

Vergaderjaar 1998–1999

26 352

Contourennota modernisering rechterlijke organisatie

Nr. 2

NOTA

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	2	Hoofdstuk 5 Raad voor de rechtspraak en ministeriële verantwoordelijkheid	14
1.1 Algemeen	2	5.1 Raad voor de rechtspraak	14
1.2 Opbouw van de Contourennota	2	5.2 Positie Minister van Justitie	16
1.3 Voorbereiding van de Contourennota	3		
Hoofdstuk 2 Toekomstbeeld van de rechtspraak	3	Hoofdstuk 6 Rechtspraak op maat	17
Hoofdstuk 3 Project Versterking Rechterlijke Organisatie	5	6.0 Inleiding	17
3.1 Wat voorafging	5	6.1 Processuele toegankelijkheid van de rechtspraak	17
3.2 pVRO-activiteiten	5	6.2 Bereikbaarheid van de rechtspraak	21
Hoofdstuk 4 Versterking van de organisatie van de rechtspraak	6	6.3 Financiële toegankelijkheid van de rechtspraak	23
4.1 Contouren van de gemoderniseerde rechterlijke organisatie	6	Hoofdstuk 7 Aanpak	24
4.2 Bestuur bij de gerechten/integraal management	7	7.1 Algemeen	24
4.3 Kantongerechten bestuurlijk onderbrengen bij de rechtbanken	11	7.2 Wetgevingsprogramma	25
4.4 Rechtspositie, medezeggenschapsstructuur en personeelsbeleid	12	7.3 Financiële middelen	26
4.5 Tucht recht en rechtsbescherming	13	7.4 Overleg met de Tweede Kamer	28
		Hoofdstuk 8 Samenvatting	30
		Bijlage Projectorganisatie versterking rechterlijke organisatie	33

RECHTSPRAAK IN DE 21E EEUW CONTOURENNOTA MODERNISERING RECHTERLIJKE ORGANISATIE

1. Inleiding

1.1 Algemeen

In deze kabinetsperiode zal de rechterlijke organisatie worden gemoderniseerd. Die modernisering moet bijdragen aan het terugdringen van lange doorlooptijden van gerechtelijke procedures, aan de verbetering van de communicatie met de bij de rechtspraak betrokken partijen, een verhoging van de inzet van de informatie- en communicatietechnologie, een vermindering van de werkdruk in met name de strafsector en aan verbetering van de eenheid in optreden van de rechterlijke organisatie en van het daaraan ten grondslag liggende organisatorisch vermogen. De Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur, de commissie-Leemhuis, heeft aan het begin van dit jaar op de noodzaak van een dergelijke modernisering gewezen. In het rapport «Rechtspraak en rechtshandhaving: maatschappelijke effecten van verbetering» van de interdepartementale Werkgroep effecten rechtspraak is aangegeven dat de geschetste onvolkomenheden omvangrijke maatschappelijke en financiële gevolgen heeft. Hoe groot het algemeen vertrouwen ook is in rechters en rechterlijke colleges, een ingrijpende modernisering kan niet achterwege blijven met het oog op een adequaat functionerende rechtspraak in de volgende eeuw.

Voor de modernisering zijn initiatieven nodig van zowel de regering, de wetgever als de rechterlijke organisatie.¹ Het was op het moment dat het nieuwe kabinet aantrad, verheugend te constateren dat er al concrete voorstellen lagen voor het moderniseren van gerechten en de rechterlijke organisatie in bredere zin. De initiatieven die in het nog nader te bespreken project Versterking Rechterlijke Organisatie (pVRO) zijn ontwikkeld, sluiten goed aan bij de in het regeerakkoord neergelegde ambities en doelstellingen van de regering.

In het verlengde van het regeerakkoord schetsen wij in deze beleidsnota de contouren van de rechterlijke organisatie zoals die ons in de 21e eeuw voor ogen staan. Dat is een rechterlijke organisatie die zelf meer verantwoordelijkheid neemt voor het eigen functioneren. Het bestuur van de gerechten is gemoderniseerd en draagt een integrale verantwoordelijkheid voor zijn organisatie. Een kantonsector maakt deel uit van de gerechten van eerste aanleg. Landelijk is voorzien in een Raad voor de rechtspraak die, met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechterlijke organisatie, belast is met taken op het gebied van het beheer, advisering en de coördinatie van rechtspraak en rechterlijke samenwerking. Deze aanpassingen van de rechterlijke organisatie blijken noodzakelijk om de publieke dienstverlening, die rechtspraak in essentie is, te verbeteren en beter te laten aansluiten bij de eisen van de tijd.

De contouren die wij in deze nota schetsen, zijn van belang omdat zij de basis vormen voor het werk van de komende jaren. Zij zullen in nauw overleg tussen de Staten-Generaal, de rechterlijke organisatie en de regering verder worden ingevuld. Periodiek zullen nadere uitwerkingen van de plannen beschikbaar komen en besproken worden (zie daarvoor paragraaf 7.4).

1.2 Opbouw van de Contourennota

Achtereenvolgens gaan wij in deze nota in op:

¹ In deze nota wordt onder rechterlijke organisatie verstaan het geheel van rechterlijke colleges, met inbegrip van de ondersteuning, doch uitgezonderd de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

- de doelstellingen die de regering voor ogen staan bij de modernisering van de rechterlijke organisatie, zoals neergelegd in het regeerakkoord (hoofdstuk 2);
- de initiatieven die de rechterlijke organisatie daartoe zelf ontplooit, onder de vlag van het pVRO (hoofdstuk 3);
- de beleidsvoorstellen ter versterking van de organisatiestructuur van de rechtspraak (hoofdstuk 4);
- de Raad voor de rechtspraak en de ministeriële verantwoordelijkheid (hoofdstuk 5)
- de voorstellen gericht op het bieden van rechtspraak op maat (hoofdstuk 6);
- de verdere aanpak van de voorgestelde beleidsmaatregelen: het wetgevingsprogramma, de inzet van de financiële middelen uit het regeerakkoord, het overleg met de Tweede Kamer en het vervolg (hoofdstuk 7).

Tot slot volgt in hoofdstuk 8 de samenvatting.

1.3 Voorbereiding van de Contourennota

Ter voorbereiding van deze beleidsnota is een korte, intensieve consultatieronde gehouden met betrokkenen in de rechterlijke organisatie. Op 23 oktober 1998 is de concept-nota toegezonden aan verschillende gremia binnen en buiten de rechterlijke organisatie en aan de rechterlijke colleges. Vervolgens heeft overleg plaatsgevonden met de president van en procureur-generaal bij de Hoge Raad, de vergadering van presidenten van de rechtbanken en appelcolleges, een delegatie van de kantonrechters, de groepsondernemingsraad van het ondersteunend personeel van de rechterlijke organisatie (GOR), de directeuren beheer gerechten, het College van Procureurs-Generaal en de Nederlandse Orde van Advocaten. Daarnaast is regulier overlegd met het kernteam pVRO. Op 24 november 1998 was het formeel overleg met de Nederlandse Vereniging van Rechtspraak, die een eigen wettelijke overlegpositie kent. In de consultatieronde zijn vele waardevolle inzichten naar voren gebracht en nuttige voorstellen voor verbetering geleverd waarmee wij ons voordeel hebben gedaan. Dit heeft geleid tot de onderhavige Contourennota. Al met al bestaat met de Contourennota, zoals wij die thans aan u voorleggen, brede instemming bij de rechterlijke organisatie, uitgezonderd de beschikbare financiële middelen (in het bijzonder voor de jaren 1999–2001).

2. Toekomstbeeld van de rechtspraak

Wij willen toewerken naar duidelijke en voor de rechtzoekende tastbare verbeteringen in de rechterlijke organisatie, één van de fundamenten van onze democratische rechtsstaat. Het behoeft geen betoog dat bij het uitvoeren van de moderniseringsvoorstellen voorop staat dat de rechterlijke onafhankelijkheid gewaarborgd dient te zijn. Die onafhankelijkheid ziet primair op de procesvoering en de inhoudelijk-juridische beoordeling van een zaak door een individuele rechter, maar is ruimer. Zij omvat daarnaast ook het in onafhankelijkheid kunnen functioneren van de gerechten¹ en de onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie als geheel ten opzichte van de andere staatsmachten. Deze onafhankelijkheid neemt niet weg dat de rechtspraak wordt bekostigd uit publieke middelen. De rechterlijke organisatie mag gevraagd worden doelmatig met middelen om te gaan en daarover verantwoording af te leggen. Verbetering van de doelmatigheid kan de rechterlijke onafhankelijkheid versterken.

¹ Artikel 6 EVRM spreekt over een onafhankelijk en onpartijdig gerecht.

De doelstellingen van het kabinet bij de modernisering van de rechtspraak willen wij hieronder noemen. Het gaat dan om een gemoderniseerd bestel waarin:

1. recht(spraak) op maat wordt geboden. Geschillen zullen zoveel mogelijk in de samenleving zelf tot een oplossing moeten worden gebracht, bij voorbeeld door geschillencommissies en door bemiddelaars (mediation). Het beroep op de rechter zal zoveel mogelijk beperkt moeten zijn tot die gevallen waarin geschillen niet via een voorprocedure tot een oplossing kunnen worden gebracht.
2. doorlooptijden van gerechtelijke procedures, die thans in de maatschappij als problematisch worden ervaren,¹ bekort zijn. De rechter zal actief de procedure bewaken en leiden. Ook via gerichte investeringen en veranderingen in de werkprocessen moeten gemiddelde doorlooptijden sterk worden teruggebracht en moet het ontstaan van achterstanden en onbeheersbare werkvoorraden worden voorkomen;
3. de rechterlijke colleges via moderne communicatiemiddelen voor burgers en instanties goed en snel bereikbaar zijn. Het berichtenverkeer tussen bij voorbeeld balie, deurwaarders en/of justitiabelen en griffie zal in de nabije toekomst elektronisch moeten kunnen plaatsvinden. Ook overige informatie zal langs elektronische weg beschikbaar komen;
4. de rechtsgelijkheid alsmede de eenheid van de rechterlijke organisatie vorm krijgt doordat (meer) gebruik wordt gemaakt van informatie-, registratie- en expertsystemen (voor bij voorbeeld straftoemeting), van uniforme rolreglementen, kwaliteitsborging en van elektronische ontsluiting van rechtsbronnen;
5. door klantenwaarderingsonderzoeken, herziene klachtprocedures e.d. de oriëntatie op de omgeving van de rechterlijke colleges sterk toeneemt.

Deze ambitieuze doelstellingen, waarop in hoofdstuk 6 verder zal worden ingegaan, zijn niet te bereiken zonder organisatorische en kwalitatieve investeringen in de organisatie van gerechten. Daarvoor is f 130 miljoen uitgetrokken, maar naast deze financiële injectie is meer nodig. Het realiseren van alle genoemde doelstellingen vraagt om een versterking van de rechterlijke organisatie die zelf verantwoordelijkheid draagt voor het beheer en om een krachtig, resultaatgericht en competent bestuur van de rechterlijke colleges en de rechterlijke organisatie in het algemeen. Met het oog daarop zal de organisatiestructuur worden gemoderniseerd (zie voor concrete voorstellen de hoofdstukken 4 en 5).

Structurele aanpassingen van de (Wet op de) rechterlijke organisatie zijn nodig zodat verantwoordelijkheden helder kunnen worden toebedeeld. Die organisatorische aanpassingen zijn een belangrijke voorwaarde voor de doelstellingen die met de rechtspraak op maat zijn gemoeid. De voorgestelde middelen om die doelstellingen te bereiken, zijn opgenomen in hoofdstuk 6. Met het aanpassen van o.m. de Wet op de Rechterlijke Organisatie zal enige tijd zijn gemoeid. Tot die tijd hoeft gelukkig niet te worden gewacht met het ondernemen van concrete acties, omdat vanuit de rechterlijke organisatie zelf al het initiatief is genomen om gezamenlijk invulling te geven aan het pVRO. Deze maatregelen zijn ook nodig om binnen de groter geworden rechterlijke organisatie de kwalitatief hoogwaardige uitoefening van de rechterlijke professie te waarborgen.

¹ De gemiddelde rechterlijke procedure duurt nu te lang en is daardoor te kostbaar, vgl. het rapport «Rechtspraak en rechtshandhaving: maatschappelijke effecten van verbetering» van de interdepartementale Werkgroep Effecten Rechtspraak.

De onder 1 tot en met 5 genoemde doelstellingen geven op hoofdlijnen de doelstellingen aan van het kabinet bij de modernisering van de rechtspraak. De doelstellingen worden de komende tijd nog nader vertaald in meetbare en toetsbare doelen en een bijbehorende planning, zodat duidelijk wordt wat kan en mag worden verwacht van de modernisering van de rechtspraak en de hiervoor ter beschikking gestelde gelden. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie-Melkert c.s. die beoogt dat beleidsprioriteiten worden voorzien van prestatiegegevens.¹

Alvorens op de aanpassingen ter versterking van de rechterlijke organisatie en de maatregelen ter vergroting van een voor de burger toegankelijke rechtspraak op maat in te gaan, zullen wij eerst stilstaan bij hetgeen de rechterlijke organisatie zelf aan activiteiten zal gaan ontplooiën, omdat wij ons er terdege van bewust zijn dat juist deze modernisering niet «vanuit Den Haag kan worden opgelegd», maar vooral zal moeten worden vormgegeven door de rechterlijke organisatie zelf.

3. Project Versterking Rechterlijke Organisatie

3.1 Wat voorafging

De rechterlijke organisatie oriënteert zich momenteel intensief op haar toekomstig functioneren (zie ook de Commissie-Leemhuis). Zij constateert dat zij haar organisatie moet aanpassen om adequaat in te spelen op de eisen die in hoofdstuk 2 zijn genoemd. Die oriëntatie is op zichzelf geen nieuw gegeven. In het recente verleden zijn op diverse momenten uiteenlopende initiatieven genomen om bij voorbeeld doorlooptijden van procedures te bekorten, om de kwaliteit van het gerechtelijke functioneren te verbeteren, om het personeelsbeleid op een hoger plan te brengen etc. Genoemd kunnen ook worden ZM 2000 en Toekomst ZM. Wel nieuw is dat er momenteel samenhangende concrete stappen worden gezet nu na intensief overleg tussen ministerie en presidenten van de gerechten deze laatste zich collectief hebben geschaard achter het project Versterking Rechterlijke Organisatie. Dit opent mogelijkheden om resultaten te bereiken. De presidenten van de rechtbanken en appèlcolleges worden collectief opdrachtgever voor het project en treden lokaal op als uitvoerder van de lokale activiteiten. Uit hun midden is een dagelijkse leiding gevormd: het zgn. kernteam. Dit kernteam treedt op als «veranderingsmotor» en stuurt via een projectleider het project aan. Activiteiten van Toekomst ZM zullen zoveel mogelijk worden ingepast in het pVRO-kader.

