

Rechterlijke Macht: Rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland



Handboeken Veiligheid

# Rechterlijke Macht: Rechtspraak en rechtshand- having in Nederland

Redactie:  
E.R. Muller  
C.P.M. Cleiren

Tweede druk

 **Kluwer**  
a Wolters Kluwer business

DEVENTER –2013

Omslagontwerp: Verheul Communicatie BV

ISBN 978 90 13 09347 6  
ISBN 978 90 13 11435 5 (E-book)  
NUR 823-302

© 2013 Kluwer, [www.kluwer.nl](http://www.kluwer.nl)

Samenstellers en uitgever zijn zich volledig bewust van hun taak een zo betrouwbaar mogelijke uitgave te verzorgen. Niettemin kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor (de gevolgen van) onvolkomenheden die eventueel in deze uitgave voorkomen.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h tot en met 16m Auteurswet '90. Besluit van 27 november 2002, *Stb.* 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan Stichting Reprorecht, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp.

Correspondentie inzake overneming of reproductie richten aan: Kluwer, Postbus 23, 7400 GA Deventer.

# Inhoud

|       |                                                                                           |           |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1     | Inleiding                                                                                 | 15        |
|       | <i>E.R. Muller en C.P.M. Cleiren</i>                                                      |           |
| 1     | Aanleiding                                                                                | 15        |
| 2     | Inhoud                                                                                    | 17        |
| 3     | Dankzegging                                                                               | 18        |
|       | <b>Deel I De organisatie van de rechterlijke macht</b>                                    | <b>19</b> |
| 2     | Rechtspraak en rechtshandhaving in cijfers                                                | 21        |
|       | <i>N.E. de Heer-de Lange, H.G. Aten, A.H. Sprangers, F.P. van Tulder en B.J. Diephuis</i> |           |
| 2.1   | Inleiding                                                                                 | 21        |
| 2.2   | Burgerlijke rechtspraak                                                                   | 22        |
| 2.2.1 | Algemeen                                                                                  | 22        |
| 2.2.2 | Civiele procedure                                                                         | 22        |
| 2.2.3 | Procedures                                                                                | 23        |
| 2.2.4 | Rechtbank, sector kanton                                                                  | 24        |
| 2.2.5 | Rechtbank, sector civiel                                                                  | 25        |
| 2.2.6 | Gerechtshof                                                                               | 28        |
| 2.2.7 | Hoge Raad                                                                                 | 29        |
| 2.3   | Bestuursrechtspraak                                                                       | 29        |
| 2.3.1 | Algemeen                                                                                  | 29        |
| 2.3.2 | Procedure bij de bestuursrechter                                                          | 31        |
| 2.3.3 | Sector bestuursrecht van de rechtbank                                                     | 31        |
| 2.3.4 | Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State                                        | 34        |
| 2.3.5 | Centrale Raad van Beroep                                                                  | 35        |
| 2.3.6 | College van Beroep voor het Bedrijfsleven                                                 | 35        |
| 2.3.7 | Gerechtshoven                                                                             | 36        |
| 2.3.8 | Hoge Raad                                                                                 | 37        |
| 2.3.9 | Asielverzoeken                                                                            | 38        |
| 2.4   | Strafrechtspraak                                                                          | 39        |
| 2.4.1 | Algemeen                                                                                  | 39        |
| 2.4.2 | Van delict tot strafzaak                                                                  | 39        |
| 2.4.3 | Personen en functionarissen                                                               | 40        |

