

**KABINETSSTANDPUNT EVALUATIE WET ORGANISATIE EN
BESTUUR GERECHTEN EN WET RAAD VOOR DE RECHTSPRAAK
(Modernisering rechterlijke organisatie)**

**KABINETSSTANDPUNT EVALUATIE WET ORGANISATIE EN
BESTUUR GERECHTEN EN WET RAAD VOOR DE RECHTSPRAAK
(Modernisering rechterlijke organisatie)**

INHOUDSOPGAVE

1	<i>EVALUATIE RECHTERLIJKE ORGANISATIE</i>	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Aanleiding evaluatie modernisering rechterlijke organisatie	4
2	<i>DE EVALUATIE OP HOOFDLIJNEN</i>	5
2.1	Versterking rechterlijke organisatie	5
2.2	Bestuursstructuur	6
2.3	Onafhankelijkheid	6
2.4	Bestuurlijke onderbrenging kantongerechten	7
2.5	Raad voor de rechtspraak	7
3	<i>UITGANGSPUNTEN, REACTIE EN LIJNEN VOOR DE TOEKOMST</i>	8
3.1	Uitgangspunten van het kabinet voor het beleid	8
3.2	Schaal van de gerechten	9
3.2.1	De arrondissementen	9
3.2.2	De ressorten	10
3.3	Toegankelijkheid	12
3.3.2	Laagdrempelige rechtspraak / kantonrechtspraak	14
3.3.3	Digitale toegankelijkheid van de rechtspraak	15
3.4	Kwaliteit en rechtseenheid	15
3.5	Bestuur gerechten: kantonsector en onverenigbaarheid van bestuursfuncties	17
3.6	Personeelsbeleid en benoemingen	18
3.7	Raad voor de rechtspraak	19
3.7.1	Rolverdeling en overlegstructuren	19
3.7.2	Adviestaken	20
3.7.3	Omvang van de Raad voor de rechtspraak	20
3.8	Bekostigingssystematiek	21
3.9	ICT beleid	22
3.10	Vervolg evaluaties	22
4	<i>AFRONDING EN VERDERE WERKWIJZE</i>	23

1 EVALUATIE RECHTERLIJKE ORGANISATIE

1.1 Inleiding

In artikel XIX van de Wet organisatie en bestuur gerechten (Stb. 2001, 583) en artikel IX van de Wet Raad voor de rechtspraak (Stb. 2001, 582), beide in werking getreden op 1 januari 2002, wordt bepaald dat binnen vijf jaar aan de Staten-Generaal verslag zal worden gedaan van de doeltreffendheid en de effecten van beide wetten.

Daartoe heeft de Minister van Justitie op 20 augustus 2004 de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (verder: de Commissie) ingesteld. Het voorzitterschap van deze Commissie werd vervuld door drs. W.J. Deetman. De Commissie heeft gedurende ruim twee jaar op basis van tal van onderzoeken, werkbezoeken en symposia zich een oordeel gevormd over de modernisering van de rechterlijke organisatie. Op 11 december 2006 heeft de Commissie haar rapport “Rechtspraak is kwaliteit”¹ aangeboden. De Minister van Justitie heeft het rapport vervolgens op 12 december 2006 aan uw Kamer gezonden. Op 31 januari 2007 heeft de Minister van Justitie op onderdelen al een reactie gegeven en uw Kamer bericht dat op de andere onderdelen het standpunt door het nieuwe kabinet zal worden geformuleerd².

De Commissie heeft een groot aantal aanbevelingen gedaan. Het kabinet kan in hoofdlijnen met de aanbevelingen van de Commissie instemmen. Een aantal van de aanbevelingen richt zich op de interne organisatie en werkwijzen en behoort in de nieuwe verhoudingen tot het domein van de Raad voor de rechtspraak en de gerechten (verder: de Rechtspraak). De reactie van de Raad op deze aanbevelingen is voor een belangrijk deel opgenomen in de Agenda van de Rechtspraak 2008-2011. De Agenda van de Rechtspraak zal nog voor de zomer eveneens aan uw Kamer worden gepresenteerd. In deze Agenda worden (onder andere) de thema's kwaliteit, deskundigheid en effectiviteit voor de komende jaren centraal gesteld, en worden daartoe maatregelen aangekondigd. In deze brief zal derhalve, waar dit aan de orde is, naar de Agenda van de Rechtspraak worden verwezen.

In deze brief geeft het kabinet zijn reactie op het rapport van de Commissie. Daarnaast geeft het kabinet zijn standpunten op de volgende twee, niet door de Commissie behandelde onderwerpen: de ressortindeling en de onverenigbaarheid van functies voor de leden van het gerechtshof. Beide onderwerpen maken deel uit van het wettelijke stelsel met betrekking tot de rechterlijke organisatie en dienen naar het oordeel van het kabinet integraal deel uit te maken van het overleg met uw Kamer over de modernisering van de rechterlijke organisatie.

Alvorens op de evaluatie in te gaan hechten wij eraan onze waardering uit te spreken voor het vele werk dat door de Commissie of in haar opdracht is verzet

¹ Kamerstuk 2006-2007, 29279, nr. 42

² Kamerstuk 2006-2007, 29279, nr. 47

om tot deze evaluatie te komen. Ook de Rechtspraak zelf heeft belangrijke bijdragen geleverd met eigen initiatieven en deelname aan de vele activiteiten van de Commissie. Wij zijn ons ervan bewust dat dit veel extra inzet heeft gevraagd.

De kabinetsreactie is als volgt ingedeeld. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt in het kort ingegaan op de aanleiding voor deze evaluatie. In hoofdstuk 2 worden de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel geëvalueerd. In hoofdstuk 3 worden vervolgens de uitgangspunten van het beleid geschetst, een reactie op de aanbevelingen gegeven en lijnen voor de toekomst uitgezet. Tot slot geven wij in hoofdstuk 4 aan hoe wij het vervolg vorm willen geven.

1.2 Aanleiding evaluatie modernisering rechterlijke organisatie

Op 1 januari 2002 zijn de Wet organisatie en bestuur gerechten en de Wet Raad voor de rechtspraak in werking getreden. Beide wetten vormen het formele sluitstuk van het in de Contourennota “Rechtspraak in de 21^{ste} eeuw”³ neergelegde voornemen om de rechterlijke organisatie te moderniseren.

Met de inwerkingtreding van beide wetten trad een fundamentele verandering van de organisatie van de Rechtspraak in. Tot dat moment was de Minister van Justitie verantwoordelijk voor en belast met het beheer en de bedrijfsvoering van de gerechten. In de Wet organisatie en bestuur gerechten werd bij de gerechten een bestuur ingesteld waaraan de beheersverantwoordelijkheid werd toebedeeld.

Door de invoering van het zelfbeheer en integraal management bij de gerechten werd ook de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken noodzakelijk. De meeste kantongerechten waren niet groot genoeg om eigen beheersverantwoordelijkheid te dragen. Bovendien werd het met het oog op de doelstellingen van de modernisering een voordeel geacht dat door de bestuurlijke onderbrenging de mogelijkheid ontstond dat de rechtbanken en kantongerechten meer naar elkaar toegroeien en van elkaars ervaringen kunnen leren. Met het oog op het behoud van de waardevolle elementen van de kantonrechtspraak, zoals de snelheid, laagdrempeligheid en toegankelijkheid werden extra waarborgen in het nieuwe stelsel ingebracht. De belangrijkste daarvan waren de instelling van een sector kanton bij de rechtbanken van rechtswegen en de instandhouding van de kantongerechtllocaties.