3.2 pVRO-activiteiten

In het plan van aanpak pVRO is geconstateerd dat men zich wil zetten aan de uitvoering van een aantal samenhangende deelprojecten gericht op de modernisering van de rechterlijke organisatie. Het cluster van activiteiten richt zich op:

- personeels- en opleidingsbeleid. Dit zal worden geprofessionaliseerd door te gaan werken op basis van een systematiek van competenties en prestaties. Deze systematiek vindt haar uitwerking in integrale formatieplanning, loopbaan- en opleidingsbeleid en andere personeelsinstrumenten als werving en selectie, mobiliteit en beoordelingen;
- herinrichting van werkprocessen. Beoogd wordt toe te werken naar een nieuw ingerichte civiele/bestuursrechtelijke procedure: een andere werkwijze en efficiëntere werkverdeling tussen rechters, stafjuristen en secretarissen en een landelijk rolreglement;
- onderzoek naar de waardering van partners in de ketens, justitiabelen en van het personeel, alsmede het ontwerpen en invoeren van een nieuwe klachtenregeling binnen de gerechten;

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 200 nr. 6.

- de landelijke eenheid Toekomst Rechtspraak. Deze eenheid geldt als kristallisatiepunt voor deskundigheid en expertise. Zij signaleert maatschappelijke ontwikkelingen, behoeften aan vernieuwing en zet veranderingen in gang;
- het bestuur van de gerechten. Om het zelfsturend vermogen van de organisatie te versterken vinden de presidenten het noodzakelijk integraal management in te voeren. Hiermee willen zij onder meer invulling geven aan de inrichting van de gerechtbesturen, de ontwikkeling van het managementinstrumentarium, de verdeling van taken en bevoegdheden over de bestuursleden, alsmede aan de medezeggenschap.

De projectactiviteiten hangen nauw samen met de inhoud en het tempo van de hierna te noemen beleidsvoornemens van het kabinet. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 zal telkens de samenhang tussen beide worden aangegeven.

Het kernteam is, met de uitgangspunten van deze beleidsnota als kader, verzocht het plan van aanpak dat deze zomer is vastgesteld, nader uit te werken in definitieve projectplannen waarin onder meer wordt aangegeven welke concrete resultaten bereikt moeten worden, welke activiteiten daartoe nodig zijn, het tijdpad en welke deskundigheden en financiële middelen vereist zijn. Zodra deze projectplannen komend voorjaar beschikbaar zijn, zullen zij aan de Tweede Kamer worden overgelegd (zie paragraaf 7.4).

4. Versterking van de organisatie van de rechtspraak

4.1 Contouren van de gemoderniseerde rechterlijke organisatie

De bestuurlijke organisatie van de rechtspraak zal de komende vier jaren op onderdelen ingrijpend worden gewijzigd. De contouren van de nieuwe bestuursorganisatie laten zich als volgt schetsen.

Ieder gerecht wordt bestuurd door een collegiaal bestuur, dat de verantwoordelijkheid draagt voor het integraal management van zijn gerecht. Dit bestuur is aanspreekbaar op het totale functioneren van het gerecht. Om zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, beschikt het bestuur over bevoegdheden ten aanzien van zowel het rechterlijk als het ondersteunend personeel. De verhoudingen binnen het gerecht zullen zakelijker worden. De collegevergadering van rechters vervult een aantal typisch algemeen-rechterlijke functies.

De rechtbank is versterkt als gevolg van de uitbreiding met een nieuwe sector: de kantonsector, die wordt gevormd door de voormalige kantongerechten binnen het arrondissement. Rechtspraak vindt plaats in een hoofdvestiging en daarnaast in nevenlocaties van de rechtbank. De laagdrempeligheid en toegankelijkheid van de kantonrechtspraak zijn behouden.

Op landelijk niveau is er een Raad voor de rechtspraak met beheersmatige, adviserende en coördinerende taken. De landelijke coördinatie binnen de rechterlijke organisatie is toegenomen en zij opereert meer als een eenheid. Op beheersmatig vlak fungeert de Raad als waarborg tussen de gerechten en de Minister van Justitie. De Hoge Raad – vanwege zijn bijzondere positie in het rechtsbestel – en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zullen niet vallen onder de Raad voor de rechtspraak. In het nieuwe stelsel zal zijn voorzien in adequate verantwoording over de voor de rechtspraak bestemde publieke middelen.

In het vervolg van dit hoofdstuk en in de volgende hoofdstukken werken wij deze contouren uit en bespreken wij langs welke wegen deze inrichting van de rechterlijke organisatie bereikt kan worden.

Huidig bestuur en beheer en wenselijkheid integraal management

Van oudsher is bij de vormgeving van de rechtspraak een gerecht vooral gezien als een rechterlijk college. Er is een (besluitvormende) collegevergadering waarin alle rechters zitting hebben en daarnaast beschikt de president van het college over bevoegdheden. Voorts zijn enkele ondergeschikte bepalingen gewijd aan het beheer bij een gerecht. De huidige situatie is mede door de groei van de rechtspraak niet meer in overeenstemming met deze oorspronkelijke opzet (de omvang van de collegevergaderingen – bij de rechtbank Amsterdam nu alleen al meer dan 130 rechters – belemmert een effectieve collegiale taakuitoefening). Er is nu veelal sprake van een dagelijks bestuur dat op informele basis functioneert. Eind jaren tachtig is met het oog op een meer professionele uitoefening van managementtaken de gedeconcentreerde dgo-structuur¹ ingevoerd. Het beheer wordt in verband met de beheersovergang openbaar ministerie sinds 1 januari 1998 op grond van een mandaat van de Minister van Justitie op lokaal niveau gevoerd door directeuren beheer gerechten en door directeuren van de arrondissementale stafdiensten (welke laatsten tevens voor het openbaar ministerie werkzaam zijn). Daarmee is een belangrijke stap op weg naar integraal management gezet. Uiteraard voert de directeur beheer gerechten het beheer feitelijk in nauw overleg met de functionele – rechterlijke – autoriteiten, doch tussen de functionele autoriteiten en de beheersverantwoordelijken bestaat geen heldere afbakening van taken en bevoegdheden. Daarnaast is er op landelijk niveau een aantal ondersteunende diensten, zoals de Facilitaire Dienst Rechterlijke Organisatie (FDRO), Prisma (kwaliteitsmeting), Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR), Justex (geautomatiseerde jurisprudentievoorziening). Deze diensten verrichten cruciale werkzaamheden voor alle rechterlijke colleges (en het openbaar ministerie).²

De huidige (duale) situatie op het terrein van bestuur en beheer van de rechterlijke organisatie is aan modernisering toe. Met het opheffen van de scheiding tussen beleid en beheer en het toekennen van de beheersverantwoordelijkheid aan de rechterlijke organisatie zelf, wordt het bestuurlijk vermogen van de rechterlijke organisatie versterkt. Daardoor zal zij beter in staat zijn haar eigen organisatie te sturen en een antwoord te geven op de veranderende eisen die de samenleving stelt. Het leggen van beheersverantwoordelijkheid bij de rechterlijke organisatie past bij de verantwoordelijkheid die zij zelf draagt voor een doelmatige en kwalitatief hoogwaardige rechtspraak.

Professionele organisatie van het beheer is daarbij van groot belang. In dit verband zij verwezen naar de projecten die zijn gericht op de ontwikkeling van een geobjectiveerd werklastmetingssysteem, de versterking van de besturing en van de bestuurlijke informatievoorziening; infrastructureel vervullen zij belangrijke randvoorwaarden voor het integraal management binnen de gemoderniseerde rechterlijke organisatie.

Momenteel is er een interdepartementaal beleidsonderzoek gaande dat zich richt op de vraag of de invoering van een meer resultaatgericht besturingsmodel, gekoppeld aan een baten-lastenstelsel, voor de bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie van toegevoegde waarde zou kunnen zijn. In dit onderzoek komt onder andere de meetbaarheid van kwantiteit, kwaliteit en kosten van de door de rechterlijke organisatie geleverde prestaties aan de orde. Het baten-lasten-stelsel is een instrument bij het realiseren van een optimale vorm van sturing op grond van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten. Voor de rechtspraak zou een dergelijk stelsel meer stabiliteit in de bekostiging kunnen brengen. Naar verwachting kunnen de resultaten van het onderzoek betrokken worden bij de formulering van meetbare en

¹ In elk arrondissement waren directeuren gerechtelijke ondersteuning belast met het gedeconcentreerde beheer van de rechterlijke colleges en het openbaar ministerie.

² Een professionele beheersinfrastructuur is overigens voor de rechtspraak en het openbaar ministerie van groot gemeenschappelijk belang (men denke alleen al aan huisvesting en automatisering). De vraag die rijst is welke positie van de beheersdiensten in de toekomst het meest aansluit bij de eigen beheersverantwoordelijkheid van de rechterlijke organisatie en bij de bijzondere positie van het openbaar ministerie. Verschillende mogelijkheden doen zich voor: voortzetting van de bestaande situatie (dienstonderdelen ministerie), al dan niet in agentschapsvorm, (gedeeltelijke) onderbrenging bij de Raad voor de rechtspraak en de gerechten met een gedeelde beheersmatige zeggenschap van het openbaar ministerie en de rechtspraak, opsplitsing over rechtspraak en openbaar ministerie (zowel landelijk als lokaal), al dan niet onder gedeeltelijke privatisering en allerlei tussenvormen. Duidelijk moge zijn dat het hier om een ingrijpend vraagstuk met verreikende organisatorische gevolgen gaat d

toetsbare doelen voor de modernisering van de rechtspraak. Mede op basis van dit onderzoek zou een resultaatgericht bekostigingssysteem kunnen worden ontwikkeld en ingevoerd.

Wij willen tot slot alvast beklemtonen dat bij de modernisering voldoende ruimte moet worden gelaten voor nadere invulling van de bestuurlijke verhoudingen door de rechterlijke organisatie zelf. Wij streven dan ook naar het treffen van een wettelijke regeling die slechts de hoofdlijnen van de nieuwe rechterlijke organisatie wettelijk vastlegt.

Invoering nieuwe bestuursorganisatie gerechten en verantwoording

De invoering van de nieuwe bestuursorganisatie bij de gerechten, zoals voorzien in het regeerakkoord, hangt nauw samen met andere elementen van het regeerakkoord. Ten eerste, de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken. Ten tweede, het toekennen van beheersbevoegdheden aan de besturen van de gerechten. Vindt dat laatste plaats dan doet zich vervolgens de vraag voor naar de Raad voor de rechtspraak. Die is immers mede beoogd om een rechtstreekse verantwoording door rechterlijke colleges of rechters aan de Minister van Justitie en een daarmee gemoeide rechtstreekse sturingsrelatie te vermijden. Bij die sturingsrelatie gaat het niet alleen om bij voorbeeld de reguliere plannings control (P&C)-cyclus. Het gaat er ook om dat bepaalde beheersmatige activiteiten om een landelijke organisatie en aansturing vragen.

In de regeringsverklaring is aangekondigd dat de instelling van de Raad voor de rechtspraak het sluitstuk van de moderniseringsoperatie is. Zonder een Raad in de beginfase kunnen de besturen van de gerechten, indien direct al belast met integraal management, evenwel geen verantwoording over het beheer aan dat college afleggen. Ook ontbreekt dan bij de rechterlijke organisatie de benodigde landelijke coördinatie en sturing ten aanzien van gerechtsoverstijgende onderwerpen. Een volledige afwezigheid van een verantwoordingsrelatie over het beheer is uiteraard evenmin mogelijk. Derhalve zal op andere wijze dienen te worden voorzien in verantwoording over het beheer. Daar staat tegenover dat het minder aantrekkelijk is te beginnen met de instelling van een Raad zonder dat is voorzien in de opdracht van de beheers- en bestuursverantwoordelijkheid aan de rechterlijke colleges. Dat betekent dat het onvermijdelijk is dat keuzes worden gemaakt bij de uitvoering van het regeerakkoord.

Wij kiezen er ten eerste voor om de modernisering van de rechterlijke organisatie aan de basis tot stand te brengen, bij de rechterlijke colleges. Dat is ook in lijn met het regeerakkoord dat immers stelt dat op korte termijn zal worden gestart met de invoering van een systeem van integraal management bij de gerechten en dat een wetsvoorstel zal worden ingediend om tot een bestuur van elk der gerechten te komen. Ten tweede zal bij wet gelijktijdig op landelijk niveau een voorziening worden gecreëerd. Deze Raad voor de rechtspraak zal worden belast met beheerstaken, algemene adviestaken en met coördinerende taken ten aanzien van rechtspraak en rechterlijke samenwerking (zie daarover nader paragraaf 5.1). Daartoe zullen bij wet zoveel mogelijk passende bevoegdheden worden toegekend aan deze Raad. Over de vraag of de Raad voor de rechtspraak met of zonder daaraan voorafgaande grondwetswijziging beslissende bevoegdheden kan krijgen ten aanzien van het beheer, vragen wij de Raad van State vandaag advies, alvorens een definitief besluit te nemen. Wij achten daarbij van belang de waarborgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid, de rechterlijke onafhankelijkheid en andere constitutionele aspecten. Over de beheerstaken zal verantwoording worden afgelegd door het gerechtstbestuur. De wijze waarop verant-

woording zal moeten worden afgelegd stellen wij mede afhankelijk van de uitkomsten van het advies van de Raad van State.

Wij geven de voorkeur aan deze samenhangende aanpak, mede gelet op een evenwichtige opzet van het nieuwe rechterlijke gebouw. Er is immers, aldus ook de Hoge Raad, een sterke samenhang tussen integraal management en een Raad voor de rechtspraak. Gegeven de omvang van de operatie, het «absorptievermogen» van de toch al zwaar belaste rechterlijke organisatie en de benodigde wetswijzigingen, lijkt het reëel ervan uit te gaan dat dit per 1 januari 2002 gerealiseerd kan zijn.

