

Vergaderjaar 2001–2002

26 352

Contourennota modernisering rechterlijke organisatie

Nr. 62

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 24 juni 2002

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 6 juni 2002 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie over:

- **de brief van de minister van Justitie d.d. 13 maart 2002 inzake de zesde voortgangsrapportage Contourennota (26 352, nr. 59);**
- **de brief van de minister van Justitie d.d. 9 april 2002 inzake het eindrapport van het Programma versterking rechterlijke organisatie (PVRO) «Oogsten om te zaaien» (Just 02-358).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Haersma Buma** (CDA) merkt op dat het project inzake de versterking van de rechterlijke organisatie een omvangrijke operatie is geweest. Het plan uit het rapport van 1998 is uitgevoerd, waarvoor veel wetgeving en een omvangrijke reorganisatie nodig zijn geweest. De instelling van de Raad voor de rechtspraak vormt een goede, structurele verandering van het Nederlandse rechtssysteem.

In het financieel overzicht staan de kosten vermeld die zijn gemaakt tot 31 december 2001. Is dit een compleet overzicht of worden er nog meer kosten verwacht? Hoe verhoudt zich dit tot de begroting bij aanvang? Het project was geen doel op zich; het streven was om de praktijk te verbeteren. Er is veel gezegd en ook in de wet vastgelegd over afbakening van taken tussen het ministerie, de Raad voor de rechtspraak en de gerechten. Wat zijn de eerste bevindingen? Vindt men zijn weg in de compleet nieuwe setting?

Bij het ministerie is de directie Strategie rechtspleging gecreëerd. Hoe is deze gepositioneerd ten opzichte van de Raad voor de rechtspraak? Hoe werkt het in de praktijk? Hoe groot is deze directie? Hoe verhoudt de totale overhead zich nu tot die van voor aanvang van het project? De huidige overhead wordt gevormd door de ambtenaren bij de directie, de Raad voor de rechtspraak en mogelijk anderszins mensen bij de gerechten, die de beleidsregels moeten implementeren.

In het kader van het PVRO is er een nieuw bestuursmodel geïntroduceerd op basis van integraal management. In het eindrapport staat dat sommige gerechten dit model van harte hebben overgenomen maar dat andere

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), fng. voorzitter, Kamp (VVD), Vos (GroenLinks), Rouvoet (Christen-Unie), B. M. de Vries (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), De Wit (SP), Nicolai (VVD), Arib (PvdA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Albayrak (PvdA), Eurlings (CDA), Cörüz (CDA), Janssen van Raay (LPF), Teeven (LN), Wolfsen (PvdA), J. M. de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Schonewille (LPF), Stuger (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA) en Varela (LPF).

Plv. leden: Ross-van Dorp (CDA), De Graaf (D66), Azough (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Lazrak (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Gent (GroenLinks), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Wiersma (LPF), Jager (CDA), Jense (LN), Van As (LPF), Zeroual (LPF), Joldersma (CDA) en Eedmans (LPF).

gerechten de veranderingen tot een minimum hebben beperkt. Dit baart de heer Van Haersma Buma zorgen. De bedoeling van het PVRO was volgens hem juist dat gerechten niet meer zelf zouden bepalen wat goed management is.

Er is nog steeds een tekort aan huisvesting bij de gerechten. Hoe is de stand van zaken daarbij op dit moment en wat wordt eraan gedaan?

Dit voorjaar zouden er rapporten komen over de doorlooptijden en de tijdigheid. De doorlooptijden moeten worden verkort. Een voordeel van de operatie is dat de Kamer beter kan controleren of de doelstellingen op dit punt worden gehaald. Op dit moment is daarvoor nog onvoldoende informatie, wat overigens ook geldt voor zaken als klanttevredenheid en werklast bij de gerechten. Wanneer is deze informatie beschikbaar? Deze is nodig om op macroniveau te beoordelen of er voldoende rechters zijn. De Kamer moet daarover geïnformeerd blijven.

Het bevorderen van de eenheid van rechtspraak wordt een van de taken van de Raad voor de rechtspraak. Deze taak is belangrijk, bijvoorbeeld in het licht van het proefschrift van Wim van Kordelaar over de verschillen tussen de gerechten bij de oplegging van tbs. De Raad kan richtlijnen opstellen en voorstellen doen aan de rechtbanken.

Het project is afgerond, maar eigenlijk begint het echte werk nu pas. In dat verband is het van belang dat de Kamer de komende jaren goed op de hoogte blijft. Waarschijnlijk zal er in de jaarverslagen van de Raad voor de rechtspraak aandacht worden besteed aan zaken als doorlooptijden en werklast. Komen deze ook aan de orde in de begroting van het ministerie? Verder valt te verwachten dat de verschillende partijen ontwikkelingen anders zullen duiden. Hoe krijgt de Kamer in dit verband het juiste beeld?

De heer **Stuger** (LPF) constateert dat het grote en complexe project ter modernisering van de rechtspraak positief heeft uitgepakt. Dit blijkt ook uit signalen uit het veld.

Er wordt in de stukken geen aandacht besteed aan de honorering van rechters. Ter versterking van de rechterlijke macht is het mogelijk interessant om rechters aan te trekken uit andere beroepsgroepen. De honorering is daarbij vaak een knelpunt.

De heer Stuger vindt dat Alternative Dispute Resolution (ADR) tot nu toe te vrijblijvend wordt toegepast. Kan de minister hierbij wat voortvarender optreden?

Het is van belang dat na het afsluiten van het project daaraan een goed vervolg wordt gegeven. Het bestaande momentum moet worden benut, maar de concrete acties daarvoor lijken nog te ontbreken. Kan de minister dit toelichten?

Wordt de dissertatie van prof. Franken betrokken bij het vergroten van de eenheid van rechtspraak?

De heer **Nicolai** (VVD) geeft aan dat het PVRO onderdeel is van het groot project «Rechtspraak in de 21e eeuw», dat nu in politieke zin is afgerond. Grosso modo is het een succes. De effecten ervan komen echter zeer langzaam tot uiting. Dit vloeit mede voort uit de aard van de rechtsprekende macht, een porseleinkast waar je niet als een olifant doorheen moet lopen. In dat licht is er gekozen voor een verstandige aanpak, die nu verder zal moeten worden voortgezet.

Een belangrijk achterliggend punt is de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht. Met het PVRO, dat grotendeels is uitgevoerd door de rechterlijke macht zelf, en de instelling van de Raad voor de rechtspraak vindt er per saldo een verschuiving plaats van «macht» naar de rechtsprekende macht. Zo liep het beheer vroeger via het ministerie en is men daar nu zelf verantwoordelijk voor. De heer Nicolai vindt dit een positieve ontwikkeling, die echter wel vereist dat binnen de rechtsprekende macht meer afstemming en samenwerking tot stand komt.

De angst binnen de rechterlijke macht voor aantasting van de individuele vrijheid van een rechter bij het bepalen van zijn oordeel lijkt in dit verband ongegrond. Wel zal de maatschappelijke druk toenemen. Ten eerste in kwantitatieve zin omdat meer zaken snel behandeld moeten worden. De politiek zal ervoor moeten zorgen dat daarvoor middelen beschikbaar komen. Ten tweede in kwalitatieve zin omdat de rechterlijke macht, net als andere actoren in de maatschappij, meer rekenschap zal moeten afleggen over zijn handelen en oordelen. Men zou het als een uitdaging moeten beschouwen, het vertrouwen op dat punt te versterken.

De wijze waarop de rechterlijke macht is georganiseerd, is voor de politiek minder interessant dan de resultaten van een betere organisatie. Het gaat met name om meer eenheid in de rechtspraak, snellere en toegankelijke procedures en meer externe oriëntatie. Daarbij gaat het ook om het rekenschap afleggen door rechters, het meer en beter motiveren van uitspraken in vonnissen. Dit draagt bij aan de eenheid van rechtspraak omdat een rechter moet aangeven waarom zijn vonnis afwijkt, zoals bij de al genoemde tbs. Wanneer kan het aangekondigde rapport over de eenheid van rechtspraak worden verwacht?

De heer Nicolaï is van oordeel dat er op de genoemde punten nog niet kan worden gemeten of er verbeteringen zijn. Er is nu sprake van een nulmeting en er moet een instrumentarium worden ontwikkeld om in de toekomst wel te kunnen meten. Deelt de minister deze inschatting? Is er al een deugdelijk instrumentarium in de vorm van streefcijfers of ijkpunten, om te bepalen wat reëel of wenselijk is?

De titel van het eindrapport «Oogsten om te zaaïen» klinkt veel poëtischer dan het normale «zaaien om te oogsten». De heer Nicolaï begrijpt echter niet wat precies de diepere gedachte erachter is.

De visitatiecommissie heeft de verschillende gerechten beoordeeld en vervolgens daarover gerapporteerd. Hoeveel wil de minister daarmee gaan? De heer Nicolaï vindt het denkbaar dat er per gerecht een (openbaar) oordeel wordt gegeven. Het is goed als zoiets wordt opgezet binnen de rechterlijke macht, omdat daarmee de scheiding van machten in het kader van de trias politica wordt gerespecteerd.

Wordt er in het kader van het veiligheidsbeleid gebruik gemaakt van ratio's, bijvoorbeeld de verhouding tussen agenten en rechters?

Het antwoord van de minister

De **minister** geeft nog eens kort de geschiedenis van de totstandkoming van het project weer. Destijds is het rapport van de commissie-Leemhuis betrokken bij het opstellen van het regeerakkoord, waaruit de Contourennota is voortgekomen. Daarin is aangegeven op welke wijze de rechterlijke organisatie moest worden vernieuwd.

Het beeld bestaat dat rechters niet de meest vernieuwende beroepsgroep vormen, maar bij dit project hebben zij dat gelogenstraft; er is door hen hard gewerkt aan veranderingen. Er zijn nu zes voortgangsrapportages aan de Kamer geweest, wat bij grote projecten ook nodig is. Een belangrijk kenmerk bij zo'n project is dat dingen moeten worden gedaan voordat er daadwerkelijk toe besloten is in de Kamer. Dit is noodzakelijk om de dynamiek en het momentum vast te houden, maar er mag niets onomkeerbaars worden gedaan.

De kosten zijn berekend tot en met 2001. Vanaf dat moment valt het financieel beheer onder de Raad voor de rechtspraak. Er zijn overigens nog wel tekorten bij de huisvesting voor de gerechten en de Raad. Men heeft een goed programma gemaakt om dit op te lossen, dat van belang kan zijn voor het nieuwe regeerakkoord. Bij het streven naar meer veiligheid moet niet worden vergeten dat daarvoor meer rechters nodig zijn, die ook weer moeten worden gehuisvest. In het verleden heeft het ministerie van Justitie in het kader van het veiligheidsbeleid ratio's ontwikkeld, maar die werden niet altijd geaccepteerd door het ministerie van Financiën. Er zijn

dus alleen officiële ratio's. Deze kunnen in de toekomst worden vastgelegd omdat duidelijk is dat er keteneffecten zijn.

De ervaringen met het verschuiven van het beheer naar de rechterlijke macht zelf zijn tot nu toe positief, hoewel er in toekomst ongetwijfeld tegenvallers en meningsverschillen zullen ontstaan. De structuurverandering is geen doel op zich. Uiteindelijk moet de rechtspraak efficiënter en sneller worden en moeten de gerechten beter met elkaar kunnen worden vergeleken zodat er een grotere eenheid in de rechtspraak komt, bijvoorbeeld bij de tbs. De Raad voor de rechtspraak zal het voortouw nemen bij die afstemming. Een rechter blijft natuurlijk onafhankelijk en verantwoordelijk voor een eigen uitspraak, maar er is geen bezwaar tegen om gerechten te confronteren met grote verschillen. Aan het toegezegde rapport op dit punt wordt de laatste hand gelegd. De minister zegt toe, het deze of volgende maand naar de Kamer te zenden. Het werken aan een grotere eenheid van straffen begint bij het rekwireerbeleid van het openbaar ministerie; in gelijke gevallen zijn de eisen hetzelfde. Rechters zullen zich hierdoor voor een groot deel laten leiden. Verder leiden de mogelijkheden voor hoger beroep tot meer eenheid.

Aanvankelijk bestond de directie Strategie rechtspleging uit 186 fte's, op dit moment zijn dat er 37. Bij de Raad voor de rechtspraak gaat het op dit moment om 94 fte's, maar daar zal nog een uitbreiding volgen. De verwachting is echter dat het totaal onder de 186 fte's blijft, wat een beperking van de overhead zou betekenen. De gerechten hoeven in dit verband geen extra personeel aan te nemen, omdat men voor dat soort zaken al personeel had. Er loopt nog wel een aantal projecten dat beslag legt op menskracht, maar de totale overhead is afgenomen.

De minister vindt niet dat hij moet beoordelen of «Oogsten om te zaaien» een goede titel is. Deze is zo ingewikkeld dat hij wel mooi moet zijn; als iets niet te begrijpen is, moet het wel heel knap zijn! Er zijn verschillende manieren waarop de Kamer op de hoogte wordt gehouden. De jaarplannen en -verslagen van de Raad voor de rechtspraak worden voorgelegd. Vervolgens kan er in het kader van de begroting over worden gesproken. Het ministerie zal de komende tijd de ontwikkelingen nauwkeurig volgen. Indien nodig zal de Kamer van deze bevindingen op de hoogte worden gesteld. Verder zullen de twee wetten over vijf jaar worden geëvalueerd.

De minister streeft naar een goede samenwerking met de Raad voor de rechtspraak. De verschillen van mening zijn tot nu toe altijd in onderling overleg opgelost; het is een kwestie van geven en nemen. Zo kon het ministerie niet voldoen aan alle financiële wensen. In de toekomst zullen verschillen van inzicht tussen het ministerie, de Raad voor de rechtspraak en de gerechten aan de Kamer worden gemeld, onder andere in de jaarverslagen.

In het kader van de VBTB-aanpak zal de Raad voor de rechtspraak op basis van een nulmeting doelstellingen en prestatienormen vaststellen. Dit is dan geen verantwoordelijkheid meer voor de minister van Justitie, hoewel de Raad natuurlijk kan worden aangesproken op slechte prestaties. Ook de beslissing of het instrument benchmarking wordt gebruikt, is aan de Raad. Tot op zekere hoogte kunnen gerechten met elkaar worden vergeleken, maar er zijn ook grote verschillen, bijvoorbeeld ten aanzien van de instelling van de advocatuur.

Ten aanzien van de accountancy is er een visitatie geweest bij de verschillende gerechten. In het verleden waren er op dit terrein problemen, maar de verbeterplannen van de laatste jaren zullen er waarschijnlijk toe leiden dat er over het jaar 2002 een goedkeurende accountantsverklaring wordt afgegeven. In 2001 was het nog niet allemaal in orde.

Een aantal jaren geleden is er een onderzoek geweest naar de honorering van rechters, waaruit bleek dat de beloning redelijk marktconform was. Het probleem is meer dat er onvoldoende middelen zijn om extra rechters te betalen. Het ministerie heeft ongeveer een halfjaar geleden een uitge-

breide brief geschreven over de behoefte aan groei van het aantal rechters tot 2010. In het nieuwe regeerakkoord zullen middelen moeten worden gereserveerd om dit te realiseren. Voor het garanderen van de kwaliteit van de rechtsstaat moet het rechtssysteem goed op orde zijn. Het in 2000 gestarte project inzake ADR is opgezet om de mogelijkheden te onderzoeken van mediation in de Nederlandse rechtspraak. Langzamerhand raakt men eraan gewend en ontstaat inzicht wanneer toepassing nut heeft. In dit licht neemt het aantal succesvolle mediations toe. In 2001 is het project inzake de gefinancierde rechtsbijstand van start gegaan. Tot nu toe is het aantal zaken dat wordt doorverwezen nog niet groot. ADR heeft meer tijd nodig om goed van de grond te komen, maar de vooruitzichten zijn goed. Met name het bedrijfsleven ziet veel in mediation. In sommige gevallen is het verstandig dat mediation wordt uitgevoerd door rechters, maar om de druk op de rechterlijke macht niet verder te vergroten, zouden ook andere beroepsgroepen daarvoor kunnen worden ingeschakeld. De minister is voor het vergroten van het aantal ADR-projecten, maar daarvoor is dan wel extra geld nodig. De minister is van plan om met de Raad voor de rechtspraak van gedachten te wisselen over de motivering van uitspraken door rechters. Enerzijds is er de wens van meer en betere motivering; anderzijds gaat een uitgebreidere motivering ten koste van de productiviteit van rechters. Het rapport over de eenheid van rechtspraak zal worden gevoegd bij de brief over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, die binnenkort aan de Tweede Kamer wordt gezonden. Het rapport over de doorlooptijden zal voor de zomer beschikbaar zijn. Het bureau Prisma heeft met betrekking tot zeven gerechten een rapport over de klanttevredenheid gepresenteerd. Dit was bedoeld voor intern gebruik, maar als de Kamer daarvoor belangstelling heeft, is de minister bereid om het toe te sturen.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Van Haersma Buma** (CDA) geeft aan dat rechters, die gewend zijn solitair te werken, meer over de schutting zullen moeten kijken. De Kamer zal de ontwikkelingen goed moeten volgen, wat kan worden vergemakkelijkt door met elkaar vergelijkbare jaarlijkse rapportages. Het beheer is weliswaar overgedragen, maar de Kamer moet de minister kunnen blijven aanspreken op de randvoorwaarden. Kan het rapport over klanttevredenheid worden beschouwd als een nulmeting?

De heer **Stuger** (LPF) is in het licht van de eenheid van rechtspraak benieuwd welke invloed het ministerie kan uitoefenen op het openbaar ministerie.

De heer **Nicolai** (VVD) vindt dat de minister met het doorschuiven naar de Raad voor de rechtspraak te veel verantwoordelijkheden van zich afschuift. Dit zou een ongewenste ontwikkeling zijn. Het is (mede) aan de politiek om zaken als doorlooptijd, toegankelijkheid en eenheid van rechtspraak te bewaken en daartoe eisen te stellen aan met name kwaliteit, snelheid en motivering. De rechterlijke macht kan dan eventueel aangeven daarvoor extra geld nodig te hebben. Vindt de minister overigens niet dat het leggen van de verantwoordelijkheden bij de Raad op gespannen voet staat met zijn initiatief tot de eerdergenoemde rapporten over bijvoorbeeld de doorloopsnelheid? Het zou goed zijn als er een kabinetsstandpunt komt over de motivering; eisen daaraan zouden zelfs in wetgeving kunnen worden vastgelegd. Is de minister bereid, een kader te ontwikkelen voor zaken als nulmeting, streefcijfers en doelstellingen?

De **minister** benadrukt nog eens dat het beheer nu is overgedragen aan de rechterlijke macht zelf. De politiek beslist weliswaar over de financiën, maar de Raad voor de rechtspraak moet het initiatief nemen voor bijvoorbeeld prestatienormen. Vervolgens zal de politiek, in eerste instantie de minister van Justitie, dit kritisch moeten bezien en kan erover worden gediscussieerd. Zo kan de politiek aangeven dat de doorlooptijd korter moet worden, maar is het aan de Raad om uit te werken op welke wijze dat kan worden bereikt. De minister gaat ervan uit dat dit alles valt onder de VBTB-aanpak. Overigens vindt hij dat de rechtspraak in Nederland, in vergelijking met de omringende landen, goed functioneert. Er bestaat nu al een wettelijke motiveringsplicht. De discussie gaat over de mate van motivering. De noodzaak daartoe kan per zaak verschillen. De minister wil dit bespreken met de Raad voor de rechtspraak, maar hij wil daarbij voorkomen dat hij, door zich te bemoeien met het beheer, invloed uitoefent op de inhoud van rechterlijke uitspraken. In tegenstelling tot wat geldt bij de Raad voor de rechtspraak, draagt de minister de volle verantwoordelijkheid voor het openbaar ministerie, niet alleen voor het beleid maar ook voor individuele gevallen. Het beleid wordt in samenspraak tussen minister en OM vastgesteld. Alle richtlijnen van het OM worden gepubliceerd en kunnen ter sprake komen in de Tweede Kamer. Wel is in de wet vastgelegd dat het OM een zekere zelfstandigheid heeft, die moet worden gerespecteerd. In dat licht vindt de minister dat hij zich alleen met individuele zaken mag bemoeien als daarbij een algemeen element in het geding is. Hij is er overigens trots op dat hij zijn wettelijke aanwijzingsbevoegdheid nog niet heeft gebruikt.

De fng. voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Dittrich

De wnd. griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Beuker