|        |                                                                                 |    |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.4.4  | <i>Procedure</i>                                                                | 40 |
| 2.4.5  | <i>Delict</i>                                                                   | 41 |
| 2.4.6  | <i>Wet Mulder</i>                                                               | 43 |
| 2.4.7  | <i>Ingeschreven zaken bij het Openbaar Ministerie</i>                           | 44 |
| 2.4.8  | <i>Beslissing over verdere vervolging</i>                                       | 46 |
| 2.4.9  | <i>Afdoeningen kantonstrafzaken door het Openbaar Ministerie</i>                | 46 |
| 2.4.10 | <i>Afdoeningen rechtbankstrafzaken door het Openbaar Ministerie</i>             | 48 |
| 2.4.11 | <i>Afdoeningen kantonstrafzaken door de rechter</i>                             | 49 |
| 2.4.12 | <i>Afdoeningen rechtbankstrafzaken door de rechter</i>                          | 49 |
| 2.4.13 | <i>Hoger beroep</i>                                                             | 54 |
| 2.4.14 | <i>Beroep in cassatie</i>                                                       | 54 |
| 2.4.15 | <i>Halt, Stop en jeugdstrafrechtspraak</i>                                      | 55 |
| 2.5    | <i>Financiën en personeel</i>                                                   | 56 |
| 2.5.1  | <i>Uitgaven</i>                                                                 | 56 |
| 2.5.2  | <i>Inkomsten</i>                                                                | 58 |
| 2.5.3  | <i>Personeel</i>                                                                | 59 |
| 2.6    | <i>Aanhangsel: bronbeschrijving</i>                                             | 61 |
| 2.6.1  | <i>Bron burgerlijke rechtspraak</i>                                             | 61 |
| 2.6.2  | <i>Bron bestuursrechtspraak</i>                                                 | 62 |
| 2.6.3  | <i>Bron strafrechtspraak</i>                                                    | 62 |
| 2.6.4  | <i>Bron gegevens financiën en personeel van OM en Rechtspraak</i>               | 63 |
| 3      | <i>De samenstelling van de rechterlijke macht</i>                               | 65 |
|        | <i>L.E. de Groot-van Leeuwen</i>                                                |    |
| 3.1    | <i>Inleiding</i>                                                                | 65 |
| 3.2    | <i>Organisatie en aantallen</i>                                                 | 65 |
| 3.3    | <i>Selectie van leden van de rechterlijke macht</i>                             | 68 |
| 3.4    | <i>Samenstelling van de rechterlijke macht</i>                                  | 72 |
| 3.4.1  | <i>Afkomst</i>                                                                  | 72 |
| 3.4.2  | <i>Leeftijd en sekse</i>                                                        | 74 |
| 3.4.3  | <i>Professionele herkomst</i>                                                   | 76 |
| 3.4.4  | <i>Politieke voorkeur</i>                                                       | 77 |
| 3.5    | <i>Nevenfuncties en rechter-plaatsvervangers</i>                                | 78 |
| 3.6    | <i>Besluit</i>                                                                  | 81 |
| 4      | <i>Organisatieontwikkeling en kwaliteitszorg in de rechterlijke organisatie</i> | 83 |
|        | <i>P.M. Langbroek</i>                                                           |    |
| 4.1    | <i>Inleiding</i>                                                                | 83 |
| 4.2    | <i>De organisatie van de rechtspraak</i>                                        | 83 |
| 4.2.1  | <i>De noodzakelijke vernieuwing</i>                                             | 83 |

|       |                                                                                                                                   |     |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2.2 | <i>Organisatie ontwikkeling en institutionele ontwikkeling</i>                                                                    | 84  |
| 4.2.3 | <i>Spanning: professionele autonomie en rechterlijke onafhankelijkheid</i>                                                        | 88  |
| 4.3   | Kwaliteitszorg bij de overheid                                                                                                    | 89  |
| 4.4   | Functies van kwaliteitszorg in professionele organisaties                                                                         | 92  |
| 4.4.1 | <i>Kwaliteitszorg als bevordering van professionaliteit</i>                                                                       | 92  |
| 4.4.2 | <i>Kwaliteitszorg als bedrijfsvoering</i>                                                                                         | 93  |
| 4.4.3 | <i>Kwaliteitszorg als verantwoording</i>                                                                                          | 94  |
| 4.4.4 | <i>Kritiek</i>                                                                                                                    | 94  |
| 4.5   | Kwaliteitszorg in de organisatie van de rechtspraak                                                                               | 96  |
| 4.5.1 | <i>Kwaliteitszorg als bedrijfsvoering</i>                                                                                         | 98  |
| 4.5.2 | <i>Kwaliteitszorg als professionalisering</i>                                                                                     | 99  |
| 4.5.3 | <i>Kwaliteitszorg als verantwoording</i>                                                                                          | 100 |
| 4.6   | De kwaliteitszorg in de rechtspraak                                                                                               | 102 |
| 4.6.1 | <i>Rechtspraak</i>                                                                                                                | 102 |
| 4.7   | De evaluatie van de vernieuwde Wet RO in 2006 en daarna                                                                           | 104 |
| 4.8   | Afsluiting: naar een balans tussen een flexibele en competente rechterlijke organisatie en interne rechterlijke onafhankelijkheid | 108 |
| 5     | Organisatie en taken van het Openbaar Ministerie                                                                                  | 109 |
|       | <i>P.M. Frielink</i>                                                                                                              |     |
| 5.1   | Inleiding                                                                                                                         | 109 |
| 5.2   | Organisatie van het OM                                                                                                            | 111 |
| 5.2.1 | <i>Tot 1999</i>                                                                                                                   | 111 |
| 5.2.2 | <i>Van 1999 tot 2013</i>                                                                                                          | 113 |
| 5.2.3 | <i>Vanaf 2013</i>                                                                                                                 | 115 |
| 5.2.4 | <i>Relatie met minister van Veiligheid en Justitie</i>                                                                            | 116 |
| 5.3   | Kerntaken                                                                                                                         | 118 |
| 5.3.1 | <i>Opsporing</i>                                                                                                                  | 118 |
| 5.3.2 | <i>Vervolg</i>                                                                                                                    | 122 |
| 5.3.3 | <i>Executie</i>                                                                                                                   | 125 |
| 6     | Het Openbaar Ministerie als magistraat                                                                                            | 127 |
|       | <i>H. de Doelder en M.E. de Meijer</i>                                                                                            |     |
| 6.1   | Inleiding                                                                                                                         | 127 |
| 6.2   | Magistraat in theorie                                                                                                             | 127 |
| 6.3   | Magistraat in praktijk                                                                                                            | 131 |
| 6.3.1 | <i>Gedragssnormen, richtlijnen en beginselen</i>                                                                                  | 131 |
| 6.3.2 | <i>Beleidsvoering en de aanwijzingsbevoegdheid van de minister</i>                                                                | 133 |

