

Vergaderjaar 1996–1997

25 425

Herziening rechterlijke organisatie

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 25 juni 1997

1. Inleiding

De rechterlijke organisatie heeft de komende jaren te maken met ingrijpende veranderingen. Afwegingen op het terrein van het beheer van de rechtspraak en het beleid rond de tweede en derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, in het bijzonder gericht op de werkwijze van de gerechten van eerste aanleg, zullen naar het oordeel van het kabinet bepalend zijn voor de toekomst van de rechterlijke organisatie. In deze brief wil ik deze thema's en mijn voornemens op deze terreinen successievelijk aan de orde stellen. Mijn uitgangspunt daarbij is dat de zittende magistratuur een grotere verantwoordelijkheid voor de eigen organisatie gaat dragen. Wat de behandeling van geschillen betreft, wil ik toe naar een stelsel waarin «geschillenbeslechting op maat» wordt geboden, en waarin de rechtspraak in eerste aanleg zoveel mogelijk in de nabijheid van de rechtzoekenden plaatsvindt.

Voordat ik op de aangeduide thema's inga, is het zinvol de context waarbinnen de afwegingen zich voordoen te belichten. Ik doel daarmee op:

- de reorganisatie van het openbaar ministerie;
- de discussie over het bestuur en beheer van de rechtspraak;
- het aanvaarden van de motie-Dittrich c.s. inzake de toerusting van de rechtspleging;
- het verslag over het wetsvoorstel tweede fase herziening rechterlijke organisatie dat door uw Kamer op 25 november 1996 is uitgebracht.

2. Achtergronden

2.1. Reorganisatie openbaar ministerie

De reorganisatie van het openbaar ministerie, die per 1 januari 1998 formeel haar beslag zal krijgen, maakt het noodzakelijk de organisatie van het beheer van de rechtspraak te bezien. In het Plan van Aanpak voor de

reorganisatie (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 034, nr. 3) is onder meer opgenomen dat het OM beheersmatig wordt verzelfstandigd. Op dit moment worden door de begrotingswetgever ter beschikking gestelde middelen door de minister van Justitie over arrondissementen verdeeld. Het is sinds 1990 dat die verdeling op dit niveau plaatsvindt. De middelen voor alle gerechtelijke instanties in een arrondissement worden gebundeld toegewezen (rechtbank, kantongerechten, het arrondissementsparket, afhankelijk van hun aanwezigheid, ook het hof, ressortsparket of andere gerechtelijke instanties). Het beheer over het budget wordt gevoerd door de directeur gerechtelijke ondersteuning (verder te noemen dgo). Als hoofd van dienst is deze verantwoordelijk voor alle medewerkers, werkzaam in de ondersteuning (het niet-rechtsgeleerd personeel). De interne verdeling van de middelen vindt plaats door het arrondissementsbestuur, dat, naast de dgo, bestaat uit de functionele autoriteiten, verbonden aan de zoëven genoemde instanties. Deze autoriteiten dragen zelf geen formele beheersverantwoordelijkheid. Evenmin zijn zij hoofd van dienst. In de praktijk is in de loop van de jaren hun belangstelling voor en hun feitelijke bemoeienis met het beheer evenwel duidelijk vergroot.

In het kader van de reorganisatie van het OM zullen de hoofdofficieren van justitie als hoofden van de parketten per 1 januari 1998 beheersverantwoordelijkheid gaan dragen, en als hoofden van dienst een deel van de taken van de directeur gerechtelijke ondersteuning overnemen. Deze beheersovergang heeft implicaties voor het beheer van de rechtspraak. Tot nu toe zorgde de dgo-structuur voor een gemeenschappelijk beheer van openbaar ministerie en zittende magistratuur op het niveau van de arrondissementen. Nu dit gemeenschappelijke beheer zal verdwijnen, zal ook het beheer bij de zittende magistratuur moeten worden aangepast. Op de tijdelijke voorziening die ik hiervoor per 1 januari 1998 wil treffen, zal ik in paragraaf 3 ingaan.

2.2. Bestuur en beheer bij de zittende magistratuur

Bij de genoemde tijdelijke voorziening voor het beheer van de zittende magistratuur per 1 januari 1998 kan het naar mijn oordeel evenwel niet blijven. De discussie over het opheffen van de scheiding van bestuur en beheer speelt niet alleen bij het openbaar ministerie. Ook bij de gerechten is de vraag aan de orde of moet worden overgegaan tot zogeheten integraal management.

Bestuur en beheer heroverwogen

De bestaande bestuurs- en beheersstructuur kent een aantal nadelen. Deze zijn onder meer door de commissie-Hoekstra in kaart gebracht. Ik doel daarmee op haar rapport «Beheersstructuur van de rechterlijke organisatie» van november 1995. De huidige scheiding van beleid en beheer leidt tot:

- diffuse bestuurlijke verhoudingen, nu de dgo verantwoordelijk is voor het beheer van de rechtspraak en de rechtsprekende geleding van gerechten voor het beleid;
- en situatie waarin besturen van colleges geen beheersverantwoordelijkheid en een daarbij passende verantwoordingsplicht hebben, maar waarin hun handelen en beslissen wel veel invloed heeft op het beheer;
- een moeilijke positie van de dgo, die wel beheersverantwoordelijke is, maar soms weinig feitelijke zeggenschap heeft;
- een sterke scheiding tussen rechtsgeleerd en ondersteunend personeel, waardoor een duale organisatie ontstaat;

- een organisatie waarin een hiërarchie binnen de gerechten ontbreekt, waardoor de besturing sterk leunt op consensus.

Tegen deze achtergrond moet het advies van de commissie-Hoekstra worden begrepen om beheersverantwoordelijkheid te gaan leggen bij de rechterlijke macht zelf.

