

# Rapport visitatie gerechten **2018**

*Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat*



## Colofon

### **Vormgeving**

Corps ontwerpers

### **Infographics**

Joris Fiselier Infographics

### **Redactie**

Saskia van As ([www.tekstkantoorvanas.nl](http://www.tekstkantoorvanas.nl))

# Inhoud

<b>Voorwoord</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>10</b>
1.1 Belang van kwalitatief goede rechtspraak.....	10
1.2 Opzet vierjaarlijkse visitatie van de gerechten.....	10
1.3 Onderzochte thema's in 2018 .....	11
1.4 Onderzoeksmethoden .....	11
1.5 Denkkader visitatiecommissie .....	12
1.6 Leeswijzer .....	12
<b>2. Ontwikkelingen sinds visitatie 2014</b> .....	<b>14</b>
2.1 Terugblik op visitatie 2014 .....	14
2.2 Bepalende ontwikkelingen in periode 2014-2018 .....	14
2.2.1 Daling aantal zaken en toename werkdruk per zaak .....	14
2.2.2 Tegenslagen bij uitvoering programma KEI .....	15
2.2.3 Verslechtering financiële situatie rechtspraak .....	16
2.2.4 Onrust door voorgenomen nieuwe 'verbouwingen' .....	16
<b>3. Stand van zaken realisatie kwaliteitsdoelen</b> .....	<b>18</b>
3.1 Deskundige rechtspraak.....	18
3.1.1 Introductie professionele standaarden.....	18
3.1.2 Programma 'Organisatie van Kennis' .....	19
3.1.3 Normen voor kwaliteitsbevordering.....	19
3.1.4 Invulling portefeuille kwaliteitszorg .....	20
3.1.5 Diversiteit .....	20

3.2	Snelle rechtspraak.....	21
3.2.1	Vormen van regievoering .....	22
3.2.2	Versnelde afdoening .....	22
3.3	Toegankelijke rechtspraak.....	22
3.3.1	Betaalbaarheid gang naar de rechter.....	22
3.3.2	Begrijpelijkheid procedures en uitspraken .....	23
3.3.3	Bereikbaarheid gerechten.....	23
3.4	Maatschappelijk effectieve rechtspraak .....	24
3.4.1	Experimenten .....	24
3.4.2	Wettelijke verankering en landelijke opschaling.....	25
<b>4.</b>	<b>Stand van zaken interne organisatie .....</b>	<b>26</b>
4.1	Inzet en loyaliteit rechters en medewerkers .....	26
4.1.1	Algemeen beeld .....	26
4.1.2	Rechters en juridisch medewerkers .....	26
4.2	Cultuuraspecten binnen de gerechten.....	26
4.2.1	Gouden gedragsprincipes .....	26
4.2.2	Afzijdigheid als keerzijde van onafhankelijkheid.....	27
4.3	Invulling HR-beleid.....	27
4.3.1	Functioneringsgesprekken .....	27
4.3.2	Werkdruk en ziekteverzuim .....	28
4.3.3	Strategische personeelsplanning en (organisatie)ontwikkeling .....	29
4.3.4	Verandervermogen .....	30
4.4	Bedrijfsvoering.....	30
4.4.1	Kwaliteit bedrijfsvoering .....	30
4.4.2	Uniformering werkprocessen .....	31

<b>5.</b>	<b>Onderliggende oorzaken van gesignaleerde belemmeringen.....</b>	<b>32</b>
5.1	Capaciteit en bekostigingssystematiek .....	32
5.1.1	Nadelen van de bekostigingssystematiek.....	32
5.1.2	Kosten van innovatie en professionalisering .....	33
5.2	Leiderschap en visie .....	33
5.2.1	Situatie binnen de gerechten .....	34
5.2.2	Situatie tussen de gerechten .....	35
<b>6.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>38</b>
6.1	Conclusies.....	38
6.2	Aanbevelingen .....	40
	<b>Bijlage 1 Samenstelling visitatiecommissie 2018 .....</b>	<b>43</b>
	Externe leden .....	43
	Interne leden .....	43
	Medewerkers van het secretariaat .....	43
	<b>Bijlage 2 Aangehaalde literatuur .....</b>	<b>44</b>
	<b>Bijlage 3 Overzicht 'innovatieve' projecten .....</b>	<b>47</b>



# Voorwoord

De rechtspraak staat de laatste jaren veel in de publieke belangstelling. Er gaat geen dag voorbij of onderwerpen die de rechtspraak betreffen zijn in het nieuws. Deze belangstelling is terecht. Het is immers cruciaal dat de kwaliteit van de rechtspraak onomstreden is. We hoeven maar een blik over de grens te werpen – denk aan landen als Polen of Hongarije – om ons dat te realiseren. Het is dus goed dat het functioneren van de rechtspraak te allen tijde kritisch wordt gevolgd.

Onze rechtspraak ziet zich gesteld voor een belangwekkende, maar niet eenvoudige opdracht. Enerzijds is behoud van deskundigheid, visie, zorgvuldigheid en koersvastheid essentieel, anderzijds is veerkracht vereist: houding, gedrag en vaardigheden zullen moeten 'meebewegen' met de moderne samenleving – een samenleving die snel communiceert, via tal van digitale kanalen, die divers van samenstelling is en die bestaat uit mondige burgers met hoge verwachtingen van de kwaliteit van producten en dienstverlening. De rechtspraak zou, als het goed is, de kenmerken van deze samenleving moeten weerspiegelen, net zoals andere overheidsorganisaties dit proberen te doen: ze zou divers van samenstelling behoren te zijn, toegankelijk, klantgericht, met snel verlopende gedigitaliseerde processen en een goede bereikbaarheid via digitale loketten. De realiteit is dat de rechtspraak anno 2018 nog lang niet aan al deze kenmerken voldoet. Er is dus werk aan de winkel. De visitatiecommissie 2018 heeft in haar onderzoek gekeken naar wat de achterliggende oorzaken zijn van de diverse knelpunten. Op basis daarvan heeft zij een aantal concrete, constructieve aanbevelingen geformuleerd die de kwaliteit van de rechtspraak verder kunnen helpen.

De visitatiecommissie heeft haar werkzaamheden verricht onder een gewisseld voorzitterschap. Femke Halsema, die de commissie aanvankelijk leidde, heeft na haar benoeming tot burgemeester van Amsterdam de voorzittershamer overgedragen aan ondergetekende. De commissie bestond voorts deels uit rechters, deels uit leden van buiten de rechtspraak. Bovendien maakte nog een juridisch medewerker (stafjurist) deel uit van de commissie. Deze mix zorgde ervoor dat verschillen van inzicht werden verkend, gedeeld en uitgediept.

De inzet van de vele mensen met wie de commissie in de gerechten heeft gesproken, is onmisbaar geweest voor het werk van de commissie: van rechters en raadsheren tot juridisch en administratief medewerkers, van leidinggevendenden, medewerkers bedrijfsvoering en ICT-medewerkers tot ondernemingsraadsleden en bodes. De commissie vond het een rijke ervaring om met al deze betrokken medewerkers van gedachten te wisselen.

De commissie kijkt met belangstelling en betrokkenheid uit naar de verdere ontwikkeling van de kwaliteit van de rechtspraak, in het belang van onze democratische rechtsstaat. Met deze rapportage heeft zij daaraan een impuls willen geven. Zowel de rechtzoekenden en de samenleving als de mensen die in de organisatie van de rechtspraak werken zijn dit ruimschoots waard.

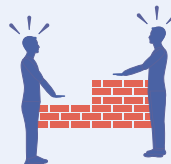
*Dr. J.J. (Joyce) Sylvester,  
voorzitter visitatiecommissie 2018*

# Samenvatting visitatie gerechten 2018: goede rechtspraak, sterke rechtsstaat

## Belang van goede rechtspraak



instandhouding van de rechtsstaat en vertrouwen in het recht



beslissingen nemen bij geschillen

## Wat hebben we onderzocht?

### a. Stand van zaken geselecteerde kwaliteitsdoelen

#### Geselecteerde kwaliteitsdoelen:



deskundig



snel



toegankelijk



(maatschappelijk) effectief

#### Bevindingen en conclusies:

- ✓ *relevante initiatieven voor deskundige, snelle en toegankelijke rechtspraak*
- ✓ *relevante initiatieven voor innovatie rechtspraak*
- ✓ *relevante initiatieven in kader van maatschappelijk effectieve rechtspraak*
- ! *stagnatie in realisatie kwaliteitsdoelen*
- ! *tempo en aard van inspanningen en veranderingen niet toereikend*



## Wat kan beter?

#### Vergroten van:



capaciteit



competenties



bekostiging



Een meer naar buiten gerichte cultuur

#### Versterken van leiderschap en visie:



op bestuurlijk niveau



rol/positie Raad voor de rechtspraak



meer regie nodig

## Aanbevelingen

### Capaciteit en bekostiging

Zorg voor:

- toereikende capaciteit voor:
  - volledige invoering, naleving en doorontwikkeling kwaliteitsdoelen
  - integrale invoering, verankering, doorontwikkeling kwaliteitszorg
- noodzakelijke transformatie en innovatie
- toereikende bekostiging





berechten van strafbare feiten



door innovatie de rechtspraak toekomstbestendig maken

## b. Stand van zaken randvoorwaarden interne organisatie

### We hebben gekeken naar:



inzet en loyaliteit



cultuuraspecten



invulling HR-beleid



bedrijfsvoering  
(realisatie processen/  
projecten)

### Bevindingen en conclusies:

- ✓ *hoge betrokkenheid*
- ✓ *deskundig, zorgvuldig en gewetensvol*
- ✓ *gericht op afdoen van zaken*

! *achterblijvende professionalisering in resp. HR-beleid, bedrijfsvoering gericht op tijdige realisatie/verankering/ doorontwikkeling kwaliteitsdoelen, ontwikkeling noodzakelijke competenties*

! *tempo en aard van inspanningen en veranderingen niet toereikend*



Niet alle rechtsstatelijke en maatschappelijke taken kunnen via New Public Management, waarin efficiency en effectiviteit centraal staan en waarin bedrijfsmatig wordt gedacht in termen van 'producten' en 'klanten', worden uitgevoerd.

Start binnen de rechtspraak het gesprek over borging publieke waarden.

- toereikende capaciteit en passende competenties om navolgende doelen te realiseren:
  - verkorting doorlooptijden
  - werkprocessen worden overal hetzelfde en effectief uitgevoerd
  - ontwikkeling van professioneel HR-beleid
  - ontwikkeling van diversiteitsbeleid
  - zorgen dat projecten en processen worden uitgevoerd en verankerd binnen de afgesproken tijd en budget

### Leiderschap en visie aan de hand van professionele standaarden

Zorg voor:

- duidelijkheid op bestuurlijk niveau
  - visie, strategie
  - organisatiestructuur en aansturing
  - rol en positie Raad voor de rechtspraak
- passende competenties voor realisatie van transformatie en vooruitgang
- regievoering

Laat de Raad voor de rechtspraak deel uitmaken van de visitatie van 2022

# 1. Inleiding

## 1.1 Belang van kwalitatief goede rechtspraak

Een democratische rechtsstaat heeft niet alleen een goed functionerende wetgevende en uitvoerende macht nodig, maar ook een goed functionerende rechtsprekende macht: onafhankelijke rechters en raadsheren (hierna gezamenlijk als rechters aangeduid) die volgens de regels van het recht (a) beslissen in geschillen tussen particulieren, organisaties en bestuursorganen en die beslissen of iemand de wet heeft overtreden of schuldig is aan een misdrijf, waarbij zij (b) ervoor zorgen dat de grondrechten van burgers worden gewaarborgd. De rechtspraak is dus onmisbaar voor het functioneren van onze samenleving; het is één van de drie pijlers waarop onze democratische rechtsstaat rust. Het is dan ook van groot belang dat de kwaliteit van de rechtspraak onomstreden is en blijft. Het oordeel van rechters dient te allen tijde *onafhankelijk, onpartijdig, integer en professioneel* te zijn. Daarmee staat of valt het vertrouwen van de burger en de samenleving in het recht.

Het belang van kwalitatief goede rechtspraak klinkt door in de missie die de rechtspraak voor zichzelf heeft geformuleerd (Raad voor de rechtspraak, 2010-a). Deze missie behelst: (a) zorgen voor een integere, tijdige en effectieve beslechting van geschillen, (b) berechting van degenen die strafbare feiten begaan en (c) bijdragen aan de instandhouding van de rechtsstaat en het vertrouwen van de burger in het recht. De rechtspraak beschouwt het als haar opdracht om bij het vervullen van deze taken nauw aan te sluiten bij de behoeften en problemen in de steeds diverser en complexer wordende samenleving. Alleen zo kan de rechtspraak maatschappelijk relevant blijven. Immers, verliest de rechtspraak haar aansluiting met de samenleving, dan zullen rechtzoekenden (burgers, organisaties, bedrijven) omzien naar andere

manieren om hun geschillen te beslechten. Het risico bestaat dat onze democratische rechtsstaat dan afbrokkelt en dat waarden zoals vrijheid, gelijkheid en rechtvaardigheid onder druk komen te staan.

Het is tegen deze achtergrond dat de Raad voor de rechtspraak periodiek door middel van een visitatie van alle gerechten (rechtbanken en gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven) laat onderzoeken hoe het gesteld is met de kwaliteitszorg binnen de rechtspraak.

## 1.2 Opzet vierjaarlijkse visitatie van de gerechten

Het visitatieonderzoek van de Raad voor de rechtspraak wordt elke vier jaar uitgevoerd door een onafhankelijke 'visitatiecommissie'. Deze commissie bestaat altijd deels uit rechters en deels uit leden die werkzaam zijn buiten de rechtspraak. Deze keer maakte voor het eerst ook een juridisch medewerker (stafjurist) deel uit van de visitatiecommissie. De visitatiecommissie 2018 is op 23 januari 2018 geïnstalleerd en heeft haar werkzaamheden afgerond met de aanbidding van haar rapport aan de Raad voor de rechtspraak op 22 maart 2019. De visitatiecommissie brengt in kaart in hoeverre binnen de gerechten van ons land wordt voldaan aan de vastgestelde kwaliteitswaarborgen. De bevindingen en conclusies van het onderzoek beschrijft de visitatiecommissie in een openbaar rapport, dat betrekking heeft op de kwaliteitszorg binnen de rechtspraak als één organisatie. De visitatiecommissie heeft in overleg met de Raad voor de rechtspraak besloten om geen afzonderlijke rapportages per gerecht te vervaardigen. De commissie realiseert zich dat zij daarmee niet altijd recht heeft kunnen doen aan de verschillen die zij tussen gerechten heeft waargenomen. Zij heeft zich moeten beperken tot het zoeken naar de gemene deler.

De visitatiecommissie heeft voorts bij aanvang van haar onderzoek besloten om, uit het oogpunt van leesbaarheid voor een breder publiek, een relatief beknopt rapport te schrijven. Zij wil hierin op een toegankelijke manier de stand van zaken weergeven, belemmeringen signaleren en oplossingsrichtingen aandragen. Het is uitdrukkelijk de bedoeling van de commissie om met haar onderzoek de rechtspraak te helpen om toekomstbestendig te blijven in een snel veranderende samenleving.

### 1.3 Onderzochte thema's in 2018

Het vertrekpunt van het visitatierapport 2018 vormen de hiervoor genoemde kernwaarden: onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit en professionaliteit. Deze kernwaarden bepalen tezamen het begrip 'kwaliteit' waaraan de rechtspraak wil voldoen. In 2014 heeft de rechtspraak de kernwaarden voorzien van een concrete invulling: iedere rechtzoekende moet kunnen rekenen op rechtspraak die *deskundig*, *snel* en *toegankelijk* is. De visitatiecommissie 2018 heeft de stand van zaken op deze drie concrete kwaliteitsdoelen in kaart gebracht en heeft daarbij ook gekeken in hoeverre is gewaarborgd dat de rechtspraak *maatschappelijk effectief* is, oftewel: het onderliggende probleem oplost, zodat er geen extra rechtszaken nodig zijn.

De visitatiecommissie heeft daarnaast enkele thema's aangewezen waaraan zij specifiek aandacht wilde geven. Deze thema's hebben betrekking op de interne organisatie van de gerechten. Het gaat om: strategisch personeelsbeleid, verandervermogen, werkprocessen, cultuur, bedrijfsvoering ter ondersteuning van de realisatie van werkprocessen en projecten en leidinggevende vaardigheden. Het goed functioneren van de rechterlijke organisatie op deze onderwerpen is noodzakelijk om de kwaliteitsdoelen die de rechterlijke organisatie zich heeft gesteld, te kunnen realiseren.

