

Is de rechtsstaat wel zo'n kostbaar goed?

Rien den Boer, Voorzitter van de Nederlandse Juristenvereniging¹

Dit is een fout stukje voor puur juridisch-inhoudelijk gemotiveerde juristen, ik waarschuw u maar vast. Na het verschijnen van het rapport *Ongekend onrecht* van de parlementaire ondervragingscommissie zou het moeten gaan over recht en rechtsstaat. Maar hier gaat het over economie en geld.

In de aanloop naar de verkiezingen voor de Tweede Kamer in maart 2021 verschijnen partijprogramma's en, misschien nog wel veel belangrijker, ambtelijke rapporten met titels als Keuzes in Kaart (KIK) en Brede maatschappelijke heroverwegingen (BMH). In geen van de hiervoor genoemde stukken wordt ingegaan op de infrastructuur van de rechtsstaat en het onderhoud ervan. Dat verontrust mij vanwege het grote belang van een toekomstbestendige rechtsstaat. Die zorg wordt alleen maar groter omdat bij het uitvoeren van alle nieuwe plannen die straks in het regeerakkoord worden opgenomen, niet de kracht van de ideeën en woorden uit die programma's en rapporten doorslaggevend zijn, maar de financiële plaatjes die als uitgangspunt dienen bij de onderhandelingen die voorafgaan aan het regeerakkoord. Die plaatjes vormen het harde budgettaire kader waarbinnen nieuwe maatregelen moeten worden genomen. Staan er in dat kader geen bedragen gevoteerd voor een bepaald thema (zoals versterking van de rechtsstaat), dan komt het er in principe vier jaar niet van. Aldus kan een nieuw aangetreden bewindspersoon van Justitie (hoe het ministerie ook zal heten) in elk geval de eerste jaren van de komende kabinetsperiode weinig extra's verrichten. Dat is slechts anders als zij in het constituerend beraad haar punt weet te maken – dat zou hoogst uitzonderlijk zijn. En als er bezuinigd moet worden, dan waren er traditioneel op het Ministerie van Justitie niet veel knoppen om aan te draaien: minder capaciteit (personeel en voorzieningen), verhoging van boetes en transacties (actuele opbrengst: € 0,8 miljard) en van griffierechten (€ 0,17 miljard). Dat laatste verhoogt per definitie de drempel voor de toegang tot de rechter en kan daarmee onder omstandigheden haaks staan op een van de uitgangspunten van de rechtsstaat. Dit zijn geen goede tekenen voor de komende kabinetsperiode.

Als we eens kijken naar de rijksbegroting (€ 336 miljard in 2021, inclusief extra uitgaven en gedeerde inkomsten wegens corona), dan zien we dat er jaarlijks zo'n € 1 miljard naar de rechtspraak gaat, € 1 miljard naar het

Er moet binnen het financieel kader van het regeerakkoord ruimte komen voor de versterking van de rechtsstaat

Openbaar Ministerie en ruim € 0,4 miljard naar de gefinancierde rechtsbijstand (sociale advocatuur). Uiteraard omvat de rechtsstaat veel meer dan deze drie pilaren van het recht. Ik wil er op deze plaats slechts dit over kwijt. Over de uitvoerende macht bevat het rapport *Ongekend onrecht* behartigenswaardige aanbevelingen. In zijn reactie komt het kabinet met voorstellen, die ook deels, echter een vooral op de Belastingdienst gerichte, financiële dekking kennen. Over de wetgevende macht zou ik alleen willen zeggen dat het te hopen valt dat de aanbevelingen uit het rapport en de kabinetsreactie echt van het papier af komen en dat die ook financieel vertaald worden. Wetgevingskwaliteit, uitvoerbaarheid, doenbaarheid en *invoerbaarheid*² van wetgeving willen nog wel eens sneuvelen onder het geweld van sectorale belangen, beleidsambities en politieke compromissen. En het wordt tijd dat wetsbehandelingen in het parlement weer hoofdzaak worden.

Laat ik mij richten op de drie hiervoor genoemde onderdelen van de rechtsstaat. De druk is enorm binnen de rechtspraak – de zwakste van de drie staatsmachten³ – en het Openbaar Ministerie, en in het stelsel van de sociale advocatuur is het schraalhans keukenmeester. Waar grote *zelfstandige* bestuursorganen zoals de RDW (Dienst wegverkeer) nog wel eens vooroplopen met digitalisering van hun dienstverlening aan de burgers, moeten *onafhankelijke* rechters en ook officieren (te lang) wachten op innovatie van de eigen werkprocessen.