De afgelopen jaren is ook binnen de zittende magistratuur zèlf de discussie over de toekomstige vormgeving van het bestuur en beheer intensief op gang gekomen. De NVvR wijdde in 1994 en 1996 haar jaarvergadering aan dit thema. In het verlengde van het advies van de commissie-Hoekstra bracht het zogenaamde initiërend beraad – een informele werkgroep van vooraanstaande leden uit de rechterlijke macht een dgo en enige ambtenaren van het ministerie van Justitie – een rapport uit over hetzelfde vraagstuk. Het rapport schetst modellen voor de interne bestuursstructuur van gerechten en voor de externe verantwoording over het beheer. Het gaat in op het begrotingsproces, en staat stil bij de mogelijke rol die een landelijke Beheersraad daarin zal kunnen vervullen. Daarbij is de vraag aan de orde of de zittende magistratuur zichzelf ook landelijk moet organiseren. Tevens is in dit kader een vergelijkend onderzoek verricht naar de bestuursstructuur van de gerechten in vijf andere landen. De functionele autoriteiten, de NVvR en de dgo's hebben in het begin van dit jaar advies uitgebracht over het rapport van het initiërend beraad. De verschillende rapporten zijn als bijlage bij deze brief gevoegd. In paragraaf 4 zal ik nader ingaan op de procedure waarvoor met het oog op een kabinetsreactie op de genoemde rapporten is gekozen.

2.3. De toerusting van de rechterlijke organisatie

Ook uw Kamer heeft een uitspraak gedaan over de toekomstige inrichting van het bestuur en beheer van de rechtspraak. Op 10 december 1996 werd de motie-Dittrich c.s. (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 000 VI, nr. 30) aanvaard. In die motie overweegt de Tweede Kamer dat de zittende magistratuur zwaar belast is. De vraag is gesteld of zij in de nabije toekomst met de ter beschikking staande middelen en faciliteiten aan redelijke eisen van snelheid en doelmatigheid van rechtspraak met behoud van kwaliteit kan voldoen. De Kamer spreekt uit dat de politiek voldoende middelen ter beschikking zou moeten stellen om de zittende magistratuur haar taken ook in de toekomst adequaat te laten uitoefenen. Daarbij acht zij het wenselijk dat de zittende magistratuur zelf verantwoordelijkheid gaat dragen voor het beheer en dat zij daarover, met inachtneming van haar onafhankelijke positie, inzichtelijk verantwoording aflegt aan de politiek. Tegen die achtergrond verzoekt de Tweede Kamer de regering een commissie van gezaghebbende deskundigen in te stellen die, onder meer met inachtneming van en voortbouwend op het ter zake beschikbare materiaal, adviseert over concreet te nemen maatregelen inzake de beheersmatige toerusting en de kwaliteit van de organisatie van de rechtspleging. In paragraaf 5 zal ik ingaan op de taakopdracht en samenstelling van de – als vervolg op deze motie in het leven geroepen – Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur.

2.4. De herziening van de rechterlijke organisatie

Op 25 november 1996 bracht uw Kamer verslag uit over het wetsvoorstel tweede fase herziening rechterlijke organisatie. De Kamer constateert in meerderheid dat de huidige opzet van de rechtspraak in eerste aanleg aanpassing behoeft. Tegelijkertijd wordt gevreesd dat de voorgestelde manier van integratie van rechtbanken en kantongerechten kleinschalige en laagdrempelige rechtspraak verloren zal doen gaan.

Bovendien is in het verslag gesteld dat ingrepen in de bestaande structuur van de rechterlijke organisatie niet los gezien kunnen worden van besluitvorming over de toekomstige opzet van het bestuur en beheer bij de zittende magistratuur.

Sedert de indiening van het wetsvoorstel is er veel gebeurd in en rond de rechterlijke macht. In de loop van de tijd ben ik tot de conclusie gekomen dat een en ander, tegen de achtergrond van die ontwikkelingen, in een breder verband moet worden gezien. Ik doel dan met name op de betekenis die moet worden toegekend aan «geschillenbeslechting op maat», en waarop ik nog uitvoerig terugkom.

Ook de door uw Kamer aangeduide koppeling tussen de structuur van de organisatie van de rechtspleging en de opzet van het bestuur en beheer vind ik van belang. Zij maakte overigens al deel uit van de aanvankelijke voorstellen inzake de tweede fase herziening rechterlijke organisatie. Immers, één van de «klassieke» doelstellingen van de herziening van de rechterlijke organisatie was langs de lijnen van de integratie van rechtbanken en kantongerechten tevens het beheer van de rechtspraak te stroomlijnen en te vereenvoudigen.

Mede tegen de achtergrond van kritische kanttekeningen die van de zijde van uw Kamer met betrekking tot de vormgeving van de tweede fase van de herziening rechterlijke organisatie zijn gemaakt, wil ik de integratie in haar aanvankelijk voorgestelde vorm heroverwegen. De voorstellen moeten voorts inderdaad niet worden losgemaakt van de verstrekkende afwegingen rond het toekomstige bestuur en beheer van de rechtspraak. Anderzijds geldt dat in het kader van de reorganisatie van het openbaar ministerie voor de korte termijn aanpassingen van het beheer noodzakelijk zijn. Op die aanpassingen kom ik in paragraaf 3 te spreken. In paragraaf 6 van deze brief zal ik dieper ingaan op de ontwikkelingen die zich in en rond de zittende magistratuur voordoen en daarmee tevens op de gevolgen die ik aan het verslag van uw Kamer over de tweede fase herziening rechterlijke organisatie verbind. Ook de derde fase herziening rechterlijke organisatie stel ik daarbij aan de orde.

