

**Aan:** De commissie J&V van de Tweede Kamer  
**Van:** College van afgevaardigden bij de rechtspraak  
**Betreft:** Rondetafelgesprek over digitalisering en financiering van de rechtspraak op 4 april 2019  
**Datum:** 28-3-2019

### **Doorlichting Financiën Rechtspraak**

Het College van afgevaardigden bij de rechtspraak (hierna Cva\*) heeft deel uitgemaakt van de begeleidingscommissie bij het door BCG uitgevoerde onderzoek. Tevens heeft BCG het Cva in een aparte bijeenkomst gesproken om inbreng op te halen en heeft BCG tijdens een interne vergadering van het Cva een toelichting gegeven op de resultaten van het onderzoek. Het Cva onderschrijft de bevinding in het rapport dat de zaakzwaarte is toegenomen zonder dat daar afdoende bekostiging tegenover is gesteld.

Het Cva heeft eerder het standpunt ingenomen dat de huidige bekostigingssystematiek aanpassing behoeft en heeft daarover ook al eerder inbreng gegeven aan de Raad voor de rechtspraak (Hierna: Rvdr). Het Cva is daarover ook thans in gesprek wat betreft de wijze waarop. Het Cva neemt daarbij als standpunt in dat ook de aanbeveling van BCG inzake ex-post analyses uitgevoerd zouden moeten worden, alsmede dat bij de bekostiging structureel rekening moet worden gehouden met de professionele standaarden. Daarnaast dient innovatie apart gefinancierd te worden. In dit verband is ook aangedrongen op een eigen begroting. ( Vgl. bijdrage Cva aan deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer op 6-2-2018 over de staat van de rechtsstaat: zie bijlage II).

Het Cva heeft bij die gelegenheid ook al te kennen gegeven dat het besparen op huisvesting middels het sluiten van locaties geen optie is en herhaalt dat hier nog eens met nadruk. De toegankelijkheid van de rechtspraak is een van de kernwaarden van het Cva.

Ten aanzien van de aanbeveling tot het optimaliseren van de samenwerking tussen juridische ondersteuning en rechters en raadsheren, heeft het Cva reeds eerder opgemerkt dat dit een flinke investering in de juridische ondersteuning vergt en de Rvdr met klem geadviseerd daar werk van te maken. Pas afgestudeerde juristen stromen in de rechtspraak in op schaal 8 en bij andere overheden ( ministeries) op schaal 10. Dienaangaande is thans een functiewaarderingsonderzoek gaande. Tevens heeft het Cva aangedrongen op verbetering van het loopbaanbeleid van de juridisch medewerkers.

### **Basisplan digitalisering civiel recht en bestuursrecht**

Het Cva heeft in het najaar van 2018 een toelichting op het basisplan gekregen. Evenals de Centrale Ondernemingsraad Rechtspraak (hierna COR) heeft het Cva eind 2018 aan de Rvdr te kennen gegeven dat het basisplan een kans verdient. Positieve elementen daarbij zijn de behapbaarheid -de kleinere stappen- en het zichtbare draagvlak bij de deelnemers aan de totstandkoming van het plan. In aanmerking nemende de Quick scan Review Basisplan versie 0.8 van 30 november 2018 heeft het Cva bij de Rvdr bijzondere aandacht gevraagd voor de rolvastheid van de deelnemers in de diverse boards binnen de IV-Governance en de begeleiding en training van de diverse deelnemers.

Het Cva heeft aan de Rvdr te kennen gegeven dat de digitale toegankelijkheid van de rechtspraak urgent is om niet verder achter te raken op de behoefte in de samenleving. Voorts dat in dat verband van belang is dat ten spoedigste wordt voorzien in de mogelijkheid van beveiligd e-mail verkeer. Onderzoek hiernaar loopt inmiddels. Tot slot heeft het Cva aangedrongen bij de Raad op het realiseren van afdoende financiering voor de uitvoering van het basisplan.

\*) zie bijlage I voor informatie over positie en rol van het College van afgevaardigden

AUGUSTUS 2018



Het College van afgevaardigden (Cva) is een onafhankelijk adviesorgaan. Het Cva heeft tot taak om de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) gevraagd of ongevraagd te adviseren over de uitvoering van de taken van de Rvdr.

Het Cva overlegt met de Rvdr over diverse onderwerpen, waarbij het Cva een bijdrage levert aan:

- het garanderen van de onafhankelijke positie van de rechter en de rechtspraak in het staatsbestel
- de kwaliteit van de rechtspraak (art 90, lid 3, Wet RO)

Daarnaast fungeert het Cva als klankbordgroep van de Rvdr. Het Cva attendeert de Rvdr op ontwikkelingen die bij de gerechten spelen.

