

TREMA

Ledenmagazine van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, nummer 5, najaar 2021

Thema

WERKEN AAN WETTEN DIE WERKEN



RECHT EN POLITIEK LOPEN NIET ALTIJD SYNCHROON

ERVARING RECHTERS EN OFFICIEREN HARD NODIG



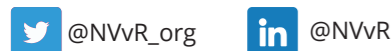
Over de NVvR

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) verenigt rechters en officieren van justitie en vertegenwoordigt hun belangen in het publieke en politieke debat. Dat doet de NVvR onder meer door de kwaliteit en toegankelijkheid van de rechtspraak te bewaken. Circa 70% van alle rechters en officieren van justitie is lid van de NVvR.

Op www.nvvr.org leest u meer over de NVvR.



Postbus 30315 / Anna van Buerenplein 40
2500 GH / 2595 DA Den Haag
Tel. 088-3611300
info@nvvr.org
www.nvvr.org



Lid worden van de NVvR

Bent u lid van de rechterlijke macht, maar nog geen lid van de NVvR? Meldt u vandaag nog aan via info@nvvr.org.

Waarom lid van de NVvR?

- **Groot(s) netwerk:**
platform voor ontmoeting van en nadere kennismaking met vakgenoten in de rechtspraak.
- **Kwaliteitsadvies, individuele ondersteuning én rechtsbijstand:**
persoonlijke ondersteuning in uw eigen rechtspositie. Rechtsbijstand maakt 6 maanden na uw aanmelding automatisch deel uit van uw lidmaatschap.
- **Topbijeenkomsten, webinars en werkbezoeken:**
speciaal voor leden, treffende onderwerpen, verdiepende thema's, zowel on- als offline.
- **Gerichte informatie en specifieke standpunten:**
exclusief voor leden, actuele nieuwsvoorziening via website en digitale nieuwsbrief, uw stem in het politieke en publieke debat.
- **U bepaalt!**
Samen met uw collega's (be)stuurt u de NVvR.

Colofon

Nummer 5, najaar 2021.

Trema (Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht) is een uitgave van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

Redactie: **Miek Smilde en Sandra Wewer**
Eindredactie: **Sandra Wewer**

Teksten: **Geert van Rhee, Miek Smilde, Sandra Wewer**
Met dank aan: **alle geïnterviewden**
Foto's: **NVvR, Edwin Weers (p. 14), Chantal Ariëns (p. 16), Martijn Beekman (achterpagina)**
Cartoon: **Jesse van Muylwijck**
Vormgeving: **Beeldr, Leiden**
Druk: **SpringerUit Drukwerk, Schoorl**

Wilt u contact opnemen met de redactie? Stuur uw bericht naar s.wewer@rechtspraak.nl.

DITMAAL IN TREMA:

P. 4-7
WETGEVINGSADVIES IN DE PRAKTIJK

P. 8-13
HET WERK VAN DE WETENSCHAPPELIJK COMMISSIE

P. 14
COLUMN MARC FIERSTRA: DE WETTEN VAN ONMACHT

P. 15
IN GESPREK MET MARC FIERSTRA, VOORZITTER NVVR

P. 16-17
DE RECHTER ALS MEDEWETGEVER

P. 18-19
RECENTELIJKE ADVIEZEN WECO

P. 20-21
VAN DE COMMISSIES

P. 22-23
TERUGBLIK OP HET NIEUWS

OP HET BORDJE VAN DE RECHTER

Wetten en worsten. Dat zijn, volgens de overlevering, de twee dingen waarvan je het maakproces maar beter kunt overslaan. De quote 'If you like laws and sausages, you should never watch either one being made' wordt toegeschreven aan de voormalige Pruisische Minister-president Otto von Bismarck (al kennen veel mensen – en ook ik – deze uitspraak van de onvolprezen tv-serie The West Wing). Het is een tamelijk cynische benadering van het wetgevingsproces, waarbij er kennelijk achter de schermen veel vuil spel wordt gespeeld en er zaken geschieden die het daglicht niet kunnen verdragen.

De praktijk is gelukkig anders. Het wetgevingsproces wordt steeds transparanter en de invloed van lobby en advies wordt vaker openlijk besproken. Het maken van wetten is een vak apart, waarbij vele hoofden, harten en handen zijn betrokken. Zo ook die van rechters en officieren van justitie, bijvoorbeeld via de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR. Die commissie toetst hoe nieuwe wetten hun plaats krijgen in de bestaande wetgevingsconstellatie en welke uitwerking zij hebben in de aardse praktijk.

In deze editie van Trema spreken we enkele hoofdrolspelers in het werkveld van de wetgeving en krijgen we een inkijkje in de wijze waarop zichzelf naar hun werk kijken.

Tot slot, steeds vaker gaat het bij wetgeving om de rol van de rechter, die met de wet in de hand de dagelijkse werkelijkheid betreedt in honderdduizenden zaken per jaar en daarin moet beslissen en beoordelen. Het besef groeit dat er in wetgeving ruimte moet blijven om recht te doen in individuele gevallen en dat de wetten tegelijkertijd goed en duidelijk in elkaar moeten zitten, zodat ermee kan worden gewerkt. Anders komt het probleem later op het bordje van de rechter terecht. Dan liever worsten...

Ik wens u veel leesplezier.

Geert van Rhee
directeur NVvR

g.van.rhee@rechtspraak.nl

'EEN HARDHEIDSCLAUSULE LOST HET PROBLEEM NIET OP'



Sinds de toeslagenaffaire rond de kinderopvang staat (de kwaliteit van) wetgeving weer in het brandpunt van de belangstelling. De regering en de Tweede en Eerste Kamer zouden als wetgever te harde wetten maken, waardoor burgers gemangeld worden. Uitvoeringsinstanties zouden worstelen met onuitvoerbare eisen die de wetgever stelt. De rechter zou te weinig ruimte hebben (of nemen) om wetten rechtvaardig toe te passen. Wat maakt wetgeving zo moeilijk? Wat is de invloed van adviesorganen? En is de wet wel altijd de beste manier om de werkelijkheid vorm te geven?



Anna Jasiak

Anna Jasiak, sectorhoofd bij de directie Advisering van de Raad van State, kan er kort over zijn; de discussie over de kwaliteit van wetgeving is niet nieuw. 'Al tientallen jaren wordt gesproken over de wetgevingskwaliteit en worden instrumenten ontwikkeld om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren,' weet Jasiak. 'Het is inherent aan het proces. Er is altijd spanning tussen wat de politiek wil en wat het beste zou zijn vanuit een juridisch, rechtsstatelijk perspectief. De werkelijkheid van Den Haag

waar het beleid wordt gemaakt, sluit niet altijd aan op de werkelijkheid van burgers, uitvoeringsinstanties of rechters en dat maakt het complex. Wetgeving is het resultaat van een politiek proces. Het recht wordt dus gemaakt door de politiek. Maar daar spelen soms hele andere belangen en overwegingen een rol dan in een systeem dat rechtszekerheid moet bieden, gelijkheid moet garanderen en uitvoerbaar moet zijn. Dat is de paradox van wetgeving: recht en politiek lopen niet altijd synchroon.'

Dat is de paradox van wetgeving: recht en politiek lopen niet altijd synchroon.

Historisch perspectief

Juist om die reden is het zo belangrijk dat gedurende een wetgevingsproces adviseurs vanuit verschillende perspectieven hun licht laten schijnen over de wenselijkheid en werkelijkheid van wetten. De Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de NVvR is

zo'n adviseur. Ook het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Raad voor de rechtspraak en tal van andere organisaties en belangengroepen hebben een, al dan niet wettelijk voorgeschreven, taak om de regering van advies te dienen (zie ook elders in deze uitgave).

De Raad van State is al sinds 1531 de belangrijkste adviseur als het om wetgeving gaat. De Raad krijgt alle wetsvoorstellen van alle departementen onder ogen en bekijkt of de voorstellen noodzakelijk, doelmatig, rechtmatig, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Over de politieke keuzes die aan een bepaald wetsvoorstel ten grondslag liggen, heeft de Raad van State geen oordeel, benadrukt Jasiak. 'Ons uitgangspunt is het regeringsbeleid. We stellen wel kritische vragen: welk maatschappelijk probleem wil de wetgever oplossen en waarom is gekozen voor deze manier? Zijn er (minder ingrijpende) alternatieven overwogen? Is het voorstel goed onderbouwd, waarbij ook adequaat wordt ingegaan op de adviezen van deskundigen? Past het voorstel binnen het Nederlandse constitutionele bestel, voldoet het aan de eisen die de Grondwet, het Statuut van het Koninkrijk, internationale verdragen en Europese regels stellen? Staan er duidelijke, begrijpelijke normen in de wet en hoe staat het met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ervan? Op al deze aspecten bevragen we de regering om zo tot goede wetgeving te komen. Deze vragen vallen overigens samen met de kwaliteitseisen die de regering in het verleden zelf heeft geformuleerd. In feite doen we dus niet meer dan de regering houden aan zijn eigen wetgevingskwaliteitsbeleid.'