Als uitgangspunt zal gelden dat – uitgezonderd de Hoge Raad vanwege zijn bijzondere positie in het rechtsbestel – bij elk gerecht een bestuur komt dat collectief de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid draagt.¹ Het bestuur wordt belast met bestuurlijke, beleidsmatige en beheersmatige taken van het gerecht. De taken die het bestuur verricht betreffen terreinen van het personeelsbeleid, kwaliteitsbeleid, begrotingsopstelling, huisvesting, veiligheidsbeleid, automatisering, administratieve organisatie, het coördineren en stimuleren van de rechtseenheid, bestuurlijke informatievoorziening en public relations (vgl. de Commissie-Leemhuis). Kortom: het bestuur draagt collectief de verantwoordelijkheid voor het integraal management, tenzij de wet anders bepaalt (zie bijv. par. 4.4). Dat betekent bij voorbeeld dat ook rechtspositionele bevoegdheden zowel ten aanzien van het ondersteunend personeel als ten aanzien van de rechters zullen worden uitgeoefend. Derhalve zal dan ook de basis moeten zijn gelegd voor het personeelsbeleid van de gehele organisatie, met inbegrip van een nieuwe regeling van het klacht- en tuchtrecht. Over het beheer van het gerecht legt het bestuur verantwoording af. Het zal duidelijk zijn dat de eindverantwoordelijkheid van het gerechtbestuur bestuurlijk van aard is, en derhalve niet kan en mag inhouden dat ook «ingegrepen» wordt in de rechterlijke oordeelsvorming bij de beslechting van geschillen. Wij gaan ervan uit dat het mogelijk is de bij het integraal management behorende bevoegdheden zodanig vorm te geven dat de rechterlijke onafhankelijkheid onverlet wordt gelaten. De verantwoordings- en toezichtlijnen ten aanzien van het beheer zullen in de wetgeving worden neergelegd.

Indien de Raad voor de rechtspraak gerechtsoverstijgende taken (zoals gemeenschappelijk inkoopbeleid, huisvesting, automatisering) krijgt, zijn op landelijk niveau beheer en coördinatie van rechterlijke samenwerking van de rechterlijke organisatie niet meer gescheiden.

Het is van belang dat in het wetgevingstraject geen tijd verloren gaat. Daarom willen wij zo spoedig mogelijk starten met de voorbereiding van een wetsvoorstel waarin het bestuur van de gerechten wordt vernieuwd en daaraan integrale beheersverantwoordelijkheid wordt toegekend. Dat kan echter niet zonder de opvattingen van de rechterlijke organisatie daarin gekend te hebben. De komende maanden zullen de in deze nota neergelegde voorstellen worden uitgewerkt in wetsvoorstellen bij de voorbereiding waarvan de rechterlijke organisatie, onder meer door nauwe samenwerking met het kernteam, zal worden geraadpleegd. Bij de inwerkingtreding van de wetgeving kunnen opvattingen van de kant van de rechterlijke organisatie (zoals pVRO en NVvR) verder worden doorgevoerd in en op basis van de door de gerechtbesturen vast te stellen bestuursreglementen.

¹ Van de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid wordt onderscheiden de verantwoordelijkheid voor rechterlijke uitspraken, die bij meer- en enkelvoudige kamers van het gerecht berust.

De inrichting van het bestuur van een gerecht

De afgelopen jaren zijn diverse voorstellen gedaan voor de inrichting en samenstelling van het bestuur van een gerecht: een bestuur met

uitsluitend rechters of daarnaast ook een professionele beheersdeskundige en verder de opties van een éénhoofdig bestuur, een klein bestuur van drie leden (zoals recent in de voorstellen van de Commissie-Leemhuis) of een breed model waarin ook de sectorvoorzitters zitting hebben.

Wat de inrichting van het collegiale bestuur betreft gaat onze voorkeur uit naar een relatief klein en slagvaardig bestuur bestaande uit professionele bestuurders: naast de president zal daarvan in elk geval een directeur bedrijfsvoering, een niet-rechter, deel uitmaken. Het bestuur zal collectief de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid dragen. De president zit het bestuur voor. Wij achten het van belang dat ook een niet-rechter deel uitmaakt van het bestuur, juist met het oog op de besturing van de organisatie (beheersdeskundigheid). Dat laat overigens onverlet de wenselijkheid de beheersdeskundigheid bij rechters zelf te vergroten – enigszins vergelijkbaar met de advocaten die manager zijn bij grote advocatenkantoren. Het ligt in de rede dat ten aanzien van integraal management-taken een zekere mate van mandatering aan de sectorvoorzitters plaats zal vinden.

De komende maanden zal in pVRO-verband nader worden ingegaan op onder meer de inrichting van het bestuur van de gerechten. Na overleg met de rechterlijke organisatie willen wij de uiteindelijke beleidsafweging maken inzake de bestuursinrichting die vastgelegd zal worden in wetgeving.

Wij zijn er overigens geen voorstander van om in de wet een gedetailleerde regeling op te nemen van de precieze werkwijze van het bestuur. Er zal ruimte moeten zijn voor een praktische taakverdeling van de werkzaamheden binnen het bestuur met inachtneming van zijn collegiale verantwoordelijkheid. Ook de verhouding tussen bestuur, sectorvoorzitters en de collegevergadering zal niet «dichtgeregeld» dienen te worden. Ons staat voor ogen dat als minimum enkele voorwaardenscheppende bepalingen worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur en dat daarnaast de besturen over ruime mogelijkheden kunnen beschikken om, desgewenst na advisering door de collegevergadering, hun werkwijze in een bestuursreglement vast te leggen. Het bestuursreglement wordt openbaar gemaakt en ter kennis gebracht van de Minister van Justitie. Een globaal wettelijk kader biedt ook in ruime mate de gelegenheid dat vanuit het pVRO maximaal invulling kan worden gegeven aan het project over het bestuur van de gerechten. De uiteindelijke resultaten daarvan kunnen in de praktijk gestalte worden gegeven en te zijner tijd in de dan geldende regelgeving worden vastgelegd.

Wat de benoeming en rechtspositie van de bestuurders betreft – een aangelegenheid waarover evenals over andere rechtspositionele aspecten overeenstemming in het Sectoroverleg rechterlijke macht is vereist – zullen wij ons oriënteren op het advies van de Commissie-Leemhuis, met dien verstande dat wij menen dat vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid ook na instelling van een Raad voor de rechtspraak vastgehouden dient te worden aan benoeming bij koninklijk besluit.

De collegevergadering

De invoering van een bestuur bij de gerechten heeft gevolgen voor de collegevergadering die traditioneel een aantal bestuurlijke taken vervulde. In de rechterlijke organisatie wordt gehecht aan het instituut van de collegevergadering. Ook wij achten de collegevergadering van belang voor het functioneren van de rechterlijke colleges. De taak van de collegevergadering zal, zo is ons voornemen, een adviserende zijn. De collegevergadering heeft een aantal typisch algemeen-rechterlijke adviestaken op het terrein van procesbeheer, kwaliteit van de rechtspraak,

benoemingen en rechterlijk beleid anders dan in concrete zaken. Dit laat uiteraard de bevoegdheden van het gerechtshof ter zake onverlet. Inzake de medezeggenschap van rechters zij hier verwezen naar par. 4.4.

4.3 Kantongerechten bestuurlijk onderbrengen bij de rechtbanken

Bestuurlijke onderbrenging doorvoeren

In het regeerakkoord is gekozen voor het bestuurlijk onderbrengen van de kantongerechten bij de rechtbanken. Daarbij zullen de kantongerechten als afzonderlijke eenheden herkenbaar blijven. Wij zijn van oordeel dat zulks past in het proces naar versterking van de beheers- en bestuursverantwoordelijkheid van de rechterlijke organisatie. Met deze bestuurlijke onderbrenging is een effectieve implementatie van integraal management gediend. Niet de minste doelstelling is dat hiermee een samenhangend aanbod van eerstelijnsrechtspraak tot stand wordt gebracht. De bestuurlijke onderbrenging van kantongerechten in de rechtbanken dient samen te vallen met de introductie van de nieuwe bestuursstructuur van de rechtbanken.

Het voorstel dat de Commissie-Leemhuis ter zake heeft gedaan, is een compromis geweest om de impasse te doorbreken waarin de structuurdiscussie rond de rechterlijke organisatie verzeild was geraakt. Met de Commissie achten wij het voorstel een begaanbare weg. Wij zouden het voorstel dan ook als uitgangspunt willen nemen van ons beleid: er zullen kantonsectoren worden ingesteld bij de rechtbanken met behoud van alle pluspunten verbonden aan de kantonrechtspraak. Een sterke kant van de kantonrechtspraak die behouden blijft en wordt ingebracht in de rechtbank is de eenvoudige, strakke en snelle procedure. De bijzondere betekenis van de kantonrechtspraak voor de rechtspleging kan in de gemoderniseerde rechterlijke organisatie niet worden gemist.

Uitwerking beleidsvoornemen

In de nieuwe rechtbank zal een kantonsector komen naast de reeds bestaande sectoren. Evenals de andere sectorvoorzitters neemt de voorzitter van de kantonsector deel aan het overleg met of zitting in het bestuur van de rechtbank.

De bestuurlijke onderbrenging heeft als zodanig geen consequenties voor het takenpakket en de werkwijze van de kantonsector. Het takenpakket blijft bij de invoering gehandhaafd, met dien verstande dat de zgn. Mulderzaken, welke in belangrijke mate bestuursrechtelijk zijn gekleurd, bij de sectoren bestuursrecht zullen worden ondergebracht¹ en dat de competentiegrens in civiele kantonzaken, welke thans f 5000 bedraagt, per 1 januari 1999 wordt verhoogd tot f 10 000. Langs die weg komen de voordelen van de huidige kantonrechtspraak op ruimere schaal beschikbaar binnen de rechtbanken. De Minister van Justitie beraadt zich op de vraag of in de toekomst tot een verdere verhoging van deze grens zal worden overgegaan. De Commissie-Van Delden adviseerde daartoe. Kantonsectoren zullen bestaan uit rechters met veel ervaring, die voldoen aan specifieke op de kantonrechtspraak toegespitste competenties. De rechtspositie van zittende kantonrechters blijft gehandhaafd.

De op het moment van de bestuurlijke onderbrenging zittende kantonrechters kunnen slechts met hun instemming worden overgeplaatst naar een andere sector dan wel werkzaamheden voor andere sectoren opgedragen krijgen. Voor de nieuw te benoemen kantonrechters hoeft niet per se een bijzondere voorziening te worden getroffen in aanvulling op de bestaande praktijk waarin het zelden voorkomt dat rechters contre coeur naar een andere sector overgaan. Hoewel wij het van belang achten dat de ervaring van kantonrechters breder kan worden ingezet, menen wij

¹ Dit voornemen is aangekondigd in de brief van 25 juni 1997 aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1996/97, 25 425, nr. 1); de automatiseringsconsequenties van de overheveling blijken niet prohibitief te zijn voor de uitvoering van dit voornemen.

dat het niet verstandig is dat kantonrechters anders dan op vrijwillige basis rouleren. In samenhang met het competentieprofiel van de kantonrechter en het personeelsbeleid bevat die praktijk – ook volgens de Commissie-Leemhuis – voldoende waarborgen tegen ongewenste «verschuivingen». De rechters werkzaam in de kantonsector blijven kantonrechter heten.

Het bestuurlijke onderbrengen zal niet leiden tot het feitelijk opheffen van de rechtspraaklocaties waar thans kantongerechten zijn gevestigd. In het regeerakkoord is dit voornemen dan ook terecht geplaatst in de sleutel van toegankelijkheid en laagdrempeligheid. Zie voor het te voeren situeringsbeleid hoofdstuk 6.

Hoger beroep

Besluitvorming over de bestuurlijke onderbrenging kan niet los worden gezien van het appèl van uitspraken van de kantonrechter dat nu als regel openstaat bij de rechtbank. Het hoger beroep in kantonzaken zal in het voorgestane model waarin de kantonsector deel uitmaakt van de rechtbank, worden overgeheveld naar de gerechtshoven. Er is onvoldoende aanleiding om een of andere vorm van intern appèl voor voormalige kantongerechtszaken binnen de rechtbanken te organiseren, nog daargelaten dat dat op gespannen voet zou kunnen staan met artikel 6 EVRM. Het vertrouwen in de rechtspraak is er in het algemeen niet mee gediend dat in hoger beroep kan worden gegaan bij dezelfde rechterlijke instantie. Thans worden de appèlzaken veelal enkelvoudig afgedaan. De gevolgen van de overheveling naar de hoven zullen bij de verdere uitwerking van de voorstellen en mogelijke afwegingen nader in kaart worden gebracht.

Voor de goede orde zij hier vermeld dat, zoals in het regeerakkoord is opgenomen, over de mogelijkheid van (partieel) appèl in ontslagzaken die nu door kantonrechters in eerste en enige aanleg worden afgedaan, de resultaten worden afgewacht van de lopende onderzoeken, in relatie tot de effectiviteit van de preventieve ontslagtoets.

4.4 Rechtspositie, medezeggenschapsstructuur en personeelsbeleid

Rechterlijke ambtenaren en ondersteunend personeel kennen een verschillend rechtspositieregime, gebaseerd op de Grondwet (ten aanzien van rechters) en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren enerzijds en de Ambtenarenwet anderzijds. Voor rechters en leden van het openbaar ministerie (ca. 2500 functionarissen) bestaat thans een aparte sector, terwijl het ondersteunend personeel (ca. 5000 mensen, inclusief gemeenschappelijk beheer) onder de sector Rijk valt. In de praktijk heeft de verdeling van het arbeidsvoorwaardenoverleg over twee sectoren geen problemen opgeleverd en heeft de sector RM vanaf zijn ontstaan zijn nut bewezen. Over de inrichting van het arbeidsvoorwaardenoverleg voor de rechterlijke ambtenaren zal de komende tijd overleg plaatsvinden met de NVvR. Zodanig overleg zal ook plaatsvinden met organisaties die de belangen behartigen van het ondersteunend personeel. Het overleg met de NVvR wordt in het bijzonder ingegeven door mogelijke ontwikkelingen ten aanzien van de sectoralisatie van pensioenen. Daarbij geldt overigens als randvoorwaarde dat de bijzondere staatsrechtelijke positie van de rechters onaangetast blijft.

Bij de invoering van integraal management zal de bestaande duale structuur met het scherpe onderscheid tussen rechter en ondersteuning komen te vervallen. Hoezeer de rechter ook een eigen wettelijke verankerde rechtspositie kent, het gerecht zal in de toekomst als één werkorganisatie fungeren. Het bestuur van een gerecht wordt het

bevoegd gezag van het ondersteunend personeel en – binnen zekere wettelijke kaders¹ – van het rechterlijk personeel. Dit model heeft voor de medezeggenschap van de (rechterlijke) ambtenaren consequenties. Uitgangspunt is dat één medezeggenschapsorgaan zal functioneren voor zowel rechtsprekend als ondersteunend personeel. Uiteraard zal daarbij worden aangesloten bij de Wet op de ondernemingsraden. Bezien zal worden in hoeverre het wenselijk c.q. nodig is deze wet aan te vullen met bijzondere voorzieningen. Denkbaar is dat van de ervaringen in de onderwijs -en politiesector wordt geprofiteerd bij de opzet van een medezeggenschapsstructuur waarin voor medewerkers van verschillende geledingen op specifieke gebieden verschillende bevoegdheden (instemming, advies, geen bevoegdheden) kunnen bestaan. Inzake het procesbeheer en het rechterlijk beleid vervult, zoals eerder aangegeven, ook de collegevergadering een rol. In nauw overleg met de geledingen van rechters en ondersteunend personeel zijn wij voornemens om deze nieuwe medezeggenschapsstructuur te ontwikkelen. Gezamenlijke bezinning is vereist op de inrichting daarvan en op de wenselijkheid om daarbinnen rekening te houden met de rechterlijke en niet-rechterlijke geleding. De nieuwe structuur zal wel gelijktijdig met de invoering van integraal management in werking moeten treden. In dit verband verdient nog vermelding dat het ook van belang is dat in de aanloop naar de nieuwe structuur op adequate wijze is voorzien in medezeggenschap van de betrokkenen.

