

Gespreksnotitie Landelijk Tegenlicht rondetafelgesprek over de digitalisering en financiering van de rechtspraak met de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer op 4 april 2019.

Landelijk Tegenlicht is een samenwerkingsverband van rechters uit alle rechtbanken en gerechtshoven van het land. Als Tegenlicht willen we vanuit de inhoud van onze rechterlijke functie op constructieve wijze bijdragen aan het signaleren en analyseren van de knelpunten waarmee de rechterlijke organisatie bij herhaling is geconfronteerd.

Wij hebben in 2018 in een landelijke enquête aan alle rechters en raadsheren gevraagd in hoeverre zij onze zorgen delen over de oplossingsrichtingen van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Minister voor Rechtsbescherming naar aanleiding van het grotendeels mislukken van het ICT-project KEI. Het eerste punt van zorg dat werd voorgelegd, ging over het idee om meer zeggenschap aan de Rvdr toe te kennen, dus een sterkere top-down besturing. Het tweede punt van zorg betrof het plan de financiële gevolgen van het KEI-debacle af te wentelen op de begroting van de gerechten, waaruit de zaaksafhandeling betaald moet worden. Beide punten van zorg werden door een overweldigende meerderheid van afgerond 92% respectievelijk 97% van de respondenten gedeeld.

Onder de onrust van de afgelopen jaren liggen twee knelpunten voor de rechterlijke organisatie. Het eerste probleem betreft de besturing: in de hogere bestuurslagen van de rechterlijke organisatie wordt essentiële informatie over wat wel en niet werkt in de dagelijkse uitoefening van de rechterlijke functie onvoldoende bij de besluitvorming betrokken. Het tweede probleem betreft de financieringssystematiek: hierdoor ligt de focus te eenzijdig op kwantiteit, terwijl het werk van de rechter vele kwaliteitsaspecten kent die in het huidige systeem niet adequaat gefinancierd worden. Verder brengt de huidige vormgeving van de begroting mee dat financiële tegenvallers bij innovatieve projecten drukken op het budget waaruit de normale zaaksafhandeling moet worden gefinancierd.

De oorzaak van deze problemen zit in de volgende onderling samenhangende punten:

- de bestaande outputfinanciering, die factoren buiten de macht van de rechtspraak op het budget laat drukken en bestuurders stimuleert de nadruk te (blijven) leggen op kwantiteit in plaats van op kwaliteit;
- een aan het bestaande bestuursmodel van 'bestuur op afstand' inherent gebrek aan verbinding tussen de professionals en de bestuurders in de rechtspraak.

De outputfinanciering zorgt ervoor dat zowel de gerechtsbesturen als de Rvdr – onder druk van de minister – de focus te eenzijdig leggen op het zoveel mogelijk sluitend krijgen van de begroting van het eigen gerecht en de rechtspraak als geheel. Bestuurders laten zich te weinig leiden door de kernvragen die worden gedicteerd door de inhoud van de rechterlijke functie: wat is vereist voor kwalitatief goede rechtspraak, dus inhoudelijk goed en snel? En hoe kunnen we dát zo efficiënt mogelijk organiseren?

De bestaande financiering op kwantitatieve basis is al geruime tijd niet adequaat. Nederland staat qua financiering (percentage van het BBP) binnen Europa op de 19e plaats (van 28 landen). Rechters en juridische ondersteuners vangen de ontstane scheefgroei deels op door inhoudelijk werk voor een substantieel deel in hun eigen tijd te doen, dat tonen ook de uitkomsten van het Tijdbestedingsonderzoek Rechtspraak 2017 over de mate van overwerk aan. In het Rapport visitatie gerechten 2018 wordt dit knelpunt eveneens gesignaleerd. In dat opzicht vertonen de problemen binnen de rechtspraak grote gelijkenis met die bij de politie, defensie, de zorg, het onderwijs en andere delen van de publieke sector.

Gespreksnotitie Landelijk Tegenlicht rondetafelgesprek over de digitalisering en financiering van de rechtspraak met de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer op 4 april 2019.