Consistentie speelt daarbij een belangrijke rol, zegt Jasiak. 'Omdat wij alle wetgeving zien, kunnen we de ontwikkeling ervan volgen en vanuit een historisch perspectief duiden. Als wetgeving te snel verandert, is het onze taak om de

wetgever daarop te wijzen, vooral als bijvoorbeeld blijkt dat met dezelfde overwegingen vier jaar een hele andere koers werd ingeslagen. De regels moeten niet te snel veranderen, want burgers moeten weten waar ze aan toe zijn.'

Hoge boetes

Precies dat laatste is wel eens een probleem. Van elke Nederlander mag dan worden verwacht dat hij de wet kent, maar de complexiteit van wet- en regelgeving is zo groot dat het vaak de rechter is die moet bepalen wat de wetgever met een bepaalde regeling precies heeft bedoeld. 'Daarom zijn wij bij de Raad zo gebrand op een heldere motivatie,' licht Jasiak toe. 'Hoe meer de wetgever heeft nagedacht, hoe beter hij motiveert waarom bepaalde regels worden ingevoerd en hoe die moeten worden geïnterpreteerd, hoe beter de rechter de wet kan toepassen.'

Een goed gemotiveerde wet hoeft echter niet altijd rechtvaardig te zijn. Jasiak geeft als voorbeeld de recente discussie over de zogeheten hardheidsclausule. Op basis daarvan kunnen bestuursorganen een uitzondering op de regel maken als blijkt dat de toepassing van de wettelijke regel voor de betrokkene bijzonder hard uitpakt. De Tweede Kamer heeft inmiddels een motie aangenomen dat in iedere wet zo'n hardheidsclausule moet staan. 'Dat betekent dat het bestuur wordt gevraagd om de scherpe kantjes van de wet in een concreet geval eraf te halen,' legt Jasiak uit. 'Maar dat moet niet de standaard werkwijze zijn. Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de wetgever zelf om na te denken over de vraag of een wet rechtvaardig en proportioneel is. Neem de wetgeving op het gebied van de sociale zekerheid uit 2012. Die wetgeving was heel hard: als mensen bijvoorbeeld een formulier verkeerd invulden, konden ze rekenen op hoge boetes. Wij hebben daar in ons advies op gewezen. Toch gaat het dan door de Kamers. Vervolgens moet de Nationale Ombudsman eraan te pas komen en doet de



Centrale Raad van Beroep een vrij vergaande uitspraak, want men is radeloos: ultimum remedium is dan dat niet-politieke organen harde wetgeving moeten corrigeren. Even een hardheidsclausule in de wet opnemen, lost het probleem niet op. Dan leg je de verantwoordelijkheid bij een ander. Dat is niet goed. Want het is nogal wat als het bestuursorgaan of de rechter de democratisch tot stand gekomen regels opzij moet schuiven in een individueel geval. Als dat te vaak gebeurt, ligt het verwijt op de loer dat zij daarmee op de stoel van de wetgever gaan zitten. Maar als wetgeving in zichzelf rechtvaardig en proportioneel is, is dat niet nodig. Quick fixes in wetgeving voor grote maatschappelijke vraagstukken zijn er gewoon niet. De werkelijkheid is daarvoor veel te complex.'



Rianne Jacobs

Zelf nadenken

Rianne Jacobs, raadviseur bij de directie wetgeving van het ministerie van Justitie en Veiligheid en hoogleraar wetgeving en reguleringvraagstukken aan de VU, is blij met elk advies dat in de consultatiefase op haar bureau belandt. Hoe eerder wetgevingsjuristen kennisnemen van ervaringen uit de praktijk, hoe beter. 'Ons doel is om wetten te maken die duidelijk zijn en geen onnodige conflicten opwekken,' vertelt Jacobs. 'De rechter ziet hopelijk ook maar een klein deel van alles wat er op de ministeries aan wetten wordt gemaakt. Input van

adviesorganen en uitvoeringsorganisaties draagt bij aan zo goed mogelijke wetten. Daarom vragen we ook expliciet aan stakeholders of ze denken dat ze met een bepaalde wet uit de voeten kunnen.'

Ons doel is om wetten te maken die duidelijk zijn en geen onnodige conflicten opwekken.

Daarbij moet het wel gaan om inhoudelijke feedback over bijvoorbeeld de noodzaak, rechtmatigheid of uitvoerbaarheid van een bepaald wetsvoorstel. Als een adviesorgaan schrijft "wij vinden dit geen goed idee", denken de wetgevingsjuristen eerst zelf nog eens goed na over de inhoudelijke argumenten en leggen die ook voor aan de bewindspersonen. 'Het kan zijn dat het wetsvoorstel vervolgens wordt gewijzigd of aangevuld,' zegt Jacobs. 'Maar vanuit de afdeling wetgeving reageren we niet op de opvatting of een bepaald wetsvoorstel een goed idee is of niet. Wetgevingsjuristen hebben daarover namelijk geen mening. Het is onze taak om onze opdrachtgever – de bewindspersonen – goed te adviseren over de consequenties van de wetgeving die zij voorstellen om hun beleid vorm te geven. Of iets een goed idee is, is aan de politiek.'

Dat laat onverlet dat er in de ogen van Jacobs te snel naar wetgeving wordt gegrepen om maatschappelijke problemen het hoofd te bieden. 'Wetgeving is lekker concreet,' zegt zij. 'Aan het eind van zijn termijn krijgt een bewindspersoon ook altijd een boek waarin staat welke wetten hij of zij in het Staatsblad heeft weten te krijgen. Een wet kan in dat opzicht ook een excuus zijn: het staat in de wet, dus het moet. Maar wetgeving ontslaat niemand zelf na te blijven denken.'

Jacobs noemt als voorbeeld de ingewikkelde vragen rond de vaccinaties tegen Covid-19. Of een wettelijke vaccinatieplicht de beste manier is om de pandemie te bestrijden, is bijvoorbeeld maar de vraag. 'Er zijn zoveel andere manieren om bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen vorm te geven. In dat opzicht moeten we zuinig zijn en niet te snel nieuwe wetten willen maken. Op basis van al bestaande wetten is vaak veel meer mogelijk dan men denkt. Het goed doordenken van een wet – past het in ons systeem, wordt het beoogde doel op deze manier bereikt, is ermee te werken – kost gewoon heel veel tijd. Daarmee moeten we niet te lichtvaardig omgaan.'



Olaf Kwast

Drama's voorkomen

'Het formuleren van een regel is niet zo moeilijk,' weet Olaf Kwast, oprichter van het bureau Wetgevingswerken dat in opdracht van overheden regelgeving ontwerpt. 'Moeilijk is ervoor te zorgen dat een regel werkt.'

Kwast was jarenlang wetgevingsjurist bij het (toenmalige) ministerie van Verkeer en Waterstaat en doorliep zelf de Academie voor Wetgeving. Hij weet uit eigen ervaring hoe paradoxaal wet en werkelijkheid zich tot elkaar kunnen verhouden. 'Waar een wet in een systeem van regels moet passen, ontstaan in de praktijk meestal gebruiken

en gewoonten die ervoor zorgen dat een regel ook werkt,' legt Kwast uit. 'Mijn ervaring is dat in de uitvoering, zowel op centraal als op decentraal niveau, meestal wel een mouw wordt gepast aan wetgeving van hogerhand. Dat helpt een regel goed te landen.' In het geval van de wet kinderopvangtoeslag is dat tot Kwasts verbazing niet gebeurd.

Hij noemt de toeslagenaffaire in dat opzicht wonderlijk. 'Nooit eerder heb ik meegemaakt dat alle niveaus – politiek, uitvoering en zelfs rechters – de wet op eenzelfde manier hebben geïnterpreteerd. Alle neuzen wezen dezelfde kant op. Blijkbaar dwong de tekst van de wet dat af, maar ik vraag me af of de betrokken wetgevingsjuristen zich dat bewust zijn geweest. De wet is als een baksteen op de vloer van de samenleving gevallen. Het klinkt ideaal: een wet die maar voor een uitleg vatbaar is. Kijk naar de gevolgen ervan en je weet dat het zo niet werkt.' Om dit soort drama's in de toekomst te voorkomen, wordt wel geopperd dat de wetgever weer meer oog voor detail moet krijgen. Kwast twijfelt of dat voldoende oplost. 'Het vocabulaire van een wet moet effect hebben in de context waarin zij wordt toegepast. De groep waarover het in de kinderopvangaffaire ging, is bijvoorbeeld niet bij de regelgeving betrokken. Dat zou eigenlijk wel moeten.' Daarnaast moeten politici terughoudend zijn in de ambities die ze met wetten denken vorm te geven, vindt ook Kwast. 'Niet elke beleidspretentie is met wetgeving te verwezenlijken. Op zich is kwaliteit van wetgeving in Nederland helemaal niet slecht, zeker niet als je die vergelijkt met andere landen. De crux zit bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regels. Dat betekent dat de regels, hoe briljant ook geschreven, moeten passen in de praktijk. Goede wetten komen tegemoet aan de politieke wil, maar zijn in het dagelijks leven ook gewoon bruikbaar.' ■

HET WERK VAN DE WECO 'MEEDENKEN AAN DE VOORKANT'



De Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de NVvR heeft de belangrijke taak om – gevraagd en een enkele keer ook ongevraagd – te adviseren over wetsvoorstellen. Doel daarvan is om “de geconsolideerde ervaring met het recht” in het wetgevingsproces te integreren. Wetten moeten immers ook in de praktijk (kunnen) werken. Voor de WeCo zijn de gevolgen van wetgeving voor de praktijk van de rechtspraak dus een belangrijk aandachtspunt. Verder let de WeCo onder andere op de uitvoerbaarheid van wetten, de interne consistentie van een voorstel, de verhouding tot andere wetgeving (waaronder ook de grondwet en verdragen), de rechtsstatelijkheid en de rechtsbescherming van rechtzoekenden.