Bij de keuze van de bovengenoemde thema's in het onderzoek heeft de commissie onder meer gebruik gemaakt van de volgende (interne) documenten en publicaties van de Raad voor de rechtspraak:

- de visitatierapporten van 2006, 2010 en 2014;
- het *Klantwaarderingsonderzoek 2017*;
- het *Medewerkerswaarderingsonderzoek 2017*;
- de *Visie op de rechtspraak 2020*;
- de *Agenda van de rechtspraak 2015–2018* (deze Agenda liep aanvankelijk tot 2018, maar is later verlengd tot 2020 en zal hierna worden aangeduid als *Agenda van de rechtspraak 2015–2020*).

### 1.4 Onderzoeksmethoden

De visitatiecommissie heeft bij de uitvoering van het onderzoek op verschillende manieren informatie vergaard:

- Er is een enquête gehouden onder de ruim tienduizend medewerkers in de rechtspraak.
- De jaarplannen en jaarverslagen van de gerechten zijn bestudeerd en ook de zelfevaluaties die de gerechtsbesturen aan de hand van een vragenlijst hebben opgesteld.
- Er is een bijeenkomst georganiseerd met professionals uit de rechtspraktijk, het openbaar bestuur, de rechtswetenschap en publiek management.
- In alle gerechten is gesproken met de gerechtsbesturen en ondernemingsraden en met ruim achthonderd medewerkers uit alle geledingen van de organisatie. Na afloop van het bezoek zijn de eerste bevindingen over het bezoek aan de gerechten teruggekoppeld.
- In alle gerechten zijn best practices gepresenteerd. De visitatiecommissie heeft ervoor gekozen enkele daarvan te selecteren die de Visitatiecommissie in de context het meest relevant vond.

Aanvullend op deze informatiebronnen heeft de visitatiecommissie kennisgenomen van een veelheid

aan rapporten die de afgelopen periode over de situatie van de rechtspraak zijn verschenen, veelal met (nagenoeg) gelijke waarnemingen, analyses en aanbevelingen. Deze publicaties zullen in dit rapport niet worden besproken; de inhoud ervan is genoegzaam bekend. Uiteraard is de actuele aandacht voor de rechtspraak evenmin aan de waarneming van de visitatiecommissie ontsnapt.

## 1.5 Denkkader visitatiecommissie

De visitatiecommissie hecht eraan om het denkkader aan te geven van waaruit zij haar werkzaamheden heeft verricht. Dit denkkader heeft namelijk invloed gehad op het onderzoek en op de onderzoeksuitkomsten.

Voorafgaand aan het onderzoek heeft de visitatiecommissie enkele vragen geformuleerd die naar haar oordeel van belang zijn voor het nadenken over de rechtspraak op de langere termijn en in een bredere context. Deze vooraf gestelde vragen luiden:

- Past de besturingsfilosofie van de rechtspraak, die kenmerken vertoont van het 'New Public Management', die al decennia wordt gevolgd bij het moderniseren van de overheid, wel bij de functie van de rechtspraak in de samenleving? Preciezer geformuleerd: is een besturingsfilosofie waarin efficiency en effectiviteit centraal staan en waarin bedrijfsmatig wordt gedacht in termen van 'producten' en 'klanten', wel verenigbaar met het uitvoeren van rechtsstatelijke en maatschappelijke taken?
- Is de wijze waarop de gerechten op dit moment zijn gestructureerd en de wijze waarop ze worden aangestuurd (oftewel het gekozen *governance-model*) wel het meest geschikt voor een organisatie die wordt geacht beslissingen te nemen in geschillen tussen particulieren, organisaties en bestuursorganen, te beslissen of iemand de wet heeft overtreden of schuldig is aan een misdrijf en een organisatie die wordt geacht ervoor te zorgen dat de grondrechten van burgers worden gewaarborgd?

- Is de systematiek waarmee de rechtspraak op dit moment van rijkswege wordt bekostigd, wel afgestemd op het geheel van taken dat de rechtspraak geacht wordt te vervullen en de (kwaliteits)doelen die zij daarbij dient te realiseren?

Deze vragen heeft de commissie zich mede gesteld in het licht van de aanbevelingen van eerdere visitaties en initiatieven als het Leeuwarder Manifest uit 2012, waarin rechters de steeds zwaardere 'productie-eisen' bekritiseerden, en de oproepen van Tegenlicht sinds 2015, waarin rechters de alarmklok luidden over de besturingsfilosofie en bekostigingssystematiek van de rechtspraak. De visitatiecommissie meent dat bezinning op bovengenoemde vragen duidelijkheid kan geven of en zo ja in welke mate, er sprake is van impact op het huidige functioneren van de rechtspraak en daarmee op de kwaliteitszorg. Een dergelijke bezinning zou aldus aanknopingspunten kunnen bieden voor oplossingsrichtingen. Dat is van groot belang. De rechtspraak moet immers zowel haar ambachtelijke en traditionele taken van rechtspreken op kwalitatief hoog niveau kunnen houden, alsook kunnen 'meebewegen' met de veranderende samenleving.

## 1.6 Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport blijkt de visitatiecommissie eerst kort terug op de visitatie van 2014 en enkele voor de rechtspraak relevante ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan (hoofdstuk 2). Daarna doet de visitatiecommissie verslag van de bevindingen van haar onderzoek naar de stand van zaken op de genoemde kwaliteitsdoelen: deskundige, snelle, toegankelijke en maatschappelijk effectieve rechtspraak. Daarbij brengt zij in kaart welke belemmeringen de realisatie van deze kwaliteitsdoelen in de weg kunnen staan (hoofdstuk 3). Aansluitend bespreekt de visitatiecommissie een viertal interne voorwaarden die mede bepalen in hoeverre de rechtspraak in staat is om de beoogde kwaliteit ook echt te leveren: (1) de inzet en loyaliteit van de medewerkers in de rechtspraak, (2)

de aanwezigheid van cultuuraspecten zoals samenwerking, feedback geven, leren van elkaar, klantgerichtheid en innovatief zijn, (3) de invulling van het personeelsbeleid (HR-beleid) en (4) het functioneren van de bedrijfsvoering die de realisatie van werkprocessen en projecten moet ondersteunen (hoofdstuk 4).

Vervolgens wijst de commissie enkele onderliggende oorzaken aan voor (de meeste van) de gesignaleerde problemen. Zij gaat ervan uit dat het (h)erkennen van deze oorzaken een aangrijpingspunt kan vormen voor verbetering (hoofdstuk 5).

Tot besluit formuleert de commissie haar conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6).

## 2. Ontwikkelingen sinds visitatie 2014

**In dit hoofdstuk blikt de visitatiecommissie kort terug op de visitatie van 2014 en schetst zij enkele ontwikkelingen die zich sindsdien in de samenleving en binnen de rechtspraak hebben voorgedaan. Het gaat om ontwikkelingen die mede bepalend zijn geweest voor de belemmeringen die de gerechten in de periode 2014–2018 hebben ondervonden bij het bevorderen van de kwaliteit van de rechtspraak.**

### 2.1 Terugblik op visitatie 2014

In oktober 2014 verscheen het rapport van de visitatiecommissie 2014, die onder voorzitterschap stond van prof. dr. M.J. (Job) Cohen. De bevindingen van de commissie Cohen weerspiegelden de onrust die binnen de rechtspraak heerste als gevolg van een aantal ingrijpende 'verbouwingen' aan het huis van de rechtspraak die op dat moment gaande waren. De in 2013 ingevoerde Wet herziening gerechtelijke kaart betekende dat het aantal rechtbanken en gerechtshoven werd teruggebracht van 24 naar 15. Hierdoor veranderde voor veel medewerkers de werklocatie en moesten de werkprocessen van samengevoegde gerechten op elkaar worden afgestemd. Vrijwel tegelijkertijd werd de bestuursstructuur van alle gerechten ingrijpend aangepast en voltrokken zich tal van personele wijzigingen in bestuur en management.

De rechterlijke organisatie kreeg in diezelfde tijd ook nog eens te maken met een uitbreiding van de bevoegdheid van de kantonrechter, met een enorme toename van het aantal bewinds- en faillissementszaken en met bezuinigingen en reorganisaties bij ketenpartners zoals het Openbaar Ministerie. De visitatiecommissie 2014 constateerde dat al deze veranderingen hun weerslag hadden op de kwaliteitszorg. Ze deed de aanbeveling om het kwaliteitszorgsysteem verder invulling te geven en

te structureren en om de gemaakte afspraken daarover goed te monitoren en te evalueren. Ook vroeg de commissie aandacht voor het versterken van leidinggevende vaardigheden binnen de gerechten, voor het ontwikkelen van het lerend vermogen van de medewerkers en voor het belang van verbinding – zowel extern (met de samenleving) als intern (tussen teams, afdelingen en gerechten onderling).

### 2.2 Bepalende ontwikkelingen in periode 2014–2018

Net als in de vorige visitatieperiode heeft de rechtspraak in de periode 2014–2018 met ontwikkelingen te maken gehad die van invloed zijn geweest op de omstandigheden waaronder rechters en medewerkers in de gerechten hun werk hebben moeten doen en daarmee ook op de mogelijkheden om de kwaliteitsdoelstellingen van de rechtspraak te realiseren. We bespreken hieronder vier relevante ontwikkelingen.

#### 2.2.1 Daling aantal zaken en toename werkdruk per zaak

Sinds een aantal jaren neemt het aantal rechtszaken in de meeste rechtsgebieden gestaag af. In sommige rechtsgebieden (bijvoorbeeld het strafrecht en het civiele recht) valt deze daling te verklaren. Zo zorgt de aantrekkende economie ervoor dat minder faillissementsaanvragen en persoonlijke schuldsaneringsaanvragen bij de rechter belanden. Verder is het aantal te behandelen zaken vermoedelijk verminderd doordat:

- de mogelijkheden voor buitengerechtelijke bemiddeling (*mediation*) zijn toegenomen;
- eenvoudige en veelvoorkomende criminaliteit vaker buitengerechtelijk met een strafbeschikking wordt afgedaan door het Openbaar Ministerie; en

- de griffierechten sinds 2011 relatief hoog zijn en een financiële drempel vormen voor rechtzoekenden.

In andere rechtsgebieden (zoals het bestuursrecht) is niet precies duidelijk waarom het aantal te behandelen zaken afneemt. De vraag is bij de visitatiecommissie opgekomen of mensen de gang naar de rechter wellicht te duur, te ingewikkeld en te ongewis vinden (zie ook § 3.3.1).

Men zou verwachten dat door het afnemende aantal rechtszaken de werkdruk binnen de rechtspraak zou dalen. Dat is echter niet het geval. Dat komt doordat het vooral de eenvoudige straf- en civiele zaken zijn die bij de rechtspraak wegvallen. Voor de rechtspraak resteren zodoende de ingewikkelder zaken: dikke dossiers met veel beslispunten, die relatief meer lees- en zittingstijd (en dus tijd en menskracht) vergen.

In zijn algemeenheid geldt ook dat zowel straf- als civiele zaken de laatste jaren ingewikkelder worden om af te handelen doordat een groeiende hoeveelheid informatie en kennis tijdens de procedure wordt ingebracht. Dit komt onder meer doordat niet alleen advocaten maar ook hun cliënten tegenwoordig goed geïnformeerd zijn en steeds mondiger worden. Dat is een ontwikkeling die op zichzelf positief te noemen is, maar die wel met zich meebrengt dat – opnieuw – de behandeling en afwikkeling van zaken meer tijd en menskracht vergen. Dit effect wordt nog versterkt doordat rechters vaker te maken krijgen met 'multiproblematiek' – zaken waarin zowel sprake is van bijvoorbeeld ontslag, huurschuld als echtscheiding. Ook complexe wetgeving en Europeesrechtelijke jurisprudentie hebben de werklast van rechters de laatste jaren verzwaard.

### 2.2.2 Tegenslagen bij uitvoering programma KEI

Het Programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) dat sinds 2014 binnen de rechtspraak liep, had als doel de rechtspraak toegankelijker, sneller en eenvoudiger te maken door middel van (onder meer) het digitaliseren van de procesvoering. De uitvoering van het programma KEI kende echter veel tegenslagen.

Aanvankelijk leverde de ingezette digitaliseringsslag positieve deelresultaten op. Zo lukte het om het toezicht van kantonrechters op professionele bewindvoerders volledig te digitaliseren; datzelfde geldt voor het toezicht van rechters-commissaris in faillissementszaken en het procederen in vreemdelingenzaken. In 2018 was 85% van de totale werkstroom in het strafrecht gedigitaliseerd. Dit percentage omvat kantonzaken, politierechterzaken en zaken die meervoudig (dat wil zeggen door drie rechters) worden behandeld en afgewikkeld. Maar bij de digitalisering van het civiele recht ging het mis. In 2017 zou dit rechtsgebied in vijf fasen volledig worden gedigitaliseerd. Het project is evenwel blijven steken voor de eerste stap was voltooid. In april 2018 heeft de rechtspraak besloten om het digitaliseren van procedures in het civiele- en het algemeen bestuursrecht stop te zetten en de aandacht te verleggen naar één hoofddoel: digitale toegankelijkheid voor rechtzoekenden en professionele partijen. Alleen de digitalisering in de rechtsgebieden strafrecht, vreemdelingrecht (asiel en bewaring) en toezicht (faillissement en bewind) wordt voortgezet.

Bij aanvang van het KEI-programma werd verwacht dat als gevolg van de automatisering een aantal administratieve functies zou komen te vervallen. Vooruitlopend op de besparing die de digitalisering zou gaan opleveren, werden de administratieve

salarisschalen 4 en 5 alvast 'afgebouwd'. De vaste medewerkers in deze administratieve functies werden vervangen door een 'flexibele schil' van tijdelijke krachten. Vaste medewerkers van de gerechten hebben sindsdien te maken met wisselende arbeidskrachten die steeds opnieuw moeten worden ingewerkt en die na korte tijd weer vertrekken. Ook komt het voor dat er niet tijdig vervanging beschikbaar is. De werkdruk van de vaste medewerkers neemt hierdoor toe en hun motivatie neemt af.

### 2.2.3 Verslechtering financiële situatie rechtspraak

De financiële situatie van de rechtspraak heeft zich de afgelopen jaren niet gunstig ontwikkeld. Het eigen vermogen kwam eind 2017 uit op circa € 27 miljoen negatief. De rode cijfers werden veroorzaakt door een dalende instroom en het niet realiseren van de ingeboekte besparingen op KEI. De daling van het eigen vermogen is mede veroorzaakt door een dalende instroom, het invoeren van KEI en andere keuzes die zijn gemaakt. Een andere factor die de financiële situatie van de rechtspraak negatief beïnvloedt is de systematiek waarmee de rechtspraak van rijkswege wordt bekostigd.

#### Bekostigingssystematiek rechtspraak:

De rechtspraak ontvangt jaarlijks van het Ministerie van Justitie en Veiligheid een bijdrage per afgehandelde rechtszaak. De hoogte van deze jaarlijkse bijdrage wordt bepaald door de met de minister afgesproken prijs per 'product' (p) te vermenigvuldigen met het aantal zaken (q) dat in een jaar wordt verwacht. Dat betekent dat hoe meer zaken er worden afgehandeld, hoe meer geld de rechtspraak krijgt, en vice versa. Ongeveer 95% van de bekostiging is 'productiegerelateerd'. De rest van het budget wordt als een bedrag ineens ('lumpsum') uitgekeerd. Bij dalende instroom, en dus minder inkomsten, moet, bij gelijk blijvende vaste kosten, volledige kostenrealisatie worden gehaald. Daarnaast wordt in het huidige systeem de zaakverzwaring niet volledig verdisconteerd en is geen sprake van een vergoeding van een innovatiecomponent.

Het gegeven dat de prestatiebekostiging vanuit het Rijk gepaard gaat met een budgetplafond, is vanaf 2015 binnen de rechtspraak duidelijk voelbaar geworden. Het kabinet legde de rechtspraak toen taakstellingen op die werden verwerkt in de afgesproken prijzen. De prijzen per product werden dus lager, terwijl de kosten die de rechtspraak per product moest maken, juist stegen (onder meer vanwege de groeiende complexiteit van zaken; zie § 2.2.1). Tegelijkertijd heeft het afnemende aantal te behandelen rechtszaken ertoe geleid dat er de laatste jaren steeds minder (en dus te weinig) geld is binnengekomen.

### 2.2.4 Onrust door voorgenomen nieuwe 'verbouwingen'

Zoals hierboven aangegeven signaleerde de visitatiecommissie 2014 de impact van enkele destijds actuele 'verbouwingen' in de rechtspraak, waaronder de herziening van de gerechtelijke kaart. De gevolgen van deze laatste operatie waren ook in de periode 2014-2018 nog voelbaar, met name daar waar samenvoeging van gerechten nog niet volledig tot eenwording heeft geleid.

Het voornemen om een tweetal nieuwe 'verbouwingen' in de rechtspraak door te voeren, heeft de afgelopen jaren opnieuw voor onrust gezorgd. Die onrust betrof in de eerste plaats het nieuwe locatiebeleid in de huisvestingsparagraaf van het *Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020* (Rechtspraak, 2015). De bedoeling was om een aanzienlijke bezuiniging te realiseren door in zeven zittingsplaatsen het zaakspakket te verkleinen en het aantal werkplekken in deze zittingsplaatsen terug te brengen tot een beperkt aantal flexibele werkplekken. Dit voornemen heeft geleid tot weerstand in zowel de organisatie, de samenleving als de politiek, omdat het de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de rechtspraak zou aantasten. Tegelijkertijd leidde het plan tot verstoorde verhoudingen tussen de medewerkers en de bestuurders van de gerechten. In januari 2016 is het nieuwe locatiebeleid in het Presidenten-Raad-Overleg (PRO) afgeblazen. In het *Jaarplan van de Rechtspraak 2016* (Rechtspraak, 2016b) werd het herstel



van de onderlinge verhoudingen als een van de prioriteiten voor dat jaar aangewezen.

Onrust was er in de afgelopen periode ook door de dreigende opheffing van de twee bijzondere colleges binnen de bestuursrechtspraak: de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte/Asscher (Informatie, 2012) was aangekondigd dat het College van Beroep voor het bedrijfsleven zou worden samengevoegd met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De zaken van de Centrale Raad van Beroep zouden bij de gerechtshoven worden ondergebracht.

De vier jaar durende periode van dreigende opheffing heeft binnen de colleges geleid tot onrust bij de medewerkers, tot kennisverlies door het vertrek van ervaren krachten en tot een verminderde werfingskracht. Als gevolg hiervan heeft in een deel van deze visitatieperiode bij de colleges zowel de kwaliteits- als de organisatieontwikkeling stilgestaan. Het wetsvoorstel (Raad van State & BZK, 2016) is uiteindelijk bij brief van 16 november 2016 door de regering ingetrokken.

## 3. Stand van zaken realisatie kwaliteitsdoelen

**Dit hoofdstuk gaat over de stand van zaken rond de drie kwaliteitsdoelen die in de Agenda van de rechtspraak 2015-2020 zijn opgenomen: deskundige, snelle en toegankelijke rechtspraak. Ook komt aan de orde in hoeverre het lukt om de rechtspraak 'maatschappelijk effectief' te laten zijn. De visitatiecommissie is nagegaan welke belemmeringen de realisatie van deze vier ambities in de weg staan.**

### 3.1 Deskundige rechtspraak

In de *Agenda van de rechtspraak 2015-2020* (Rechtspraak, 2014) is als doelstelling opgenomen dat de rechtspraak haar deskundigheid versterkt en op die manier bijdraagt aan een snelle en toegankelijke rechtspraak.

De visitatiecommissie heeft gekeken op welke manieren in de periode 2014-2018 binnen de rechtspraak aan dit kwaliteitsdoel inhoud is gegeven. Vier belangrijke initiatieven worden hieronder besproken. Ook is de commissie nagegaan in hoeverre de deskundigheid in de rechtspraak is gewaarborgd als het gaat om de sterk veranderende samenleving. De diversiteit van de gerechtelijke organisatie vormt hiervoor een graadmeter.

#### 3.1.1 Introductie professionele standaarden

Op initiatief van de Raad voor de rechtspraak zijn in 2014 rechters en raadsheren begonnen met het opstellen van 'professionele standaarden'. De standaarden definiëren wat nodig is voor goede rechtspraak en bieden daarmee handvatten voor kwaliteitsontwikkeling en deskundigheidsbevordering. De standaarden beschrijven ook de voorwaarden waaronder het werk moet worden verricht; ze zijn in dat opzicht bedoeld om rechters en raadsheren te beschermen tegen bovenmatige productiedruk, die negatieve invloed kan hebben op de kwaliteit van het werk.

#### Voorbeelden van onderwerpen waarvoor professionele standaarden zijn opgesteld

De professionele standaarden betreffen onder meer verbeteringen op het gebied van deskundigheid, snelheid, het tegemoet treden van rechtzoekenden en de aandacht en tijd die aan een rechtszaak moet worden besteed. Zo beschrijven enkele standaarden de voorwaarden die aan de opleiding van de rechter in een specifiek rechtsgebied worden gesteld. Ook zijn er standaarden die de taken en verantwoordelijkheden van de rechter bij de behandeling en afwikkeling van zaken vastleggen. En er zijn standaarden die beschrijven hoe een zitting het beste kan verlopen, aan welke eisen de samenstelling van rechters op een zitting hoort te voldoen en welke juridische en logistieke ondersteuning daarvoor nodig is. Ten slotte zijn er standaarden die een bepaald onderwerp uitdiepen, zoals het voeren van een kindgesprek en het besluitvormingsproces in zaken waarbij drie rechters betrokken zijn die samen een 'meervoudige kamer' vormen.

Voor elk rechtsgebied gelden specifieke kwaliteitsnormen. Rechters en raadsheren werken daarom binnen ieder rechtsgebied aan de invoering en (door)ontwikkeling van eigen professionele standaarden. De standaarden zijn dynamisch van aard en worden uitgebreid en aangepast aan vakinhoudelijke en maatschappelijke veranderingen.

In het *Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020* staat dat vanaf 2016 geleidelijk steeds meer met professionele standaarden zal worden gewerkt. De Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen zullen hiervoor budget ter beschikking stellen en zij zullen ervoor zorgen dat de organisatorische voorwaarden om te werken met professionele standaarden op orde zijn, zo staat vermeld.

De visitatiecommissie stelt vast dat de budgetten niet toereikend zijn om de professionele standaarden overal in hetzelfde tempo in te voeren. In de gesprekken die de commissie in de gerechten heeft gevoerd kwam een wisselend beeld naar voren. Zo zijn in sommige rechtsgebieden de standaarden ingevoerd, maar worden zij in verband met personele krapte niet volledig toegepast en daar waar het budget de invoering van de standaarden belemmert, zijn vooral standaarden ingevoerd die geen geld kosten. Voorbeelden zijn de inzet van drie vaste rechters met de vereiste ervaring ('meervoudige zittingscombinatie') bij bepaalde strafzaken, het reserveren van de vereiste voorbereidingstijd voor zaken en de inzet van de vereiste juridische ondersteuning in bepaalde zaken. Ook blijken soms standaarden te zijn ingevoerd zonder eerst de werkprocessen te verbeteren of het benodigde extra personeel te werven.

De visitatiecommissie constateert dat volledige invoering van de professionele standaarden onder druk staat door financiële krapte en onderbezetting. In de gesprekken met de visitatiecommissie schetsen medewerkers bij herhaling het beeld dat de in standaarden opgenomen werklastnormen te veel gebruikt worden als 'managementtool' om te sturen op productieafspraken. Aangezien de voor de verschillende rechtsgebieden geldende professionele standaarden nog steeds niet overal volledig zijn ingevoerd, is vooralsnog niet goed meetbaar in hoeverre deze daadwerkelijk kunnen gaan zorgen voor de beoogde professionele ruimte en verbetering in deskundigheid, snelheid en toegankelijkheid.

### 3.1.2 Programma 'Organisatie van Kennis'

In 2015 is binnen de rechtspraak het programma 'Organisatie van Kennis' opgestart. Het richt zich op het verbeteren van de (digitale) kennisdeling

en kennisborging bij juridische professionals. De uitvoering van het programma vraagt om een actieve rol van de rechters en juridisch medewerkers, waarbij een ieder individueel bijdraagt aan kennisdeling. Hiervoor is een aanpassing nodig in houding, gedrag en vaardigheden van deze professionals. Maar ook begeleiding, monitoring en (bij-)sturing door leidinggevenden en gerechtsbesturen zijn hiervoor essentieel.

Tussen 2015 en 2017 is een programmaplan opgesteld. Vervolgens is in april 2017 de implementatiefase ingezet. De bedoeling is dat de implementatiefase medio 2019 is afgerond. De visitatiecommissie heeft echter de indruk gekregen dat het programma bij de medewerkers nog niet erg leeft, dat bestaande digitale instrumenten voor kennisdeling nog niet voldoende worden gebruikt en dat de lokale verantwoordelijken hun rol nog nadrukkelijker moeten gaan vervullen. Niet alle gerechtsbesturen geven bovendien evenveel aandacht en prioriteit aan het programma 'Organisatie van Kennis'; de druk van het primaire proces laat hiervoor vaak geen ruimte en tijd. Het valt te voorzien dat het programma op deze manier niet tijdig in de gerechten zal zijn geïmplementeerd.

### 3.1.3 Normen voor kwaliteitsbevordering

Sinds 2007 gelden binnen de rechtspraak normen aan de hand waarvan moet worden bewaakt dat voldoende tijd en middelen worden gereserveerd voor kwaliteitsbevorderende activiteiten. Op dit moment gelden dergelijke normen voor:

- *Permanente educatie*. De norm is dat gemiddeld dertig uur per jaar wordt besteed aan kennisbevordering en opleiding, dan wel een minimum van negentig uur verspreid over een termijn van drie jaar. Deze norm geldt voor iedere raadsheer, rechter en juridisch medewerker.

- *Goede bewijsmotivering.* De norm is dat minimaal 50% van de meervoudige uitspraken in strafzaken bij rechtbanken en gerechtshoven volgens de zogenoemde Promis-methode wordt afgedaan. Dat wil zeggen dat in de uitspraak de beslissing van de rechter over het bewijs en over de strafmaat op een begrijpelijke manier wordt gemotiveerd.
- *Doorlooptijden.* Er zijn voor alle rechtsgebieden per zaaktype termijnen vastgesteld waarbinnen een normpercentage van het aantal zaken moet zijn afgedaan.
- *Aantal meervoudige afdoeningen.* Er zijn per rechtsgebied minimumpercentages vastgesteld voor meervoudige afdoening van zaken door de rechtbanken (aanvullend op het percentage enkelvoudige afdoeningen).
- *Reflectie.* De norm is dat iedere raadsheer, rechter en juridisch medewerker jaarlijks deelneemt aan een intervisie- en/of reflectietraject, waarbij ook aandacht wordt geschonken aan het geven van feedback.

De visitatiecommissie heeft gesignaleerd dat in de periode 2014–2017 de mate waarin de normen worden gehaald sterk verschilt per gerecht. Ook tussen de individuele rechters en juridisch medewerkers verschilt de mate waarin aan de normen wordt voldaan.

Het is de bedoeling dat de hierboven genoemde normen voor kwaliteitsbevordering worden aangepast aan de hand van de ervaringen die worden opgedaan met het programma 'Organisatie van Kennis'. Tot die tijd blijven de huidige normen formeel gelden. De strikte naleving daarvan door de gerechtsbesturen is in 2017 evenwel voorlopig losgelaten.

Over het geven van feedback constateert de visitatiecommissie, zoals ook de visitatiecommissie 2014 al deed, dat er op dit punt niet overal in de gerechten een open cultuur bestaat. In de meeste gerechten is de afgelopen jaren weliswaar aandacht besteed aan het geven en ontvangen van feedback op de inhoud van het werk, maar elkaar aanspreken op gedrag gebeurt in de praktijk nog steeds onvoldoende.

De visitatiecommissie is van oordeel dat, zeker in een snel veranderende samenleving met toegenomen aandacht in de media en de politiek voor de rechtspraak, blijvende aandacht nodig is voor training en educatie, voor feedback op gedrag, voor reflectie op het eigen werk en voor omgevingsbewustzijn.

### 3.1.4 Invulling portefeuille kwaliteitszorg

De visitatiecommissie 2014 constateerde dat in de meeste gerechten de portefeuille kwaliteit formeel was toegewezen aan een bestuurslid. Ook nam zij waar dat veel gerechten hun kwaliteitsstructuur verder uitbouwden, met positieve effecten. Deze gerechten hadden een (al dan niet rechtsgebied-overstijgende) kwaliteitscommissie ingesteld en beschikten daarnaast over zowel een gerechtswide opleidingscoördinator als per rechtsgebied over een kwaliteits- en een opleidingscoördinator. Deze commissies en coördinatoren zorgden voor interne opleidingen, intervisie en coaching, literatuur- en jurisprudentieoverleg en professionele ontmoetingen. De huidige visitatiecommissie constateert dat in de gerechten nog steeds een bestuurslid is belast met de portefeuille kwaliteit. Daarnaast beschikken de gerechten nog steeds over een of meer kwaliteitsfunctionarissen en opleidingscoördinatoren. De verbinding tussen het bestuur en de werkvloer is echter niet in alle gerechten optimaal. Met name bij de kwaliteitsfunctionaris wreekt zich dat. De invulling van deze functie is vaak afhankelijk van de persoonlijke inzet en beschikbare tijd van de persoon in kwestie. Ook het gebruik van de formeel vastgestelde vrijstelling voor vervulling van de taken is in de praktijk niet overal gewaarborgd. Capaciteitsproblemen verhinderen dat aan kwaliteitsbevorderende activiteiten voldoende aandacht wordt besteed. De invulling van de functie wordt niet overal voldoende gedragen. In veel gerechten is inmiddels sprake van een zekere stagnatie van deze vorm van kwaliteitsborging.

### 3.1.5 Diversiteit

Voor de professionele vakbekwaamheid van professionals in de rechtspraak is het ook van belang dat zij in voldoende mate georiënteerd zijn op en

in verbinding staan met de ontwikkelingen in de samenleving.

Vaststaat dat onze samenleving in rap tempo steeds diverser van samenstelling wordt. Daarmee worden ook de perspectieven, denkwijzen, opvattingen en gewoonten steeds gevarieerder.

Het percentage inwoners met een niet-Nederlandse achtergrond bedraagt op dit moment bijvoorbeeld in Amsterdam 56% en in Rotterdam 54% en in de leeftijdsgroep van 0-16 jaar heeft 66% een niet-Nederlandse achtergrond. Deze ontwikkeling vereist dat de rechtspraak, om zaken bekwaam te kunnen behandelen en afwikkelen, kennis heeft van tal van veranderende aspecten. Een divers samengestelde organisatie draagt bij aan deze benodigde deskundigheid.

Zo zou ernaar moeten worden gestreefd dat de combinatie van rechters tijdens een zitting, maar ook bijvoorbeeld het baliepersoneel van een gerechtsgebouw, *divers* is samengesteld. Het gaat dan niet alleen om diversiteit naar culturele achtergrond, maar ook om diversiteit op het gebied van leeftijd, gender enzovoort. Een dergelijke diversiteit draagt bij aan breder gedragen rechterlijke beslissingen, die daarmee winnen aan legitimiteit. Tegelijkertijd wordt zo de herkenbaarheid en representativiteit van de rechtspraak vergroot.

Hoewel de rechtspraak er geen exacte cijfers over bijhoudt, heeft de visitatiecommissie bij haar onderzoek de indruk gekregen dat er bijna geen mensen met een niet-westerse migratieachtergrond bij de rechtspraak werken en dat de samenstelling van de rechters en medewerkers in de rechtspraak op dit moment nog eenzijdig is. Er werken in zijn totaliteit in aantallen overwegend meer vrouwen dan mannen en overwegend meer ouderen dan jongeren, zo blijkt uit het *Jaarverslag Rechtspraak 2017*.

### Naar schatting 2% van de rechters heeft een niet-westerse achtergrond

In 2018, bij zijn afscheid als president van het gerechtshof Den Haag, zei Leendert Verheij over diversiteit: "Het gaat heel moeizaam. Van het totale

aantal van 2.300 rechters zitten we, schat ik, op zo'n 2%, een kleine vijftig. Dat moet omhoog. Van de Nederlandse bevolking heeft 12% een niet-westerse achtergrond. Die mensen moeten niet louter voor een blanke, West-Europese rechterlijke macht staan. Ze moeten zien dat ook zij daarin zijn vertegenwoordigd. Er moeten meer rechters komen die hun cultuur begrijpen" (bron: Volkskrant 26 maart 2018).

In maart 2018 is het aspect diversiteit in de rechtspraak (opnieuw) onder de aandacht gebracht en vervolgens landelijk geagendeerd. Het is naar het oordeel van de visitatiecommissie van groot belang dat diversiteit een prominente plaats in de *Agenda van de rechtspraak* krijgt en deel uitmaakt van het strategisch personeelsbeleid van de rechtspraak. Dat is op dit moment niet het geval.