Tegen de achtergrond van het bovenstaande zal ik hieronder achtereenvolgens stilstaan bij:

- de tijdelijke voorzieningen die moeten worden getroffen bij de zittende magistratuur als gevolg van de beheersmatige ontvlechting van het OM en de zittende magistratuur (par. 3.) ;
- de voortgang van het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie-Hoekstra (par. 4.);
- de taakopdracht en samenstelling van de Adviescommissie toerusting en organisatie van de zittende magistratuur (par. 5.);
- het wetsvoorstel tweede fase herziening rechterlijke organisatie (par. 6.);
- de toekomstige vormgeving van de organisatie van de rechtspraak in eerste aanleg (par. 6.1.) en bij
 - de besluitvorming over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, met inbegrip van enkele beperkte aanpassingen in de bestuursrechtspraak (par. 7.).

In de betreffende paragrafen zal ik mijn voornemens op de onderscheiden, maar zeker met elkaar in verband staande, vraagstukken aangeven teneinde ook u in staat te stellen zich een meer omvattend oordeel te vormen over het beleid dat de komende jaren ten aanzien van de rechterlijke organisatie zal worden gevoerd.

3. De gevolgen van de beheersmatige ontvlechting van het openbaar ministerie en de zittende magistratuur per 1 januari 1998 voor het beheer bij de zittende magistratuur

De beheersmatige verzelfstandiging van het OM per 1 januari 1998 heeft gevolgen voor de zittende magistratuur. Zoals gezegd, zullen middelen niet langer worden toegewezen aan de gezamenlijke gerechtelijke instanties binnen een arrondissement. De dgo-structuur valt weg. Binnen het OM neemt in feite de hoofdofficier van justitie als hoofd van het parket taken van de dgo over. Voor de gerechten liggen de verhoudingen anders. Een keuze voor het invoeren van integraal management zal pas kunnen worden gemaakt nadat besluitvorming over het toekomstige bestuur en beheer is afgerond. Per 1 januari 1998 zal derhalve een voorziening moeten worden getroffen die wat de zittende magistratuur betreft zoveel mogelijk aansluit bij de bestaande situatie.

Ik stel mij voor convenanten die het beheer van de rechtspraak momenteel regelen in die zin aan te passen dat de tijdelijke beheersstructuur er bij de zittende magistratuur per 1 januari 1998 er als volgt uitziet. Vaststelling van de budgetten vindt plaats ten behoeve van de gerechten in eerste aanleg per arrondissement, ten behoeve van de eventuele appèl- en bijzondere colleges per arrondissement en naar de gemeenschappelijke beheersdienst per arrondissement. De huidige dgo-functie wordt gesplitst. De directeur beheer gerechten zal in het arrondissement het beheer voeren bij de gerechten in eerste aanleg (de rechtbank en de kantongerechten). Tevens is de bedoelde functionaris het hoofd van dienst van alle ondersteunend personeel bij deze instanties. De Hoge Raad, de gerechtshoven en de Centrale Raad van Beroep zullen, gelet op hun omvang, een eigen directeur beheer krijgen. Deze functionaris zal gelijklopende taken en bevoegdheden hebben als de directeur bij de gerechten in eerste aanleg. Tenslotte zal in ieder arrondissement een hoofd van de gemeenschappelijke beheerdienst – ik kom daarop nog terug – worden aangewezen. Gezien de omvang van deze operatie en de belangrijke personele gevolgen kan het zo zijn dat per 1 januari 1998 enkele van de bovengenoemde functies nog gecombineerd worden vervuld. Dit laat echter de feitelijke uitwerking naar een gescheiden budget- en beheersmodel onverlet.

Met deze voornemens mag geenszins vooruitgelopen worden op de komende discussie over de vormgeving van het bestuur en het beheer van de gerechten, noch op de door mij voorgestane bestuurlijke bundeling van de kantongerechten en arrondissementsrechtbanken. Op beide zaken kom ik hieronder terug.

Afzonderlijke aandacht is nodig voor de organisatie van de ondersteunende staftaken (personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering) en voor de arrondissementenbrede facilitaire voorzieningen (huisvesting, beveiliging, catering etc.). Uit een oogpunt van doelmatigheid heb ik gekozen voor een gemeenschappelijke beheersinfrastructuur voor openbaar ministerie en de zittende magistratuur. In de periodieke rapportages over de reorganisatie van het openbaar ministerie is daaraan reeds aandacht besteed. Per 1 januari zal in elk arrondissement een gemeenschappelijke beheersdienst operationeel zijn. Deze dienst zal voorshands rechtstreeks door het ministerie van Justitie worden bekostigd. De omvang en kwaliteit van de uitvoering van de staftaken zullen worden vastgelegd in door de directeur(en) beheer gerechten en het hoofd van de parketten met het hoofd van de beheerdienst te sluiten dienstverleningsovereenkomst. Nadat meer duidelijkheid bestaat omtrent de toekomstige beheersstructuur bij de gerechten kan de bekostiging van

deze dienst gestalte krijgen langs de lijnen van openbaar ministerie en zittende magistratuur.

Met de gekozen oplossing: een directeur beheer gerechten (in eerste aanleg) en de vorming van de gemeenschappelijke beherdienst wordt recht gedaan aan belangrijke verworvenheden van de dgo-structuur. Dit betreft zowel de aanzienlijk toegenomen decentralisatie van taken en bevoegdheden naar het arrondissementale niveau als de professionele toerusting op het gebied van beheer en faciliteiten.

Het is overigens van belang dat het openbaar ministerie en de zittende magistratuur hun capaciteitsinzet goed op elkaar blijven afstemmen. Een en ander vergt een regulier overleg tussen de presidenten van de gerechten en hun directeuren beheer enerzijds en de hoofden van de parketten anderzijds.