Dorien Brugman

Welke maatschappelijke doelen beoogt wetgeving te bereiken? Hoe pakt de toepassing daarvan in concrete zaken voor de individuele burger uit? En hoe weeg je die belangen tegen elkaar af? Dat spanningsveld heeft Dorien Brugman, rechter bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) in haar loopbaan altijd aangetrokken. 'Daarom vind ik het bestuursrecht ook zo'n mooi rechtsgebied.' Al in haar eerste baan, als advocaat

bij de landsadvocaat, ervoer Brugman dat het voor een goede verdediging van het overheidsbelang van belang was oog te hebben voor alle betrokken belangen. Als wetenschapper zette ze in haar proefschrift *Hoe komt de bestuursrechter tot zijn recht?* (2010) op een rij op welke manier de bestuursrechter zaken toetst en hoe daarbij ook de belangen van de burger voldoende tot hun recht kunnen komen. Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) probeerde ze als wetgevingsjurist evenwichtige wetgeving te (helpen) maken. En als rechter probeert ze die wetgeving met inachtneming van al die betrokken belangen uit te leggen en toe te passen.

Door haar bijzondere belangstelling voor en ervaring met wetgeving hoefde Brugman niet lang na te denken toen ze werd gevraagd zitting te nemen in de WeCo. 'Allereerst is de techniek van wetgeving leuk, bijna wiskunde,' licht ze toe. 'Alles moet kloppen en strak zijn geformuleerd: als a, dan b. Tegelijkertijd gaat

wetgeving ook echt ergens over. De onderwerpen en belangen zijn maatschappelijk relevant, en daardoor tegelijkertijd complex en ongrijpbaar. Dat maakt dat bij het maken van wetgeving nooit alles is te overzien. De praktijk blijkt altijd veelkleuriger dan de wetgever op de tekentafel kan voorspellen. In wetgeving zou dus ook een zekere flexibiliteit moeten zitten voor onvoorziene gevallen. Regelmatig leiden dat soort gevallen tot bestuursrechtelijke geschillen waarbij de rechter dan de knoop moet doorhakken.'

In de WeCo brengt Brugman die ervaring in bij haar advisering. Wat wil de wetgever bereiken met een nieuwe wet? Zijn er voldoende waarborgen opgenomen om te voorkomen dat de wet in de praktijk onrechtvaardig uitpakt? 'We kijken dus niet alleen naar de technische aspecten van een wetsvoorstel, maar plaatsen die in een bredere context; denken wij als rechters dat we met zo'n wet uit de voeten kunnen? Dat levert voor de wetgever nuttige informatie op waarmee zij haar voordeel kan doen, denken wij.'

Impact op werklust

Meedenken aan de voorkant. Zo typeren verschillende WeCo-leden, allen afkomstig uit de rechterlijke macht of het Openbaar Ministerie, de adviestaak van de commissie. 'Als rechter pas je regels toe op een feitelijke situatie van het moment, dus gewoonlijk zitten wij aan de achterkant van het proces,' zegt Isabella Brand, raadsheer in het hof Arnhem-Leeuwarden. 'Bij de advisering zitten we aan de voorkant. Het is boeiend om te zien hoe maatschappelijke ontwikkelingen zich vertalen in wetgeving en hoe dat proces vorm krijgt. Wij letten dan speciaal op de vraag of we er als rechters mee kunnen werken. Is het doel van de wet duidelijk, zijn de begrippen helder gedefinieerd, hoe sluit de regelgeving aan op bestaande regelingen, wat zijn de overgangsbepalingen en wat betekenen die voor ons als rechters en officieren? Maar



Isabella Brand

ook: wat is de impact van bepaalde wetgeving op de werklust van OM en rechterlijke macht? Daarbij kijken we uitdrukkelijk naar de toelichting bij een wetsvoorstel. Staat daarin voldoende duidelijk geformuleerd welke kant de wetgever op wil en hebben we dan als rechters nog ruimte om tegemoet te komen aan uitzonderingsgevallen?

Buikpijngevallen

Die “ruimte voor de rechter” kwam begin dit jaar pregnant in het nieuws, nadat de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag haar rapport *Ongekend onrecht* uitbracht. Rechters werd daarin verweten te stringent de wet te hebben toegepast, waardoor duizenden burgers ernstig werden gedupeerd. De affaire leidde tot hernieuwde aandacht voor de verhouding tussen wetgever en rechter; mogen – of moeten – rechters aan de bel trekken als wetgeving in de praktijk onrechtvaardig uitpakt? En wat betekent dat voor de adviestaak van organisaties als de NVvR? 'Wij zijn niet degenen die de beleidsdoelen vaststellen en van politieke keuzes moeten wij afstand houden,' antwoordt Brugman. 'Maar we mogen wel kritische vragen stellen en ik denk dat we als WeCo mede door de toeslagenaffaire daarop nog meer gespitst zijn.'

Soms zou je als rechter graag iets willen terugkoppelen aan de wetgever, maar we zijn daar over het algemeen erg terughoudend in, al pakt de wet dan soms onrechtvaardig uit. Dat zijn wel de buikpijngevallen.'

Wij zijn niet degenen die de beleidsdoelen vaststellen en van politieke keuzes moeten wij afstand houden.

Brugman doelt bijvoorbeeld op regelgeving waarin strenge, heel precies geformuleerde eisen worden gesteld, zoals termijnen. 'Het kan dan gebeuren dat iemand strikt genomen niet aan die eisen voldoet, terwijl zijn situatie wel aansluit bij het doel van de regeling. Als rechter vraag je je dan wel eens af of de wetgever nu echt heeft gewild dat die persoon buiten de boot valt. In zo'n zaak zou je dan bij wijze van spreken het liefst de telefoon pakken en er aandacht voor vragen bij de minister. Maar zo werkt dat natuurlijk niet.'

Er zijn wel andere manieren om in concrete zaken iets te doen met wetgeving die in de praktijk ongelukkig uitpakt, weet Brugman. 'Maar ook meer algemeen geldt: wetgever en rechter moeten elkaar op de hoogte houden hoe regelgeving werkt. Dat is ook wel mijn boodschap aan de wetgever: houd in de gaten hoe wetgeving in de praktijk uitpakt, en sta open voor nadere inzichten als in de praktijk blijkt dat regels in de praktijk tot onvoorziene, soms knellende, uitkomsten leiden.'

Implementatie Europese regelgeving

Brand merkt op dat de speelruimte voor de rechter momenteel wordt beïnvloed door Europese regelgeving. 'Wij hebben als civiele rechters op grond van ons burgerlijk wetboek best wat ruimte om bijvoorbeeld op grond

van redelijkheid en billijkheid rekening te houden met de omstandigheden van het geval. Die ruimte kennen we goed. Maar in toenemende mate zijn we ook bezig Europees recht in ons burgerlijk recht in te passen. Die Europese regelgeving grijpt soms in op de speelruimte die wij gewend zijn. Ik denk bijvoorbeeld aan het Europees verbod op herziening van een oneerlijk beding en de ambtshalve toetsing in consumentzaken. Als Weco adviseren wij niet tijdens het wetgevingsproces binnen de Europese Unie, maar wij kunnen ons wel buigen over implementatiewetgeving. Als een Europese regeling naar ons inzicht onze dagelijkse rechtspraak sterk beïnvloed, kan de Weco dat in haar advies signaleren. De wetgever kan vervolgens onderzoeken of de Europese regeling de rechter nog ruimte laat voor aanpassing en of dat al dan niet wenselijk is. Eventueel kan de wetgever dan een nadere toelichting geven op het voorstel van wet. Wanneer de Europese regeling eenmaal onderdeel uitmaakt van het Nederlandse recht, past de rechter deze toe. Als over de toepassing daarvan onenigheid ontstaat, dan zal de rechter - indien nodig met behulp van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie - daarover een beslissing moeten geven.'

Modernisering strafvordering

De Weco brengt gemiddeld zo'n 25 adviezen per jaar uit in alle mogelijke disciplines. Brand noemt dat een van de leuke kanten van het werk van de Weco. 'Wij zien alle soorten regelgeving voorbijkomen. Voor mij als civilist heeft het meerwaarde om ook eens te reflecteren op een ander rechtsgebied en te zien welke oplossingen daar worden gekozen.' Daarnaast vergt de dynamiek van het wetgevingsproces soms onverwacht snelle actie. Tijdens de pandemie werd de Weco verschillende keren gevraagd om op heel korte termijn te reageren op de tijdelijke regelgeving rond Covid-19. 'Op zo'n moment hebben we geen tijd het hele systeem tegen het licht te houden, maar toetsen we op hoofdlijnen,' zegt Brand. 'Leidt de

wetgeving niet tot discriminatie, is er voldoende ruimte voor rechtsbescherming, en welke praktische gevolgen heeft de toetsing van de 1,5 meter afstand-regel voor het functioneren van de rechtbanken?'

