

Vergaderjaar 1998–1999

26 352

Contourennota modernisering rechterlijke organisatie

Nr. 13

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 1 juni 1999

1 Inleiding

Tijdens het Algemeen Overleg op 19 april 1999 over de Contourennota hebben de Minister van Justitie en ik u een brief toegezegd waarin wordt ingegaan op de – aangehouden – motie Vos en Van Oven (26 352, nr. 7). In de motie wordt de regering verzocht met betrekking tot de kantongerechten een nader voorstel aan de Kamer te presenteren, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de arrondissementale kantongerechtsorganisaties wettelijk worden samengesmeed tot een rechterlijk orgaan dat met betrekking tot beheersmatige aangelegenheden een bestuurlijke eenheid vormt met de arrondissementsrechtbanken.

De motie is ingegeven door de zorg voor het behoud van de waardevolle elementen van de kantonrechtspraak. Als voorbeelden hiervan worden vaak genoemd de snelheid waarmee de zaken worden afgehandeld, de laagdrempeligheid en de werkwijze.

Het is niet zonder betekenis dat juist met het oog op deze zaken het kabinet en de rechterlijke organisatie (langs de weg van PVRO) de versterking van de rechterlijke organisatie ter hand nemen. De moderniseringsoperatie beoogt over de hele linie van de rechtspleging de juist genoemde waardevolle elementen te versterken. Alleen al uit dien hoofde zal zij bijdragen aan de sterke punten van de kantonrechtspraak. Voorkomen moet worden dat het omgekeerde het geval zal zijn; daartoe moeten waarborgen worden geschapen. Leidraad zijn voor mij de afspraken uit het Regeerakkoord, waarin die ambitie pregnant tot uitdrukking is gebracht. Deze houden in de invoering van integraal management bij het bestuur van de gerechten en de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij die gerechten juist met het oog op de eerder genoemde snelheid, laagdrempeligheid etc.

2 Inhoud van de brief

In het navolgende zal ik ingaan op de vraag wat integraal management inhoudt en om welke redenen de bestuurlijke samenvoeging noodzakelijk is in relatie tot dat integraal management. In het verlengde daarvan zal ik aangeven welke elementen van de kantonrechtspraak niet verloren kunnen en mogen gaan. Vervolgens zal ik alternatieve modaliteiten van bestuurlijke samenvoeging, welke onder meer tijdens het Algemeen Overleg van 19 april jongstleden de revue passeerden, verkennen en beoordelen. Op deze plaats merk ik op dat het mijn voornemen is de strekking van de motie Vos en Van Oven te volgen, te weten het handhaven en verbeteren van de kwaliteit van de kantonrechtspraak. Ik zal daartoe in deze brief nadere voorstellen doen. Ik zal ook ingaan op de ervaringen in Alkmaar. Tijdens het genoemde Algemeen Overleg zijn immers ook over de situatie in Alkmaar vragen gesteld. Tenslotte zal ik kort stilstaan bij de motie die door de heer Dittrich is aangekondigd waarin de regering wordt uitgenodigd het wetsvoorstel Bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken met voorrang in procedure te brengen (26 352, nr. 8).

3 Wat houdt integraal management in?

Bij de rechtsprekende macht is thans sprake van diffuse bestuurlijke verhoudingen vanwege de scheiding van beleid en beheer. De minister is verantwoordelijk voor het beheer en het ondersteunend personeel, de zittende magistratuur voor het beleid. Deze «duale structuur» zal worden vervangen door integraal management. De reorganisatie die dat vergt is geen doel op zichzelf, maar een voorwaarde voor een duurzame verbetering van de rechtspleging in termen van snelheid, rechtseenheid, bejegening van justitiabelen etc. Voor verhoging van de kwaliteit van het rechterlijk functioneren, in de zin van onder meer versnelling en meer eenheid, is het derhalve noodzakelijk dat besturen bij rechtsprekende organen worden ingesteld en dat het bestuur van een gerecht niet alleen vanuit de inhoud richting geeft. Juist ook een gericht personeels- en kwaliteitsbeleid, opleidingsbeleid en dergelijke zijn in dit verband noodzakelijk.