## ADVIEZEN

In de advisering houdt het Cva voor ogen dat:

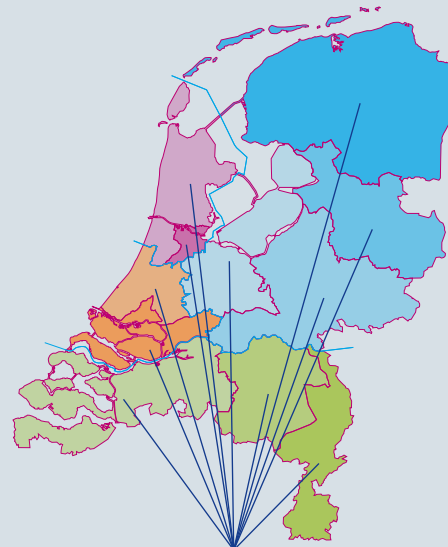
- de toegankelijkheid van de rechtspraak voor de burger geborgd is
- er niet wordt getornd aan de onafhankelijkheid van de rechtspraak en de rechter
- de kwaliteit van de rechtspraak centraal staat

Dit zijn de kernwaarden die gelden als toetsingskader voor de te behandelen onderwerpen.

Werkgroepen, die bestaan uit leden van het Cva, bereiden de bespreking van de onderwerpen en de adviezen voor.

## SAMENSTELLING

De leden komen uit het hele land. Vanuit vrijwel alle rechtbanken, gerechtshoven en de bijzondere colleges: Centrale Raad van Beroep (CRvB) en College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Ook de rechters in opleiding (rio's) hebben 2 zetels in het Cva. In de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO) is de afvaardiging als volgt vastgelegd:



## COLLEGE VAN AFGEVAARDIGDEN

- 13 Rechters / raadsheren
- 13 Juridische (secretarissen) en administratieve ondersteuning, bedrijfsvoering
- 2 Rechters in opleiding

## WERKGROEPEN

De werkgroepen Kwaliteit, Organisatie en Externe Oriëntatie bereiden de agendapunten van het overleg inhoudelijk en procesmatig voor. Op basis van input uit de gerechten, de Rvdr, het Presidenten-Raad-Overleg (PRO) en diverse programma's/projecten maken de werkgroepen een notitie voor de vergadering. Ze toetsen daarbij hoe het onderwerp zich verhoudt tot de kernwaarden van het Cva en formuleren een advies of reactie.

Het Cva voert met deze werkwijze zo effectief, kwalitatief en actief mogelijk haar taken uit. Elke werkgroep is bereikbaar via de Cva-leden die in de werkgroep deelnemen of via het secretariaat. De werkgroep-indeling staat op de Cva-intro-pagina.

## OPENBARE BIJEENKOMSTEN

De vergaderingen van het Cva en de vergaderingen met de Rvdr zijn openbaar. Het Cva komt 6 maal per jaar in eigen kring bijeen en 5 maal per jaar met de Rvdr. Op de pagina van het Cva op Intro en op de teamsite (alleen voor leden) staan vergaderdata en -tijden gepubliceerd.

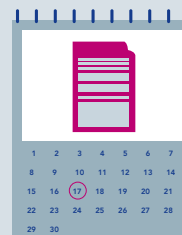
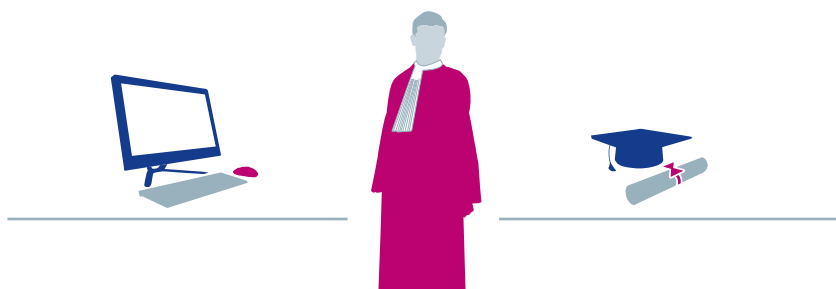
Daarnaast heeft het dagelijks bestuur enkele malen per jaar een besloten overleg met de leden van de Rvdr. Ook zijn er contacten met de andere vertegenwoordigende organen en collega's in de gerechten en daarbuiten.

## MEER INFORMATIE

Informatie over het Cva vind je op de teamsite (alleen voor leden) en op de Cva-Intro-pagina.

Agenda's en verslagen van de vergaderingen met de Rvdr en van de vergaderingen in eigen kring staan op Intro. Van de belangrijkste onderwerpen, adviezen en reacties maakt het Cva een nieuwsbericht.

Op Intro is ook informatie over de werkwijze van het Cva te vinden. Via de wie-is-wie pagina maak je kennis met de leden.



## ONDERWERPEN 2018/2019

De volgende onderwerpen staan op de agenda:

- positie juridisch medewerker
- professionele standaarden
- digitalisering rechtspraak (KEI)
- duurzame inzetbaarheid medewerkers
- werkdruk
- evaluatie herziening Gerechtelijke Kaart (HGK)
- midterm review Meerjarenplan
- governance / besturing Rechtspraak
- visitatie van de Rechtspraak, Medewerkeerswaarderingsonderzoek (MWO), Klantwaarderingsonderzoek (KWO)
- Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak (MER)
- kwaliteitstoetsing bestuursrechtelijke uitspraken en civiele vonnissen

## ROL LEDEN

Als lid van het Cva heb je een belangrijke rol in het:

- ophalen van informatie: wat speelt er in jouw gerecht, werkomgeving
- doorgeven en delen van signalen

Daarvoor is het belangrijk dat jij:

- toegankelijk bent als persoon. Je bent een actief en zichtbaar lid van het Cva
- het lidmaatschap maakt onderdeel uit van je dagelijkse werkzaamheden
- aanspreekbaar bent op de adviezen van het Cva

## **Bijdrage Cva aan deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer op 6-2-2018 over de staat van de rechtsstaat**

### **Inleiding**

Het College van afgevaardigden (Cva) wil voorop stellen dat politieke aandacht voor de positie van de rechtspraak in de trias zeer belangrijk is. Het Cva geeft dan ook graag vanuit zijn eigen kernwaarden, onafhankelijkheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de rechtspraak een bijdrage aan de Raad voor de rechtspraak en Tegenlicht ten behoeve van de deskundigenbijeenkomst op 6 februari a.s..

