

Onder redactie van mr. dr. G.S.A. Dijkstra (Universiteit Leiden) en
prof. dr. Th.A.J. Toonen (Universiteit Leiden, TU Delft)

De noodklok voor de rechterlijke macht?

GERRIT DIJKSTRA & PAUL NIEUWENBURG

Mr. dr. G.S.A. Dijkstra is verbonden aan het Departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Dr. P. Nieuwenburg is universitair hoofddocent politieke filosofie bij het Instituut voor Politieke Wetenschap van dezelfde universiteit.

Een opvallend geluid klonk onlangs (half september 2010) in de media. Frits Bakker, de president van de Haagse rechtbank, luidde op de televisie de noodklok over de kwaliteit van de rechtspraak. Hij stelde dat de onafhankelijkheid in het gedrang dreigt te komen door productie-eisen. Rechters krijgen, aldus Bakker, een bepaalde tijd om een rechtszaak te behandelen. Hij stelt dat die tijd veel te krap is. Het gevolg hiervan is niet alleen dat rechters zwaar overbelast raken, maar ook dat rechters niet meer de volledige dossiers lezen en niet meer zelf hun vonnissen schrijven. Bij meervoudige kamerzittingen worden de dossiers deels (?) onder de rechters verdeeld. Bakker schetst een ontluisterend beeld. Partijen mogen er immers vanuit gaan dat de rechters (en bij een meervoudige kamer: alle rechters) het volledige dossier ook lezen. De volstrekt gebruikelijke stap van Bakker toont aan dat de nood bij hem hoog gestegen is. Opvallend is voorts dat zijn optreden in de media niet heeft geleid tot grootschalige verontwaardiging en aandacht in de geschreven media en tot grote beroering in de politiek.

De eerste vragen die het optreden van Bakker oproept, is of zijn beweringen correct zijn en ook opgaan voor andere gerechten. Van een president van de rechtbank mag worden verwacht dat hij de waarheid spreekt. Er zijn dan ook geen redenen om aan zijn woorden te twijfelen. Aannemelijk lijkt ook dat zijn uitspraken niet enkel opgaan voor de Haagse rechtbank. Bakker sprak dan ook in algemene termen en gaf de te strakke productie-eisen als belangrijkste oorzaak aan. Hij stelde dat rechtspraak een gewoon bedrijf is geworden.

De uitspraken van Bakker lijken op het eerste gezicht haaks te staan op de nadruk die het afgelopen decennia ligt op verhoging van de kwaliteit van de rechtspraak. Wie de website van de Raad voor de Rechtspraak raadpleegt, ziet dat de nadruk bin-

nen de rechterlijke macht steeds meer is komen te liggen op kwaliteitszorg. In deze bijdrage willen wij enkele rapporten bespreken die de afgelopen jaren zijn verschenen over de kwaliteit van onze rechtspraak.

Een eerste rapport dat wij willen bespreken is afkomstig van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Commissie Deetman) uit 2006. De Commissie Deetman had als opdracht om de in 2002 inwerking getreden Wet organisatie en bestuur gerechten en de Wet Raad voor de rechtspraak te evalueren. Beide wetten vormen een uitwerking van de modernisering van de rechterlijke organisatie, zoals voorgesteld in het rapport van de Commissie Leemhuis (Rechtspraak bij de tijd) uit 1998. Belangrijke veranderingen die door deze wetgeving tot stand zijn gebracht, hebben vooral te maken met de introductie van de Raad voor de rechtspraak en de invoering van de eigen verantwoordelijkheid van de gerechten voor de bedrijfsvoering. Bedrijfsmatiger werken, eigen verantwoordelijkheid en verbetering van de kwaliteit van de rechtspraak waren sleutelbegrippen. De Commissie Deetman stelt weliswaar dat de evaluatie eigenlijk te vroeg komt (zoals wel vaker het geval is bij een evaluatie), maar is positief over de kwaliteit van de rechtspraak. De Commissie stelt in haar aanbiedingsbrief dat de rechtspraak grotendeels weer bij de tijd is en dat er geen redenen zijn tot drastische ingrepen in het vernieuwde stelsel. Ten aanzien van de bekostigingssystematiek stelt de Commissie dat deze in de praktijk naar behoren functioneert en dan ook in tact dient te blijven.

.. 98 ..

