

Vergaderjaar 2011–2012

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 148

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2012

Tijdens het VAO van 15 februari jl. (Handelingen II 2011/12, nr. 54, item 2, blz. 2–5), in vervolg op het AO over een aantal onderwerpen betreffende de rechtspraak op 1 februari jl. (Kamerstuk 29 279, nr. 139), is een aantal moties ingediend. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- Toetsing kwaliteit van vonnissen (motie lid Gesthuizen)¹
- Klachtenprocedure (motie lid Schouw c.s.)²
- Wrakingsprocedure (motie leden Schouw en Berndsens)³.

De motie over toetsing kwaliteit vonnissen en de motie over de wrakingsprocedure zijn aangehouden nadat ik uw Kamer heb toegezegd daarover een brief te zullen schrijven. De motie over de klachtenprocedure is aangenomen. Voorts heb ik tijdens voornoemd AO toegezegd het voorstel van het lid Berndsens om burgers in te zetten als lekenrechters en het voorstel van het lid Çörüz om te komen tot een pool van deskundigen (juristen) die de rechterlijke macht bijstaan te verkennen.

Zoals afgesproken ben ik over deze onderwerpen met de Raad voor de rechtspraak in overleg getreden. In deze brief doe ik hierover verslag.

Toetsing kwaliteit van vonnissen

In bovengenoemde motie van het lid Gesthuizen wordt de regering verzocht met de Raad voor de rechtspraak in overleg te treden over de instelling van een commissie voor interne periodieke toetsing van de kwaliteit van vonnissen en de Kamer daarover te informeren. Vanuit de gerechten was reeds naar aanleiding van de eerste visitatieronde in 2008 de wens geuit om de kwaliteit van vonnissen te toetsen. Dan zou de kwaliteit van vonnissen als zodanig deel gaan uitmaken van de beoordeling tijdens de visitatieronde. In 2010 heeft de Rechtspraak bij wijze van experiment in de civiele handelssector een kwaliteitstoetsing ontworpen in de vorm van «peer review». Door de instelling van een onafhankelijke commissie van vooraanstaande juristen, waarin ook advocaten zitting hadden, is een toetsingskader voor civiele handelsvonnissen ontwikkeld. Het toetsingskader voorziet in kwaliteitscriteria met

¹ Kamerstukken II 2011/12, 29 279, nr. 137.

² Kamerstukken II 2011/12, 29 279, nr. 135.

³ Kamerstukken II 2011/12 29 279, nr. 136.

betrekking tot de instructie van de zaak, vaststelling van relevante feiten, juridische beoordeling, motivering en beslissing, inkleding van het vonnis, aanvaardbaarheid van het vonnis en het vonnis in zijn geheel. Op basis van de ervaringen van dit experiment bij de sector civiel is de kwaliteits-toetsing verbreed naar de andere sectoren. Het experiment van «peer review» waarbij een onafhankelijke commissie een groot aantal vonnissen analyseert en beoordeelt op basis van kwaliteitscriteria is geslaagd voor wat betreft de vereiste juridisch-technische kennis, de vereiste ervaring met analyse van dossiers, het leereffect van toetsing door deskundige juristen en de waarde die daaraan door rechters wordt toegekend. Tijdens het experiment is echter gebleken dat een brede toepassing van deze methode te kostbaar en te tijdrovend is voor de rechtspraak. De inrichting van een dergelijke op peer review gebaseerde commissie voor alle rechtsgebieden acht de Rechtspraak om die reden zelf niet reëel. Inmiddels is wel een pilot kwaliteitstoetsing vonnissen gestart waarin wordt gezien welke rol gerechtshoven hierin kunnen vervullen.

Het is de bedoeling van de Rechtspraak zelf dat de kwaliteit van vonnissen periodiek wordt getoetst en dat de resultaten van die toetsing worden meegenomen in de visitatie van de gerechten en daarmee deel uitmaken van het kwaliteitssysteem van de Rechtspraak. De toetsing van kwaliteit van vonnissen zou alle rechtsgebieden moeten omvatten en deze toetsing zou moeten worden afgerond in het jaar voorafgaand aan de vierjaarlijkse visitatie. Bij een succesvolle uitkomst van de pilot binnen de gerechtshoven zal begin 2013 worden besloten of in dat jaar een kwaliteitstoetsing van civiele vonnissen plaats kan vinden, voorafgaand aan de visitatie in 2014. De visitatiecommissie is voornemens de uitkomsten van de toetsing van de kwaliteit van vonnissen mee te nemen in haar onderzoek en tevens de toetsingspraktijk van de gerechten te evalueren. De uitkomsten van de visitatie worden evenals de uitkomsten van de kwaliteitstoetsing openbaar gemaakt. Uiteindelijk is het de bedoeling om aan de hand van de kwaliteitstoetsing van vonnissen, de kwaliteitsvisitatie en de waarde-ringsonderzoeken op permanente basis inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van rechtspraak en de wijze waarop deze verder verbeterd kan worden.

Ik kan mij vinden in deze systematiek en meen dat de Rechtspraak op deze manier een effectieve en efficiënte invulling geeft aan de wens om de kwaliteit van vonnissen periodiek te toetsen.

Klachtenprocedure

In bovengenoemde motie over de klachtenprocedure gaven de leden aan dat klachten over gedragingen van rechters worden behandeld door het gerecht waar zij werkzaam zijn en is overwogen dat dit de schijn van partijdigheid kan wekken. De regering is dan ook verzocht te onderzoeken hoe de behandeling van dergelijke klachten zo kan worden aangepast dat de onpartijdigheid en daarmee de onafhankelijkheid beter is gewaarborgd en de Kamer daarover te informeren.

Voorop zij gesteld dat artikel 116, vierde lid, van de Grondwet bepaalt dat toezicht op de ambtsvervulling door leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast, wordt uitgeoefend door leden van rechterlijke macht met rechtspraak belast. Onder toezicht in laatstbedoelde zin dient blijkens de wetsgeschiedenis betreffende artikel 116, vierde lid, nadrukkelijk ook klachtrecht te worden gerekend. Met het oog hierop kan de behandeling van klachten betreffende gedragingen van rechters niet worden toebe-deeld aan een instantie buiten de rechtsprekende macht. Klachten over gedragingen van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast kunnen overigens, na de interne klachtbehandeling door het rechtsbestuur,

ingevolge de Wet op de rechterlijke organisatie worden voorgelegd aan de (procureur-generaal bij) de Hoge Raad.

Het voorgaande betekent niet dat het onmogelijk is om in het proces van behandeling van klachten over met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht componenten in te bouwen die de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de interne klachtenbehandeling vergroten. Een goede methode daarvoor is een per gerecht in te stellen klachtadviescommissie die het bestuur adviseert, waarbij die commissie ook uit anderen dan rechtsprekende leden van de rechterlijke macht bestaat. Een dergelijke samenstelling van de commissie sluit ook aan bij de aanbevelingen uit het rapport van de binnen de Rechtspraak ingestelde projectgroep «Kwaliteit en Eenheid Klachtbehandeling Rechtspraak». Drie aanbevelingen uit dit rapport zijn in dit kader relevant.

1. Alle gerechten moeten een klachtadviescommissie instellen

De aanbeveling strekt ertoe dat alle gerechten een klachtadviescommissie hebben en dat alle klachten over gedragingen van rechters in beginsel worden voorgelegd aan de voorzitter van die klachtadviescommissie. De voorzitter van de klachtadviescommissie bepaalt vervolgens of de klachten in aanmerking komen voor advisering door de klachtadviescommissie aan het gerechtshof, tenzij het gerechtshof de klachtadviescommissie direct om advies vraagt. Het gerechtshof moet in ieder geval de commissie om advies vragen wanneer de klacht omstrede is en/of voor opschudding kan zorgen of heeft gezorgd, als kernwaarden van de rechtspraak in het geding zijn of als de klacht de voorzitter en/of leden van het gerechtshof betreft.

2. De klachtadviescommissies krijgen een externe voorzitter

De commissie kan zowel voor klachten over rechters als voor klachten over gerechtsambtenaren worden ingeschakeld. Aanbevolen wordt om als voorzitter een onafhankelijke externe deskundige (met affiniteit voor de rechtspraak) te benoemen. Daarnaast bestaat de commissie telkens uit twee andere leden, waarvoor geput kan worden uit een wat grotere groep. Bij klachten over gedragingen van rechters zullen die andere leden ook rechters zijn, maar niet uit de sector/afdeling van de beklagde. Bij klachten over gerechtsambtenaren kunnen de andere leden ook gerechtsambtenaren van een andere sector of afdeling zijn.