Als het gaat over de positie van de rechtspraak in de trias hecht het Cva er aan dat er meer aandacht komt voor ruimte en respect voor ieders rol en aandeel in die trias. Het debat moet niet alleen gaan over het functioneren van de rechtspraak als zodanig. Zoals al eerder kenbaar gemaakt lijkt de wetgever zich soms onvoldoende te realiseren welke gevolgen nieuwe wetgeving heeft op de werkdruk in de rechtspraak door deze nieuwe wetgeving niet met voldoende financiële middelen gepaard te laten gaan. Voorbeeld daarvan is de uitbreiding van het spreekrecht van slachtoffers in strafzaken, waardoor de zittingstijd aanzienlijk is toegenomen.

Daarnaast is de wijze waarop de rechtspraak in de in de begroting is opgenomen (niet apart maar onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid), het bekostigingssysteem en de eerder opgelegde bezuinigingsmaatregelen, kortom de politieke onwil om adequaat te financieren een onderwerp dat in de discussie niet uit de weg moet worden gegaan. Het Cva is van oordeel dat om goed invulling te geven aan de rol als derde staatsmacht een eigen begroting voor de rechtspraak voorwaarde is.

Het Cva heeft al in zijn advies van 7 september 2015 (MJP huisvesting) laten weten zich zorgen te maken over de (verdere) concentratie van zaken omdat dit de directe zichtbaarheid en bereikbaarheid van de rechtspraak in de samenleving vermindert.

Verminderde zichtbaarheid en toegankelijkheid dragen het risico met zich dat naast goede vormen van alternatieve geschilbeslechting zoals bijvoorbeeld mediation, ook minder zorgvuldige vormen van geschilbeslechting buiten de rechtspraak gaan ontstaan, zoals e-court (zie artikel van 17 januari 2018 in De Groene Amsterdammer).

Dit alles staat een goede rechtsontwikkeling in de weg en doet afbreuk aan de rechtspraak als derde staatsmacht.

In het advies van 17 mei 2017 aan de evaluatiecommissie HGK heeft het Cva aangegeven dat het sluiten van de kantonlocaties mogelijk afbreuk heeft gedaan aan de toegankelijkheid van de rechtspraak en dat de indruk bestaat dat de burger vaker dan voorheen verstek laat gaan. In het rapport van de Evaluatie Wet HGK van december 2017 is vervolgens bij de aanbevelingen (p.103) opgenomen dat een diepgaand onderzoek naar de verstekpercentages in de gebieden waar de kantonlocaties zijn opgeheven dient plaats te vinden, alsmede dat er een dialoog moet komen over de gewenste spreiding van de rechtspraak in Nederland en dat er politieke ruimte geboden moet worden voor tijdelijke voorzieningen dichterbij de burger.

Het Cva dringt er op aan dat dit ook gebeurt.

Aan het sluiten van de kantonlocaties kleeft bovendien net zozeer als bij de hierboven genoemde concentratie het rechtstatelijk aspect. Het vermindert de zichtbaarheid van de rechtspraak als organisatie. Als dan ook het aantal bezoekers per zitting minder wordt, neemt ook de mogelijkheid tot rechtsontwikkeling en controle van burgers op het rechtspraakproces af.

In het verlengde hiervan ondersteunt het Cva experimenten als burenrchter en spreekuurrchter en een experimenteerbepaling in de zin van artikel 96 Rv, zoals genoemd in het Regeerakkoord. Een bepaling die nu ook reeds door de kantonrechter kan en wordt toegepast en daarmee een

**Bijdrage Cva aan deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer op 6-2-2018  
over de staat van de rechtsstaat**

extra argument vormt om de toegang tot de rechtspraak via de kantonrechter goed te faciliteren. Daarbij is het van groot belang dat de griffierechten omlaag gaan.

Het Cva hecht er aan dat er aandacht is voor de benodigde vakbekwaamheid binnen de rechtspraak. De rechtspraak heeft inmiddels zijn eigen professionele standaarden ontwikkeld en dient ook de ruimte te krijgen om volgens die standaarden te werken. De aangekondigde vertraagde invoering wegens gebrek aan menskracht en middelen staat daar aan in de weg. De onverminderd hoge werkdruk binnen de rechtspraak, zoals nog eens bevestigd in het rapport "naar een vitale organisatie" van september 2016 en het MWO 2017, doet afbreuk aan de kwaliteit van de rechtspraak (vgl. advies Cva 21 december 2016).