In aanvulling daarop werd de Raad voor de rechtspraak ingesteld. Dit was gewenst om de onafhankelijkheid van de Rechtspraak te versterken en de verantwoordelijkheid van de Rechtspraak voor de eigen organisatie als geheel tot uitdrukking te brengen. De Raad vervult een centrale rol bij de voorbereiding en uitvoering van de begroting van de rechtsprekende macht en heeft een ontwikkelende en toezichhoudende rol met betrekking tot de bedrijfsvoering bij de gerechten. Daarnaast heeft de Raad een ondersteunende taak ter bevordering van de uniforme rechtstoepassing en de juridische kwaliteit bij de gerechten

³ Kamerstuk II 1998/99, 26352, nr. 2

De Wet organisatie en bestuur gerechten en de Wet Raad voor de rechtspraak hebben tot doel de organisatie van de Rechtspraak te versterken met als oogmerk dat de Rechtspraak daardoor beter in staat is te beantwoorden aan de eisen die in onze tijd aan haar mogen worden gesteld. Met deze evaluatie wordt niet alleen bezien of de invoering van het zelfbeheer bij de gerechten en de instelling van de Raad voor de rechtspraak zijn geslaagd maar ook of de doorgevoerde wijzigingen in het wettelijk stelsel afdoende zijn om de Rechtspraak in staat te stellen te beantwoorden aan de steeds sneller veranderende eisen van onze tijd.

2 DE EVALUATIE OP HOOFDLIJNEN

Het kabinet is met de Commissie van oordeel dat de centrale vraag in deze evaluatie is of de (organisatorische) wijzigingen die met de wetgeving zijn doorgevoerd, de Rechtspraak ook werkelijk in staat stellen om adequaat te reageren op de maatschappelijke vraag. De Commissie concludeert dat de belangrijkste doelstellingen van de wetten en de moderniseringsoperatie in bredere zin in belangrijke mate binnen bereik zijn gebracht. De bestuurlijk-organisatorische doelstellingen zijn grotendeels gerealiseerd. Ook ten aanzien van de maatschappelijke doelstellingen inzake de eenheid van rechtspraak en verkorting van de doorlooptijden alsmede de (elektronische) toegankelijkheid van de rechtspraak zijn verbeteringen opgetreden, hoewel hier nog belangrijke uitdagingen liggen. Wel acht de Commissie een termijn van vijf jaar eigenlijk te kort om dit aan de hand van in beeld te brengen effecten te beoordelen. De Commissie heeft haar opdracht daarom geherformuleerd tot de kernvraag: "is de Rechtspraak op de goede weg?" en beantwoordt deze vraag positief. De modernisering van de Rechtspraak is een voortdurend proces. Waar het om gaat is te bezien of de organisatie zich heeft ontwikkeld en blijft ontwikkelen in de gewenste richting en of zich daarbij structurele knelpunten voordoen die oplossing behoeven.

Hieronder wordt kort ingaan op een aantal onderwerpen die bij de voorbereiding en behandeling van beide wetsvoorstellen centraal heeft gestaan.

2.1 Versterking rechterlijke organisatie

De belangrijkste uitdagingen voor de Rechtspraak gedurende de eerste jaren waren de invoering van de nieuwe bestuursstructuur, het zelfbeheer en het integraal management bij de gerechten en de opbouw van en zich een plaats verwerven door de Raad. Tot tevredenheid van het kabinet constateert de Commissie dat deze majeure stelselwijziging zonder grote schokken succesvol is verlopen. Hierdoor, aldus de Commissie, is de Rechtspraak grotendeels weer bij de tijd. Wij concluderen dan ook dat de Rechtspraak met de doorgevoerde stelselwijziging de beschikking heeft gekregen over een zelfstandige organisatie met autonome bevoegdheden en een onafhankelijke positie en derhalve structureel is versterkt.

2.2 Bestuursstructuur

Er hebben bij de voorbereiding van de wetgeving over de wenselijke bestuursamenstelling en –omvang vele varianten de revue gepasseerd. Het doet ons genoeg dat vastgesteld kan worden dat de door de wetgever gekozen sectorale bestuursstructuur voldoet. Er is geen aanleiding om het uitgangspunt dat sectorvoorzitters samen met de president en directeur bedrijfsvoering het bestuur vormen ter discussie te stellen. Waar er behoefte blijkt te bestaan aan een kleiner dagelijks bestuur kan hieraan voldoende tegemoet worden gekomen door middel van interne afspraken en/of mandaatverlening. De directeur bedrijfsvoering neemt een gewaardeerde en niet meer weg te denken positie in het bestuur in⁴.

2.3 Onafhankelijkheid

Bij de voorbereiding en bij de behandeling van de wetsvoorstellen is ook veel aandacht besteed aan mogelijke effecten van de stelselwijziging op de onafhankelijkheid van de rechter bij de behandeling van een concrete zaak. Mogelijke spanningen zouden zich kunnen voordoen als gevolg van de aanwijzingsbevoegdheid van het gerechtshof. Weliswaar beschikt het bestuur alleen over aanwijzingsbevoegdheden ter uitvoering van beheersmatige taken, doch gevreesd werd voor een grijs gebied tussen de procesrechtelijke en de organisatorische behandeling of dat er geen scherpe scheidslijn te trekken zou zijn tussen bedrijfsvoering en rechterlijk beleid. Het toenmalige kabinet was van oordeel dat, hoewel een zekere spanning en raakvlakken niet uit te sluiten zijn, er voldoende garanties waren ingebouwd om het domein van de rechter te waarborgen en dat het uiteindelijk aan de rechter zelf is bij de behandeling van een zaak te besluiten hoe hij de bij de wet aan hem geattribueerde bevoegdheden zal uitoefenen. De Commissie geeft aan dat door rechters productiedruk wordt ervaren, maar dat het meer een door rechters ervaren druk is dan dat er daadwerkelijk krachtig op wordt gestuurd. Dat er door rechterlijke ambtenaren de afgelopen jaren druk is gevoeld komt ons overigens niet onbegrijpelijk voor. Er heeft een principiële en ingrijpende verandering plaatsgevonden. De Rechtspraak is als geheel en in zijn afzonderlijke onderdelen zelf verantwoordelijk geworden voor een doelmatige bedrijfsvoering. Door de intrede van een dergelijke gezamenlijke verantwoordelijkheid kan een zekere druk worden ervaren. Zeker gedurende de eerste jaren zal een dergelijke spanning kunnen worden gevoeld. Er zijn immers nieuwe werkverhoudingen ontstaan. Iedereen zal moeten wennen aan de nieuwe verantwoordelijkheden en rollen, en de nieuwe posities ten opzichte van elkaar hebben tijd nodig om zich uit te kristalliseren. Daarbij hebben de gerechtshoven en de Raad, zoals alleszins is te begrijpen, aldus de Commissie, de eerste jaren relatief veel nadruk gelegd op het werken aan een solide financieel-economische beheersing van de organisatie. In aanvulling daarop memoreren wij

⁴ Franssen J., Mein A., Verberk S., *Gerechtsbesturen, Integraal management en MD-beleid, Eindrapport*; Beleidsonderzoek & -Advies bv (B&A Groep), Den Haag, 2006, pag. 7 en 30.

dat er de afgelopen jaren ook veel is gedaan om meer eenheid in procedures en handels- of werkwijzen te realiseren. Het realiseren van meer eenheid is een belangrijke doelstelling van de modernisering. Ook dit brengt onvermijdelijk enige druk tot zelfbinding met zich mee. Het behoort echter tot het rechterlijke domein om per zaak af te wegen of de vastgestelde of aanvaarde algemene lijn voor of bij de behandeling voor categorieën van zaken ook toegepast dient te worden in de concrete aan hem voorgelegde zaak. Het kabinet heeft geen aanwijzingen dat rechters blijf geven van onvoldoende professionele autonomie om met spanningen tussen doelmatigheidsdoelstellingen en doelstellingen gericht op (procedurele) rechtseenheid en de vereisten van een adequate behandeling in concrete zaken om te gaan. Van enige mogelijke bedreiging van de rechterlijke onafhankelijkheid als gevolg van de nieuwe functionele verhoudingen binnen de gerechten of onvoldoende rechtsbescherming ter zake is eveneens niet gebleken. Wel geeft de Commissie gelet op haar bevindingen het signaal af dat er behoefte is aan meer aandacht voor kwaliteit. Een signaal dat het kabinet ter harte neemt en door de Raad eerder ook al is opgepakt. In het kader van de “prijsonderhandelingen” voor de periode 2008 – 2010 is daarom een akkoord gesloten over investeringen in de kwaliteit van de rechtspraak.