3. Elk gerecht zal jaarlijks een verslag van de klachtenbehandeling publiceren

In het jaarverslag Rechtspraak wordt sinds dit jaar gerapporteerd over de jaarlijks geregistreerde klachten. Aanbevolen wordt om ook per gerecht een jaarlijks verslag over de klachtenbehandeling op te (laten) stellen en dit verslag te publiceren op de eigen website op www.rechtspraak.nl. Het verslag bevat dan ten minste: het aantal ingediende klachten, een omschrijving van de aard van de klachten, de werkwijze van klachtbehandeling en beslissing, het percentage gehonoreerde klachten en de naar aanleiding van de klachten getroffen of toegezegde maatregelen ter verbetering van de organisatie.

In vervolg op een informele bespreking van het concept-rapport in de presidentenvergadering van 21 mei jl., zal de presidentenvergadering in het najaar formeel worden voorgesteld de aanbevelingen over te nemen. Ik ondersteun deze aanbevelingen van harte en verwacht dat ze door alle gerechten worden overgenomen. Hierdoor zal naar mijn stellige overtuiging de externe betrokkenheid bij en transparantie van de

klachtbehandeling, binnen de grenzen van de Grondwet, aanzienlijk worden vergroot. Dit komt de onpartijdigheid van de klachtbehandeling bij de gerechten ten goede en komt daarmee in mijn ogen tegemoet aan het gestelde in de motie. Ik zal de ontwikkelingen op dit punt met aandacht volgen.

Wraking

In bovenbedoelde motie over de wrakingsprocedure verzoeken de leden Schouw en Berndsen de regering te onderzoeken hoe de beoordeling van wrakingsverzoeken zo kan worden aangepast dat de onpartijdigheid en daarmee de onafhankelijkheid beter is gewaarborgd en de Kamer daarover te rapporteren.

Het aantal wrakingsverzoeken vertoont in de afgelopen periode een stijging: waar in 2009 nog 418 wrakingsverzoeken werden ingediend, waren dat er in 2011 587. Dit komt neer op circa één wrakingsverzoek op de 50 000 zaken. Van de wrakingsverzoeken wordt overigens slechts een klein deel toegewezen: in 2009 15 keer (3,6%), in 2010 21 keer (4%), en in 2011 36 keer (6,1%), waarvan 33 bij de rechtbanken en 3 bij de gerechtshoven.¹ Hoewel deze stijging, afgezet tegen het aantal zaken dat per jaar wordt behandeld, nog steeds gering te noemen is, kan de conclusie worden getrokken dat de laatste jaren steeds vaker om wraking van rechters wordt verzocht. Deze groei lijkt samen te hangen met veranderingen in de opstelling van partijen en hun vertegenwoordigers tijdens de zitting.

De stijging van het aantal wrakingsverzoeken is voor de Raad voor de rechtspraak en de gerechten aanleiding geweest om een interne werkgroep in te stellen die de opdracht heeft gekregen om de oorzaken en gevolgen van wrakingsverzoeken te analyseren en aanbevelingen te doen over hoe de rechtspraak hiermee om kan gaan. De werkgroep kijkt of de huidige wettelijke wrakingsregelingen en het wrakingsprotocol nog voldoen of dat deze zouden moeten worden gewijzigd (en zo ja, hoe), en met welke voor- en nadelen een gewijzigde regeling gepaard kan gaan. De werkgroep baseert zich daarbij mede op twee externe wetenschappelijke onderzoeken die in opdracht van de Raad voor de rechtspraak worden uitgevoerd. Daarbij gaat het om een rechtsvergelijkend onderzoek naar de wrakingsregelingen en -praktijk in andere landen en een onderzoek dat zich richt op de vraag hoe de wijze waarop de behandeling van wrakingsverzoeken is ingericht overkomt op burgers. De onderzoeken zullen eind augustus a.s. worden afgerond, waarna de werkgroep aanbevelingen zal doen die vervolgens binnen de Rechtspraak worden besproken. Daarna zal de rechtspraak zijn conclusies en aanbevelingen die zien op de aanpassing van de huidige regeling aan mij doen toekomen. Ik zal uw Kamer hierover dit najaar nader informeren.

Deskundigen (leken) als rechter

Tijdens het wetgevingsoverleg over het wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart van 28 november 2011 en in het bovenvermelde AO van 1 februari jl. zegde ik toe de Kamer te informeren over de inzet van deskundigen als rechter, waarbij wordt ingegaan op de door de heer Çörüz voorgestelde inzet van deskundige rechters-plaatsvervangers en op de door mevrouw Berndsen voorgestelde inzet van deskundige leken. De rechtspraak had al eerder, via een persbericht op www.rechtspraak.nl², laten weten de inzet van deskundigen als rechter – in aanvulling op wat nu al gebeurt – een verkenning waard te vinden. Die verkenning vindt momenteel plaats en levert een aantal interessante denkrichtingen op. Voorop staat het principe dat de rechter uiteindelijk zijn gezag ontleent aan de wijze waarop hij het proces leidt, zijn informatie inwint en zijn beslissing motiveert. De rechter is geen superdeskundige of geleerde die

¹ Jaarverslag Rechtspraak 2011, pg. 12

² Nieuwsbericht van 15 december 2011, *Raad voor de rechtspraak: «Deskundigen rechter verkenning waard»*. Bron: www.rechtspraak.nl

altijd de volledige feiten boven tafel kan krijgen, maar iemand die het vak beheerst om een geschil in de samenleving via een proces van informatie-verzameling, hoor en wederhoor, analyse van feiten en omstandigheden naar een beslissing te leiden. Met de toenemende behoefte aan specialisatie is het gezag van de rechterlijke uitspraak wel steeds meer onder druk komen te staan. Als rechters onvoldoende kennis hebben van specialistische vakgebieden, zoals forensische opsporingsmethoden, milieu, mensenhandel of ICT, dan dreigt hun beslissing daardoor aan gezag in te boeten. Het staat natuurlijk buiten kijf dat de rechter over voldoende basiskennis moet beschikken om in een willekeurige rechtszaak – ook als die specialistische aspecten bevat – de juiste feiten en omstandigheden boven water te krijgen. Rechters volgen daarom waar nodig opleidingen waarvan het verkrijgen van algemene kennis van wetenschappen en wetenschappelijke methoden, en kennis om de rapportages van deskundigen te begrijpen belangrijke componenten zijn. Met die kennis kan de rechter herkennen en onderkennen waar de grens ligt van wat hij als rechter zelf kan en moet bevatten, en waar hij terug zal moeten vallen op de inbreng van een deskundige.

Als van een deskundige gebruik wordt gemaakt, dan is het met het oog op de controleerbaarheid van de rechtspraak van belang dat de inbreng van de deskundige niet alleen ter terechtzitting aan de orde komt, maar dat deze ook voldoende begrijpelijk moet zijn voor partijen en publiek. Als dat niet zo is dan is de controleerbaarheid van de rechtspraak in het geding. Dit stelt eisen aan de kwaliteit van de deskundige. Aan die kwaliteit is met de totstandkoming van het Nederlands Register van Gerechtelijk Deskundigen (NRGD) in strafzaken een belangrijke impuls gegeven. Ingevolge de huidige wetgeving kent de Nederlandse rechtspraak een aantal bijzondere kamers waarin mede door niet-rechters wordt rechtgesproken. Zo zijn er de militaire leden van de militaire kamers en de deskundige leden van de pachtkamer, de kamers voor het kwekersrecht, de ondernemingskamer en de penitentiaire kamer. Naast deze bij wet aangewezen bijzondere kamers van de gerechten met leken-deskundigen zijn er ook gerechten met kamers waaraan bij wet bij uitsluiting de rechtspraak in bepaalde soorten zaken is toebedeeld (zoals de intellectueel-eigendomkamer in Den Haag, art. 80 Rijksoctrooiwet 1995, en de mededingingskamer in Rotterdam, art. 93 Mededingingswet) of die zijn voortgekomen uit een feitelijke concentratie van speciale zaken (bijvoorbeeld de natte kamer in Rotterdam). Het roulatiebeleid voor rechters in deze kamers wordt minder stringent gehanteerd en er is soms sprake van een gericht aannamebeleid van rechters, waarbij niet alleen juridische maar ook materiedeskundige expertise wordt gezocht.

Er is dus een brede verzameling aan praktijken, ervaringen en onderzoeken beschikbaar over de inzet van materiedeskundigen in de rechtspraak maar een eenduidig antwoord op de vraag naar specialistische, deskundige kennis is niet direct voorhanden. Helder is in elk geval dat sommige specialistische aspecten zo algemeen voorkomend zijn (DNA, wapens en munitie, psychologie) dat alle rechters en raadsheren over voldoende basiskennis moeten beschikken om de inbreng van deskundigen op waarde te kunnen schatten. Daarnaast zal, afhankelijk van de maatschappelijke behoefte, maatwerk in specialisatie onder rechters moeten worden gezocht en geboden. De schaalgrootte die door de herziening van de gerechtelijke kaart wordt beoogd zal de mogelijkheden tot specialisatie door rechters, raadsheren en juridische medewerkers aanzienlijk vergroten. De inzet van rechters- of raadsheren-plaatsvervangers vormt daarop een goede aanvulling. De specifieke materiedeskundigheid van een rechter-plaatsvervanger is bij het eigen gerecht bekend. Zij zijn veelal immers juist met het oog op deze deskundigheid als zodanig benoemd. Bij het landelijk ontsluiten van informatie

over de aanwezige specialisaties worden ook de specialisaties van rechters-plaatsvervangers meegenomen.

Voorts heeft de Rechtspraak zich voor de komende jaren ten doel gesteld om de bestaande kwaliteitsnormen aan te scherpen en de kennis van rechters en raadsheren van methoden van empirische wetenschappen uit te breiden.¹ Deze punten zijn inmiddels in uitvoering genomen in het plan van aanpak «vergroten kennis van methoden van empirische wetenschap in de Rechtspraak». Dit plan bevat naast opleidingsprojecten op het terrein van deskundigen, waarheidsvinding en bewijswaardering, forensische expertise en forensische gedragskunde ook twee pilots. De eerste pilot ziet op de inschakeling van materiedeskundigen in de niet-juridische ondersteuning. In drie gerechten worden alumni forensic science van de Universiteit van Amsterdam ingezet om rechters van advies te dienen. De doelstelling van de pilot is om vast te stellen of en op welke wijze deze niet-juridische ondersteuning het beste vorm en inhoud kan krijgen. De tweede pilot gaat verder en richt zich op de inschakeling van materiedeskundigen in het rechtscollege. Omdat de huidige wetgeving, met uitzondering van de eerder genoemde deskundige leden, niet toestaat dat personen die niet rechterlijk ambtenaar zijn deelnemen aan de rechtspraak, wordt vooralsnog gezocht naar deskundigen die kunnen worden benoemd tot rechterlijk ambtenaar. Doel van deze pilot is om vast te stellen in hoeverre met deze materiedeskundigen op een zinvolle manier kan worden bijgedragen aan de maatschappelijke behoefte aan specialistische rechtspraak.

De uitkomsten van de pilots zullen naar verwachting in de loop van volgend jaar bekend zijn. Afhankelijk van die uitkomsten zal ik vervolgens in overleg met de Raad voor de rechtspraak een koers bepalen. Daarbij kan nu al wel worden aangetekend dat de variant om leken-deskundigen aan de rechtspraak deel te laten nemen, in de uitvoering zeer complex is. Zo moeten de vergoedingen voldoende zijn om goede materiedeskundigen aan te trekken, moet er een voldoende aantal kunnen worden aangetrokken, moet ervoor worden gezorgd dat de betreffende materiedeskundigen niet bekend staan als behorende tot een bepaalde stroming, waardoor hun oordeel voorspelbaar en per definitie omstreden zou worden, en moet duidelijk zijn dat ook anderszins hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid gewaarborgd is. Bovendien moet het gaan om zaken die door een meervoudig college worden beslist. Deze variant zou dan ook alleen een optie kunnen zijn in een beperkt aantal zware en ingewikkelde zaken en als andere varianten onvoldoende soelaas bieden. Als uit de pilots van een dergelijk gemis zou blijken, zal ik bezien of deze variant bij wet moet worden geregeld.

¹ Agenda van de Redhtpraak 2011–2014, *Gericht op de samenleving*, pg.21 e.v.