Als je rechtspraak zou mogen zien als een vorm van juridische dienstverlening – ik geef toe, het is een gewaag-



de vergelijking –, dan haalt het tempo van dienstverlening het op geen stukken na bij dat van de gemiddelde webleverancier. De kortgedingrechter in eerste aanleg niet te na gesproken! (Zou dat model niet veel meer de standaard moeten worden?) En omdat alles met alles samenhangt: het werk voor de rechtsstaat moet met veel te weinig mensen gedaan worden. Dossierlawines en koekjesfabrieken zijn in dit verband veel gebruikte metaforen. Structureel avond- en weekendwerk is zeer gebruikelijk bij heel velen in rechtspraak, OM en sociale advocatuur. Dat is ongezond in professionele organisaties.

Een goed functionerende rechtsstaat is fundament van onze samenleving. Professionaliteit, kwaliteit en efficiency horen daarbij hand in hand te gaan. Dat is nu niet het geval. Er is, kortom, veel werk aan de winkel. En als je het kabinet mag geloven, zelfs heel veel werk, want de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn volgens het kabinet geschonden.⁴

Ik zou eenvoudigweg willen bepleiten om het ook financieel mogelijk te maken dat werk te doen: recht doen, rechtsbescherming bieden en waar de wet onvoldoende recht bevat, voor rechtszoekenden recht vinden. Dat vergt inspanningen, veel kan met de bestaande middelen (denk aan processuele versimpelingen, versnelling en bejegeningsvriendelijkheid), maar voor tal van verbeteringen is echt meer geld nodig. Het gaat te ver hier de tal-

loze maatregelen te noemen die nodig zijn om dit te realiseren ter versterking van de rechtsstaat. Daaraan zijn veel woorden gewijd en te wijden, nu gaat het om de budgettaire plaat. Want voor de onderhandelingen rond het regeerakkoord geldt: geen geld, geen Zwitsers.⁵ Dus moet er binnen het financieel kader ruimte komen voor de versterking van de rechtsstaat. Voor het regeerakkoord kan in dit licht worden voortgebouwd op eerdere adviezen van bijvoorbeeld de Raad voor de rechtspraak en over gefinancierde rechtshulp. In dit licht kan mijns inziens in alle redelijkheid als basis het volgende budgettaire plaatje worden gehanteerd voor het noodzakelijke onderhoud (rechtspraak en OM kampen immers met achterstanden) en voor de noodzakelijke investeringen (voor de toekomstbestendigheid van het stelsel):

Toekomstbestendige rechtsstaat (bedragen in mrd. €)	2022	2023	2024	2025
Rechtspraak ⁶	0,2	0,3	0,3	0,4
Openbaar Ministerie	0,1	0,2	0,2	0,3
Gefinancierde rechtsbijstand	0,1	0,15	0,15	0,15

De rechtsstaat is naar mijn mening een kostbaar goed. De vertaling ervan in het komende regeerakkoord wacht ik met ongekende spanning af. ●

Auteur

1. Mr. M.M. den Boer is directeur Wetgeving en Juridische Zaken bij het Ministerie van VWS en vanaf juni 2019 voorzitter van de Nederlandse Juristenvereniging

Noten

2. Invoerbearheid is als wetgevingstoets NIEUW in het buiten wetgevingskring

volslagen onbekende Integraal Afwegingskader (IAK), dat verder nog vele tientallen zinnige/politiek correcte toetsen bevat.

3. The judiciary is beyond comparison the weakest of the three departments of power; that it can never attack with success either of the other two; and that all possible care is requisite to enable it to defend itself against their attacks. (...) 'there is no liber-

ty, if the power of judging be not separated from the legislative and executive powers'. Alexander Hamilton, 'The Federalist Papers No. 78, The Judiciary Department', *Independent Journal* 14 juni 1788.

4. Kabinetsreactie op het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie, *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 4, p. 1.

5. Niet dat juristen huurlingen zijn maar wel in de zin van: wie geen geld heeft, heeft niet de macht om iets voor elkaar te krijgen.

6. Grotendeels ophoging hoofdstuk VI Rijksbegroting en hoofdstuk IIB Rijksbegroting (naar evenredigheid – want ruimer in het jasje zittende – Afdeling bestuursrecht-spraak).