2.4 Bestuurlijke onderbrenging kantongerechten

Het is de Commissie gebleken dat er tevredenheid is over de werkwijze van de kantonrechters. De Commissie constateert dat de kantonrechtspraak na de bestuurlijke onderbrenging de pluspunten heeft weten te behouden. Ook blijkt de kantonrechtspraak zich een vaste positie te hebben verworven binnen de rechtbanken. De voordelen die verbonden zijn aan het enkelvoudig rechtspreken doen zich overigens al enige tijd ook in andere sectoren van de rechtbanken voor; de unus-rechtspraak is niet meer alleen voorbehouden aan de kantonrechter. Wij concluderen hieruit dat de onderbrenging van de kantonrechtspraak succesvol is gebleken en bijdraagt aan de doelstellingen van de modernisering om tot meer snelheid en eenheid te komen.

2.5 Raad voor de rechtspraak

Het algemene beeld van de Commissie is dat de Raad een hoog ambitieniveau heeft en dat er veel is gerealiseerd. Niet alleen zijn een Planning- & Verantwoordings-cyclus en een kwaliteitssysteem ontwikkeld en ingevoerd, ook het baten-lastenstelsel is ingevoerd. Dit alles terwijl de organisatie van de Raad zelf nog in opbouw was en de Raad zijn positionering binnen de Rechtspraak en ten opzichte van de omgeving diende te vinden. De Commissie oordeelt dat de Raad een goede prestatie heeft geleverd en dat de instelling van de Raad voor de rechtspraak een succes is. Een conclusie waar wij graag mee instemmen.

3 *UITGANGSPUNTEN, REACTIE EN LIJNEN VOOR DE TOEKOMST*

3.1 Uitgangspunten van het kabinet voor het beleid

Het kabinet heeft in zijn regeringsverklaring aangegeven het belangrijk te vinden dat organisaties meer ruimte krijgen om vanuit hun eigen verantwoordelijkheid te opereren. “Organisaties verdienen vertrouwen om op hun eigen schaal hun eigen oplossingen te vinden”. De wet moet daarbij soms grenzen trekken, maar alleen waar dat nodig is. De regering heeft tot verantwoordelijkheid een slagvaardige, toegankelijke en doelmatige rechtspraak te waarborgen en in stand te houden. Met de resultaten van de modernisering zoals die blijken uit de evaluatie zijn belangrijke voorwaarden daartoe gerealiseerd. De evaluatie geeft evenwel ook aan dat er nog veel te bereiken staat, of zoals de Commissie het formuleert: “Voor de komende jaren is het de uitdaging van de Rechtspraak om de ontwikkeling door te maken van beheren naar besturen. Om dit mogelijk te maken zal de wetgever de gerechten in de toekomst meer mogelijkheden en ruimte dienen te bieden bij het inrichten van het bestuur, de nevenlocaties en de onderlinge samenwerking.”

Het besturen van de Rechtspraak door de gerechtsbesturen en de Raad vraagt primair een stelselmatige oriëntatie op de samenleving en goede analyse van de veranderende eisen die zich op grond daarvan aandienen. Vervolgens zal met het oog hierop geïnvesteerd moeten kunnen worden in nieuwe werkwijzen. Ook zullen er keuzes gemaakt moeten worden met betrekking tot specialisatie. De Rechtspraak mag daarbij niet onnodig belemmerd worden door te knellende grenzen of verstikkende beperkingen in het wettelijk stelsel en zal moeten kunnen variëren als dat nodig is. Om effectief en doelmatig in te kunnen spelen op veranderende eisen en inzichten is ruimte nodig. De wetgever zal vanzelfsprekend grenzen moeten blijven stellen om een goed functionerende en toegankelijke rechtspraak te blijven waarborgen en die grenzen moeten kunnen bewaken. Bepaalde grenzen zijn in de visie van het kabinet aan actualisering toe. Met het oog op de rechtsstatelijke verhoudingen en de verantwoordelijkheid daarbinnen van de Minister van Justitie zal er naast het bieden van meer ruimte en geven van vertrouwen aan de Rechtspraak om zichzelf en de uitvoering te organiseren wel steeds de waarborg moeten zijn van specifieke bevoegdheden van de Minister van Justitie.

De reactie van het kabinet op de aanbevelingen en de visie op de verdere ontwikkeling van de Rechtspraak is opgebouwd langs de lijnen van de volgende centrale thema's: de schaal van de gerechten, het vraagstuk van de toegankelijkheid en het thema kwaliteit en rechtseenheid. Vervolgens komen het bestuur van de gerechten, het personeelsbeleid, de Raad voor de rechtspraak, de bekostigingssystematiek en het ICT beleid alsmede verdere evaluatie aan de orde.

3.2 Schaal van de gerechten

Bij de behandeling indertijd van het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten is door enkele leden van de Tweede Kamer de ongelijke grootte van de gerechten aan de orde gesteld en de vraag opgeworpen of de gelegenheid niet te baat moest worden genomen om de gebiedsindeling van de arrondissementen en ressorten te bezien, teneinde de omvang van de gerechten jegens elkaar meer in evenwicht te brengen dan thans het geval is. Het toenmalige kabinet was van oordeel dat het daarvoor niet het goede moment was en heeft toegezegd bij de evaluatie te bezien of de verschillen in schaalgrootte inderdaad zodanige blijvende knelpunten opleveren dat daaraan consequenties moeten worden verbonden. In de tussentijd is er al aanleiding geweest om voor knelpunten van tijdelijke aard oplossingen te bieden. Het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen is zodanig gewijzigd dat ingeval sprake is van een tijdelijk tekort aan capaciteit bij een gerecht, een ander gerecht tijdelijk als nevenzittingsplaats kan optreden⁵. De Commissie gaat in haar rapport in op het vraagstuk van schaalgrootte en ziet de oplossing voor schaalgerelateerde knelpunten in structurele samenwerking tussen gerechten.

3.2.1 De arrondissementen

De Commissie ziet geen noodzaak om de arrondissementsgrenzen of het aantal arrondissementen te wijzigen. Voor de reguliere veel voorkomende zaaksbehandeling voldoet de huidige indeling nog steeds, aldus de Commissie. Wel zal voor het realiseren van gespecialiseerde rechtspraak, het opvangen van pieken, de kwaliteit en continuïteit van de rechtspraak in de kleinere (deel)rechtsgebieden en voor het op peil houden van de kwaliteit van specialistische bedrijfsvoeringfuncties een grotere schaal nodig zijn. Die kan volgens de Commissie tot stand worden gebracht door structurele samenwerkingsverbanden tussen gerechten.

Het kabinet deelt deze zienswijze van de Commissie. Met de Commissie zijn wij van oordeel dat de huidige indeling in arrondissementen voldoet, waar het de algemene veel voorkomende zaaksbehandeling betreft.

Om de gewenste flexibiliteit te bereiken zal het kabinet daarom wetgeving initiëren op basis waarvan het voor de rechtbanken mogelijk wordt om binnen de grenzen van het ressort met elkaar samen te werken. Wij kiezen voor het ressort als samenwerkingsregio om meerdere redenen. Met de keuze voor het ressort als richtinggevend niveau blijft de inrichting van het stelsel transparant. Rechtspraak in eerste aanleg vindt in beginsel binnen de arrondissementen plaats doch in ieder geval binnen de grenzen van het ressort. Hiermee sluiten wij ook aan op de eerdere keuze om de belastingrechtspraak in eerste aanleg op ressortniveau te concentreren. Met de keuze voor het ressort blijft de lijn naar de appèlrechtspraak

⁵ Besluit van 17 juni 2004 tot wijziging van het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen en enkele andere besluiten in verband met een betere benutting van de zittingscapaciteit (Stb. 2004, 288)

eenduidig en blijft de congruentie van de buitengrenzen met onze politieke en bestuurlijke inrichting in tact. Dit is nodig om extra bestuurlijke drukte te voorkomen.