De meeste wetgevingsprocessen duren echter langer. Willem Damen, strafrechter in Rotterdam en al jaren lid van de Weco, noemt de modernisering van het Wetboek van Strafvordering als voorbeeld. 'Als de Weco zo'n grote wet moet beoordelen, moet zij een visie durven geven,' zegt Damen, die eerder officier van justitie was. 'We redeneren vanuit het huidige systeem en proberen vervolgens voor te stellen hoe de voorgestelde wijzigingen gaan uitpakken in de praktijk. Het verlaten van de Schutznorm? Moeten we niet willen, want eenmaal geschrap, kan dit uiterst vergaande consequenties hebben voor de rechtspraak. Of neem de vordering van de benadeelde partij. In haar advies heeft de Weco voorgesteld om daar een (aangepaste) civiele procedure van te maken, wat uiteindelijk een besparing aan rechterlijke capaciteit kan opleveren en waardoor ook de belangen van de benadeelde partij, ook die van de verdachte, beter tot hun recht kunnen komen. Die suggestie kwam uit de civiele hoek en daar ligt meteen de kracht van de Weco; er zitten officieren van justitie, rechters, raadsheren en advocaten-generaal in wat een enorme hoeveelheid kennis, ervaring en (dus) denkkracht aan één tafel oplevert.'



Willem Damen

Grote broer

Voordeel van de Weco is dat de commissie, anders dan bijvoorbeeld de Raad voor de rechtspraak, zich minder bezig hoeft te houden met wat Damen "het beheersbelang" noemt. 'Wij kijken primair naar wat de wetgever beoogt en of een voorstel in de praktijk onbedoelde neveneffecten heeft. De bruikbaarheid van een wet moet zijn gewaarborgd. Soms kost onze visie geld; fatsoenlijke wetgeving kost nou eenmaal geld. De Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal hebben andere belangen en daardoor wijken onze adviezen soms ook af van die van de andere adviesorganen. Waar mogelijk kunnen we samen met de andere adviseurs optrekken, omdat een eenduidig advies sterker kan overkomen. Maar wij maken als Weco de beheersmatige kant van wetgeving ondergeschikt aan de inhoud ervan. Wij durven nog te dromen, al hebben we zeker oog voor de realiteit. Beschouw ons als de grote broer die tegen zijn jongere broer - de wetgever - uit ervaring spreekt en zegt: Joh, dat moet je zo niet doen.' Neem de regeling dat in het geval van recidive bij alcohol gerelateerde verkeersdelicten iemand van rechtswege zijn rijbewijs verliest. In de praktijk ziet Damen dat die regeling mensen soms ongenadig hard raakt. 'Een zpp'er met een alcoholprobleem kan ook op een andere manier worden aangepakt. Laat het CBR die mensen onder de loep nemen, overweeg een alcoholslot aan te brengen. Maar zorg dat de rechter de ruimte houdt om te differentiëren. Als we iets willen leren van de toeslagenaffaire, moeten we juist ook naar dit soort gevallen kijken. Mensen die voor de tweede keer met een slok teveel op achter het stuur gaan zitten, hebben niet de sympathie van het publiek. Maar het zijn soms heel kwetsbare mensen die je op een andere manier veel beter kunt helpen. Om die reden zou ook eens opnieuw gekeken moeten worden naar het taakstrafverbod. Wetten moeten een inherente rechtvaardigheid hebben. Het staat politiek heel stoer om harde dingen te roepen, maar de realiteit is vaak anders. Het is onze taak juist daar op te letten.'



Saskia Sicking

Wetgevingsadvies van de Raad voor de rechtspraak

'Een gedeeld standpunt maakt onze adviezen sterker'

De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke Organisatie een wettelijke taak om regering en Staten-Generaal "te adviseren omtrent algemeen verbindende voorschriften en te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de rechtspleging. De adviezen van de Raad worden vastgesteld na overleg met de gerechten."

Saskia Sicking, hoofd van de afdeling Strategie van de Raad voor de rechtspraak, legt uit hoe die advisering in de praktijk vorm krijgt. Wetsvoorstellen komen binnen bij de afdeling wetgevingsadvies en worden verdeeld over de verschillende adviseurs die elk een bepaald rechtsgebied onder hun hoede hebben. De adviseur neemt vervolgens contact op met de wetgevingsadviescommissie (WAC) die bestaat uit rechters die specialist zijn op dat bepaalde rechtsgebied. De WAC levert input op basis waarvan de adviseur een advies schrijft dat uiteindelijk moet worden goedgekeurd door de Raad voor de rechtspraak. 'De leden van de WAC kijken vooral naar de gevolgen van de wet voor de praktijk van de rechtspleging,' licht Sicking toe. 'Een speciale paragraaf wordt gewijd aan de consequenties voor de werklust van rechters; zo nodig wordt dan ook een financiële claim geformuleerd. Ook de (mogelijke) gevolgen op het gebied van ICT worden expliciet onderzocht. Daarnaast kijken de adviseurs in toenemende mate naar de rechtsbescherming van burgers.' De advisering van de Raad komt op belangrijke punten

overeen met die van de WeCo, meent Sicking. 'In het beginstadium van de Raad was hij wat terughoudender dan nu en concentreerden we ons vooral op de financiële consequenties van bepaalde regelgeving. Nog steeds zijn we terughoudend als het gaat om beleidsmatige keuzes, want het is niet onze taak daarover te oordelen. We vragen eerder om een bepaalde verduidelijking of een voorbeeld in de toelichting. Wel zijn we sinds de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag nog beter gaan letten op de rechtsbescherming. Op dat punt zijn we onze taak ruimer gaan opvatten.'

Om het advies van de rechterlijke werkvloer kracht bij te zetten, zou het goed zijn als Raad en WeCo elkaar wat vaker zouden opzoeken, meent Sicking. 'De meeste van onze adviezen verschillen niet zo van elkaar. Ik zou het toejuichen als we meer gebruik zouden maken van de beschikbare expertise; niet om elkaar te overtuigen van het tegendeel, maar om te leren van elkaars inzichten. De werkdruk van rechters is heel groot, we mogen blij zijn dat er nog mensen zijn die zulke doorwrochte adviezen willen schrijven. Als we met een stem spreken, bereiken we bovendien eerder effect bij de wetgever.'

Een groot verschil is echter dat de WeCo niet alleen bestaat uit rechters, maar ook uit leden van het Openbaar Ministerie. Die gemengde samenstelling leidt soms tot afwijkende adviezen. Zo adviseerde de Raad voor de rechtspraak onlangs dat bij een omzetting van een voorwaardelijke strafbeschikking de rechter alsnog een inhoudelijke toets zou moeten uitvoeren naar de vraag of de strafbeschikking wel gegeven had mogen worden. De WeCo vond echter dat zo'n inhoudelijke toets een systeembreuk zou betekenen en mogelijk zelfs tot een extra belasting van de strafrechtsketen zou kunnen leiden.

Sicking geeft toe dat ze niet heel erg verheugd was toen ze het advies van de WeCo over (onder andere) de voorwaardelijke strafbeschikking las. 'Het geeft toch een wat vreemde indruk als twee rechterlijke organisaties die de rechtspraktijk vertegenwoordigen ergens totaal verschillend over denken. Wij begrijpen wel dat de NVvR ook leden van het OM vertegenwoordigt, maar dat is voor veel mensen minder duidelijk. Als we te sterk van mening verschillen, kan de wetgever onze adviezen sneller naast zich neerleggen, ben ik bang. Terwijl de wetgever wel behoefte heeft aan die input vanuit de rechtspraktijk. Daarop moeten we alert blijven.'

Wetgevingsadvies van het Openbaar Ministerie

'Maak geen wetten op grond van incidenten'

'Net als de Raad voor de rechtspraak heeft ook het Openbaar Ministerie een formele taak bij het formuleren van adviezen over wetsvoorstellen. Het OM stelt daarbij eigenlijk altijd dezelfde vraag, zegt Gert Haverkate, directeur van het Wetenschappelijk Bureau van het OM: 'Wat kunnen we ermee?' Het klinkt eenvoudig, maar dat is het niet, zegt Haverkate. 'De hang van de politiek naar het strafrecht blijft groot, terwijl wij weten dat met het strafrecht maar beperkt invloed kan worden uitgeoefend op maatschappelijke ontwikkelingen. Sommige wetgeving is zo incidentgedreven dat het moeilijk in het systeem van de strafrechtspleging is te passen. Daarin moeten we wel eerlijk zijn, ook omdat we de capaciteit niet hebben om alles op te vangen.'