Ruimte voor reflectie is niet alleen intern van belang voor het behoud van kwaliteit. Ook de buitenwereld, politici inbegrepen, moeten de rechtspraak hier ruimte voor gunnen. Vanzelfsprekend moet de rechtspraak transparant zijn en is een goede informatievoorziening en dialoog met de samenleving van belang. Gebruik van moderne media past daarbij maar het is wel goed te bedenken dat opinies via twitter of andere media over lopende zaken niet altijd goed passen bij het ambacht. Een goede afweging tussen dialoog en professionele distantie blijft nodig. Ook in de omgang met de media die soms druk uitoefenen en vanzelfsprekend minder diepgaand en weloverwogen op kwesties kunnen en/of willen ingaan, dient steeds de afweging te worden gemaakt tussen openheid en verantwoording aan de ene kant en distantie met het oog op het gezag van de rechtspraak aan de andere kant.

## Bijdrage Cva aan deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer op 6-2-2018 over de staat van de rechtsstaat

**Reactie van het Cva op vragen voor de deelnemers aan de deskundigenbijeenkomst over de Staat van de Rechtsstaat ten aanzien van het thema "De positie van de burger in de rechtsstaat, meer in het bijzonder de toegang van de burger tot het recht en de rechter"**

1.

*Wat ziet u als de drie meest prangende problemen op het terrein van de rechtsstaat (dus zowel voor de 'instituten' als het 'perspectief van de burger')? Wat is uw analyse van de oorzaken hiervan? En welke oplossingen ziet u hiervoor?*

Het Cva ziet als één van de problemen dat de samenleving steeds sneller wordt in die zin dat de burger liever gisteren dan vandaag hoort wat de oplossing van zijn probleem is en zich daarin ook steeds afhankelijker van de overheid opstelt. De zelfredzaamheid en het zelfoplossend vermogen lijkt afgenomen. Waar bijvoorbeeld vroeger bij een vechtpartijtje op het schoolplein dit via de school en ouders werd opgelost, wordt thans in vergelijkbare gevallen aangifte gedaan. De rechtspraak en andere overheidsinstanties kunnen niet aan de toenemende vraag voldoen.

Daarnaast werken de diverse instanties vaak onvoldoende samen; er is bijvoorbeeld voor de burger met schulden onvoldoende duidelijk bij wie hij moet zijn, bewind voering of gemeente of gewoon een regeling met de deurwaarder en ook de rechtspraak is onvoldoende geïnformeerd door andere betrokken instanties over de (on)mogelijkheden voor de betrokken burger. Als overheidsinstanties onvoldoende van elkaar weten wie wat doet en regelgeving niet goed is afgestemd wordt de burger van het kastje naar de muur gestuurd.

In de samenleving is in het bijzonder ook tijdens de crisis een enorme groep mensen ontstaan die zich niet aan de complexe schuldenproblematiek waarin zij verkeren kunnen ontworstelen. Daarbij was niet alleen bij deze mensen zelf het geld op maar ook binnen hun eigen netwerk. Daarnaast werd tegelijkertijd bezuinigd op aller vormen van hulpverlening en de toegang tot het recht verminderd door ophoging van de griffierechten.

Overheidsinstanties dienen beter met elkaar af te stemmen, ook over de consequenties van regelgeving voor andere instanties waaronder de rechtspraak.

2.

*In 2014 heeft het ministerie van V&J in samenwerking met de Raad voor de rechtspraak en Hiil Innovating Justice het project "de Burenrechter" gelanceerd. Dat initiatief ging gepaard met de nodige publiciteit. Begin 2017 is het project "de Burenrechter" in alle stilte opgeheven. Welke omstandigheden hebben naar uw mening het mislukken van het project "de Burenrechter" veroorzaakt?*

Eén van de omstandigheden is dat vrijwillige deelname (zoals artikel 96 Rv. verlangt) in veel gevallen een te grote hobbel is voor partijen om mee te doen. Juist in een conflict situatie is het eens worden over de vorm van geschilbeslechting lastig. Dit hebben we ook veel gezien bij de invoering van de mediation. Achter deze voorziening zat echter een enorme drive en lange adem om toch invoering binnen de rechtspraak te realiseren. Bovendien werd deze vorm ook steeds meer buiten de rechtspraak toegepast waardoor de bekendheid met deze vorm van geschilbeslechting bij de burger kon toenemen.

Een bepaling die partijen verplicht tot deelname als zij een oplossing voor hun geschil zoeken zou helpen. Daarnaast is veel meer tijd en geld nodig voor de invoering.

3.

*Vorig jaar is bij de Rechtbank Noord-Nederland het op artikel 96 Rv gebaseerde experiment "De Spreekuurrechter" van start gegaan (zie o.a. NJB 2017, afl. 40, pag. 2936, De Proef (met een Spreekuurrechter)). De evaluatie van de eerste dertig afgesloten zaken laat zien dat het een veelbelovend experiment is. In de NRC van 9 december jl. noemde Jensma De Spreekuurrechter de meest inspirerende vernieuwing in de rechtspraak sinds het kort geding. Hoe beoordeelt u het experiment van de Spreekuurrechter?*

De Spreekuurrechter is een mooi experiment dat verdere uitbreiding en facilitering verdient.

## Bijdrage Cva aan deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer op 6-2-2018 over de staat van de rechtsstaat

4.

