



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Geïntegreerde rechtbanken: het vervolg

Voermans, W.J.M.

### Citation

Voermans, W. J. M. (1994). Geïntegreerde rechtbanken: het vervolg.  
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3657>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3657>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Inhoudsopgave

Pag.

<b>1</b>	<b>Inleiding en probleemstelling</b> .....	<b>1</b>
1.1	Inleiding .....	1
1.2	Analysekader en onderzoeksperspectief .....	2
1.3	Onderzoeksmethode .....	5
1.4	Opbouw van het rapport .....	6
<b>2</b>	<b>Het functioneren van de sectoren bestuursrecht: een tweede momentopname</b> .....	<b>7</b>
2.1	Inleiding .....	7
2.2	De instroom, uitstroom en eindvoorraden van zaken .....	7
2.3	Personeel en personeelsbeleid .....	12
2.4	Structuur .....	14
2.5	Technologie (werkwijzen en informatisering) .....	16
2.6	Beleid en management .....	19
2.7	Cultuur .....	19
2.8	Tussenconclusies .....	20
<b>3</b>	<b>De verdere opbouw van de rechtbanken nieuwe stijl: de introductie van enkele nieuwe en bestaande actoren</b> .....	<b>23</b>
3.1	Inleiding .....	23
3.2	De rechtbanken nieuwe stijl .....	23
3.2.1	Organisatiestructuur rechtbank nieuwe stijl .....	24
3.2.2	Beleid en management .....	25
3.2.3	Het personeel en het personeelsbeleid .....	27

3.2.4	De prestaties van de klassieke sectoren van de rechtbank: in- en uitstroom van zaken . . . . .	29
3.2.5	Technologie: (werkwijzen) civiel en straf . . . . .	30
3.2.6	Cultuur . . . . .	35
3.3	Eenmanskantongerechten . . . . .	36
3.4	Beleidsvoorbereiding en implementatie eerste en tweede fase HRO door het Ministerie van Justitie . . . . .	38
<b>4</b>	<b>Leerervaringen eerste fase HRO . . . . .</b>	<b>43</b>
4.1	Inleiding . . . . .	43
4.2	Complicerende factoren bij het onderscheiden van leerervaringen . . . . .	43
4.3	Leerervaringen bij ongelijksoortige operaties . . . . .	45
4.4	Beleidsnetwerken . . . . .	45
4.5	Omgevingsfactoren . . . . .	49
4.6	De implementatie van de voorintegratie en voltooiing eerste fase HRO . . . . .	49
4.7	De voorbereiding op de tweede fase HRO . . . . .	51
4.8	Vershil beleidsvoorbereiding en uitvoering eerste en tweede fase HRO . . . . .	53
4.9	leerervaringen op grond van werking beleidsnetwerk en op grond van percepties van betrokken actoren over het verloop eerste fase HRO . . . . .	55
4.10	Tussenconclusies . . . . .	60
<b>5</b>	<b>Organisatie in beweging . . . . .</b>	<b>65</b>
5.1	Inleiding . . . . .	65
5.2	De eerste fase als katalysator voor cultuurveranderingen binnen de rechtbank . . . . .	66
5.3	Het bestuur van de rechtbanken . . . . .	70
5.4	Beheersing en integratie van werkprocessen . . . . .	72
5.5	Tussenconclusies . . . . .	75
<b>6</b>	<b>Samenvatting en conclusies . . . . .</b>	<b>79</b>
6.1	HRO-evaluatie-onderzoek . . . . .	79
6.2	HRO-onderzoek onderdeel 2: probleemstelling, opzet en aanpak . . . . .	79
6.3	Functioneren van de rechtbanken nieuwe stijl en de sectoren bestuursrecht in het bijzonder in de periode mei-november 1994 . . . . .	82

6.4	Leerervaringen	84
6.4.1	De positie van de actoren in het beleidsnetwerk HRO	84
6.4.2	De vergelijking op het niveau van het beleidsnetwerk HRO tussen de eerste fase en de tweede fase HRO	87
6.4.3	Leerervaringen	89
6.5	Algemene conclusies	90
<b>Bijlagen</b>		<b>93</b>
Bijlage 1: Vragenlijst Quick Scan		95
Bijlage 2: Opzet HRO-onderzoek		99



# 1 Inleiding en probleemstelling

## 1.1 Inleiding

Uit het tussenrapport "geïntegreerde rechtbanken; de eerste ervaringen" (1994) zijn een aantal belangrijke punten naar voren gekomen, waarop gelet dient te worden bij een verdere evaluatie van de Herziening van de Rechterlijke Organisatie (HRO). Een van de conclusies uit dat tussenrapport betrof het feit dat het veranderingsvermogen<sup>1</sup> groot was. In de beginfase van de voltooiing eerste fase HRO bleken de rechtbanken binnen een relatief korte tijdsperiode de vorming van een nieuwe sector bestuursrecht te kunnen realiseren. Wat betreft de veranderingsbereidheid<sup>2</sup> was het beeld over de eerste fase wisselend. Deze bereidheid bleek onder de (onder)voorzitters van de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten groot te zijn, terwijl met name het ondersteunend personeel van de opsplitsende raden van beroep/Ambtenarengerechten wat meer moeite had met de implementatie van de eerste fase HRO.

Wat betreft de percepties ten aanzien van de tweede fase HRO, de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken in rechtbanken nieuwe stijl, is uit het eerste deel van het onderzoek naar voren gekomen dat de veranderingsbereidheid onder de geïnterviewde kantonrechters o.i.r. (oudste in rang) van de hoofdzittingsplaatsen gering is. Men is van oordeel dat de nadelen verbonden aan de tweede fase HRO groter zijn dan de voordelen en dat met de integratie een goedlopende organisatie op het spel wordt gezet.

Rekening houdend met de resultaten van het tussenrapport zal in deze rapportage geprobeerd worden een antwoord te geven op de volgende twee vragen:

- 
- 1 Dat wil zeggen de mate waarin en de manier waarop rechtbanken in staat zijn om, ten gevolge van de HRO, maatregelen en wijzigingen in de structuur, cultuur, werkwijzen (technologie) en personeel door te voeren.
  - 2 Dat wil zeggen de mate waarin betrokkenen al dan niet een positief oordeel toekennen aan (plannen voor) wijzigingen in de structuur, cultuur, werkwijzen (technologie) en personeel.

- 1 Hoe functioneren de rechtbanken nieuwe stijl in het algemeen en de sectoren bestuursrecht in het bijzonder op dit ogenblik, een jaar na de implementatie van de eerste fase HRO?
- 2 Welke leerervaringen kunnen worden getrokken uit de wijze waarop de eerste fase HRO is ingevoerd, een en ander met het oog op de voorbereiding op de tweede fase HRO?

Als gevolg van de voorintegratie en de voltooiing eerste fase HRO is aan de rechtbanken een totaal nieuwe sector toegevoegd, namelijk de sector bestuursrecht. Met deze toevoeging, bedoeld als een volwaardige integratie tussen de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten en de klassieke rechtbanken, wordt getracht de rechtbanken op een dusdanige wijze te veranderen dat men in staat is om adequaat in te springen op de uitbreiding van de taken op het gebied van geschilbeslechting. Een jaar na de inwerking-treding van de voltooiing eerste fase HRO is het wederom van belang om enerzijds een terugblik te gunnen, anderzijds vooruit te kijken ten aanzien van het functioneren van de sectoren bestuursrecht. Daarnaast is het, mede in verband met de voorbereiding op de tweede fase HRO, noodzakelijk om het onderzoeksperspectief enigszins te verbreden. In dit eindrapport zal dan ook niet alleen worden stilgestaan bij de sectoren bestuursrecht op zichzelf, maar zullen ook twee andere grote sectoren van de rechtbank in het onderzoek worden betrokken, te weten de sectoren civiel en strafrecht<sup>3</sup>. Inzicht in onder andere de specifieke werkwijzen, de organisatiestructuur van de sector, de cultuur en eventuele knelpunten zijn zowel van belang voor nieuwe aangrijpingspunten om 'de integratie' verder gestalte te geven, alsmede om leerervaringen te genereren, welke benut zouden kunnen worden bij de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken.

Omdat echter de primaire insteek van dit evaluatieonderzoek betrekking heeft op de bestudering van de sectoren bestuursrecht, zal daaraan de meeste aandacht worden besteed. Het functioneren van de sectoren civiel en strafrecht wordt slechts in algemene zin binnen dit onderzoek aan de orde gesteld en wel met name in het licht van de aanstaande invoering van de tweede fase HRO. Hetzelfde geldt in feite tevens voor de bestudering van de éénmanskantongerechten en de rol die het Ministerie van Justitie heeft gespeeld (zal spelen) bij de voorbereiding op en implementatie van de eerste (en tweede) fase HRO. Ook deze aspecten zullen slechts worden bekeken in het licht van leerervaringen ten behoeve van de tweede fase HRO.

## 1.2 Analyse kader en onderzoeksperspectief

Vanwege het feit dat verschillende actoren betrokken zijn (of worden) bij de voorbereiding op en implementatie van de eerste en tweede fase HRO is het van belang een zo objectief

---

3 Niet iedere rechtbank kent de driedeling bestuursrecht, civiel en strafrecht. Andere sectoren kunnen eveneens voorkomen, zoals een familiector, een jeugdsector of een sector kort geding/voorlopige voorzieningen.

mogelijk beeld te schetsen ten aanzien van de stand van zaken, wat betreft de HRO. Dit is geen eenvoudige opgave, te meer daar geen sprake is van doeleinden die zich op eenvoudige wijze in meetbare eenheden laten vertalen. Daarnaast treden in deze complexe beleidsoperatie verschillende effecten op die niet aan enkelvoudige oorzaken kunnen worden toegeschreven. Het 'succes' of 'falen' van de HRO c.q. de beoordeling van deze operatie is met andere woorden moeilijk aan te geven. Toch hebben de onderzoekers gepoogd om een heldere evaluatie van de eerste fase HRO te maken, mede in het licht van de invoering van de tweede fase. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van bestuurskundige inzichten en inzichten verkregen uit sociaal/juridisch wetenschappelijk beleidsonderzoek. De eerste deelvraag van het onderzoek wordt beantwoord door het functioneren van de sectoren bestuursrecht en de overige sectoren van de rechtbank te evalueren. Hierbij zal specifiek aandacht worden besteed aan de volgende aspecten:

- de structuur van een sector en de rechtbank;
- technologie (werkwijzen, toepassing informatietechnologie);
- personeel (rechtsgeleerd en ondersteunend) en personeelsbeleid;
- beleid- en management;
- cultuur;
- prestaties van de sector bestuursrecht (werkvoorraden, in- en uitstroom van zaken) en de rechtbank.

Ten behoeve van het genereren van leerervaringen (de tweede deelvraag) moeten twee, qua aard en inhoud ongelijksoortige, operaties naast elkaar worden gezet. Dit is mogelijk indien de HRO wordt geplaatst in de context van een *beleidsnetwerk*. Beleidsnetwerken kunnen worden gedefinieerd als "patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma's" (Koppejan e.a. 1993: 19)<sup>4</sup>. Kenmerkend voor een netwerkbenadering is dat actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn vanwege de beschikking over bepaalde hulpbronnen (kennis, macht, informatie, geld, etc.). Beleid zoals neergelegd in de HRO komt niet in een geïsoleerde omgeving tot stand, maar is een resultante van een voortdurende interactie tussen de verschillende betrokken actoren. Rekening houdend met dit gegeven kan getracht worden een verklaringsgrond te geven voor het functioneren van de sectoren bestuursrecht en kunnen lessen voor de toekomst (dat wil zeggen voor de invoering van de tweede fase HRO) worden getrokken.

In hoofdstuk 4 wordt een uitgebreide beschouwing over beleidsnetwerken gegeven. Daarom zal hieronder slechts in het kort worden aangegeven naar welke aspecten op het niveau van het HRO-beleidsnetwerk is gekeken. Ten eerste naar de percepties van de betrokkenen ten aanzien van de voorbereiding op en het verloop van de eerste fase HRO. In het tussenrapport zijn de ervaringen van de voorzitters van de sectoren bestuursrecht en de rechtbankpresidenten met de voorbereiding op en implementatie van deze fase reeds weergegeven. In aanvulling hierop zal in dit eindrapport eveneens kort worden ingegaan

---

4 J.F.M. Koppejan, J.A. de Bruin, W.J.M. Kickert (red), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, Den Haag 1993.

op de beleidsvoorbereidende en -uitvoerende activiteiten door het projectteam HRO met betrekking tot de HRO. Bovendien zal aandacht worden besteed aan de positie van de eenmanskantongerechten. In de tweede plaats is gekeken naar de mate waarin voor bepaalde actoren een zgn. 'win-win-situatie' is gecreëerd. Dat wil zeggen een situatie waarin onder invloed van de eerste fase HRO actoren er gezamenlijk op vooruit zijn gegaan. Tot slot wordt gekeken in welke mate de verschillende actoren eigen doelen nastreven en belangen vertegenwoordigen, waardoor het implementatieproces van de HRO gefaciliteerd of bemoeilijkt kan worden.

Zoals reeds eerder is vermeld kunnen de bovengenoemde drie punten aangrijpingsmomenten bieden voor het genereren van leerervaringen doordat deze kunnen worden afgezet cq. vergeleken kunnen worden met de voorbereiding op de tweede fase HRO. Voor deze leerervaringen is het echter noodzakelijk om de percepties, doelen/belangen en mogelijke win-win-situaties voor de tweede fase HRO helder voor ogen te hebben. Vandaar dat ook andere actoren bij het onderzoek worden betrokken, namelijk de sectoren civiel en strafrecht van de rechtbank (via drie cases). De percepties van de kantonrechters met betrekking tot de invoering van de tweede fase HRO zijn overigens in het eerste deel van het onderzoek aan bod gekomen (zie tabel 1.1).

#### **Beperkingen van het onderzoek**

Bij het vergaren van de onderzoeksgegevens is voor de eerste fase HRO alleen gekeken naar de sectoren bestuursrecht, de rechtbanken en het Ministerie van Justitie (projectteam HRO). De rol van de Raad van State en het Ministerie van Binnenlandse Zaken bij de voorbereiding op en de uitvoering van de eerste fase HRO wordt slechts zijdelings besproken. De keuze voor deze beperking is gelegen in het feit dat de nadruk van de studie met name is gericht op de veranderingen die zich binnen de rechtbanken, als gevolg van deze operatie, voltrekken. Wijzigingen in onder andere de rol en taakverdeling van de Raad van State zijn dan ook buiten beschouwing gelaten. Ten aanzien van de voorbereiding op de tweede fase HRO is bij het analyseren van de onderzoeksresultaten eveneens een beperking aangebracht in het aantal actoren dat aan een nadere analyse is onderworpen. De voorbereiding op de tweede fase HRO is met name bestudeerd vanuit het perspectief van de rechtbanken, de kantongerechten en het Ministerie van Justitie. Wijzigingen die gerelateerd zijn aan de gerechtshoven zijn niet opgenomen in dit onderzoek. Ook hierbij is als primaire insteek gekozen voor de nadruk op veranderingen binnen de rechtbanken.

Tabel 1.1

Evaluatie op het niveau van het beleidsnetwerk (hoofdstuk 4)	Eerste fase HRO	Tweede fase HRO
Actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerie van Justitie</li> <li>- Sector bestuursrecht(*)</li> <li>- Rechtbank (*)</li> <li>(- Raad van State)</li> <li>(- Ministerie van BZa)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerie van Justitie</li> <li>- Kantongerechten (*)</li> <li>- Rechtbank</li> <li>(- gerechtshof)</li> </ul>
Beoordelingscriteria beleid HRO t.b.v. leerervaringen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- percepties actoren omtrent verloop eerste fase (voorbereiding + implementatie)</li> <li>- win-win-situatie</li> <li>- gezamenlijke doelrealisatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- percepties actoren omtrent voorbereiding op tweede fase</li> <li>- win-win-situatie</li> <li>- gezamenlijke doelrealisatie</li> </ul>
Evaluatie op het niveau van de rechtbank nieuwe stijl (hoofdstukken 2 en 3)		
Actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sector bestuursrecht (**)</li> <li>- Sector civiel</li> <li>- Sector strafrecht</li> </ul>	
Analyse- en beoordelingscriteria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- structuur</li> <li>- technologie</li> <li>- personeel</li> <li>- beleid- en management</li> <li>- cultuur</li> <li>- prestaties (sector bestuursrecht)</li> </ul>	

(\*) = zie ook tussenrapport, () = actoren zijn niet in het onderzoek meegenomen.

(\*\*) = uitgebreide evaluatie eerste fase HRO (zie hoofdstuk 2)

### 1.3 Onderzoeksmethode

Net als in het eerste deel van deze studie het geval was, heeft in het najaar van 1994 een case-study onderzoek plaatsgevonden bij drie geselecteerde rechtbanken die qua omvang en geografische spreiding sterk van elkaar verschillen. Binnen deze drie cases zijn gesprekken gevoerd met de volgende actoren: president, voorzitters sectoren bestuursrecht, strafrecht en civiel, unitcoördinatoren (of sectorcoördinatoren) sectoren bestuursrecht. Voorts zijn drie interviews afgenomen met leden van het projectteam HRO. Daarnaast zijn drie eenmanskantongerechten benaderd om met name over de tweede fase HRO en het functioneren van de eenmanskantongerechten van gedachten te wisselen.

Omdat het onderzoek naast het 'lerende' element en evaluatief onderdeel kent, namelijk de evaluatie van de vorming van de sectoren bestuursrecht, zijn de percepties door de betrokkenen ten aanzien van de voorbereiding op en de implementatie van de eerste fase HRO aangevuld met kwantitatieve gegevens over de instroom, uitstroom en eindvoorraden van zaken. Deze cijfers zijn afkomstig van de afdeling Planning en Control van het Ministerie van Justitie en het projectteam HRO.

In aanvulling op het bovenstaande is wederom een zgn. ‘quick scan’ uitgevoerd. Via bliksembezoeken van één dag zijn bij de overige 16 rechtbanken interviews afgenomen met de rechtbankpresident en de voorzitter van de sector bestuursrecht.

Ten behoeve van het ‘lerende’ element zijn de verzamelde onderzoeksresultaten naast elkaar gelegd, waarbij met name is gelet op: percepties van actoren over het procesverloop, doeleinden/belangen van de verschillende actoren en de mogelijkheden voor het creëren van een win-win-situatie.

## **1.4 Opbouw van het rapport**

In het volgende hoofdstuk zal de evaluatie van de eerste fase HRO centraal staan. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 enkele bestaande en mogelijke nieuwe actoren die bij de tweede fase HRO zijn betrokken, beschreven. Het gaat hierbij om de sectoren civiel en strafrecht, de eenmanskantonrechters en het projectteam HRO. Dit hoofdstuk zal sterk beschrijvend van aard zijn. Aangegeven zal worden hoe de sectoren civiel en straf/eenmanskantongerechten werken, en in welke mate zij betrokken zijn bij de implementatie van de tweede fase HRO. De leerervaringen (deelvraag 2) komen aan bod in hoofdstuk 4. Aangegeven zal worden hoe de beleidsdiscussie rond de voorbereiding op en de implementatie van de eerste fase HRO (doelen, percepties en win-win-situaties) heeft plaatsgevonden en wat dat zou kunnen betekenen voor de uitvoering van de tweede fase HRO. In hoofdstuk 5 wordt een toekomstverkenning gegeven van de richting waarop de rechtbanken nieuwe stijl zich gaan ontwikkelen. Mede onder invloed van de HRO en andere beleidsoperaties, zoals bijvoorbeeld het project doelmatigheid civiele procedures en de invoering van de DGO-structuur, zullen de rechtbanken steeds meer kenmerken gaan vertonen van wat in de literatuur wordt omschreven als ‘professionele organisaties’. Het rapport wordt afgesloten met een concluderend hoofdstuk 6.

## **2 Het functioneren van de sectoren bestuursrecht: een tweede momentopname**

### **2.1 Inleiding**

In het eerste deelonderzoek (onderdeel 1) is met name bestudeerd hoe het invoeringsproces van de voorintegratie en de voltooiing eerste fase HRO is verlopen. Daarnaast werd een eerste indruk verkregen van de stand van zaken binnen de sectoren bestuursrecht gedurende het eerste kwartaal van 1994. In dit hoofdstuk zal worden beschreven hoe de sectoren bestuursrecht in de loop van 1994 zijn gaan functioneren. Zoals reeds in het eerste hoofdstuk is aangegeven zal dit geschieden door een beeld te schetsen van enkele ontwikkelingen die zich binnen de sectoren bestuursrecht voltrekken met betrekking tot de structuur, technologie (werkwijzen en automatisering), personeel(sbeleid), beleid- en management, cultuur en prestaties (verhouding in- en uitstroom van zaken, werkvoorraden).

Zoals in het tussenrapport is aangekondigd zal het functioneren niet alleen in kwalitatief opzicht worden bestudeerd, maar ook in kwantitatief opzicht. Zo zullen de meest actuele cijfers ten aanzien van de instroom, uitstroom en eindvoorraden over de eerste drie kwartalen van 1994 in dit hoofdstuk worden beschreven. In de volgende paragraaf zal gestart worden met een beschrijving van de 'prestaties' van de sectoren bestuursrecht.

### **2.2 De instroom, uitstroom en eindvoorraden van zaken**

Bij de beschrijving van de instroom, uitstroom en eindvoorraden van zaken zal aandacht worden besteed aan de volgende typen zaken: SZ-zaken, ABW-zaken, ambtenaren- en pensioenzaken, de (overige) Awb-zaken en de vreemdelingenzaken. Voordat een aanvang wordt gemaakt met de analyse van de instroom, uitstroom en voorraadvorming zal hieronder een korte beschouwing worden gegeven van de verantwoording van de kwantitatieve gegevens.

### Verantwoording kwantitatieve gegevens

De kwantitatieve gegevens zijn vergaard door het Ministerie van Justitie. Vanwege automatiseringsproblemen is echter in de verwerking van de recente gegevens door de afdeling bestuurlijke informatieverzorging (BIV) stagnatie opgetreden. Om toch tijdig over relevante informatie te kunnen beschikken zijn door het projectteam HRO drie eenvoudige schriftelijke enquêtes gehouden onder de 19 sectoren bestuursrecht naar de instroom en de uitstroom van zaken, de ontwikkeling van voorraden en de omvang van het formatieve en het feitelijke personeelsbestand.

Wat betreft de mate van betrouwbaarheid van de aldus verkregen gegevens, het volgende Gebleken is dat het tijdstip waarop de gegevens uit het BERBER-systeem worden opgevraagd van invloed is op de uiteindelijke weergave van de resultaten van een sector. Over het eerste half jaar van 1994 is door de sectoren bestuursrecht op willekeurige data gepeild, waardoor van een uniform meetmoment geen sprake was. Vergelijkbaarheid tussen rechtbanken is dan ook zeer beperkt. Bovendien zijn niet bij alle sectoren bestuursrecht de gegevens afkomstig uit het BERBER-informatiesysteem. Binnen een aantal sectoren bestuursrecht zijn de relevante cijfers via een handmatige telling verkregen. Om de betrouwbaarheid van de gegevens enigszins te vergroten is tijdens de gesprekken met de sectorvoorzitters en de rechtbankpresidenten eveneens nagegaan hoe de instroom, uitstroom en voorraadvorming zich in de loop van de maanden heeft ontwikkeld<sup>1</sup>.

Vaststaat dat daarom grote terughoudendheid betracht moet worden bij de interpretatie van de cijfers. De cijfers geven slechts een ruwe *indicatie* in de ontwikkelingen die zich afspelen binnen de sectoren bestuursrecht.

### Sociale zekerheidszaken

Uit het eerste deel van dit onderzoek kwam naar voren dat de instroom van zaken in 1993 sterk was gestegen ten opzichte van het aantal zaken in 1992 (20,8%). Daartegenover stond echter ook een vergroting van de uitstroom met ongeveer 27 procent. Uit de gesprekken die in het begin van 1994 met de voorzitters van de sectoren bestuursrecht zijn gehouden bleek dat de stijging van het aantal sociale zekerheidszaken een behoorlijke druk legde op het functioneren van de sectoren. Als de instroom van het derde kwartaal van 1994 wordt vergeleken met die van het tweede kwartaal dan *lijkt* het alsof de groei minder sterk wordt. Het beeld ten aanzien van de ontwikkelingen van de instroom van SZ-zaken is overigens per rechtbank wisselend. Dat betekent volgens de geïnterviewde voorzitters van de sectoren bestuursrecht echter *niet* dat de totale groei van de instroom van sociale zekerheidszaken tot staan is gebracht. In vergelijking tot 1993 verwachten de meeste sectoren bestuursrecht in de loop van 1994 wederom een forse toename in het aantal sociale zekerheidszaken. Deze toename zal zich in de nabije toekomst nog voortzetten vanwege onder andere het zogenaamde 'cohortenbesluit', waardoor alle WAO'ers, die voor de laatste WAO-wetswijziging (medio 1993) arbeidsongeschikt zijn geraakt, een

---

1 Ten aanzien van cijfers over de gemiddelde produktiviteit en de doorlooptijden kan geen uitspraak worden gedaan. Deze cijfers kunnen thans (nog) niet op een betrouwbare wijze worden gegenereerd.

herkeuring moeten ondergaan. Met name ten aanzien van de oudere WAO'ers wordt voorspeld dat personen uit deze groep relatief vaak in beroep zullen gaan.

*Tabel 2.1: Instroom, uitstroom, werkvoorraden sociale zekerheidszaken eerste, tweede en derde kwartaal 1994 (bron: Ministerie van Justitie, projectteam HRO).*

1 kw.	2 kw.	3 kw.	Mut%	1 kw.	2 kw.	3 kw.	Mut%	1 kw.	2 kw.	3 kw.	Mut%
Instroom				Uitstroom				Voorraad			
11858	12342	11736	-5	8912	9876	9568	-3	49498	52004	54292	4

Toelichting: mut % is de procentuele mutatie van het derde kwartaal ten opzichte van het tweede kwartaal.

De uitstroom van SZ-zaken is in het derde kwartaal van 1994 ten opzichte van het tweede kwartaal bij de meeste rechtbanken gedaald. Verwacht wordt dat de uitstroom van zaken in de nabije toekomst zal toenemen, wanneer onder meer duidelijkheid is verkregen over de wijze waarop Bonus-malus zaken moeten worden afgedaan. In afwachting van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep of een eventuele intrekking van de Bonus-malus wetgeving blijven deze zaken in de 'kast liggen'. Wat betreft de werkvoorraden kan worden geconstateerd dat eveneens sprake is van een stijging (+4%). Landelijk gezien ligt de werkvoorraad voor sociale zekerheidszaken op 54292 zaken (zie tabel 2.1).

Ten aanzien van het algemene beeld over de instroom, uitstroom en werkvoorraden kan op basis van de onderstaande cijfers worden geconcludeerd dat de instroom van SZ-zaken in 1994 ten opzichte van 1993 sterk is toegenomen (14%), de uitstroom is gedaald (-5%) en de voorraden flink zijn gestegen (+23%). Zie tabel 2.2.

*Tabel 2.2: Ontwikkelingen in de sociale zekerheidszaken (bron: Ministerie van Justitie, projectteam HRO; (\*) Bron: CBS).*

Absoluut	1991 (*)	1992 (*)	1993 (*)	1994 (raming)	Mutatie tov 1993
Beginvoorraad	33.200	38.000	42.600	46.552	+9 %
Ingediend	36.700	35.900	42.200	48.000	14 %
Afgedaan (incl. intr.)	30.900	32.600	40.700	38.500	-5 %
Eindvoorraad	39.000	42.300	45.800	56.300	+23 %

### **Algemene bijstandswetzaken (ABW), ambtenaren- en pensioenzaken (AZ) en de overige Awb-zaken**

Door herziene rechtsbescherming ABW zijn de sectoren bestuursrecht per 1 januari 1994 verantwoordelijk voor de afdoening van bijstandszaken. Het is echter nog te kort geleden ingevoerd om een betrouwbaar beeld van de ontwikkelingen rond de instroom van deze zaken te geven. De verwachting is, dat de zaken gedurende het jaar 1994 zullen stijgen tot het niveau, zoals is geprognostiseerd. Over de uitstroom valt op dit moment eveneens nog

geen betrouwbare uitspraak te doen. Wel kan op grond van de cijfers voorzichtig worden geconcludeerd dat de voorraden van dit type zaken stijgen.

Wat betreft de relatieve stijging/daling in het derde kwartaal van 1994 ten opzichte van het tweede kwartaal van de instroom van ambtenaren- en pensioenzaken is het beeld onder de sectoren bestuursrecht wisselend. Enkele sectoren bestuursrecht blijken in het derde kwartaal van 1994 geconfronteerd te worden met een relatief sterke toename van de hoeveelheid ambtenaren- en pensioenzaken. Deze toename wordt naar de mening van de betrokken sectorvoorzitters onder andere veroorzaakt door de invoering van de verplichte bezwaarschriftprocedure. Na 1 januari 1994 ontstane geschillen konden daarom niet meer rechtstreeks aan de rechter worden voorgelegd, zodat de potentiële instroom van die zaken is uitgesteld (met de duur van de bezwaarschriftprocedure)<sup>2</sup>. Overigens geven alle sectorvoorzitters aan dat de instroom van ambtenaren- en pensioenzaken ten opzichte van 1993 fors is gedaald. De sectorvoorzitters wijten dit mede aan een verhoging van het griffierecht van f7,50 naar ± f200,- en de invoering van de verplichte bezwaarschriftenprocedure (zeefwerking). Over de bezwaarschriftprocedure kan worden vermeld dat, volgens een aantal voorzitters van de sectoren bestuursrecht, veel ambtenarenzaken tijdens de procedure worden geschikt. Deze zaken verschijnen hierdoor niet meer voor de rechter van de sector bestuursrecht<sup>3</sup>. De voorraden zijn ten opzichte van het eerste kwartaal van 1994 over het algemeen afgenomen.

Bij een vergelijking in de tijd van Ambtenaren- en pensioenwetzaken valt op dat ten opzichte van 1993 de beginvoorraden zijn gedaald (-21%), evenals de instroom (-49%), de uitstroom (-16%) en de eindvoorraden (-45%). Met andere woorden door de ontwikkelingen op dit terrein kunnen de sectoren bestuursrecht enigszins worden ontlast, waardoor meer ruimte aanwezig is om het stuwmeer aan SZ-zaken tijdig te kunnen verkleinen, aldus een aantal voorzitters van de sectoren bestuursrecht (zie tabel 2.3).

Als de instroom van de overige Awb-zaken (w.o. voormalige Arob-zaken) van het derde kwartaal van 1994 wordt vergeleken met het tweede kwartaal, dan ligt het niveau op het derde kwartaal hoger. Over het algemeen beginnen de Awb-zaken thans de sectoren binnen te stromen. Dit heeft overigens te maken met het feit dat door de verplichte bezwaarprocedure het enkele maanden in beslag neemt voordat een Awb-zaak aanhangig kan worden gemaakt bij een van de sectoren bestuursrecht (althans, voorzover het bodemprocedures betreft). De eindvoorraden met betrekking tot de overige Awb-zaken nemen grosso modo relatief gezien toe (zie tabel 2.4).

---

2 Bovendien is de reorganisatie van de politie van invloed geweest op de instroom van de ambtenarenzaken. Hierdoor is het beeld van de instroom van dit type zaken, per arrondissement, sterk wisselend.

3 Van een zeefwerking is overigens niet alleen sprake bij het schikken van zaken, maar ook als een appellante een beslissing op het bezwaarschrift krijgt (in zijn voordeel, maar ook als in zijn nadeel wordt beslist kan het effect zijn dat hij/zij afziet van beroep op de rechter).

Tabel 2.3: Ontwikkelingen in de ambtenarenzaken en pensioenzaken (bron: Ministerie van Justitie, projectteam HRO; (\*) Bron: CBS).

Absoluut	1991 (*)	1992 (*)	1993 (*)	1994 (raming)	Mutatie tov 1993
Beginvoorraad	11.360	9.053	11.001	8.742	-21 %
Ingediend	8.148	10.171	8.100	4.150	-49 %
Afgedaan (incl. intr.)	10.455	8.223	8.000	6.700	-16 %
Eindvoorraad	9.053	11.001	11.100	6.100	-45 %

Een nadere verklaring voor het verloop van de in- en uitstroom van Awb-zaken (mn. voormalig Arob) valt volgens de geïnterviewde sectorvoorzitters nog niet te geven. Bij een aantal sectoren bestuursrecht blijft de instroom van Awb-zaken achter bij de verwachting. De instroom bij de andere sectoren bestuursrecht lijkt echter op het niveau te liggen, zoals van te voren is geprognosticeerd.

Over het algemeen geven de geïnterviewde sectorvoorzitters aan dat in veel zaken verzoeken worden gedaan voor een voorlopige voorziening/schorsing van een besluit. Gepoogd wordt om tijdens de afdoening van deze voorlopige voorziening meteen de bodemzaak in het geschil mee te nemen (het zgn. 'doorpakken' van een zaak). Hierdoor wordt volgens de sectorvoorzitters de voorraadvorming van Awb-zaken sterk beperkt en kunnen de gemiddelde doorlooptijden worden bekort. Overigens geldt deze werkwijze niet alleen voor voormalige Arob-zaken, maar ook voor het overige Awb-recht, in het bijzonder de zaken die betrekking hebben op de Algemene Bijstandswet.

Tabel 2.4: Instroom, uitstroom, werkvoorraden ABW, AW/pensioenzaken, Awb (overig) eerste, tweede en derde kwartaal 1994 (bron: Ministerie van Justitie, projectteam HRO).

1 kw.	2 kw.	3 kw.	Mut%	1 kw.	2 kw.	3 kw.	Mut%	1 kw.	2 kw.	3 kw.	Mut%
Instroom				Uitstroom				Voorraad			
<b>ABW</b>											
862	1197	1028	-14	213	568	666	17	650	1306	1816	39
<b>Ambtenarenwet en pensioenzaken</b>											
1048	913	1072	17	1796	1847	1520	-18	7994	7079	6557	-7
<b>Awb (overig)</b>											
1966	2965	3248	10	457	1355	1715	27	1528	3188	4815	51

Toelichting: mut % is de procentuele mutatie van het derde kwartaal ten opzichte van het eerste kwartaal.

### Vreemdelingenzaken

In het eerste deel van het onderzoek gaven de verantwoordelijke sectorvoorzitters voor vreemdelingenzaken (Amsterdam, Den Bosch, Den Haag, Haarlem en Zwolle) aan dat de

invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet en de daaraan gekoppelde vorming van vreemdelingenkamers te vroeg is geschied. De instroom van zaken is in de loop van de maanden sterk toegenomen. Daarnaast stijgt de uitstroom, evenals het niveau van de werkvoorraden.

Wat betreft de personele problematiek kan worden geconstateerd dat enkele sectoren bestuursrecht moeite lijken te ondervinden met het aantrekken van rechtsgeleerd en ondersteunend personeel. Voorts geven de betrokken sectorvoorzitters aan dat er knelpunten bestaan in de werking van de herziene vreemdelingenwet. Vooral door een overbelasting van de landsadvocaat, die geconfronteerd wordt met grote hoeveelheden vreemdelingenberoepen en vanwege problemen op het vlak de informatieverstrekking door de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) moeten de zaken lang worden aangehouden alvorens deze op de zitting gebracht kunnen worden.

## **2.3 Personeel en personeelsbeleid**

### **Instroom rechtsgeleerd en ondersteunend personeel**

In de vorige paragraaf is reeds kort stilgestaan bij de personele problematiek van de vreemdelingenkamers. Tijdens de afronding van de voltooiing eerste fase HRO bleek het voor de sectoren bestuursrecht in zijn algemeenheid moeilijk om voldoende rechtsgeleerd personeel aan te trekken. Bij een aantal sectoren bestuursrecht is nog steeds sprake van een onderbezetting als wordt gekeken naar de verhouding tussen de feitelijke en de toegestane bezetting. Vanwege de aanhoudende groei van het aantal sociale zekerheidszaken geven de voorzitters van de sectoren bestuursrecht aan dat het dringend noodzakelijk is om extra rechters en ondersteunend personeel aan te trekken om deze groei het hoofd te kunnen bieden. De werkdruk is dusdanig hoog geworden dat de grenzen van het aanvaardbare zijn bereikt, aldus enkele geïnterviewde voorzitters van de sectoren bestuursrecht. Ook de andere sectoren van de rechtbank hebben te kampen met een relatieve stijging van de instroom van zaken (zie hoofdstuk 3). De overbelastingsproblemen kunnen dus niet worden opgelost door extra capaciteit vanuit deze sectoren in te zetten bij de sectoren bestuursrecht. Gegeven deze problematiek blijft het samenwerken tussen sectoren of het uitwisselen van rechters beperkt. Slechts in een enkel geval wisselt een rechter van de sector bestuursrecht naar een andere sector. In zoverre is vooralsnog geen sprake van een "echte integratie".

Wat betreft het aantrekken van ondersteunend personeel blijken de problemen veel geringer te zijn. Mede onder invloed van de landelijke wervingscampagne in augustus 1993 hebben de meeste rechtbanken de toegestane formatieplaatsen weten in te vullen. Enkele sectorvoorzitters hebben overigens een kritisch geluid getoond ten aanzien van de wijze waarop de landelijke wervingscampagne gestalte heeft gekregen. Met name enkele kleine rechtbanken hadden weinig behoefte aan een dergelijke campagne omdat men reeds over voldoende personeel beschikte. Deze rechtbanken werden overstelpt met telefoontjes en sollicitatiebrieven, waarop telkens teleurstellend moest worden gereageerd.

### **Mogelijkheden voor personeelsbeleid ondersteunend personeel**

Met de voltooiing van de eerste fase HRO worden de carrièremogelijkheden voor het secretariaat (en deels de administratie) vergroot. Er is immers bij de meeste sectoren bestuursrecht sprake van een introductie van een driedeling in secretariaatsfuncties, te weten adjunct-secretaris, secretaris en senior-secretaris<sup>4</sup>. Medewerkers kunnen hierdoor via de weg van adjunct-secretarissen eventueel doorgroeien tot senior-secretaris. Afhankelijk van onder andere de juridische vooropleiding (al dan niet universitair gegradueerd) bestaat tevens de mogelijkheid om uiteindelijk de functie van juridisch medewerker (stafjurist) te bereiken.

Bij enkele sectoren bestuursrecht heeft zich de ontwikkeling voorgedaan dat een hoofd van de administratie is bevorderd tot adjunct-secretaris. De sectorvoorzitters (en een geïnterviewde unitcoördinator) gaven als reden dat hierdoor ook doorstroming kan worden gerealiseerd bij de administratie en dat een eventuele kloof tussen administratie en secretariaat via een dergelijk ontwikkelingspad kan worden gedicht. Enkele sectorvoorzitters maken hierbij echter de kanttekening dat in de meeste gevallen een doorstroming tussen administratie en secretariaat vaak geen reële mogelijkheid is, vanwege het grote verschil tussen het opleidings- en ambitieniveau van de administratie en het secretariaat.

Overigens kan taakverrijking wat betreft het werkpakket van het ondersteunend personeel ook op een andere wijze gestalte worden gegeven. Bijvoorbeeld door secretarissen te laten specialiseren in bepaalde rechtsgebieden of ondersteunend personeel uit te wisselen met een andere sector. De afweging die gemaakt dient te worden is die tussen 'specialisatie' of 'integratie' (rouleren). De meeste rechtbanken zijn aan een dergelijke ontwikkeling echter nog niet toe.

Wel kan worden geconstateerd dat de specialisatiegraad van secretarissen bij de grotere sectoren bestuursrecht hoger is dan bij de kleine sectoren. Bij de kleine sectoren bestuursrecht dienen de secretarissen meer all-round te zijn. In de grote sectoren bestuursrecht is daarentegen, mede door afdelingsvorming, sprake van gespecialiseerde secretarissen die zich richten op één of meerdere rechtsgebieden.

### **Opleiding van rechtsgeleerd en ondersteunend personeel**

De mogelijkheden van rechters om in de beginfase van de voltooiing eerste fase HRO feitelijke werkervaring op te doen met het Awb-recht in algemene zin zijn, mede vanwege de sterke groei van de instroom van sociale zekerheidszaken, zeer beperkt geweest. Thans worden de Awb-zaken vooral afgedaan door rechters die reeds ervaring hebben met dit rechtsgebied. Om desondanks ook de andere rechters kennis te laten maken met de toepassing van de Awb (m.n. voormalig Arob) wordt bij een aantal sectoren bestuursrecht dit type zaken meervoudig afgedaan.

Vanwege het leereffect legt een aantal sectorvoorzitters dan ook in de beginfase van de werking van Awb vooral de nadruk op de toepassing van meervoudige kamers en minder op het aspect van snelheid in afdoening van zaken. Andere sectorvoorzitters zijn van

---

4 Bij met name enkele kleine sectoren bestuursrecht kent men echter géén driedeling, maar een tweedeling in secretarisfuncties (secretaris en senior-secretaris).

mening dat vanwege de schaarste aan voldoende deskundige rechters op het gebied van de Awb (mn. voormalig Arob) en door de sterke stijging van de instroom van SZ-zaken weinig ruimte kan worden gecreëerd om rechters (met name van de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten) op te leiden in de nieuwe rechtsgebieden. Rechters met ervaring op het gebied van 'Arob' worden primair op dit terrein ingezet, de overige rechters op het gebied van de 'klassieke' raad van beroepzaken (SZ, AW en pensioenzaken), aldus enkele geïnterviewde sectorvoorzitters.

De opleidingsdruk van het ondersteunend personeel, wat betreft het volgen van cursussen, lijkt ten opzichte van de beginfase van de voltooiing eerste fase HRO verminderd te zijn. Zo zijn in de beginperiode van de eerste fase HRO onder andere stages voor gerechtssecretarissen bij de Raad van State geweest. Na de afronding van deze stages en de cursussen die door de overige medewerkers zijn gevolgd, blijken, naar de mening van de geïnterviewde voorzitters van de sectoren bestuursrecht, de nieuw aangetrokken medewerkers goed in staat te zijn om de zaken op een adequate wijze te verwerken.