De vraag of een bepaalde gedraging wel of niet strafbaar moet worden gesteld, ligt wat het OM betreft vooral op het bord van de politiek. 'Dergelijke vragen beantwoordt het OM vooral uit een oogpunt van handhaafbaarheid.' Over de resterende wetgeving kan het OM zich veroorloven minder neutraal te zijn. 'Wij kijken op zo'n moment echt met een OM-bril naar de wetsvoorstellen: hoe past een voorstel in onze beleidsprioriteiten, hoe verhoudt het voorstel zich tot bestaande handhavingsinstrumenten en wat betekent het voor de capaciteit op de werkvloer? Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is onze hoofdtaak, maar het OM krijgt daarnaast allerlei rollen toebedeeld in bijzondere wetgeving. Denk bijvoorbeeld aan de regelgeving over straf en dwang of de mogelijkheid voor de civiele rechter om motorbendes te verbieden. Onze bedrijfsvoering is vooral ingericht op het vervullen van de hoofdtaak; te veel neventaken kunnen we niet aan. Daar waarschuwen we de wetgever wel voor.'

Een van de grootste wetgevingsoperaties van de laatste jaren is de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Doel daarvan is, onder andere, om de regelgeving minder techniekafhankelijk te maken en daarmee toekomstbestendiger. Een echte stelselherziening is het niet, ingrijpend is het wel. 'Ik heb steeds meer ontzag gekregen voor de wetgever die in 1926 het huidige wetboek van strafvordering invoerde,' zegt Haverkate.



Gert Haverkate

'Destijds is echt een heel mooi systeem opgetuigd. Het is moeilijk afscheid nemen van een systeem waaraan je gewend bent geraakt. Onze officieren zal het dan ook moeite kosten om aan de nieuwe wet te wennen, en toch is het goed dat het gebeurt. We hebben een modern corpus nodig waarbinnen nieuwe maatschappelijke en technische ontwikkelingen snel kunnen worden geïntegreerd. Nu is iedere wijziging van het wetboek een stoplap. Met zo'n lappendeken is het steeds lastiger werken.'

Wetgevingsadvisering alleen is overigens niet genoeg, vindt Haverkate. Daarom voert het OM ook zogeheten impactanalyses uit. Het team Regie en Impact van de afdeling Besturing & Beheersing van het parket-generaal, onderzoekt welke consequenties nieuwe regelgeving heeft voor het werk van officieren. Daarna wordt ervoor gezorgd dat wetgeving projectmatig wordt geïmplementeerd. Het OM houdt vervolgens na verloop van tijd ook de implementatie tegen het licht. 'Als nieuwe regelgeving leidt tot aanpassingen van onze werkprocessen, willen we dat centraal begeleiden. Per proces kijken we hoe de wet in de praktijk uitpakt. Wat verlangt de wet van het OM? Hoe vertalen we dat in onze manier van werken? Houden we ons ook daaraan? Op die manier waarborgen we de juridische kwaliteitsontwikkeling en toetsing.'

En als na al dat onderzoek blijkt dat er iets mis is in de wet zelf? 'Dan vinden we hopelijk een gewillig oor bij de wetgever.' ■

DE WETTEN VAN ONMACHT

Marc Fierstra
voorzitter



Deze editie van Trema gaat over de macht van wetten en over de zorgvuldigheid waarmee ze tot stand (behoren te) komen. Woorden op papier die door de afspraken die we daarover gemaakt hebben, macht krijgen. De wet ook als instrument voor de magistraat, waarmee hij of zij de zaken die zich aandienen langs de lat van de maatschappelijke norm kan leggen om vervolgens zelf tot een oordeel te komen.

Toch gaat mijn eerste column als voorzitter van de NVvR over het spiegelbeeld van het bovenstaande: de wetten van onmacht. Want wat doe je dan, wanneer er zich een dikke 5.000 kilometer verderop in Afghanistan een maatschappelijk drama voltrekt? Wanneer leden en bekenden je mailen met hun zorgen en lijstjes van mensen die in gevaar komen wanneer de Taliban het weer voor het zeggen krijgt? Omdat die 5.000 kilometers simpelweg niet in de weg staan van collegialiteit, vriendschap en familieband. En omdat de beelden met één klik op je netvlies branden.

Wat doe je dan? De maatschappelijke norm – en overigens ook mijn persoonlijk oordeel – is niet lastig te bepalen: wat daar gebeurt, is verschrikkelijk. Wat er staat te gebeuren, denk ik, nog vreselijker. Het collectieve falen van de internationale gemeenschap zorgt ervoor dat het woord gemeenschap voor mij even uiteenvalt. Het gebeurt allemaal niet meer in gezamenlijkheid, maar in broze pogingen van elk land afzonderlijk om mensen die bijdroegen aan die gemeenschappelijke waarden te redden. Druppels die de gloeiende plaat soms niet eens bereiken.

Dan doe je wat je kan. Het was de aanleiding tot de gezamenlijke oproep met Rechters voor Rechters aan de Nederlandse politiek om aandacht te vragen voor de (vrouwelijke) collega's in Afghanistan. Hoe onmachtig de woorden op papier in dit geval ook zijn.

Op een ander terrein zijn de woorden van de rechter soms net zo onmachtig: uitspraken kunnen immers niet alles oplossen. De juridische beslissing geeft soms duidelijkheid en met een beetje geluk een route voorwaarts, maar ze brengen niet vanzelfsprekend gemoedsrust, een gevoel van veiligheid of zelfs rechtvaardigheid voor mensen die in moeilijkheden zijn geraakt. Bij de toelagenaffaire worstelde de rechter met dit vraagstuk: de wet schreef voor, het rechtsgevoel schuurde.

De NVvR is de beroepsvereniging van rechters en officieren van justitie en onze invloed is die van de redelijke argumenten en de collectieve vuist op tafel. Onze woorden zijn dan geen wet, maar zolang wij ons uitspreken om de rechtszoekende recht te geven zeker ook niet onmachtig.

NVvR-VOORZITTER MARC FIERSTRA: 'DE KRACHT VAN DE NVvR IS HET SAMENBRENGEN VAN DE EXPERTISE VAN DE LEDEN'

Marc Fierstra (62) is raadsheer bij de Hoge Raad der Nederlanden. Hij studeerde Nederlands recht en Internationaal recht aan de Universiteit van Amsterdam. Hiervoor werkte hij o.a. als advocaat en procureur, was hij hoofd van de afdeling Europees Recht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, raadsheer, vice-president en raadsheer-plaatsvervanger van het College van Beroep voor het bedrijfsleven en raadsheer-plaatsvervanger in het Gerechtshof 's-Gravenhage.

Op maandag 20 september besloot de ledenraad van de NVvR de voordracht om Marc Fierstra te benoemen tot voorzitter unaniem over te nemen. Fierstra vervulde deze functie al enige tijd als waarnemer. Een kort vraaggesprek met de kersverse voorman van de vereniging van rechters en officieren van justitie.

Allereerst: van harte gefeliciteerd! Was het een vreemde gewaarwording om benoemd te worden via een Teams-vergadering?

"Hartelijk dank! En ja, een beetje apart was het wel. Ik was eraan gewend geraakt dat kandidaten bij benoemingen even de vergadering verlieten om tijdens de stemming een kopje koffie op de gang te gaan drinken. Nu moest ik de verbinding verbreken en kon ik een kopje koffie zetten in m'n eigen keuken. Maar ach, het genoeg is er niet minder om."

Wat is voor u de belangrijkste taak van de voorzitter?

"De kracht van de NVvR is het samenbrengen van de expertise van de leden. Ik ben van mening dat, zoals de vereniging er is voor de leden, ook het bestuur en zeker ook zijn voorzitter dienstbaar moeten zijn aan de behoeften van de leden én de missie van de vereniging. Daarvoor wil ik me van harte gaan inzetten. Dat deed ik al als lid, daarna werd ik actief in de ledenraad en dat zal ik blijven doen als voorzitter. Luisteren, agenderen en besluiten nemen. En als de vereniging goed draait, zal ik dat als voorzitter proberen zichtbaar te maken."

Is zichtbaarheid een sleutelwoord?

"Jazeker, het lijkt daarbij een beetje op de beroemde uitspraak over de rechtspraak: justice must be seen to be

done. Datzelfde geldt voor onze vereniging. Er gebeurt ontzettend veel, maar veel blijft achter de schermen. Dat is natuurlijk niet erg, maar ik zou graag laten zien, aan leden en niet-leden, hoeveel de NVvR betekent voor de rechtspraak in Nederland. Iedere dag wordt er gewerkt aan de bescherming van de positie van de magistraat en de rechtspraak, door de actieve leden binnen onze club en door een klein bureau vol knappe koppen. Ik ben daar trots op, nu al."

Wanneer bent u als voorzitter straks tevreden?

"Nou, ik heb het geluk dat ik in 2023 de voorzitter mag zijn bij het 100-jarig bestaan van onze vereniging: daar kijk ik natuurlijk naar uit. Maar op een wat kortere termijn is mijn antwoord tweeledig..."

De beruchte 'Enerzijds en anderzijds...?'

(lacht) "Nee, wees gerust, ik bedoel: én, én. Ik ben tevreden als de NVvR als vereniging aantrekkelijk blijft voor alle magistraten, door alle gelederen, van oio's en rio's, tot raadsheren, gerechtsauditeurs en de bestuurders in onze rechtspraak. Ondanks de wetenschap dat we niet iedereen tevreden kunnen stellen. Én, daar is 'tie, ik ben tevreden als de NVvR de natuurlijke gesprekspartner blijft voor iedereen die de rechtspraak wil verbeteren. Als voorzitter ga ik daar in elk geval mijn uiterste best voor doen."