De moderniseringsvoorstellen zullen een ingrijpende reorganisatie gaan betekenen voor velen werkzaam in de rechterlijke organisatie, en de nodige personele en rechtspositionele maatregelen meebrengen. In dit verband zijn met name van belang de invoering van integraal management, de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken en de daarmee samenhangende overheveling van appèlzaken naar de gerechtshoven. Uitgangspunt is dat personele wijzigingen zullen geschieden zonder onduidelijkheid over de individuele rechtspositie. Een sociaal beleidskader voor rechterlijk en ander personeel zal tijdig voor effectuering van de operatie worden vastgesteld. In de begroting wordt ook rekening gehouden met de hieraan verbonden incidentele en structurele kosten.

Voor het feitelijke functioneren van gerechten is van niet minder gewicht dat in de toekomst een geprofessionaliseerd personeels- en opleidingsbeleid kan worden gevoerd. Dat geldt zowel voor de rechters als voor de ambtelijke ondersteuning. Integraal management, kwaliteitsverbetering bij en flexibilisering van de inzet van medewerkers, vraagt een personeelsbeleid dat haar basis heeft in meer dan alleen kennis, werk- en denkniveau. Een op de organisatie en alle werkers toegesneden personeels- en opleidingsbeleid is bepaald gewenst; men denke aan functieprofielen, kerncompetenties, specialisatie, éducation permanente, benoemings-, loopbaan- mobiliteits- en demotiebeleid. Wij zijn dan ook verheugd dat het pVRO het ontwikkelen van een personeels- en opleidingsbeleid als een belangrijk hoofdonderwerp in zijn project heeft opgenomen.

4.5 Tucht recht en rechtsbescherming

Het gerechtsbestuur zal rechtspositioneel gaan optreden als bevoegd gezag. Dit heeft ook gevolgen voor het tucht recht. Het tucht recht voor het ondersteunend personeel zal geen substantiële wijziging ondergaan. Dit is wel het geval met het tucht recht voor rechters. Ten eerste is van belang dat op lokaal niveau het bevoegd gezag bevoegdheden krijgt toebedeeld die gevarieerder zijn dan de waarschuwing enerzijds en het voordragen voor op non-actiefstellen of ontslag anderzijds. In geval van op non-actiefstelling of ontslag van een rechter zal moeten zijn voldaan aan

¹ Bepaalde bevoegdheden (zoals benoeming, op non-actiefstelling en ontslag) zijn aan anderen toebedeeld. Voor zover toezicht op rechterlijke ambtsverrichtingen plaatsvindt zal rekening worden gehouden met artikel 116, vierde lid, Grondwet dat niet-rechterlijk toezicht niet toestaat.

artikel 117, derde lid, van de Grondwet. Voor rechters zullen tuchtrechtelijke sancties in beginsel onder de bestaande beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter worden gebracht.

Hier zij overigens gewezen op de samenhang met par. 6.1.2.2, waar het klachtrecht wordt behandeld. Klachten, maar ook vragen en verzoeken van buiten evenals signalen van binnen de organisatie, kunnen immers aanleiding vormen voor de start van een tuchtrechtelijke procedure.

5. Raad voor de rechtspraak en ministeriële verantwoordelijkheid

5.1 Raad voor de rechtspraak

In het regeerakkoord is afgesproken dat in de lijn van het rapport «Rechtspraak bij de tijd» een Raad voor de rechtspraak zal worden ingesteld. Bij de vormgeving daarvan zal volgens het regeerakkoord in het bijzonder aandacht worden besteed aan de wijze waarop de onafhankelijkheid van de rechter ter zitting,¹ de wenselijkheid van een vorm van afstemming binnen de zittende magistratuur en de begrotingsbevoegdheid voor de rechterlijke organisatie met elkaar in overeenstemming zijn te brengen.

In lijn hiermee zal een Raad voor de rechtspraak worden ingesteld die belast is met taken op het gebied van het beheer, algemene advisering en coördinatie van rechtspraak en rechterlijke samenwerking. Over de vraag of de Raad voor de rechtspraak met of zonder daaraan voorafgaande grondwetswijziging beslissende bevoegdheden kan krijgen ten aanzien van het beheer, vragen wij advies aan de Raad van State (zie daaromtrent paragraaf 4.2). Het instellen van een landelijke Raad draagt bij aan het versterken van de verantwoordelijkheid voor de eigen organisatie als geheel. Noodzakelijk beleid in de sfeer van personeelsbeleid, kwaliteitssystemen, afstemming van de procesgang e.d. kan dan als het ware van binnen uit door de rechterlijke organisatie zelf worden ontwikkeld. Het instellen van een Raad sluit aan bij de voortschrijdende landelijke coördinatie van en door de rechterlijke organisatie zelf, zoals die zich de afgelopen tijd feitelijk heeft voorgedaan. In dit verband mag niet onvermeld blijven de aandacht die in pVRO-kader zal uitgaan naar de vorming van een landelijke strategie-eenheid. De landelijke Raad vervult een waarborgfunctie tussen gerechten en de minister wat de verantwoording over het beheer van de gerechten betreft. Doordat de gerechten en de Raad zelf de beheerstaken van de rechterlijke organisatie vervullen die nu nog onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie worden verricht, komt de bijzondere positie van de rechterlijke organisatie in het staatsbestel ook meer tot uitdrukking. De Commissie-Leemhuis heeft dit gekwalificeerd als het emanciperen van de rechterlijke organisatie. Ook in deze opzichten is de instelling van een van de minister onafhankelijke landelijke Raad passend in het licht van het noodzakelijke evenwicht tussen de drie staatsmachten.

In het onderstaande gaan wij in op een aantal belangrijke randvoorwaarden voor de instelling van een Raad zoals die ons thans voor ogen staan.

Ten eerste moet de Minister van Justitie in staat blijven de ministeriële verantwoordelijkheid voor het adequaat kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie uit te oefenen, ook ten opzichte van het parlement. In het bijzonder ten aanzien van de benoemingen, de begroting en de toekomstige bekostigingssystematiek en de informatievoorziening zal dit tot uitdrukking dienen te komen. Benoemingen van rechters dienen bij koninklijk besluit te blijven plaatsvinden. Omdat benoeming door de regering plaatsvindt en voorafgaand daaraan de rechterlijke organisatie

¹ De rechterlijke onafhankelijkheid is zoals aangegeven ruimer dan die ter zitting.

een belangrijke rol vervult, is voorzien in een evenwichtige benoemings-procedure. Ook de vaststelling van het bekostigingsmechanisme dient, met nauwe betrokkenheid van de Raad voor de rechtspraak, een ministeriële aangelegenheid te zijn.

Ten tweede moet erop worden toegezien dat de individuele rechter zijn onafhankelijke positie bij de rechtsprekende taak blijft behouden, ook ten opzichte van de Raad voor de rechtspraak. Anders dan de Commissie-Leemhuis oordeelde, past het niet in die visie dat de Raad bindende richtlijnen of beleidsregels vaststelt, omdat deze een spanning opleveren met die onafhankelijke positie en deze – waar algemene regels zouden worden vastgesteld – aan de taak van de wetgever raakt. Dat betekent echter niet dat de Raad in het geheel geen harmoniserende of coördinerende taak zou toekomen. Afstemming binnen de rechterlijke organisatie is in onze tijd met het oog op rechtseenheid en juridische kwaliteit niet goed meer weg te denken. Daarbij dient echter te worden voorkomen dat interne (in de zin van niet-openbare) «afspraken» mede een rol spelen bij de beslechting van concrete geschillen. Het organiseren en stimuleren van onderlinge rechterlijke afstemming, zoals ook in het regeerakkoord is aangegeven, zal zonder meer een belangrijke taak van de Raad worden. Onze opvatting is dan ook dat de Raad de mogelijkheid moet hebben om aan die afstemming vorm te geven en tot taak heeft de resultaten daarvan openbaar te maken en het gebruik ervan te ondersteunen. Het spreekt voor zich dat de Raad daarbij eerst de (betrokken) rechterlijke colleges intensief consulteert.

Ten derde blijft het de taak van de wetgever de wettelijke kaders vast te stellen, waarbinnen de rechter zijn rechtsprekende bevoegdheden uitoefent. De Raad zal werkzaam zijn ten behoeve van alle rechterlijke colleges,¹ behoudens de Hoge Raad en – gegeven de bijzondere positie van de Raad van State als hoog college van staat – de Afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State.

Met de bovenstaande taakomschrijving van de Raad gaan wij ervan uit dat het mogelijk is om die Raad zodanig vorm te geven dat zowel de rechterlijke onafhankelijkheid als de ministeriële verantwoordelijkheid onverlet wordt gelaten. Over de constitutionele aspecten verbonden aan beslissende beheersbevoegdheden van zo'n Raad wordt zoals vermeld advies aan de Raad van State gevraagd.

Thans wordt ervaring opgedaan met meer centrale coördinatie door het kernteam pVRO en vanuit de pVRO-projectactiviteit «landelijke eenheid Toekomst Rechtspraak». Die ervaringen zullen – hoezeer de positie van het kernteam ook verschilt van een Raad voor de rechtspraak – zeker van pas komen bij de praktische taakvervulling door de Raad. Dat geldt ook voor de relatie tussen rechterlijke organisatie en minister die zich in het kader van het pVRO zal gaan aftekenen.

Instelling en vormgeving van de Raad voor de rechtspraak

Per 1 januari 2002, zo is ons voornemen, zal bij wet een Raad voor de rechtspraak worden ingesteld, die mede afhankelijk van de vraag of grondwetswijziging naar ons bevinden nodig is om beslissende beheersbevoegdheden (zoals bedoeld door de Commissie-Leemhuis) te kunnen nemen, al dan niet voorlopig zal zijn.

De Raad voor de rechtspraak is een niet-rechtsprekend orgaan van de rechterlijke organisatie, dat onafhankelijk is ten opzichte van de Minister van Justitie. De Raad voor de rechtspraak zal dan ook worden opgenomen in de Wet op de rechterlijke organisatie. Het heeft onze voorkeur om het advies van de Commissie-Leemhuis over de benaming van de Raad te volgen, vanwege de afstemming op het takenpakket van het college (dat meer omvat dan organisatorische taken) en vanwege de aansluiting op de titel van hoofdstuk 6 van de Grondwet.

¹ Het voornemen bestaat de taken van de Tariefcommissie en het College van beroep studiefinanciering onder te brengen bij bestaande rechterlijke colleges.

Ons staat een slagvaardige, niet te omvangrijke Raad voor ogen. Dat wil zeggen een Raad bestaande uit drie tot vijf leden (waarvan de meerderheid uit rechters bestaat). Eén van de rechters bekleedt het voorzitterschap en wordt als zodanig benoemd bij koninklijk besluit. Overeenkomstig het voorstel van de Commissie-Leemhuis zullen de leden van de Raad voor vier jaren worden benoemd, met de mogelijkheid van herbenoeming. De Raad krijgt een betekenisvolle verantwoordelijkheid toebedeeld op beheersmatig vlak. Voor de uitoefening van deze taken is het van groot belang dat tenminste één lid in het bijzonder beschikt over algemene beheers- en bestuursvaardigheden, niet alleen in het ondersteunend apparaat maar ook in de Raad zelf. Het lidmaatschap van de niet-rechter(s) is – mede gelet op de overige samenstelling van de Raad – ook verenigbaar met de onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie nu de Raad noch de betrokken bestuurder is belast met de uitoefening van de rechterlijke functie.

De Raad zal goed geoutilleerd van start dienen te gaan, ook in de zin van een slank en goed bewerktuigd ondersteunend apparaat.

Adviesaanvraag Raad van State

Het advies van de Commissie-Leemhuis over de Raad voor de rechtspraak, heeft tot discussie aanleiding gegeven. Zoals uit het bovenstaande blijkt hebben wij ons, mede daardoor, laten leiden tot de hiervoor uiteengezette, gedoseerde taaktoedeling en opzet van de Raad. Zoals aangegeven leggen wij, tegen de achtergrond van de ministeriële verantwoordelijkheid en de rechterlijke onafhankelijkheid, gelijktijdig aan de Raad van State de vraag voor of het nodig is voorafgaand de Grondwet te wijzigen om de Raad voor de rechtspraak beslissende bevoegdheden te geven ten aanzien van het beheer. Deze bevoegdheden zijn van betekenis voor de al dan niet rechtstreekse verantwoording van gerechten over het beheer aan de Minister van Justitie. Wij vragen met het oog op het te volgen wetgevingstraject de Raad van State om ons op korte termijn van zijn bevindingen te berichten. Daarmee kan dan rekening worden gehouden in het verdere beleids- en wetgevingstraject rond de instelling van de Raad voor de rechtspraak. In dat kader zijn wij voornemens het oordeel in te roepen van een aantal deskundigen over de nadere uitwerking die in het licht van het advies van de Raad van State aan de bevoegdheden en de praktische uitvoering van de werkzaamheden van de Raad moet worden gegeven. Wij streven ernaar dat het desbetreffende wetsvoorstel gelijktijdig met de andere wetsvoorstellen zal worden behandeld.

5.2 Positie Minister van Justitie

De Minister van Justitie beschikt thans over volledige bevoegdheden op het terrein van het beheer van de rechterlijke organisatie. De vraag is gerezen of de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie niet wordt uitgehold door de overheveling van beheerstaken naar de gerechten en toedeling van taken aan de Raad. Eerder is al aangegeven dat rechters bij koninklijk besluit benoemd dienen te blijven en dat de bekostigingsmethodiek en informatievoorziening in onze voorstellen tot de ministeriële bevoegdheden blijven behoren. Daarnaast komt in de mede-wetgevende taak van de Minister van Justitie geen wijziging. Voorts zal de relatie tussen de minister en de Raad helder geregeld moeten worden; de Commissie-Leemhuis heeft voor de beschrijving van de ministeriële bevoegdheden een belangrijke aanzet gegeven. Door een toespitsing van de ministeriële taken tot de benodigde toezichts- en sturingsinstrumenten worden de onderlinge verhoudingen en verantwoordelijkheden verduide-

lijkt en transparanter. Daardoor kan enerzijds – paradoxaal genoeg – de ministeriële zeggenschap worden verstevigd ten aanzien van die aspecten waarvoor verantwoordelijkheid wordt gedragen en anderzijds de rechterlijke organisatie en haar onafhankelijkheid worden versterkt, omdat de rechtspraak zelf in plaats van de Minister van Justitie de beheersverantwoordelijkheid voor de eigen organisatie gaat dragen. De in deze staatsrechtelijke verhouding naar hun aard beperkte ministeriële bevoegdheden ten opzichte van de Raad voor de rechtspraak zullen met het oog hierop nauwkeurig in de wet worden omschreven. De wettelijk omschreven verdeling van bevoegdheden maakt ook een transparanter gebruik van die bevoegdheden mogelijk. Daarom zal, zoals ook de Commissie-Leemhuis heeft geadviseerd, de minister in de sfeer van het beheer de beschikking krijgen over toereikende toezichts- en sturingsbevoegdheden jegens de Raad, uiteraard met inachtneming van de rechterlijke onafhankelijkheid. Dat laatste wordt overigens mede gewaarborgd door de plaats die de Raad inneemt tussen de minister en de rechterlijke colleges.