|                                                             |                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6.3.3                                                       | <i>De positie van het OM in het strafrecht</i>                          | 136        |
| 6.3.4                                                       | <i>De positie van het OM in het civiele recht</i>                       | 137        |
| 6.3.5                                                       | <i>Buitengerechtelijke afdoening</i>                                    | 139        |
| 6.4                                                         | Conclusie                                                               | 142        |
| <b>Deel II Vormen van rechtspraak inclusief de executie</b> |                                                                         | <b>145</b> |
| 7                                                           | Civiele rechtspraak                                                     | 147        |
| W.D.H. Asser                                                |                                                                         |            |
| 7.1                                                         | Het voorwerp van civiele rechtspraak                                    | 147        |
| 7.1.1                                                       | <i>Burgerlijk recht</i>                                                 | 147        |
| 7.1.2                                                       | <i>Andere rechtsgebieden</i>                                            | 149        |
| 7.1.3                                                       | <i>Civiele rechtspraak in internationale gevallen</i>                   | 152        |
| 7.1.4                                                       | <i>De aard en inhoud van de rechterlijke uitspraak</i>                  | 153        |
| 7.2                                                         | De civiele rechter                                                      | 154        |
| 7.2.1                                                       | <i>De gewone overheidsrechter</i>                                       | 154        |
| 7.2.2                                                       | <i>Internationale rechters</i>                                          | 157        |
| 7.2.3                                                       | <i>Particuliere geschillenbeslechting</i>                               | 158        |
| 7.3                                                         | De partijen, derden en vertegenwoordiging                               | 161        |
| 7.3.1                                                       | <i>Partij</i>                                                           | 161        |
| 7.3.2                                                       | <i>Wie partij kunnen zijn; partijvertegenwoordiging</i>                 | 162        |
| 7.3.3                                                       | <i>Procesvertegenwoordiging</i>                                         | 164        |
| 7.3.4                                                       | <i>Derden</i>                                                           | 165        |
| 7.4                                                         | Het proces voor de civiele rechter                                      | 166        |
| 7.4.1                                                       | <i>Bronnen van procesrecht</i>                                          | 166        |
| 7.4.2                                                       | <i>Normen, sancties en deformalisering</i>                              | 169        |
| 7.4.3                                                       | <i>Kenmerken van het civiele proces</i>                                 | 171        |
| 7.4.4                                                       | <i>De dagvaardingsprocedure</i>                                         | 176        |
| 7.4.5                                                       | <i>De verzoekschriftprocedure</i>                                       | 181        |
| 7.4.6                                                       | <i>Het kort geding</i>                                                  | 183        |
| 7.4.7                                                       | <i>Rechtsmiddelen</i>                                                   | 184        |
| 7.5                                                         | Executie                                                                | 187        |
| 8                                                           | Bestuursrechtspraak                                                     | 189        |
| J.E.M. Polak en J.H. Roelfsema                              |                                                                         |            |
| 8.1                                                         | Inleidende opmerkingen: de bestuursrechtspraak en de rechterlijke macht | 189        |
| 8.2                                                         | Organisatie van de bestuursrechtspraak in historisch perspectief        | 191        |
| 8.3                                                         | Overzicht van de thans bestaande organisatie van de bestuursrechtspraak | 198        |
| 8.4                                                         | De bestuursrechtelijke procedure                                        | 202        |
| 8.4.1                                                       | <i>De bezwaarprocedure</i>                                              | 206        |

|       |                                                                                                         |     |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 8.4.2 | <i>De procedure bij de bestuursrechter in eerste aanleg en in hoger beroep</i>                          | 207 |
| 8.4.3 | <i>Inhoudelijke aspecten van de bestuursrechtspraak en de daaraan ten grondslag liggende beginselen</i> | 211 |
| 9     | Strafrechtspraak                                                                                        | 219 |
|       | <i>Th.A. de Roos</i>                                                                                    |     |
| 9.1   | Inleiding                                                                                               | 219 |
| 9.2   | Professionele rechtspraak – vertrouwen van de burger                                                    | 220 |
| 9.3   | De gerechten                                                                                            | 222 |
| 9.4   | Het onderzoek ter terechtzitting                                                                        | 225 |
| 9.5   | Onderzoek ter terechtzitting en positie van de verdachte                                                | 226 |
| 9.6   | De rol van het Openbaar Ministerie                                                                      | 228 |
| 9.7   | De rechter-commissaris                                                                                  | 232 |
| 9.8   | Positie van het slachtoffer                                                                             | 232 |
| 9.9   | De verdediging; de raadsman                                                                             | 233 |
| 9.10  | Reclassering, NFI, deskundigen                                                                          | 235 |
| 9.11  | Verantwoording en kwaliteitsverbetering – de Raad voor de rechtspraak                                   | 236 |
| 9.12  | Uitleiding                                                                                              | 238 |
| 10    | De belastingrechter: rechtsbeschermer, rechtsvinder en wetgever-plaatsvervanger                         | 239 |
|       | <i>J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording</i>                                                       |     |
| 10.1  | Inleiding                                                                                               | 239 |
| 10.2  | De aard van het belastingrecht en de belastingwetgeving                                                 | 240 |
| 10.3  | De procedure bij de belastingrechter                                                                    | 242 |
| 10.4  | De belastingrechter als rechtsbeschermer                                                                | 245 |
|       | 10.4.1 <i>Algemeen</i>                                                                                  | 245 |
|       | 10.4.2 <i>Rechtsbescherming bij uitvoering belastingwet</i>                                             | 246 |
|       | 10.4.3 <i>Rechtsbescherming met betrekking tot belastingwetgeving</i>                                   | 248 |
| 10.5  | De belastingrechter als rechtsvinder                                                                    | 249 |
| 10.6  | De belastingrechter als wetgever-plaatsvervanger                                                        | 251 |
| 10.7  | Conclusies                                                                                              | 254 |
| 11    | De tenuitvoerlegging als sluitstuk van de strafrechtspleging                                            | 255 |
|       | <i>S. Meijer</i>                                                                                        |     |
| 11.1  | Inleiding                                                                                               | 255 |
| 11.2  | Historische ontwikkeling van de taak tot tenuitvoerlegging                                              | 256 |
| 11.3  | De tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in de zin van art. 553 Sv                            | 258 |
|       | 11.3.1 <i>De formele verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging</i>                                 | 258 |

|                                                            |                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 11.3.2                                                     | <i>De constitutionele positie van het Openbaar Ministerie in de executiefase</i>               | 259 |
| 11.3.3                                                     | <i>Voordracht tot tenuitvoerlegging</i>                                                        | 260 |
| 11.3.4                                                     | <i>Een gedeelde verantwoordelijkheid</i>                                                       | 260 |
| 11.3.5                                                     | <i>Executieplicht</i>                                                                          | 263 |
| 11.3.6                                                     | <i>Voortvarendheid</i>                                                                         | 264 |
| 11.4                                                       | Tenuitvoerlegging in de praktijk                                                               | 264 |
| 11.4.1                                                     | <i>De feitelijke tenuitvoerlegging</i>                                                         | 264 |
| 11.4.2                                                     | <i>Signalering in OPS</i>                                                                      | 267 |
| 11.4.3                                                     | <i>Team Executie Strafzaken</i>                                                                | 267 |
| 11.4.4                                                     | <i>Oplegging ter verjaring</i>                                                                 | 268 |
| 11.4.5                                                     | <i>Een voortvarende tenuitvoerlegging?</i>                                                     | 269 |
| 11.5                                                       | De taak tot tenuitvoerlegging in de toekomst                                                   | 269 |
| 11.6                                                       | Tot slot                                                                                       | 271 |
| <b>Deel III Het functioneren van de rechterlijke macht</b> |                                                                                                | 273 |
| 12                                                         | Rechterlijke samenwerking                                                                      | 275 |
|                                                            | <i>G.K. Schoep</i>                                                                             |     |
| 12.1                                                       | Inleiding                                                                                      | 275 |
| 12.2                                                       | Doelstelling, begripsomschrijving en verschijningsvormen van rechterlijke samenwerking         | 276 |
| 12.2.1                                                     | <i>Doelstelling en begripsomschrijving van rechterlijke samenwerking</i>                       | 276 |
| 12.2.2                                                     | <i>Inbedding van rechterlijke samenwerking in de Wet RO</i>                                    | 279 |
| 12.2.3                                                     | <i>Rechterlijke samenwerking in de praktijk</i>                                                | 281 |
| 12.2.4                                                     | <i>Resultaten van rechterlijke samenwerking: rechtersregelingen</i>                            | 287 |
| 12.3                                                       | Vragen en aandachtspunten bij rechterlijke samenwerking                                        | 288 |
| 12.3.1                                                     | <i>Inleiding</i>                                                                               | 288 |
| 12.3.2                                                     | <i>Verhouding tussen rechterlijke samenwerking en de taak van de wetgever (trias politica)</i> | 288 |
| 12.3.3                                                     | <i>Relatie tot de rechterlijke onafhankelijkheid</i>                                           | 291 |
| 12.3.4                                                     | <i>Binding aan rechtersregelingen</i>                                                          | 293 |
| 12.3.5                                                     | <i>Bekendmaking van afspraken</i>                                                              | 297 |
| 12.4                                                       | Tot besluit                                                                                    | 298 |
| 13                                                         | Effecten en effectiviteit van rechtspleging                                                    | 301 |
|                                                            | <i>M.L.M. Hertogh</i>                                                                          |     |
| 13.1                                                       | Inleiding                                                                                      | 301 |
| 13.2                                                       | Amerikaanse toestanden                                                                         | 303 |

|      |                                                                  |     |
|------|------------------------------------------------------------------|-----|
| 13.3 | Directe en indirecte effecten                                    | 305 |
| 13.4 | Effecten voor de burger                                          | 306 |
| 13.5 | Effecten voor het openbaar bestuur                               | 310 |
| 13.6 | Doorwerking van rechtspleging                                    | 314 |
| 13.7 | Maatschappelijk vertrouwen in de rechterlijke macht              | 317 |
| 13.8 | Tot besluit: naar een 'jurisprudence of consequences'?           | 321 |
| 14   | Rechterlijke beroepsethiek                                       | 323 |
|      | <i>M.A. Loth en E. Mak</i>                                       |     |
| 14.1 | Inleiding                                                        | 323 |
| 14.2 | De plaats en structuur van de rechterlijke beroepsethiek         | 326 |
| 14.3 | De inhoud van de rechterlijke beroepsethiek                      | 332 |
|      | 14.3.1 <i>Rechterlijke verantwoordelijkheden</i>                 | 336 |
|      | 14.3.2 <i>Beheersverantwoordelijkheden</i>                       | 342 |
| 14.4 | De functie van de rechterlijke beroepsethiek                     | 344 |
| 14.5 | Ten slotte                                                       | 347 |
| 15   | Rituelen en symbolen in de rechtspraak: hun functie en betekenis | 349 |
|      | <i>A.M. Hol</i>                                                  |     |
| 15.1 | Vorm en inhoud                                                   | 349 |
| 15.2 | Rechtspraak als spel                                             | 351 |
| 15.3 | Ruimte en tijd                                                   | 353 |
|      | 15.3.1 <i>Ruimte</i>                                             | 354 |
|      | 15.3.2 <i>Tijd</i>                                               | 357 |
| 15.4 | De spelers                                                       | 357 |
| 15.5 | De handeling: van <i>polemos</i> naar <i>agon</i>                | 359 |
|      | 15.5.1 <i>Sacraliteit</i>                                        | 361 |
| 15.6 | Ter afsluiting: van wet naar overeenkomst?                       | 362 |
| 16   | Rechter, OM en samenleving                                       | 365 |
|      | <i>M. Malsch</i>                                                 |     |
| 16.1 | Inleiding                                                        | 365 |
| 16.2 | Punitiviteitskloof                                               | 366 |
| 16.3 | Toegankelijkheidskloof                                           | 369 |
| 16.4 | Participatie van burgers                                         | 373 |
| 16.5 | De rechter-plaatservanger                                        | 374 |
| 16.6 | Deskundigen als rechter                                          | 376 |
| 16.7 | Het Openbaar Ministerie – burgerpanels                           | 379 |
| 16.8 | Conclusies                                                       | 381 |

|                                                                                                                              |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Deel IV De toekomst van de rechterlijke macht</b>                                                                         | <b>383</b> |
| 17 De toekomst van de bestuursrechtspraak                                                                                    | 385        |
| <i>J.C.A. de Poorter en K.J. de Graaf</i>                                                                                    |            |
| 17.1 Inleiding                                                                                                               | 385        |
| 17.2 Recente ontwikkelingen in het bestuursprocesrecht                                                                       | 386        |
| 17.2.1 <i>Een grove schets</i>                                                                                               | 386        |
| 17.2.2 <i>De ontwikkelingen nader beschouwd</i>                                                                              | 388        |
| 17.3 Waar dient de bestuursrechtspraak in de toekomst op in te zetten?                                                       | 389        |
| 17.4 Primaire doelstelling van de bestuursrechtspraak: geschillenbeslechting                                                 | 391        |
| 17.4.1 <i>Huidige ontwikkelingen: (nog) meer nadruk op finale geschillenbeslechting</i>                                      | 392        |
| 17.4.2 <i>Optimale benutting van bestuurlijke voorprocedures: naar een quasirechterlijke vorm van administratief beroep?</i> | 395        |
| 17.4.3 <i>Bestuursrechtspraak: meer dan besluitenprocesrecht</i>                                                             | 396        |
| 17.5 Ruimte voor controle en rechtsvorming?                                                                                  | 400        |
| 17.6 Afrondende beschouwing                                                                                                  | 404        |
| 18 De organisatorische staat van de strafrechtspraak                                                                         | 407        |
| <i>M. Otte</i>                                                                                                               |            |
| 18.1 Inleiding                                                                                                               | 407        |
| 18.2 De oorzaken van een stagnerende organisatie van de strafrechtspraak                                                     | 407        |
| 18.2.1 <i>Organisatiedichtheid en organisatorische en juridische standaardisatie</i>                                         | 409        |
| 18.2.2 <i>Te weinig representatieve besluitvorming</i>                                                                       | 411        |
| 18.2.3 <i>De splitsing tussen organisatorisch en juridisch management</i>                                                    | 411        |
| 18.3 Gevolgen van een stagnerende organisatie van de strafrechtspraak                                                        | 414        |
| 18.3.1 <i>De rechterlijke toeschouwersdemocratie</i>                                                                         | 414        |
| 18.3.2 <i>De verambtelijke rechter</i>                                                                                       | 415        |
| 18.3.3 <i>Persoonsgebonden leiderschap in plaats van functioneel vertrouwen</i>                                              | 416        |
| 18.3.4 <i>Informatieboulimie</i>                                                                                             | 418        |
| 18.3.5 <i>De onderbuik van de gerechtelijke werkvloer</i>                                                                    | 419        |
| 18.3.6 <i>Van roeping naar beroep van strafrechter en bijbehorende neveneffecten</i>                                         | 421        |
| 18.3.7 <i>Personeelsbeleid binnen de gerechten</i>                                                                           | 422        |
| 18.4 Oplossingsrichtingen                                                                                                    | 423        |
| 18.5 Slotbeschouwingen: poging tot vooruitzien                                                                               | 427        |

|        |                                                                                    |     |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 19     | Hoeveel gerechtigheid verdraagt het burgerlijk recht?                              | 431 |
|        | <i>A.M. Hol</i>                                                                    |     |
| 19.1   | Gerechtigheid binnen het burgerlijk vermogensrecht: wat daaronder te verstaan?     | 431 |
| 19.2   | Vereffende rechtvaardigheid en autonomie                                           | 432 |
| 19.3   | Van Verlichting naar Romantiek                                                     | 433 |
| 19.4   | Gelijkheid                                                                         | 434 |
| 19.5   | Solidariteit                                                                       | 435 |
| 19.6   | Verdelende rechtvaardigheid                                                        | 438 |
| 19.7   | Genoegdoening                                                                      | 438 |
| 19.8   | Waar draait dit alles op uit?                                                      | 439 |
| 19.9   | Verstandigheid                                                                     | 440 |
| 19.10  | De toekomst van het vermogensrecht                                                 | 443 |
| 19.11  | De eigen kracht van het vermogensrecht                                             | 445 |
| 20     | De toekomst van de belastingrechtspraak: drie uitdagingen voor de belastingrechter | 447 |
|        | <i>J.L.M. Gribnau, A.O. Lubbers en H. Vording</i>                                  |     |
| 20.1   | Inleiding                                                                          | 447 |
| 20.2   | Werken aan het vertrouwen van de maatschappij in de belastingrechtspraak           | 447 |
| 20.3   | Het bedienen van de praktijk met tijdige en handzame oplossingen                   | 452 |
| 20.4   | Conflicten tussen burger en overheid daadwerkelijk oplossen                        | 454 |
| 20.5   | Conclusies                                                                         | 459 |
| 21     | De toekomst van de Rechtspraak                                                     | 461 |
|        | <i>E. Bauw, F. van Dijk en F.W.H. van den Emster</i>                               |     |
| 21.1   | Inleiding                                                                          | 461 |
| 21.2   | Beelden van de toekomst                                                            | 462 |
| 21.3   | Visie op de toekomst                                                               | 465 |
| 21.4   | Agenda voor de toekomst                                                            | 466 |
| 21.4.1 | ‘De Rechtspraak draagt bij aan versterking van de rechtsstaat’                     | 466 |
| 21.4.2 | ‘De Rechtspraak versterkt de kernwaarden’                                          | 471 |
| 21.4.3 | ‘De Rechtspraak sluit aan bij de behoeften in de samenleving’                      | 473 |
| 21.4.4 | ‘De Rechtspraak implementeert de gerechtelijke kaart’                              | 477 |
| 21.4.5 | ‘De Rechtspraak professionaliseert organisatie en bedrijfsvoering’                 | 478 |
| 21.5   | Tot slot                                                                           | 478 |

|                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 22 Rechterlijke macht in perspectief                                                  | 479 |
| <i>E.R. Muller en C.P.M. Cleiren</i>                                                  |     |
| 22.1 Rechterlijke macht functioneert steeds meer in wisselwerking met de maatschappij | 479 |
| 22.2 De vraag naar rechtspraak neemt kwantitatief en kwalitatief toe                  | 482 |
| 22.3 Organisatie rechterlijke macht cruciaal kenmerk democratische rechtstaat         | 483 |
| 22.4 Vertrouwen burgers essentieel                                                    | 485 |
| 22.5 Rechterlijke macht steeds meer professionele en moderne organisatie              | 486 |
| 22.6 Meer centralisatie en uniformiteit in beheer, bestuur en beleid                  | 487 |
| 22.7 Zittende magistratuur en Openbaar Ministerie meer uit elkaar                     | 487 |
| 22.8 Samenwerking en coördinatie steeds belangrijker                                  | 489 |
| 22.9 Instrumentaliteit versus waarborg                                                | 489 |
| 22.10 Ethiek, integriteit en symbolen als waarden voor de rechtspraak                 | 490 |
| 22.11 Afsluiting                                                                      | 490 |
| Literatuur                                                                            | 491 |
| De auteurs                                                                            | 541 |
| Trefwoordenregister                                                                   | 545 |
| Serie Handboeken Veiligheid                                                           | 559 |

# I Inleiding

*E.R. Muller en C.P.M. Cleiren*

## 1 Aanleiding

De rechterlijke macht vormt een van de belangrijkste instituties in de democratische rechtstaat. Het gaat daarbij zowel om de zittende magistratuur als het Openbaar Ministerie. De rechterlijke macht vormt een van de cruciale machten in de staat. De wijze waarop zij is georganiseerd en functioneert, bepaalt in hoge mate de staat van de kwaliteit van de democratische rechtsstaat. Het vertrouwen van de burgers in de rechterlijke macht is tevens van cruciaal belang voor de legitimiteit van de uitspraken van rechters. Alleen als er voldoende vertrouwen bestaat in de rechterlijke macht zullen burgers zich gedragen conform de uitspraken die de rechterlijke macht doet.

De wijze waarop de rechterlijke macht is georganiseerd en functioneert was nog niet in een bundel bij elkaar gebracht. In 2006 publiceerden wij de eerste druk van het handboek Rechterlijke Macht. Inmiddels hebben zich inhoudelijk, juridisch, organisatorisch en institutioneel de nodige veranderingen voorgedaan. Het bleek nodig in een geheel herziene tweede druk een actueel beeld te geven van de wijze waarop de rechterlijke macht formeel en feitelijk is georganiseerd en functioneert. Dat heeft weer geleid tot een bundel waarin integraal de formele en feitelijke organisatie van de rechterlijke macht wordt beschreven en geanalyseerd door auteurs vanuit de wetenschap en de praktijk. Het doel van deze bundel is voor het onderwijs, onderzoek en praktijk de belangrijkste inzichten omtrent de rechterlijke macht bij elkaar te hebben.

Deze bundel vormt een onderdeel van de serie handboeken Veiligheid die onder redactie van de eerste auteur van deze inleiding verschijnt bij uitgeverij Kluwer. Aan het eind van het boek is een overzicht opgenomen van alle bundels in deze serie. Het doel van deze bundels is wetenschappelijke overzichtswerken op een specifiek onderwerp met betrekking tot orde en veiligheid te realiseren. Met deze volledig herziene tweede druk is weer een actueel beeld geschetst van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie in Nederland.

De rechterlijke organisatie in Nederland bestaat uit verschillende organen. De Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO) vormt de belangrijkste wet die de organisatie van de rechterlijke macht in Nederland bepaalt. Op de website van de rechterlijke macht wordt de organisatie van de rechterlijke macht met betrekking

tot het strafproces als volgt weergegeven.<sup>1</sup> ‘De rechtspraak in Nederland is opgebouwd uit diverse instanties. Deze instanties zijn verspreid over allerlei locaties in Nederland. Er zijn negentien rechtbanken en vijf gerechtshoven en er is één Hoge Raad. Een zaak begint meestal bij de rechtbank. Als een van de partijen het oneens is met de uitspraak van de rechter, kan de zaak via een hoger beroep terecht komen bij het gerechtshof en vervolgens door middel van cassatie bij de Hoge Raad. Het Openbaar Ministerie is de organisatie die strafbare feiten voor de rechter brengt. De leden van het Openbaar Ministerie voeren in de rechtszaal altijd staande het woord. Ze worden daarom staande magistratuur genoemd. De rechters blijven zitten als ze aan het woord zijn. Zij heten daarom de zittende magistratuur. Naast de rechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad zijn er nog enkele andere rechterlijke instanties. Dat zijn de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. De eerste behandelt het hoger beroep in ambtenarenzaken en sociale zekerheidszaken, de tweede behandelt zaken op het terrein van het sociaaleconomisch bestuursrecht. Ook de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State behandelt beroepszaken. Het gaat dan om bestuurszaken (zaken tegen de overheid). De Raad van State maakt echter geen deel uit van de rechterlijke organisatie. De Raad voor de Rechtspraak vormt de schakel tussen de minister van Justitie en de gerechten. Hij behartigt het gemeenschappelijk belang van de gerechten naar buiten, draagt zorg voor gerechtsoverstijgende voorzieningen, houdt toezicht op bedrijfsvoering en financieel beheer en geeft voor zover nodig algemene aanwijzingen op het gebied van de bedrijfsvoering. De Raad is tegelijkertijd het aanspreekpunt voor en de woordvoerder van de rechtspraak in het politieke en maatschappelijke debat.’<sup>2</sup>

Deze organisatiestructuur bestaat sinds het begin van deze eeuw na een grote herstructurering. Sinds 1 januari 2002 is er een nieuwe Wet op de Rechterlijke Organisatie. De organisatie van de rechterlijke macht blijft echter in ontwikkeling. ‘Om ervoor te zorgen dat de Rechtspraak in de toekomst de kwaliteit op peil kan houden en slagvaardig kan blijven, is het nodig dat de indeling van werkgebieden voor de gerechten wordt aangepast. Deze nieuwe gebiedsindeling van de Rechtspraak is geregeld in de wet Herziening gerechtelijke kaart (Hgk). De van oudsher bestaande negentien rechtbanken zijn samengevoegd tot 10 nieuwe rechtbanken. Van de vijf gerechtshoven zijn Arnhem en Leeuwarden gefuseerd. Vanaf de inwerkingtreding van de wet Hgk bestaat de Rechtspraak uit zestien gerechten.

1 Zie meer uitgebreid [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) en de hoofdstukken in deze bundel.

2 [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

Vrijwel alle gerechten, met uitzondering van de rechtbank Amsterdam en het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden hebben verschillende zittingsplaatsen, in het hele land in totaal 32.<sup>3</sup> Op 1 januari 2013 is deze wet Herziening gerechtelijke kaart in werking getreden.

## 2 Inhoud

De bundel is vormgegeven in vier delen. In het eerste deel wordt de organisatie van de rechterlijke macht geschetst. De Heer-de Lange, Aten, Sprangers, Van Tulder en Diephuis van het CBS en de Raad voor de Rechtspraak geven in hoofdstuk 2 een uitgebreid kwantitatief beeld van de rechterlijke macht en de rechtspraak. De Groot-van Leeuwen gaat in hoofdstuk 3 in op de feitelijke samenstelling van de rechterlijke macht. Langbroek gaat in hoofdstuk 4 in op de organisatieontwikkeling en de kwaliteitszorg van de rechtspraak. Frielink geeft in hoofdstuk 5 een schets van de organisatie van het Openbaar Ministerie. De Doelder en De Meijer schetsen in hoofdstuk 6 de specifieke rol van het Openbaar Ministerie (veelal en ook in dit boek aangeduid als OM) als magistraat.

In het tweede deel staan de verschillende vormen van rechtspraak centraal inclusief de executie. Asser geeft in hoofdstuk 7 een beeld van de civiele rechtspraak, waarna Polak en Roelfsema dat in hoofdstuk 8 doen voor de bestuursrechtspraak. De Roos geeft in hoofdstuk 9 een beeld van de wijze waarop de strafrechtspraak vorm krijgt in Nederland. Gribnau, Lubbers en Vording beschrijven en analyseren in hoofdstuk 10 de belastingrechtspraak. Meijer gaat in hoofdstuk 11 in op de wijze waarop de executie van uitspraken en vonnissen vorm krijgt.

In het derde deel staat het functioneren van de rechterlijke macht centraal, waarbij aandacht wordt besteed aan verschillende thema's. Schoep geeft in hoofdstuk 12 aan op welke wijze de rechterlijke samenwerking vorm krijgt en zou moeten krijgen. Hertogh gaat in hoofdstuk 13 in op vraag naar de effecten en doorwerking van rechterlijke uitspraken. Loth en Mak maken in hoofdstuk 14 een diepgaande analyse van de wenselijkheid en werkelijkheid van een rechterlijke beroepsethiek. Hol biedt in hoofdstuk 15 inzicht in de waarde en de beperkingen van rituelen en symbolen in de rechtspraak en voor de rechterlijke macht. Malsch gaat in hoofdstuk 16 expliciet in op de rol van de rechter in de samenleving.

In het vierde deel hebben verschillende auteurs zich gebogen over de toekomst van de rechterlijke macht. De Poorter en De Graaf geven in hoofdstuk 17 een beeld

3 [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

van de toekomst van de bestuursrechtspleging. Otte gaat in hoofdstuk 18 in op de huidige en toekomstige rol van de strafrechtspraak. Hol gaat in hoofdstuk 19 nader in op enkele aspecten van het civiele recht in de toekomst waarna Gribnau, Lubbers en Vording in hoofdstuk 20 de toekomst van de belastingrechtspraak schetsen. Bauw, Van Dijk en Van den Emster geven vanuit de Raad voor de Rechtspraak hun beelden voor de toekomst weer in hoofdstuk 21. Muller en Cleiren schetsen in het laatste hoofdstuk 22 enkele hoofdlijnen voor de rechterlijke macht als geheel. De tekst van de hoofdstukken is afgesloten op 1 december 2012.

### 3 Dankzegging

Een bundel als deze komt alleen tot stand door het harde werk van de auteurs. Dat geldt helemaal voor een tweede druk. De redactie wil de auteurs hiervoor weer hartelijk bedanken. Wij zijn hen zeer erkentelijk voor de tijd en aandacht die zij aan hun bijdragen hebben besteed. Wij willen Anne van Es veel dank zeggen voor haar belangrijke rol als redactiesecretaris. Ten slotte willen wij de uitgever weer danken voor het vele en goede werk bij de publicatie van de tweede druk van deze bundel en de andere delen in de serie Handboeken Veiligheid.

Erwin Muller  
Tineke Cleiren  
December 2012