Uitgangspunt blijft dat de algemene veel voorkomende rechtspraak binnen de grenzen van het arrondissement plaatsvindt. Dit kan alleen maar anders zijn ingeval een tijdelijk of een structureel tekort aan (specialistische) capaciteit dat nodig maakt. Voor de minder vaak voorkomende rechtspraak in kleine (deel)rechtsgebieden of specialistische rechtspraak zal het mogelijk worden dat de zaak buiten het eigen arrondissement doch wel binnen het ressort wordt behandeld. Daarvoor zullen twee modaliteiten ter beschikking komen, waarvoor wetwijziging nodig is. Ten eerste zal de mogelijkheid worden geïntroduceerd dat voor een beperkte duur de (volgens de relatieve competentie bevoegde) rechtbank de behandeling van een bepaalde categorie zaken overdraagt aan een andere rechtbank, die de behandeling overneemt en ook de uitspraak doet. Deze bevoegdheid komt te liggen bij de Raad voor de rechtspraak, waarbij de Minister van Justitie de bevoegdheid krijgt om dergelijke besluiten ongedaan te maken zodat hij zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel kan waarmaken. Daarnaast zal de wet zodanig gewijzigd worden dat het ook gemakkelijker wordt om specifieke, op de regionale situatie en de daaruit voortvloeiende zaaksvolumes bij de betrokken gerechten binnen het ressort toegespitste, wijzigingen in de regeling van de relatieve competentie aan te brengen. De wet zal daarvoor de kaders bieden, die zullen worden voorbereid in nauw overleg met de Raad voor de rechtspraak. De specifieke wijziging van de relatieve competentie zal in een dergelijk geval kunnen worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Het kabinet meent dat aldus op adequate wijze wordt voorzien in de op dit punt bestaande behoeften. De uitwerking van deze voorstellen zal plaatsvinden bij de voorbereiding van de benodigde wetwijziging en de tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur.

3.2.2 De ressorten

De schaal van de hoven wordt door de Commissie niet behandeld. Daar is echter wel aanleiding voor. De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat het ressort Leeuwarden te klein is, in de zin dat het territoir te weinig zaaksaanbod genereert om het hof Leeuwarden in staat te stellen op alle rechtsgebieden een continue beschikbaarheid van voldoende capaciteit te kunnen garanderen. Door de invoering van twee instanties in de belastingrechtspraak is in het bijzonder de continuïteit van de appèlrechtspraak in belastingzaken kwetsbaar geworden. De problematiek bij het hof Leeuwarden is structureel van aard. Anders dan voor de rechtbanken geldt, is samenwerking met andere hoven hiervoor niet de oplossing. Het gaat immers niet om piekbelasting of om bijzondere specialismen maar om de primaire kerntaken van het hof. Omdat het hof Leeuwarden samen met het hof Arnhem de afgelopen periode is ingesprongen om capaciteitsproblemen bij het hof Amsterdam te redresseren, is nog geen sprake van een acute problematiek.

De problematiek bij het hof Leeuwarden is aanleiding geweest te bezien of de ressortindeling zou moeten worden gewijzigd. Daarbij is relevant het voornemen dat de ressorten tevens de samenwerkingsregio's voor de gerechten in eerste aanleg worden en in het verlengde daarvan, dat tot een afstemming met de regio-indeling van het openbaar ministerie kan worden gekomen. Met het oog daarop heeft overleg plaatsgevonden met de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal. Uitgangspunt is dat de buitengrenzen congruent zijn, zodat binnen de vijf samenwerkingsregio's voor de rechtbanken (de ressorten) één of meer hele regio's van het openbaar ministerie vallen. Op basis van bovenstaande belangen zullen wij een ressortelijke herindeling initiëren met als resultaat de volgende indeling:

Ressort Leeuwarden: de provincies Groningen, Friesland, Drente en Overijssel;

Ressort Amsterdam: de provincie Noord-Holland;

Ressort Den Haag: de provincie Zuid-Holland;

Ressort Arnhem: de provincies Utrecht, Gelderland en Flevoland;

Ressort Den Bosch: de provincies Noord-Brabant, Zeeland en Limburg.

Dit betekent een verschuiving naar andere ressorten van de provincies Zeeland, Utrecht en Overijssel. Met bovenstaande herindeling wordt het ressort Leeuwarden substantieel vergroot en het ressort Amsterdam substantieel verkleind⁶. De verschuiving van het arrondissement Middelburg vloeit voort uit de gewenste afstemming tussen de OM en ZM-regio's. Met deze ressortelijke indeling wordt het arrondissement Zwolle-Lelystad gesplitst. De ontwikkelingen binnen de provincie Flevoland, in het bijzonder van Almere, rechtvaardigt in onze ogen dat Flevoland een zelfstandig arrondissement wordt. In verband hiermee denken wij vervolgens aan het samenvoegen van de arrondissementen Almelo en het Overijsselse deel van het gesplitste arrondissement tot een arrondissement Zwolle-Almelo. Over de specifieke gevolgen hiervan zal nog worden overlegd met de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal.

Met bovenstaande voorgenomen herindeling van de ressorten ontstaat een meer evenwichtige verdeling van de werklast tussen de hoven⁷. Daarmee is niet gezegd dat zich daardoor bij de hoven geen schaalgerelateerde knelpunten zullen voordoen. Ook voor de appèlrechtspraak in ons land geldt dat de ontwikkeling naar meer specialisatie een antwoord vraagt dat de spankracht van de hoven afzonderlijk te boven gaat. Daarom zal ook tussen de hoven in de toekomst veel meer worden samengewerkt. De hoven zullen specialisaties kunnen organiseren door middel van het inrichten van kenniscentra en/of gezamenlijke kamers en

⁶ In percentages van het landelijke volume aan appèlzaken straf (2004) en civiel (2005) betekent dit een toename van het aandeel van het hof Leeuwarden met 5% en een afname van het aandeel van het hof Amsterdam met 7%. De cijfers zijn exclusief belastingzaken omdat de ontwikkeling daarvan nog te ongewis is door de invoering van de belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties.

⁷ In percentages van de landelijke volumes als hiervoor genoemd wordt het aandeel van de hoven: Leeuwarden 12%, Arnhem 21%, Den Bosch 22%, Amsterdam 22% en Den Haag 24% (NB. met 1% afrondingsverschillen).

daarbij gebruik maken van het raadsheer-plaatsvervangerschap. Ook concentratie van specialistische zaakspakketten bij bij voorkeur minimaal twee hoven zal soms gewenst zijn. Er zal wetgeving worden voorbereid die het vormen van gezamenlijke kamers mogelijk maakt.

3.3 Toegankelijkheid

Toegankelijkheid is een essentiële randvoorwaarde voor een goed functionerend rechtsbestel. Het belang hiervan heeft ook in onze tijd geenszins aan waarde ingeboet. Wat onder een goede toegankelijkheid moet worden verstaan is echter wel met de tijd veranderd. De toegankelijkheid wordt bepaald door een samenstel van voorzieningen. Dit betreft onder andere de financiële toegankelijkheid, zoals bepaald door de hoogte van de griffierechten en de gefinancierde rechtsbijstand maar ook de transparantie van het stelsel en de beschikbaarheid van een goede verwijfsfunctie (juridisch loket). Daarnaast neemt met de toegenomen zelfredzaamheid van justitiabelen een goede digitale toegankelijkheid in belang toe. Burgers willen op eenvoudige wijze kunnen nagaan hoe ze een zaak kunnen aanbrengen, wat ze moeten doen als ze gedagvaard worden of wat de stand van zaken is van hun in behandeling zijnde zaak. Ook van groot belang voor de toegankelijkheid is het zoveel mogelijk aanbieden van laagdrempelige procedures (geen verplichte procesvertegenwoordiging, lage griffiekosten, eenvoudige procedures). Onderdeel van het samenstel is verder een acceptabele geografische afstand naar de zittingslocatie. Deze laatste wordt bepaald door de rechterlijke indeling en het beleid inzake nevenlocaties.

3.3.1 Locatiebeleid

De Commissie gaat in haar rapport kort in op de ongerijmdheid dat sommige plaatsen van geringe omvang wel een nevenlocatie kennen terwijl andere grote steden deze ontberen, en doet de aanbeveling nevenvestigingen niet meer in de wet te regelen. Ook het kabinet is van oordeel dat de huidige spreiding van locaties deels nog op historische omstandigheden en oude inzichten is gebaseerd. Tevens komt het ons voor dat de discussie over het locatiebeleid de neiging heeft te worden gegijzeld door het verenigen van het begrip toegankelijkheid van de rechtspraak tot de spreidingsdichtheid van gerechtslocaties. Zoals wij hierboven in de inleiding op deze paragraaf al aangaven wordt de toegankelijkheid bepaald door een complex aan voorzieningen.

Wij zijn van oordeel dat de uitgangspunten met betrekking tot een goede geografische bereikbaarheid aan herijking toe zijn. Nederland is een klein land met een goede vervoersinfrastructuur. Bij het aanbieden van essentiële publieke voorzieningen, waartoe de rechtspraak zonder twijfel behoort, kan daardoor een hoge kwaliteit, doelmatigheid en goede toegankelijkheid hand in hand gaan. Wat de rechtspraak betreft is daarbij van belang, dat hoe wezenlijk ook, de rechtspraak geen dagelijkse voorziening is of een voorziening waarvan burgers gedurende een bepaalde periode zeer intensief gebruik maken, zoals huisartsenzorg of

basisonderwijs respectievelijk gespecialiseerde gezondheidszorg en voortgezet onderwijs. Hiermee wordt niet gezegd dat de geografische toegankelijkheid van de rechtspraak minder belangrijk is, maar wel dat hiervoor andere eisen en gradaties gelden.

Hierboven hebben wij al aangegeven dat wij het niveau van de huidige arrondissementen een adequaat niveau vinden om de algemene veel voorkomende zaaksbehandeling in eerste aanleg te laten plaatsvinden. Daarmee geven wij aan dat in onze visie met de hoofdvestigingen van de rechtbanken in de arrondissementen de geografische toegankelijkheid afdoende is gewaarborgd. Dit wil niet zeggen dat rechtbanken in het geheel geen nevenlocaties meer zullen hebben, maar dat nevenlocaties in een ander licht worden geplaatst. Nevenlocaties zullen een substantiële meerwaarde moeten genereren in de toegankelijkheid en de zichtbaarheid van de rechtspraak. Hierbij zal vooral een substantieel gebruik, te relateren aan bijvoorbeeld de bevolkingsdichtheid en niveau van bedrijvigheid in relatie tot de afstand tot de hoofdvestiging, reden kunnen geven om vanuit het oogmerk van een grotere dienstverlening een vestiging in stand te houden of te openen. Daarnaast kunnen er ook andere redenen zijn die de aanwezigheid van de rechtspraak op een locatie buiten de hoofdplaatsen van de arrondissementen wenselijk maken. Rechtspraak is een publieke functie en zal als onderdeel van de rechtshandhaving en rechtspleging ook aanwezig en gezien moeten worden. Wij denken hierbij aan projecten als Justitie in de Buurt en de samenwerking binnen de Veiligheidshuizen. De aanwezigheid van de Rechtspraak kan daarbij vanuit de optiek van preventie en slagvaardigheid gewenst zijn. Ook kunnen wij ons voorstellen dat er aanleiding is tot het houden van zittingen op eenmalige locaties bij de behandeling van een zaak met grote betekenis voor de lokale bevolking. Kortom, er is meer flexibiliteit en ruimte nodig teneinde, binnen de grenzen die daaraan vanuit doelmatigheidsoverwegingen mogen worden gesteld, maatwerk en een goede dienstverlening te leveren.

Het kabinet realiseert zich dat het mogelijk sluiten van misschien al lang bestaande vestigingen met een historische inbedding in de lokale samenleving soms met lede ogen zal worden aangezien. De Rechtspraak zal echter moeten kunnen investeren in de toekomst en mee moeten kunnen gaan met nieuwe ontwikkelingen.

Wij zien het als verantwoordelijkheid van de wetgever om de waarborgen te scheppen dat rechtspraak ook geografisch goed toegankelijk is. In onze ogen kan dit het beste gebeuren doordat de wetgever de buitengrenzen vaststelt waarbinnen de geografische toegankelijkheid afdoende is gewaarborgd. Concreet houdt dit in onze ogen in dat de wetgever zich in de toekomst beperkt tot het bepalen van de grenzen van de arrondissementen en de hoofdvestigingsplaatsen van de rechtbanken. Dit past in onze ogen bij de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het nieuwe stelsel, waarin aan de Rechtspraak ook een eigen verantwoordelijkheid toekomt en binnen onze visie dat er vanuit de overheid meer ruimte en vertrouwen moet worden gegeven. Binnen de door de wetgever gestelde buitengrenzen zal de

Raad na overleg met de gerechten de ruimte moeten krijgen om vanuit een visie op dienstverlening en gelet op de lokale en regionale situatie zelfstandig een locatiebeleid te voeren.

Wel acht het kabinet ook in deze het nog aangewezen dat wordt voorzien in een aanvullende bevoegdheid van de Minister van Justitie.

3.3.2 Laagdrempelige rechtspraak / kantonrechtspraak

De Commissie doet de aanbeveling om de competentie van de kantonrechter te verruimen. Meer specifiek stelt de Commissie voor om zaken die vallen onder de categorie consumentenkoop toe te delen aan de kantonrechter alsmede om de competentiegrens van de kantonrechter te verhogen tot € 25.000.

Het kabinet streeft naar bevordering van de laagdrempeligheid van procedures waar dit verantwoord is en kan zich in de hoofdlijn van de aanbevelingen op dit punt vinden. Dit betekent dat wij met het voorstel zullen komen om zaken die vallen onder de categorie consumentenkoop als aardzaak toe te voegen aan de competentie van de kantonrechter. Overigens stelt de commissie voor consumentenaangelegenheden (CCA) van de SER⁸ voor om deze categorie uit te breiden naar alle consumentenaangelegenheden. Dit advies zal in de voorbereiding van de wetwijziging worden meegenomen, waarbij echter wel goed bekeken moet worden om welk soort zaken het gaat en of deze zaken als aparte categorie afgezonderd kunnen worden.

In de tweede plaats is het kabinet voornemens om, anders dan het voorstel van de Commissie, de competentiegrens op dit moment te verhogen tot € 10.000.

Verhoging van de competentiegrens heeft gevolgen voor de interne organisatie van de Rechtspraak omdat het een substantiële verschuiving van taken tussen sectoren met zich meebrengt. Daarbij komt dat in zaken met een groter financieel belang de juridische strijd vaak zwaarder is en door partijen eerder wordt gekozen voor procesvertegenwoordiging. Ook zullen de effecten voor de bij de rechtspraak betrokken beroepsgroepen zoals de advocatuur en de gerechtsdeurwaarders moeten worden gezien. Als de verschuiving als gevolg van de verhoging tot € 10.000 in de organisatie is ingebed en als de gevolgen daarvan duidelijk zijn, kan afgewogen worden of een verdere verhoging wenselijk is. Daarbij moet echter wel worden aangetekend dat verdere verhoging principiële vragen oproept naar het belang van verplichte procesvertegenwoordiging omdat het ontbreken daarvan bij kantonzaken, naast de mogelijkheid van een mondeling verweer, de aspecten zijn waarin de kantonrechtspraak zich het meest onderscheidt van de algemene civiele rechtspraak.

Door de Raad is kortgeleden een commissie ingesteld die advies zal uitbrengen over de verbreding van het werkterrein van de kantonrechtspraak en differentiatie van werkstromen. De adviezen van deze commissie, alsmede de voorstellen van

⁸ *Advies Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken*, SER, Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA), maart 2007, p. 35-36.

de onderzoekers bij de fundamentele herbezinning burgerlijk procesrecht⁹ en van de ambtelijke werkgroep Eenvoudige procedures in eenvoudige zaken die zien op het ontwikkelen van laagdrempelige, efficiëntere en snellere procedures voor eenvoudige zaken, zullen bij de verdere uitwerking van de wetswijziging worden betrokken.

Tot slot beveelt de Commissie aan om meer ervaren rechters ervaring op te laten doen met de werkwijze van kantonrechters. Zo zou, aldus de Commissie, de vaardigheid van de kantonrechters binnen de rechtbank ten goede kunnen komen aan alle rechters. De inzet van rechters uit andere sectoren in de sector kanton vindt inmiddels al met enige regelmaat plaats. Die praktijk dat ook niet-kantonrechters / vice-presidenten in de kantonsector werkzaam zijn, kan naar de mening van het kabinet thans worden genormaliseerd.