Het bestuur zal dan ook in de toekomst verantwoordelijk zijn voor het totale reilen en zeilen van het gerecht. Dit omvat:

- de algemene leiding van het gerecht;
- het regelen van de algemene aangelegenheden van het gerecht;
- financiële, organisatorische en formatieve verantwoordelijkheden;
- algemene beleidsbepaling inzake werkwijze en functioneren van de organisatie.

Ik hecht eraan opnieuw te benadrukken dat de individuele zaaksbeoordeling door de rechter niet onder dit bereik valt. Verder wijs ik erop dat de precieze invulling van de taken en bevoegdheden zal worden uitgewerkt in het PVRO-project bestuur van de gerechten. Daarmee zal terdege rekening worden gehouden bij de voorbereiding van de wetgeving. Zoals ook al in de Contourennota is aangegeven, ligt het in de rede dat ten aanzien van integraal management-taken een zekere mandatering aan de sectorvoorzitters zal plaatsvinden.

4 Redenen voor bestuurlijke onderbrenging

Juist omdat het realiseren van de in de Contourennota genoemde doelstellingen van snelheid, eenheid etc. integraal management vereist en dit laatste weer zeer nauw en onlosmakelijk samenhangt met de bestuurlijke onderbrenging (zie Regeerakkoord), wil ik bij de volgende punten stilstaan:

- schaalgrootte: wil effectief integraal management kunnen worden uitgeoefend, en verantwoord kwaliteitsbeleid en personeelsbeleid kunnen worden gerealiseerd, dan zal er sprake moeten zijn van een passende schaalgrootte. De arrondissementale kantongerechtsorganisaties (AKO's) variëren in omvang. De drie grootste AKO's kennen een omvang van 19 tot 21 fte's aan rechters; daarnaast kent meer dan de helft van de AKO's een vrij kleine bezetting, variërend van 3 tot 8 rechters. Op de grotere AKO's na is het de vraag of die AKO's zodanig van omvang zijn dat integraal management zoals dat de regering voor ogen staat, wel kan worden gerealiseerd.
- één van de onderdelen van integraal management is de mogelijkheid om een geïntegreerd personeelsbeleid (inclusief opleidingsbeleid) te voeren. Op die manier ontstaan meer mogelijkheden om de juiste rechter op de juiste plaats te laten functioneren. Zeker nu zich gaandeweg meer functiedifferentiatie aftekent, is dit van betekenis. In het verlengde daarvan zullen er meer mogelijkheden komen voor een geïntegreerd opleidingsbeleid voor onder meer de rechters. Omdat wij, zoals in de Contourennota is aangegeven, voornemens zijn de kantonrechters een taakgarantie te geven en de daarop afgestemde bezoldiging te handhaven, is het van betekenis te gaan werken met een duidelijk functieprofiel van de kantonrechter en een daarop afgestemd traject van opleidingen. Dit waarborgt niet alleen de aantrekkelijkheid van de functie van kantonrechter, maar levert tevens een bijdrage aan een optimale doorstroming van rechters uit rechtbanken (c.q. andere sectoren) naar de kantonsector: momenteel is dat verreweg de grootste toeleverancier van aankomende kantonrechters. Ook voor het niet-rechterlijk personeel is het winst als er een breed en integraal personeelsbeleid wordt gevoerd. Dit met het oog op hun mobiliteit en doorstromingsmogelijkheden (ook naar het rechterlijk ambt).

De door kantonrechters verwoorde vrees voor verlies van aantrekkelijkheid van de functie voor buitenstaanders behoeft overigens de nodige relativering. De instroom vanuit de advocatuur was de afgelopen jaren uiterst beperkt, zoals uit bijgaand tabelletje blijkt. Ik ben het er overigens mee eens dat die instroom versterking behoeft, en dat de randvoorwaarden daartoe optimaal moeten zijn.