*Uit het experiment van de Spreekuurrechter komt naar voren dat voor de daadwerkelijke toegang van de burger tot de rechter vooral van belang zijn de voorwaarden 'nabijheid' en 'eenvoud,' en niet zozeer het kostenaspect. Die constatering staat haaks op het door de wetgever, inclusief de Eerste Kamer, in een reeks van jaren bepleite model van schaalvergroting en verbestuurlijking van de rechtspraak. Het lijkt erop dat de wetgever die keuze heeft gemaakt zonder voldoende na te denken over de inhoud van de rechterlijke functie en de rol van het recht in de veranderende samenleving. Hoe kijkt u tegen die opvatting aan?*

Het Cva heeft zich in eerdere adviezen al bezorgd uitgelaten over het sluiten van kantongerechten omdat daarmee niet alleen de zichtbaarheid van de rechtspraak vermindert, maar ook omdat dit zeer waarschijnlijk tot hogere verstekpercentages leidt. (Vgl. ook het Cva advies van 17 mei 2017 aan de evaluatiecommissie HGK en het rapport Wet Evaluatie HGK van december 2018). Terwijl de zittende magistratuur door schaalvergroting afstand nam van de burger ging tegelijkertijd de staande magistratuur wel in op de behoefte in de samenleving door op politiebureaus/gemeentehuizen zitting te houden via ZSM. Meer in het algemeen geldt dat de burger zich veelal door schaalvergroting buitenspel voelt gezet, vergelijk de onrust bij fuserende gemeentes waar in één van de gemeentes het stadhuis verdwijnt, de supermarkt sluit of het ziekenhuis verdwijnt. De behoefte van de samenleving lijkt in de keuze voor schaalvergroting onvoldoende meegewogen.

Daarnaast speelt het kostenaspect wel degelijk een rol. De verhoging van de griffierechten en het onvoldoende aanbod van gefinancierde rechtsbijstand belemmeren de toegang tot de rechter. Wetenschappelijk onderzoek legt ook een relatie tussen de verhoogde griffierechten en het beroep op de rechter. (Vgl. blz. 150 WODC Cahier 2017-9; Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken; " de gevonden prijselasticiteiten wijzen erop dat verhoging van de griffierechten leidt tot minder beroep op de rechter".)

5.

*Voorts kan uit het experiment " De Spreekuurrechter", maar ook uit andere vergelijkbare inspanningen, geconcludeerd worden dat er van de zijde van het ministerie en de Raad voor de rechtspraak weliswaar met de mond beleden wordt dat experimenten zoals de Spreekuurrechter belangrijk zijn, maar dat er tegelijkertijd geen daadwerkelijke steun verleend wordt aan de experimenten. En dat een experiment als de Spreekuurrechter zelfs door sommigen binnen de rechterlijke macht wordt tegengewerkt. Hoe beoordeelt u deze situatie? En komt dezelfde benadering van het experiment " De Spreekuurrechter" niet ook in meerdere of mindere mate voor bij de advocatuur?*

Voor zover geldt dat het belang van experimenten alleen met de mond beleden wordt is vaak het probleem dat er onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn of worden gesteld om tot grootschalige invoering over te gaan. Dat het experiment door leden van de rechterlijke macht wordt tegenwerkt is niet bekend. Zolang de spreekuurrechter binnen de competentiegrens blijft van de kantonrechter is er voor de advocatuur ook geen broodnijd. Voor zover dit niet het geval is -en dat kan- is overleg met de balie over hun rol en ondersteuning van deze voorziening gewenst.

6.

*Een bijzonder verschijnsel aangaande de toegang van de burger tot de rechter is waar te nemen in alternatieve vormen van rechtspraak, beter gezegd pseudo-rechtspraak. Daarbij kan men denken aan het verschijnsel van E-court bij consumentenzaken, geschillencommissies – inmiddels meer dan vijftig – en verkoopvoorwaarden, waarmee voor de burger de toegang tot de rechter wordt beperkt of eenvoudigweg wordt ontnomen. Een vergelijkbaar proces is al te zien geweest in het strafrecht waar het OM de rol van rechter overneemt, althans de rol van rechter-plaatsvervanger speelt. En eveneens is die ontwikkeling in de buitengerechtelijke bestraffing door bestuursorganen te zien, waar het bestuur, als een van de drie onderdelen van de trias, op de stoel van de rechter gaat zitten. Deelt u de opvatting dat deze vormen van pseudo-rechtspraak niet alleen de positie van de burger ondermijnen, en leiden tot uitholling van de rechtsstaat, maar ook de positie van de rechterlijke macht binnen de trias aantast?*

**Bijdrage Cva aan deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer op 6-2-2018  
over de staat van de rechtsstaat**

Het Cva deelt de opvatting dat dergelijke vormen van pseudo-rechtspraak niet alleen de positie van de burger kunnen ondermijnen, met name als de burger de toegang tot de rechter wordt ontzegd. Dit kan leiden tot uitholling van de rechtstaat en tot aantasting van de positie van de rechterlijke macht binnen de trias. Zoals ook in de Inleiding opgemerkt staat dit ook aan rechtsontwikkeling in de weg. Om die reden heeft het Cva ook reeds in 2016 na consultatie van Hiil aandacht gevraagd bij de Rvdr voor de noodzaak om binnen de rechtspraak te innoveren om ook zelf beter in de behoefte van de burger te kunnen voorzien. Voorts steunt het Cva de Maatschappelijk effectieve rechtspraak en hetgeen dit heeft opgeleverd zoals ook terug te zien is in het Regeerakkoord. Het Cva heeft actief aan dit project aan deelgenomen.

7.

*Hoe kijkt u aan tegen de aanbevelingen van de verschillende commissies over de gefinancierde rechtsbijstand, en tegen de reactie van de regering, dat zij de aanbevelingen van de Commissie van der Meer budgetneutraal kunnen uitvoeren?*

Als het gaat om toegang tot de rechter is goede gefinancierde rechtsbijstand essentieel. Het stelsel is niet voor niets in het leven geroepen en het ligt in de rede dat verdere investeringen noodzakelijk zijn. Het is hoogst onwaarschijnlijk dat dit budgetneutraal gerealiseerd kan worden als het rapport van der Meer spreekt over een stijging van 127 miljoen. In de praktijk is ook zichtbaar dat de zogenaamde grotere kwaliteitskantoren nagenoeg geen toevoegingszaken behandelen, omdat dit nu eenmaal niets verdient en dit aan beginnende één-pitters wordt overgelaten. Daarmee is er ook geen sprake van een goede kwaliteitsverdeling.



## Bijdrage Cva aan deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer op 6-2-2018 over de staat van de rechtsstaat

### Reactie van het Cva op vragen voor de deelnemers aan de deskundigenbijeenkomst over de Staat van de Rechtsstaat ten aanzien van thema "De positie van de rechtspraak binnen de trias politica"

1.

*Wat ziet u als de drie meest prangende problemen op het terrein van de rechtsstaat (dus zowel voor de 'instituten' als het 'perspectief van de burger')? Wat is uw analyse van de oorzaken hiervan? En welke oplossingen ziet u hiervoor?*

Zie de beantwoording van dezelfde vraag bij het thema "De positie van de burger in de rechtsstaat, meer in het bijzonder de toegang van de burger tot het recht en de rechter".

2.

*Aan de positie van de rechtspraak binnen de trias politica zijn in de afgelopen jaren in de vakliteratuur, maar ook daarbuiten, verschillende publicaties gewijd. Opvallende gebeurtenissen daarbij waren het Leeuwardermanifest en de enquête van de Tegenlichtgroep. In beide publicaties wordt met name aandacht gevraagd voor de gevolgen van de bezuinigingen van de kant van de minister op de rechtspraak, maar ook voor de positie en de opstelling van de Raad voor de rechtspraak. Uit de Tegenlicht-enquête komt naar voren dat veel rechters van mening zijn dat de bezuinigingen tot reorganisaties hebben geleid, tot vergroting van de afstand tussen de werkvloer en het management, tot een te ver doorgevoerde flexibilisering, tot een eenzijdige en verschromelende focus op efficiency, en tot kwaliteitsverlies. Ook gaf de Tegenlichtgroep als haar mening dat de Raad voor de rechtspraak de bezuinigingsopdracht van de regering niet had moeten aanvaarden en deze alsnog had dienen terug te geven. Samenvattend stelde de Tegenlichtgroep dat de effecten van de door haar geschetste ontwikkelingen grote risico's vormen voor de rechtsstaat. Hoe beoordeelt u de huidige situatie op dit terrein, mede gelet op de voornemens van de regering vastgelegd in het Regeerakkoord?*

Het Cva wil voorop stellen dat de rechtspraak als derde staatsmacht een eigen begroting verdient. De constructie dat de derde staatsmacht voor zijn "levensonderhoud" afhankelijk is van het geld dat hij van de tweede staatsmacht ontvangt, is niet goed te rijmen met de trias gedachte. Op dit moment heeft alleen de Hoge Raad een eigen begroting, vanwege haar bijzondere positie als hoogste en daarmee laagste rechter. Feit is echter dat de gerechten in eerste aanleg in meer dan 60% van alle daar aangebrachte zaken de laatste rechter is. In niet veel meer dan ongeveer 36% van de zaken ( peiljaar 2016) wordt immers hoger beroep ingesteld en slechts in een klein deel daarvan gaan partijen daarna nog in cassatie. Het onderscheid in financieringsmethodiek tussen de Hoge Raad en de andere gerechten is daarmee discutabel. Omdat de rechtspraak onderdeel is van de begroting van J&V zit de rechtspraak vast aan productienormen, prijsafspraken en bezuinigingsopdrachten, hetgeen nadelige gevolgen heeft voor de wijze waarop de rechtspraak invulling kan geven aan haar rol als derde staatsmacht.

Positief is dat de begroting van Justitie en Veiligheid niet langer afhankelijk is van de opbrengst van boetes voor overtredingen. Eveneens is positief dat er ruimte komt voor experimenteren ten behoeve van Maatschappelijk effectieve rechtspraak op het gebied van bijv. De burenrchter en beleid ter voorkoming van vechtscheidingen. Echter zolang ook in de huidige situatie de eerdere bezuinigingsopdracht nog staat, alsmede het feit dat de rechtspraak begrotingstechnisch niet als aparte staatsmacht wordt gezien en de andere staatsmachten niet meer middelen ter beschikking stellen aan de rechtspraak, blijven de zorgen bestaan.

## Bijdrage Cva aan deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer op 6-2-2018 over de staat van de rechtsstaat

3.

*Over de positie en de opstelling van de Raad voor de rechtspraak zijn kritische artikelen verschenen, zoals van P. Kop, "De Raad voor de rechtspraak, De regels van het recht of de geboden van het management" (NJB 5 juni 2015, pag. 1479 e.v.), en van K. van der Kraats, "Kortsluiting in de Rechtspraak? Een zoektocht naar herstel van de verbinding." In deze publicaties wordt met name de vraag gesteld of bij de Raad voor de rechtspraak niet de belangen van de rechtszoekende burger centraal staan, maar de efficiency en de kostprijs van het bedrijf 'rechterlijke macht'.*

*Andere auteurs wijzen ook op de tegenstelling tussen bestuurders en rechters. Uit de Tegenlicht-enquête komt voorts naar voren dat de rechters zich niet vertegenwoordigd voelen door de Raad voor de rechtspraak, maar ook niet door de gerechtsbestuurders. De rechters voelen zich buitenspel gezet. Deze ontwikkeling is niet bevorderlijk voor het goed functioneren van de rechtspraak en dient derhalve gekeerd te worden. Welke maatregelen zouden daarvoor naar uw mening geschikt zijn?*

Als het gaat over de positie van de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbestuurders waarbij de belangen van efficiency en kostprijs centraal staan geldt in de visie van het Cva dat deze kritiek ook zal blijven bestaan zolang er sprake is van een verantwoordingscultuur (intern en extern, controle door ministerie van J&V op besteding van de middelen) gebaseerd op "meten is weten" Intern zal dit pas kunnen verbeteren na een cultuuromslag waarbij er naast professionele ruimte ook sprake is van een toenemende betrokkenheid van de professional en vertrouwen over en weer. Zo was 2016 het jaar van "het goede gesprek" en er is ook zeker een begin gemaakt, maar er moet nog steeds en voortdurend gewerkt worden aan het verbeteren van de verbinding tussen werkvloer en bestuurders. Daarbij zullen ook de vertegenwoordigende organen waaronder het Cva beter in positie moeten komen, teneinde aan die verbinding bij te dragen. Extern zal de rechtspraak buiten de begroting van het Ministerie van J&V moeten vallen en een eigen begroting moeten krijgen.

4.

*P. van der Veen heeft in het artikel "Verbestuurlijking van de rechterlijke organisatie" (NJB 2016, nr. 9, pag. 597- 601) gewezen op het plan van de Raad voor de rechtspraak tot vergaande ontmanteling van zeven rechtbanken. Zij stelt dat dit plan schade zou toebrengen aan de rechterlijke organisatie, maar ook aan de beeldvorming en het vertrouwen van de samenleving. Verder merkt zij op dat de huidige mate van 'verbestuurlijking' een gebrek aan onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, vertegenwoordigd door de Raad voor de rechtspraak, tegenover de minister betekent.*

*Van der Veen bepleit voorts de institutionele onafhankelijkheid van de gerechten meer accent te geven en de rechterlijk macht opnieuw van onderaf op te bouwen.*

*Kunt u aangeven langs welke weg naar uw mening deze opbouw gestalte zou kunnen krijgen?*

Het Cva meent dat het teruggeven van het primaat aan de President, zoals voorgesteld door P. van der Veen, niet de gewenste oplossing biedt. Dit zal voor de burger zeker niet bijdragen aan de benodigde uniformiteit en het gevoel van rechtszekerheid. Zoals ook uit de evaluatie MJP is gebleken zijn er veel te veel lokale verschillen en zal daarmee bijvoorbeeld het nog eenvoudiger zijn voor het ene gerecht om te zeggen geen geld te willen besteden aan in/uit/voering van de professionele standaarden terwijl dit in het andere gerecht wel wordt gedaan.

Veeleer zal er ingezet moet worden op de verbetering van de samenwerking binnen de gerechten, tussen de gerechten onderling (vgl. ook rapport HGK p. 102), tussen de presidenten en de Rvdr en de Rvdr en het ministerie van J&V.

## Bijdrage Cva aan deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer op 6-2-2018 over de staat van de rechtsstaat

5.

*In de voordracht die Tjeenk Willink op 9 mei 2017 in Drachten heeft gehouden tijdens de bijzondere Gerechtsvergadering van de rechtbank Noord-Nederland heeft hij onder meer het volgende naar voren gebracht:*

*"De democratische rechtsorde vertoont crisisverschijnselen. Denk alleen al aan de 'bestuurlijke ontsporingen (...) de toenemende klachten van de professionals op de werkvloer en burgers die zich niet gehoord voelen respectievelijk menen geen greep meer te hebben op hun eigen omgeving en hun eigen toekomst. Beseffen we (...) voldoende dat als de democratie niet goed functioneert de staat in de problemen komt en als de staat niet goed functioneert, het recht in gevaar is en als het recht in gevaar is, het recht van de sterkste geldt. Anders gezegd: wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, politici, bestuurders en rechters zijn voor een goed functioneren van elkaar afhankelijk. Dat betekent helderheid over de inhoud van eigen en andermans functie; helderheid ook over de begrippen democratie, staat en recht. Die helderheid is er niet (meer). Die functies en die begrippen zijn problematisch geworden. Ook voor de rechter."*

*Hoe kijkt u tegen deze opvatting van Tjeenk Willink aan?*

Deze opvatting van Tjeenk Willink strookt helemaal met hetgeen het Cva ook in de Inleiding heeft opgenomen, te weten dat er respect moet zijn voor ieders rol en aandeel in de Trias. Betere samenwerking en afstemming tussen de staatsmachten is zonder meer noodzakelijk.

6.

*In de contourennota "Modernisering Wetboek van Strafvordering" wordt de vraag aan de orde gesteld of met het samenstel van rechterlijk, intern en extern toezicht de naleving van de geldende wettelijke voorschriften binnen de strafrechtsketen adequaat en systematisch wordt gecontroleerd en gestimuleerd. Voor het antwoord op die vraag heeft het WODC onderzoek laten doen door de Universiteit Leiden en het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR). Het onderzoek richtte zich met name op de voorwaarden voor toezicht op vormfouten (art. 359a Sv) en het toezicht op ZSM. In het NJB van 8 december 2017 bespreekt M. Malsch in het artikel "Is het totaal meer dan de som der Delen?, Toezichtsvormen op strafvorderlijk overheidsoptreden" de uitkomsten van dit onderzoek. Malsch komt in haar artikel tot de volgende conclusies:*

*"Bij de werkwijze ZSM is het toezicht door externe instanties zwak dan wel afwezig, en in ieder geval moeilijk realiseerbaar. Vrijwel elk evaluatierapport dat over ZSM wordt geschreven laat weer zien dat de schuldvaststelling een probleem is en blijft."*

*"Wat betreft toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden lijkt het geheel van de toezichtsvormen niet meer, maar eerder minder te zijn dan de som van der delen. (...) Het toezicht op de politie zou veel strikter moeten zijn en – mede – door externe, onafhankelijke instanties ter hand moeten worden genomen." "En bovenal zou de rol van de rechter weer moeten worden aangekleed, omdat deze de beste garantie kan geven voor goed, onafhankelijk en zichtbaar toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden. Het is nodig dat de rechter zich weer actiever opstelt."*

*Hoe beoordeelt u de uitkomsten van het voornoemde onderzoek en de conclusies van Malsch in het NJB-artikel? Zou het naar uw mening aanbeveling verdienen, indien het toezicht in ons land zou worden uitgebreid, dat dit bijvoorbeeld op de wijze gebeurt zoals het toezicht georganiseerd is en functioneert in België?*

Het Cva heeft al bij het ontstaan van de ZSM laten weten het afgeven van strafbeschikkingen door het OM een onwenselijke ontwikkeling te vinden, omdat deze zich aan onafhankelijke controle via de rechter onttrekt. Het Cva heeft het WODC rapport 2017 Toezicht op Strafvorderlijk Optreden waarin de onderzoeksrechter in België wordt genoemd nog niet besproken en kan daarover thans nog geen standpunt innemen.

**Bijdrage Cva aan deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer op 6-2-2018  
over de staat van de rechtsstaat**

7.

*Met de opkomst van de sociale media is een ontwikkeling te zien dat film- of foto-opnamen van mogelijke daders van misdrijven direct na het gebeurde online worden gezet door gelaedeerden. Reacties van politie en justitie zijn hierover zeer terughoudend, met als voor de hand liggende redenen de vrees voor eigenrichting en voor ontijdig exposeren van verdachten en zelfs onschuldigen. Daarentegen wordt hierop in de publieke opinie overwegend positief gereageerd omdat men de pakkans dramatisch ziet worden verhoogd.*

*Hoe zou de wetgever op deze ontwikkeling kunnen c.q. moeten reageren?*

*Parallel aan het voorgaande lijken de politie en het OM zelf nogal te worstelen met het actief en passief gebruiken van de media bij de opsporing van strafbare feiten en ook ten tijde van het voorbereidend onderzoek naar begane misdrijven. Schijnbaar in tegenstelling tot de hierboven gesignaleerde terughoudendheid doet de politie zelf na gepleegde misdrijven oproepen aan het publiek om, al dan niet toevallig gemaakte, foto's en filmpjes aan de politie ter hand te stellen.*

*De motieven van justitie zijn minder duidelijk in situaties waar functionarissen op een bepaald adres arriveren om daar een zoeking te doen en de kennelijk actief gewaarschuwde pers al aan de voordeur staat te wachten.*

*Eveneens laat zich raden welk opsporingsdoel wordt gediend met het door tv-camera's filmen van een duidelijk herkenbare verdachte die in zijn ondergoed vanuit zijn huis naar de arrestantenwagen wordt geleid.*

*Wat vindt u van situaties als deze, gezien vanuit de positie van verdachten en de presumpctie van onschuld? Bent u van mening dat hier nadere regelgeving nodig is?*

De wetgever zal voorzichtig moeten zijn met het opstellen van nieuwe regelgeving en zich er van bewust moeten zijn dat dit mogelijk uitsluitend nieuwe problemen in de zin van handhaving en vervolging en afdoening opwerpt, zonder dat duidelijk is met welk percentage de pakkans daadwerkelijk toeneemt. Gedegen onderzoek en afstemming met politie, OM en rechtspraak is geboden. Voor zover er gebruik wordt gemaakt van filmpjes gemaakt door burgers in het openbaar gebied, zoals ook in de Henriquez zaak is gebeurd, is het nog maar zeer de vraag of nadere regelgeving nodig is. Inbreuk van de privacy is daar niet aan de orde geweest.