4. Voortgang kabinetsstandpunt over advies van de commissie-Hoekstra

Aanvankelijk was het mijn voornemen om medio 1997 een standpunt in te nemen over het rapport van de commissie-Hoekstra. Zoals vermeld, is er gaandeweg consensus ontstaan over de wenselijkheid van het opheffen van de gescheiden verantwoordelijkheid voor enerzijds het bestuur (functionele autoriteiten) en anderzijds het beheer van de rechtspraak (de directeur gerechtelijke ondersteuning). Naast de keuze voor integraal management en een verantwoording daarvan van de zijde van het kabinet, zal een kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Hoekstra zich in het bijzonder moeten toeleggen op de vraag hoe de – integraal verantwoordelijke – besturen van de gerechten dienen te worden samengesteld, op welke manier deze besturen externe verantwoording over het beheer van de middelen moeten afleggen, welke waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechtspraak daarbij moeten worden gecreëerd en of het wenselijk is een landelijk orgaan voor de rechtspraak in het leven te roepen.

De uit de aanvaarding door uw Kamer van de motie-Dittrich c.s. voortvloeiende instelling van de Adviescommissie toerusting en organisatie van de zittende magistratuur interfereert met het aanvankelijke voornemen van het kabinet om medio 1997 een definitief standpunt over het rapport van de commissie-Hoekstra in te nemen. Gezien de sterke samenhang van de onderwerpen die zich hier aandient, zal een volragen kabinetsstandpunt over het bestuur en beheer dan ook pas kunnen volgen nadat de commissie haar advies heeft uitgebracht. Ik doel hier in het bijzonder op de vraag die ook nog eens pregnant door de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad naar voren is gebracht, namelijk welke rol een landelijk orgaan ten behoeve van de zittende magistratuur hierbij zou moeten worden toegedicht. De commissie-Hoekstra stelde dat de keuze voor integraal management in elk geval vergezeld moet gaan van het creëren van een landelijk orgaan dat als buffer fungeert in de beheersrelatie tussen de minister van Justitie enerzijds en de gerechten anderzijds. Of er nog meer functies aan zouden kunnen worden toegekend, is, gelet ook op de opvattingen zoals verwoord door de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, een belangrijke vraag. Daarom heb ik de adviescommissie onder meer verzocht dit aspect als onderdeel van de opdracht te beschouwen. In de volgende paragraaf ga ik verder in op de taakopdracht van deze commissie.

5. Taakopdracht en samenstelling van de Adviescommissie toerusting en organisatie van de zittende magistratuur

Ter uitvoering van de genoemde motie is bij koninklijk besluit van 16 juni 1997 (Stb. 248), met toepassing van artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges, ingesteld de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur. Tegen de achtergrond van de veranderende maatschappelijke context van de rechtspleging, buigt de commissie zich over de vraag welke maatregelen noodzakelijk zijn om de rechtspleging in staat te stellen ook in de toekomst adequaat te functioneren. Meer in het bijzonder heeft zij tot taak om na te gaan binnen welke financiële en organisatorische kaders de rechtspraak het beste in staat is om verantwoordelijkheid voor het beheer te gaan dragen. In het licht van deze doelstelling toetst zij of het lopende beleid en het voorgenomen beleid toereikend zijn, en stelt zij eventueel nieuwe maatregelen voor. Daarbij denk ik aan het personeelsbeleid, het kwaliteitsmanagement, de informatievoorziening en automatisering en aan de financiële toerusting. Zij buigt zich ook over de genoemde vraag of er een landelijk orgaan ten behoeve van de zittende magistratuur moet komen; zo ja, welke taken daaraan eventueel zijn toe te kennen; hoe een dergelijke orgaan moet worden samengesteld en hoe zijn activiteiten zich verhouden tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Verder zal de commissie zich buigen over het vervolg dat moet worden gegeven aan de tweede fase herziening rechterlijke organisatie. Meer specifiek heb ik haar verzocht om na te gaan hoe het bestuurlijk bundelen van kantongerechten en rechtbanken verbonden kan worden met de door mij voorgestane «geschillenbeslechting op maat». Bij de achtergronden van deze laatste vraag zal ik hieronder, sprekend over de tweede fase herziening rechterlijke organisatie, uitvoeriger stilstaan.

Tot leden van de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur zijn bij ministerieel besluit benoemd:

- mevrouw ir J.M. Leemhuis-Stout, commissaris van de Koningin in de provincie Zuid-Holland, tevens voorzitter;
- prof. mr J.B.J.M. ten Berge, hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Rijks Universiteit Utrecht;
- mr W. Duitemeijer, coördinerend kantonrechter te Groningen;
- mr H.F. van den Haak, president van het gerechtshof te Amsterdam;
- prof. dr A.W. Koers, hoogleraar Informatica en recht aan de Rijks Universiteit Utrecht;
- drs R.H.W.P. Kottman, voorzitter van de raad van bestuur van Berenschot Groep B.V.;
- mr J. Mendlik, president van de arrondissementsrechtbank te Rotterdam;
- mr H.L.J. Roelvink, vice-president bij de Hoge Raad der Nederlanden;
- mr. Th. M. Schijf, directeur juridische en fiscale zaken, Rabobank Nederland;
- mevrouw mr E.H. Swaab, advocaat bij Boekel de Néree te Amsterdam;
- mr L.R. van der Weij, voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

De Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur zal vóór 1 januari 1998 haar advies uitbrengen.

