

Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht

Een internationale verkenning

N.J. Baas, E. Niemeijer

Onderzoeksnotities 1999/3

Samenvatting

De kwaliteit van de rechtspraak ondervindt steeds meer belangstelling. Hoewel thans een terughoudende attitude nog lijkt te domineren groeit van de zijde van het publiek, de pers en de politiek de druk om de kwaliteit van de rechtspraak beter te verantwoorden. Door rechters en hun vertegenwoordigende organisaties wordt echter regelmatig publieke aandacht gevraagd voor de hoge werkdruk en het risico van kwaliteitsverlies dat daarvan het gevolg kan zijn. De rechterlijke organisatie staat bovendien aan de vooravond van een grootscheeps moderniseringsproces langs de lijnen van het rapport van de Commissie Leemhuis ('Rechtspraak bij de tijd') en de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie ('Rechtspraak in de 21e eeuw'). Kwaliteitsbevordering is in dit proces een van de leidende principes. Bij de huidige inspanningen in Nederland om de kwaliteit van de rechtspraak meer systematisch te verbeteren, kan gebruik worden gemaakt van buitenlandse ervaringen op dit punt. Daarom heeft de afdeling beleid van de Directie Rechtspleging van het ministerie van Justitie het WODC verzocht een 'quick scan' uit te voeren van de internationale literatuur over gehanteerde kwaliteitssystemen in de rechtspraak in het buitenland. De bedoeling daarvan is inzicht te verkrijgen in deze buitenlandse ervaringen en een bijdrage te leveren aan kennisverspreiding naar het veld.

Probleemstelling

In de literatuur zijn tal van definities aan te treffen over *kwaliteit* en *kwaliteitssystemen*. Zij kunnen betrekking hebben op werkprocessen, producten of diensten. Definities van *kwaliteitszorg* hebben betrekking op de activiteiten die zijn gericht op het proberen zeker te stellen dat een product of dienst aan de gestelde eisen voldoet.

Kwaliteit wordt in dit onderzoek opgevat als het voldoen aan criteria. Een kwaliteitssysteem houdt in dat op systematische wijze wordt getracht te voldoen aan criteria. De systematiek betreft de herhaalbaarheid en de vaste volgorde waarin de verrichtingen plaatsvinden: vaststelling van de criteria, metingen om na te gaan of aan de criteria wordt voldaan en maatregelen om beter aan de criteria te gaan voldoen.

De probleemstelling voor dit onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:

Welke kwaliteitssystemen voor de rechtspraak worden in het buitenland gehanteerd en wat zijn de ervaringen die ermee zijn opgedaan?

Deze probleemstelling laat zich opdelen in de volgende onderzoeksvragen.

1. Wat zijn de achtergronden van het kwaliteitssysteem? Wie zijn initiatiefnemers?
2. Wat is het doel van het kwaliteitssysteem?
3. Hoe is het kwaliteitssysteem organisatorisch vormgegeven?
4. Wat zijn de criteria van het kwaliteitssysteem?
5. Hoe wordt gemeten of aan de criteria wordt voldaan en hoe wordt de kwaliteit gewaarborgd?
6. Welke ervaringen zijn met het kwaliteitssysteem opgedaan? Wat zijn de effecten en is het systeem de investering waard geweest?

Reikwijdte van het onderzoek

Dit onderzoek is een zogenaamde quick scan, waarin bij wijze van eerste verkenning wordt getracht in een beperkte tijd zoveel mogelijke informatie te verzamelen. Voor het onderzoek is met name literatuur over kwaliteitssystemen in de Angelsaksische en de ons omringende landen geraadpleegd. Daarbij is gebruik gemaakt van diverse literatuur-databases, websites

van relevante organisaties en van informatie van deskundigen, veelal via persoonlijke netwerken. De betrekkelijk brede scope en de slecht toegankelijke informatie hebben, gecombineerd met de korte doorlooptijd, tot gevolg dat wij over sommige kwaliteitssystemen slechts beperkte informatie hebben en niet kunnen uitsluiten dat meer informatie beschikbaar is.

Rechtssystemen en rechtsculturen

Kwaliteitssystemen voor de rechtspraak ontstaan en functioneren binnen nationaal gekleurde politieke en juridische systemen en culturen, waarvan de gehanteerde kwaliteitssystemen de sporen dragen. Deze politieke systemen en culturen verschillen onder meer met betrekking tot de volgende aspecten van elkaar:

- *Angelsaksische of continentaal Europese rechtscultuur:* In Angelsaksische landen, zoals Engeland en de VS, is het recht, historisch gezien, primair een product van de rechtspraak. In vrijwel alle landen van het Europese continent is de rechtsontwikkeling sterk bepaald door de receptie van het Romeins recht en de daardoor geïnspireerde beoefening van het recht. Van oudsher is wetgeving in deze landen de belangrijkste rechtsbron. Inmiddels zijn deze verschillen sterk vermindert en is ook in de Angelsaksische landen wetgeving een belangrijke rechtsbron. Binnen elk van beide stelsels zijn er bovendien onderling ook nog aanzienlijke verschillen aanwijsbaar. Niettemin zijn er in het functioneren van rechtssystemen nog tal van verschillen aan te wijzen die hiertoe herleidbaar zijn.
- *Federale of eenheidsstaat:* In sommige federale staten, zoals de VS, is sprake van twee niveaus van rechtspraak die onderling geheel gescheiden zijn: op het landelijk niveau en op het niveau van de afzonderlijke staten.
- *Verhouding rechterlijke macht, uitvoerende macht en wetgevend macht:* Als regel is de rechterlijke macht een der drie *staatsmachten*. In Frankrijk is dat echter niet het geval; daar kent men slechts twee staatsmachten (de wetgevende en de uitvoerende) en bezit de rechterlijke macht een status sui generis. De verhouding tussen de rechterlijke macht en de andere staatsmachten en de wijze waarop aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht gestalte wordt gegeven verschilt per land.
- In Canada, Zweden, Denemarken, Frankrijk, Italië, Spanje en Portugal bestaat er *een Raad voor de rechterlijke macht* die de belangen daarvan behartigt en verantwoordelijk is voor het beheer van de gerechtelijke organisatie. Er bestaan aanmerkelijke verschillen in samenstelling, functie en bevoegdheden van deze raden.
- *Niet professionele rechters:* In de meeste landen vervullen ook lekenrechters een rechtsprekende functie. In onder andere Noorwegen en Denemarken maakt men, daarnaast gebruik van rechter-plaatsvervangers die wél jurist zijn. Zowel rechter-plaatsvervangers als lekenrechters worden voor een beperkte tijd benoemd en van hen wordt slechts de functionele en niet, zoals bij de vaste rechters, de persoonlijke onafhankelijkheid grondwettelijk gewaarborgd.
- Er zijn grote verschillen tussen landen in de *organisatie van de rechtsprekende macht*, bijvoorbeeld naar omvang en ten aanzien van de mate van differentiatie en specialisering, de wijze van rekrutering en opleiding, carrièrepatronen, controle en toezicht op rechters, etc. Met name de VS nemen een uitzonderingspositie in wat betreft de mate waarin daar is voorzien in externe controle op de rechterlijke macht.

Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen kan een onderscheid worden gemaakt tussen kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht als geheel (het 'macro-niveau'), de gerechten (het 'meso-niveau') en de individuele rechters (het 'micro-niveau'). Het aantal kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht als geheel, voor de gerechten en voor de rechters blijkt sterk uiteen te lopen. In de literatuur worden meer kwaliteitssystemen voor gerechten (17) dan voor individuele rechters (11) genoemd, terwijl het aantal vermelde kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht als geheel het geringst (4) is. Dit houdt mogelijk verband met de omstandigheid dat er reeds de nodige statistische informatie op het niveau van de gerechten voorhanden is, dankzij de daar aanwezige geautomatiseerde

systemen. Bovendien brengen systemen voor de organisatorische kwaliteit en de servicegerichtheid van de gerechten wellicht de onafhankelijkheid van de rechters het minst in het gevaar. Dit zal veel eerder het geval zijn bij kwaliteitssystemen op het niveau van individuele rechters, vooral als daarin eveneens de kwaliteit van de kernactiviteit, het rechtspreken, wordt betrokken. Ten slotte houdt het vrijwel ontbreken van kwaliteitssystemen voor de 'rechtsprekende macht' als geheel mogelijk verband met de omstandigheid dat het hierbij gaat om een veel minder goed operationaliseerbaar begrip. In het volgende worden de verschillende onderzoeksvragen per niveau beantwoord (althans voorzover er informatie over beschikbaar is).

Kwaliteit van de rechtsprekende macht als geheel (macroniveau)

Uit de literatuur valt op te maken dat er weinig kwaliteitssystemen zijn voor de rechtsprekende macht als geheel (het 'macro niveau'): vier systemen in drie van de zestien bestudeerde landen, namelijk één Amerikaans, één Portugees en twee Duitse systemen:

- In de Amerikaanse staat Florida is de rechtsprekende macht sinds enige jaren grondwettelijk verplicht haar plannen op lange termijn bekend te maken en over de realisatie daarvan verantwoording af te leggen. Daartoe heeft men inmiddels een visie en een missie ontwikkeld met criteria, die de basis moeten vormen van de plannen. Dit heeft drie jaar in beslag genomen. Volgens deze visie moet 'justitie' toegankelijk, rechtvaardig en effectief zijn, anticiperen en reageren op de behoeften van de gehele samenleving en daartegenover rekenschap afleggen. De missie houdt in dat de rechtsprekende macht de rechten en vrijheden moet beschermen, de wet moet handhaven en interpreteren en een vreedzame oplossing voor conflicten moet bieden. Gezien de termijn waarbinnen de plannen gerealiseerd moeten worden – voor sommige lange-termijn-plannen is dat zelfs twintig jaar -- zal deze evaluatie een langdurige periode in beslag nemen.
- In Portugal en Duitsland worden herhaaldelijk opiniepeilingen onder de bevolking gehouden. De Duitse peilingen leveren slechts uiterst globale informatie op. De Portugese peilingen zijn ingegeven door de behoefte aan een beeld van de bij de bevolking levende verwachtingen en waardering met betrekking tot de rechtsprekende macht. De vragen hebben betrekking op de volgende criteria: toegankelijkheid van de rechtspraak, de onafhankelijkheid van de rechters en de tijdigheid en rechtvaardigheid van de beslissingen van de rechters.

Kwaliteit van de gerechten (mesoniveau)

In de literatuur hebben wij 17 kwaliteitssystemen voor de gerechten aangetroffen, in tien van de 16 onderzocht landen.

- Achtergronden: Opvallend genoeg worden in landen met uiteenlopende rechtssystemen dezelfde aanleidingen genoemd voor het ontwikkelen van kwaliteitssystemen voor gerechten, namelijk een toenemende overbelasting van de gerechten, interne en externe kritiek op het functioneren van de gerechten en de signalering van een te grote afstand tussen de rechtsprekende en ondersteunende functionarissen binnen de gerechten.
- Doel: Kwaliteitssystemen voor gerechten blijken voor verschillende doeleinden te worden gebruikt, namelijk voor intern gebruik (om tot verbeteringen te komen of voor de vaststelling van het budget) en/of, vooral in de VS, voor extern gebruik (ter verantwoording tegenover het publiek). Daarnaast kunnen kwaliteitssystemen dienen voor het volgen van de ontwikkelingen in de tijd bij de afzonderlijke gerechten (om na te gaan of deze beter gaan functioneren), of voor een vergelijking tussen de gerechten (vooral met de bedoeling dat de gerechten die het minder goed doen, leren van die met betere resultaten).
- Organisatorische vormgeving: Van slechts 4 van de 17 kwaliteitssystemen wordt in de literatuur melding gemaakt van de organisatorische vormgeving. De opzet van deze

verder zo verschillende kwaliteitssystemen vertoont opmerkelijke overeenkomsten. Men tracht eerst een draagvlak te creëren binnen de gerechtelijke organisatie door vertegenwoordigers ervan zoveel mogelijk te betrekken bij de ontwikkeling van het kwaliteitssysteem. Het systeem wordt vervolgens bij een beperkt aantal gerechten getoetst en daarna aangepast.

- **Criteria:** De kwaliteitssystemen voor de gerechten bestrijken de volgende terreinen: organisatorische kwaliteit, servicegerichtheid en juridische kwaliteit. Elk van deze kwaliteitsterreinen heeft eigen criteria. De meeste kwaliteitssystemen op gerechtsniveau zijn bedoeld om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de organisatie en/of de servicegerichtheid van de gerechten. In de VS en in enkele Scandinavische landen bestaan er ook kwaliteitssystemen voor de juridische kwaliteit. Het aantal criteria dat wordt gehanteerd verschilt per systeem, vooral afhankelijk van de beschikbare tijd, mensen en middelen. Want hoe uitgebreider, hoe kostbaarder. Het is echter opvallend dat in de meeste kwaliteitssystemen, ondanks uiteenlopende doelstellingen, gelijksoortige criteria worden gehanteerd.
- **Toets en waarborg van de kwaliteit:** In veel landen van het Europese continent is de gerechtelijke organisatie zelf verantwoordelijk voor het toetsen en waarborgen van de kwaliteit van de gerechten. Het ministerie van justitie dat in de regel verantwoordelijk is voor de budgettering, wordt veelal betrokken bij het toezicht op de organisatorische kwaliteit. In Frankrijk, Italië, Spanje en Portugal is een inspectie belast met het toezicht op de gerechtelijke organisaties. In de VS bestaan ook kwaliteitssystemen, waarbij de toetsende instantie een organisatie is die de bevolking vertegenwoordigt.
- **Ervaringen:** Uit de praktijk blijkt dat de opzet, test en invoering van een kwaliteitssysteem zeker twee à drie jaar in beslag neemt. Voorts leert de ervaring dat het gebruik van een kwaliteitssysteem door een gerecht vooral niet te tijdrovend en te duur mag zijn. Anders dreigt het gevaar dat wordt bezuinigd op de regelmatige metingen, die essentieel zijn voor een kwaliteitssysteem. Aangezien de meeste kwaliteitssystemen van recente datum of nog in ontwikkeling zijn, is nog weinig bekend over het effect daarvan op het functioneren van de gerechten.

Kwaliteit van de rechters (microniveau)

In de literatuur hebben wij in totaal 11 kwaliteitssystemen aangetroffen voor individuele rechters, verdeeld over 8 van de 16 landen.

- **Achtergronden en doel:** Aard en gebruik van kwaliteitssystemen voor rechters hangen onder meer samen met de rekrutering en opleiding van rechters. Kwaliteitssystemen bestemd voor gebruik binnen de gerechtelijke organisatie dienen om meer zicht te krijgen op de carrière- en plaatsingsmogelijkheden van de rechters, in verband met eventuele disciplinaire maatregelen en/of voor feedback voor de rechters zelf. Kwaliteitssystemen bestemd voor extern gebruik, zoals Amerikaanse, moeten externe beoordelaars voorzien van betrouwbare informatie.
- **Organisatorische vormgeving:** Bij kwaliteitssystemen die zijn bedoeld om rechters zelf van feedback te voorzien is hun medewerking een vereiste. Een voorwaarde daarvoor is dat rechters de garantie krijgen dat hun onafhankelijke positie niet in gevaar komt. De medewerking van rechters tracht men doorgaans te verkrijgen doordat deelname geschiedt op vrijwillige basis, en door hen te verzekeren dat de informatie vertrouwelijk wordt behandeld, dat het voor de evaluatie verantwoordelijke onderzoeksteam volledig onafhankelijk is, en dat de rechters niet onderling worden vergeleken. Het draagvlak onder de rechters kan worden vergroot door hen medezeggenschap te geven over de aard van de informatie die over hen zal worden verzameld. Indien ook anderen dan rechters informatie over het functioneren van rechters verstrekken, zoals advocaten, dan krijgen ook zij de garantie van anonimiteit.
- **Criteria:** De criteria van de verschillende kwaliteitssystemen voor de rechters komen sterk met elkaar overeen. Zij lijken nauwelijks verband te houden met de aard en het doel van deze systemen. Het gaat bij deze criteria doorgaans om de volgende: onpartijdig en rechtvaardig handelen, het op de juiste wijze hanteren van de wet en de procedures, besluitvaardigheid, communicatieve vaardigheden, gepast gedrag

tegenover alle betrokkenen, inzet, werkefficiëntie en kostenbewustzijn, werken in teamverband en leidinggeven aan een team.

- Toets en waarborg van de kwaliteit: In de continentaal Europese landen valt het toezicht op de rechters onder de verantwoordelijkheid van de rechtsprekende macht zelf. Daarnaast oefent in bijvoorbeeld Frankrijk en Duitsland, het ministeries van Justitie (indirect) controle uit op de wijze waarop rechters hun beheerstaken vervullen. Er bestaan grote onderlinge verschillen tussen landen in de mate van (periodieke) controle van de kwaliteit van rechters. Deze hangt samen met het rechtssysteem en de structuur van de rechterlijke organisatie. In sommige landen, zoals Frankrijk en Duitsland, worden rechters periodiek beoordeeld. In andere landen is sprake van informele intercollegiale toetsing. Uit de literatuur valt voorts af te leiden dat in sommige landen, zoals België en Italië, periodiek toezicht op rechters in de praktijk geheel ontbreekt. In de VS wordt het toezicht op rechters ook wel uitgeoefend door externe organisaties, zoals de advocatuur of organisaties die het 'publiek' vertegenwoordigen.
- Ervaringen: Alleen in de Amerikaanse en Canadese literatuur wordt melding gemaakt van ervaringen die men met kwaliteitssystemen voor rechters heeft opgedaan. Deze leren dat medewerking van de rechters en eventuele externe beoordelaars, zoals advocaten, alleen kan worden verkregen, indien hun bovengenoemde garanties worden geboden.

Hiaten

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat er in de literatuur maar weinig informatie over kwaliteitssystemen is aan te treffen. De informatie vertoont bovendien verschillende hiaten. In sommige landen ontbreken weliswaar kwaliteitssystemen op het niveau van de rechter, maar wordt dit enigszins gecompenseerd door vormen van intercollegiale toetsing, functionerings- en/of evaluatiegesprekken. Over de aard, de criteria en de resultaten daarvan is echter in de literatuur hoegenaamd niets te vinden. Tenslotte is in de literatuur buitengewoon weinig te vinden over de ervaringen met en de organisatorische vormgeving van kwaliteitssystemen.