Omschrijving	1994	1995	1996	1997	1998
Uitstroom rechtbank	23	19	10	18	19
Instroom buitenstaanders rechtbank	75	57	38	24	43
Uitstroom kantongerecht	12	7	8	3	10
Instroom buitenstaanders kantongerecht	5	3	2	1	2

- een ander onderdeel is het kwaliteitsbeleid: ook hiervoor geldt dat zonder een organisatie van enige schaalgrootte het ondoenlijk is professionaliteit in huis te halen en te handhaven. Bovendien ontstaat door de bestuurlijke onderbrenging de mogelijkheid meer naar elkaar toe te groeien en van elkaars ervaringen te leren, zodanig dat dit een expliciet beleid(sdoel) wordt van het bestuur van het gerecht. Het feit dat de gehele eerste aanleg in één organisatie bijeen is, zal daaraan bijdragen;
- transparantie rechterlijke organisatie en vergroting toegankelijkheid: voor de burger blijft ook na de bestuurlijke onderbrenging, de toegankelijkheid gewaarborgd. In beginsel blijven alle kantonrechten open, behoudens enkele uitzonderingen na, die losstaan van de moderniseringsoperatie. Wel moet worden onderkend dat de bestuurlijke onderbrenging zal leiden tot vergroting van de doorzichtigheid voor de burger: er is dan immers nog maar één gerecht in

eerste aanleg. Dit is vooral van belang als ook bijvoorbeeld rechtbank-unuszaken op kantonlocaties behandeld gaan worden.

5 Elementen uit de kantonrechtspraak die niet verloren zullen en mogen gaan

De belangrijkste elementen van de rechtspraak die in onze voorstellen behouden zullen blijven en, waar nodig, zullen worden versterkt, zijn de volgende:

toegankelijkheid: dit ziet op de mogelijkheid het recht zo dicht mogelijk bij huis te zoeken. De kantongerechtllocaties blijven geopend, waarbij is beoogd dat op deze locaties ook andere vormen van rechtspraak ter hand zullen worden genomen. Bestuurlijke onderbrenging zal aan dat laatste bijdragen. De burger zal ook in de nieuwe situatie in elk geval niet verder moeten reizen dan strikt nodig is en wellicht een breder aanbod van op kantonlocaties krijgen.

laagdrempeligheid: bij procedures voor de kantonrechter ontbreekt de verplichte procesvertegenwoordiging. Dat blijft zo;

behoud van de werkwijze: er is sprake van een vrij directe en informele benadering van de rechtzoekende, waarbij niet lijdelijkheid, maar een actieve benadering voorop staat en waarbij snel tot de kern van het geschil wordt doorgedrongen. Dit zal één van de elementen zijn die in elk geval in het functieprofiel van de kantonrechter naar voren zal komen, en daarmee richtinggevend zal worden voor het personeels- en opleidingsbeleid van de gerechten: een bestuurlijk verankerde waarborg voor de typische werkwijze van de kantonrechter;

