanning voor bestaande juridische structuren, instituties en constitutionele verhoudingen. Er moet worden voorkomen dat de rechtsstaat zijn slagkracht verliest. De wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht moeten meer dan nu samen pal voor de rechtsstaat gaan staan.

Waakzaamheid is geboden

Op de wereldindex voor rechtsstatelijkheid³ scoort Nederland met een vijfde plaats een hoge notering. En het is belangrijk dat dat zo blijft. Een sterke rechtsstaat is een belangrijke voorwaarde voor een florerende economie en geeft Nederland internationaal gezag. Een aantal ontwikkelingen dat de Rechtspraak raakt maakt dat extra waakzaamheid is geboden. Zo worden al enige jaren algemene financiële kortingen op de Rechtspraak toegepast; een praktijk die de Raad strijdig vindt met de bedoeling van de Wet op de rechterlijke organisatie en die de rechterlijke en institutionele onafhankelijkheid aantast⁴. Gevolg is dat de kwaliteit van rechtspraak onder druk staat. De gang naar de rechter wordt vaak als duur en traag ervaren. Zo leggen onder meer zorgverzekeraars en webwinkels hun geschillen met klanten steeds vaker voor aan commerciële geschillenbeslechtsers in plaats van de rechter. Transparante rechtshandhaving, rechtsbescherming en rechtsontwikkeling die de overheidsrechter biedt wordt met de gang naar de commerciële geschillenbeslechter echter verminderd. Dit maakt de rechtsstaat kwetsbaarder.

Het is daarom belangrijk te blijven investeren in de rechtsstaat. Op 2 juli 2018 organiseert de Rechtspraak – samen met de Hoge Raad der Nederlanden en de Raad van State – de *Trias Conferentie*. Samen met de twee andere staatsmachten wordt onderzocht wat staatsmachten afzonderlijk én samen moeten doen voor het in stand houden en versterken van de Nederlandse rechtsstaat.

Ook in Europees verband neemt de Rechtspraak verantwoordelijkheid in het onderhouden van de rechtsstaat. De Raad vervult, bijvoorbeeld als bestuurslid van het Europees Netwerk van Raden voor de rechtspraak (ENCJ), een zeer actieve rol in het verdedigen van rechtstatelijke principes. Daarbij gaat het om projecten gericht op onafhankelijkheid, transparantie en maatschappelijk vertrouwen. Met een nieuwe visie en strategie op internationale samenwerking 2018-2022 draagt de Rechtspraak bij aan de rechtsstaatontwikkeling in andere landen, zoals Bosnië en Herzegovina en Suriname. Net als vorig jaar zal de Raad in 2018 de andere staatsmachten vragen om aandacht voor de snel verslechterende positie van de rechtspraak in Polen.

³ World Justice Project. Rule of Law Index 2017-2018®.

⁴ Zie ook: Sterk & van Dijk (2016). Financiering van de Rechtspraak in rechtsstatelijk kader. NJB.

De waarde van de Rechtspraak

De Rechtspraak zorgt voor integere, tijdige en effectieve beslechting van geschillen en berechting van daders van strafbare feiten door onafhankelijke rechters. Dat is de kerntaak van de Rechtspraak. Maar het is niet de enige functie die de Rechtspraak vervult:

Onderhoud van publieke normen en waarden

De Rechtspraak bepaalt door het afdoen van veel en verschillende zaken wat normaal is in Nederland; wat we van elkaar mogen verwachten. Dit gebeurt vaak als stille kracht via de bijna 7.000 kleine en minder kleine strafbare feiten, civiele geschillen en bestuursrechtelijke procedures die rechters op een gemiddelde werkdag behandelen. Soms doen zij dat onder grote maatschappelijke aandacht en neemt de rechter maatschappelijke verantwoordelijkheid waar anderen dat hebben laten liggen. Daarmee vervult de Rechtspraak via rechtsontwikkeling en het onderhouden van publieke waarden een belangrijke publieke functie.

Door de dalende zaaksinstroom staat deze publieke functie onder druk. De Rechtspraak streeft ernaar grote hoeveelheden zaken te blijven afdoen om goede rechtsbescherming te kunnen blijven bieden en investeert in 2018 daarom in toegang tot de rechtspraak. Door te blijven innoveren wordt de burger snelle, toegankelijke en effectieve rechtspraak geboden. Maar ook de andere staatsmachten hebben een verantwoordelijkheid in het in stand houden van de normhandhavende functie van Rechtspraak.

“Staatsmachten zijn niet alleen maar onafhankelijk – al is dat voor ons altijd een belangrijke focus – ze zijn ook van elkaar afhankelijk. Ze beïnvloeden én versterken elkaar.”

Nieuwjaarstoespraak Frits Bakker 2018

Creëren van een goed vestigingsklimaat voor bedrijven

De juridische infrastructuur is van grote waarde voor de Nederlandse economie. Bedrijven floreren in landen waar ze kunnen rekenen op betrouwbare rechters, weinig corruptie en een consequente overheid. De Raad pleit ervoor de juridische infrastructuur in een breder – ook economisch – domein te plaatsen.

De Raad blijft in 2018 in gesprek met economische beleidsmakers waaronder de departementen om de voordelen van een sterke, innovatieve juridische infrastructuur onder de aandacht te brengen.