6. Rechtspraak op maat

6.0 Inleiding

In de hoofdstukken 4 en 5 hebben wij vermeld welke doelstellingen ons voor ogen staan bij de modernisering van de rechterlijke organisatie. Die moderniseringsoperatie staat niet op zichzelf, maar is gericht op het verbeteren van de publieke dienstverlening die rechtspraak in essentie is. Er is kortom een sterke samenhang tussen enerzijds de verbetering van de structuur van de rechterlijke organisatie en anderzijds vergroting van de toegankelijkheid van rechtspraak voor de burger (bij voorbeeld door een gestroomlijnd procesrecht en alternatieve geschillenbeslechting). De rechtspraak zal kwalitatief en organisatorisch aan de eisen van de tijd dienen te voldoen. Toegankelijk, laagdrempelig, kostenefficiënt en met terugdringing van lange doorlooptijden, kortom een rechtspraak die op maat is gesneden en zichzelf bestuurt in een sterke oriëntatie op haar maatschappelijke omgeving. Onderstaand wordt achtereenvolgens ingegaan op de drie aspecten van een toegankelijke vorm van geschillenbeslechting op maat: processuele toegankelijkheid, bereikbaarheid en financiële toegankelijkheid.

6.1. Processuele toegankelijkheid van de rechtspraak

6.1.1 Modaliteiten van geschillenbeslechting

6.1.1.1. Voorportalen

Van oudsher kent het Nederlandse rechtstelsel veel alternatieven voor rechterlijke geschillenbeslechting. Zij dragen bij aan het vermijden van juridiseringstendensen. De advocatuur rekent het tot haar plicht geschillen zo mogelijk te schikken. De Buro's voor Rechtshulp bieden eenvoudige oplossingen voor geschillen. Ook bestaat een uitgebreide praktijk van arbitrage en bindend advies. Met steun van het ministerie van Justitie is het aantal geschillencommissies recentelijk uitgebreid. Daarnaast kan gewezen worden op de rol van bezwaar- en voorbereidingsprocedures.

De laatste jaren komt de praktijk van *mediation* tot ontwikkeling. Advocaten, maar ook anderen, hebben zich bekwaamd op het terrein van de scheidingsbemiddeling. Ook wordt er geëxperimenteerd met *mediation* bij Buro's voor Rechtshulp en rechtbanken. Het *Nederlands Mediation Instituut* houdt een registratie bij van bemiddelaars die erkende opleidingen hebben gevolgd. Het ADR Centrum voor het Bedrijfsleven beoogt *mediation* in het bedrijfsleven te ontwikkelen.

Conflictbemiddeling in de strafrechtelijke sfeer verkeert in een beginstadium van ontwikkeling.

Mediation komt momenteel vooral buiten de rechterlijke organisatie tot ontwikkeling. Een uitzondering daarop vormt het experiment dat plaatsvindt bij de rechtbank Zwolle. Elders verwijzen rechters partijen soms al naar een bemiddelaar, die dan als externe deskundige optreedt.

In april 1996 is het Platform ADR ingesteld. Dat zal de minister advies uitbrengen over de ontwikkeling van alternatieve geschillenbeslechting in Nederland. Het rapport van het Platform, dat mede gebaseerd zal zijn op een evaluatie van lopende experimenten, wordt begin 1999 verwacht. Mede op basis daarvan zal worden bepaald hoe het beleid de komende jaren gestalte zal krijgen.

6.1.1.2. Modernisering rechtspraak: aanpassing (burgerlijk) procesrecht en herinrichting werkprocessen

Oogmerk bij de modernisering van de rechtspraak is versnelling en stroomlijning van het civiele proces. Als eerste stap hiertoe zal het procesrecht-deel uit het inmiddels ingetrokken wetsvoorstel 2e fase herziening rechterlijke organisatie (kamerstukken II 1997/98, 24 651, nr. 8) worden geactualiseerd. Dit wetsvoorstel wordt aangevuld met nieuwe elementen van versnelling. U bent daarover in algemene zin ingelicht bij brief van 14 september 1998 (kamerstukken II 1997/98, 24 651, nr. 7). Concreet houdt dit in dat er nadere eisen aan de dagvaarding zullen worden gesteld, zodat in een vroeg stadium juiste informatie ter beschikking komt. De rechter zal meer dan thans de voortgang van de procedure moeten bewaken. Hij kan daarbij partijen instrueren bepaalde stellingen toe te lichten en/of bepaalde bescheiden te overleggen. Na een gehouden comparitie na antwoord vervalt het recht op repliek en dupliek en in het verlengde daarvan het recht op pleidooi, tenzij de rechter deze proceshandelingen alsnog noodzakelijk acht. Uiteraard blijft voor gecompliceerde zaken de mogelijkheid bestaan dat de rechter, waar dat nodig is, beslist tot een meer uitgebreide en meer tijd vergende behandeling. Tegen het bevel tot een comparitie zal geen appel meer openstaan. De inmiddels bij meerdere rechtbanken aangeboden mogelijkheid om te procederen via het versneld regime beschouwen wij als voorschot hierop. Het nieuwe wetsvoorstel zal in de eerste helft van 1999 worden ingediend.

Met deze wettelijke aanpassing van het burgerlijk procesrecht kunnen op zichzelf belangrijke verbeteringen van de procedure worden gerealiseerd. Het in 1994 tot stand gebrachte uniforme bestuursprocesrecht biedt ruimte voor versnelling en stroomlijning. Met het oog op aanpassing van het strafprocesrecht, dat vele partiële wijzigingen heeft gekend, wordt breed fundamenteel wetenschappelijk onderzoek verricht. De reikwijdte van de wet is per definitie begrensd. Wettelijke kaders en andere maatregelen voor het versnellen van het werk, zullen geen effect hebben zonder een cultuuromslag in de rechterlijke organisatie. Zo zijn ook veranderingen in de onderliggende werkprocessen hard nodig. Dit besef leeft bij de rechterlijke organisatie. Uiteraard heeft het realiseren van gemoderniseerde werkprocessen waarbij niet alleen de civiele rechtspraak wordt bestreken, maar tevens de straf- en bestuursrechtspraak, een zelfstandige betekenis naast de vereiste wetsaanpassingen. Een van de activiteiten van pVRO is de inrichting van de werkprocessen. Daarbij gaat het onder meer om het tot stand brengen van snellere interne procedures, om een meer efficiënte werkverdeling tussen rechters, stafjuristen en secretarissen en om het strikter en met meer eenheid bewaken en stellen van termijnen.

Dit vraagt van onze kant om flankerend beleid. In het kort komt dit faciliteren van de rechterlijke organisatie neer op:

- investeringen in capaciteit en de aanpak van werkvoorraden;
- verbetering van de bestuurlijke informatievoorziening;
- mogelijke verdergaande aanpassen van het burgerlijk procesrecht op langere termijn (bijvoorbeeld eenvormige rechtsingang, harmonisatie);
- het voortzetten van experimenten met versneld regime;
- het stimuleren van een uniform rolreglement en het op termijn afschaffen van het procureaat.

Bij het herijken van de werkprocessen verdient het sterk aanbeveling dat de mogelijkheden voor selectie van zaken in een vroegtijdig stadium van het proces worden bezien. Met dit mechanisme kan dan een verdeling worden gemaakt van bijvoorbeeld zaken die zich evident niet lenen voor een comparitie na antwoord; zaken waarvan bij voorbaat al duidelijk is dat zij een langer traject in moeten gaan en zaken die zich eventueel lenen voor mediation dan wel andere buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Wij hechten er ook aan dat in het pVRO-project personeelsbeleid rekening wordt gehouden met de verschillende vaardigheden en competenties die met onderscheiden rechterlijke activiteiten zijn gemoeid. Vanzelfsprekend zal bij de vormgeving van de procesgang ook rekening worden gehouden met de rol van het openbaar ministerie, andere partners in de strafrecht-keten, alsmede de advocatuur.

6.1.2. Externe gerichtheid van de rechterlijke organisatie

Rechters verrichten bij hun geschillenbeslechtende taak concrete publieke dienstverlening. Daaraan zal op een moderne manier inhoud moeten worden gegeven.

6.1.2.1 Waarderingsonderzoek

De Nederlandse rechter kan in algemene zin rekenen op een groot publiek vertrouwen. Dat laat onverlet dat de rechterlijke organisatie voldoende zelfkritisch vermogen heeft om zelf onderzoek te (laten) verrichten naar de wijze waarop die dienstverlening door de justitiabelen wordt ervaren. Dat blijkt onder andere uit doorlichtingen die de afgelopen jaren bij rechterlijke colleges zijn gehouden. Uit rapportages van de Dienst Prisma blijkt dat de kwaliteit van de organisatie van de gerechten niet sterk ontwikkeld is. De sturing op resultaten en de oriëntatie op de omgeving is evenmin groot. Officieren van justitie, advocaten en groepen burgers uiten klachten over moeilijke telefonische bereikbaarheid van de griffie; over lange wachttijden voor de zitting; over het ontbreken van gescheiden wachtkamers voor partijen; over dagen van te voren toegezonden stukken die niet door de rechtbank zijn ontvangen en over de bejegening door sommige rechters.

In het plan van aanpak pVRO krijgt dit onderwerp terecht veel aandacht onder de noemer van «waarderingsonderzoek en klachtenregeling». Voorzien is in het verrichten van waarderingsonderzoek bij klanten en personeel. De pragmatische aanpak spreekt ons aan. Losse initiatieven worden nu gerichter en met meer eenheid geëntameerd. De ambitie om snel resultaten te boeken middels concrete acties en producten als waarderingsonderzoeken en een interne klachtenregeling waarderen wij. Willen deze producten voldoende beklijven, dan heeft het de voorkeur deze activiteit op termijn in te bedden in een meer integraal kwaliteitsbeleid van de rechterlijke organisatie. Daarvan kunnen ook deel uitmaken periodieke zelfevaluaties en (externe) visitatiecommissies met een daarbij passende openbare rapportage.

6.1.2.2 Openheid van de organisatie

Openbaarheid van terechtzittingen, motivering en openbaarheid van uitspraken zijn belangrijke (constitutionele) waarborgen voor een goede rechtspraak. Zij bieden mogelijkheden voor het toetsen van rechterlijke activiteiten door collega's en buitenstaanders.

Over de publicatie van rechterlijke uitspraken is onlangs een advies opgesteld door de Werkgroep anonimisering en tariefstelling rechterlijke uitspraken. Dit advies is onder meer aan de presidentenvergaderingen ter becommentariëring voorgelegd; dit commentaar wordt in de eerste helft van 1999 verwacht. Wij streven ernaar dat in het kader van het traject Electronisch loket rechterlijke organisatie nog in 1999 adequate maatregelen worden getroffen.

Een ander vraagstuk heeft betrekking op de mate waarin audiovisuele middelen in de rechtszaal kunnen worden toegelaten. Zowel van rechterlijke zijde als van de zijde van het openbaar ministerie zijn hierover adviezen ontvangen. Wij zullen ons standpunt in de eerste helft van 1999 mede aan de hand van deze adviezen bepalen.

Onderdeel van die openheid is ook de sinds 1 januari 1997 verplichte melding en registratie van hoofd- en nevenfuncties van rechters in openbare registers. De kenbaarheid van nevenfuncties en functiecombinaties is voor justitiabelen van belang ter vermijding van (de schijn van) partijdigheid van rechters. Wat momenteel evenwel ontbreekt, is een helder, gemeenschappelijk en openbaar toetsingskader. Een kader dat richtsnoeren bevat voor het bestuur van gerechten bij het beoordelen van de geoorloofdheid van functiecombinaties. Aan een duidelijk kader zal, uiteraard in nauw samenspel met de rechterlijke organisatie, moeten worden gewerkt. In de eerste helft van 1999 zal een onderzoek worden gestart naar de opvattingen die binnen de rechterlijke organisatie bestaan over het gelijktijdig uitoefenen van verschillende functies. Mede aan de hand van dit onderzoek zullen de genoemde richtsnoeren kunnen worden opgesteld.

6.1.2.3. Interne en externe klachtenregeling

Een correcte bejegening van de partijen door de rechter is belangrijk voor de acceptatie van de uitspraak. Een belangrijk sluitstuk daarbij is een formele klachtenregeling. Bij de rechterlijke organisatie dient daarbij onderscheid te worden gemaakt tussen een interne en externe klachtenregeling.

Interne klachtenregeling

Voor het indienen en afhandelen van een klacht over rechterlijk optreden bestaat geen wettelijke basis. Vanuit de rechterlijke organisatie is men voornemens in het kader van het pVRO een opzet voor een interne klachtenregeling voor te bereiden. Wij zien dat voorstel graag in de eerste helft van 1999, of zoveel eerder als mogelijk is, tegemoet. Hoewel de rechterlijke organisatie geen bestuursorganisatie is,¹ biedt het wetsvoorstel inzake hoofdstuk 9 Awb (kamerstukken I 25 837) belangrijke aanknopingspunten voor een regeling.

Externe klachtenregeling

Voor de externe klachtenbehandeling bestaan momenteel twee voorzieningen. Bij de Nationale ombudsman kunnen burgers hun beklag doen over het ondersteunend personeel. Bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad vinden zij een adres voor klachten over gedragingen van rechters, die geen betrekking hebben op rechterlijke uitspraken. Klachten over de organisatie als zodanig vinden geen specifiek adres. Het is wenselijk om

¹ Voor zover het bestuur van een gerecht optreedt als bevoegd gezag ten aanzien van (rechterlijke) ambtenaren ligt dat anders (vgl. artikel 1:1, derde lid Awb, dat aanpassing behoeft).

bij de invoering van integraal management één klachtenregeling tot stand te brengen.