snelheid: mede als gevolg van de tamelijk ver doorgevoerde delegatiepatroon en de verstekzaken (41%) kunnen de kantongerechten grote hoeveelheden zaken met een repeterend karakter (bulkzaken) snel behandelen. Ook hiervan geldt dat juist dit aspect een kern van de moderniseringsoperatie uitmaakt. Deze operatie zal daaraan bijdragen en de interne werkwijze veeleer bevestigen en bestuurlijk verankeren. Voor zover van de zijde van de kantonrechters wordt gesteld dat zij geen tijd hoeven te besteden aan het opleiden van rechters (ten faveure van de snelheid van afdoening) kan daaraan in de eerste plaats worden toegevoegd dat de kwaliteit van de rechtspraak, alsook de werving van kantonrechters (met name de «eigen kweek») juist baat zullen hebben bij een integraal opleidingsbeleid, ook ten behoeve van de kantonsector. De kantonsector zal immers ook behoefte hebben aan nieuwe krachten in een telkens krapper wordende arbeidsmarkt. In de tweede plaats geldt dat de spanning tussen snelheid enerzijds en het intensiveren van het werven en opleiden van (aspirant)rechters (dat kost namelijk capaciteit) zich over de gehele linie van de rechterlijke organisatie voordoet. Voor die (extra) capaciteit worden dan ook door het kabinet extra middelen ingezet (incidenteel 4 miljoen gulden voor 1999 en 11 miljoen gulden voor 2000). Ten derde geldt dat de modernisering van de opleidingen die daarmee is gemoeid ook los van de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken haar beslag moet krijgen. Alleen al daarom speelt dit argument in dit verband geen doorslaggevende rol. Een bredere toelichting wordt opgenomen in de brief over de werving, selectie en opleidingen van rechters en officieren van justitie die binnenkort aan uw Kamer zal worden aangeboden.

Overigens zij gemeld dat de toegankelijkheid, werkwijze, laagdrempeligheid en snelheid van de kantonrechtspraak ook direct samenhangen met de inrichting van het procesrecht voor kantonzaken. Dit procesrecht ondergaat geen wijziging. Daarnaast geldt dat er geen neerwaartse wijzigingen worden gebracht in de competentiegrenzen van de kantonrechter. Integendeel, het voornemen bestaat de competentiegrenzen in civiele zaken in de toekomst verder op te hogen tot f 25 000,-. Uitzonderd de Mulderzaken (ten aanzien waarvan al eerder is besloten die

onder te brengen bij de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken) blijft het takenpakket van de kantonrechter derhalve gehandhaafd.

6 Voorgestelde modaliteit voor de bestuurlijke samenvoeging

In het algemeen overleg van 19 april jl. over de Contourennota is de idee geschetst van een «holding» met dochters. In de motie Vos en Van Oven wordt melding gemaakt van een wettelijk samensmeden van de AKO's tot een rechterlijk orgaan dat met betrekking tot beheersmatige aangelegenheden een bestuurlijke eenheid vormt met de sectoren van de rechtbanken. Vooropgesteld zij dat ik het oogmerk van de motie in dit opzicht van harte onderschrijf. Er dient een gemeenschappelijk bestuur te komen voor de rechtspraak die thans nog afzonderlijk door de kantongerechten en de rechtbanken in hetzelfde arrondissement wordt verzorgd. Dat collegiale bestuur zal leiding geven aan één organisatie die beide vormen van rechtspraak omvat.

Om de varianten die zich hiermee aandienen, te kunnen beoordelen in het licht van de met integraal management en bestuurlijke onderbrenging gemoeide ambities van Regeerakkoord en Contourennota, is zicht nodig op de bevoegdheden en de status van het overkoepelende rechterlijke orgaan op arrondissementniveau enerzijds en rechtbanken en ako's anderzijds. Dat geldt ook voor de constructie waarvoor door de vertegenwoordigers van de kantonrechters is gepleit in hun brief van 7 april jongstleden (het volstaan met het geven van een wettelijke basis aan de AKO).

Ik ga daarbij ervan uit dat niet is beoogd een zodanige holding in het leven te roepen, waarbij de AKO en rechtbanken als dochters integraal management krijgen toegekend. Immers, niet helder is in dit model wat de positie en vooral ook meerwaarde van het overkoepelend orgaan is.

Voor zover het als een soort afstemmingsorgaan functioneert, is er

- a) geen sprake van bestuurlijke samenvoeging en zullen
- b) de met integraal management beoogde resultaten, zoals hierboven in paragraaf 4 uiteengezet, niet worden bereikt. Dat raakt het hart van de moderniseringsoperatie, waarvoor Regeerakkoord en Contourennota de basis bieden.