3.3.3 Digitale toegankelijkheid van de rechtspraak

De Commissie stelt vast dat er op het terrein van ICT - en in het bijzonder de elektronische toegankelijkheid - de laatste jaren een aantal stappen is gezet en dat de oprichting van de Raad daarbij een positieve rol heeft gespeeld, maar constateert tegelijkertijd dat er nog veel moet gebeuren.

Het kabinet onderschrijft deze constatering. Ook de Raad onderkent het maatschappelijke belang om de gerechten digitaal meer toegankelijk te maken en daarmee de informatievoorziening over de rechtspraak en de gegevensuitwisseling met partijen te vergemakkelijken. Het informatiebeleid van de Rechtspraak zal de komende jaren daarom een verbreding laten zien van een vooral interne gerichtheid op de primaire processystemen en de managementinformatie naar een oriëntatie waarbij naast de vernieuwing van systemen, meer aandacht zal worden gegeven aan de digitale toegankelijkheid van de rechtspraak voor cliënten en ketenpartijen. De Raad zal ter zake een programma opstellen in overleg met betrokkenen. Om digitale toegang mogelijk te maken zijn wetswijzigingen nodig. Momenteel wordt gewerkt aan wetgeving die zowel in het civiele recht als in het bestuursrecht en het strafrecht elektronisch berichtenverkeer met de gerechten mogelijk maakt. Daarnaast wordt wetgeving voorbereid die regels stelt aan de informatievoorziening over de rechtspraak. Zoals eerder aangegeven in onze reactie op de fundamentele herbezinning burgerlijk procesrecht¹⁰ zal worden bezien welke wettelijke aanpassingen wenselijk zijn om een goed verloop van het proces, ook in een elektronische omgeving te waarborgen. Tot slot wordt ook nog gedacht aan digitalisering van het rechterlijk vonnis.

3.4 Kwaliteit en rechtseenheid

De Commissie stelt het thema kwaliteitsbevordering centraal in haar rapport, en tekent daarbij aan dat ervoor moet worden gewaakt dat de kwaliteit van de

⁹ “*Uitgebalanceerd*”, eindrapport van de commissie fundamentele herbezinning Nederlands procesrecht, maart 2006.

¹⁰ Kamerstukken II 2006/07, 30951, nr. 1

rechtspraak niet de dupe wordt van teveel nadruk op productiedwang en van bureaucrativering. Het respect voor de rechterlijke onafhankelijkheid heeft er, aldus de Commissie, toe geleid dat de gerechtsbesturen zich niet bezighouden met beoordeling van de kwaliteit van het rechterlijk werk, van de organisatie en van de medewerkers. In het licht van deze constatering doet de Commissie een aantal aanbevelingen die zien op de versterking van de externe oriëntatie, de ontwikkeling van medewerkers en leiding en de wijze van verantwoording over de kwaliteit door de gerechten.

Het kabinet onderschrijft de keuze van de Commissie om kwaliteitsbevordering centraal te stellen en kan zich vinden in de aanbevelingen op dit punt. Om aan de aanbevelingen van de Commissie invulling te geven worden door de Rechtspraak op diverse terreinen maatregelen genomen. Om de balans tussen kwaliteit en kwantiteit te herstellen zal in de komende jaren vooral de inhoudelijke kwaliteit van het rechtspreken extra aandacht krijgen, overigens met behoud van aandacht voor andere aspecten van kwaliteit zoals bejegening, doorlooptijden en organisatorische kwaliteit. Dit geeft aanleiding tot een kwaliteitsimpuls. De gerechten hebben afgesproken over drie jaar te voldoen aan kwaliteitsnormen op de volgende gebieden: motivering van vonnissen, meervoudige zaken, meelesen EK-vonnissen, permanente educatie, instructie en feitenonderzoek en doorlooptijden. Op deze gebieden worden verbeteractiviteiten ontwikkeld. Verder is van belang vast te stellen dat het kwaliteitssysteem van de Rechtspraak, RechtspraakQ, met de visitatie van de gerechten, die als sluitstuk van de kwaliteitscyclus in 2006 heeft plaatsgevonden, volledig is ingevoerd. Het onderzoeksbureau Zenc heeft geconcludeerd dat het kwaliteitssysteem voldoet. De Commissie Deetman beschrijft het gevaar dat RechtspraakQ als systeem los komt te staan van het werk van de individuele rechter. De Raad geeft evenwel aan dat het bijzondere van het kwaliteitssysteem juist is dat het zowel de kwaliteit van de organisatie als de kwaliteit van het rechterlijk functioneren betreft. De Commissie suggereert dat diverse nieuwe instrumenten uitgediept kunnen worden, zoals intervisie, zelfreflectie, zaaksdifferentiatie en klantwaardering. Intervisie wordt al toegepast. Verdere ontwikkeling daarvan en de ontwikkeling van nieuwe instrumenten als zelfreflectie en zaaksdifferentiatie vinden plaats in het kader van de Agenda van de Rechtspraak 2008-2011, waarnaar wordt verwezen. De Commissie onderstreept tevens het belang van het afleggen van verantwoording over de kwaliteit. Dit gebeurt inmiddels al. Bij het jaarverslag 2006 van de Rechtspraak wordt voor het eerst een rapport gevoegd met kengetallen per gerecht. Deze betreffen overigens niet alleen kwaliteit, maar ook volumeaspecten. Het stelsel van kengetallen wordt verder ontwikkeld.

3.5 Bestuur gerechten: kantonsector en onverenigbaarheid van bestuursfuncties

De Commissie doet de aanbeveling om de wettelijke verplichting een afzonderlijke sector kanton te hebben, drie jaar na de verbreding van het takenpakket van de kantonrechter, af te schaffen.

Zoals hiervoor al in paragraaf 2.4 is aangegeven heeft de kantonrechtspraak, en in het bijzonder specifieke waardevolle elementen daarvan, zich een stevige en niet meer weg te denken positie binnen de eerstelijns rechtspraak en daarmee de interne organisatie van de rechtbanken verworven. Wij delen dan ook de opvatting van de Commissie dat voor het behoud daarvan het niet meer nodig zal zijn om van rechtswege een sector kanton te laten bestaan en zullen daartoe met een voorstel komen. Hierdoor zal er ruimte ontstaan om de interne organisatie van de rechtbanken anders in te richten, bijvoorbeeld op basis van werkprocessen, of om in kleine rechtbanken sectoren samen te voegen. De wetswijziging zal gepaard gaan met maatregelen die ertoe bijdragen dat de voordelen van de kantonprocedure zoveel mogelijk worden benut bij de behandeling van zaken die zich daartoe lenen.

Inzake de regeling van de onverenigbaarheid van functies met het bestuurslidmaatschap van een gerecht komt de Commissie niet tot een aanbeveling. Op één onderdeel daarvan is het kabinet evenwel voornemens een verandering door te voeren, omdat ervaringen bij gerechten daartoe aanleiding geven. Het betreft de onverenigbaarheid van het bestuurslidmaatschap van meerdere gerechten (artikel 15, lid 7, van de Wet op de rechterlijke organisatie). In de afgelopen jaren is gebleken dat in het bijzonder kleinere gerechten niet altijd behoefte hebben aan een fulltime directeur bedrijfsvoering, terwijl deze wel goed gekwalificeerd en ingevoerd dient te zijn en te blijven. Er is dan ook de uitdrukkelijke wens de directeur bedrijfsvoering te kunnen delen met een ander gerecht¹¹. In aanvulling daarop heeft de Raad het verzoek gedaan het opheffen van deze onverenigbaarheid ook voor de andere leden van het gerechtsbestuur te laten gelden. Wij menen dat het goed is deze ruimte in het wettelijk stelsel in te bouwen. Het is immers zeer goed denkbaar dat er behoefte bestaat bij samenwerkende gerechten om een kleine sector toch in stand te houden maar de sectorvoorzitter te delen met een ander gerecht. Ook andere situaties zijn denkbaar die het al dan niet tijdelijk delen van bestuursleden wenselijk zullen doen zijn. Bij de voordracht tot benoeming zal de Minister van Justitie in het bijzonder letten op de volgende twee aspecten. Personele unies zullen niet kunnen betekenen dat

¹¹ In de oude situatie van het duale stelsel had elk gerecht een directeur beheer gerechten. Deze directeur, ondergeschikt aan de Minister van Justitie, was belast met de bedrijfsvoering van het gerecht en verantwoordelijk voor al het ondersteunend personeel werkzaam bij de gerechten. Door de overheveling van de beheerverantwoordelijkheid naar de gerechtsbesturen en de invoering van het integraal management bij de gerechten is een groot deel van deze taken en verantwoordelijkheden op het niveau van het gerecht als geheel komen te liggen bij het gerechtsbestuur en op het niveau van de sectoren bij de sectorvoorzitters.

sprake is van opheffing van gerechten aangezien besluiten tot wijziging van de rechterlijke indeling zijn voorbehouden aan de wetgever. Het tweede aandachtspunt is gelegen in de achterliggende redenen voor de gekozen bestuursstructuur. Uitgangspunt is dat het primaire proces van het rechtspreken dat gestalte krijgt binnen de sectoren goed vertegenwoordigd is in het gerechtsbestuur. Dit veronderstelt, naast het zelf als president of sectorvoorzitter blijven uitoefenen van de rechtsprekende taak, een zodanige beschikbaarheid voor de gerechtsorganisaties of sectoren dat het goed voeling kunnen houden met de dagelijkse praktijk en specifieke omstandigheden in de organisatie aannemelijk is.