Bij het ontwerpen van een onafhankelijke externe klachtvoorziening gaan de gedachten al snel uit naar de Nationale ombudsman, een belangrijk instituut dat zijn waarde in ons staatsbestel inmiddels heeft bewezen. Men zou kunnen overwegen om hem ook bevoegd te maken klachten over de rechterlijke organisatie te onderzoeken. Daar de Grondwet evenwel niet toelaat dat een ander dan een rechter toezicht houdt op rechters, is een dergelijke mogelijkheid op korte termijn uitgesloten. Daarom willen wij de mogelijkheid bezien dat klachten kunnen worden ingediend bij een onafhankelijke rechterlijke ombudsman over gedragingen die zien op de rechterlijke organisatie, met inbegrip van gedragingen van rechterlijke ambtenaren. Deze uit de rechterlijke macht afkomstige ambtsdrager heeft als voordeel dat hij afzonderlijk herkenbaar is en onafhankelijk staat ten opzichte van de rechterlijke organisatie. Wij stellen ons voor om over de inrichting van deze regeling vanwege hun betrokkenheid bij de bestaande klachtvoorzieningen met name de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Nationale ombudsman en – vanwege de parallelle in de klachtenregeling bij de Raad van State – de vice-president van de Raad van State te consulteren.

6.1.2.4 Landelijke eenheid

De rechterlijke organisatie kent op dit moment geen landelijk kristallisatiepunt. Het ontbreekt aan eenheid. Hier wordt uiteraard niet bedoeld op de taak van de Hoge Raad ter bevordering van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling, maar op de verbrokkelde aanwezigheid (SSR, Justex) resp. afwezigheid van structurele landelijke «steunfuncties». Het ontbreken van een dergelijk kristallisatiepunt heeft gevolgen voor het functioneren en aanzien van de rechterlijke organisatie. Wij zouden graag zien dat het pVRO zo'n kristallisatiepunt organiseert. Het ontwikkelen en ondersteunen van een landelijk strafmaatondersteunend systeem zou daarin een plaats verdienen. De presidenten wensen in het kader van het pVRO aan de slag te gaan met een landelijke unit Toekomst Rechtspraak. Deze eenheid wil deskundigheid en expertise bundelen, zodat voorstellen kunnen worden gedaan voor strategie-ontwikkeling en gerechtsoverschrijdende initiatieven (bij voorbeeld het «proeflokaal ICT», waarover later meer). Deze eenheid zal input leveren voor ontwikkelingen als hiervoor genoemd. De organisatorische inbedding in het project pVRO zal in de eerste helft van 1999 nader worden uitgewerkt. Daarbij wordt de verhouding tot de werkzaamheden van de SSR nader bezien.

6.2 Bereikbaarheid van de rechtspraak

6.2.1 Infrastructuur ADR

De ontwikkeling van mediation in Nederland (vgl. ook par. 6.1.1) heeft zich tot nu toe vrijwel volledig afgespeeld in de markt. Een groeiend aanbod van bemiddelaars, met name op het gebied van het echtscheidingsrecht en commerciële zaken, heeft geleid tot een zich langzaam ontwikkelende vraag.

In de rapportage van 11 oktober 1996 signaleert het Platform ADR een tweetal – als zodanig tegenover elkaar staande – risico's indien de ontwikkeling van ADR volledig aan de markt wordt overgelaten. In de eerste plaats is er het risico van prijsopdriving indien vrije concurrentie en doorzichtigheid van het marktaanbod onvoldoende tot wasdom komen. In de tweede plaats dreigt kwaliteitsuitholling indien een sterke vraagontwikkeling ondeskundigheid aantrekt aan de aanbodzijde. Deze risico's kunnen, zo constateert het Platform ADR, reden zijn voor overheidsingrijpen. Vooralsnog lijken deze risico's zich niet voor te doen, zodat

mediation aan de markt kan worden overgelaten. Het is niet gewenst dat rechters zelf als bemiddelaar optreden in door hen in behandeling genomen zaken. Een dergelijke rol kan afbreuk doen aan de functie en de plaats van de rechter in het rechtsbestel. Rechters kunnen op basis van vrijwilligheid wel naar bij voorbeeld een vrij gevestigde bemiddelaar verwijzen. Dat past ook bij de voorgestane geschillenbeslechting op maat. Vanzelfsprekend dient deze bemiddeling aan kwaliteitseisen te voldoen en zal de bemiddelaar bereid moeten zijn zijn diensten aan te bieden tegen de tarieven die gelden voor door gerechten te benoemen deskundigen.

Indien de ontwikkeling van mediation volledig aan de markt wordt overgelaten, moeten de in een conflict betrokken partijen de kosten ervan geheel zelf dragen. Consequentie daarvan zou zijn dat minder vermogenden door een beroep op de Wet op de rechtsbijstand wel gebruik kunnen maken van gefinancierde rechtsbijstand (in het kader waarvan overigens ook al veel zaken via advies, overleg en onderhandeling tot een oplossing komen) maar niet van mediation. Dat werkt juridisering van geschillen in de hand. Mede aan de hand van de uitkomst van experimenten, zoals met scheidings- en omgangsbemiddeling zal bezien worden of ook bemiddeling door de overheid moet en kan worden gefinancierd, en zo ja, hoe, voor welk soort conflicten en onder welke omstandigheden. In dat kader zal ook worden bezien of daartoe een faciliteit binnen de gefinancierde rechtsbijstand wenselijk is. In 1999 wordt hierop nog afzonderlijk teruggekomen.

6.2.2. Situeringbeleid ten aanzien van de rechtbanken

In het regeerakkoord is opgenomen dat de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken in het kader moet staan van laagdrempeligheid en toegankelijkheid, bijvoorbeeld door nevenvestigingen. Eerder had de Commissie-Leemhuis zich uitgesproken voor een beleid dat uitgaat van het vestigen in grote gemeenten (globale richtlijn: 100 000 inwoners of meer) van nevenlocaties voor brede, eerstelijns rechtspraak die bestuurlijk en beheersmatig onder de paraplu van de arrondissementale hoofdvestiging van de rechtbank komen te vallen.

Wij zijn van mening dat een goede bereikbaarheid van de rechtspraak van groot belang is. Wel moet daarbij rekening worden gehouden met de toegenomen mobiliteit van de burger, de in vergelijking met andere landen geringe afstanden binnen Nederland, en de huidige maar vooral ook toekomstige mogelijkheden van elektronisch berichtenverkeer. Daarbij komt dat de gemiddelde burger slechts zelden – hetzij vrijwillig, hetzij onvrijwillig – van de rechterlijke voorzieningen gebruik maakt.

Het ingrijpende karakter van de moderniseringsoperatie van de rechterlijke organisatie is voor ons aanleiding, mede tegen de achtergrond dat minder financiële middelen beschikbaar zijn dan werd voorgesteld door de Commissie-Leemhuis, om thans zoveel mogelijk uit te gaan van het huidige bestand aan gerechtsgebouwen. Daarom wordt ook in dit stadium van een aanpassing van de arrondissementale indeling afgezien. Dat betekent dat voor de komende jaren uitgangspunt is een bestel waarin in ieder arrondissement naast één hoofdplaats (de plaats waar thans de rechtbank is gevestigd) nevenlocaties zijn. Uitgangspunt is dat de huidige kantongerechtsgebouwen open blijven. Zij kunnen ook worden benut voor andere zaken dan die afkomstig uit de kantonsectoren van de rechtbanken. Uitsluitend in die gevallen waarin reeds verzoeken zijn ingediend tot sluiting ofwel exploitatie onevenredig kostbaar is, zullen op korte termijn voorstellen worden gedaan tot sluiting.¹ Daarnaast wordt de

¹ In het verleden is door een aantal arrondissementen aan de minister verzocht een kantongerecht op te heffen (bijvoorbeeld Meppel, Zevenbergen en Zuidbroek). Hier is steeds negatief op gereageerd gezien de toenmalige ontwikkelingen rondom de 2e fase herziening rechterlijke organisatie en de Commissie-Leemhuis. De huidige praktijk is dat in een aantal plaatsen (onder meer die waarvoor sluiting is verzocht) alleen nog zittingen worden gehouden en het personeel is verplaatst.

wenselijkheid bezien van de aanwezigheid van stevige nevenvestigingen in met name de grotere arrondissementen.

De gerechten kennen immers een sterk uiteenlopende omvang. Voor de middellange termijn zal worden bezien of de bestaande schaal verdere aanpassing behoeft. Daarbij spelen – binnen de immer beperkte financiële mogelijkheden – een rol uiteenlopende factoren als het gebruik van nieuwe informatie- en communicatietechnologie door de rechterlijke organisatie en haar partners, wijkgerichte rechtshandhaving, bestuurs- en beheerslasten, de indeling van de politieregio's, bevolkingsdichtheid, economische bedrijvigheid en de mogelijkheid voor gerechtsbesturen om zelf invulling te geven aan een nevenlocatiebeleid. Een eerste ambtelijke rapportage wordt in de eerste helft van 1999 verwacht. Tegen deze achtergrond zal het WODC in 1999 onderzoek instellen naar de criteria voor het nevenlocatiebeleid van de rechtbanken.

6.2.3 Gebruik van informatie- en communicatietechnologie

Een van de middelen waarmee op een moderne manier invulling kan worden gegeven aan een grotere bereikbaarheid van de rechterlijke organisatie is het gebruik van nieuwe informatie- en communicatietechnologie. Internet biedt mogelijkheden om directer, sneller, tijd- en plaatsonafhankelijker te communiceren.

Gedacht kan worden aan informatie over de organisatie, zoals het uitbrengen van persberichten, routebeschrijvingen, huishoudelijke reglementen, nevenfuncties van rechters en publieksfolders en aan het langs elektronische weg beantwoorden van vragen die bij burgers leven. Tevens kan informatie worden uitgewisseld over zaken zelf. Voorbeelden daarvan zijn het elektronisch aanbieden van de rol, het faciliteren van elektronisch berichtenverkeer en het publiceren van uitspraken. «Op afstand procederen» voor de advocatuur wordt zo haalbaar (hetgeen overigens één van de randvoorwaarden is voor de afschaffing van het procuraat).

Het project Elektronisch Loket Rechterlijke Organisatie (Elro) biedt hiertoe een basis. In het begin van 1999 gaan experimenten van start met:

- een gemeenschappelijke internetsite ten behoeve van publieksvoorlichting;
- elektronisch berichtenverkeer;
- digitale beschikbaarheid van publieksfolders.

De komende twee tot drie jaar kan geleidelijk een bredere invulling worden gegeven aan het concept «elektronisch loket». Zoals gezegd heeft het onze voorkeur dat dit project onderdeel gaat uitmaken van de pVRO-activiteiten.

6.3 Financiële toegankelijkheid van de rechtspraak

6.3.1 Rechtsbijstand

De Wet op de rechtsbijstand (Wrb) regelt wie voor welk type zaken aanspraak kan maken op rechtsbijstand. De minder draagkrachtige rechtszoekende kan gebruik maken van een spreekuurvoorziening waarvan het eerste half uur kosteloos is. Voor de daarop volgende maximaal drie uur is de rechtszoekende bij de stichtingen rechtsbijstand f 30,- verschuldigd. Is verdergaande rechtsbijstand, of rechtsbijstand door een advocaat nodig, dan wordt een toevoeging verstrekt en betaalt de rechtszoekende een inkomensafhankelijke eigen bijdrage die in hoogte varieert (minimaal f 110).

Met de Wrb werd beoogd door aanscherping van de inkomensgrenzen en

verhoging van eigen bijdragen een betere beheersing van uitgaven te bewerkstelligen. Na invoering van de wet in 1994 bleek de vraagreductie groter dan verwacht. Uit onderzoek dat het WODC naar die reductie uitvoerde, bleek onder meer dat rechtszoekenden met voor hen als ernstig ervaren problemen zich door de eigen bijdrage niet ervan laten weerhouden rechtsbijstand in te roepen, hoewel de hoogte van de eigen bijdrage wel als bezwaarlijk wordt aangemerkt. De eigen bijdrage geeft wel aanleiding tot een afweging bij problemen die de rechtszoekende zelf als minder ernstig ervaart. Inmiddels heeft de commissie-Maan dit najaar advies uitgebracht over de functie en de hoogte van de eigen bijdragen in de gefinancierde rechtsbijstand. Thans vindt een evaluatie plaats van de Wet op de rechtsbijstand. De uitkomsten van deze evaluatie zullen voor 1 januari 1999 aan de Tweede Kamer worden gezonden. Ook wordt gewerkt aan een nieuw Vergoedingsbesluit gefinancierde rechtsbijstand naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Maan. Hoewel de toegang tot de gefinancierde rechtsbijstand een permanent aandachtspunt zal moeten blijven, blijkt het stelsel van eigen bijdragen thans niet prohibitief te zijn voor de toegankelijkheid van de rechtspraak.

6.3.2. Griffierechten

De functie van het griffierecht is gelegen in de toepassing van het profijtbeginsel. Degene die gebruik maakt van een door de overheid beschikbaar gestelde voorziening, zoals het beroep op de rechter, draagt zelf een deel van de daaraan verbonden kosten. De hoogte van het griffierecht mag niet in de weg staan aan de toegang tot de rechter. Dat is ook het uitgangspunt van het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel verhoging opbrengsten griffierecht (kamerstukken I, 25 926). Ook vanuit de rechterlijke organisatie is aangegeven dat het griffierechtstelsel in civiele zaken erg complex en ook in zijn uitvoering zeer bewerkelijk is. De mogelijkheden om het systeem te vereenvoudigen en de incasso te verbeteren, zijn in studie genomen en worden in de eerste helft van 1999 verwacht. Voorlopig gaan de gedachten uit naar een systeem, zoals ook de Awb kent, waarbij per rechterlijk college een vast recht, mogelijk onderscheiden naar natuurlijk persoon en rechtspersoon, per zaak verschuldigd is. Een standpunt daarover kan kort daarna worden ingenomen.

7. Aanpak

7.1 Algemeen

De in de voorgaande hoofdstukken geschetste doelstellingen zullen verder uitgewerkt moeten worden in concrete plannen, projecten, in meetbare en toetsbare doelen en in een bijbehorende planning door – afhankelijk van invalshoek en onderwerp – nu eens het Ministerie van Justitie en dan weer door de gerechten en de verantwoordelijken voor het project Versterking Rechterlijke Organisatie. In bijlage 1 wordt kort beschreven hoe de organisatie van het pVRO eruit zal zien en hoe de verantwoordingslijnen naar de Minister van Justitie zullen verlopen. Hieronder wordt aangegeven welke wetgeving ter hand moet worden genomen en welke financiële middelen met de modernisering zijn gemeoid.