Voor zover het orgaan in die zin een beheersmatige taak heeft dat het de budgetten op arrondissementaal niveau over de twee rechtsprekende colleges verdeelt, de belangrijkste financiële stukken vaststelt etc, maar overigens in de sfeer van de bedrijfsvoering (personeelsbeleid, kwaliteitsbeleid, opleidingen etc.) geen bevoegdheden krijgt, omdat het integraal management is toegekend aan de «onderdelen» doen zich dezelfde fundamentele bezwaren, als genoemd onder a) en b) voor. Bovendien geldt dan nog eens dat:

- c) er feitelijk tussen Raad en gerechten een extra bestuurslaag wordt ingebouwd, die de bestuurlijke verhoudingen eerder complex en diffuus maakt dan verheldert (gaat de Raad gerechten getrapt aanspreken? Wat betekent dit voor de sturings- en toezichtsverhoudingen tussen de drie lagen binnen de rechterlijke organisatie?¹ Hoe moet het bestuur van het overkoepelend orgaan worden samengesteld: bij afstemming ligt vertegenwoordiging van onderop voor de hand; bij sturing minder of in het geheel niet etc.);
- d) er opnieuw een moeizame en onwerkbaar scheiding van beleid en beheer wordt geïntroduceerd, maar nu tussen overkoepelend orgaan en de twee gerechten die onder haar ressorteren. Er is geen integraal management op het niveau van de holding: een duaal bestel – weliswaar op ander niveau dan thans – blijft gehandhaafd. Hiermee zou een constructie worden geschapen die miskent dat beleid en

¹ Voor zover het overkoepelend orgaan wel als integraal manager voor de rechtbank en niet voor de AKO gaat optreden (om de extra bestuurslaag te vermijden) ontstaat er een vreemde, onevenwichtige relatie met de AKO.

beheer nauw samenhangen. Gevolg zal zijn dat met beheersbeslissingen toch tevens beleidsbeslissingen worden genomen en competentiegeschillen zich al snel zullen voordoen.

In feite is er in deze varianten ook geen sprake van een holding. Bij een holding heeft immers de moeder wel degelijk zeggenschap over de dochtermaatschappijen (benoeming bestuur, instructiebevoegdheden, etc) en in beide hierboven genoemde opties is hier niet (volledig) sprake van.

Voor zover aan het overkoepelend orgaan in zodanige zin beheersmatige bevoegdheden worden toegekend dat daarin begrepen is de bedrijfsvoering in haar volle omvang (personeelsbeleid, kwaliteitsbeleid, interne werkprocessen etc.) vervallen veel van de genoemde bezwaren. Uitvoering van de motie in de hierbedoelde zin, zo vat ik ook de inzet van de leden Vos en Van Oven op, sluit goed aan op het Regeerakkoord. In het vervolg op onze voorstellen in de Contourennota is het dan ook ons oogmerk de arrondissementale kantonorganisatie wettelijk samen te smeden tot één geheel (de kantonsector) dat bestuurlijk een eenheid vormt met de arrondissementsrechtbanken. Een dergelijke holdingconstructie brengt ook mee dat in het holdingbestuur de overkoepelende bestuurlijke samenhang tussen de dochterorganisaties tot uitdrukking komt. In de geest van de motie ben ik dan ook voornemens wettelijk te verankeren dat vanuit de kantonsector wordt deelgenomen aan het bestuur van het gerecht. De verdere uitwerking van een en ander zou dan moeten plaatsvinden in het PVRO-project bestuur van de gerechten. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de interne bevoegdheidsverdeling tussen bestuur en sector en de verankering van het (te ontwikkelen) competentieprofiel van de kantonrechter.