## 3.2 Snelle rechtspraak

Rechtszaken zouden niet langer mogen duren dan strikt noodzakelijk; dit wordt in de samenleving breed onderschreven. Uit klantwaarderingsonderzoeken blijkt dat rechtzoekenden en professionele partijen zoals de advocatuur en het Openbaar Ministerie rekenen op een snelle afdoening van zaken. Verwachtingen waaraan de rechtspraak graag wil, maar nog vaak niet kan voldoen. De doorlooptijden van procedures vormen in verscheidene rechtsgebieden een blijvend punt van aandacht. Uit de tussentijdse evaluatie van het *Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020* blijkt dat de doorlooptijden landelijk bezien de afgelopen jaren niet of nauwelijks zijn verbeterd. Uit de bevindingen van de visitatiecommissie komt eenzelfde beeld naar voren. Het *Klantwaarderingsonderzoek 2017* vermeldt de doorlooptijd van procedures met stip als belangrijkste verbeterpunt. Ook tijdens de gesprekken die de commissie had met de bestuurders en medewerkers in de gerechten werd het onderwerp 'doorlooptijden' steevast als een van de grootste zorgpunten genoemd.

In 2014 is in de *Agenda van de rechtspraak 2015-2020* opgenomen dat in 2020 rechtszaken 40% sneller moeten worden afgehandeld dan in 2013.

Indertijd was de gedachte dat de vereenvoudiging, standaardisering en digitalisering van procedures die binnen het programma KEI vorm zouden krijgen (zie § 2.2.2), zouden bijdragen aan het versnellen van gerechtelijke procedures. Maar ook andere werkwijzen moesten daaraan bijdragen, zoals een strakkere regievoering door de rechter (zie § 3.2.1 hierna), het mondeling uitspraak doen en zaakbehandeling door één en dezelfde rechter gedurende de gehele procedure.

### 3.2.1 Vormen van regievoering

Het is de visitatiecommissie duidelijk geworden dat in de gerechten verschillende van de hierboven genoemde andere werkwijzen worden verkend om tot verkorting van doorlooptijden te komen. Eén van die werkwijzen is regievoering in rechtszaken. Het onderwerp staat in de gerechten op de agenda, er bestaat draagvlak voor en er wordt met verschillende vormen van regie geëxperimenteerd, zowel bij het roosteren en plannen als op de zitting. De commissie is tijdens haar visitaties in meerdere gerechten de hieronder genoemde voorbeelden tegengekomen.

#### Vier praktijkvoorbeelden van regievoering

- *Eén rechter – één gezin.* Het idee hierbij is dat één rechter alle geschillen rond een echtscheiding behandelt. Doordat de rechter van begin tot eind alle problemen in samenhang ziet, is hij/zij beter in staat is de ouders aan te spreken en duurzame beslissingen op maat te nemen.
- *Regiebureaus.* In een regiebureau werken de administratief medewerker, de juridisch medewerker en de rechter actief samen en krijgen zij ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden in een procedure. Hoe meer de rechter aan het regiebureau kan overlaten, hoe meer tijd hij/zij overhoudt voor de inhoudelijke behandeling ter zitting.
- *Zaken selecteren bij binnenkomst.* In sommige gerechten worden de ingekomen zaken door een team van 'poortwachters' geselecteerd op zaakzwaarte en vervolgens ingedeeld in de desbetreffende zaakstroom. Zo kunnen eenvoudige zaken sneller worden afgedaan.

- *Verkeerstoren.* Alle gerechten hebben een logistiek centrum ingericht, waar administratief personeel van het Openbaar Ministerie en de rechtspraak gezamenlijk de planning, logistiek en controle van strafzaken in de gaten houdt en zo nodig aanpast. Rechter, officier van justitie en advocaat verliezen zo geen tijd meer aan onnodig aangehouden zaken. Het resultaat is dat de rechtszaak sneller kan worden behandeld en afgewikkeld.

### 3.2.2 Versnelde afdoening

Ook heeft de visitatiecommissie vastgesteld dat de doorlooptijd in het strafrecht significant kan worden verkort door het toepassen van de mogelijkheden tot het versneld afdoen van zaken.

Naast de al bestaande varianten van supersnelrecht en snelrecht (berechting binnen drie tot zes dagen respectievelijk 17 dagen) voor gedetineerden, wordt bij een enkele rechtbank bij niet-gedetineerden gewerkt met het versneld afdoen van zaken rond veelvoorkomende criminaliteit (zogenoemde ZSM (zo snel mogelijk)-zaken).

## 3.3 Toegankelijke rechtspraak

Ook de toegankelijkheid van de rechtspraak vormt een belangrijke kwaliteitsdoelstelling in de *Agenda van de rechtspraak 2015–2020*. Vastgelegd is dat in 2020 ten minste 70% van alle betrokken partijen hierover tevreden zou moeten zijn.

Toegankelijkheid van de rechtspraak omvat tal van aspecten. Het gaat om de *betaalbaarheid* van een gang naar de rechter, om de *begrijpelijkheid* van procedures en de formulering van uitspraken en om de *bereikbaarheid* van gerechten in termen van digitale loketten en de fysieke afstand tot gerechtsgebouwen. Deze drie aspecten van toegankelijkheid worden hieronder nader toegelicht.

### 3.3.1 Betaalbaarheid gang naar de rechter

Iedere rechtzoekende, ongeacht zijn of haar portemonnee, zou zonder onnodige drempels een beroep moeten kunnen doen op de rechtspraak. In de praktijk is dit niet altijd het geval. De toegang tot rechtspraak is de afgelopen jaren bemoeilijkt voor rechtzoekenden. Zo zijn er financiële drempels ontstaan door de verhoging van de griffierechten in 2011.

### Onderzoek wijst uit: verhoging griffierechten houdt rechtzoekenden weg

Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) en de Raad voor de rechtspraak wijst uit dat de stijging van de griffierechten sinds 2011 heeft geleid tot een afname van het aantal (vooral kleinere) handelszaken met 20%. Het gaat dan over een aanzienlijk aantal zaken, want 73% van alle rechtszaken betreft handelszaken (cijfers 2017). Ander onderzoek in opdracht van het WODC en de Raad voor de rechtspraak geeft eveneens aan dat er een relatie is tussen de hoogte van de griffierechten en de mate waarin rechtzoekenden de gang naar de rechter maken. Uit dit onderzoek komt namelijk naar voren dat het aantal kantonzaken zal stijgen wanneer de griffierechten worden verlaagd.

De visitatiecommissie heeft tijdens haar onderzoek de indruk gekregen dat de rechtspraak door het kabinet steeds meer als een uitvoeringsorganisatie wordt gezien die te hoge kosten maakt. Eén van de manieren om de kosten te drukken is het beperken van de toegang tot het recht, zo lijkt de gedachte. Bezuinigingen die leiden tot verminderde toegang tot de rechter leveren naar het oordeel van de visitatiecommissie echter rechtsstatelijke risico's op. De financiële toegankelijkheid tot rechtspraak vormt een essentiële waarde in het beschavingsmodel van onze democratische rechtsstaat.

### 3.3.2 Begrijpelijkheid procedures en uitspraken

Een toegankelijke rechtspraak vereist dat procedures begrijpelijk zijn en dat rechterlijke uitspraken in heldere taal zijn opgesteld. In het *Klantwaarderingsonderzoek 2017* zijn aandachts- en verbeterpunten geformuleerd die zich vooral richten op de begrijpelijkheid van procedures en op een meer klantgerichte communicatie.

De visitatiecommissie heeft waargenomen dat het duidelijk en in begrijpelijke taal motiveren van beslissingen binnen de rechtspraak brede aandacht heeft. Binnen een aantal gerechten vindt experimenten plaats.

### Duidelijke taal: drie initiatieven en experimenten

- In de rechtbank Amsterdam is in 2017 besloten om vonnissen voortaan af te sluiten met een 'Wat Ik Eigenlijk Bedoel'-tekst. Daarmee worden rechters aangespoord om hun beslissing in voor iedereen begrijpelijke bewoordingen uit te leggen
- Een ander initiatief is afkomstig van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Daar wordt in familiezaken een extra passage toegevoegd om de uitspraak beter begrijpelijk te maken voor de betrokken minderjarige.
- Verder organiseert de commissie 'Klare taal' jaarlijks een landelijke verkiezing van de duidelijkste rechterlijke uitspraak, die wordt beloond met de Klare Taalbokaal.

De commissie heeft in haar onderzoek in vrijwel alle gerechten waargenomen dat medewerkers zich ervan bewust zijn dat beslissingen en brieven in begrijpelijke taal moeten worden geschreven en dat zij zich daar serieus voor inspannen. Schrijven in klare taal vereist echter een omslag van 'juridisch juist denken' naar 'gewoon formuleren' en dit kost extra aandacht en tijd, die – gelet op ondercapaciteit en werkdruk binnen de rechtspraak – schaars is.

### 3.3.3 Bereikbaarheid gerechten

De fysieke bereikbaarheid van gerechtsgebouwen is verminderd doordat een aantal zittingslocaties in het kader van de herziening van de gerechtelijke kaart in 2013 werd gesloten. Bij verschillende gerechten vinden wel experimenten plaats om iets aan deze verminderde fysieke bereikbaarheid te doen. De mondelinge behandeling door de rechter gebeurt dan bijvoorbeeld op een locatie dichterbij de buurt van de rechtzoekende (zie ook § 3.4).

In enkele gerechten vormt de telefonische bereikbaarheid een aandachtspunt. In veel gevallen laat ook de manier waarop met de rechtspraak kan worden gecommuniceerd nog te wensen over. Door het uitblijven van de digitaliserings- en automatiseringsslag die in het kader van het programma

KEI had moeten worden gemaakt (zie § 2.2.2), moet namelijk veelal nog steeds per post of per fax met de gerechten worden gecommuniceerd, terwijl weinigen in de samenleving nog over een fax beschikken. Dit leidt met name bij de administratief medewerkers tot frustratie en bij professionele partijen tot onbegrip.

De visitatiecommissie heeft waargenomen dat, nadat het programma KEI was gestagneerd, de gerechtshoven, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep gezamenlijk een eigen plan van aanpak hebben opgesteld om te komen tot de benodigde digitalisering van werkprocessen en digitale toegankelijkheid voor externe partijen. Of dit plan past in het voorgenomen besluit van het Presidenten-Raad-Overleg (PRO) over het vervolg van de digitalisering van de rechtspraak, heeft de commissie niet onderzocht. Een belangrijk aandachtspunt is volgens de visitatiecommissie wel het belang van landelijke eenduidigheid en uniformiteit voor de ketenpartners – ongeacht bij welk gerecht men procedeert.

### 3.4 Maatschappelijk effectieve rechtspraak

In 2016 heeft de rechtspraak 'maatschappelijke effectiviteit' aangewezen als een belangrijk aandachtspunt (Rechtspraak, 2016). Het gaat er hierbij om dat rechters uitspraken doen die niet alleen deskundig zijn en snel tot stand komen, maar die zo mogelijk ook structurele, doeltreffende oplossingen bieden, zodat er op een later moment geen extra rechtszaken nodig zijn. Het recht moet, met andere woorden, worden ingezet om problemen écht op te lossen. Dit is zowel voor ondernemingen als voor particulieren van belang. De toepassing van maatschappelijk effectieve rechtspraak krijgt met name aandacht in het civiele recht, het familierecht en het bestuursrecht.

#### 3.4.1 Experimenten

Voor het realiseren van maatschappelijk effectieve rechtspraak is het nodig dat rechters meer aspecten van de situatie van rechtzoekenden in het vizier hebben en kunnen meewegen bij hun beslissing.

Dat betekent in de praktijk dat de rechtspraak meer 'de samenleving in' moet. Om dit te realiseren wordt op dit moment lokaal geëxperimenteerd met enkele innovatieve vormen van rechtspraak. Voorbeelden hiervan zijn de *spreekuurrechter*, de *buurtrechter* en de *videorechter*. Met deze initiatieven wordt in de nabijheid van de rechtzoekenden geprobeerd zo praktisch en effectief mogelijk een geschil definitief te beëindigen en een vaak onderliggend probleem op te lossen. Met hetzelfde doel worden er landelijk ook proefprojecten gehouden in het kader van *van-vroegtijdige hulp* aan mensen met schuldenproblematiek c.q. multiproblematiek (zie § 2.2.1) en aan mensen die in een vechtscheiding verwickeld dreigen te raken. Een volledig overzicht van innovatieve projecten in de diverse gerechten is in bijlage 3 opgenomen.

Het ontwikkelen van dit soort innovatieve experimenten vergt intensieve voorbereiding. Samenwerking en leren van elkaars ervaringen is daarbij cruciaal. Hiervoor zijn de afgelopen jaren verschillende initiatieven ontplooid; één voorbeeld, waarbij de rechtbank Gelderland en het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden zijn betrokken, wordt hieronder toelicht (zie kader).

#### Samenwerking bij vernieuwing en kennisontwikkeling: de Stichting Legal Valley

De Stichting Legal Valley (opgericht in 2016) is een samenwerkingsverband van diverse partijen, waaronder een provincie, drie gemeenten, een gerechtshof, een rechtbank, het Openbaar Ministerie, de Orde van Advocaten, een universiteit, een hogeschool en een werkgeversorganisatie. De stichting is gericht op vernieuwing, kennisontwikkeling en -deling en het leggen van contacten. Legal Valley organiseert viermaal per jaar een juridisch kenniscafé. Het kenniscafé vindt elke keer bij een andere organisatie plaats waardoor de organiserende partij 'een kijkje in de keuken' kan bieden. De samenwerkende partijen binnen Legal Valley willen ten dienste van de samenleving initiatieven ontplooiën die kunnen leiden tot



verbetering van het eigen functioneren en tot nieuwe inzichten op het terrein van maatschappij en recht.

### 3.4.2 Wettelijke verankering en landelijke opschaling

De doelstelling om de rechtspraak maatschappelijk effectief en meer bij de tijd te laten zijn maakt deel uit van de ambities in het regeerakkoord van het huidige kabinet. Daarin wordt wetgeving aangekondigd die rechters de ruimte biedt om te experimenteren. Definitieve wetgeving voor een nieuwe vorm van procesvoering zal worden ingevoerd als een experiment een succes is gebleken.

De visitatiecommissie heeft met bewondering kennisgenomen van de vernieuwende initiatieven, waarvan er enkele hierboven zijn genoemd. Ze kunnen in belangrijke mate bijdragen aan het toekomstbestendig houden van de rechtspraak. Ook het Platform Innovatieve Projecten, dat landelijk de lokale initiatieven inventariseert en op de kaart zet, draagt hieraan bij. Tegelijkertijd constateert de commissie dat het veelal gaat om persoonlijke initiatieven, deels in privé-tijd opgezet door bevoegde rechters, die binnen het lokale gerecht – en soms zelfs binnen het desbetreffende team – onbekend zijn. Er ligt doorgaans geen *businesscase* aan ten grondslag, zodat de inhoudelijke en financiële haalbaarheid, de verankering en de noodzakelijke landelijke opschaling nog niet voldoende aandacht hebben. Hierbij is het de commissie opgevallen dat de lokale initiatieven over het algemeen niet met elkaar worden gedeeld. Gerechten kunnen veel meer leren van elkaar.

## 4. Stand van zaken interne organisatie

In het voorgaande hoofdstuk zijn de kwaliteitsdoelen besproken die de rechtspraak zichzelf heeft gesteld en de mate waarin deze worden gerealiseerd. In dit hoofdstuk gaat de aandacht van de visitatiecommissie uit naar het functioneren van de interne organisatie, op het niveau van de uitvoering van het primaire proces binnen de gerechten. Dit interne functioneren van de gerechtsorganisatie bepaalt mede in hoeverre de rechtspraak in staat is om de beoogde kwaliteit ook echt te leveren. Het gaat daarbij wat de commissie betreft om vier dingen: (1) de inzet en loyaliteit van de medewerkers in de rechtspraak, (2) culturaspecten zoals samenwerking, feedback geven, leren van elkaar, klantgerichtheid en innovatief zijn, (3) de invulling die wordt gegeven aan de verschillende onderdelen van het HR-beleid (personeelsbeleid) en (4) het functioneren van de bedrijfsvoering.

### 4.1 Inzet en loyaliteit rechters en medewerkers

#### 4.1.1 Algemeen beeld

Uit de gesprekken die de visitatiecommissie met medewerkers in alle functiegroepen heeft gevoerd, is haar gebleken dat de inzet, toewijding en loyaliteit groot zijn. Medewerkers zijn over het algemeen zeer gedreven en voelen zich sterk verbonden met de rechtspraak. Net als bij vorige visitaties bleek ook nu weer dat medewerkers trots zijn op het werk dat ze doen, dat ze dit met plezier doen en vanuit een sterk plichtsbef.

Tegelijkertijd heeft de visitatiecommissie geconstateerd dat medewerkers in toenemende mate zorgen hebben over de druk op de financiën van de rechtspraak en over het ontbreken van ruimte voor reflectie en innovatie. Her en der heeft

de visitatiecommissie ook moedeloosheid en demotivatie bij medewerkers waargenomen, doordat men veel inspanningen verricht zonder dat de resultaten daarvan goed zichtbaar worden.

#### 4.1.2 Rechters en juridisch medewerkers

De visitatiecommissie heeft vastgesteld dat rechters zich maximaal inzetten om hun werk deskundig, zorgvuldig en gewetensvol te doen. Datzelfde geldt voor de juridisch medewerkers die inhoudelijke ondersteuning bieden. Samen vormen zij een samenwerkingsverband waarbinnen reflectie en verdieping moet plaatsvinden. Dit is essentieel voor de kwaliteit van het rechterlijk werk. De taakverdeling en samenwerking tussen rechters en juridisch medewerkers is in ontwikkeling en verschilt per rechtsgebied en per gerecht.

### 4.2 Culturaspecten binnen de gerechten

#### 4.2.1 Gouden gedragsprincipes

In 2014 zijn in het kader van het programma KEI, met intensieve betrokkenheid van honderden medewerkers, cultuurwaarden geformuleerd die voor de rechtspraak van belang zijn; de zogenoemde 'gouden gedragsprincipes'.

Enkele van deze gedragsprincipes vormen belangrijke voorwaarden voor de realisatie van de kwaliteitsdoelen van de rechtspraak. Dit geldt voor doelstellingen *als een lerende organisatie zijn, samenwerken* en (het in § 3.1.3 al besproken) *feedback geven*. Deze aspecten zijn cruciaal om de deskundigheid en collegialiteit van de rechtspraak te waarborgen. Daarnaast is het bewerkstellings van attitudes *als innovatief en klantgericht* zijn essentieel om de toegankelijkheid, snelheid en maatschappelijke dienstbaarheid van de rechtspraak te verbeteren.

De visitatiecommissie heeft moeten vaststellen dat tot op heden lang niet alle gouden gedragsprincipes in de gerechten onderdeel zijn geworden van een breed gedragen cultuur. Net als vorige visitatiecommissies heeft de huidige visitatiecommissie ervaren dat de meeste gerechten primair zijn gefocust op het afdoen van zaken en dat de belangstelling voor taken die de dagelijkse werkzaamheden niet direct raken vaak minder groot is. De aandacht is door tijdsdruk in hoofdzaak gericht op het volbrengen van de kerntaak.

#### 4.2.2 Afzijdigheid als keerzijde van onafhankelijkheid

De visitatiecommissie heeft tijdens haar onderzoek waargenomen dat veel rechters zich ervan bewust zijn dat er in de organisatie iets moet veranderen. Men is bereid om mee te denken en een bijdrage te leveren aan het veranderproces. Tegelijkertijd heeft de visitatiecommissie, evenals vorige visitatiecommissies, geconstateerd dat met name bij rechters professionele autonomie nog hier en daar versmolten lijkt te zijn met persoonlijke onafhankelijkheid. Er zijn, met andere woorden, nog rechters die geen noodzaak zien tot kritische reflectie en uitwisseling. Onafhankelijkheid lijkt in die gevallen een alibi te zijn voor afzijdigheid ten opzichte van de eigen organisatie. De visitatiecommissie heeft deze houding van afzijdigheid het meest pregnant gesignaleerd in gerechten die als gevolg van de herziening van de gerechtelijke kaart zijn gefuseerd. Daarnaast lijken veel rechters niet voldoende te beseffen dat een goede bedrijfsvoering hen kan helpen om hun ambt beter uit te oefenen. In dit opzicht is sprake van onvoldoende organisatiebesef in de rechtspraak. Collegialiteit in termen van 'leren van elkaar' en 'samenwerken' verkeert in de hier beschreven situaties nog in een pril stadium.

## 4.3 Invulling HR-beleid

### 4.3.1 Functioneringsgesprekken

In een functioneringsgesprek komen als het goed is zowel het functioneren als het ontwikkelpotentieel van een medewerker aan de orde. Dit zijn belangrijke aspecten in het licht van de kwaliteitsdoelstelling 'deskundige rechtspraak' die in hoofdstuk 3 (§ 3.1) is besproken.

In 2014 constateerde de toenmalige visitatiecommissie dat de functioneringsgesprekken binnen de rechtspraak een professionaliseringslag nodig hadden. Ze werden niet structureel gehouden, leidinggevend en gaven er soms onvoldoende inhoud aan en ook de opvolging van gemaakte afspraken verdiende meer aandacht.

Inmiddels is in het *Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020* opgenomen dat wordt gestreefd naar een kwalitatief hoogwaardige functioneringsgesprekcyclus, waarin alle medewerkers jaarlijks – bijzondere omstandigheden zoals langdurige ziekte daargelaten – een functioneringsgesprek hebben. Het is de bedoeling dat in het gesprek duidelijke afspraken worden gemaakt over resultaten, opleiding en ontwikkeling van medewerkers. Dit is ook vastgelegd in een handleiding resultaatgerichte functioneringsgesprekken (gerechts)ambtenaren, die eind 2014 is opgesteld.

Uit de resultaten van de enquête die is gehouden onder rechters en medewerkers heeft de visitatiecommissie geconcludeerd dat functioneringsgesprekken nog steeds onvoldoende regelmatig plaatsvinden en dat de uitvoering van gemaakte afspraken ook nog onvoldoende wordt gemonitord.

### Enquêteresultaat: slechts helft medewerkers maakt periodiek ontwikkelafspraken

Blijkens de enquêteresultaten maakt 51% van de medewerkers (N = 3.747) met zijn of haar leidinggevende periodiek afspraken over de tijd die men kan besteden aan de opbouw en het behoud van deskundigheid, kennis en vaardigheden. Eenzelfde percentage van de leidinggevendenden (N = 362) bevestigt dit beeld.

Veel minder medewerkers (24%) geven aan dat zij merken dat hun leidinggevendenden de uitvoering van de afspraken monitoren. Hier is een significant verschil zichtbaar met de antwoorden van de leidinggevendenden: 42% van hen geeft aan de afspraken die in functioneringsgesprekken zijn gemaakt, te monitoren.

In de gesprekken die de visitatiecommissie met medewerkers heeft gevoerd, werd dit beeld bevestigd. Diverse medewerkers gaven aan geen functioneringsgesprek te hebben gevoerd vanwege een wisseling van het management. Ook gaven sommige leidinggevendenden te kennen dat het tekstformat voor de verslaglegging van functioneringsgesprekken te bewerkelijk was om in te vullen.

De visitatiecommissie is van oordeel dat het jaarlijks voeren van een resultaatgericht functioneringsgesprek een onderdeel vormt van goed strategisch personeelsbeleid (zie § 4.3.3). Bovendien is het belang van de individuele medewerker ermee gediend. Er is immers blijvend aandacht nodig voor educatie en training op het gebied van houding, gedrag en vaardigheden, voor de reflectie op eigen werk en voor omgevingsbewustzijn. Kwesties rond registratie en verslaglegging of managementwisselingen zouden een jaarlijkse functioneringsgesprekcyclus niet in de weg mogen staan.

#### 4.3.2 Werkdruk en ziekteverzuim

Een te hoge werkdruk kan negatieve gevolgen hebben voor de inhoudelijke kwaliteit van het werk in de gerechten; het risico dat er fouten worden gemaakt neemt immers toe. Ook kan een te hoge werkdruk de beoogde snelheid van de rechtspraak belemmeren. Langdurig te hoge werkdruk kan

bovendien de gezondheid van medewerkers ondermijnen. Werkdruk is daarom een belangrijke factor in relatie tot de kwaliteit van rechtspraak.

In het *Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020* is als doelstelling opgenomen dat de werkdruk wordt aangepakt door te werken met professionele standaarden, door meer zelfsturing in te voeren, door meer ruimte te bieden voor reflectie en professionele ontwikkeling en door te investeren in effectief management. Deze doelstellingen zijn afgeleid uit een onderzoek dat in 2016 in opdracht van de Raad voor de rechtspraak is verricht naar de vraag welke factoren tot werkdruk leiden en welke maatregelen kunnen worden genomen om werkdruk te verlagen (Raad voor de rechtspraak, 2017).

De visitatiecommissie heeft in de enquête onder rechters en medewerkers gerichte vragen opgenomen om een beeld te krijgen van de mate waarin werkdruk een actueel probleem vormt. Uit de antwoorden komt naar voren dat de ervaren werkdruk per gerecht, per rechtsgebied en zelfs per team wisselend is.

### Overwerk vaak structureel

Vooral binnen de rechtsgebieden/teams die veel zittingen doen en/of strakke beslistermijnen kennen, ervaren medewerkers de werkdruk als (te) hoog. In de meeste gerechten wordt structureel overgewerkt. Uit het *Tijdsbestedingsonderzoek Rechtspraak 2017* blijkt dat het percentage overwerk onder rechters 40% bedraagt en onder raadsheren 52%. Onder juridisch medewerkers bedraagt het percentage overwerk 17% (bij de rechtbanken) respectievelijk 19% (bij de gerechtshoven).

Voor de administratie geldt dat de invoering van de 'flexibele schil' (zie § 2.2.2) heeft geleid tot toegenomen werkdruk bij de vaste medewerkers, omdat zij steeds opnieuw tijdelijke krachten moeten inwerken. Ook het niet optimaal functioneren van gedigitaliseerde werkstromen leidt in enkele rechtsgebieden tot extra belasting van de administratie.

De visitatiecommissie signaleert dat de (te) hoge werkdruk in de gerechten niet alleen een belemmering vormt voor de beoogde snelheid van de rechtspraak, maar ook dat er door de (te) hoge werkdruk in het primaire proces onvoldoende ruimte aanwezig is voor (zelf)reflectie, professionele ontwikkeling en innovatie.

Verder is de visitatiecommissie van oordeel dat de *relatie werkdruk-ziekteverzuim* een blijvend punt van aandacht vormt. De rechtspraak heeft in het *Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020* de ambitie opgenomen het ziekteverzuimpercentage in 2020 terug te brengen naar gemiddeld 3,6%; iets lager dan het gemiddelde verzuimpercentage van alle bedrijfstakken in Nederland tezamen, dat 3,8% bedraagt.

Verwezenlijking van deze ambitie is de afgelopen jaren nauwelijks dichterbij gekomen. Het ziekteverzuim binnen de hele rechtspraak is minimaal gedaald en ligt op 5,0% in 2017. Dat is nog steeds significant boven het door de rechtspraak gewenste landelijk gemiddelde van 3,6%.

Uit de zelfevaluaties blijkt dat de daling met name zichtbaar is in gerechten waar is ingezet op actief verzuimbeleid, zowel curatief (begeleiding van herstel en werkherleving) als preventief (tijdig signaleren en aanpakken van mogelijke oorzaken van uitval). Een voorbeeld van de rechtbank Limburg illustreert dit (zie kader).

#### Effectieve aanpak ziekteverzuim

Bij de rechtbank Limburg die de visitatiecommissie heeft bezocht was het verzuimpercentage in de periode 2014-2016 nog erg hoog: ruim 6%. Om hieraan iets te doen werd in 2016 een masterclass 'Verzuim' georganiseerd. Naar aanleiding daarvan is in het HR-beleid gekozen voor een andere aanpak van ziekteverzuim. Er is een ziekteverzuimspecialist aangetrokken en de regierol van de casemanager is versterkt. Elementen van de nieuwe aanpak waren onder andere: (a) bij elke ziekmelding nadrukkelijk aandacht geven aan de persoon en (b) actief inzetten op preventie van ziekte. In 2017 is het verzuimpercentage bij deze rechtbank gedaald naar 4,7%.

#### 4.3.3 Strategische personeelsplanning en (organisatie)ontwikkeling

Tijdens haar bezoeken is het de visitatiecommissie gebleken dat er in een aantal gerechten sprake is van onderbezetting. Dit is van invloed op het realiseren van vrijwel alle kwaliteitsdoelstellingen en dus ook van de kwaliteitsdoelstelling om de doorlooptijden te verkorten. Een goede strategische personeelsplanning is dan ook cruciaal vanuit het oogpunt van kwaliteit.

Strategische personeelsplanning houdt in dat nauwkeurig wordt vastgelegd hoe het personeelsbestand in de toekomst moet zijn samengesteld om aan de veranderende vraag van de samenleving te kunnen voldoen. Het gaat daarbij om zowel een kwantitatieve analyse (bijvoorbeeld: hoeveel medewerkers zijn er nodig en in welke functiegroep?) als om een kwalitatieve analyse (bijvoorbeeld: welke kennis en vaardigheden zijn vereist en welk ontwikkelpotentieel moeten onze medewerkers hebben?). Bij deze laatste analyse speelt ook diversiteit een rol. De organisatie kan op basis van het voorgaande niet alleen sturen op gerichte werving, maar ook (bijvoorbeeld bij een verandering van de zaakinstroom) op mogelijke uitwisseling van capaciteit en/of te behandelen zaken tussen de verschillende gerechten.

In 2014 stelde de toenmalige visitatiecommissie vast dat de strategische personeelsplanning gerechtsbreed – net als in 2010 – nog in de kinderschoenen stond. De huidige visitatiecommissie constateert dat in de daaropvolgende periode stappen zijn gezet:

- Voor de kwantitatieve analyse is begin 2015 een model-op-maat gemaakt voor de rechtspraak.
- In 2015/2016 is bij wijze van proef onder leidinggevend een kwalitatieve analyse ('potentieel-scan') uitgevoerd. In januari 2017 heeft de centrale ondernemingsraad ingestemd met het idee om deze proef uit te breiden naar alle gerechtsambtenaren.
- Sommige gerechten hebben in de afgelopen periode een begin gemaakt met het inventariseren van de benodigde specialistische kennis als aanzet tot een kwalitatieve analyse.

Het lijkt moeilijk voor de gerechten om voldoende geschikte kandidaten voor specifieke functies binnen te halen, zoals rechters die kennis hebben van management. Het vergt een systematische verbetering van werkomgeving, condities en ont-plooiingskansen om de rechtspraak aantrekkelijker te maken als organisatie om te werken.

Overigens is strategische personeelsplanning ook voor medewerkers zelf van belang. Uit het *Mede-werkerswaarderingsonderzoek 2017* komt naar voren dat veel juridisch medewerkers niet tevreden zijn over hun ontwikkel- en loopbaanmogelijkheden binnen de rechtspraak: de kansen om door te groeien naar de functie van rechter en de ruimte voor opleiding, doorgroei en specialisatie binnen de eigen functie. Ook tijdens de gesprekken die de visitatiecommissie heeft gevoerd is dit punt bij herhaling aan de orde gekomen. Strategische perso-neelsplanning kan medewerkers helpen om zich blijvend te ontwikkelen, zodat zij over de kennis en vaardigheden beschikken die in de toekomst beno-digd zijn. Die toekomst kan zowel binnen als buiten de rechtspraak zijn. Ook het functioneringsgesprek (zie § 4.3.1) vormt hierbij een belangrijk instrument.

#### 4.3.4 Verandervermogen

Zoals in de inleiding van dit rapport al werd vast-gesteld beschouwt de rechtspraak het als haar opdracht om bij het vervullen van haar taken nauw aan te sluiten bij de behoeften en problemen in de snel veranderende samenleving. Dit betekent dat de rechtspraak, als zij maatschappelijk relevant wil blijven, over voldoende 'verandervermogen' moet beschikken. Het is dus belangrijk dat de gerechten voortdurend inspelen op ontwikkelingen in de samenleving en dat medewerkers leren begrijpen hoe belangrijk het is om in het werk aansluiting te houden bij maatschappelijke veranderingen. Het gaat dan concreet om veranderingen op het gebied van:

- het *uniformeren van werkprocessen* (rechtzoekenden nemen alle gerechten waar als één organisatie, dus is het bijvoorbeeld van belang dat een kantonrechter in een bewindszaak in Groningen geen andere eisen stelt dan de kantonrechter in Rotterdam);

- het *verkorten van doorlooptijden* (rechtzoekenden verwachten terecht dat in deze tijd, waarin alle dienstverlening steeds sneller gaat, ook de rechter vlot met een uitspraak komt);
- de *dienstverlening aan het publiek* (rechtzoekenden rekenen er begrijpelijkerwijs op dat zij met de rechtspraak kunnen communiceren via een digitaal loket en niet uitsluitend per fax of per post); en
- het *bouwen aan een heterogene organisatie* (rechtzoekenden zouden in de personeelssamen-stelling van de gerechten de pluriformiteit van de samenleving weerspiegeld moeten kunnen zien).