6. Het wetsvoorstel tweede fase herziening rechterlijke organisatie

Op 25 november 1996 bracht de Tweede Kamer (vergaderjaar 1995–1996, 24 651, nrs. 1–4) haar verslag uit over het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de integratie van de kantongerechten en de arrondissementsrechtbanken (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 651, nr. 6). Uit het verslag komt naar voren dat de Kamer onderschrijft dat de huidige opzet van de rechtspraak in eerste aanleg aanpassing behoeft, maar dat wordt betwijfeld of de in het wetsontwerp opgenomen voorstellen de juiste oplossing bevatten. Met name bestaat de vrees dat de herkenbare, kleinschalige en laagdrempelige kantonrechtspraak in het grotere geheel van de rechtbank nieuwe stijl verloren zal gaan, dit ten detrimente van de burger.

In de afgelopen jaren, mede ook vanwege de reacties vanuit diverse fracties op het wetsontwerp voor de integratie van de kantongerechten, ben ik tot het inzicht gekomen dat het doel om te komen tot een krachtiger rechtspraak in eerste aanleg in die zin amendering behoeft dat zij uitdrukkelijk niet ten koste mag gaan van rechtspraak die voor burgers herkenbaar is: zichtbaar, toegankelijk en bereikbaar. Het huidige wetsontwerp bevat mogelijk te weinig garanties voor een dergelijk resultaat. Daarbij maak ik tevens de afweging – in het verlengde van het schriftelijk verslag van uw Kamer – dat beter met verdere wettelijke aanpassingen kan worden gewacht totdat meer duidelijkheid bestaat omtrent de bestuurs- en beheersstructuur. Naar mijn mening opent een vernieuwing van die beheers- en bestuursstructuur veel meer mogelijkheden voor permanente flexibiliteit van de organisatie van de rechtspraak waardoor de aanvankelijk beschreven voornemens tot integratie in een scherper daglicht komen te staan. Ik zal dat in de volgende paragraaf toelichten.

Nadat ik met uw Kamer over deze brief heb gesproken, zal ik bezien welke gevolgen dat zal hebben voor het aanhangige wetsontwerp, uiteraard met inachtneming van de in deze brief ontvouwde gedachten.

6.1. De toekomstige vormgeving van de rechtspraak in eerste aanleg

Geschillenbeslechting op maat

Het heroverwegen van de organisatie van de rechtspraak in eerste aanleg komt wat mij betreft dan ook niet voort uit de wens om de beslechting van geschillen te concentreren in grote gebouwen, in omvangrijke gerechten, of om haar te laten werken met een sterk geüniformeerde wijze van afdoening. Integendeel, er wordt juist aan gewerkt het recht dicht bij de burger te brengen. Fysiek wil ik dat onder meer bereiken met het project Justitie in de buurt, dat in het kader van het Grote Stedenbeleid op vijf verschillende locaties van de grond komt. In Maastricht bij voorbeeld komen strafzaken die niet door het OM in de wijk kunnen worden afgedaan voor de politierechter dan wel de kinderrechter. Deze zal zitting houden in een daartoe speciaal ingericht wijkbureau. In geval van civiele kwesties zal de kantonrechter als «vrederechter» kunnen worden ingezet. Niet voor niets ook ondersteun en faciliteer ik lokaal geïnitieerde en onder lokale verantwoordelijkheid opererende projecten in buurten en projecten gericht op bemiddeling. Ik verwijs in dat verband naar experimenten die in onder meer Zwolle, Rotterdam en Gouda lopen. Buurtbemiddeling kan ervoor zorgen dat dichtbij de bron van conflicten aan betere onderlinge verhoudingen van buurtbewoners wordt gewerkt. Zo wordt vermeden dat conflicten escaleren.

Andere experimenten beogen, zo zou men kunnen zeggen, het recht in mentale zin dichterbij de burger te brengen.

Wanneer reeds een procedure is aangespannen bij de rechtbank kan zoveel mogelijk maatwerk geleverd worden. De rechtbank in Zwolle is recentelijk gestart met het aanbieden van bemiddeling aan partijen. Bij de rechtbank in Amsterdam is in overleg met de balie een experiment van start gegaan met door de rechtbank bevorderde bemiddeling. Als vervolg op de rapportage van de commissie-De Ruiter, die op 2 oktober 1996 haar rapport uitbracht, verwacht ik ook dat er experimenten zullen komen, specifiek gericht op scheidings- en/of omgangsbemiddeling.

Bij het streven naar «geschillenbeslechting op maat» passen ook de experimenten bij een aantal rechtbanken met het «versnelde regime» voor civiele zaken. Dat geldt in zekere zin ook voor de in voorbereiding zijnde experimenten met een langduriger openstelling van de griffie. Deze zullen in september starten en een half jaar duren. Aldus wordt, langs verschillende lijnen, beoogd de geschillenbeslechting beter te laten aansluiten op de concrete belangen van partijen, de aard van het geschil en de aard van relaties. Dit zoveel mogelijk in de nabijheid van de burger.

Daartegenover staat dat sommige vormen van eerstelijnsrechtspraak niet gebaat zijn bij verkaveling over vele kantongerechten of zelfs over 19 arrondissementen. De organisatie van de vreemdelingenrechtspraak mag als voorbeeld dienen waarin een nieuw evenwicht is gevonden tussen de eisen van bereikbaarheid en van professionaliteit en rechtseenheid. Zo zullen er meer vormen van «gespecialiseerde» eerstelijnsrechtspraak zijn die vanwege de frequentie van het gebruik of vanwege het specifieke karakter van procespartijen niet die spreiding behoeven die wel wenselijk is voor het verwerken van de «small claims», de geschillen in buurten en arbeidszaken. Daarbij valt ook te denken aan strafrechtelijke specialismen in de sfeer van bij voorbeeld fraude, milieudelicten of de georganiseerde misdaad (mega-zaken).

Mij staat dan ook een stelsel voor ogen waarin de geschillenbeslechting en de rechtspraak in eerste aanleg primair plaatsvinden in de nabijheid van de burger, op goed bereikbare locaties. Daarbij gaat het niet alleen om de zaken die thans door de kantongerechten, maar ook om veel van de zaken die thans door de enkelvoudige kamers van rechtbanken worden behandeld. Die rechtspraak zou kunnen plaatsvinden in een belangrijk aantal van de huidige kantongerechtsplaatsen. Waar nodig zullen ook andere plaatsen in aanmerking kunnen komen. In bijzondere gevallen heeft het evenwel de voorkeur om bepaalde vormen en onderdelen van de eerstelijnsrechtspraak in één of enkele arrondissementen te bundelen. Het gaat daarbij om typen zaken die een hoge mate van specialisatie eisen en weinig frequent voorkomen.

Tenslotte tekent zich in de praktijk een steeds gedifferentieerder patroon van afdoening van zaken af. Voorbeelden hiervan zijn: de enorme opkomst van het kortgeding, de lik-op-stuk benadering in het strafrecht, de toepassing van het versneld regime in civiele zaken, en de bezwaarschriftenprocedure in bestuursrechtelijke zaken. Voorportalen, op specifieke omstandigheden toegesneden afdoeningsmodaliteiten en meer-keuze-mogelijkheden voor procespartijen zijn enkele opvallende tendensen. Een toekomstig gerecht in eerste aanleg moet in mijn ogen in staat zijn flexibel op deze maatschappelijke behoeften in te spelen. Dat vraagt mogelijk om ander procesrecht, het vraagt om investeringen in de beheersinfrastructuur (automatisering, waarin reeds veel geld wordt geïnvesteerd) en het vraagt zeker om een ander bestuur en management van de bedoelde gerechten.

Een bestuurlijk-organisatorische aanpak

De genoemde koers vraagt naast feitelijke «geschillenbeslechting op maat» om een bestuurlijke eenheid die afwegingen omtrent de spreiding van mensen en middelen in het arrondissement voor haar rekening neemt. Het bestuurlijk bundelen van de krachten van rechtbanken en kantongerechten is (ook) vanuit die optiek gewenst. Waar het in mijn ogen om gaat, is te werken aan een organisatie van de rechtspraak in eerste aanleg die garant staat voor flexibiliteit, voor een rechtspraak in eerste aanleg die – naar plaats en tijd – een goede mix biedt van bereikbaarheid en toegankelijkheid enerzijds en van professionaliteit en rechtseenheid anderzijds. Niet alleen op het gebied van het beheer /is dan ruimte en zelfstandigheid noodzakelijk maar ook op het gebied van inrichting en procesbeheer. De wet regelt de kaders en legt de beginselen vast. De regionale organisatie maakt de plannen en organiseert de rechtspraak. Een spreekuur in een wijkgebouw, een nevenzittingsplaats in een stad, een hoofdvestiging «van waaruit» gewerkt wordt: dergelijke modaliteiten moeten zich kunnen gaan aftekenen. Om dat te realiseren is een bestuurslaag nodig die met visie, rechtskennis en organisatorisch vermogen de rechtspraak plant en organiseert.

Zo gezien roept deze aanpak de vraag op naar de wenselijke bestuurlijke schaal van gerechten. Ik stelde al dat ook uw Kamer in het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel de vraag opwerpt of het niet beter zou zijn, af te wachten hoe de besluitvorming over de toekomstige opzet van het bestuur en beheer bij de zittende magistratuur zal uitvallen alvorens in te grijpen in de bestaande structuur van de rechterlijke organisatie. Zoals reeds gemeld, deel ik die opvatting. Reden waarom ik deze vraag naar de wenselijke bestuurlijke schaal van gerechten aan de commissie-Leemhuis voorleg. Meer specifiek vraag ik, zoals hierboven aangegeven, de commissie mij te adviseren over de manier waarop de door mij onontbeerlijke geachte bestuurlijke bundeling van rechtbanken en kantongerechten gestalte kan krijgen. Dit uitdrukkelijk met inachtneming van mijn wens om te komen tot geschillenbeslechting op maat.

Nu samenwerking noodzakelijk

Het voorgaande neemt het belang van de in gang gezette samenwerking tussen de kantongerechten in een arrondissement overigens niet weg. Integendeel, het is van belang dat die samenwerking wordt voortgezet en verder wordt uitgebouwd. De arrondissementale kantongerechtsorganisatie, onder leiding van een coördinerend kantonrechter, heeft haar waarde inmiddels bewezen. Dat geldt ook voor de in veel arrondissementen reeds in gang gezette samenwerking tussen de rechtbanken en de arrondissementale kantongerechtsorganisatie. Beide vormen van samenwerking zijn van grote betekenis voor de kwaliteit van en samenhang in de rechtspleging, en zijn uit het oogpunt van de beheersstructuur zelfs min of meer noodzakelijk. Reden waarom ik er – zoals gemeld – voor kies om, in het kader van de reorganisatie van het OM en het wegvallen van de dgo-structuur, per 1 januari 1998 één directeur beheer gerechten te laten functioneren voor de gerechten van eerste aanleg in een arrondissement.

6.2. Afzonderlijke voorzieningen

Het wetsvoorstel tweede fase herziening rechterlijke organisatie bevatte een verhoging van de grens beneden welke partijen in civiele zaken in persoon kunnen procederen van f 5000 tot f 10 000. Ik hecht eraan dat de competentiegrens op korte termijn wordt verhoogd. Het niveau waarop deze grens zal worden vastgesteld, stel ik mede afhankelijk van het advies

van de commissie Herijking verplichte procesvertegenwoordiging (de commissie-Van Delden) dat op korte termijn zal verschijnen. De laagdrempelige voorziening van de huidige kantonrechtspraak komt daarmee in een belangrijk groter aantal gevallen dan thans voor de burger beschikbaar.

Voorts ben ik van mening dat op korte termijn de bevoegdheid in zaken op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften overgeheveld moeten worden van de kantongerechten naar de rechtbanken. Daarmee wordt dit stuk bestuursrechtspraak ondergebracht bij de algemene bestuursrechter in eerste aanleg.

Ik zie op dit moment de uitvoeringsaspecten van de genoemde voornemens. Daarna zal ik beslissen of wetgeving ter zake wordt geëntameerd. Deze maatregelen zullen, los van de uiteindelijke afwegingen rond de integratie van kantongerechten en rechtbanken, hun beslag krijgen.

7. De derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie

7.1. Algemeen

Bij brief van 29 april 1994 zond de toenmalige Minister van Justitie, ter uitvoering van een ter zake door hem gedane toezegging, aan de Tweede Kamer een discussienota over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 701, nrs. 1–2). De derde fase heeft, kort gezegd, betrekking op de voltooiing van de – met de eerste fase ingezette – herstructurering van het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming en bestuursrechtspraak.

De nota is ter advisering voorgelegd aan de rechtstreeks betrokken instanties en organen. Adviezen zijn uitgebracht door:

- de Adviesraad Herziening Rechterlijke Organisatie;
- de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad;
- de presidenten van de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven;
- de presidenten van de arrondissementsrechtbanken;
- de Centrale Raad van Beroep;
- de voorzitter van de Tariefcommissie;
- de voorzitter van het College van beroep studiefinanciering;
- de Nederlandse Orde van Advocaten;
- de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs;
- de Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs;
- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
- de Unie van Waterschappen.

Daarnaast zijn adviezen ontvangen van:

- de sectorvoorzitters van de belastingkamers van de gerechtshoven;
- het Nederlands Genootschap van Bedrijfsjuristen;
- het College van voorzitters van de (hoofd-)produktschappen voedselvoorziening;
- het Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden VNO en NCW.

De ontvangen adviezen zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd.¹

7.2 Thans geen besluitvorming

Het kabinet was aanvankelijk voornemens om in de loop van deze kabinetsperiode, mede op basis van de adviezen, een kabinetsstandpunt over de derde fase aan de Tweede Kamer te zenden. Na ampele overweging geeft het kabinet er evenwel de voorkeur aan thans geen besluitvorming over de derde fase te entameren, maar gedurende een

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire documentatie.

aantal jaren de huidige situatie te handhaven, met uitzondering van enkele kleine aanpassingen in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming en bestuursrechtspraak die geheel los van de herziening van de rechterlijke organisatie op dit moment toch al gewenst zijn.

Voor die keuze is doorslaggevend geweest dat, zoals uit het voorgaande duidelijk zal zijn geworden, de aandacht van de rechterlijke organisatie de komende jaren vooral zal moeten uitgaan naar de herziening van het bestuur en beheer bij de zittende magistratuur. Dit ingrijpende vraagstuk vergt zoveel, dat het contra-productief zou zijn om de rechterlijke organisatie tegelijkertijd te belasten met grote structuurwijzigingen op het terrein van de bestuursrechtspraak, die onvermijdelijk een uitstraling zullen hebben naar de rechterlijke organisatie als geheel. Daar komt nog bij dat, zoals in par. 4 al aan de orde kwam, de besluitvorming over – en dus ook de implementatie van – de tweede fase meer tijd zal vergen dan aanvankelijk was voorzien. Daaraan kan een zelfstandig argument worden ontleend om ten aanzien van de derde fase voorlopig pas op de plaats te maken.

7.3. Gevolgen voor de rechterlijke organisatie

Voor de rechterlijke organisatie betekent dit dat de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven de komende jaren zullen blijven bestaan. Wat het College van Beroep voor het bedrijfsleven betreft zal worden voortgegaan op de onlangs ingeslagen weg om voor die wetgevingscomplexen waarin sprake is van bestuurlijke boeten over te gaan tot invoering van rechtspraak in twee feitelijke instanties. Ik verwijs daarvoor naar de nota naar aanleiding van het verslag en de tweede nota van wijziging bij het voorstel voor een nieuwe Mededingingswet (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 707, nrs. 6 en 8).

Behalve de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven zijn er binnen de rechterlijke organisatie nog twee – kleinere – gespecialiseerde administratieve rechters: de Tariefcommissie en het College van beroep studiefinanciering. Om een aantal redenen, die geheel los staan van de derde fase, acht het kabinet het gewenst deze colleges niet langer zelfstandig te laten voortbestaan. Zo geldt voor beide colleges onder meer dat het, door de wel zeer smalle competentiebasis, – te – kleine en daardoor kwetsbare colleges zijn, waarbinnen niet met voldoende flexibiliteit kan worden gereageerd op fluctuaties in de werklust. In de bestaande opzet kunnen daarvoor ook geen goede voorzieningen worden getroffen. Onderbrenging bij bestaande colleges verbreedt het draagvlak voor deze takken van de bestuursrechtspraak en heeft daarom mijn voorkeur. Ook uit een oogpunt van beheer is deze reductie van het aantal gerechten gunstig. Het ligt dan ook voor de hand dat de rechtspraak inzake studiefinanciering wordt ondergebracht binnen de (gewone) rechterlijke organisatie. Dat zal betekenen dat ook voor deze categorie hoger beroep wordt ingevoerd en bovendien een geografische spreiding het gevolg is. Hiermee wordt de rechtsbescherming van studenten verbeterd. De uiteindelijke besluitvorming zal worden gezien in samenhang met ontwikkelingen in het stelsel van de studiefinanciering.

Met betrekking tot de Tariefcommissie ligt onderbrenging van haar rechtsmacht bij het gerechtshof te Amsterdam in de rede.

Eveneens vanwege de in paragraaf 7.2 uiteengezette redenen zal de invoering van belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties eerst te gelegener tijd haar beslag krijgen. Voor het thans nog ongewijzigd laten

van de belastingrechtspraak pleit tevens dat aldus wordt voorkomen dat de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken er op korte termijn opnieuw een appelrechter – te weten: het gerechtshof – bij krijgen. In de komende periode zal ervaring kunnen worden opgedaan met de toepassing van het nieuwe, uniforme bestuursprocesrecht in de belastingrechtspraak en de rol van de Hoge Raad ter zake.

7.4. De Raad van State

Uit de ten aanzien van de derde fase gemaakte keuze vloeit voort dat ook de rechtsprekende taak van de Raad van State de komende jaren geen wijziging zal ondergaan. Daaraan is tevens het voordeel verbonden dat aldus bij de Raad van State de nodige stabiliteit in de organisatie kan worden bereikt. De afgelopen jaren heeft de organisatie bij de Raad onder grote druk gestaan als gevolg van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Daarbij gaat het niet alleen om de voorbereiding op de eerste fase in de periode tot 1 januari 1994. De feitelijke implementatie van de eerste fase is bij de Raad nog steeds gaande. Zoals bekend is afgesproken dat in de periode van 1 januari 1994 tot 1 januari 1998 de werkvoorraad aan zaken van vóór 1 januari 1994 zal worden weggewerkt. Parallel daaraan vindt in die periode successievelijk de overheveling van formatieplaatsen en financiële middelen van de Raad naar de rechterlijke organisatie plaats. Aldus zal per 1 januari 1998 de eerste fase herziening rechterlijke organisatie volledig zijn geïmplementeerd. Het ligt in die situatie niet voor de hand de Raad direct daarna te belasten met weer een nieuwe reorganisatie.

In verband met de rechtsprekende taak van de Raad van State is van belang de uitspraak van Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak-*Procola* van 28 september 1995. Die uitspraak heeft betrekking op de situatie waarin één orgaan – in casu de *Conseil d'Etat* van Luxemburg – tegelijkertijd belast is met het adviseren over regelgeving en met het beslechten van geschillen waarbij de toepassing van die regelgeving aan de orde is of kan zijn. Het kabinet heeft zich, in samenspraak met de Raad van State, gebogen over de gevolgen die mogelijkerwijs voor de Nederlandse situatie aan die uitspraak zouden moeten worden verbonden. Ik verwijs in dit verband ook naar de beantwoording van de vragen die zijn gesteld door de leden van de Tweede Kamer Scheltema-De Nie en De Graaf (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, nr. 192, blz. 2557), respectievelijk Te Veldhuis (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, nr. 193, blz. 2557). Thans is bij de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens in Straatsburg een zaak aanhangig die betrekking heeft op de Nederlandse situatie. Het kabinet acht het verstandig de uitkomst van deze procedure – waarmee naar verwachting de nodige tijd gemoeid zal zijn – af te wachten alvorens te bezien welke – wettelijke – maatregelen eventueel moeten worden genomen. In de tussenliggende periode zal de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij de toedeling van zaken zodanig te werk gaan dat zich in de praktijk geen «*Procola*-risico's» zullen voordoen.

Nu de huidige organisatie van de bestuursrechtspraak voorshands in stand blijft, geef ik – samen met de Staatssecretaris van Justitie – er de voorkeur aan, aan te sluiten bij het bestaande stelsel van toedeling van rechtsmacht en het aangekondigde hoger beroep in vreemdelingenzaken op te dragen aan de Raad van State. Een wetsvoorstel waarin deze keuze is vervat, zal op korte termijn in procedure worden gebracht. Gelet op het voorgaande zal duidelijk zijn dat ik ook hiermee geenszins een voorschot wil nemen op de definitieve besluitvorming over de derde fase van herziening van de rechterlijke organisatie. Wel hecht het kabinet grote waarde aan de rechtsprekende taak van de Raad van State en daarmee

aan het behoud van een substantieel pakket rechtsprekende taken voor dit college in de toekomst.

8. Slotbeschouwing

De rechterlijke macht staat in het middelpunt van de, publieke en politieke, belangstelling. Van de rechterlijke macht wordt verwacht dat zij een transparante en herkenbare organisatie is. Die organisatie moet, op doelmatige wijze, snelle en kwalitatief goede voorzieningen van rechtspraak bieden.

De komende jaren zullen cruciaal zijn voor de ontwikkeling van de rechtspleging. Hoofdthema daarbij is de vormgeving van het bestuur en beheer, mede met het oog op de uiteengezette «geschillenbeslechting op maat». Ook is het van groot belang te blijven investeren in een goede aansluiting van de rechterlijke organisatie op maatschappelijke ontwikkelingen. Vanzelfsprekend kan deze ambitie alleen worden verwezenlijkt indien de rechtspraak – indachtig de recente motie van uw Kamer – in financiële, maar ook in bestuurlijke zin voldoende is toegerust.

Het realiseren van die doelstellingen vergt een goed samenspel tussen de wetgever, het bestuur en de rechterlijke macht, vanzelfsprekend met inachtneming van ieders bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Gelet op de wijze waarop die samenwerking in de afgelopen periode vorm heeft gekregen, heb ik er alle vertrouwen dat de uitdagingen van de komende jaren zullen worden opgepakt en zullen leiden tot een rechterlijke macht die de aan haar in een rechtsstaat toekomende positie volledig en op vertrouwenwekkende wijze kan blijven waarmaken.

Ik zend deze brief tevens aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Gaarne zal ik over deze brief met uw Kamer van gedachten wisselen.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager