

WAT TE DOEN AAN HET RECHTERSTEKORT?

Eddy Bauw*

Om de kwaliteit van de rechtspraak op peil te kunnen houden, moeten voldoende talentvolle juristen ook in de toekomst de weg naar het rechterschap weten te vinden. Hier lijkt het momenteel aan te schorten. Vanwege het grote belang van een goede rechterlijke macht voor rechtsstaat en samenleving en het functioneren van de juridische sector, is brede actie geboden.

1 Inleiding

'Rechtbanken vrezden een groot tekort aan rechters' kopte Trouw op 4 maart van dit jaar. Het zou gaan om een tekort van 227 rechters voor de komende twee jaar, wat zou neerkomen op bijna tien procent van het huidige totaal aantal rechters. Reden voor enige commotie. De voorzitter van de 'vakbond voor rechters en OM'ers', de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), reageerde fel. Zij verwacht dat 'rechters te maken zullen krijgen met nog meer werkdruk'. Dit zal volgens haar 'uiteindelijk leiden tot oplopende wachttijden en een groter risico op fouten. Het Openbaar Ministerie kan zijn zaken niet kwijt en dat betekent dat delinquenten langer op vrije voeten kunnen blijven. En burgers kunnen moeilijker hun recht halen.¹ Dat is nogal wat. Kamervragen konden dan ook niet uitblijven. Deze werden echter door de minister van Veiligheid en Justitie sussend beantwoord.² Ook volgens de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak was er geen reden tot zorg.³ Een storm in een glas water?

Kan er nu wel of niet worden gesproken van een tekort aan rechters?

Reden voor de redactie van Ars Aequi om mij te vragen mijn licht te laten schijnen over dit (al dan niet vermeende) tekort en daarbij in te gaan op andere aspecten van de werkdruk en de werving, selectie en opleiding van rechters. Ik zal dat doen door eerst het bericht eens nader onder de loep te nemen. Kan er nu wel of niet worden gesproken van een tekort aan rechters? (par. 2). Vervolgens wordt bezien wat erbij komt kijken om het aantal rechters uit te breiden (par. 3). Tot slot volgen enkele bespiegelingen over

de aantrekkingskracht van het rechtersambt voor de volgende generatie juristen, waarna ik eindig met een *call for action* (par. 4).

2 Tekort aan rechters?

Zoals zo vaak vertellen cijfers maar de halve waarheid en kan eenieder zijn eigen verhaal eraan ophangen. Met het rechterstekort is dat niet anders. Is er nu een tekort van 227 rechters voor de komende twee jaar? Het antwoord is: ja en nee (of 'het hangt ervan af'). Het woord 'tekort' suggereert dat er de komende jaren te weinig rechters zijn om de rechtszaken die bij de gerechten zullen worden aangebracht te behandelen. Dat zou betekenen dat er achterstanden zullen ontstaan en dat de behandeling van zaken langer zal gaan duren, met alle negatieve gevolgen van dien voor de samenleving. Als vanwege de langere duur van gerechtelijke procedures bijvoorbeeld langer onduidelijkheid blijft bestaan over (in het civiele recht) de geldigheid en nakoming van contracten en de afwikkeling van faillissementen of (in het bestuursrecht) over de verlening van een bouw- of milieuvergunning heeft dat ook negatieve gevolgen voor bedrijven en investeerders en daarmee voor de economie.⁴ Een trage rechterlijke reactie in het strafrecht ondermijnt de wetshandhaving en daarmee de maatschappelijke vrede.

Van dit alles is echter geen sprake. Het tekort aan rechters is er (in bedrijfskundige termen) niet ten opzichte van de voor de reguliere productie benodigde capaciteit, maar ten opzichte van een uitbreiding van het aantal rechters, die de Rechtspraak in de komende jaren om kwaliteitsredenen wil realiseren.⁵ Die uitbreiding is nodig om een aantal 'professionele standaarden' te kunnen invoeren. Deze zijn bedoeld om te voorkomen dat door groeiende werkdruk de kwaliteit van de behandeling van zaken in gevaar komt.

* Prof. mr. E. Bauw is hoogleraar Privaatrecht aan de Universiteit Utrecht, voorzitter van het Molengraaff Instituut voor Privaatrecht en directeur van het Montaigne Centrum voor rechtspleging en conflictoplossing, en tevens raadsheer-plaatsvervanger in het Gerechtshof Den Haag en het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.

- 1 'Rosa Jansen: rechters en burgers en rechters de dupe', *Mr-online.nl* 23 maart 2017, www.mr-online.nl/roosa-jansen-rechters-en-burgers-dupe.
- 2 *Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, 1548.
- 3 'Frits Bakker: Geen sprake van tekort aan rechters, wel van uitbreiding', *Rechtspraak.nl* 14 maart 2017, www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Frits-Bakker-Geen-sprake-van-tekort-aan-rechters-wel-van-uitbreiding.aspx.
- 4 Zie over het economisch belang dat is gemoeid met snelle en goede rechtspraak S. van der Ploeg, S. Rohlfis & L. van der Ham, *Financieel belang van rechtspraak* (Research Memoranda 2016, nr. 3), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2016. Zie over dat belang ook reeds E. Bauw, *Rechtspraak in tijden van crisis* (oratie UvA 2010), Amsterdam: Vossiuspers 2011, p. 6 e.v.
- 5 Aldus Frits Bakker, www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Frits-Bakker-Geen-sprake-van-tekort-aan-rechters-wel-van-uitbreiding.aspx.



Foto: Manon Heinsman | © Ars Aequi

6 Zie o.m. het onderzoek in opdracht van de NVvR door de Hogeschool Utrecht en de Radboud Universiteit Nijmegen: B. Fruytier e.a., *Werkdruk bewezen. Eindrapport werkdrukonderzoek rechterlijke macht*, december 2013; www.onderzoek.hu.nl/Projecten/Onderzoek-naar-werkgerelateerde-oorzaken-van-werkdruk-in-de-rechterlijke-Macht.

7 Zie 'Professionele standaarden van de rechters en raadsheeren', Rechtspraak.nl, www.rechtspraak.nl/Uw-Situatie/Onderwerpen/Rechtspraak-in-Nederland/Rechters/Paginas/De-professionele-standaarden-van-de-rechters.aspx.

8 Denk aan de invoering van de strafbeschikking, waardoor een aantal lichte strafzaken door de leden van het OM worden 'berecht'. Zie kritisch over hoe dit in de afgelopen jaren in de praktijk is gebracht het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad: G. Knigge & C.H. de Jonge van Ellemeet, *Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag 2014, www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisa-

Over de werkdruk wordt door rechters de laatste jaren steeds meer geklaagd. De NVvR geeft aan dat dit 'als het zo doorgaat' ten koste zal gaan van de kwaliteit van het werk.⁶ Om dit te voorkomen hebben rechters kwaliteitseisen in de vorm van professionele standaarden opgesteld. Hiermee wordt voor de korte termijn beoogd het huidige kwaliteitsniveau vast te leggen daar waar dit wordt bedreigd door oplopende werkdruk. Daarnaast wordt voor de langere termijn ernaar gestreefd het kwaliteitsniveau te verhogen door verbeteringen door te voeren op het gebied van deskundigheid, snelheid en bejegening van rechtzoekenden door de aandacht en tijd die aan een zaak wordt besteed te verruimen.⁷ Zaken worden steeds bewerklijker en complexer nu lichtere zaken worden afgedaan door het Openbaar Ministerie⁸ of door alternatieve geschillenoplossers, zoals geschillencommissies of mediators.⁹ Ook worden in de huidige tijd hogere eisen gesteld aan zittingsvaardigheden; de rechter moet doen aan conflictanalyse en pogen partijen tot een schikking te brengen en regie voeren om te zorgen voor een sneller verloop. Daar komt in de komende jaren nog bij dat rechters digitaal moeten gaan werken, wat op de langere termijn tot meer efficiëntie zal leiden, maar zeker in het begin flinke aanpassingen en juist extra werk zal gaan vragen.¹⁰ Kortom, om de rechtspraak voor te bereiden op de toekomst zal geïnvesteerd moeten worden in een uitbreiding van de nieuwe aanwas van het

aantal rechters. Ten opzichte van bovengenoemde doelstellingen is er inderdaad sprake van een tekort. Gunstig lijkt in dit verband de te verwachten lagere instroom van rechtszaken. Sinds 2014 is sprake van een gestage afname. In 2010 werden er nog meer dan 1,8 miljoen zaken aangebracht, in 2016 was dit aantal gezakt naar 1,6 miljoen.

Het aantal rechters is in die periode echter ook gedaald van 2403 (aantal) en 2194 (fte) in 2012 naar 2328 (aantal) en 2148 (fte) in 2016.¹¹ Het aantal gerechtsambtenaren bij de gerechten (het 'ondersteunend personeel') is licht gestegen tot bijna 8000 in 2016.

Om de rechtspraak voor te bereiden op de toekomst zal geïnvesteerd moeten worden in een uitbreiding van de nieuwe aanwas van het aantal rechters

3 Een blik rechters?

Alle betrokkenen zijn het eens over de noodzaak om in de komende jaren een aanzienlijk aantal rechters te werven, te selecteren en op te leiden. Ik zou daarom toch willen spreken van een rechterstekort en dit stelt de gerechten voor een forse opdracht.

Nog minder dan het spreekwoordelijke 'blik agenten' kan een 'blik rechters' worden opengetrokken.¹² De toelatingseisen, de selectie en de opleiding vormen evenzovele hordes die moeten worden genomen. Vanzelfsprekend moet een mastergraad op het gebied van het recht zijn verkregen, waarbij tevens door een Nederlandse universiteit een 'verklaring civiel effect' is afgegeven,¹³ moet men over de Nederlandse nationaliteit beschikken en niet strafrechtelijk zijn veroordeeld.¹⁴ Het is niet meer mogelijk om direct na het afstuderen de opleiding tot rechter te volgen. In 2013 is de zesjarige raio-opleiding opgeheven en vervangen door een 'opleidingshuis'. Om tot die opleiding te worden toegelaten, moet men na het afstuderen over minimaal twee jaar juridische werkervaring beschikken. De opleiding duurt voor deze categorie vier jaar. Voor kandidaten met een ruime werkervaring (van minimaal zes jaar voor rechters of negen jaar voor raadsheren) is de opleidingsduur korter.

Nog minder dan het spreekwoordelijke 'blik agenten' kan een 'blik rechters' worden opengetrokken

De wijziging in het stelsel van toelating en opleiding zorgt ervoor dat de zoektocht naar potentiële nieuwe rechters niet al op de universiteit kan beginnen, zoals advocatenkantoren dat sinds jaar en dag doen. Gerechten hebben pas afgestudeerden immers niet veel meer te bieden dan een baan als stafjurist of griffier. Maar dat is voor degenen die rechter willen worden geen goede keus, want de minimaal twee jaar werkervaring die wordt geëist voor toelating tot de opleiding moet buiten de rechterlijke organisatie zijn opgedaan! Hier komt nog eens bij dat men geen te jonge rechters wil. Vroeger was de minimale leeftijd dertig voor rechters en vijfendertig voor raadsheren, hoewel dit geen wettelijke voorwaarde was. Nu is men wellicht wat soepeler, maar niettemin is de gedachte dat justitiabelen het moeilijk zullen vinden om een (eind) twintiger als rechter te accepteren. Dit is invoelbaar en historisch gezien verklaarbaar; van oudsher was het nemen van zulke ingrijpende beslissingen voorbehouden aan de ouden en de wijzen.¹⁵ Hoewel begrijpelijk, vanuit arbeidsmarktperspectief lijkt dit alles een moeizame constructie en zal het niet bijdragen aan het verminderen van het tekort.

Dat er daarom in dit opzicht zorgen zijn, lijkt terecht. Niet alleen waar het gaat om de aantallen, maar ook om de kwaliteit van het aanbod. Veel juridisch talent wordt in de laatste fase van de studie succesvol onderschept door de advocatuur. Degenen uit deze groep die iets voelen voor het rechterschap zijn bij de rechterlijke macht op dat moment nog niet welkom. Het is niet waarschijnlijk dat na een aantal jaren advocatuur – en afronding van de advocatenopleiding – velen van hen bereid zullen zijn om weer in opleiding te gaan bij een rechtbank. Dat geldt te meer voor degenen die binnen de advocatuur een succesvolle carrière hebben opgebouwd en voor wie dit ook een financiële aderlating zou zijn. Hier komt bij dat binnen de gerechten met steeds de dominante praktijk is dat rechters met enige regelmaat rouleren tussen de verschillende afdelingen en dit is voor juristen die zich

in hun loopbaan inmiddels hebben gespecialiseerd een weinig aantrekkelijk perspectief. Dit alles maakt de spoeling ook in kwalitatieve zin dun.

Veel juridisch talent wordt in de laatste fase van de studie succesvol onderschept door de advocatuur

Om de kwaliteit op het gewenste niveau te houden is de selectie van rechters streng. De selectie wordt gedaan door een onafhankelijke Landelijke selectiecommissie rechters (LSR), die bestaat zowel uit leden die afkomstig zijn uit de rechterlijke macht als van daarbuiten. De 'externe leden' hebben een heel diverse achtergrond; van filmmaker tot burgemeester en van bestuurder van een hogeschool tot advocaat. Naast gesprekken met leden van de LSR in wisselende samenstelling, maakt een assessment onderdeel uit van de selectieprocedure. De *bottle-neck* bij de (werving en) selectie lijkt vooral te zitten in de categorie met weinig werkervaring, voor wie de vier jaar opleidingstermijn geldt. In deze categorie bleef het aantal in opleiding genomen kandidaten in de periode januari 2014 tot mei 2016 achter bij de vraag. De kwantiteit en met name de kwaliteit van de aanmeldingen in deze categorie bleek onvoldoende.¹⁶

Gelet op het voorgaande verbaast het niet dat er juist bij de 'jonge aanwas' een probleem ligt. Een probleem dat de rechtspraak moeilijk alleen zal kunnen oplossen. Ik kan mij dan ook voorstellen dat samenwerking wordt gezocht met bijvoorbeeld de rechtenfaculteiten om te bezien wat hieraan kan worden gedaan. Gedacht kan worden aan dubbel functies van jonge talenten bij gerechten en faculteiten, bijvoorbeeld in de combinatie docent en/of onderzoeker en stafjurist. Het mes zou aan twee kanten snijden. Zo zijn docenten die uit de eerste hand over de rechtspraak kunnen vertellen goede propagandisten voor het rechtersambt en kunnen onderzoekers voor de rechtspraak nuttig onderzoek doen. De faculteiten kunnen wel wat meer praktijkervaring onder onderzoekers en docenten gebruiken en zo wordt medewerkers ook interessante carrièreperspectieven geboden buiten de beperkte mogelijkheden die de universiteit biedt. Ik vermoed dat de faculteiten het gesprek graag aan zullen gaan. Een dergelijke samenwerking kan men zich ook voorstellen met de ministeries, bijvoorbeeld in combinatie met de opleiding van rijkstraineés.

Juist bij de 'jonge aanwas' ligt een probleem. Een probleem dat de rechtspraak moeilijk alleen zal kunnen oplossen. Ik kan mij dan ook voorstellen dat samenwerking wordt gezocht met bijvoorbeeld de rechtenfaculteiten om te bezien wat hieraan kan worden gedaan

tiel/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Nieuws/Bijlages%20bij%20nieuwsberichten/Rapport%20Beschikt%20en%20Gewogen.pdf.

- 9 Jarenlang hebben de opvolgende ministers van (Veiligheid en) Justitie beleid gevoerd dat erop was gericht om alternatieven voor (civiele) rechtspraak (ADR) te stimuleren. Zie over deze ontwikkeling nader de preadviezen van de NJV van 2017 'Afscheid van de klassieke procedure?', Deventer: Wolters Kluwer 2017.
- 10 Dit ten gevolge van de wetgeving 'kwaliteit en innovatie' (Stb. 2016, 288-291), waarin o.m. de basis wordt gelegd voor digitaal procederen in civiele en bestuurszaken. Zie nader E. Bauw, *Wetgeving kwaliteit en innovatie: KEI, Een korte introductie*, Den Haag: Boom juridisch 2017.
- 11 Jaarverslag Rechtspraak 2016. Met 'rechters' wordt hier bedoeld 'rechterlijke ambtenaren', dat zijn rechters bij de rechtbanken en de raadsheren bij de gerechtshoven en de bijzondere colleges (College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep).
- 12 Zie over het navolgende uitgebreider E. Bauw e.a., *Togadragers in de rechtsstaat. De juridische professies en de toegang tot het recht*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 70 e.v.
- 13 De eisen waaraan voor het verkrijgen van het civiel effect moet zijn voldaan berusten op afspraken tussen de juridische faculteiten en het 'afnemend veld' (de Nederlandse Orde van Advocaten, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de rechtspraak), vastgelegd in het 'convenant civiel effect'. De thans geldende versie dateert van 22 maart 2016.
- 14 Art. 1 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra).
- 15 Vgl. Plato, *Politeia* 3.409b-c: 'Daarom moet zo iemand ook ouder zijn om een goed rechter te kunnen worden, zei ik, want intussen heeft het leven hem geleerd wat onrecht is. Onrecht kan hij niet bij zichzelf waarnemen, maar wel ziet hij dat anderen het begaan. Zo wordt het kwaad wel een object van kennis, maar geen eigenschap van hemzelf.'
- 16 Zie de antwoorden van de minister op de Kamervragen.

4 Vereende krachten

In het voorgaande ben ik er impliciet van uitgegaan, dat er in potentie voldoende juristen zijn die zich aangetrokken voelen tot het rechterschap. De vraag is echter of het niet ook een teken van de tijd is dat de markt het wint van de overheid, de commercie van het algemeen nut. Hoewel rechters voor overheidsbegrippen goed verdienen – het salaris zit op het niveau van een burgemeester of een directeur-generaal van een ministerie – kan het salaris immers niet concurreren met wat aan topjuristen wordt betaald in de advocatuur of de bedrijfsjuristerij. Ik kan die vraag niet beantwoorden. Wat ik wel weet, is dat ik al jaren tijdens hoorcolleges met regelmaat de vraag aan studenten stel of zij advocaat, officier van justitie of rechter willen worden en dat in de 'show of hands' de rechter altijd het laagst scoort, met de officier als goede tweede. Maar dit zegt misschien meer over hoe studenten op die leeftijd zichzelf zien, dan over hun – wel of niet commerciële – motieven. De advocaat zal meer in het referentiekader van de gemiddelde student zitten dan de rechter. Daar zal ook de aandacht in de (sociale) media iets mee te maken. Waar zichtbaarheid voor advocaten een belangrijk middel kan zijn om zowel het belang van hun cliënt als dat van henzelf te behartigen, leiden rechters een bestaan in de medialuwte. Er is wel veel aandacht voor rechtszaken, in het journaal vrijwel dagelijks, maar de rechters in die zaken blijven vrijwel altijd anoniem. Alleen de persrechter, die de zaak niet zelf heeft behandeld, treedt met naam en toenaam naar voren om uitleg te geven.

De vraag is of het niet ook een teken van de tijd is dat de markt het wint van de overheid, de commercie van het algemeen nut

Ook waar het gaat om uitingen in de privésfeer, bijvoorbeeld via sociale media, zijn rechters terughoudend.¹⁷ Behoudens enkele bekende uitzonderingen, zoals Judge Joyce, zijn er maar weinig rechters (actief) op Twitter.¹⁸ En als zij dit al zijn, dan zullen zij niet te veel de aandacht zoeken. Dit laat zich verklaren door de gedragscodes voor rechters, die in het algemeen terughoudendheid voor wat betreft de meningsuiting door rechters voorschrijven. Waar het gaat om sociale media zijn de gedragsnormen nog in ontwikkeling, maar ook hier is niet te verwachten dat dit veel anders zal zijn.¹⁹ Als een rechter iets tweet heeft dit immers een andere impact dan als een 'gewone burger' dit doet. Rechters zullen zich altijd bewust moeten zijn van hun bijzondere positie en daarmee rekening moeten houden, ook in hun privéleven. Het zal de aankomende generatie juristen, die is opgegroeid met Facebook, Instagram en Twitter, nog niet meevallen om van de ingesleten gewoontes afstand te doen ten behoeve van een carrière als

rechter. Dit alles lijkt er niet toe bij te dragen dat de rechter snel in beeld zal zijn als een aantrekkelijk carrièreperspectief bij deze generatie.

Daarmee is overigens niet gezegd dat het imago van de rechter slecht is. Integendeel, misschien is het wel te goed. Volgens een recent beroepen-imago-onderzoek staat de rechter na de chirurg op de tweede plaats van beroepen met het beste imago c.q. de meeste status.²⁰ Advocaten staan op de vijfde en notarissen op de zevende plaats. Status kan dan ook geen reden zijn om het beroep van rechter links te laten liggen, maar misschien wel het idee dat men moeilijk aan de eisen die gesteld worden zal kunnen voldoen. Het rechterschap lijkt – en is – een zware verantwoordelijkheid en tegenwoordig stoot dat wellicht meer af dan dat het aantrekt. 'Wie de pretentie heeft over andere leden van de samenleving te oordelen moet niet denken dat hij ten volle en op dezelfde voet daaraan kan deelnemen', schreef oud-procureur-generaal en hoogleraar Jan Leijten eens. In de huidige tijd, waarin alles met enige autoriteit constant kritisch wordt gevolgd en voorwerp is van snelle meningsvorming via sociale media, en ook de beslissingen van rechters onder een vergrootglas liggen, geldt dat des te meer. Je moet het maar aankunnen.

Zal de rechtspraak zich daarom in de toekomst maar met wat mindere kwaliteit tevreden moeten stellen? Dat is niet aanvaardbaar, alleen al gegeven het grote maatschappelijke belang waaraan ik eerder refereerde. Daar komt nog bij dat wij in een tijd leven waarin de rechtsstaat zowel nationaal als internationaal onder druk staat en daarbij vooral de rechter het moet ontgelden. Denk aan de zogenaamde 'reorganisaties' van de rechterlijke macht in Polen, Hongarije en Turkije – die veelal neerkomen op zuiveringen – en de laatdunkende uitlatingen van Trump over rechters in de VS. Dit is niet de tijd waarin wij ons een afkalking van de kwaliteit van de rechterlijke macht kunnen veroorloven.

Met vereende krachten zou juridisch Nederland de schouders moeten zetten onder het rechterstekort. Het is te belangrijk om het op zijn beloop te laten

Maar daar komt nog iets anders bij, namelijk dat alle juridische beroepsgroepen hier zwaar onder zouden lijden. Want wat heeft de advocaat of officier van justitie aan een prachtig betoog als dit niet besteed is aan degene die over de zaak moet beslissen? Er is dus een duidelijk eigenbelang van de juridische sector. Met vereende krachten – de rechtenfaculteiten noemde ik al eerder – zou juridisch Nederland daarom de schouders moeten zetten onder het rechterstekort. Het is te belangrijk om het op zijn beloop te laten.

¹⁷Zie uitgebreider hierover S. Dijkstra, 'De pratende, schrijvende en twitterende rechter: terughoudendheid troef', *Rechtstreeks* 2017, afl. 1, p. 13-28.

¹⁸Volgens de berichten zijn er rond de zestig twitterende rechters, zie M. Knapen, 'Rechters ontdekken Twitter en worden zo meer benaderbaar', 13 september 2016. <https://mknapien.wordpress.com/2016/09/13/rechters-ontdekken-twitter-en-worden-zo-meer-benaderbaar/>.

¹⁹Zie voor een pleidooi voor een wat ruimere praktijk Ybo Buruma, 'Extrajudicieel optreden: niet onwenselijk', *Rechtstreeks* 2017, afl. 1, p. 33-39.

²⁰Juridische beroepen genieten hoog aanzien', *Mr-online.nl* 23 mei 2017. www.mr-online.nl/juridische-beroepen-genieten-hoog-aanzien.