Plaatst de Commissie dan helemaal geen kanttekeningen of constateert zij punten van zorg? Wie het rapport van de Commissie Deetman goed leest, met de opmerkingen van Bakker in het achterhoofd, moet deze vraag bevestigend beantwoorden. De Commissie Deetman (2006: 14) gaat in op het rapport van de Visitatiecommissie gerechten waarin een spanning wordt gesignaleerd tussen werkdruk en kwaliteit. Wel wordt door deze visitatiecommissie eraan toegevoegd dat geen gevallen bekend zijn waarin kwaliteitsgrenzen zijn overschreden. Zelf constateert de commissie Deetman dat zij in het bijzonder is getroffen door klachten van medewerkers van de rechtspraak over productiedwang, bureaucratisering en dreigend kwaliteitsverlies.

Onlangs verscheen het Rapport Visitatie gerechten 2010. De slotconclusie (2010: 54) luidt dat de visitatiecommissie een overwegend positief beeld heeft gekregen van de ontwikkeling van de kwaliteitszorg binnen de gerechten. Daar wordt, door de externe leden van de visitatiecommissie, aan toegevoegd dat dit ook geldt in vergelijking met andere professionele organisaties. Ondanks dit algemene oordeel komt de visitatiecommissie wel met een aantal kanttekeningen en aanbevelingen. Zo

wordt gesteld die het mogelijk is, er is sprake van gerechtsbestuur dat de litatieve elen

In het rapport nissen en uit (2010: 25): "Zaan juridisch wacht mag wuit. Dat is efficiëncywinst", zelfs een veelpraktijkonde

De visitatiecommissie positie van de voor een sterk (12) uit het rapport opvattingen c denkbeelden, daar samen in tussen zelfstarelijke macht he ongelukkig he de rechterlijke tot de conclusie volgende passie op zichzelf jui eindproduct in individuele professionals dus; men voor kwal

De kritiek van drage, is niet n van Bakker nie

wordt gesteld dat een gerechtsbrede structuur ontbreekt bij de meeste gerechten, die het mogelijk maakt om over sectorgrenzen heen te kijken. Met andere woorden, er is sprake van verkokering. Ook wordt gesteld dat de opstelling van het gerechtsbestuur vaak te afwachtend is. Ten aanzien van de kwaliteit wordt opgemerkt dat de normen voor kwaliteit naast kwantitatieve elementen ook meer kwalitatieve elementen zou moeten bevatten.

In het rapport wordt expliciet bevestigd dat rechters niet altijd meer zelf hun vonnissen en uitspraken schrijven, zoals Bakker aangaf. De commissie stelt letterlijk (2010: 25): "Zo vindt op steeds grotere schaal delegatie van rechterlijk werk plaats aan juridisch medewerkers, zoals het concipiëren van vonnissen, instructie ..." Verwacht mag worden dat de commissie over deze vorm van 'delegatie' scherpe kritiek uit. Dat is echter niet het geval. Sterker nog, de commissie spreekt hierbij van 'efficiencywinst' en pleit zelfs voor sterkere mate van delegatie. De commissie maakt zelfs een veelzeggende vergelijking met de ontwikkelingen binnen de zorg, waar praktijkondersteuners taken van artsen overnemen.

De visitatiecommissie blijkt ook verder weinig oog te hebben voor de specifieke positie van de onafhankelijke rechter binnen ons staatsbestel. De commissie pleit voor een sterkere sturende rol van het gerechtsbestuur. De volgende passage (2010: 12) uit het rapport is daarbij tekenend voor de inhoud van het rapport. "Oude opvattingen over de onafhankelijkheid van de individuele rechter en moderne denkbeelden over de 'princiële onbestuurbaarheid van professionals' kwamen daar samen in de gedachte dat het bestuur vooral een soort coördinerend orgaan tussen zelfstandige sectoren moest zijn." Wie de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht hoog in het vaandel heeft, mag hopen dat de commissie zich enigszins ongelukkig heeft uitgedrukt over 'oude opvattingen over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht'. Wie nog dezelfde pagina verder leest, kan niet anders dan tot de conclusie komen dat de commissie het wel degelijk zo bedoeld heeft. Uit de volgende passage wordt dit opnieuw duidelijk: De commissie merkt op dat "... de op zichzelf juiste vaststelling dat in professionele organisaties de kwaliteit van het eindproduct in hoge mate bepaald wordt door de kwaliteit van het werk van de individuele professional, soms leidt tot de evident onjuiste gevolgtrekking dat professionals dus gelegitimeerd zouden zijn naar eigen (individueel) inzicht de normen voor kwaliteit vast te stellen."

De kritiek van rechtbankpresident Bakker, die aanleiding vormde voor deze bijdrage, is niet mals. De beide hierboven besproken rapporten weerleggen de kritiek van Bakker niet. Beide rapporten gaan in op de spanning tussen outputnormen en

inhoudelijke (kwalitatieve) kwaliteit van de rechtspraak. Het rapport van de Commissie Deetman (2006) is hierin kritischer dan het rapport van de Visitatiecommissie 2010, ondanks de constatering van Deetman dat de evaluatie uit 2006 eigenlijk te vroeg kwam en het feit dat het rapport van de Visitatiecommissie stamt uit 2010 nota bene hetzelfde jaar van de kritiek van Bakker. Wie verder kennis neemt van de wijze van functioneren en vooral van financiering van de rechterlijke macht (de gerechten) moet constateren dat sprake is van een verregaande mate van outputsturing (zie ook de bekostigingsbesluiten). Het invoeren van een bedrijfsmatige overheid (in bestuurskundige termen: New Public Management) lijkt binnen de rechterlijke macht in sterkere mate te zijn ingevoerd (of negatief: te zijn doorgeschoten) dan binnen andere onderdelen van de publieke sector. De reden waarom Bakker veel stelliger kan zijn dan de beide besproken rapporten heeft waarschijnlijk vooral te maken met de operationalisering van het begrip 'kwaliteit'. Bakker kan als insider, duidelijk uitspraken doen over de kwaliteit van de uitspraken van de rechterlijke macht. Echter, deze meer kwalitatieve invulling, valt moeilijk in termen van outputnormen uit te drukken. Inhoudelijke kwaliteit valt moeilijker in cijfers uit te drukken dan productiviteit, output en de vraag of er wel of geen klachtenregeling is. Zoals wel vaker naar voren komt bij outputsturing binnen de publieke sector, ligt de nadruk vooral op datgene wat meetbaar is en niet zozeer op hetgeen belangrijk is, maar niet in cijfers uitgedrukt kan worden. Ondanks hieronder besproken rapporten die toch redelijk mild van aard zijn, valt ook, wie er goed naar kijkt, de zorg voor de meer inhoudelijke kwaliteit van de rechtspraak als probleem op.

Alle reden dan ook om de opmerkingen van Bakker niet voor kennisgeving aan te nemen, maar uiterst serieus te nemen. Wanneer de inhoudelijke kwaliteit van de rechtspraak onder druk staat, komt niet alleen het vertrouwen in de rechterlijke macht in gevaar, maar is ook de rechtsstaat in het geding. De rechterlijke macht is, evenals andere onderdelen van de publieke sector, geen bedrijf.

Nog verontrustender is dat de visitatiecommissie niet of nauwelijks oog lijkt te hebben voor de staatsrechtelijke positie van de rechter (of in termen van het rapport 'de professional'). Onafhankelijkheid van de (individuele) rechter wordt door de visitatiecommissie vrijwel letterlijk beschouwd als een verouderde opvatting. Welk soort onafhankelijkheid daarvoor in de plaats komt is ons niet duidelijk geworden. Wij hopen dan ook van harte dat wij de commissie niet op alle punten altijd even goed hebben begrepen.

Besproken

- Comm
man), F
- Landeli
2010.

port van de Com-
Visitatiecommis-
it 2006 eigenlijk
ie stamt uit 2010
nis neemt van de
jke macht (de
te van outputstu-
rijfsmatige over-
binnen de rech-
n doorgeschoten)
aaron Bakker
rschijnlijk vooral
ker kan als insi-
van de rechter-
in termen van
er in cijfers uit
klachtenrege-
le publieke sec-
op hetgeen
hieronder
vie er goed naar
k als probleem

geving aan te
luiteit van de
rechterlijke
lijke macht is,

og lijkt te
van het rap-
r wordt door
opvatting.
uidelijk
alle punten

Besproken literatuur:

- Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (commissie Deetman), *Rechtspraak is kwaliteit*, Den Haag, 2006.
- Landelijke visitatiecommissie gerechten, *Rapport Visitatie Gerechten 2010*, Den Haag, 2010.