Wij tekenen hier nogmaals aan dat het pVRO een goede mogelijkheid heeft gecreëerd om vanuit de rechterlijke organisatie zelf, met eenheid en landelijk gezag, belangrijke eerste stappen te zetten op het pad van de modernisering. Het feit dat de presidenten zich gemeenschappelijk achter het project hebben geschaard en bevoegdheden hebben gegeven aan het kernteam is cruciaal voor de operatie. Het is die insteek die in een later

stadium om een formalisering en wettelijke bekrachtiging vraagt. In hoofdstuk 5 (over de Raad voor de rechtspraak) stonden wij daarbij uitvoerig stil. Maar dat neemt niet weg dat de voorlopige infrastructuur die het pVRO biedt voor landelijke en gecoördineerde actie de komende jaren maximaal moet worden benut, om het rechterlijk optreden op het niveau te brengen dat in de hoofdstukken 2 en 6 is aangegeven.

De moderniseringsoperatie is een omvangrijke en complexe operatie, die de komende jaren veel tijd en energie van zowel de rechterlijke organisatie als het ministerie zal vergen. Het is daarom niet goed doenlijk de derde fase herziening rechterlijke organisatie¹ op korte termijn ten uitvoer te brengen. Wel achten wij het van belang dat kort na afronding van de moderniseringsoperatie de derde fase herziening rechterlijke organisatie op de agenda wordt geplaatst.

7.2 Wetgevingsprogramma

Vanwege de constitutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zijn zonder wettelijke basis geen fundamentele veranderingen in de bestaande rechterlijke organisatie mogelijk. Invoering van integraal management; invoering van een bestuur bij de gerechten; de regeling van onder meer de taken en bevoegdheden van de besturen en de Minister van Justitie, het klachtrecht, het tuchtrecht, de medezeggenschap, de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken en de instelling van de Raad voor de rechtspraak dienen te geschieden op basis van een formele wet. Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt reeds dat het om een ingrijpend en veelomvattend wetgevingsprogramma gaat. Naast met name de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren zullen talrijke aanverwante wetten (zoals de Wet op de ondernemingsraden), diverse besluiten en uitvoeringsregelingen moeten worden gewijzigd. Er zal eveneens een grootschalige aanpassing moeten plaatsvinden van de overige wet- en regelgeving.

Om te voorkomen dat een onderdeel blijft steken of onnodig wordt vertraagd, hebben wij gekozen voor een wijziging van de wetgeving geclusterd rond de belangrijkste voorstellen uit het regeerakkoord. Zo zullen allereerst ter hand worden genomen de invoering van het integraal management en het bestuur bij de gerechten alsmede de bestuurlijke onderbrenging. Voor het eerste voorstel zal een wetsvoorstel bestuur en organisatie gerechten worden voorbereid. In het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel zal bekeken worden of bepaalde onderdelen, zoals bijvoorbeeld de regeling van het klachtrecht, in dat wetsvoorstel worden geïntegreerd dan wel in afzonderlijke wetsvoorstellen zullen worden geregeld. De besluitvorming hierover is mede afhankelijk van de besluitvorming binnen en het overleg met het pVRO en de NVvR, die een in de wet verankerde positie heeft. In ieder geval zullen deze onderdelen wel gelijktijdig met de invoering van het integraal management in werking moeten treden. Voor het voorstel van de bestuurlijke onderbrenging zal een wetsvoorstel bestuurlijke onderbrenging kantongerechten worden voorbereid. In een afzonderlijk wetsvoorstel zal de daarmee verband houdende wijziging van het burgerlijk procesrecht worden opgenomen. Daarnaast zal het voorstel voor de instelling van de Raad voor de rechtspraak worden gerealiseerd door middel van een wettelijke voorziening die gelijktijdig met de eerder genoemde wetgeving in werking zal treden. Het in paragraaf 5.1 genoemde advies van de Raad van State is daarvoor van groot belang.

¹ De derde fase herziening rechterlijke organisatie is gericht op de herstructurering van het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming en bestuursrechtspraak.

Uit de voorgaande hoofdstukken volgt evenzeer dat het, met het oog op een snelle totstandkoming van de wijzigingen in de rechterlijke organi-

satie, dringend gewenst is dat het wetgevingsprogramma zo spoedig mogelijk wordt uitgevoerd. Het regeerakkoord geeft ook al aan dat een en ander in ieder geval deze kabinetsperiode zijn beslag moet krijgen. Ons streven is er dan ook op gericht om de eerder genoemde clusters van wetten gelijktijdig per 1 januari 2002 in werking te laten treden. Bij dit alles staat ons het volgende tijdspad voor ogen. Zodra de Tweede Kamer over deze beleidsnota heeft gesproken zullen de wetsvoorstellen – met de voorbereiding waarvan thans al in nauw overleg met de rechterlijke organisatie een begin wordt gemaakt – nader worden uitgewerkt. Wij streven ernaar deze wetsvoorstellen in november 1999 te bespreken in de Ministerraad, in de hoop deze wetsvoorstellen voor april 2000 aan te kunnen bieden aan de Tweede Kamer. Het verdere tijdschema voor de behandeling van deze wetsvoorstellen zal in nauw overleg met de Tweede en Eerste Kamer moeten worden opgesteld. Wij kunnen daar nu vanzelfsprekend geen uitspraken over doen. Wij gaan er wel van uit dat de Tweede Kamer, die blijkens het algemeen overleg van 2 september 1998 ook overtuigd is van de noodzaak van spoedige wijziging van de structuur van de rechterlijke organisatie, aan de behandeling van deze wetsvoorstellen hoge prioriteit zal geven. Ditzelfde geldt voor de Eerste Kamer. Zodra de wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer zijn ingediend, zal de aanpassing van de bijbehorende besluiten ter hand worden genomen. De aanpassing van de overige wet- en regelgeving wordt zoveel mogelijk in eerder genoemde wetsvoorstellen meegenomen.

7.3 Financiële middelen

In het regeerakkoord is een bedrag van f 130 miljoen uitgetrokken voor de modernisering van de rechterlijke organisatie. Daarnaast is de rechterlijke organisatie uitgezonderd van regeerakkoordtaakstellingen. Onderstaande tabel geeft een raming van de kosten van de in deze nota opgenomen activiteiten naar de huidige stand van zaken weer. De bedragen die bij het pVRO zijn opgenomen, zijn gerelateerd aan de bedragen die bij de capaciteitsinvesteringen zijn opgenomen. Kort geformuleerd: de minimale variant pVRO betekent een maximale variant «investeringen in capaciteit» en vice versa. De begrote posten worden achtereenvolgens kort toegelicht. De uitwerking van de verschillende deelposten kan mede gelet op keuzes en ontwikkelingen in het beleidstraject ertoe leiden dat de bedragen binnen een thema nog wijziging ondergaan.

Onderdeel	1999	2000	2001	2002
pVRO	17,5 mln	23,6 tot 26,6 mln.	29,7 tot 33,7 mln	35,1 tot 39,1 mln
ADR	1 mln	4 mln	6 mln	9 mln
Flankerend beleid «bestuur gerechten»	1 mln.	1,3 mln	2,5 mln	2,2 mln
Flankerend beleid «rechtspraak op maat»	3 mln	10 mln	21,8 mln	27,8 mln
Investeren in capaciteit	7,2 mln	22,3 tot 20,4 mln	30 tot 26 mln	55,9 tot 51,9 mln
Totaal	29,7 mln	61,2 mln	90 mln	130 mln

pVRO:

Hierin zijn opgenomen de kosten van:

- personeel/organisatie van het gehele pVRO-project
- project inrichting bestuur gerechten / sociaal beleidskader
- landelijk unit Toekomst Rechtspraak
- de beoogde straftoemetingssystematiek
- personeels- en opleidingsbeleid
- herijking werkprocessen
- versnelling civielrechtelijke procedure.

Bij de personele en organisatorische kosten van het pVRO gaat het om de inzet van de overlegvergadering, het kernteam, het projectbureau/management, de landelijke ontwikkelteams en de lokale veranderteams. De «landelijke unit Toekomst Rechtspraak» richt zich concreet op de invoering van een elektronisch loket (Elro) en een door Toekomst ZM opgezet en door pVRO overgenomen kwaliteitsproject. De bandbreedte wordt veroorzaakt door faseringen in de uitvoering van die projecten die een complex karakter hebben in de uitvoering.

ADR

De hier begrote kosten zijn gelijk aan de kosten die in het kader van de doorrekening van de financiële consequenties van de voorstellen uit het rapport van de Commissie-Leemhuis ter zake van de beleidsvorming, ontwikkeling en uitbouw van vormen van alternatieve geschillenbeslechting zijn begroot.

Flankerend beleid «bestuur gerechten»

Het opgenomen bedrag bij flankerend beleid «organisatie rechtspraak» is bedoeld voor:

- bestuur gerechten (par. 4.1)
- bestuurlijk onderbrengen kantongerechten, met inbegrip van de overheveling van het hoger beroep naar de hoven (par. 4.2)
- compensatie gemeenschappelijk beheer (par. 4.1)
- rechtspositie, medezeggenschapsstructuur en tuchtrecht (par. 4.4)

Voor deze onderwerpen worden wetgevingstrajecten ingezet, waarmee als zodanig geen (omvangrijke) extra kosten zijn gemoeid. De effecten daarvan komen bij andere onderdelen van de raming tot uitdrukking. Voor de goede orde zij vermeld dat de kosten verbonden aan het situeringsbeleid bij het onderdeel «Rechtspraak op maat» aan de orde komen.

Flankerend beleid «Rechtspraak op maat»

Het opgenomen bedrag bij het flankerend beleid «rechtspraak op maat» is bedoeld voor:

- processuele toegankelijkheid (investeringen in rechters, ombudsvoorziening, vergoedingen deskundigen/tolken – vanaf 2000 – en doelmatigheidsinvesteringen in ICT)
- bereikbaarheid van de rechtspraak (huisvesting/beveiliging, investeringen in nevenlocaties).

Investeringen in (rechterlijke) capaciteit en opleiding¹

Hierin zijn opgenomen:

- terugdringen «prop» aan werkvoorraden;
- compensatie 36-urige werkweek;
- aanpassing formatie aan werklastnormen.

Door dit samenstel van forse capaciteitsmaatregelen wordt het onder meer mogelijk om de doorlooptijden sterk te bekorten. Structurele rechterlijke capaciteitsverhoging start overigens pas in 2000 vanwege de duur van het wervings- en selectieproces. Vanaf 2001 kunnen prioriteiten in het kader van de inzet van ICT leiden tot een herschikking van de middelen die zijn voorzien voor extra capaciteit.

Zoals uit het hier gepresenteerde overzicht blijkt, zijn de kaderstellende bedragen uit het regeerakkoord met de genoemde uitgaven volledig benut. Bepaalde aanbevelingen uit het rapport Leemhuis die zien op nieuwe investeringen zijn derhalve niet in dit budget opgenomen. Het betreft hier met de name de bedragen voor:

- | | |
|---|--------|
| - de volledige afbouw van de rechters-plaatsvervanger | 34 mln |
| - gerechtskosten (telecommunicatie, strafsector) | 25 mln |
| - gefinancierde rechtsbijstand | 75 mln |

¹ Uitbreiding van de rechterlijke capaciteit zal gepaard gaan met een evenredige uitbreiding van de ondersteuning.

Daarnaast is van belang dat voor verschillende onderwerpen – om uiteenlopende redenen – lagere bedragen of geen geld ter beschikking zijn gekomen. Het betreft onderwerpen als ICT, professionalisering (f 40 miljoen), rechterlijke samenwerking (f 5 miljoen), kwaliteitsborging (f 5 miljoen) en huisvesting (f 24 miljoen). Voor een deel is dat het gevolg van bewust beleid (goedkoper situeringsbeleid door behoud van bestaande kantongerechtsgebouwen). Voor een ander deel maken van het bedrag gereserveerd voor capaciteitsintensivering uit daarmee samenhangende investeringen in bij voorbeeld huisvesting en ICT. Voor een ander deel is hier sprake van een bewuste keuze en prioriteitsstelling en moet worden aangetekend dat minder middelen beschikbaar zijn. Dit laatste speelt in het bijzonder bij achterstanden in onderhoud en investeringen in de huisvesting en ICT.

Tot slot zij hier voor de goede orde nog vermeld dat voor f 50 miljoen van de door de Commissie-Leemhuis genoemde f 170 miljoen aan reparatiemiddelen reeds is voorzien in een oplossing door verlaging van de taakstelling in de meerjarenramingen. Het gaat dan om ingeboekte griffierechtverhogingen (f 40 miljoen) en substitutie van strafrechtelijke door bestuursrechtelijke handhaving (f 10 miljoen).

Al met al zijn wij van oordeel dat met het budget van f 130 miljoen op voorshands aanvaardbare wijze uitvoering kan worden gegeven aan de hoofdelementen van de modernisering zoals voorgesteld in het rapport van de Commissie-Leemhuis. Ten aanzien van investeringen in en onderhoud van de huisvesting – welke nauw samenhangt met de groei van het rechterlijk apparaat het afgelopen decennium – en daarnaast ook lopende en nieuwe informatiseringsprojecten – een terrein waarop de rechterlijke organisatie ook in vergelijking tot de advocatuur op achterstand staat – doet zich de vraag voor of de hiervoor beschikbare middelen toereikend zijn. Dit mag evenwel geen reden vormen om af te dingen op (de investeringen in) de moderniseringsoperatie. Daar staat tegenover dat een afwenteling op de, toch al zwaar belaste, rechterlijke organisatie evenmin verantwoord kan worden geacht. Inmiddels zijn wij bezig de omvang van de eventueel benodigde investeringen in de sfeer van de huisvesting en informatisering, mede in het licht van de door de Commissie-Leemhuis geraamde bedragen, nader in kaart te brengen. In dit kader merken wij op dat het naar ons oordeel mogelijk moet zijn om op termijn tot een betere efficiency in de rechterlijke organisatie te komen, waardoor eventuele besparingen gegenereerd worden. Voor 1999 zullen wij, indien zich op de Justitie-begroting 1998 een eindejaarsmarge voordoet, een extra bedrag van ten hoogste f 30 miljoen aanwenden voor deze onderwerpen binnen de rechterlijke organisatie.

7.4. Overleg met de Tweede Kamer

In zijn brief van 26 augustus 1998 (kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 41) heeft de tweede ondergetekende al kort aangegeven dat het voornemen bestaat de Tweede Kamer regelmatig op de hoogte te stellen van de voortgang van de modernisering van de rechtspraak, met inbegrip van de financiële consequenties. Inmiddels heeft de Tweede Kamer de modernisering van de rechterlijke organisatie ook als groot project aangewezen (Hand. II 1998/99, blz. 962). Wij stellen ons voor in ieder geval halfjaarlijks en verder op belangrijke beslismomenten te rapporteren. De tussentijdse rapportages zien dan op de onderdelen van de operatie waarover wordt gerapporteerd. De eerste voortgangsrapportage hopen wij in oktober 1999 uit te brengen. Vooruitlopend daarop zullen wij de Tweede Kamer voor eind april 1999 op de hoogte stellen van:

- het Programmaplan van het pVRO, waarvan deel uitmaken de concrete projectplannen die door het pVRO worden opgesteld (met bijbeho-

- rende mijlpalen, tijdpad en budgettaire uitwerking), de verdere pVRO-aanpak op landelijk en gerechtelijk niveau
- de beschikbare uitwerking van de in te zetten middelen voor de overige onderdelen van de moderniseringsoperatie voor de jaren 1999 en volgende
- de bevindingen van de Departementale Accountantsdienst over de verstrekte informatie, de projectorganisatie en de toereikendheid van het beschikbare budget.

Voor de toegankelijkheid zal deze rapportage zo veel mogelijk het stramien van reguliere voortgangsrapportages volgen.

De reguliere voortgangsrapportages zullen betrekking hebben op drie onderwerpen:

- het project pVRO;
- departementale activiteiten in het kader van de moderniseringsoperatie;
- het wetgevingsprogramma.

Zoals aangegeven in paragraaf 2 zullen de doelstellingen bij de modernisering van de rechtspraak de komende periode geformuleerd worden in meetbare en toetsbare doelen en een bijbehorende planning.

In de voortgangsrapportages zullen wij aangeven in welke mate deze doelstellingen zijn gerealiseerd en de mate waarin het moderniseringsproces op schema ligt. Teneinde de Tweede Kamer een adequaat inzicht te bieden in de effecten van de moderniseringsoperatie, zullen wij in de eerste voortgangsrapportage zoveel mogelijk een beschrijving geven van de huidige situatie van de rechtspraak. Door de huidige situatie te vergelijken met de resultaten en effecten van het moderniseringsproces, wordt duidelijk wat de modernisering van de rechtspraak oplevert.

De voortgangsrapportages zullen, zo is ons voorstel, de volgende indeling hebben:

- *doelstelling modernisering*: aangegeven zal worden hoe het staat met de belangrijke mijlpalen die moeten worden gehaald om te komen tot de gewenste modernisering;
- *inrichting projectorganisatie*: de departementale activiteiten worden door de staande organisatie uitgevoerd. Voor het onderdeel pVRO is er vanuit de rechterlijke organisatie een projectorganisatie;
- *voortgang project pVRO en stand van zaken diverse projectactiviteiten*: de stand van zaken rond de thema's bestuur gerechten, landelijke eenheid «Toekomst rechtspraak», personeels- en opleidingsbeleid, inrichting werkprocessen en waarderingsonderzoek en klachtenregeling, wordt weergegeven aan de hand van de geformuleerde mijlpalen en afgezet tegen het aangegeven tijdpad;
- *voortgang departementale activiteiten in het kader van de moderniseringsoperatie*: ook op ons departement zullen in het kader van de versterking van de rechterlijke organisatie activiteiten worden verricht;
- *stand van zaken wetgeving*;
- *budgettaire aspecten modernisering*: in dit hoofdstuk zal worden aangegeven op welke wijze de gelden die voor de modernisering meerjarig beschikbaar zijn gesteld, in de Justitiebegroting zullen worden verantwoord, alsmede eventuele mutaties hierop;
- *overige activiteiten*: zo nodig zal onder deze noemer aandacht worden besteed aan activiteiten die niet in het kader van een van de projecten worden uitgevoerd, maar wel van belang zijn voor het veranderingsproces.

7.5 Vervolg

Het streven is erop gericht dat de uitvoering van het pVRO-project per 1

maart 1999 van start zal gaan. Tot die datum dienen nog de volgende voorbereidingen te worden getroffen:

- nadere uitwerking van de plannen van aanpak tot definitieve projectplannen die samen het programmaplan vormen;
- toetsing van het programmaplan aan het gegeven kader en toekenning van benodigde middelen;
- personele (en materiële) bezetting van de projectorganisatie, waaronder begrepen de landelijke en lokale veranderingsteams;
- ontwikkeling van een samenwerkingskader tussen de lijnorganisatie van het departement en de projectorganisatie;
- ontwikkeling van een kader waarmee de resultaten na afloop van het project kunnen worden geëvalueerd.

8. Samenvatting

De rechterlijke organisatie zal in deze kabinetsperiode worden gemoderniseerd. In deze nota worden de contouren geschetst van de rechterlijke organisatie in de 21e eeuw.

Toekomstbeeld van de rechtspraak

Beoogd wordt met deze operatie te komen tot een bestel waarin:

- rechtspraak op maat plaats vindt;
- doorlooptijden zijn bekort;
- gerechten via moderne communicatiemiddelen voor burgers en instanties sneller bereikbaar zijn;
- de rechtsgelijkheid en de eenheid van de rechterlijke organisatie meer accent krijgen en
- de oriëntatie op de omgeving van de rechterlijke organisatie is toegenomen.

Om dit te bereiken wordt de komende vier jaren f 130 miljoen geïnvesteerd in de rechtspraak en wordt de organisatiestructuur aangepast.

Project Versterking Rechterlijke Organisatie

De modernisering kan niet vanuit «Den Haag» worden opgelegd, maar zal vooral door de rechterlijke organisatie zelf moeten worden vormgegeven. Onder directe verantwoordelijkheid van de rechterlijke organisatie zal het project Versterking Rechterlijke Organisatie (pVRO) worden gestart.

De projectstructuur voor het pVRO draagt de dagelijkse leiding van het project op aan een kernteam, dat wordt gevormd uit het midden van de presidenten van de gerechten. Het kernteam fungeert als «veranderingsmotor». Het pVRO beslaat in hoofdzaak de volgende projectonderwerpen:

- bestuur van de gerechten,
- personeels- en opleidingsbeleid,
- inrichting werkprocessen,
- waarderingsonderzoek en klachtenregeling en
- landelijke eenheid Toekomst Rechtspraak.

De activiteiten worden uitgewerkt in landelijke ontwikkelteams. Binnen elk gerecht komen er veranderteams.

Versterking van de organisatie van de rechtspraak

Bestuur bij de gerechten/ integraal management

De bestuurlijke organisatie van de gerechten zal worden vernieuwd. Binnen de gerechten zal een collegiaal bestuur worden geformeerd dat collectief de eindverantwoordelijkheid draagt voor het functioneren van het gerecht. Het bestuur beschikt over bevoegdheden ten aanzien van zowel het ondersteunend personeel als de rechters. Een niet-rechter

maakt deel uit van het bestuur. De voorkeur gaat uit naar een relatief klein en slagvaardig collegiaal bestuur.

Zo spoedig mogelijk zal worden gestart met de voorbereiding van een wetsvoorstel betreffende de vernieuwing van het bestuur van de gerechten en de invoering van integraal management. Het wetsvoorstel zal hiervoor de kaders geven. Beoogd wordt dat de wet per 1 januari 2002 in werking treedt.

Kantongerechten bestuurlijk onderbrengen bij de rechtbanken

De bijzondere betekenis van de kantonrechtspraak blijft behouden. De kantongerechten zullen bestuurlijk bij de rechtbanken worden ondergebracht. De kantongerechten zullen hiertoe een aparte sector binnen de (nieuwe) rechtbanken gaan vormen. De kantonsectoren zullen bestaan uit rechters met veel ervaring die voldoen aan op de kantonrechtspraak toegespitste competenties. Uitgangspunt is dat hoger beroep tegen uitspraken van de kantonrechter (die dan deel uitmaakt van de rechtbank) wordt ondergebracht bij de gerechtshoven.

Rechtspositie

De belangen van het rechterlijk en ondersteunend personeel zullen door een gemeenschappelijk medezeggenschapsorgaan worden behartigd. Daarnaast blijft er in typisch rechterlijke kwesties een adviesrol weggelegd voor de collegevergadering (de vergadering van rechters in een gerecht). Het tuchtrecht voor rechters zal, als gevolg van de toekenning van bevoegdheden op het personele vlak aan het gerechtsbestuur, worden uitgebreid. De rechter zal bevoegd worden opgelegde tuchtrechtelijke sancties te toetsen onder gelijktijdige verbetering van de rechtsbeschermingsmogelijkheden.

Raad voor de rechtspraak en ministeriële verantwoordelijkheid

Ter completering van de maatregelen op het lokale niveau zal eveneens per 1 januari 2002 een landelijke Raad voor de rechtspraak worden ingesteld die belast wordt met beheerstaken, algemene advisering en met de coördinatie van rechtspraak en rechterlijke samenwerking. Over de vraag of grondwetswijziging nodig is om de Raad beslissende beheersbevoegdheden toe te kennen wordt advies van de Raad van State ingewonnen. De Raad voor de rechtspraak zal in beginsel bestaan uit drie tot vijf personen – waarvan de meerderheid rechter is –, zodat de slagvaardigheid van de Raad gewaarborgd is. Randvoorwaarden voor de instelling van dit orgaan zijn:

- dat de minister van Justitie in staat blijft zijn verantwoordelijkheid, ook ten opzichte van het parlement, waar te maken. De minister krijgt hiertoe de beschikking over nauwkeurig omschreven toezichtsen sturingsbevoegdheden ten opzichte van de onafhankelijke Raad;
- dat de individuele rechter zijn onafhankelijke positie bij de rechtsprekende taak blijft behouden en
- dat het de taak van de wetgever blijft de kaders vast te stellen, waarbinnen de rechter zijn rechtsprekende taak uitoefent.

Rechtspraak op maat

De modernisering van de rechterlijke organisatie is gericht op het verbeteren van de publieke dienstverlening van de rechtspraak. Rechterlijke procedures dienen sneller te verlopen. Er is een sterke samenhang tussen de verbetering van de structuur van de rechterlijke organisatie en de vergroting van de toegankelijkheid van de rechtspraak.

Processuele toegankelijkheid van de rechtspraak

Binnen enkele rechtbanken lopen experimenten ter versnelling van procedures. Daarbuiten zijn er vormen van alternatieve geschillenbeslechting, waaronder mediation, in opkomst. Deze vormen worden ondersteund en het beleid zal verder gestalte krijgen na de lopende experimenten en evaluatie.

Het burgerlijk procesrecht zal worden vereenvoudigd en gemoderniseerd. De rechter zal een actievere rol gaan vervullen in de procedure en meer verantwoordelijk worden voor de voortgang. De (onderliggende) werkprocessen bij de gerechten zullen in pVRO-verband worden herijkt. De rechterlijke organisatie zal zich meer als een open organisatie moeten gaan opstellen. Waarderingsonderzoeken, jaarverslagen en ook de openheid rondom nevenfuncties kunnen in dit licht worden gezien. Ten behoeve van de rechtzoekenden zal voorzien worden in een adequate interne klachtenregeling. Daarnaast wordt de mogelijkheid gezien om een onafhankelijke rechterlijke ombudsman in te stellen. Een landelijk eenheid «Toekomst Rechtspraak» zal voorzien in de behoefte aan structurele landelijke «steunfuncties» en zich richten op strategieontwikkeling en gerechtsoverschrijdende initiatieven.

Bereikbaarheid van de rechtspraak

De rechtbank zal verschillende locaties in het arrondissement hebben: een hoofdplaats en nevenlocaties. Het gaat dan om het overgrote deel van de bestaande kantongerechtsgebouwen, waar in beginsel naast voormalige kantongerechtszaken ook andere zaken kunnen worden behandeld. De mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie zullen worden benut om de toegankelijkheid van de organisatie te vergroten. In 1999 gaan hiertoe experimenten van start met een gemeenschappelijke internetsite voor publieksvoorlichting, elektronisch berichtenverkeer en digitale beschikbaarheid van publieksfolders.

Financiële toegankelijkheid van de rechtspraak

Over de gefinancierde rechtsbijstand – in het bijzonder de functie en hoogte van de eigen bijdrage – zal in 1999 een standpunt worden bepaald naar aanleiding van een afgelopen najaar verschenen advies. Mogelijkheden om het systeem van civiele griffierechten te vereenvoudigen en de incasso te verbeteren zijn in studie genomen.

Schets projectstructuur pVRO

Het pVRO wordt onder de directe verantwoordelijkheid van de rechterlijke organisatie uitgevoerd. De presidenten van de rechtbanken en appelcolleges zijn collectief opdrachtgever van het project. Zij besluiten bij meerderheid van stemmen.

Uit hun midden is een dagelijkse leiding gevormd: het zgn. kernteam, bestaande uit twee rechtbankpresidenten en een hofpresident. Dit kernteam treedt op als «veranderingsmotor». Het vertegenwoordigt het project naar «buiten», draagt zorg voor de communicatie met de gerechten en stuurt, via de projectmanager, het geheel van activiteiten aan.

Een klankbordgroep bestaande uit de meest daarvoor in aanmerking komende partners uit de omgeving van de rechterlijke organisatie (zoals openbaar ministerie, advocatuur, wetenschap) zal het kernteam adviseren over vraagstukken met betrekking tot het veranderingsproces. Op deze wijze is verzekerd dat het het project ook externe impulsen krijgt.

Het kernteam voert op informele basis overleg met de medezeggenschap (de NVvR en de groepsondernemingsraad van het ondersteunend personeel). Formalisering van afspraken en besluiten vindt zo nodig in het reguliere overleg plaats.

De projecten en daarmee samenhangende activiteiten worden in landelijk ontwikkelteams voorbereid.

Binnen elk gerecht wordt een veranderteam ingericht dat de verantwoordelijkheid krijgt voor het nader uitwerken van de projecten en het bereiken van concrete resultaten op lokaal niveau.

Verhouding pVRO – ministerie

Het kernteam is binnen de met het ministerie overeengekomen kaders verantwoordelijk voor de uitvoering, voortgang en resultaten van het project en voor de besteding van de middelen. Het kernteam legt hierover verantwoording af aan de Staatssecretaris van Justitie, vertegenwoordigd in de persoon van de Directeur-Generaal Wetgeving, Rechtspleging en Rechtsbijstand (DGWRR).

Het kernteam zal in verband daarmee bij aanvang van het project een programmaplan presenteren, en vervolgens jaarlijks een jaarplan, waarin opgenomen een opgave van de benodigde mensen en middelen met een daarbij behorende begroting en een fasering in de tijd. Jaarlijks biedt het kernteam een activiteitenverslag en een financiële verantwoording aan de staatssecretaris aan. De staatssecretaris wordt per trimester formeel over de voortgang van het project geïnformeerd; deze informatie zal worden benut voor de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer. Maandelijks vindt er afstemmingsoverleg tussen de Directeur-Generaal en het kernteam plaats.

Verdere uitwerking

Het kernteam is verzocht het plan van aanpak pVRO, dat in juli van dit jaar is vastgesteld, nader uit te werken in een definitief programmaplan en te voorzien van concrete projecten en voor zover mogelijk met meetbare doelstellingen, met de bijbehorende streefdata en financiële middelen. Deze beleidsnota geeft daarvoor het kader aan.