In 2018 vindt de parlementaire behandeling plaats van het wetsvoorstel tot oprichting van de Netherlands Commercial Court (NCC) en de Netherlands Commercial Court of Appeal (NCCA); gespecialiseerde internationale handelskamers waar partijen in complexe internationale handelsgeschillen in het Engels kunnen procederen. Door de mogelijkheid te bieden in het Engels te procederen, komt de Rechtspraak tegemoet aan de wensen van internationaal opererende ondernemingen. Dit draagt bij aan een goed vestigingsklimaat, efficiënt economisch verkeer en is van grote meerwaarde voor de Nederlandse juridische infrastructuur. De Rechtspraak hoopt dat de eerste NCC-zaken in 2018 in behandeling worden genomen en spant zich, in dat geval, in om bekendheid te geven aan deze nieuwe rechtspraakvoorziening.

3.3 MAATSCHAPPELIJK EFFECTIEVE RECHTSPRAAK



De complexiteit van het dagelijks leven is de laatste decennia sterk toegenomen. De Rechtspraak geeft zich hiervan rekenschap: een 'one size fits all'-model van rechtspraak past niet in de hedendaagse maatschappij. Wil rechtspraak effectief zijn, dan dient deze zo veel mogelijk te zijn toegesneden op de specifieke kenmerken van de zaak en die van rechtzoekenden. Niet alleen juridische knopen doorhakken, maar daar waar dat kan en gepast is, ook bijdragen aan het oplossen van problemen van rechtzoekenden en samenleving. Met het traject 'maatschappelijk effectieve rechtspraak' (MER) heeft de Rechtspraak een stevige ambitie op het terrein van inhoudelijke innovatie geformuleerd. Daarvoor bestaat veel enthousiasme in de gerechten. Maar deze ambitie kan alleen worden waargemaakt als de benodigde financiële middelen beschikbaar worden gesteld.

2017: Maatschappelijk effectieve rechtspraak op de kaart

Het traject MER richt zich vooralsnog op vier thema's: 1) multi- en schuldenproblematiek, 2) complexe echtscheidingen, 3) toezicht op bewind en 4) toegang tot de rechter. In 2017 is het thema binnen de Rechtspraak op de kaart gezet, is een start gemaakt met de ontwikkeling van enkele pilotprojecten en is geïnvesteerd in de randvoorwaarden voor toekomstige initiatieven. Zo heeft de Rechtspraak zich hard gemaakt voor een experimenteerbepaling die innovaties mogelijk maakt door – onder gespecificeerde omstandigheden – af te wijken van het huidige procesrecht om zo de rechtzoekenden en de samenleving beter te kunnen bedienen. In het regeerakkoord is opgenomen dat deze bepaling er daadwerkelijk komt.

2018: Ambitieuze ideeën...

Schuldenproblematiek

Schuldenproblematiek is een groot maatschappelijk probleem. Bijna een op de vijf huishoudens heeft te maken met schulden die problematisch zijn of kunnen worden. De Rechtspraak wil bijdragen aan een structurele oplossing voor deze rechtzoekenden en heeft een werkgroep van kantonrechters in het leven geroepen die in 2018 het Visiedocument 'Rechtspraak en schulden' publiceert. Hierin wordt uitgewerkt welke acties de Rechtspraak, deels in samenwerking met andere partijen, wil ondernemen om bij te dragen aan oplossingen voor schuldenproblematiek.

"Maatschappelijk effectieve rechtspraak vereist innovatieve wetgeving die ruimte biedt aan de rechter om te experimenteren met eenvoudige procedures die partijen bij elkaar brengen en conflicten niet op de spits drijven."

Regeerakkoord 2017-2021 'Vertrouwen in de Toekomst'

Complexe echtscheidingen

In 2016 verscheen het Visiedocument Rechtspraak (echt)scheiding ouders met

kinderen. Sindsdien zijn familierechters voortvarend aan de slag met de uitvoering van deze visie, onder andere door regievoering door rechters te versterken. Er is een handleiding procesregie tot stand gekomen en voor 2018 is de verwachting dat in alle rechtbanken en hoven een regiebureau voor familiezaken operationeel wordt. Verder bestaat het streven om in alle arrondissementen een uniform hulpaanbod te

realiseren. De Rechtspraak participeert actief in het Platform Rouvoet om samen met andere partijen oplossingen uit te werken om de schade die kinderen ondervinden van scheidingen te beperken. Tot slot wordt (in pilotvorm) een snelle en eenvoudiger toegang tot de familierechter ontwikkeld.

Toezicht op bewind

Het toezicht op bewind is een omvangrijke rechterlijke taak. Het aantal zaken is de afgelopen jaren sterk toegenomen – er staan nu ruim 325.000 meerderjarigen onder bewind. Rechters hebben de maatschappelijk uiterst relevante taak om te beoordelen of de bewindvoerders het werk, voor hun doorgaans kwetsbare cliënten, naar behoren uitvoeren. Met de inspanningen van het Landelijk Kwaliteitsbureau en met behulp van slimme, digitale technieken zet de Rechtspraak zich in om bewindvoerders beter te kunnen controleren. Maar om daadwerkelijk te komen tot de gewenste kwaliteitsinvestering die nodig is en door de samenleving van de Rechtspraak wordt verwacht, dienen de voor toezicht geformuleerde professionele standaarden in de praktijk te worden gebracht.

Toegang tot het recht

Toegang tot rechtspraak is een essentiële randvoorwaarde, wil de Rechtspraak invulling kunnen geven aan haar maatschappelijke opgave. Deze toegang staat onder druk, onder andere door financiële drempels. De Rechtspraak vindt daarom dat de griffierechten verlaagd moeten worden, zeker voor zaken met een gering financieel belang. De perceptie bestaat dat de rechtspraak lastig, ingewikkeld en complex is. Daar probeert de Rechtspraak een passend antwoord te formuleren, zoals met het lopende project 'de Spreekuurrechter' in Noord-Nederland. Diverse rechtbanken zijn enthousiast en willen op korte termijn aan de slag met pilots die voorzien in een meer eenvoudige en laagdrempelige toegang tot de rechter.

...en de noodzaak tot investering

Bovengenoemde plannen tonen aan dat er grote steun bestaat binnen de Rechtspraak voor inhoudelijk innovatie. Die komt voort uit het breed gedeelde besef dat de Rechtspraak er is om rechtzoekenden en de samenleving zo goed als mogelijk te bedienen. Daarbij is de aandacht tot nu toe gericht op de civiele rechtspraak, maar ook binnen het bestuursrecht en strafrecht bestaat er enthousiasme om initiatieven onder de paraplu van maatschappelijk effectieve rechtspraak te ontwikkelen. Specifiek voor het strafrecht geldt dat op dit moment de mogelijkheden voor een community court worden verkend door rechtbank Oost-Brabant, in samenwerking met het OM en de gemeente Eindhoven. En ook de appelinstanties wensen nadrukkelijker bij MER-initiatieven aangesloten te raken.

Kortom, de ambitie van de Rechtspraak met MER is groot en rechters werken dagelijks aan vernieuwende initiatieven om het verschil te maken. Maar dat is niet voldoende. Om bovengenoemde plannen uit te voeren en de – ook in het Regeerakkoord geformuleerde – ambities te realiseren, zijn extra financiële middelen nodig. Het gaat dan met name om extra (beperkte) financiering voor diverse pilots (bijvoorbeeld op het terrein van schulden en toegang tot de rechter) en voor de benodigde kwaliteitsimpuls bij toezicht. Gegeven de maatschappelijke winst die hier naar verwachting tegenover staat betreft het relatief bescheiden investeringen. Naast de juridische mogelijkheden die worden geboden om te experimenteren bepaalt de omvang van de beschikbaar komende extra middelen in hoeverre wij onze ambities op dit terrein kunnen waarmaken.

3.4 MODERNISERING RECHTSPRAAK (KEI)



Een snellere, betere en meer toegankelijke rechtspraak is het doel van de modernisering waarmee de Rechtspraak bezig is: KEI (Kwaliteit en Innovatie). Deze modernisering is noodzakelijk om rechtspraak ook in de toekomst toegankelijk en betaalbaar te houden. Het gaat hierbij niet alleen over digitalisering van de procedures, maar ook over een actievere, meer regisserende rol voor de rechter.

Noodzaak tot keuzes maken

Er zijn in de afgelopen jaren goede resultaten bereikt met de digitalisering van de Rechtspraak. Toch is duidelijk geworden dat het realiseren van digitaal procederen complexer is dan was voorzien, en daardoor meer tijd en geld kost. Deze complexiteit en de financiële situatie per 2018 noodzakten de Rechtspraak helaas om de digitalisering in enkele zaakstromen te vertragen. Deze vertraging geeft tegelijkertijd ruimte om in 2018 de technische keuzes tegen het licht te houden.

2017: start verplicht digitaal procederen

Intussen is een mijlpaal bereikt: op 12 juni 2017 werden de vreemdelingenadvocaten als eerste groep advocaten verplicht om via de digitale weg te procederen. Een half jaar later, aan het eind van 2017, waren bijna 20.000 digitale zaken behandeld. Het resultaat is snelheid, toegankelijkheid en uniformiteit. 4 seconden nadat de advocaat beroep heeft ingesteld tegen de uitzetting van zijn cliënt, is de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) op de hoogte en kan de marechaussee de vreemdeling nog van de vliegtuigtrap halen.

Bij de rechtbanken Midden-Nederland en Gelderland loopt sinds 1 september een proef waarbij advocaten in handelsvorderingen met een belang van 25.000 euro of meer verplicht digitaal procederen. Tegelijkertijd geldt in die zaken het nieuwe

civiele procesrecht. Aan het eind van 2017 liepen er ongeveer 500 digitale handelsvorderingen. In sommige zittingen werd de zaak direct met een mondelinge uitspraak afgedaan – een nieuwe mogelijkheid in het procesrecht.

“KEI bespaart ons veel kosten voor porto, papier en inkt en verkort de doorlooptijden aanzienlijk.”

Professionele bewindvoerder in de pilot

2018: geplande activiteiten

De toezichthoudende afdelingen in de rechtbanken maken in 2018 alle 160.000 papieren bewindsdossiers digitaal waarin sprake is van een professionele bewindvoerder. Digitale uitwisseling zorgt aan beide zijden voor een grote besparing in tijd en kosten. In het toezicht op faillissementen – al eerder gedigitaliseerd – wordt in 2018 gewerkt aan mogelijkheden voor de rechter-commissaris om data te analyseren, voor nog beter toezicht.

De digitalisering op het terrein van straf gaat volgens planning door. Alle rechtbanken kunnen in 2018 meervoudige-kamerzaken zonder gedetineerde digitaal behandelen. In samenwerking met het Openbaar Ministerie zijn de inspanningen er in 2018 op gericht om op termijn alle nieuwe strafzaken digitaal aan te brengen. Met andere woorden: papier uit de strafketen.

“Onze ervaring is dat faillissementen nu sneller worden afgewikkeld.”

Faillissementscurator

Het doel is om eind 2018 digitaal procederen in handelsvorderingen met een belang van 25.000 euro of meer landelijk in te voeren. De invoering van digitaal procederen in reguliere vreemdelingenzaken is vertraagd en vindt later dan 2018 plaats.

Kortere doorlooptijden

Om de tijd tussen start en uitspraak in een zaak terug te brengen, is vooral een andere werkwijze nodig. In de KEL-wetgeving is een regierol toebedeeld aan de rechter. Dit vraagt om een andere manier van voorbereiden, met een regiebureau en regierechter. In alle gerechten wordt geëxperimenteerd met en gediscussieerd over dit onderwerp, en worden ervaringen onderling gedeeld.

Interne organisatie

Wat het besluit om de digitalisering te vertragen voor de medewerkers betekent die zijn aangewezen als Van-Werk-Naar-Werk-kandidaat, is op het moment van schrijven nog niet duidelijk. De situatie kan van gerecht tot gerecht verschillen. In het voorjaar van 2018 wordt hier meer over bekend.

De modernisering van de rechtspraak vraagt om een transformatie van de hele juridische sector. Dit is noodzakelijk om rechtspraak ook voor de toekomst toegaankelijk en betaalbaar te houden. De Rechtspraak gaat dan ook onverminderd door met de modernisering. Dit gebeurt met ingang van 2018 niet langer in de vorm van een programma, maar als onderdeel van een permanente organisatie voor vernieuwing en digitalisering van de Rechtspraak.

3.5 PROFESSIONELE STANDAARDEN



Professionele standaarden zijn kwaliteitsnormen die door rechters en raadsheren zijn ontwikkeld, om de inhoudelijke kwaliteit van hun werk te verankeren en te bevorderen. Met het vastleggen van de standaarden laten rechters en raadsheren zien wat goede rechtspraak is. Zij maken duidelijk welke kwaliteitseisen zij stellen aan hun werk en dus ook wat de samenleving van hen mag verwachten.

2017: Ontwikkeling van professionele standaarden in alle rechtsgebieden

De afgelopen jaren zijn voor alle rechtsgebieden professionele standaarden ontwikkeld en is gestart met de invoering. Verschillende van deze standaarden zijn in 2017 ook **gepubliceerd**.

Zo heeft in het strafrecht de motivering van de voorlopige hechtenis bijzondere aandacht gekregen. Ook zijn de werklastnormen die in de professionele standaarden strafrecht zijn uitgewerkt bij de gerechten doorgevoerd. Hierdoor hebben de strafrechters over het algemeen steeds meer tijd voor een zaak.

Een ander voorbeeld dat in 2017 verder invulling heeft gekregen is het beginsel 'één gezin, één rechter' uit de professionele standaarden familie en jeugd. Dit houdt in dat wanneer een gezin in eerste aanleg betrokken is bij meerdere procedures (bijvoorbeeld een gezagsconflict en een ondertoezichtstelling) deze zoveel mogelijk door één en dezelfde rechter worden behandeld. De rechter kan de zaken integraal

behandelen doordat hij beter bekend is met de situatie van het gezin. Hij kan daardoor beter rechtspreken 'op maat'. Aan dit beginsel wordt vanaf 2018 geleidelijk uitvoering gegeven. Dit is een voorbeeld hoe professionele standaarden bijdragen aan meer maatschappelijk effectieve rechtspraak.

"Door professionele standaarden praat ik met mijn collega's meer over ons vak."

Bestuursrechter

2018: de beweging gaat verder

De (door)ontwikkeling en invoering van de standaarden is een beweging die zich in 2018 (en daarop volgende jaren) doorzet. Zo richten bestuursrechters bij de rechtbanken zich op een werkwijze om partijen meer dan voorheen al vóór de zitting nadere instructies te geven of vragen te stellen. Daardoor weten partijen van te voren beter waar zij aan toe zijn en wordt, meer dan nu, voorkomen dat een zaak moet worden aangehouden voor nader onderzoek. Dit leidt tot een effectievere en voor procespartijen meer aanvaardbare beslechting van het geschil. Ook passen bestuursrechters waar mogelijk en gepast een mondelinge uitspraak toe. Partijen hebben dan direct duidelijkheid en de rechter kan de uitspraak in minder juridische taal toelichten.

In het familie- en jeugdrecht wordt in 2018 aandacht besteed aan de positie van minderjarigen. In diverse zaken (zoals bij gezagsconflicten, omgangszaken, ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen) worden betrokken minderjarigen door de rechter gehoord. Het is van groot belang dat dit zogenoemde kindgesprek op een zo goed mogelijke manier verloopt en dat de stem van het kind een duidelijke positie heeft binnen de procedure. Daarbij wordt gekeken in welke zaken en vanaf welke leeftijd minderjarigen worden gehoord en wat voor kennis en vaardigheden rechters hiervoor nodig hebben. Daarnaast wordt aandacht besteed aan welke en op welke wijze een minderjarige informatie ontvangt over het kindgesprek. Hierbij kan worden gedacht aan de oproepbrieven, maar ook aan de informatie op de jongerensite van de Rechtspraak (www.rechtvoorjou.nl) met informatie, voorlichtingsfilmpjes en verwijzingen.

Dit zijn slechts enkele voorbeelden, maar binnen ieder rechtsgebied wordt op eigen wijze gewerkt aan ontwikkeling en invoering van professionele standaarden.

Invoering kost tijd en geld

Professionele standaarden worden geleidelijk ingevoerd. Zo zijn de werklastnormen in het strafrecht inmiddels doorgevoerd, maar vergt het enige tijd om de formatieve en feitelijke bezetting in balans te brengen. Nieuwe rechters zijn immers niet meteen beschikbaar, opleiden kost tijd. Overigens zijn hier in 2017 wel grote stappen gezet door het aantrekken van circa 100 rechters in opleiding (rio's). In 2018 wordt de meerjarige behoefte aan rechters en juridisch medewerkers tegen het licht gehouden, rekening houdend met de verdere invoer van de professionele standaarden, maar ook met de werklast, het natuurlijk verloop en de verwachte zaaksinstroom. Een andere reden waarom invoering tijd kost is dat voor sommige standaarden werkwijzen bij verschillende gerechten moeten worden aangepast.

De invoering van standaarden kost naast tijd ook geld. In de prijzen is voor de komende jaren een toenemende investering voor de financiering van de standaarden straf, bestuur, familie en civiel opgenomen. In 2020 zal die investering zijn opgelopen tot het structureel beschikbare bedrag van 35 miljoen euro. Hiermee heeft de invoering van professionele standaarden een goede impuls gekregen. Rechters geven in de dagelijkse praktijk invulling en betekenis aan de standaarden, wat maakt dat de standaarden dynamisch zijn. Waar nodig worden standaarden uitgebreid en aangepast aan vakinhoudelijke en maatschappelijke veranderingen. Zij zullen daarmee constant in beweging zijn. De professionele standaarden werken door in de werklasten en de daarvoor te hanteren normen. Die werklastnormen hebben hun invloed op de (nieuwe) kostprijzen.

De professionele standaarden dragen bij aan deskundige Rechtspraak en zijn daarmee onderdeel van een van de drie strategische speerpunten van de Rechtspraak. Daarnaast streeft de Rechtspraak naar snelheid en toegankelijkheid. De benodigde randvoorwaarden (mensen en middelen) voor het realiseren van deze doelen zijn niet onbegrensd. De aandacht richt zich op de raakvlakken, zodat de doelen elkaar versterken. Maar soms moeten er ook prioriteiten worden gesteld. Professionals en bestuurders stellen gezamenlijk prioriteiten door het opstellen van een ontwikkelagenda voor de professionele standaarden. Hierin worden vraagstukken over regie, financiering en borging in de praktijk geadresseerd. Daarnaast besteedt de kwaliteitsvisite in 2018 nadrukkelijk aandacht aan de professionele standaarden.

4 FINANCIËN

Randvoorwaarde voor goede rechtspraak

4.1 Financiering van de Rechtspraak

Het ministerie van JenV 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 jaarlijks productieafspraken op basis van instroomvoorspellingen (zie bijlage 1). Deze voorspellingen zijn gebaseerd op prognosemodellen die de Raad samen met het wetenschappelijk onderzoekscentrum van het ministerie (WODC) heeft opgesteld. 95% van de Rechtspraak wordt op deze zogeheten methode van outputfinanciering gefinancierd.

Per type zaak spreken de Raad en het ministerie een prijs af. Deze zaaksprijzen gelden voor een periode van drie jaar. In 2019 starten de prijsonderhandelingen voor de periode 2020-2022, waarvoor de voorbereidende onderzoeken in 2018 worden uitgevoerd.

Het budget dat de Raad van het ministerie ontvangt, verdeelt de Raad over de gerechten. Dit gebeurt in grote lijnen volgens dezelfde systematiek als hierboven beschreven, 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).

De overige zaken (5% van het totaal) komen slechts in één of in enkele gerechten voor (onder andere bijzondere kamers, het College van Beroep voor het bedrijfsleven) of het zijn rechtszaken waarvan nog niet duidelijk is wat een redelijke gemiddelde prijs is. Deze zaken worden lumpsum gefinancierd.

4.2 Financieel beeld 2018

Zoals al is aangegeven in de JenV-Begroting 2018 staan de financiën van de Rechtspraak onder druk. In lijn met de in de Begroting 2018 opgenomen raming komt het eigen vermogen eind 2017 uit op circa 27 miljoen euro negatief. Dit negatieve eigen vermogen wordt conform het Besluit Financiering Rechtspraak aangevuld door de minister van JenV, zodat het eigen vermogen begin 2018 op nul staat.

Ook voor 2018 is de huidige verwachting dat het jaar wordt afgesloten met een fors negatief eigen vermogen. Enerzijds komt dit door een forse vermindering van de zaaksinstroom. Anderzijds ontstaat een tekort door de koppeling van de implementatie van KEI aan de baten. Het KEI-traject is een digitaliserings- en vernieuwings-

operatie, waarvan de kosten (aanpassing en invoering van systemen) vooruitlopen op de baten (minder exploitatielasten). De kosten zijn tijdelijk. De door KEI gerealiseerde baten worden ingezet als invulling van de voor Rechtspraak ingeboekte rijksbrede efficiencytaakstelling van 8,9%.

In de in januari 2018 gepubliceerde Voortgangsrapportage licht de Rechtspraak toe dat met KEI belangrijke resultaten zijn bereikt, maar dat de verdere totstandkoming daarvan meer tijd en – mede daardoor – meer middelen vergt dan voorzien. De ontwikkelkosten zullen door latere inwerkingtreding van de wetgeving langer doorlopen en de besparingen door uitstroom van personeel zullen zich pas veel later voordoen.

Bij het maken van de prijsafspraken in 2017 was al geconstateerd dat de efficiencytaakstelling van het kabinet en de mogelijke invulling daarvan door de Rechtspraak niet op elkaar aansluiten. Met name het ritmeverschil tussen de al in de JenV-Begroting ingeboekte 8,9%-taakstelling en de verwachte feitelijke besparingen als gevolg van KEI is bepalend. Het heeft tot gevolg dat het budget van de Rechtspraak van ruim 970 miljoen euro voor 2018 niet voldoende is om de verwachte kosten van de Rechtspraak te kunnen dekken. De Rechtspraak kan dit ook niet meer zelf opvangen omdat het aanvankelijk beschikbare eigen vermogen al eerder is ingezet voor KEI.

Teneinde te realiseren dat de vertraging van KEI beperkt blijft en de ontwikkeling beheerst plaatsvindt, is voor 2018 20 miljoen euro extra financiering nodig. Voor 2019 en later zal door de Raad en het ministerie in 2018 gezamenlijk gezocht worden naar een structurele oplossing.

Bijlage 2 bevat een overzicht van de beschikbare middelen en verwachte kosten voor 2018.

4.3 Verbetering van het bekostigingsstelsel

Hoewel het in 4.1 beschreven financieringssysteem veel positieve kanten heeft, is in de praktijk gebleken dat het ook enkele aanzienlijke nadelen kent. In 2016 bracht de Rechtspraak deze in beeld. Kort samengevat komt het op het volgende neer:

1. Het bekostigingssysteem voorziet niet in financiering van alle behoeften van de Rechtspraak. Doordat de financiering vrijwel volledig is gekoppeld aan het aantal zaken, zijn de mogelijkheden voor innovatie ontoereikend.
2. De verdeling van de middelen over gerechten en landelijke diensten verloopt niet optimaal. De zaaksprijzen komen niet altijd overeen met de daadwerkelijke kosten, het grote aantal zaakscategorieën (53) leidt tot bureaucratie en het huidige systeem doet onvoldoende recht aan het feit dat gerechten niet op alle kosten invloed hebben.
3. Het financieringssysteem wordt gebruikt als sturingsinstrument binnen gerechten. Hierdoor hebben rechters het gevoel dat geld in plaats van inhoud leidend is en blijven schotten tussen rechtsgebieden gehandhaafd.

In 2017 heeft de Raad deze problemen samen met de organisatie verder geanalyseerd en oplossingsrichtingen geformuleerd. Voor het eerste probleem zijn de Raad en de minister in gesprek om in het voorjaar van 2018 tot een aantal afspraken te komen over hoe de bekostiging van de Rechtspraak op onderdelen kan worden aangepast. Gesproken wordt onder andere over de manier van tijdschrijven, de gevolgen van dalende instroom en de financiering van omvangrijke ICT-innovaties. Na bekrachtiging vormen deze afspraken het kader voor de komende prijsonderhandelingen. De Raad en de minister laten zich in dit gesprek adviseren door een onafhankelijk Staatsraad van de Raad van State die jarenlang werkzaam is geweest in leidende financieel-economische functies.

Voor het tweede probleem wordt de oplossing vooral gezocht in een splitsing van de huidige integrale bijdrage in een bijdrage voor het primaire proces en een bijdrage voor ondersteunende activiteiten. Daarnaast is een aantal kleinere aanpassingen in de bekostiging voorzien. De beoogde wijzigingen gaan in op 1 januari 2020 en vergen geen aanpassingen van de regelgeving. Om te komen tot een adequate financiële bijdrage voor het primaire proces zijn werklastnormen voor het primaire proces noodzakelijk. De Rechtspraak gaat deze ontwikkelen.

Voor het derde probleem tot slot is een andere attitude van de gerechtsbestuurders noodzakelijk. Hierover zijn Raad en gerechten met elkaar in gesprek, wat onder meer zijn beslag krijgt in een verbetertraject van de planning- en verantwoordingscyclus.

Bijlage 1

Prognoses instroom en productie 2018

Totstandkoming prognoses

De prognose van de instroom aan zaken bij de Rechtspraak is allereerst gebaseerd op beleidsneutrale prognosemodellen (dat willen zeggen prognoses bij onveranderd beleid). 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 voor de rechtspraak opgesteld. Het zijn verklaringsmodellen en houden rekening met de invloed van (regionale) maatschappelijke (economische, demografische) ontwikkelingen op de instroom van zaken bij de rechter. Daarnaast zijn prognoses van economische en demografische ontwikkelingen van instanties als het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek in de modellen verwerkt.

Productieafspraken

De productieafspraken voor 2018 tussen het ministerie van JenV en de Raad zijn – conform de ontwerpbegroting van JenV – 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 onderstaande instroomprognosecijfers zijn recenter dan de productieafspraken.

Tabel 1 Instroomprognose en productieafspraken met de minister 2017-2018

	2017			2018	
	Gerealiseerde instroom	Gerealiseerde productie	Afspraak productie	Prognose instroom	Afspraak productie
<i>Rechtbanken</i>					
Kanton *	919.470	916.649	1.010.023	962.407	1.024.830
Civiel	268.090	269.596	285.012	267.535	280.794
Straf	169.169	169.880	172.450	170.106	174.403
Bestuur	41.098	44.532	51.379	41.527	50.547
Vreemdelingenkamers	31.975	30.774	35.200	35.400	35.200
Belasting	24.554	27.973	25.680	26.373	24.089
<i>Gerechtshoven</i>					
Civiel	13.440	14.104	13.694	13.512	11.882
Straf	34.788	33.972	35.539	35.166	35.520
Belasting	3.874	4.675	4.184	4.078	3.942
<i>Bijzonder college</i>					
Centrale Raad van Beroep	8.392	7.457	8.423	8.306	8.195
Totaal	1.514.850	1.519.612	1.641.584	1.564.410	1.649.402

*) Dit is exclusief de evaluatie-CBM zaken in 2017.

De 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 (CBb) behandelt. Dit komt doordat deze zaken anders gefinancierd worden en geen onderdeel zijn van de hierboven gehanteerde prognose-modellen.

Bijlage 2

Beschikbare middelen en verwachte kosten 2018 ⁵

Beschikbare middelen

De onderstaande tabel toont een specificatie van de middelen die het ministerie van JenV in 2018 aan de Rechtspraak ter beschikking stelt.

Tabel 2 Verwerving van middelen

Middelen rechtspraak 2018	(x € 1.000)
Bijdrage ministerie JenV	922.853
Overige bijdrage van ministerie JenV	22.193
Overige opbrengsten	9.135
Begroting 2017 ministerie JenV	954.181
Aanvullende loon- en prijscompensatie	3.249
Subtotaal	957.430
Extra bijdrage KEI *	20.000
Beschikbare middelen ministerie JenV	977.430

*) Wordt naar verwachting geformaliseerd bij Voorjaarsnota 2018.

Verwachte kosten 2018

In dit deel van de bijlage worden de verwachte kosten (€ 1005 miljoen) van de Rechtspraak toegelicht. Deze kosten worden onderscheiden in:

- productiegerelateerde kosten rechtspraak (€ 954 miljoen);
- gerechtskosten € 2,5 miljoen;
- overige kosten € 33,6 miljoen;
- kosten van taken die niet in het Besluit Financiering Rechtspraak 2005 ('BFR 2005') geregeld zijn (€ 15,4 miljoen).

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).

⁵ De in deze bijlage opgenomen gegevens sluiten aan bij de JenV-Begroting 2018. De productieaantallen zijn gelijk aan de met het ministerie, bij Begroting 2018, overeengekomen productieafspraken voor 2018. De kosten zijn gebaseerd op het prijspeil 2017.

Tabel 3 Specificatie productiegerelateerde kosten Rechtspraak 2018

	(x € 1.000)
P*Q gerechten (incl. kosten kenniscentra)	696.511
Huisvestingskosten	102.878
Kosten centraal in beheer:	154.504
- ICT	85.271
- Opleidingen	11.012
- Bureau Raad voor de rechtspraak	14.966
- Overige uitgaven	43.255
Totaal Productiegerelateerde kosten	953.893

De productie gerelateerde kosten bij de gerechten (€ 954 miljoen) zijn te specificeren naar:

- P*Q gerechten: de personele, materiële, afschrijvings- en rentekosten van de gerechten (€ 697 miljoen);
- Huisvestingskosten: hebben grotendeels betrekking op de gebruikersvergoeding (huur) aan de Rijksgebouwendienst (€ 103 miljoen);
- Kosten in centraal beheer: zoals de ICT-kosten van de Rechtspraak, opleidingen, het Landelijk Dienstencentrum Rechtspraak en het bureau van de Raad voor de rechtspraak (€ 155 miljoen).

Tabel 4 Verwachte productiegerelateerde kosten gerechten 2018

	Aantallen producten	Verwachte landelijke product-groep prijs (euro's)	Verwachte kosten (euro's)
<i>Rechtbanken</i>			
Kanton	1.024.830	120,87	123.870.689
Civiel	280.794	595,68	167.263.469
Straf	174.403	862,75	150.465.374
Bestuur	50.547	1.648,40	83.321.911
Vreemdelingenkamers	35.200	1.031,69	36.315.360
Belasting	24.089	911,97	21.968.457
<i>Gerechtshoven</i>			
Civiel	11.882	3.089,43	36.708.581
Straf	35.520	1.233,75	43.822.720
Belasting	3.942	2.837,36	11.184.871
<i>Bijzonder college</i>			
Centrale Raad van Beroep	8.195	2.634,52	21.589.862
Totaal	1.649.402		696.511.293

B. Gerechtskosten

Tot gerechtskosten behoren die gevallen waarin de wet de rechter de bevoegdheid geeft om bij 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 2018 worden de gerechtskosten geschat op ongeveer € 2,5 miljoen. Het merendeel heeft betrekking op civiele zaken. Gerechtskosten worden door middel van een openeinderegeling vergoed door de minister van JenV.

Tabel 5 Gerechtskosten 2018

	(x € 1.000)
Gerechtskosten in civiele zaken	1.316
Gerechtskosten in bestuurszaken	1.188
Totale gerechtskosten	2.504

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 2018

	(x € 1.000)
Megazaken	16.647
College van Beroep voor het bedrijfsleven	6.449
Bijzondere kamers	10.563
Totaal overige uitgaven	33.659

Het grootste deel van deze kosten betreft de kosten van de megazaken in het strafrecht, te weten € 16,7 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 € 10 miljoen) heeft betrekking op de kosten van de bijzondere kamers. Het gaat hier om bij wet aan gerechten opge-dragen taken.⁶

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

Tabel 7 Kosten 2018 van taken die niet in BFR-2005 zijn geregeld

	(x € 1.000)
Tuchtrecht	4.168
Commissies van toezicht	5.676
Overige taken	5.530
Totale kosten niet wettelijke taken	15.374

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.

⁶ 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).

Bijlage 3

Kwaliteitsnormen 2018

Binnen de Rechtspraak gelden in 2018 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 (MK). Er zijn per rechtsgebied minimum percentages vast-gesteld 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 juridische 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%

Doorlooptijdnormen rechtbanken 2018		
Civil- handelszaken	Norm	
Handelszaken met verweer en verdeling gemeenschap - norm 1	90%	≤ 2 jaar
- norm 2	70%	≤ 1 jaar
Handelszaken zonder verweer (verstek)	90%	≤ 6 wkn.
Beëindigde faillissementen	90%	≤ 3 jaar
Handelsrekenen (vooral insolventie)	90%	≤ 3 mnd.
Kort gedingen / vovo's (inclusief familierecht)	95%	≤ 3 mnd.
Civil- familiezaken	Norm	
Scheidingszaken totaal (exclusief vovo's)	95%	≤ 1 jaar
- waarvan op gemeenschappelijk verzoek	95%	≤ 2 mnd.
Alimentatiezaken, bijstandsverhaal	90%	≤ 1 jaar
Omgang- en gezagzaken	85%	≤ 1 jaar
Jeugdbeschermingszaken kinderrechter (OTS en UHP)	90%	≤ 3 mnd.
- waarvan eerste verzoeken tot OTS	80%	≤ 3 wkn.
Bestuursrechtelijke zaken	Norm	
Reguliere bestuurszaken, bodemzaken - norm 1	90%	≤ 1 jaar
- norm 2	70%	≤ 9 mnd.
Voorlopige voorzieningen bestuur regulier	90%	≤ 3 mnd.
Vreemdelingenzaken, bodemzaken	90%	≤ 9 mnd.
Belastingzaken lokaal, bodemzaken	90%	≤ 9 mnd.
Rijksbelastingzaken, bodemzaken - norm 1	90%	≤ 18 mnd.
- norm 2	70%	≤ 1 jaar
Kantonzaken	Norm	
Handelszaken met verweer - norm 1	90%	≤ 1 jaar
- norm 2	75%	≤ 6 mnd.
Arbeidsontbindingen op tegenspraak	95%	≤ 3 mnd.
Handelsrekenen, niet-arbeidszaken	95%	≤ 6 mnd.
Handelszaken zonder verweer (verstek)	90%	≤ 6 wkn.
Kort gedingen / vovo's	95%	≤ 3 mnd.
Overtredingszaken	85%	≤ 1 mnd.
Mulderzaken	80%	≤ 3 mnd.
Strafzaken	Norm	
Strafzaken MK (= meervoudig behandeld)	90%	≤ 6 mnd.
Politierechterzaken (incl. economische)	90%	≤ 5 wkn.
Strafzaken bij de kinderrechter (enkelvoudig)	85%	≤ 5 wkn.
Raadkamerzaken m.b.t. voorlopige hechtenis	100%	≤ 2 wkn.
Raadkamerzaken niet voorlopige hechtenis	85%	≤ 4 mnd.

Doorlooptijdnormen gerechtshoven 2018		
Handelszaken	Norm	
Handelszaken dagvaardingen en verdeling gemeenschap - norm 1	90%	≤ 2 jaar
- norm 2	70%	≤ 1 jaar
Isolventierekosten	90%	≤ 2 mnd.
Handelsrekenen, niet insolventie	90%	≤ 6 mnd.
Familiezaken	Norm	
Familierekosten	90%	≤ 1 jaar
- waarvan Jeugdbeschermingszaken	90%	≤ 4 mnd.
Belastingzaken	Norm	
Belastingzaken - norm 1	90%	≤ 18 mnd.
Belastingzaken - norm 2	70%	≤ 1 jaar
Strafzaken	Norm	
Meervoudige Kamer-zaken	85%	≤ 9 mnd.
EK-strafzaken, niet kantonappellen	85%	≤ 6 mnd.
EK-strafzaken, kantonappellen	85%	≤ 6 mnd.
Raadkamer m.b.t. voorlopige hechtenis	90%	≤ 2 wkn.
Raadkamer niet m.b.t. voorlopige hechtenis	80%	≤ 4 mnd.
Klachten niet vervolgen (12 Sv)	85%	≤ 6 mnd.
Uitwerken (MK) strafzaak i.v.m. cassatie	100%	≤ 6 mnd.

Dit jaarplan is een uitgave van de Rechtspraak.

2018