DE RECHTER ALS MEDEWETGEVER



Ellen Kiersch is directeur van de directie wetgeving en juridische zaken van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het is haar afdeling die ambtelijke voorontwerpen van wet naar de Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de NVvR stuurt met de vraag om commentaar te leveren. 'Verzuim vooral niet om ons als collega-juristen te wijzen op omissies. Technisch advies, daar hebben we wat aan.'



Ellen Kiersch

Is de wet bruikbaar in de praktijk? Zijn er technische verbeterpunten op te merken? Het zijn die twee vragen die de wetgevingsjuristen van het ministerie van J&V het liefst beantwoord willen zien in adviezen zoals de WeCo die uitbrengt. 'Wij hebben de professionele ervaring van rechters en officieren hard nodig in het wetgevingsproces,' geeft Kiersch volmondig toe. 'Vooral de vraag of een rechter met een voorontwerp van wet uit de voeten denkt te kunnen, is van cruciaal belang. Niet al onze wetgevingsjuristen hebben ervaring met het toepassen van wetgeving. Die ervaring van professionals nemen we graag mee.' Daarnaast hechten de wetgevingsjuristen erg aan het technische commentaar dat adviesorganen als de WeCo leveren. 'De WeCo is een van de weinige adviescommissies waarin uitsluitend juristen zitten die vanuit hun ervaring kunnen reflecteren op het rechtssysteem, de implicaties van overgangsrecht en de uitleg van juridische normen. Dat is van grote waarde.'

Lastiger is het als commentaar zich daartoe niet beperkt. 'We krijgen wel eens adviezen die zich uitspreken over bepaalde beleidskeuzes. Maar als wij ambtelijk aan de slag gaan met een voorontwerp van wet, liggen de beleidskeuzes vaak al vast. Het is ieders goed recht om er een mening op na te houden, maar het helpt ons als in de reactie duidelijk onderscheid zit tussen bruikbaarheid en wenselijkheid van wetgeving.'

Het recht wordt toegepast, maar ook gevormd door de rechter. Dat is niet op de stoel van de wetgever gaan zitten, dat is gewoon je werk doen.

Leven en dood

Al meer dan twintig jaar houdt Kiersch zich bezig met wetgeving, na enkele jaren in de advocatuur werkzaam te zijn geweest. Het wetgevingsproces is in die twee decennia aanzienlijk veranderd, zegt ze. De tijdsdruk is enorm toegenomen en dat baart haar zorgen. Tijd om langdurig na te denken, te wikken, te wegen en te toetsen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, is er steeds minder. De manier waarop in razend tempo de tijdelijke regelingen inzake Covid-19 moesten worden opgetuigd, is er het meest recente voorbeeld van.

'De snelheid waarmee de Covid-wetgeving tot stand moest worden gebracht, was noodzakelijk. Maar het heeft het wetgevingsproces op zich geen goede dienst bewezen,' formuleert Kiersch voorzichtig. 'Het lukte, omdat externe factoren het handelingsperspectief van iedereen raakten. Het was letterlijk een kwestie van leven en dood. Maar doordat het in 2020 zo snel lukte om regelgeving op te tuigen en aan te passen aan de steeds vernieuwde inzichten over de pandemie denkt men nu dat elke wetswijziging er best snel doorheen kan worden gejaast. Er is veel haast, de nadruk ligt op resultaat op de korte termijn en in combinatie met een versplinterd politiek landschap wordt er nu eerder gelet op de datum van inwerkingtreding dan op de kwaliteit van de wetgeving.'

Kiersch sluit niet uit dat daardoor ongelukken ontstaan. 'Op korte termijn, omdat wij vanuit de politiek onder druk komen te staan om bepaalde voorstellen verder in procedure te brengen zonder dat we nog professioneel advies hebben kunnen inwinnen. Zonder dergelijk commentaar kunnen we niet anticiperen op de vraag of iets in de praktijk ook gaat werken en dat ondermijnt de kwaliteit.' Op de langere termijn verwacht Kiersch dat problemen (nog) vaker op het bordje van de rechter terecht komen. 'Maatschappelijke problemen worden eigenlijk altijd zichtbaar bij de rechter,' licht Kiersch toe. 'Hoeveel procedures over het klimaat lopen er wel niet, nationaal en internationaal? Je ziet steeds vaker dat de rechter wordt benaderd om de politiek en maatschappij een duwtje te geven. Codificatie en modificatie lopen steeds vaker door elkaar heen.'

Op zich hoeft dat geen probleem te zijn, denkt Kiersch. Het was bijvoorbeeld de rechter die naar aanleiding van de Dexia-zaken de behoefte aan collectieve afwikkeling van massaschades signaleerde 'Ik beschouw de rechterlijke macht in wezen als een vorm van medewetgevende macht. Soms ook laten we in de regelgeving bewust ruimte voor die toepassing, zodat een norm in de jurisprudentie verder wordt ingevuld. Zo manifesteert de Hoge Raad zich ook door zogeheten "wenken aan de wetgeving" te publiceren.'

Dat is positief. Het recht wordt toegepast, maar ook gevormd door de rechter. Dat is niet op de stoel van de wetgever gaan zitten, dat is gewoon goed je werk doen. De politiek kan bepaalde maatschappelijke veranderingen heel lang voor zich uit schuiven: de rechter is de enige die zich niet aan zijn werk kan onttrekken. De rechter moet oordelen. Daar kan de wetgever maar beter zijn voordeel mee doen.'

Incidentenreflex

Om ervoor te zorgen dat wetgeving niet helemaal ten onder gaat aan de druk – en om affaires zoals de kinderopvangtoeslag te voorkomen – is het ministerie drukdoende het consultatieproces anders in te richten. Op 25 juni stuurde de demissionaire minister van Rechtsbescherming een brief aan de Tweede Kamer waarin hij uiteenzette op welke manier de kwaliteit van het beleid en de wetgeving versterkt kan worden. In de zogeheten wetgevingstoets zal voortaan beter worden gekeken of wettelijke regels uitvoerbaar en doenbaar zijn voor burgers en uitvoeringsorganisaties. Ook wordt vaker de vraag gesteld of wetgeving wel het enige antwoord is op een maatschappelijk probleem. 'Soms moet de wetgever ineens een gat dichten. Zo leidde het akkoord tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie van 24 december 2020 tot een gat in de afspraken over de overbrenging van gezochte personen. Maar we moeten scherper uitzoeken of iets een incident is, of een structureel probleem. De reflex om op elk incident te reageren met een wetswijziging en alles snel dicht te regelen, moet eruit.' ■



RECENTE ADVIEZEN VAN DE WETENSCHAPPELIJKE COMMISSIE

De Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de NVvR brengt jaarlijks ongeveer 25 adviezen uit over (initiatief)wetsvoorstellen. In het advies inzake de voorgenomen wijziging van de Participatiewet, een initiatief van de ChristenUnie, waarschuwde de WeCo voor gelegenhedswetgeving. Bij het (aangepaste) wetsvoorstel over seksuele misdrijven vroeg de WeCo zich onder andere af wat in de praktijk de waarde zal zijn van de invoering van de schuldvariant bij aanranding en verkrachting.

Adviezen van de WeCo worden over het algemeen rechtstreeks verzonden naar de opsteller van een voorstel van wet. Meestal is dat directie wetgeving van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Soms neemt de Tweede Kamer het initiatief tot een (wijziging van de) wet. In dat geval adresseert de WeCo het advies rechtstreeks aan de initiatiefnemer.

Dat laatste was bijvoorbeeld het geval bij het voorstel van D66 om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de minister van J&V richting Openbaar Ministerie

te laten vervallen. De WeCo oordeelde in lijn met het initiatiefwetsvoorstel dat artikel 127 en verder van de wet op de Rechterlijke Organisatie kan komen te vervallen. Het belangrijkste argument daarvoor zijn internationale ontwikkelingen op het gebied van de rule of law en het belang dat magistraten, waaronder officieren van justitie, zonder politieke inmenging hun werk moeten kunnen doen. De WeCo argumenteerde in het advies dat zelfs de schijn van politieke druk op opsporings- en vervolgingsbeslissingen van het OM moet worden voorkomen.

Participatiewet

De WeCo reageerde ook op het voorstel van de ChristenUnie (CU) om de Participatiewet te wijzigen. De CU wil gemeenten meer beleidsvrijheid geven om te beslissen of zij bijstand terugvorderen en een boete opleggen bij schending van de inlichtingenplicht. Directe aanleiding tot het initiatief was de toeslagenaffaire rond de kinderopvang. De WeCo waarschuwde in haar advies voor gelegenhedswetgeving. 'De historie van de Participatiewet, de onderlinge samenhang tussen de in de Participatiewet en Algemene wet bestuursrecht geregelde diverse bevoegdheden tot herziening, terugvordering en beboeting, de vergelijkbare systematiek in andere wetgeving (zoals bijvoorbeeld sociale zekerheidswetgeving), en het

risko op rechtsongelijkheid (onder andere in verschillende gemeenten) zijn bijvoorbeeld belangrijke aandachtspunten die nopen tot nadere onderbouwing en doordenking,' aldus de WeCo.