De visitatiecommissie heeft tijdens haar onderzoek enerzijds waargenomen dat alle lagen in de gerech-ten zich ervan bewust zijn dat er in de organisatie iets moet veranderen. Medewerkers zijn bereid om mee te denken en hieraan een bijdrage te leveren. Anderzijds is de commissie maar weinig concrete veranderplannen met een stelselmatige aanpak, monitoring en sturing op resultaten tegengekomen. Daarnaast heeft de visitatiecommissie een zekere vrijblijvendheid waargenomen bij het doorvoeren van veranderingen. De commissie denkt dat dit samenhangt met werkdruk en met de gelaagde organisatiestructuur, die ruimte scheidt om landelijk gemaakte afspraken lokaal naar eigen inzicht te interpreteren.

De visitatiecommissie onderkent dat de rechtspraak een eigensoortige organisatie is met een eigen dynamiek, die een eigen behandeling verdient. Dat bijzondere karakter en de staatsrechtelijke positie kunnen echter niet worden aangegrepen als reden om niet te veranderen. En die verandering is naar het oordeel van de commissie dringend noodzakelijk voor het behoud van het gezag van de rechtspraak, nu en in de toekomst.

## 4.4 Bedrijfsvoering

### 4.4.1 Kwaliteit bedrijfsvoering

Het is eerder in dit rapport opgemerkt: de recht-spraak zou, als het goed is, de kenmerken van de samenleving moeten weerspiegelen, net zoals andere overheidsorganisaties dit doen. Ze zou divers

van samenstelling behoren te zijn, toegankelijk, klantgericht, met snel verlopende gedigitaliseerde processen en een goede bereikbaarheid via digitale loketten. Ook is hiervoor al opgemerkt dat de realiteit is dat de rechtspraak anno 2018 nog lang niet aan al deze kenmerken voldoet.

#### 4.4.2. Uniformering werkprocessen

Een van de aanbevelingen van de visitatiecommissie 2014 was dat de gerechtsbesturen prioriteit zouden moeten geven aan het oplossen van verschillen tussen de gerechtslocaties als het gaat om de gevolgde werkprocessen en de daarbij gebruikte documenten. Uniformering van werkprocessen en documenten bevordert uniforme behandeling van rechtzoekenden en professionals in procedures. Ook dragen uniforme werkprocessen bij aan het verkorten van doorlooptijden. Uniformering is bovendien een belangrijke voorwaarde voor het vereenvoudigen en digitaliseren van werkprocessen en voor interne mobiliteit en uitwisseling.

Tijdens haar bezoeken heeft de visitatiecommissie geconstateerd dat de gerechten de afgelopen jaren weliswaar hebben gewerkt aan het uniformeren van de werkprocessen, maar dat er nog steeds aanzienlijke verschillen in werkprocessen bestaan, niet alleen tussen gerechten, maar ook tussen de locaties van één gerecht.

De in § 4.4.1 bedoelde competenties zijn ook nodig voor het succesvol landelijk uniformeren en optimaliseren van werkprocessen. Bij haar bezoek aan de rechtbank Rotterdam heeft de visitatiecommissie vastgesteld dat met succes gebruik werd gemaakt van de zogenoemde lean six sigma-methode; het planmatig organiseren en realiseren van kwaliteits- en efficiëntieverbeteringen in werkwijzen en werkprocessen. Dit voorbeeld zou landelijk kunnen worden nagevolgd

## 5. Onderliggende oorzaken van gesignaleerde belemmeringen

De visitatiecommissie is nagegaan wat de onderliggende oorzaken zijn van de knelpunten die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven. Het gaat in de kern om de volgende twee aspecten: (1) de personele en financiële krapte die voortvloeit uit de systematiek waarmee de rechtspraak wordt bekostigd; (2) het ontbreken van voldoende leiderschap en visie binnen de rechtspraak.

### 5.1 Capaciteit en bekostigings-systematiek

In de hoofdstukken 3 en 4 heeft de visitatiecommissie verschillende knelpunten gesignaleerd die te maken hebben met de druk op de financiën van de rechtspraak en de daarmee samenhangende onderbezetting. Zo heeft de commissie vastgesteld dat de personele en financiële krapte ertoe leiden:

- dat zaken 'op de plank' belanden, met als gevolg dat de doorlooptijden toenemen;
- dat er te weinig tijd is voor kwaliteitsbevorderende activiteiten;
- dat het ontbreekt aan ruimte voor de innovatie die nodig is om de kwaliteit van de rechtspraak op peil te houden;
- dat de volledige invoering en doorontwikkeling van de professionele standaarden onder druk staan;
- dat er onvoldoende ruimte is voor (zelf)reflectie en professionele ontwikkeling; en
- dat de rechtspraak onvoldoende professionele 'bedrijfsvoeringscompetenties' in huis heeft.

De visitatiecommissie heeft de stellige indruk dat de huidige (systematiek van) bekostiging van de rechtspraak (zie § 2.2.3) een belangrijke onderliggende oorzaak vormt van de hier aangeduide knelpunten. Een aantal jaren lang, toen er sprake was van een groeiende zaakinstream, heeft de (systematiek van)

bekostiging voor de gerechten naar tevredenheid gewerkt. De afgelopen periode zijn de gerechten echter geconfronteerd met een aanzienlijk aantal nadelen van de systematiek.

#### 5.1.1 Nadelen van de bekostigings-systematiek

In het huidige systeem wordt de rechtspraak per afgehandelde zaak door het Rijk betaald en zijn de (vaste) kosten die de rechtspraak moet maken (voor onder meer personeel, opleiding enzovoort) verdisconteerd in de vergoeding per afgehandelde zaak. Een en ander brengt met zich mee dat er bij een afname in het aantal afgehandelde zaken te weinig geld binnenkomt. Immers, de vaste kosten die de rechtspraak jaarlijks maakt, dalen niet mee. Die liggen veelal wettelijk vast of zijn moeilijk te beïnvloeden.

#### Nadelen op gerechtsniveau: geld leidend in plaats van inhoud en kwaliteit

De interne verdeling van de financiële middelen over de gerechten en landelijke diensten gebeurt in veel gevallen volgens dezelfde 'productiegerelateerde' systematiek die ook het Rijk hanteert. Deze doorvertaling heeft tot gevolg dat ook binnen de gerechten de budgetten worden toegekend aan de hand van het aantal afgehandelde zaken. Afdelingen en/of teams ontvangen dus een hoeveelheid geld die is gerelateerd aan de geleverde 'productie', zonder dat een weging aan de hand van nader te bepalen criteria plaatsvindt. Hierdoor ontstaat een situatie waarin geld – in plaats van inhoud en kwaliteit – leidend is bij de afhandeling van zaken. Dit leidt in een aantal gerechten op sturingsniveau tot perverse prikkels. Het kan aanlokkelijk zijn, omwille van een sluitende



begroting, om zaken met een hogere vergoeding met voorrang te behandelen en af te wikkelen, en andere zaken – die ook belangrijk zijn – op de plank te laten liggen. Dit is maatschappelijk niet aanvaardbaar.

Over mogelijke verbeteringen van het bekostigings-systeem is de Raad voor de rechtspraak in gesprek met het Ministerie van Justitie en Veiligheid. In september 2018 heeft een extern deskundige (mr. P.J.C.M. van den Berg, lid van de afdeling advisering van de Raad van State) op verzoek van de Raad voor de rechtspraak en het Ministerie van Justitie en Veiligheid hierover een advies uitgebracht. De minister voor Rechtsbescherming overweegt vanaf de volgende prijsperiode (2020–2022) te gaan werken met een aangepaste systematiek.

### 5.1.2 Kosten van innovatie en professionalisering

In het licht van het voorgaande is een voor de hand liggende vraag: worden de financiële middelen binnen de rechtspraak onvoldoende gericht ingezet voor de realisatie van bepaalde strategische en operationele doelen of is er sprake van een structureel tekort? Deze vraag kan de visitatiecommissie niet met zekerheid beantwoorden, omdat zij geen onderzoek heeft gedaan naar de besteding van de financiële middelen binnen de rechtspraak. Wel heeft de visitatiecommissie het sterke vermoeden dat de huidige invulling van de kerntaken en de noodzakelijke verdere innovatie en professionalisering van de rechtspraak niet met de huidige budgetten kan worden gerealiseerd.

De rechtspraak staat voor een transformatie: in haar relatie tot de samenleving (betere bereikbaarheid en toegankelijkheid, snellere afhandeling van zaken), in formatieopbouw (meer diversiteit, meer capaciteit-op-maat) en in werkprocessen (digitalisering, uniformering). Dit proces, dat geen *business as*

*usual* is, zal waarschijnlijk enkele jaren in beslag nemen. Dit vraagt van zowel binnen als buiten de rechtspraak de erkenning dat 'veranderen' een wezenlijk en ingrijpend proces is dat expertise en aandacht behoeft; expertise en aandacht die niet van huis uit in de organisatie van de rechtspraak aanwezig is. Er is medewerking vereist van rechters en van medewerkers in de gerechten, die tot nu toe niet altijd vanzelfsprekend is geweest. Ook zijn bijzondere competenties en extra geld nodig. De transformatie-activiteiten komen immers bovenop het primaire proces en kunnen niet uit de lopende financiering worden betaald.

De visitatiecommissie heeft de stellige indruk dat de huidige bekostigingswijze van de rechtspraak niet is afgestemd op wat nodig is om de doelstellingen van de rechtspraak te kunnen realiseren. Die doelstellingen zijn immers veel breder dan alleen het beslechten van aan de rechtspraak voorgelegde geschillen, maar ook het berechten van degenen die strafbare feiten begaan, rechtstoepassing in individuele gevallen en het bewaken dat iedereen (ook de overheid) zich aan de wet houdt. Op die wijze draagt de rechtspraak bij aan de handhaving van de uitgangspunten van de rechtsstaat.

## 5.2 Leiderschap en visie

In 2014 concludeerde de toenmalige visitatiecommissie dat het leiderschap, zowel van de gerechtsbesturen, die belast zijn met het integraal management, als dat van de leidinggevenden (teamvoorzitters) in de gerechten, moest worden versterkt. Ze deed de aanbeveling dat dit moest worden gefaciliteerd. In het *Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015–2020* is deze aanbeveling overgenomen. Hierin staat investering in de versterking van krachtig en slagvaardig leiderschap vermeld als activiteit, welk proces in 2018 moest zijn afgerond.

Vanaf 2015 zijn verschillende stappen gezet om het leidinggevende potentieel binnen de rechtspraak te ontwikkelen. In 2015 heeft de Raad voor de rechtspraak een Visie op Leiderschap ontwikkeld, waarin de kernwaarden van leiderschap als volgt worden beschreven: visionair, authentiek, mensgericht, resultaatgericht en innovatief. In 2016 heeft het Presidenten-Raad-Overleg deze visie onderschreven. Afgesproken is toen dat ieder gerecht zelf de Visie op Leiderschap zou omzetten in concrete acties. In 2017 heeft de Raad voor de rechtspraak, in samenwerking met leidinggevendenden, bestuurders en wetenschappers, de Leiderschapsacademie Rechtspraak opgericht. De bedoeling is dat binnen dit samenwerkingsverband het leidinggevende potentieel binnen de rechtspraak wordt ontwikkeld. Dit gebeurt ook. Het valt de huidige visitatiecommissie echter op dat de meeste modules die door de Leiderschapsacademie worden aangeboden, zich richten op management en leiding geven en dat er geen specifieke modules worden aangeboden waarin strategisch leiderschap en visieontwikkeling centraal staan. De commissie is van oordeel dat hier sprake is van een ommissie.

Leiderschap en visie in de rechtspraak zijn volgens de visitatiecommissie onderwerpen die dringend aandacht behoeven om verbetering te brengen in de eerder in dit rapport vastgestelde knelpunten. Dit geldt zowel voor de situatie *binnen* de gerechten als *tussen* de gerechten.

De visitatiecommissie is zich er daarbij van bewust dat ook het nodige zou kunnen worden gezegd over management en leiderschap op *gerechtsoverstijgend* niveau. Voor de visitatiecommissie is onduidelijk gebleven wie in het huidige governance-model de regie op gerechtsoverstijgend niveau heeft. Ditzelfde geldt voor de *organisatiestructuur* van de rechtspraak, die mogelijk eveneens van invloed is op de gesignaleerde problematiek.

## 5.2.1 Situatie binnen de gerechten

### Bevindingen

Binnen de gerechten verlopen diverse processen niet optimaal. Het leveren van voldoende kwaliteit wordt daardoor belemmerd. Zo is in de hoofdstukken 3 en 4 onder meer gesignaleerd:

- dat vanwege financiële krapte en onvoldoende capaciteit regelmatig – noodgedwongen – zaken op de plank belanden terwijl dat maatschappelijk niet aanvaardbaar is;
- dat niet alle professionele standaarden volledig zijn ingevoerd en worden nageleefd;
- dat benodigd extra personeel vaak niet tijdig wordt geworven;
- dat er van diversiteitsbeleid geen sprake is;
- dat de naleving van de normen voor kwaliteitsbevordering niet wordt gehandhaafd;
- dat het bij veranderplannen veelal ontbreekt aan een stelselmatige aanpak, monitoring en sturing op resultaten;
- dat functioneringsgesprekken te weinig met regelmaat plaatsvinden en de opvolging van ontwikkelafspraken onvoldoende wordt gemonitord;
- dat er structureel wordt overgewerkt en het ziekteverzuim hoog is; en
- dat er onvoldoende toereikende capaciteit en competenties voorhanden zijn voor de uniformering en optimalisering van werkprocessen en van innovatieve projecten.

In de huidige situatie wordt het management binnen de gerechten uitgeoefend door afdelingsvoorzitters en teamvoorzitters. Uit de gesprekken die de commissie met hen heeft gevoerd is naar voren gekomen dat zij ervaren dat vanuit het gerechtsbestuur de bekostigingssystematiek het dominerende sturingsinstrument is. De inhoud en kwaliteit van het werk worden hieraan ondergeschikt gemaakt. De afdelingsvoorzitters en teamvoorzitters geven aan dat juist de verbinding met de inhoud van het werk essentieel is voor een effectieve aansturing van professionals. De visitatiecommissie heeft tijdens haar bezoeken inderdaad opgemerkt dat gerechten waar de aansturing van

de professionals zo is ingericht dat de inhoud van het werk centraal staat, dit de effectiviteit ten goede komt (zie kader).

### Verbinding tussen aansturing en inhoud van het werk: goed voorbeeld

In het gerechtshof Den Haag werken bestuur en management samen aan een effectieve sturing van het gerecht. Maandelijks worden in dit gerecht de cijfers over de instroom, uitstroom, voorraad en doorlooptijden van zaken, in samenhang met de gerealiseerde bezetting en productiviteit besproken in een overleg tussen een bestuurslid, de controller, de afdelingsvoorzitters en de hoofden bedrijfsvoering van de verschillende rechtsgebieden. Deze maandelijkse overleggen worden voorbereid in de managementteams met de teamvoorzitters, waar ook terugkoppeling plaatsvindt. Zo worden de cijfers gekoppeld aan het functioneren van de individuele teams en ontstaat inzicht in 'het verhaal achter de cijfers'. Op basis daarvan kan waar nodig worden bijgestuurd. Door op deze manier voortdurend met elkaar in gesprek te zijn met inachtneming van de organisatiestructuur en de eigen rol en verantwoordelijkheid, ontstaat een vertrouwensbasis. Bestuur en management kunnen daardoor beter (bij)sturen op de 'productieafspraken', de bijbehorende inzet/werklast van de medewerkers en de benodigde activiteiten om het gerecht samen verder te brengen.

Veel afdelingsvoorzitters en teamvoorzitters ervaren een grote druk om de met het bestuur afgesproken aantallen afgehandelde zaken te realiseren en hierop te sturen, ook als de bezetting binnen het team niet op orde is. Dit neemt veel van hun tijd in beslag. Het gaat ten koste van de verbinding met de inhoud van het werk en ten koste van andere doelstellingen, zoals het kwalitatief versterken van het strategisch personeelsbeleid, aandacht voor de functioneringsgesprekscyclus, loopbaanbeleid, ziekteverzuim en werkdruk, terwijl professionele ondersteuning op deze aspecten als onvoldoende wordt ervaren.

In sommige gesprekken werd duidelijk dat de functie van leidinggevende, gelet op het voorgaande, niet als een begerenswaardige functie wordt gezien. Er zijn daardoor diverse gerechten waar het moeilijk blijkt om vacatures voor leidinggevende functies vervuld te krijgen. Ook het wettelijke uitgangspunt om de leidinggevende van rechters een rechter te laten zijn, lijkt hierop van invloed te zijn.