3.6 Personeelsbeleid en benoemingen

De Commissie doet een aantal aanbevelingen die betrekking hebben op de inzet van HRM-instrumenten ter bevordering van de kwaliteit van het personeel. Zo stelt de Commissie voor om bij de selectie, benoemingen en loopbaanontwikkeling meer aandacht te besteden aan de bestuurskwaliteit en te zorgen voor de ontwikkeling en het loopbaanperspectief van medewerkers. Tenslotte is de Commissie van mening dat het gerechtsbestuur rechters en juridisch medewerkers moet aanspreken op zowel kwaliteit als doelmatigheid.

Het kabinet onderschrijft de doelen van deze aanbevelingen. In de Agenda van de Rechtspraak 2008-2011 wordt meer aandacht besteed aan de professional binnen de organisatie dan voorheen, zowel bij de doelstellingen als in de visie op de organisatie. Het aanspreken van de professional op zijn functioneren maakt daar onderdeel van uit.

Daarnaast is de afgelopen jaren een goede start gemaakt met een landelijk MD-programma voor (toekomstige) gerechtsbestuurders en de Raad zal in samenwerking met de gerechten verder werken aan de ontwikkeling van (toekomstige) leidinggevendenden binnen de organisatie. Het huidige MD-programma voor toekomstige sectorvoorzitters wordt geëvalueerd. Ook wordt gezien hoe het huidige programma voor bestuurders kan worden verbeterd en wordt een landelijk programma voor teamleiders ontwikkeld.

Terecht merkt de Commissie op dat geïnvesteerd moet worden in het bieden van loopbaanperspectief voor alle medewerkers binnen de gerechten. Door de Rechtspraak zijn in de afgelopen jaren instrumenten ontwikkeld die bijdragen aan de ontwikkeling en doorstroming van medewerkers. Deze instrumenten worden in de komende periode verder uitgewerkt en geïmplementeerd. Opleiden is een instrument ten behoeve van deskundigheidsbevordering, maar mede daardoor ook voor loopbaanontwikkeling. Ook op dat vlak is vooruitgang geboekt. Naast invoering van de norm voor permanente educatie voor rechters en juridisch medewerkers wordt gewerkt aan uitbreiding van opleidingsmogelijkheden voor gekwalificeerd administratief-juridisch medewerkers en worden medewerkers gestimuleerd bredere opleidingen, bijvoorbeeld hbo recht, te volgen.

Naast de aanbevelingen op het terrein van personeelsbeleid, stelt de Commissie dat het nodig is de flexibiliteit in de rechterlijke organisatie te bevorderen. In dat licht bezien, acht de Commissie benoeming van de rechterlijke ambtenaren bij de (gezamenlijke gerechten van) de Rechtspraak een meer bij deze tijd passend systeem. Meer in het algemeen meent de Commissie dat een grotere mobiliteit van medewerkers bij de Rechtspraak bevorderd moet worden, niet in de laatste plaats omdat ook binnen de Rechtspraak mogelijkheden voor loopbaanontwikkeling in de toekomst hand in hand zullen gaan met een meer landelijk roulatiebeleid. Ook het kabinet is van oordeel dat het verruimen van standplaatsen bij zal dragen aan een grotere mobiliteit, betere kansen voor loopbaanontwikkeling en mogelijke beperkingen ten aanzien van een doelmatige inzet wegneemt. Wij achten verbreding naar een aanstelling op landelijk niveau echter niet noodzakelijk en menen dat volstaan kan worden met verruiming tot standplaatsen bij de andere gerechten binnen het ressort waar de rechterlijk ambtenaar is benoemd. Vanzelfsprekend zal deze verruiming worden omkleed met waarborgen die zien op de beginselen van behoorlijk werkgeverschap en werknemerschap alsmede op de eisen die voortvloeien uit de constitutionele onafhankelijkheid van de rechter.

3.7 Raad voor de rechtspraak

De Commissie doet enkele aanbevelingen die betrekking hebben op de Raad voor de rechtspraak. Zoals al eerder gemeld concludeert de Commissie dat de Raad, ondanks de onduidelijkheden die onvermijdelijk gepaard gaan met een organisatie in opbouw, een succes is gebleken. Dit neemt – aldus de Commissie – niet weg dat de taakvervulling en de interne organisatie verbeterd kunnen worden.

3.7.1 Rolverdeling en overlegstructuren

De Commissie stelt vast dat gewaakt moet worden voor overmatige bureaucrativering van de Rechtspraak. Het kabinet deelt de opvatting dat bureaucrativering een risico is en zoveel mogelijk moet worden teruggedrongen, maar benadrukt tegelijkertijd dat daarbij rekening moet worden gehouden met de wettelijke en feitelijke positie en taakopdracht van de diverse betrokken organen. Zo neemt in de interne overlegstructuur van de Rechtspraak het College van afgevaardigden wettelijk een belangrijke plaats in. Het College bestaat uit vertegenwoordigers van de gerechten en de bijzondere appèlcolleges en heeft tot taak de Raad gevraagd of ongevraagd te adviseren omtrent de uitvoering van zijn taken. De Raad heeft veel waardering voor de wijze waarop het College zijn taak vervult. De hoofdstructuur bestaat, naast het College, uit de presidentenvergadering die de gerechtsbesturen vertegenwoordigt in het overleg met de Raad over gerechtsoverstijgende onderwerpen, zoals strategieontwikkeling en beleidsnota's, de landelijke overleggen van sectorvoorzitters die zich richten op sectorspecifieke onderwerpen, zoals bevordering van de rechtseenheid voor het betreffende rechtsgebied, het directeurenberaad dat zich richt op specifieke bedrijfsvoeringonderwerpen en de Groepsondernemingsraad. Deze

overlegorganen hebben onderscheiden taken. De Raad onderzoekt de mogelijkheden voor stroomlijning van het overlegcircuit. Voor de beantwoording van de vraag of er iets moet veranderen, is bepalend of de concrete invulling van het overleg beantwoordt aan de functie. De Raad geeft overigens aan dat de bereidheid van de gerechtsbesturen om ten behoeve van voortvarende besluitvorming bevoegdheden over te dragen toeneemt. De oprichting van de Regieraad ICT in 2006 is hiervan een voorbeeld.

3.7.2 Adviestaken

Ook met het oog op de wetgevingsadvisering adviseert de Commissie duidelijkheid te scheppen over de rol en de aard van de inbreng van de diverse partijen. Daarbij zou een onderscheid gemaakt kunnen worden naar advisering vanuit het bedrijfsvoeringperspectief en vanuit het perspectief van de professionele beroepsbeoefenaar. De adviestaken van de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) zouden daarop ingericht moeten worden.

Het kabinet acht het van groot belang dat in het proces voorafgaande aan het opstellen van wetgeving rekening kan worden gehouden met alle aspecten die in de praktijk van de latere tenuitvoerlegging een rol zouden kunnen spelen. Enerzijds gaat het daarbij om aspecten van management, bedrijfsvoering en beheer. Van een andere orde, maar niet minder belangrijk, zijn de inzichten die de binnen de rechtspraak optredende inhoudelijke professionals vanuit hun beroepsmatige expertise kunnen aandragen. Rechtspraak is immers in de eerste plaats mensenwerk.

Deze verschillende invalshoeken kunnen leiden tot verschillende zienswijzen. Voor een evenwichtige afweging door het kabinet is het van belang dat beide invalshoeken gehoord kunnen worden. Dat wordt het beste gewaarborgd als zowel de Raad als de NVvR de mogelijkheid hebben advies uit te kunnen brengen. Het kabinet houdt daarom vast aan de huidige wettelijke regeling waarin de adviestaken zien op algemeen verbindende voorschriften en te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de rechtspleging, resp. op aangelegenheden die de beroepsuitoefening aangaan.

3.7.3 Omvang van de Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak bestaat uit vijf leden, waaronder drie rechters en twee niet-rechters. De Commissie stelt dat, nu de opbouwfase van de organisatie is afgerond, het aantal leden van de Raad teruggebracht zou kunnen worden van vijf naar drie.

Het kabinet kan zich vinden in de gedachtegang van de Commissie. In het oorspronkelijke wetsvoorstel werd voorgesteld om de Raad te laten bestaan uit drie of vijf leden. Uiteindelijk is besloten dat de Raad voor de rechtspraak zou bestaan uit vijf leden. De redengeving daarvan was dat vijf leden het minimum zou zijn, tegen de achtergrond van de voorgestelde taken en bevoegdheden van de

Raad (waarbij naast het financiële toezicht, ook voldoende aandacht moest kunnen worden besteed aan personeelsbeleid en automatisering). Bij de evaluatie van de stelselwijziging zou het aantal leden van de Raad opnieuw bekeken kunnen worden.

Wij gaan ervan uit dat het aantal leden dat nodig is deels afhankelijk zal zijn van de aard, omvang en de zwaarte van de doelstellingen die door de Rechtspraak moeten worden gerealiseerd. Deze zullen in de tijd variëren. Met het oog daarop kiezen wij voor de regeling dat de Raad minimaal drie en maximaal vijf leden zal hebben, waarbij de verhouding rechterlijk / niet-rechterlijke leden, respectievelijk: twee / één, twee / twee en drie / twee zal zijn. De voorzitter zal in alle gevallen een rechterlijk lid zijn en een doorslaggevende stem hebben indien de stemmen staken.

Het kabinet is wel van mening dat het initiatief voor voordracht en benoeming van de leden van de Raad, en dus ook voor bepaling van het aantal leden van de Raad, bij de Minister van Justitie behoort te blijven. Dit zal bij de nadere uitwerking van het wetsvoorstel worden betrokken.

3.7.4. Omvang bureau van de Raad

De afronding van de opbouwfase betekent, naar de mening van de Commissie, ook dat de startformatie van 115 fte weer richtinggevend zou moeten zijn voor de omvang van het bureau van de Raad voor de rechtspraak.

Met de Commissie beschouwt het kabinet de startformatie van het bureau van de Raad als richtinggevend. Echter, waar de Raad het bureau nieuwe taken heeft opgedragen of er taken zijn verschoven van de gerechten naar het bureau van de Raad, behoort daar ook de noodzakelijke extra formatie bij. Deze bij de oprichting van de Raad niet voorziene taken liggen in hoofdzaak op het terrein van ICT, informatievoorziening en (informatie)beveiliging, maar betreffen ook de Europese samenwerking. De Raad deelt de constatering van de Commissie dat de komende jaren veel moet gebeuren aan de ICT-systemen van de Rechtspraak. Daartoe zal hij wel voldoende toegerust moeten zijn. In het licht van de voor de gerechten cruciale ontwikkeling van beheren naar besturen enerzijds en de beheersing van risico's voor de verantwoording anderzijds, zal de Raad de komende jaren nader bezien op welke wijze de administratieve last voor de gerechten kan worden verminderd.

3.8 Bekostigingssystematiek

Met de nieuwe organisatiestructuur en het nieuwe besturingsmodel van de gerechten, is ook de bekostigingssystematiek aangepast. Belangrijke onderdelen van het systeem zijn de objectieve criteria op basis waarvan voor een periode van drie jaar prijsafspraken worden gemaakt, de waarborgen tegen het verlies van gerealiseerde doelmatigheid en de mogelijkheden voor het verrekenen van meer en minder productie door de gerechten. Deze systematiek voldoet en wordt door de Rechtspraak breed gedragen. De Commissie adviseert dan ook het systeem te

handhaven. Daarbij tekent de Commissie aan dat kwaliteit een voorwaarde is voor de bekostiging van de Rechtspraak. Deze dient, aldus de Commissie, geen variabele in het bekostigingssysteem te worden.

Wij onderschrijven de zienswijze van de Commissie en zien de aanbevelingen ten aanzien van de bekostiging als een steun in de rug voor de ingeslagen weg. De bestaande bekostigingsafspraken worden dan ook gehandhaafd en waar mogelijk verder verbeterd op grond van de opgedane ervaringen. Belangrijk aandachtspunt de komende jaren daarbij is de verdere verbetering van de informatievoorziening.

3.9 ICT beleid

Hoewel er in de afgelopen jaren veel is bereikt op het gebied van ICT-beheer, -bestuur en -toepassingen, constateert de Commissie dat het tempo achterloopt op de planning. Binnen de Rechtspraak wordt in toenemende mate de nadruk gelegd op uniformering van de werkprocessen. Dit is echter primair een zaak van organisatieontwikkeling en niet van de ICT. Voor de volgende fase is het – aldus de Commissie – van belang om een strategische aanpak te ontwikkelen die bepalend is voor de verdere ontwikkeling. Daarbij dient voor elke keten een regisseur aangewezen te worden en dienen de voorzitters van de landelijke sectoroverleggen als proceseigenaren op te treden.

Wij onderschrijven het belang van verdere ontwikkelingen op ICT-gebied binnen de Rechtspraak. De Raad beschouwt de analyse en aanbeveling van de Commissie ter zake de besturing van ICT als ondersteuning van de richting waarin wordt gewerkt. De Commissie constateert terecht dat de noodzaak van centrale sturing steeds meer wordt erkend binnen de Rechtspraak. Deze erkenning heeft geleid tot de inrichting van een krachtige Regieraad ICT. Zoals de Commissie terecht aangeeft, is uniformering van procedures en onderliggende werkprocessen voorwaarde voor de effectieve ontwikkeling van ICT-toepassingen. De landelijke overleggen van sectorvoorzitters zijn leidend bij de inhoudelijke kant van deze uniformering. Thans worden de consequenties van deze uitgangspunten voor de diverse stuur- en projectgroepen onderzocht.

3.10 Vervolg evaluaties

De Commissie sluit haar rapport af met de constatering dat een periode van vijf jaar te kort is om een oordeel te kunnen vellen over de effecten van de stelselwijziging. De Commissie doet daarom de aanbeveling om over vijf jaar een nieuwe evaluatie uit te voeren, zij het met een beperktere opzet en gericht op een aantal specifieke aspecten van het functioneren van de Rechtspraak.

Wij zijn van oordeel dat de stelselwijziging van de rechterlijke organisatie met de werkzaamheden van de Commissie afdoende is geëvalueerd. Tegelijkertijd onderschrijft het kabinet de wenselijkheid om in de toekomst specifieke aspecten van het functioneren van de Rechtspraak te evalueren. Daartoe zullen te gelegener tijd de benodigde stappen worden ondernomen.

4 *AFRONDING EN VERDERE WERKWIJZE*

Met bovenstaande reactie op het rapport en de aanbevelingen van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, hebben wij de contouren uitgezet van het beleid ten aanzien van de Rechtspraak voor de komende jaren. Langs de uitgezette lijnen wil het kabinet de ruimte en flexibiliteit scheppen, die de Rechtspraak nodig heeft om in de toekomst te kunnen blijven voldoen aan de eisen van de maatschappij. Een aantal van de voornemens zal in de komende periode worden uitgewerkt in wetsontwerpen. In die trajecten zal ook ruimte zijn om met alle betrokken partijen inhoudelijk te overleggen over de uitwerking. Het kabinet vertrouwt op een spoedig en vruchtbaar overleg met uw Kamer over deze evaluatie.