Seksuele misdrijven

In juni bracht de WeCo een advies uit inzake de wet seksuele misdrijven die beoogt om misdrijven als verkrachting en aanranding op een andere manier aan te pakken. Een jaar eerder had de WeCo al gereageerd op een eerste voorontwerp van die wet. In dat eerste advies schreef de WeCo onder andere dat 'kwalitatief goede wetgeving een belangrijke basis is voor een werkbare praktijk'. De WeCo stelde verder dat het goed



zou zijn om eerst een of twee praktijkconferenties te beleggen met wetgevingsjuristen, beleidsambtenaren, vertegenwoordigers uit de praktijk, maar ook deelnemers vanuit de politie, gedragswetenschappers en hulpverleners om te voorkomen dat er wetgeving werd opgetuigd die in de praktijk niet het beoogde effect zou hebben. In het tweede advies vroeg de WeCo de minister nog eens nader toe te lichten wat het verschil was tussen voorwaardelijk opzet en (grove) schuld. 'Situaties waarin geen expliciete verbale toestemming voor seks is gegeven, zijn ook naar het geldende recht al notoir lastig te beoordelen,' schreef de WeCo. Wanneer een seksuele handeling zonder expliciete, vooraf gevraagde goedkeuring nu wel of niet strafbaar wordt, was de WeCo nog onvoldoende duidelijk. Daarnaast vroeg de WeCo aandacht voor de voorgestelde strafmaxima, en meer in het bijzonder de strafverzwaringen van het nieuwe art. 246 Sr. 'Er behoort, ook vanuit criminologische inzichten, altijd een duidelijk verschil te bestaan tussen de bestraffing bij

delicten waarbij de dood intreedt als gevolg van het (basis) delict en die waarbij de dood opzettelijk wordt veroorzaakt door de verdachte in het kader van een ander misdrijf,' schreef de WeCo. 'Die notie lijkt in de wet en de toelichting uit het oog te zijn verloren. De WeCo raadt de minister om die reden met klem aan om meer evenwicht te brengen in de bestraffing van strafverzwarende omstandigheden die zijn opgenomen in art. 246 Sr.. Er is in de visie van de WeCo geen reden de bestaande wettelijke kaders uit het huidige art. 248 Sr. los te laten, waarbij er een duidelijke relatie blijft tussen de strafverzwarende omstandigheden en de relatieve ernst van het gronddelict waarbij zich die strafverzwarende omstandigheden voordoen.'

Namenrecht

In een advies over het namenrecht ging de WeCo in op de vraag welke problemen het kiezen van een dubbele geslachtsnaam in de praktijk kan hebben. Op grond van de voorgestelde regeling zou een kind maximaal vier achternamen kunnen krijgen. 'De voorgestelde regeling kan veel zoekwerk, verwarring en kosten meebrengen, vooral voor maatschappelijke organisaties die in verband met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) geen toegang hebben tot gegevens die in de Basisregistratie Persoonsgegevens zijn opgenomen,' waarschuwde de WeCo. Een praktisch punt van aandacht was de administratieve verwerking van achternamen in geautomatiseerde systemen. 'Voor het invoeren van namen is daarvoor vaak maar weinig ruimte,' schreef de WeCo. 'De WeCo vraagt zich af of de voorgestelde wetswijziging in dit opzicht wel in het digitale tijdperk past.' ■

Alle adviezen van de WeCo zijn terug te lezen op www.nvvr.org/advies.



VAN DE COMMISSIES

Om de belangen van onze rechtsstaat en die van onze leden zo goed mogelijk te kunnen behartigen, bundelt de NVvR de kracht van haar leden in een drietal commissies voor wetenschappelijke adviezen, vakbondstaken en internationale activiteiten.

Wetenschappelijke Commissie

De WeCo telt momenteel een kleine twintig leden van wie er maandelijks ongeveer tien deelnemen aan de vergaderingen. De secretaris van de commissie verzamelt de adviesaanvragen en verspreidt deze onder de leden. Gezamenlijk bepalen de leden vervolgens welke aanvragen voor advisering in aanmerking komen. Een van de leden van de WeCo stelt vervolgens als lid-commissaris een concept op dat wordt besproken tijdens de vergadering. Deze vindt altijd plaats op de tweede dinsdag van elke maand. De hoop is dat op korte termijn de vergaderingen hybride kunnen plaatsvinden op het bureau van de NVvR.



De WeCo is altijd op zoek naar leden van het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht die hun expertise willen inzetten om tot een goede advisering te komen. Momenteel is met name behoefte aan specialisten op het gebied van familie- en jeugdrecht en het vreemdelingenrecht, maar ook andere belangstellenden zijn van harte welkom een keer een vergadering bij te wonen. Voor meer informatie kunt u zich wenden tot de secretaris van de commissie, Miek Smilde, m.smilde@rechtspraak.nl.

Commissie Rechtspositie

Naast beroepsvereniging is de NVvR ook dé vakbond voor rechterlijke ambtenaren. Die vakbondstaak bestaat vooral uit het bewaken van zowel de collectieve belangen als de individuele belangen van haar leden. De Commissie Rechtspositie (CRP) staat het bestuur van de NVvR bij in de uitoefening van al haar vakbondstaken en is hiermee het kloppend hart van de vakbondsactiviteiten.

De CRP adviseert het bestuur gevraagd en ongevraagd over alle aangelegenheden die te maken hebben met de arbeidsvoorwaarden en rechtspositie van de leden van de rechterlijke macht. In de CRP zitten rechters, raadsheren, officieren van justitie en advocaten-generaal die zich, vanuit hun eigen specialisme(n), buigen over uiteenlopende rechtspositionele kwesties.

De afgelopen maanden zijn diverse actuele onderwerpen besproken, zoals onder meer de CAO-inzet, de aanhoudende werkdruk, het onderzoek naar het inschalingsbeleid van de rechterlijke macht, maar ook alle voorstellen die strekken tot invoering, wijziging of intrekking van regelingen die invloed hebben op de rechtspositie van de rechterlijk ambtenaren. De NVvR heeft hier immers overleg en/of overeenstemmingsrecht en daarmee een belangrijke positie.



Oproep

Wilt u ook meer invloed uitoefenen op de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van de rechterlijke macht en heeft u kennis van en/of gevoel voor deze materie? Dan nodigen wij u van harte uit contact op te nemen met Janine Woudstra (janine.woudstra@rechtspraak.nl). De NVvR is altijd op zoek naar enthousiaste leden die de CRP - en daarmee de positie van de NVvR - willen versterken.

Commissie Internationaal

De NVvR participeert in werkzaamheden van internationale zusterverenigingen (Europees en wereldwijd), van zowel rechters als officieren van justitie. De Commissie Internationaal ondersteunt de vereniging bij haar internationale activiteiten.



Op 11 en 12 september nam de nieuwe voorzitter van de Commissie Internationaal, Tijn van Osch, samen met NVvR-bestuurslid en waarnemend voorzitter Marc Fierstra deel aan de jaarlijkse vergadering van de International Association of Judges (IAJ). De vergadering, via ZOOM, was grotendeels van formele aard. De eerste dag van de vergadering stond in het

teken van het (juridisch) repareren en het bekrachtigen van eerder genomen besluiten. Verder stond de benoeming van allerlei nieuwe bestuurders op de agenda. Niet onverwacht werd de Portugese Jose Igreja Matos, de charismatische voorzitter van de Europese tak EAJ, de nieuwe voorzitter van IAJ. Hij volgde Tony Pagone uit Australië op. Voor de overige bestuurszetels waren evenveel kandidaten als vacatures. Een daarvan is Sabine Matejka, president van de Weense rechtbank. Duro Sessa, lid en voormalig president van de Kroatische Hoge Raad, is benoemd tot voorzitter van EAJ. Daarnaast zijn de rechtersverenigingen van Gabon (Synamag) en de Filipijnen (METCJAP) toegelaten als nieuwe leden van de IAJ.

Op dag twee bespraken de aanwezigen de vastlegging van de (als gevolg van Covid-19 vereiste) wijziging van de statuten en de financiën van de vereniging. Dat bleken hamerstukken.

Omdat de laatste jaren als gevolg van de pandemie geen fysieke bijeenkomsten konden worden georganiseerd, hebben de studiecmissies van de IAJ alleen schriftelijke landeninformatie kunnen ophalen die ze tijdens de vergadering presenteerden. De eerste studiecmissie besprak de gevolgen van Covid-19 voor de toegang tot de rechtspraak. 'The Rule of Law requires the judiciary to fulfil its duties even – and especially – in a state of emergency. No emergency overrides the Rule of Law. The Rule of Law especially requires the judiciary to review governmental decisions that could interfere with people's rights.' De tweede studiecmissie sprak over 'How data protection rules are impacting on civil litigation,' terwijl de vierde commissie zich bezig hield met de vraag hoe fraude en corruptie op de werkplek, werknemers beïnvloeden. De derde commissie boog zich over het onderwerp 'Communication in the court rooms, covering different questions related to interpreters and to the communication of judges with non-legally educated participants to the criminal proceedings.' Een belangrijke opmerking luidde: 'A majority of the answers to the questionnaire affirm that the body language of accused persons, victims or witnesses is quite important and can influence the outcome of a case, whilst others deny such influence.'

Verder kwamen ook nog de verslagen van de vertegenwoordigers/waarnemers bij internationale organisaties zoals UNO en de Haagse Conferentie voor IPR aan de orde, maar deze leidden niet tot discussie. Opmerkelijk nieuws is dat de EU voornemens is toe te treden tot de Judgment Convention 2019 inzake de wereldwijde erkenning van buitenlandse vonnissen in civiele en handelszaken. Een grote stap richting inwerkingtreding van dit belangrijke verdrag.

Tot slot presenteerde Israël zich met een filmpje, waarin onder andere de president van Israël aangaf als advocaat altijd tegen rechters te hebben opgekeken en ons daarom graag verwelkomt als de vergaderlocatie voor komend jaar. ■

TERUGBLIK OP HET NIEUWS

In deze rubriek een terugblik op onderwerpen en ontwikkelingen waarmee de NVvR zich in de afgelopen periode heeft beziggehouden. Meer informatie hierover is ook terug te vinden op www.nvvr.org.



Online bijeenkomsten

Door de coronamaatregelen verruilde de NVvR haar fysieke bijeenkomsten noodgedwongen voor online bijeenkomsten. Na een succesvolle start in 2020 organiseerde de NVvR op 22 maart en 26 mei live uitzendingen met achtereenvolgens Dineke de Groot (president Hoge Raad der Nederlanden) over 'Ruimte voor de rechter' en René de Beukelaer (hoofdofficier van justitie AP Amsterdam) over 'Werkdruk en werkplezier'. Daarnaast ging waarnemend voorzitter Marc Fierstra op 17 juni op het debatpodium De Tussenruimte live in gesprek met Bas Mesters (journalist en schrijver van de serie Heilige Huisjes in de Volkskrant). Dit gesprek vond plaats naar aanleiding van een interview met Fierstra in de Volkskrant op 4 juni over de afhankelijkheid, de werkdruk, de kwaliteit en de financiering van de rechterlijke macht. Ten slotte

gingen Politie, OM en de Rechtspraak op 21 juni in Nieuwspoort live met Kamerleden in gesprek over de noodzaak van een meerjarige en stabiele financiering van de strafrechtketen. Alle uitzendingen zijn terug te kijken op de website van de NVvR (Online bijeenkomsten).

Heika Frankena benoemd tot bestuurslid, Ard Schoep vice-voorzitter



De ledenraad stemde op 12 april in met twee voordrachten in het NVvR-bestuur: Heika Frankena (senior raadsheer, gerechtshof Arnhem-Leeuwarden) werd benoemd tot bestuurslid en Ard Schoep (officier van justitie, arrondissementsparket Den Haag) tot vice-voorzitter van de NVvR.

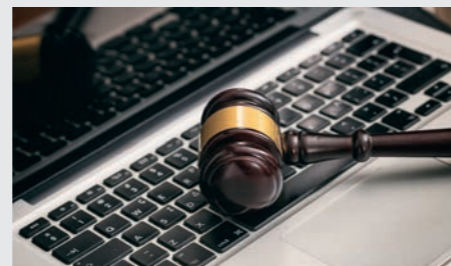
Lokale aanpak inloopkamers mogelijk efficiënter



In een reactie op het conceptplan inloopteam straf liet de NVvR in juni de projectgroep Tijdige Rechtspraak en het PRO weten te twifelen aan de noodzaak van een (afwijkende) landelijk aanpak van inloopkamers, wanneer een lokale variant mogelijk efficiënter zou kunnen zijn. Wel is de

NVvR blij dat fysieke zittingen niet langer te discussie staan en dat een betere balans is gevonden tussen de werkzaamheden van de rechter en de juridische ondersteuning.

Online zittingen



Het afgelopen jaar heeft de rechtspraak breed ervaring opgedaan met online zittingen. Vraag is in hoeverre deze vorm van rechtspreken ook na corona kan worden gehandhaafd. De NVvR volgt deze ontwikkelingen kritisch. In het bestuurlijk overleg met de Raad voor de rechtspraak en het College op heeft de NVvR eind mei aangegeven actief bij dit onderwerp betrokken te willen worden.

Onderzoek naar inschalingsbeleid en regeling onkostenvergoeding RM

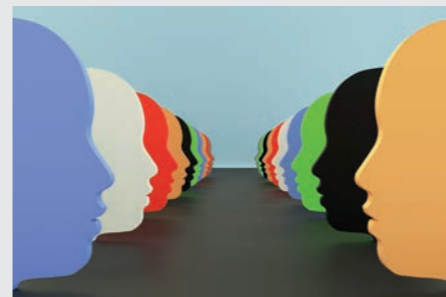
Nadat de NVvR hiervoor lange tijd heeft gepleit, is het departement van Justitie & Veiligheid gestart met een onderzoek naar het inschalingsbeleid binnen de rechterlijke macht. Hiervoor is een werkgroep geformeerd waarvan de NVvR, het departement, de Raad voor de rechtspraak en het College van PG's deel uitmaken.

Het departement is eveneens een onderzoek gestart naar de Regeling onkostenvergoeding RM. De NVvR vreest voor een onbetrouwbaar resultaat van dit onderzoek, nu de situatie rondom de uitbraak van COVID-19 nog niet is genormaliseerd en dit mogelijk een onjuist beeld



geeft, met name voor wat de representatiekosten betreft. De te onderzoeken periode is vastgesteld vanaf september t/m november 2021, onder voorbehoud van de normalisering van de coronasituatie, waardoor feitelijk weer sprake kan zijn van representatie. Ook is dat (nog) niet het geval, het onderzoek is inmiddels toch van start gegaan.

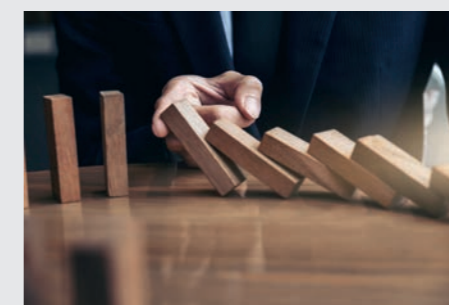
Tijd rijp voor meer diversiteit en inclusiviteit in de rechtspraak



Diversiteit en inclusiviteit in de rechtspraak zijn voor de NVvR belangrijke onderwerpen die veelvuldig op de agenda staan, zowel intern als in onze gesprekken met de Raad en het College. Dat het breed speelt, bleek ook onlangs uit het betwisten van de term 'raadsheer', als beeldspraak voor de discussie over diversiteit en

inclusiviteit. Samen met medewerkers uit andere organisaties startte een groepje collega's hiervoor op LinkedIn een actie onder de hashtag #mannelijketaalnisnietneutraal. De NVvR steunt deze actie en heeft in juli een werkgroep in het leven geroepen die zich buigt over diversiteit, inclusiviteit en onderscheid binnen de rechtspleging op het gebied van o.a. instroom, cultuurverschillen in de werksituatie, beloning en inschalingsbeleid.

Geef prioriteit aan cultuurverandering top OM



Het visitatierapport Openbaar Ministerie, passend getiteld 'Tijd maken voor transitie', doet op gedempte toon een dringende oproep aan het College van procureurs-generaal en de lokale parketbestuurders: geef topprioriteit aan de noodzakelijke cultuurverandering, door als top zelf meer prioriteit te geven aan cultuur, reflectie en integriteit. Dat is lastig in tijden van schaarste, maar essentieel voor het functioneren van het OM als geheel, de top van het OM in het bijzonder en daarnaast ook voor alle medewerkers in de organisatie. De

NVvR, de vakvereniging van officieren en rechters, onderschrijft in deze eerste reactie de conclusies van het rapport volledig. Binnenkort gaat zij hierover in gesprek met haar leden en het College van procureurs-generaal.

Bezorgdheid om ontwikkelingen in Polen

Polen en de Europese Commissie zijn al langere tijd in een conflict gewikkeld over de onafhankelijkheid van de Poolse rechterlijke macht. Het land heeft volgens de Commissie niet aangetoond dat het een einde maakt aan de omstreden tuchtkamers, waarvoor rechters moeten verschijnen die zich kritisch uitlaten over de regering en de Poolse hervormingen, en eist nu een dwangsom via het Europese Hof van Justitie. Medio augustus verliet hiervoor het door de Europese Commissie gestelde ultimatum aan Polen. De dwangsom die het Europese Hof van Justitie kan opleggen, wordt elke dag hoger zolang het land zich niet houdt aan de Europese wetgeving. De NVvR volgt de ontwikkelingen in Polen nauwgezet en staat nauw contact met de Poolse zusterorganisatie Iustitia.



DE MILJOENENNOTA EN DE RECHTSPLEGING

Prinsjesdag 21 september 2021

wat heeft het demissionaire kabinet Rutte III
in petto voor de rechtspleging? Lees meer op
www.nvvr.org/prinsjesdag.