De outputfinanciering draagt ook bij aan de kloof tussen bestuurders in de rechtspraak en de professionals. Illustratief is de gang van zaken rond wat bekend staat als de Professionele Standaarden (PS). Rechters hebben hiermee beschreven wat in elk geval, dus minimaal, qua werkzaamheden vereist is voor kwalitatief goede rechtspraak. Omdat de minister vooralsnog de financiering voor het toepassen van de PS pas geleidelijk beschikbaar stelt, wordt bestuurlijk nog niet ingezet op de volledige toepassing ervan. Dit verschil in focus tussen de professionals en de bestuurders toont het gebrek aan verbinding tussen hen aan. Dat wordt versterkt door het model van een 'bestuur op afstand'. Veel bestuurders die tevens rechters zijn, participeren niet meer wezenlijk als rechter in het rechtspreken. Zij hebben niet meer zelf de kennis en ervaring uit het primaire proces, die voor goede besluitvorming belangrijk is, maar laten zich informeren door verschillende (tussen)lagen van (rechterlijke) managers.

De rechtspraak moet adequaat gefinancierd en bestuurd worden vanuit de vragen: wat is vereist voor kwalitatief goede rechtspraak, dus inhoudelijk goed en snel? En hoe kunnen we dát zo efficiënt mogelijk doen?

Financiering en besturen op basis van Professionele Standaarden

Voor de begroting en bekostiging van de zaaksafhandeling moet leidend zijn wat aan werkzaamheden nodig is om in zaken goed recht te kunnen (blijven) spreken. Door de PS als uitgangspunt te nemen bij de financiering, zal de verbinding tussen bestuur en professionals worden versterkt door een gedeelde focus op de inhoud van de rechterlijke taak. Bestuurders zullen zich moeten richten op zo efficiënt mogelijke, rechtspraakbrede en volledige naleving van de PS. De rechterlijke organisatie moet immers steeds verantwoording kunnen afleggen voor de besteding van de publieke middelen. De resultaten van het Tijdbestedingsonderzoek Rechtspraak 2017 zijn een sterke aanwijzing dat de bestaande werklastnormen – ook die in de huidige PS zijn verwerkt – niet reëel zijn en aan herijking toe zijn. Er is dan ook geen sprake van dat de rechtspraak een blanco cheque zou willen. Wat zij wel nodig heeft, is het rechtzetten van de scheefgroei.

Begroting: innovaties en reorganisaties afsplitsen

Verder is duidelijk dat innovatie- en digitaliseringsprojecten zoals KEI veel geld kosten. Dat mag niet ten koste gaan van wat aan reguliere begroting beschikbaar moet zijn voor de primaire taak van zaaksafhandeling. Door een (af)gescheiden begroting voor dergelijke projecten te hanteren, zou beter dan nu de vinger aan de pols kunnen worden gehouden qua voortgang en kosten.

Bestuursmodel: meer invloed van de gerechten en meer draagvlak

Het bestuur van de rechterlijke organisatie moet zo worden ingericht dat als vanzelfsprekend de kennis en ervaring van de werkvloer mede de basis vormen voor bestuursbesluiten en beleid. Het vertrouwen dat die inbreng mede aan de basis komt te liggen van besluiten en beleid is onmisbaar voor draagvlak. Daarom zou de invloed van rechters en raadsheren op de keuze van de bestuurders van hun gerecht en (al dan niet via de eigen president) op de keuze van leden van de Rvdr vergroot moeten worden. Ook moet de functie van de gerechtshofvergadering als belangrijkste adviesorgaan van het bestuur versterkt worden en moeten onnodige management-tussenlagen uit de organisatiestructuur verdwijnen.

Tot slot, rechters zijn de belichaming van de derde staatsmacht. Hun bijdrage is essentieel en verdient het serieus genomen te worden. Zowel binnen de eigen organisatie als binnen het politieke bestel. Zo wordt een toekomstbestendige, koersvaste manier van financieren en besturen van de rechterlijke organisatie bereikt.