Continuïteit in het management is een belangrijke voorwaarde voor succes. De visitatiecommissie heeft vastgesteld dat daarvan op dit moment bij tal van gerechten geen sprake is. Binnen een aantal gerechten zijn er de afgelopen periode veel personele wisselingen geweest in de leidinggevende functies. Ook zijn er gerechten waar nog verdergaande structuurveranderingen hebben plaatsgevonden: de laag afdelingsvoorzitters is verdwenen en de teamvoorzitters zijn rechtstreeks onder het gerechtshof bestuurd geplaatst. Ook zijn er teams samengevoegd, waarbij de taken en verantwoordelijkheden voor de teamvoorzitters zijn verzaamd.

## 5.2.2 Situatie tussen de gerechten

### Bevindingen

Tussen de gerechten spelen andere knelpunten. Zo heeft de visitatiecommissie in de hoofdstukken 3 en 4 gesignaleerd dat:

- er nog steeds sprake is van verschillen in werkprocessen en de daarbij gebruikte documenten tussen de verschillende gerechtslocaties;
- er nog maar mondjesmaat wordt gestuurd op mogelijke uitwisseling van capaciteit en/of te behandelen zaken tussen de verschillende gerechten;
- er geen eenduidig landelijk beleid is op het gebied van strategisch personeelsplanning, -beleid en (organisatie)ontwikkeling; en
- er onvoldoende vermogen lijkt om van elkaar te leren.

Deze knelpunten wijzen erop dat er tussen de gerechten vooralsnog onvoldoende overleg en samenwerking plaatsvindt. De gerechten vormen, zoals ook de visitatiecommissie 2014 al vaststelde,

nog steeds een 'eilandenrijk'. Een gedragen gemeenschappelijke visie en strategie is niet zichtbaar geworden. Ook heeft de visitatiecommissie nauwelijks waargenomen dat er verantwoordelijkheid wordt genomen om de gerechtsoverstijgende problemen samen op te lossen. Er bestaat derhalve niet voldoende coherente verbinding tussen de gerechten. Die verbinding is dringend nodig om de taken waarvoor de rechtspraak zich gesteld ziet te realiseren in het tempo waar de samenleving om vraagt. Dit zet druk op de toekomstbestendigheid van de rechtspraak. Een voorbeeld dat navolging verdient is het hieronder genoemde initiatief van de gerechtshoven.

### Samenwerking: een goed initiatief van de gerechtshoven

Zeer recent is gestart met de zogenoemde Landelijke handelskamer hoven. Het is een project waarbij de vier gerechtshoven hun krachten hebben gebundeld. Er worden schrijfteams gevormd van 2 juristen en een raadshere. Stafjuristen schrijven onder intensieve begeleiding van raadsheren uitspraken in handelszaken, waarin geen zitting nodig is. De zaken worden altijd beslist door drie raadsheren. Oogmerk is dat met dit initiatief werkvoorraden worden teruggedrongen en doorlooptijden worden verkort. Ook worden aan de medewerkers van de juridische ondersteuning concrete groeimogelijkheden geboden. Het project zal tussentijds en na 2,5 jaar worden geëvalueerd.

### Mogelijke oorzaken

Het onderliggende probleem is hier driedelig, zo is de visitatiecommissie gebleken.

- In de *eerste* plaats bestaat er binnen de gerechten een zekere mate van spanning tussen rechters enerzijds en de gerechtsbesturen anderzijds. De omstandigheid dat het gerechtsbestuur van elk gerecht eindverantwoordelijk is voor de kostenbeheersing en daar binnen het gerecht eenzijdig op stuur, zet druk op de professionele verbinding tussen de rechters en het gerechts-
- bestuur. Dat is schadelijk, aangezien juist verbinding tussen inhoud van het werk en aansturing, zoals eerder aangegeven, de sleutel vormt voor het effectief laten functioneren van professionals.
- In de *tweede* plaats ervaren rechters en medewerkers onduidelijkheid als het gaat om de vraag wat de gemeenschappelijke visie en strategie van de rechtspraak is en hoe taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen de gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak. Zodoende weten rechters en medewerkers niet goed wie nu waar voor staat en wie waarop kan worden aangesproken. De huidige organisatie-structuur en governance is niet helder voor rechters en medewerkers terwijl zij, zeker in tijden van transformatie, juist een kompas nodig hebben voor hun dagelijkse oriëntatie op de koers van de organisatie van de rechtspraak.
  - In de *derde* plaats zorgt de rol en positie van de Raad voor de rechtspraak voor onduidelijkheid en spanning. Binnen de gerechten wordt van de Raad voor de rechtspraak verwacht dat deze optreedt als verbindend boegbeeld en belangenbehartiger voor de rechtspraak. In werkelijkheid ervaren rechters en medewerkers van de gerechten de Raad voor de rechtspraak veeleer als een verlengstuk van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, dat zich hoofdzakelijk richt op het beheersen van de kosten van de rechtspraak.
- Het is volgens de visitatiecommissie van belang dat iedereen in de gerechten zich realiseert dat ervaringen van rechtzoekenden in één gerecht bijdragen aan de beeldvorming over de gehele rechtspraak. Dat betekent dat een ieder binnen de rechtspraak een individuele verantwoordelijkheid draagt, die deel uitmaakt van de collectieve verantwoordelijkheid van de rechtspraak als geheel.
- Ook dient iedereen die werkzaam is in de gerechten zich te realiseren dat het 'huis van de rechtspraak' alleen in goede staat kan blijven als:
1. alle stenen op de juiste plaats liggen (individuele verantwoordelijkheid);
  2. deze stenen bekwaam tot één geheel zijn gemetseld (collectieve verantwoordelijkheid);

3. de indeling van het 'huis' voortdurend wordt aangepast aan nieuwe eisen en wensen (structuur); en
4. de toedeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen het huis door iedereen wordt aanvaard en iedereen daar ook naar handelt (cultuur).

Het kwalitatief functioneren van de rechtspraak vraagt, kortom, om een coherente aanpak met inzet van de voor ieder onderdeel geëigende competentie-elementen. Voor de instandhouding van de structuur van het 'huis van de rechtspraak' is bovendien bekwaam leiderschap nodig. Tegelijkertijd vraagt het internaliseren en beschermen van een gedeelde cultuur om vertrouwen en verbinding.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Conclusies

Uit het onderzoek van de visitatiecommissie komt naar voren dat de rechtspraak haar kernwaarden onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit en professionaliteit hoog in het vaandel heeft staan. Publicaties tonen aan dat de rechtspraak hierom in de samenleving – en internationaal – nog altijd wordt geprezen. Gelet op de omstandigheden waaronder rechters en medewerkers in de rechtspraak dagelijks moeten werken, is dit een bijzondere prestatie.

Duidelijk is ook dat de gerechtsbesturen, rechters en medewerkers binnen de gerechten met veel inzet en toewijding werken aan het verwezenlijken van een deskundige, snelle en toegankelijke rechtspraak en – binnen de gegeven beperkingen – aan het realiseren van technische en inhoudelijke innovatie. Zo heeft de rechtspraak in deze visitatieperiode met de professionele standaarden en het programma 'Organisatie van Kennis' een tweetal belangwekkende initiatieven ontplooid. Zij kunnen een significante bijdrage leveren aan de opbouw en het behoud van de professionele kennis en vakbekwaamheid van de rechters en juridisch medewerkers voor de uitoefening van de ambachtelijke en traditionele taken van de rechtspraak. Dit geldt eveneens voor de beschreven normen voor kwaliteitsbevordering en de structuur voor kwaliteitszorg. Deze zijn ontwikkeld naar aanleiding van eerdere visitaties en gelden, mits bekwaam gefaciliteerd, onverkort als nuttige en bruikbare initiatieven voor deskundigheidsbevordering. Duidelijk is dat dit belangrijke voorwaarden zijn voor de toekomstbestendigheid van een gezaghebbende rechtspraak in een snel veranderende samenleving.

Tegelijkertijd heeft de visitatiecommissie moeten vaststellen dat er sprake is van ontwikkelingen binnen de rechtspraak die rechtzoekenden in negatieve zin raken, zoals:

- een stagnerende digitalisering, mede waardoor rechtszaken een onnodig lange duur hebben;
- stagnatie in de realisatie van kwaliteitsdoelen, waardoor de kwaliteit onder druk staat;
- een achterblijvend professioneel HR-beleid, waardoor kwaliteitsborging achterblijft;
- achterblijvende professionalisering in houding, gedrag en vaardigheden, in bedrijfsvoering en in werkwijzen en werkprocessen, waardoor deskundigheid, klantgerichtheid en snelheid onder druk staan; en
- personele en financiële krapte, waardoor zaken op de plank blijven liggen.

Het ambt van rechter zal aan gezag inboeten wanneer het tempo en de aard van de inspanningen en veranderingen ongewijzigd blijven. Dit raakt niet alleen het ambt van rechter, maar ook de samenleving als geheel.

Er ligt urgentie in de *collectieve* verantwoordelijkheid van de rechtspraak om in onze snel veranderende samenleving een toekomstbestendige organisatie te zijn; professioneel, divers en modern, maar ook vakinhoudelijk professioneel, onafhankelijk en gezaghebbend. Er ligt *individuele* verantwoordelijkheid bij alle rechters en medewerkers in de rechtspraak in die zin dat zij zouden moeten willen meeveranderen met de samenleving – een samenleving die snel en direct communiceert, via een veelheid aan digitale kanalen, die divers van samenstelling is en die bestaat uit mondige, kritische burgers met hoge verwachtingen van de kwaliteit van rechterlijke beslissingen en organisatorische dienstverlening van de rechtspraak.

Het tempo en de aard van de inspanningen en veranderingen in de rechtspraak zijn naar het inzicht van de visitatiecommissie op dit ogenblik verre van toereikend voor het vertrouwen dat onze rechtspraak nodig heeft om ook in de toekomst onze democratische rechtsstaat mee te blijven

dragen. Als de rechtspraak niet in staat is om de komende jaren in rap tempo te moderniseren, roept zij aantasting van de organisatorische onafhankelijkheid over zich af.

Dat het huidige tempo en de aard van de inspanningen en veranderingen binnen de rechtspraak niet toereikend zijn, hangt volgens de commissie samen met factoren die betrekking hebben op respectievelijk capaciteit en bekostiging (1), leiderschap en visie (2, 3) en cultuuraspecten (4), als volgt:

1. In de eerste plaats gaat een belemmerende werking uit van de *personele en financiële krapte* binnen de rechtspraak. Deze krapte drukt op de medewerkers in de gerechten. Deze druk leidt ertoe dat alle tijd en energie van rechters en medewerkers in de gerechten uitgaat naar het primaire proces: de behandeling en afwikkeling van zaken. Die aandacht houdt de organisatie 'gevangen', waardoor onvoldoende tijd wordt besteed aan toekomstgerichte kwaliteit, aan uniformering en verbetering van werkprocessen en waardoor de noodzakelijke verbinding tussen de inhoud van het werk en de aansturing verschaalt.
2. Een tweede factor die het noodzakelijke proces van verandering binnen de rechtspraak in de weg staat is de *onduidelijkheid op bestuurlijk niveau*. Er is geen helderheid bij rechters en medewerkers over wat de gemeenschappelijke visie en strategie van de rechtspraak zijn en hoe taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen de gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak. Zodoende weten rechters en medewerkers niet goed wie nu waarvoor staat en wie waarop kan worden aangesproken. De huidige organisatiestructuur en aansturing (governance) zijn zodoende niet helder voor de rechters en de medewerkers die, zeker in tijden van transformatie, een kompas nodig hebben voor hun dagelijkse oriëntatie op de koers van de organisatie van de rechtspraak.

3. Een derde factor die het functioneren van de rechtspraak negatief beïnvloedt is *de rol en positie van de Raad voor de rechtspraak* die bij de rechters en medewerkers voor spanning zorgt. Waar binnen de gerechten van de Raad voor de rechtspraak wordt verwacht dat deze optreedt als verbindend boegbeeld en belangenbehartiger voor de rechtspraak, ervaren rechters en medewerkers de Raad voor de rechtspraak in werkelijkheid veeleer als een verlengstuk van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, dat zich hoofdzakelijk richt op het beheersen van de kosten van de rechtspraak.
4. Een vierde factor die in het onderzoek van de visitatiecommissie zichtbaar is geworden is het ontbreken van voldoende kritische (zelf)reflectie, omgevingsbewustzijn, samenwerking en uitwisseling bij de professionals in de gerechten. Men acht zich niet gebonden aan gemeenschappelijke werkwijzen en voelt geen eigenaarschap voor het grotere geheel. Dit *naar binnen gerichte cultuuraspect* heeft een belemmerende werking op collectieve kwaliteitsontwikkeling en verbetering in het perspectief van een veranderende samenleving.

De visitatiecommissie heeft op grond van bovenstaande analyse van de problemen de stellige indruk dat de managementfilosofie waarvan de rechtspraak kenmerken vertoont, en die al decennia wordt gevolgd bij het moderniseren van de overheid, voor de rechtspraak ontoereikend is. In deze filosofie, het New Public Management, staan, efficiency en effectiviteit centraal en wordt bedrijfsmatig gedacht, in termen van producten en klanten. Deze benadering past niet bij de aard van de rechtspraak, gelet op haar rechtsstatelijke en maatschappelijke taken, te weten: het beslechten van aan de rechtspraak voorgelegde geschillen, het berechten van degenen die strafbare feiten begaan, rechtstoepassing in individuele gevallen en het bewaken dat iedereen (ook de overheid) zich aan de wet houdt.

Het is van groot belang dat de structuur en aansturing (*governance*) van de rechtspraak worden aangepast op een manier die past bij de rechtspraak, gelet op de eisen die aan de rechtspraak worden gesteld in verband met haar rechtsstatelijke functie én haar positie als overheidsorganisatie. Essentieel hierbij is de aanwezigheid van een in de rechtspraak breed gedragen heldere visie op zowel de inhoud van de ambachtelijke en professionele taken van de rechtspraak als op de organisatie van de rechtspraak. De visitatiecommissie heeft zo'n breed gedragen heldere visie echter niet aangetroffen. De commissie heeft vastgesteld dat zowel de structuur als de aansturing op dit moment belemmerend werken op de ontwikkeling en borging van de kwaliteitszorg in de rechtspraak, en dat beide elementen daarom aanpassing behoeven.

De visitatiecommissie 2014 sprak nog van een zekere 'veranderbaarheid' binnen de rechtspraak, die een belemmering vormde voor de gewenste ontwikkelingen. De huidige visitatiecommissie concludeert dat de transitie van de rechtspraak naar een professionele, diverse en moderne, vakinhoudelijk professionele, onafhankelijke en gezaghebbende organisatie, in de maatschappelijke constellatie van dit moment een *conditio sine qua non* vormt voor het behoud van haar gezag als derde staatsmacht. Een besef bij iedereen in alle geledingen van de rechtspraak, dat zij hiervoor een collectieve verantwoordelijkheid dragen, is cruciaal.

## 6.2 Aanbevelingen

De visitatiecommissie is ervan overtuigd dat de huidige organisatiestructuur van de rechtspraak en de eerder besproken besturingsfilosofie die daaraan ten grondslag ligt (zie ook § 1.5), zouden moeten worden heroverwogen. Zij adviseert om binnen de rechtspraak het gesprek te organiseren over de vraag hoe de publieke waarden die de rechtspraak dient te behartigen, zoals vrijheid, gelijkheid en rechtvaardigheid, kunnen worden gewaarborgd.

Ten aanzien van de specifieke knelpunten die in het onderzoek zijn gesignaleerd, heeft de visitatiecommissie voorts een aantal aanbevelingen aan de Raad voor de rechtspraak geformuleerd, dat hieronder wordt besproken.

### Capaciteit en bekostigingssystematiek

#### 1. Zorg voor voldoende capaciteit

De capaciteit binnen de rechtspraak moet voldoende zijn om de volgende vastgestelde doelen te realiseren:

- integrale invoering, naleving en doorontwikkeling van alle professionele standaarden;
- integrale invoering, naleving en doorontwikkeling van het programma 'Organisatie van Kennis'
- integrale handhaving van de normen voor kwaliteitsbevordering;
- integrale invoering van de aanbevelingen van de visitatiecommissie 2014 over de kwaliteitszorg en verankering daarvan voor doorontwikkeling;
- eenduidig professioneel HR-beleid met expliciete aandacht voor:
  - regelmatig houden van effectieve functioneringsgesprekken;
  - vermindering van werkdruk;
  - tegengaan van ziekteverzuim;
  - strategische personeelsplanning en (organisatie) ontwikkeling;
- ontwikkeling van verandervermogen bij rechters en medewerkers;
- ontwikkeling van houding, gedrag, vaardigheden, reflectie op eigen werk en omgevingsbewustzijn bij rechters en medewerkers.

#### 2. Zorg voor het ontwikkelen dan wel binnenhalen van passende capaciteit en competenties

De capaciteit en competenties binnen de rechtspraak moeten zijn afgestemd op het realiseren van de volgende doelen:

- verkorting van doorlooptijden;
- integrale uniformering en optimalisering van werkprocessen;
- ontwikkeling van professioneel HR-beleid;
- ontwikkeling van diversiteitsbeleid;
- uitvoering van processen en projecten binnen de vastgestelde begroting en termijn en verankering ervan in de organisatie.



### 3. *Zorg voor herziening van de (systematiek van) bekostiging*

Het systeem waarmee de rechtspraak van rijkswege wordt bekostigd moet zo worden aangepast, dat de toekenning van budgetten rechtstreeks wordt verbonden met de doelstellingen die de rechtspraak geacht wordt te realiseren. Het gaat er in de eerste plaats om dat de rechtspraak de beschikking krijgt over financiële middelen die toereikend zijn om de professionele standaarden, het programma 'Organisatie van Kennis', de naleving van de normen voor kwaliteitsbevordering en de aanbevelingen van de visitatiecommissie 2014 over de kwaliteitszorg – waar dit nog niet is gebeurd – integraal in te voeren en te verankeren in de organisatie. Het gaat er in de tweede plaats om dat de middelen toereikend moeten zijn voor het verbeteren van de gesignaleerde knelpunten binnen de interne organisatie en het realiseren van de noodzakelijke transformatie en innovatie binnen de rechtspraak.

## Leiderschap en visie

### 4. *Zorg voor een heldere visie en strategie*

Verandering zit niet als competentie 'ingebakken' in de rechtspraak; het gaat niet vanzelf. Daarom is het van belang dat de noodzaak van een transitie door de rechtspraak zélf wordt verankerd in een door alle rechters en medewerkers gedragen document waarin een heldere visie en strategie zijn neergelegd. In dit document moet ook de organisatiestructuur en de governance zijn beschreven. Daarbij zou op hoofdlijnen moeten worden gedefinieerd wat de scheidslijnen zijn tussen de geledingen van de organisatie (bestuurslagen, rechters, medewerkers) en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Binnen de kaders van zo'n 'contract' kunnen afspraken over organisatie-inrichting, verantwoordelijkheden, standaardisering van processen en werkwijzen, ICT enzovoort worden gemaakt zonder dat de professionele onafhankelijkheid of positie van individuele rechters wordt aangetast.

### 5. *Zorg voor het ontwikkelen of binnenhalen van gezaghebbend leiderschap*

Het is belangrijk dat er binnen de rechtspraak competenties voor gezaghebbend leiderschap worden

ontwikkeld. Het is de visitatiecommissie bekend dat niet-rechters aan rechters geen leiding mogen geven. De visitatiecommissie heeft tijdens haar bezoeken gezien dat dit in de praktijk bekwaam kan worden ondervangen. Deze competenties kunnen ook van buiten de organisatie worden aangetrokken. Transformatie en vooruitgang in de organisatie vergen leiders met specifiek daarop gerichte competenties en talenten. Voor een succesvolle inzet van de vereiste competenties is het daarnaast essentieel dat de noodzaak tot verandering (doelstelling, prioriteitstelling, werkwijze) in de organisatie wordt aanvaard. De organisatie moet zich als geheel daarbij betrokken voelen, alle medewerkers moeten er in mee willen gaan en bereid zijn tot het sluiten van compromissen. Dit moet ertoe leiden dat teamvoorzitters op professionele en overtuigende wijze nieuwe manieren van werken ontwikkelen en dat zij deze consequent kunnen aansturen aan de hand van professionele standaarden. En ook: dat eenmaal vastgestelde plannen, met een toereikend budget, tijdig en succesvol tot uitvoering kunnen worden gebracht. Voldoende managementervaring, overtuigings- en doorzettingskracht zijn hier belangrijke voorwaarden.

### 6. *Zorg voor bestuurlijke regie op het veranderproces*

Bij het doorvoeren van de benodigde veranderingen zullen overkoepelende keuzes moeten worden gemaakt voor decentrale organisaties. Daarom is bestuurlijke regie op het proces een vereiste. Die regie moet zijn aanvaarding vinden in het hiervoor genoemde 'contract' en worden uitgevoerd door professionele bestuurders, die beschikken over de bijbehorende specifieke competenties en die affiniteit hebben met het werkveld van de rechtspraak. De regie om hiertoe te komen behoort naar het oordeel van de visitatiecommissie, mede in het licht van zijn wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden, bij de Raad voor de rechtspraak. In dit verband vindt de visitatiecommissie ook dat de Raad voor de rechtspraak, als essentieel orgaan voor de rechtspraak, deel zou moeten uitmaken van het onderzoek Visitatie gerechten 2022.



# Bijlage 1

## Samenstelling visitatiecommissie 2018

### Externe leden

- drs. F. Halsema, burgemeester van Amsterdam, voormalig lid van de Tweede Kamer, auteur en programmamakervoorzitter tot 11 juli 2018
- dr. J.J. Sylvester, substituut Nationale Ombudsman, voormalig burgemeester en senator voorzitter vanaf 17 juli 2018
- prof. dr. M. Lückerath, Nederlands econoom, hoogleraar in Corporate Governance aan de TIAS School for Business and Society van Tilburg University  
*plaatsvervangend voorzitter*
- drs. M.P.M. Ackermans, lid van het directiebestuur van het CBS, hoofd Communicatie en Nieuws
- J. Berkhout, voormalig voorzitter van de Landelijke Studenten Vakbond, tot 13 september 2018
- mr. A.D. van der Feltz, voorzitter van het college van bestuur van de Open Universiteit
- mr. W.F. Hendriksen, advocaat bij Van Doorne, voormalig algemeen deken van de Nederlandse Orde van Advocaten
- prof. dr. P.M. Langbroek, hoogleraar Rechtspleging en rechterlijke organisatie, Universiteit Utrecht
- mr. M.R. Sarucco, voormalig adviseur bij de gemeente Amsterdam, voormalig directeur Openbare orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam
- mr. G.R.C. Veurink, plaatsvervangend hoofdofficier van het arrondissementsparket Noord-Nederland

### Interne leden

- mr. T. Avedissian, president van de Centrale Raad van Beroep
- mr. N. Hofman, stafjurist handelsrecht bij de rechtbank Oost-Brabant (gedetacheerd bij de politie)
- mr. C.G. ter Veer, senior raadsheer handelsrecht bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden
- mr. dr. J.J. Verhoeven, rechter in het Gerecht in Eerste Aanleg te Aruba
- mr. A.J.R.M. Vermolen, president van de rechtbank Zeeland-West-Brabant
- mr. Y. van Wezel, rechter bij de rechtbank Gelderland

### Medewerkers van het secretariaat

- mr. J.F.N. Andreae, secretaris van het Landelijk Bureau Vakinhoud rechtspraak
- mr. M.A.M. de Baar, stafjurist privaatrecht bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant, tot 1 mei 2018
- mr. M. Hendriks, wetenschappelijk medewerker strafsector bij de Hoge Raad der Nederlanden
- mr. A.M. van der Wal-De Zoeten, senior juridisch medewerker strafrecht bij de rechtbank Den Haag, vanaf 14 mei 2018
- mr. P.W.M. de Wolf MSM, *projectleider*, senior rechter bij de afdeling privaatrecht van de rechtbank Noord-Holland

# Bijlage 2

## Aangehaalde literatuur

- Algemene Rekenkamer (2016). *Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 29 279 nr. 317, bijlage blg-730561. Te raadplegen op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-730561>.
- BZK & VenJ (2016). *Intrekking van het wetsvoorstel organisatie hoogste bestuursrechtspraak*. Brief aan de Tweede Kamer van de ministers van BZK en VenJ d.d. 16 november 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 389, nr. 23. Te raadplegen op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34389-23.html>.
- Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart (2017). *Evaluatie Wet HGK*. Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/12/18/evaluatie-wet-herziening-gerechtelijke-kaart>.
- Informateurs (2012). *Bruggen slaan; Regeerakkoord VVD – PvdA*. Bijlage bij brief aan de Tweede Kamer van de informateurs H.G.J. Kamp en W.J. Bos d.d. 29 oktober 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 410, nr. 15. Te raadplegen op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33410-15.html>.
- JenV (2018a). *Naar een maatschappelijk effectievere rechtspraak*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Rechtsbescherming d.d. 20 april 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 29 279, nr. 425. Te raadplegen op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/29279/kst-29279-425>.
- JenV (2018b). *Bekostigingssystematiek rechtspraak*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Rechtsbescherming d.d. 15 november 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 279. nr. 468. Te raadplegen op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29279-468.html>.
- Landelijk Tegenlicht (2017). *Toekomstvisie landelijk Tegenlicht; Concreet en constructief*. Vastgesteld d.d. oktober 2017. Te raadplegen op: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Toekomstvisie%20Tegenlicht.pdf>.
- NSOB (2014). *Governance in de rechtspraak*. Rapport van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur d.d. januari 2014. Te raadplegen op: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/RM-2014-01-Governance-in-de-rechtspraak.pdf>.
- Protocolcommissie Visitatie 2018 (2017). *Protocol Visitatie Gerechten 2018*. Vastgesteld d.d. 11 oktober 2017. Te raadplegen op: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/protocol-visitatie-gerechten-2018.pdf>.

- Raad van State & BZK (2016). *Wijziging van de Wet op de Raad van State, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de rechterlijke organisatie en enkele andere wetten in verband met de scheiding van taken binnen de Raad van State en de opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Wet organisatie hoogste bestuursrechtspraak)*. Advies afdeling advisering Raad van State en nader rapport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 389, nr. 4. Te raadplegen op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34389-4.html>.
- Raad voor de rechtspraak (2010a). *Visie op de rechtspraak 2020*. Vastgesteld d.d. 24 maart 2010. Te raadplegen op: [https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Visieopderechtspraak\\_web.pdf](https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Visieopderechtspraak_web.pdf).
- Raad voor de rechtspraak (2010b). *Rapport visitatie gerechten 2010*. Vastgesteld d.d. juli 2010. Te raadplegen op: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Eindrapport-visitatie-gerechten-2010.pdf>.
- Raad voor de rechtspraak (2014). *Rapport visitatie gerechten 2014*. Vastgesteld d.d. oktober 2014. Te raadplegen op: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Rapport-Visitatie-Gerechten-2014.pdf>.
- Raad voor de rechtspraak (2017). *Naar een vitale organisatie: een duurzaam antwoord op werkdruk binnen de rechtspraak*. Research Memoranda nr. 2 | 2017 | jaargang 12. Vastgesteld d.d. februari 2017. Te raadplegen op: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/naar-een-vitale-organisatie.pdf>.
- Rechtspraak (2014). *Agenda van de Rechtspraak 2015–2018*. Vastgesteld d.d. mei 2014. Te raadplegen op <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Agenda-van-de-Rechtspraak-2015-2018.pdf>.
- Rechtspraak (2015). *Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015–2020*. Vastgesteld d.d. augustus 2015. Te raadplegen op: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/MJP%20voorgenomen%20be-sluit%2031%20augustus%202015.pdf>.
- Rechtspraak (2016a). *Rechtspraak die ertoe doet; Rechter over rechtspraak anno 2016*. Vastgesteld september 2016. Te raadplegen op: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/rechtspraak-die-ertoe-doet.pdf>.
- Rechtspraak (2016b). *Jaarplan van de Rechtspraak 2016*. Te raadplegen op: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/jaarplan-van-de-Rechtspraak-2016.pdf>.
- Rechtspraak (2016c). *Jaarverslag 2016; Rechtspraak maakt samen leven mogelijk*. Te raadplegen op: <http://2016.jaarverslagrechtspraak.nl>.

- Rechtspraak (2017a). *Jaarplan 2017; Rechtspraak maakt samen leven mogelijk*. Te raadplegen op: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/jaarplan-van-de-Rechtspraak-2017.pdf>.
- Rechtspraak (2017b). *Jaarverslag 2017; Rechtspraak maakt samen leven mogelijk*. Te raadplegen op: <https://jaarverslagrechtspraak.nl>.
- Rechtspraak (2017c). *Klantwaardering Rechtspraak 2017*. Onderzoek uitgevoerd door onderzoeksrapport SAMR/Mobiel Centre Zelfevaluatie Gerechten. Landelijk rapport, vastgesteld d.d. 20 november 2017. Te raadplegen op: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/landelijke-rapportage-KW0-2017.pdf>.
- Rechtspraak (2018). *Jaarplan 2018; Rechtspraak maakt samen leven mogelijk*. Te raadplegen op: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/jaarplan-van-de-Rechtspraak-2018.pdf>.
- Rechtspraak (z.d.). *De professionele standaarden van de rechters*. te raadplegen op: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/Rechters/Paginas/De-professionele-standaarden-van-de-rechters.aspx>.
- VenJ (2015). *Nota van Toelichting, Besluit van 29 januari 2015, houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit toevoeging mediation in verband met het treffen van enige maatregelen inzake de gesubsidieerde rechtsbijstand*. Staatsblad, jaargang 2015, nr. 35, 31 753. Te raadplegen op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-35.html>.
- Paul 't Hart, *Understanding Public Leadership*, Macmillan Education UK, 1e druk, oktober 2014

# Bijlage 3

## Overzicht 'innovatieve' projecten

- Regievoering familiezaken
  - Regievoering na schriftelijk aanbod
  - Regiezitting verdeling
  - Rotterdamse regelrechter
  - Spreekurrechter
  - T-aanpak schuldenbewind
  - Telefonische benadering in kanton- en handelszaken
  - Telehoren
  - Verbeteren executietraject
  - Verwondersessie
  - Videorechter
  - Visiedocument Rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen
  - Vooroverleg
  - Vraag maar raak over de zaak
  - Wijkrechter
  - Horen 12-minners
  - Ina-overleg
  - Intake op locatie
  - Klantreis
  - KPI's in faillissementen
  - Kwalificeren (militaire) ambtenarenzaken, team bestuursrecht
  - landelijke samenwerking Mensenhandelkamers
  - Mediation bij insolventie
  
  - Mediation bij toezicht
  - Mediation bij strafrecht
  
  - Mobiele brigade
  - Piket mediation
  
  - Pilot wachttijden herstel in handelszaken
  - Planningsbureau
  - Proeftuin Den Haag
- gerechtshof Arnhem-Leeuwarden  
 rechtbank Den Haag  
 rechtbank Noord-Nederland  
 rechtbank Rotterdam  
 rechtbank Zeeland-West-Brabant  
 rechtbank Zeeland-West-Brabant  
 rechtbanken Overijssel, Rotterdam  
 rechtbank Noord-Holland  
 rechtbank Noord-Nederland  
 rechtbank Gelderland  
 rechtbank Noord-Nederland  
  
 rechtbank Den Haag  
 rechtbank Midden-Nederland  
 rechtbank Gelderland  
 rechtbank Den Haag  
 rechtbank Amsterdam  
 rechtbank Gelderland  
 rechtbank Noord-Holland  
 rechtbank Amsterdam  
 rechtbanken Den Haag, Rotterdam  
  
 rechtbank Den Haag  
 rechtbank Den Haag  
 rechtbanken Amsterdam, Den Haag, Midden-Nederland, Rotterdam  
 rechtbank Midden-Nederland  
 rechtbanken Amsterdam, Den Haag, Gelderland, Limburg, Midden-Nederland, Noord-Holland, Noord-Nederland, Oost-Brabant, Overijssel, Rotterdam, Zeeland-West-Brabant  
 rechtbank Noord-Holland  
 rechtbanken Amsterdam, Gelderland, Limburg, Midden-Nederland, Noord-Holland, Oost-Brabant, Overijssel, Hof Arnhem-Leeuwarden  
 rechtbanken Oost-Brabant, Rotterdam  
 rechtbank Amsterdam  
 rechtbank Den Haag

- Raadkamer
- Regierechter
- Aanpak huiselijk geweld
- Beginnende curatoren
- Bouwrechter
- Burenrechter
- Buurtrechter Eindhoven
- Complexe scheidingen; De schottenaanpak
- Complexe scheidingen; spreekuurRechter
- Divos 1
- Engelstalig procederen
- Gericht op Oplossing (G00)
- Gesloten jeugdhulpzitting op locatie
- Gezag- en omgangszaken en alimentatie- en verdelingszaken
- Herijking Raadkamer voorlopige hechtenis

rechtbank Midden-Nederland  
rechtbank Zeeland-West-Brabant  
rechtbank Rotterdam  
rechtbank Rotterdam  
rechtbank Noord-Holland  
rechtbank Noord-Holland  
rechtbank Oost-Brabant  
gerechtshof 's-Hertogenbosch  
rechtbank Noord-Holland  
rechtbank Rotterdam  
rechtbank Rotterdam  
rechtbank Amsterdam  
rechtbank Den Haag

gerechtshoven Amsterdam, 's-Hertogenbosch  
rechtbank Den Haag