7 Ervaringen in Alkmaar

In Alkmaar wordt nog maar relatief kort (sinds ongeveer augustus 1998) gewerkt met de nieuwe opzet, waarin er sprake is van een samenwerkingsverband tussen de rechtbank en de kantongerechten. Daarom is het trekken van conclusies nog niet goed mogelijk. De eerste geluiden zijn, zo heb ik vernomen, positief. De gerechten functioneren goed, zo hebben de president en de coördinerend kantonrechter te Alkmaar mij bij brief van 4 mei jl. bericht. Dit blijkt verder uit de rapportage analyse integrale verantwoording 1998 gerechten Alkmaar en uit een grootschalig klantenonderzoek dat in 1998 heeft plaatsgevonden over het functioneren van de rechtbank en de kantongerechten afzonderlijk. In het eerstgenoemde onderzoek wordt door het ministerie een analyse gemaakt van de activiteiten die door de gerechten in het desbetreffende arrondissement in het afgelopen jaar zijn verricht. Hieruit blijkt dat op productiegebied de meeste afspraken zijn gerealiseerd. Waar dat niet is gebeurd, is de oorzaak gelegen in een lager zaaksaanbod. Verder is er op vrijwel alle fronten sprake van het terugdringen van werkvoorraden en/of verkorting van de doorlooptijden in 1998.

In het laatstgenoemde onderzoek is de klanttevredenheid bemeten in termen van snelheid, bejegening, toegankelijkheid en voorspelbaarheid. De uitkomsten laten zien dat ook de klanten tevreden zijn over de gerechten. Wat laagdrempeligheid, toegankelijkheid en werkwijze betreft, zijn er voor de kantonsector geen wijzigingen opgetreden. Wat de snelheid betreft, kent de kantonsector hetzelfde patroon als in voorgaande jaren.

8 Motie Dittrich

Tijdens het algemeen overleg op 19 april jl. over de Contourennota heeft de heer Dittrich een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht het wetsvoorstel Bestuurlijke onderbrenging bij voorrang in te dienen bij de Raad van State en het ertoe te leiden dat het snel bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Zoals ik bij die gelegenheid aangaf, hangt dit wetsvoorstel nauw samen met het wetsvoorstel Bestuur en organisatie van de gerechten. Wat de samenstelling van het bestuur betreft heb ik aangegeven dat de uitvoering van de motie Vos en Van Oven meebrengt dat de samenhang tussen beide wetsvoorstellen eerder wordt versterkt dan losser wordt gemaakt. Dit geheel maakt dat beide wetgevings-trajecten onvermijdelijk gelijk op (moeten) gaan. Loskoppeling en het bij voorrang in procedure brengen van het wetsvoorstel bestuurlijke onderbrenging is daarom niet mogelijk. Dit geldt te meer vanwege het strakke tijdpad zoals geschetst in de Contourennota.

Het tijdpad voor beide wetsvoorstellen is als volgt gepland:
september 1999: schriftelijke adviesronde voorontwerpen;
november 1999: sectoroverleg NVvR;
december 1999: bespreking in de ministerraad;
december 1999: aanbieding aan de Raad van State;
april 2000: toezending aan de Tweede Kamer.

9 Conclusie

Alles afwegende kom ik tot het standpunt dat de bestuurlijke samenvoeging zal moeten geschieden op een wijze die recht doet aan de – ook in het Regeerakkoord – beoogde invoering van het integraal management en daarmee aan de in de Contourennota beschreven resultaten van de versterking van de rechterlijke organisatie. Als ik het goed zie, wordt zulks ook beoogd met de motie Vos en Van Oven. De in het Regeerakkoord en de Contourennota verwoorde ambities ter zake van de modernisering van de rechterlijke organisatie zijn alleen te realiseren met een aan integraal management verbonden bestuurlijke samenvoeging van kantongerechten en arrondissementsrechtbanken. Uitvoering van de geest van de motie zoals hiervoor aangegeven, brengt realisering van die doelstellingen naderbij.

De kantonrechters zullen worden betrokken bij de uitvoering van het project bestuurlijke onderbrenging. Het is de bedoeling dat een coördinerend kantonrechter als trekker van dit project zal gaan fungeren. Daarnaast is het de bedoeling nog een kantonrechter aan te zoeken om deel te nemen aan de werkzaamheden die in het kader van de bestuurlijke onderbrenging zullen moeten worden verricht.

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen