

## Voorwoord

In discussies over nut en noodzaak van Europa speelt de Raad van Europa niet zo'n prominente rol als de Europese Unie. Toch speelt dit orgaan op de achtergrond een niet-onbelangrijke rol. Periodiek publiceert de Raad van Europa rapporten op het gebied van bijvoorbeeld tolerantie, racisme en mensenrechten, die bij de oude Europese democratieën – zoals Nederland – niet altijd in goede aarde vallen.<sup>1</sup> De invloed van de Raad is vaak indirect. Sommige aanbevelingen van de Raad van Europa, bijvoorbeeld op het gebied van mediation, blijken later het voorportaal te zijn van meer dwingende richtlijnen van de Europese Unie. De aanbevelingen worden bovendien soms vermeld in de uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

In oktober 2008 verscheen officieel de tweede editie van het rapport 'European judicial systems' van de European Commission for the Efficiency of Justice van de Raad van Europa. In de wandelgangen wordt deze commissie veelal aangeduid met de Franse afkorting CEPEJ. In sommige landen geeft dat rapport aanleiding tot commotie. De kop van een paginagroot artikel in *Le Monde* luidde: 'Justice: la France descend au 35e rang européen'. Het rapport wordt door Franse rechters dan ook aangeprezen om te pleiten voor een verhoging van het budget van de Franse rechtspraak. Ook in menig Oost-Europees land wordt het rapport aandachtig gelezen. Zo blijkt het aantal rechters in Kroatië hoog ten opzichte van vergelijkbare buurlanden als Bosnië en Slovenië. Dat leidt tot druk om het aantal rechters te verminderen.

In Nederland trokken de CEPEJ-rapportages in de afgelopen jaren bescheiden aandacht. Het *Tijdschrift voor de rechterlijke macht (Trema)* dook – zoals het een vakbondsblad betaamt – op de salarisvergelijking die in het rapport was opgenomen. De minister van Justitie heeft in 2006 naar aanleiding van een debat het CEPEJ-rapport naar de Tweede Kamer gezonden.

1 'Onze rapporten zijn niet altijd welkom. Adjunct-secretaris-generaal van de Raad van Europa maakt zich zorgen om imago Nederland' (interview Maud de Boer-Buquicchio), *de Volkskrant*, 28 maart 2009.

In dit themanummer staat centraal het functioneren van het Nederlandse rechtsbestel in Europees perspectief, waarbij het voornoemde rapport een belangrijk aanknopingspunt is.

## **Relevantie**

Door de toenemende mobiliteit van burgers in Europa en een verhoging van de grensoverschrijdende handel is behoefte ontstaan aan inzicht in de wijze waarop de verschillende rechtssystemen in Europa zijn gestructureerd en functioneren. De wederzijdse erkenning van elkaars rechtsstelsels vereist wederzijds vertrouwen tussen landen. Evaluatie en het monitoren van elkaars systemen zijn belangrijke instrumenten om dat vertrouwen tussen staten te bevorderen, evenals het vertrouwen van juridische professionals als ze grensoverschrijdend samenwerken.

Vanuit deze optiek is recent door minister van Justitie Hirsch Ballin in het kader van de Europese Unie voorgesteld om de hinderpalen op het gebied van de kwaliteit, integriteit en gelijkwaardigheid van het rechtsbestel van de verschillende landen te evalueren (Ministerie van Justitie, 2009). Hiermee levert Nederland een bijdrage aan een 'Wederzijds Vertrouwen Hoofdstuk' in de binnenkort vast te stellen meerjarenplanning van de Europese Unie van het nieuwe Stockholm Programme.

Een belangrijke bouwsteen daarvoor is de zes jaar geleden opgerichte 'European Commission for the Efficiency of Justice' van de Raad van Europa. Een van de belangrijkste taken van deze commissie is het analyseren van de verschillende Europese rechtssystemen, gezien vanuit de centrale principes die in Resolutie 2002(12) *Establishing the European Commission for the Efficiency of Justice* zijn vastgelegd. Op basis van deze resolutie is in de afgelopen jaren een continu evaluatieproces ontwikkeld. Op basis van een – kwantitatieve – vergelijking van alle Europese landen is een gedetailleerde foto gemaakt van overheidsuitgaven voor justitie, toegang tot het recht, de klanten van gerechten, de organisatie van rechtbanken, ADR, rechters, gerechtelijke ondersteuning en staf, officieren van justitie, positie en loopbaan van rechters en officieren van justitie, advocaten, deurwaarders, notarissen en hervormingen van het justitiële bestel.

Daarnaast zijn tal van activiteiten opgezet, waaronder werkgroepen over kwaliteitssystemen, doorlooptijden, mediation en executie van vonnissen. Dit netwerk heeft als oogmerk uit te groeien tot een Europees Observatorium. De Nederlandse vertegenwoordiger in deze pilotgroep is de Rechtbank Arnhem. De activiteiten en rapportages van de CEPEJ zijn online toegankelijk.<sup>2</sup> Van deze activiteiten is het tweejaarlijkse rapport over het justitiële systeem het paradepaardje. De evaluatiecyclus is nu drie keer doorlopen. Het eerste proefrapport is gepubliceerd in 2005, met gegevens van 2002 (CEPEJ, 2005). Het laatste rapport is gepubliceerd in oktober 2008, met data van 2006 (CEPEJ, 2008). Het volgende rapport zal in 2010 verschijnen (data 2008). De rapporten beogen handvatten te bieden voor dieptestudies en justitieel beleid. Het belang van dergelijke internationale vergelijkingen zal in de toekomst ongetwijfeld alleen maar groter worden. De effectiviteit, kwaliteit en geloofwaardigheid van het Nederlandse rechtsbestel zijn in toenemende mate afhankelijk van het functioneren van het rechtsbestel van andere landen. Dat geldt zeker voor de 26 lidstaten van de Europese Unie, waar wederzijdse erkenning van rechtsbeslissingen steeds belangrijker wordt.

## **Betrouwbaarheid**

Het CEPEJ-rapport is sterk kwantitatief van aard. De overvloed aan cijfers wekt de indruk van betrouwbaarheid. Een belangrijk deel van de aantrekkingskracht van het rapport ligt in de grote hoeveelheid cijfermateriaal die is verzameld van 47 Europese rechtsstelsels. Wanneer we de tabellen en grafieken in het rapport op een rij zetten, staat de Nederlandse rechtspleging er in deze internationale benchmark op het eerste gezicht goed voor. Nederland geeft – ook gecorrigeerd naar omvang van het bnp – relatief veel uit voor de vervolging, rechtsbijstand en berechting. Ook als we kijken naar de bedrijfsvoering, blijkt Nederland het niet slecht te doen: er wordt veel gewerkt met ICT, met prestatiegegevens en kwaliteitssystemen. Uit de doorlooptijden van de meest voorkomende zaken (ontslag, echtscheiding en inbraak) is verder af te leiden dat Nederland rechtszaken in een rap tempo afhandelt. Opvallend punt is dat

2 Zie: [www.coe.int/cepej](http://www.coe.int/cepej).

de juridische professionals zelden disciplinair worden gestraft in Nederland, zeker als men het vergelijkt met andere landen. Dat geldt zowel voor rechters en advocaten als voor notarissen.

Het is verleidelijk om harde conclusies aan deze cijfers te verbinden, maar dat is onterecht, zo blijkt ook uit de bijdragen in dit thema-nummer. De gehanteerde cijfers op het gebied van uitgaven, ICT, doorlooptijden en zaaks aantallen blijken bijvoorbeeld niet altijd even betrouwbaar. Ook in dit geval blijkt een oude waarheid te gelden: er zijn halve waarheden, leugens en statistieken – en dit alles in opklimmende mate van misleiding. Maar de cijfers worden in elke nieuwe editie betrouwbaarder en meer vergelijkbaar door een aantal aanvullende activiteiten. Verder heeft de CEPEJ statistische richtlijnen opgesteld om de wijze van dataverzameling voor de rapportage te normeren. Ook wordt er gewerkt aan het opzetten van een systeem van *peer review* voor de wijze waarop de gegevens in de landen worden verzameld.

De belangrijkste manier om de betrouwbaarheid van dergelijke beleidsinformatie te versterken, is en blijft natuurlijk: ermee aan de slag gaan door de gegevens niet alleen louter te beschrijven, maar ook echt te analyseren. Pas dan vallen de onbetrouwbare gegevens echt door de mand. Een voorbeeld is de aanpak die wordt gevolgd in het tolkenrapport van de Europese Unie (Hertog en Van Gucht, 2008). Het rapport maakt niet alleen gebruik van de officiële zelfrapportages van een land, maar gebruikt tevens enquêtes van betrokken beroepsorganisaties. De aangeleverde cijfers en percepties blijken vervolgens niet altijd overeen te stemmen, hetgeen de gegevens een betrouwbaarheidsmarge verschaft. Verder worden de scores van landen geanalyseerd door het vergelijken van de gestandaardiseerde T-scores. Zo worden de echte verschillen tussen de landen op een eenvoudige wijze inzichtelijk en vergelijkbaar gemaakt.

## **Geldigheid**

Behalve het probleem van de betrouwbaarheid speelt in landen-vergelijkend onderzoek het probleem van de geldigheid, het principe dat de gekozen indicatoren een inhoudelijke aansluiting dienen te hebben op een bepaald begrip. Het vergelijken van landen wordt vaak onmogelijk geacht, omdat ze intrinsiek te veel verschillen en de context te divers is. Het heeft weinig zin om appels en peren te ver-

gelijken, zo heet het. Maar aan de andere kant heeft het ook weinig zin om landen te vergelijken die precies hetzelfde zijn.

In de landenvergelijkende literatuur staat deze discussie bekend als het Most Different Design versus het Most Similar Design (Lieshout, 1983). Kwantitatief Europees landenvergelijkend onderzoek kampt in wezen al snel met het tekort aan voldoende eenheden om ingewikkelde causale samenhangen betrouwbaar te analyseren. De kracht van dit type analyses zijn de geobjectiveerde theoretische verbanden en de illustraties aan de hand van concrete situaties in de diverse landen. Het geringe aantal onderzoekseenheden en de vaak grove meetwijzen maken de resultaten van strikt kwantitatieve analyses echter tevens problematisch.

De keuze voor het vergelijken van alle landen die zijn aangesloten bij de Raad van Europa, is te zien als een keuze voor een zekere eenvormigheid. Dat deze benadering nuttig is, blijkt onder andere uit het slothoofdstuk, dat op een meer kwalitatieve wijze een aantal interessante Europese trends beschrijft op het gebied van toegankelijkheid, efficiency, procesrecht en rechterlijke onafhankelijkheid (CEPEJ, 2008, p. 248-253).

Voor *de toegankelijkheid* geldt de algemene Europese trend om het aantal rechtbanken te beperken en te concentreren. Ook is er een trend om de griffierechten te verhogen en rechtbanken meer 'kostendekkend' te maken. Dat beperkt respectievelijk de geografische en financiële toegankelijkheid van het rechtsbestel, waar bij vervolgens ICT als panacee wordt opgevoerd om de negatieve effecten op de toegankelijkheid te verminderen. Uit het rapport komt dan ook naar voren dat ICT steeds meer wordt ingezet in de bedrijfsvoering.

De trends op het gebied van de *efficiency* zijn niet eenduidig. De uitgaven voor het rechtsbestel lopen zeer uiteen, ook wanneer ze zijn gecorrigeerd voor gegevens als bewonersaantal en nationaal inkomen.

In het *procesrecht* is er duidelijk een trend waarneembaar om vereenvoudigde procedures op de diverse rechtsgebieden te introduceren. In Europese landen wordt dit als een probaat middel gezien om zowel de productiviteit als de kwaliteit van de rechtspleging te bevorderen. Daarnaast is *mediation* in civiele zaken de laatste jaren een groeiemarkt.

Ten slotte constateert de CEPEJ dat de *onafhankelijkheid en integriteit* van de rechterlijke macht in sommige landen een bron van zorg

is. De Europese praktijken van werving, selectie en benoeming, de opleiding, de beloning, de nevenfuncties en het toezicht blijken erg divers te zijn in Europa.

### **Het Nederlandse rechtsbestel in Europees perspectief**

In dit themanummer hebben we de auteurs gevraagd om zich – geïnspireerd door het CEPEJ-rapport – te buigen over de vraag hoe het Nederlandse rechtsbestel functioneert in Europees perspectief. De bijdragen zijn divers. Sommige auteurs richten zich uitdrukkelijk op de wijze van verantwoording en toezicht op de juridische beroepen. Anderen proberen met de beschikbare CEPEJ-data grip te krijgen op de efficiency van de Nederlandse rechtspleging, of grijpen het Europese kader aan om elementen van het Nederlandse rechtsbestel te typeren. Meer specifiek levert de tour d'horizon de onderstaande bevindingen op.

In het openingsartikel, geschreven door Barendrecht, wordt geschetst hoe internationaal steeds meer behoefte ontstaat aan verantwoording van rechtspraak. Het CEPEJ-rapport vergelijkt rechtspraak in de landen van de Raad van Europa en laat zien hoe daar verantwoording plaatsvindt. Dat gebeurt nog veel op input en op procedures, terwijl verantwoording op resultaten het belangrijkste is. Er ontstaan nieuwe methoden voor meting van ervaringen van gebruikers. Dit past in een trend waarin minder nadruk komt op hiërarchische en interne verantwoording, zoals bijvoorbeeld via hoger beroep, en meer op horizontale verantwoording richting belangengroepen, beroepsgenoten en afnemers van overheidsdiensten.

Langbroek richt zich in zijn bijdrage vervolgens op de verschillende methoden die in Europese landen worden gehanteerd om de kwaliteit van rechtspraak te bevorderen. Hij maakt daarbij gebruik van bestaande casestudies over kwaliteitsmanagement in verschillende lidstaten van de Raad van Europa. De auteur onderscheidt verschillende niveaus van betrokkenheid van een ministerie van Justitie of een Raad voor de rechtspraak met kwaliteitsmanagement bij de rechtbanken en/of het bestuur van rechtbanken. Een beperkte vergelijkende analyse lijkt uit te wijzen dat samenwerking tussen rechtbanken en een ministerie van Justitie gebaseerd is op wederzijds vertrouwen, en dat interventies door het ministerie zeldzaam zijn. In de meeste landen echter worden interacties tussen (organi-

saties van) rechtbanken en het ministerie van Justitie om kwaliteitsmanagement te bevorderen, op een centraal niveau gecoördineerd. Onder meer op basis van het CEPEJ-rapport 2008 vergelijkt Reiling vervolgens het gebruik van ICT in de rechtspraak in Europese landen. De (leidende) vraag of ICT de rechtspraak ook daadwerkelijk verandert, wordt door de auteur bevestigend beantwoord. In de meeste landen zijn kantoorautomatisering, databases voor jurisprudentie, e-mail en internettoegang voor rechters en ondersteunend personeel doorgevoerd. Dat is nog niet in die mate het geval voor zaaksregistratiesystemen, en nog minder voor zaaks- en rechtbankmanagementsystemen. ICT kan volgens de auteur verbetering brengen op het terrein van doorlooptijden, toegang tot informatie, consistentie in uitspraken en publiek vertrouwen.

Behalve rechters en officieren zijn ook advocaten belangrijke spelers in justitiële systemen. Het CEPEJ-rapport van 2008 wijst uit dat in landen als Denemarken en Zweden per duizend advocaten twee- tot driemaal vaker disciplinaire maatregelen worden genomen dan in Nederland. Wolfson grijpt het rapport aan om een pleidooi te houden voor de invoering van een visitatiesysteem in de advocatuur. In zijn ogen zal de Nederlandse advocatuur beter dan gemiddeld moeten scoren om haar gezag in de groeiende internationale verweving veilig te stellen. De advocatuur past in het model van professionele organisaties die werken volgens een model waarin opdrachtnemers ('agents') als regel over meer deskundigheid, kennis en informatie beschikken dan hun opdrachtgevers ('principals'). Die asymmetrie is kenmerkend voor de relatie tussen advocaat en cliënt. Tegen deze achtergrond kan visitatie een drievoudige functie vervullen: als leerproces en kwaliteitsinstrument, als verantwoording aan de omgeving, en als opstap naar het externe toezicht.

Ook Van Otterlo richt zich in zijn bijdrage op de advocatuur en schetst een beeld van de Nederlandse balie. Die bestaat tegenwoordig uit 15.000 advocaten, verspreid over 3.800 kantoren. Ongeveer 3.500 advocaten werken in de top 30 van advocatenkantoren. De auteur brengt de belangrijkste trends in beeld waarmee de sector te maken heeft. Zogeheten eenpitters ('kantoren' bestaande uit één advocaat) vormen overigens de meerderheid van de balie. De belangrijkste ontwikkelingen die op de sector afkomen, zijn internationalisering, commercialisering, professionalisering van de bedrijfsvoering, specialisatie en differentiatie.

Een ander interessant punt waarop de rechtspraak in verschillende landen kan worden vergeleken, is het aantal civiele zaken dat aan-

hangig wordt gemaakt, en de wijze waarop deze worden afgedaan. Niemeijer en Klein Haarhuis vergelijken het aantal civiele zaken in Nederland op twee manieren: in de tijd en in vergelijking met enkele andere Europese landen. Zij komen tot de conclusie dat het aantal civiele zaken in Nederland gestaag stijgt. Ook in de vergelijking met Europese landen zit Nederland anno 2006 aan de top. Dit relatief hoge aantal uitspraken, en de stijging daarin, is echter vooral toe te schrijven aan een 'light'-versie van rechtszaken: de eindvonnissen op dagvaarding bij de sector kanton. Het gaat vooral om 'small claims' die bij verstek worden afgedaan. Daar komt bij dat Nederland zich in vergelijking met andere Europese landen voor wat betreft het aantal rechters en advocaten in het midden- tot lage segment bevindt. Nederland heeft weliswaar veel zaken, maar doet deze kennelijk in een relatief kortdurende en efficiënte procedure af, waarbij een relatief gering aantal advocaten en rechters is betrokken. In de hierop volgende vergelijkende analyse, geschreven door Ter Voert, staat één type rechtszaak centraal, namelijk de echtscheiding. In het CEPEJ-rapport worden cijfers gepresenteerd over aantallen echtscheidingszaken op tegenspraak en over de gemiddelde lengte van de procedure. De auteur laat zien hoe enorm gevarieerd de echtscheidingswetgeving is in Europa. Mede door die grote verschillen kunnen cijfers over echtscheiding en de lengte van procedures niet worden gebruikt om een oordeel uit te spreken over de efficiëntie van de rechtspraak in verschillende landen. Om beter zicht te krijgen op de kwaliteit van echtscheidingsprocedures zouden de voor- en nadelen van de verschillende systemen nader moeten worden bestudeerd.

Vervolgens gaat Eshuis in op het vraagstuk van de executie van gerechtelijke beslissingen. Het CEPEJ-rapport besteedt helaas geen aandacht aan de vraag in hoeverre vonnissen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Wel geeft het informatie over de organisaties en functionarissen die betrokken zijn bij de uitvoering van gerechtelijke beslissingen. De auteur laat zien dat er in dit opzicht grote verschillen bestaan tussen Europese landen. Een belangrijk onderscheid is dat tussen staten waar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van gerechtelijke beslissingen ligt bij publieke autoriteiten, en staten waar deze verantwoordelijkheid is overgelaten aan particuliere instanties. Hoewel onvolledig, lijken de gegevens uit het CEPEJ-rapport te suggereren dat verscheidene landen in Europa – meer dan Nederland – moeite doen om te garanderen dat het recht zijn loop



krijgt. De overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van de uitvoering van gerechtelijke uitspraken in het civiele domein beperkt zich tot het in stand houden van middelen waarvan de rechtzoekende – voor eigen kosten en risico – gebruik kan maken om een aan hem toegekend recht te consumeren.

Ten slotte bespreekt Huls de positie van de hoogste gerechten in internationaal vergelijkend perspectief. Hij focust daarbij op het vraagstuk van de legitimiteit, waarbij het gedachtegoed van Mitchel Lasser wordt toegepast op de situatie in Nederland. Legitimiteit wordt achtereenvolgens geanalyseerd als een politiek concept, een juridisch begrip, een sociologisch en moreel concept. De auteur laat zien hoe de cassatierechter maatschappelijk functioneert te midden van enkele concurrenten, en maakt enkele vergelijkingen met andere landen. Hij besluit met een pleidooi voor de modernisering van het cassatie-instituut, opdat de Hoge Raad leiderschap kan uitoefenen, zowel inhoudelijk als organisatorisch.

Bezien we het totaal van de bijdragen, dan is de hiervoor vermelde indruk dat Nederland in Europees perspectief bij de toppers hoort, ietwat voorbarig. Daarvoor zijn de CEPEJ-gegevens nog niet betrouwbaar genoeg en zijn de kernbegrippen nog niet inhoudelijk consistent geoperationaliseerd. Het CEPEJ-rapport is relevant, maar er moet nog veel gebeuren om tot betrouwbare en geldige conclusies te komen. Dat neemt niet weg dat de CEPEJ pionierswerk heeft verricht om een geobjectiveerd en empirisch beeld van het functioneren van de Europese rechtssystemen te schetsen. Gezien de toenemende vervlechting van Europese rechtssystemen zal het belang ongetwijfeld toenemen.

F.C.J. van der Doelen\*

E. Niemeijer

M.P.C. Scheepmaker

\* Gastredacteur dr. Frans van der Doelen is werkzaam bij de Directie Rechtsbestel van het ministerie van Justitie en is sinds 2006 de Nederlandse vertegenwoordiger in de European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) van de Raad van Europa. Gastredacteur prof. dr. mr. Bert Niemeijer is werkzaam bij de directie Algemene Justitiële Strategie en lid van de redactieraad van *Justitiële verkenningen*. Drs. Marit Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.

## **Literatuur**

### **CEPEJ**

*European judicial systems 2002. Facts and figures*  
Straatsburg, Raad van Europa,  
2005

### **CEPEJ**

*European judicial systems 2006 (data 2004)*  
Straatsburg, Raad van Europa,  
2006

### **CEPEJ**

*European judicial systems, 2008 (data 2006), Efficiency and quality of justice*  
Straatsburg, Raad van Europa,  
2008

### **Hertog, E., J. van Gucht (red.)**

*Status Questionis. Questionnaire on the provision of legal interpreting and translation in de EU*  
Antwerpen/Oxford/Portland,  
Intersentia, 2008

### **Lieshout, B.**

*Kleine methodologie van de vergelijkende politicologie*  
Acta Politica, 1983, p. 307-328

### **Ministerie van Justitie**

*Toward an additional evaluation programme in the field of EU judicial cooperation in criminal matters. Dutch contribution to a Mutual Trust Chapter in the Stockholm Programme*  
Den Haag, 2009