## 2.4 Structuur

### Afdeling Algemene Zaken

Wat betreft de ontwikkelingen ten aanzien van de structuur van de sectoren bestuursrecht is met name een aantal opmerkingen te maken over de instelling van een Afdeling Algemene Zaken. Deze afdeling is bij de meeste (middel)grote sectoren bestuursrecht in het leven geroepen om een groot aantal standaardzaken op een versnelde wijze te kunnen afhandelen. In de afdeling zijn medewerkers van een administratief-juridisch niveau werkzaam. Ze zijn verantwoordelijk voor de postverwerking, inschrijving van zaken en een eerste toetsing op ontvankelijkheid.

Enkele (middel)grote sectoren bestuursrecht hebben tijdens de aanvangsfase van de voltooiing eerste fase HRO te kampen gehad met opstartproblemen binnen deze afdeling. Omdat de doorstroom van zaken in de afdeling AZ wordt gereguleerd was vooral in het begin van 1994 sprake van een duidelijk knelpunt. Veel zaken kwamen niet verder dan deze afdeling, met als gevolg dat secretarissen en deels ook rechters minder nieuwe zaken konden voorbereiden en afdoen dan wenselijk was. Deels werd dit volgens de geïnterviewde sectorvoorzitters veroorzaakt door de grote instroom van nieuw en onervaren ondersteunend personeel die moest worden opgeleid. Daarnaast bleven zaken soms te lang steken bij de afdeling AZ omdat werd gewacht op (traag) binnenkomende informatie van met name verweerders (zoals bedrijfsverenigingen). Vaak duurt het lang voordat aanvullende informatie over een cliënt kan worden verstrekt, met als gevolg dat de dossiers langer op een afdeling AZ moeten blijven liggen, aldus de mening van enkele sectorvoorzitters.

Overigens stellen een aantal voorzitters van de sectoren bestuursrecht dan ook vast dat in de beginfase van de voltooiing eerste fase HRO onvoldoende rekening is gehouden met het belang van een kwalitatief hoogwaardige bezetting van een afdeling AZ. Dit heeft vooral ertoe geleid dat veel aanvullende vragen vanuit de afdeling AZ, bijvoorbeeld over

de praktische toepassing van de Awb, aan de secretarissen en de bestuursrechters werden gesteld. Met als gevolg dat de secretarissen en ook de rechters hierdoor extra werden belast<sup>5</sup>. Thans lijken de afdelingen AZ redelijk te functioneren. Volgens de geïnterviewde sectorvoorzitters is het echter nog steeds te vroeg om te kunnen beoordelen of de instelling van een afdeling AZ ook daadwerkelijk leidt tot een snellere verwerkingsstroom van zaken.

### **Divisievorming/zelfstandigheid sector**

De ontwikkeling van de structuur van de sectoren bestuursrecht lijkt in de richting te gaan van divisievorming. Vanwege het specifieke karakter van de rechtsgebieden in deze sector is bij de meeste rechtbanken sprake van een grote mate van zelfstandigheid van deze sector. Bovendien zorgt de sterke instroom van zaken binnen de sector bestuursrecht ervoor dat weinig mogelijkheden bestaan om 'over de schotten' heen te kijken. Veeleer is sprake van de vorming van schotten. Daar waar er 'openingen' in de schotten zijn te constateren lijkt dit beperkt te zijn tot het lidmaatschap van de sectorvoorzitter van het dagelijks bestuur (DB) van de rechtbank, de (beperkte) roulatie van rechters tussen sectoren en eventueel de vorming van een combi kamer voor schadeafdoeningszaken.

### **Sectoraal overleg**

Doordat de sectoren bestuursrecht, qua omvang, in de afgelopen twee jaren sterk zijn gegroeid, neemt de behoefte aan coordinatiemechanismen en overlegstructuren toe. Bij alle sectoren bestuursrecht vindt een jurisprudentie-overleg (vaak maandelijks) plaats. Aan dat overleg nemen rechters, RAIO's en gerechtssecretarissen deel. Het jurisprudentie-overleg wordt onder andere benut ter bevordering van de rechtseenheid binnen de sector. Daarnaast bestaan binnen de sectoren bestuursrecht ook andere overlegstructuren. Zo worden in het sector overleg, naast juridische onderwerpen, tevens beleidsmatige en organisatorische zaken aan de orde gesteld. Bij de grotere sectoren bestuursrecht komt het voor dat eveneens op het niveau van de werkeenheden, afdelingen of kamers afstemming en overleg plaatsvinden. Bijvoorbeeld in de vorm van unit-overleg, afdelingsoverleg, kameroverleg of coordinatoren overleg.

Andere overlegvormen die binnen de sectoren voorkomen betreffen tot slot het (wekelijks) lunchoverleg of het zgn. 'koffie-uurtje'. Tijdens een dergelijk overleg worden bijvoorbeeld uitspraken van de meervoudige kamers, uitspraken in voorlopige voorzieningen en overige belangwekkende vonnissen besproken.

---

5 Vooral de senior secretarissen en juridische medewerkers zijn tijdens de beginfase van de voltooiing eerste fase HRO ingeschakeld om hand en spandiensten te verlenen ten behoeve van het oplossen van knelpunten binnen de afdeling AZ.

## 2.5 Technologie (werkwijzen en informatisering)

### **BERBER**

Het technologische aspect kan worden uiteengelegd in veranderingen die zijn opgetreden in de wijze waarop zaken worden voorbereid en afgedaan en de toepassing van informatietechnologie. Over het laatste zijn in het tussenrapport reeds enkele opmerkingen gemaakt over de toepassing van het BERBER-informatiesysteem. In de praktijk blijkt dit systeem voor de administratieve verwerking en registratie van zaken voor de administratie veel werk met zich mee te brengen. Enkele geluiden die de onderzoekers vernamen was dat het systeem traag werkt, de administratieve medewerkers veel hulpschermen moeten doorlopen om een zaak vast te leggen en het meer tijd kost om een zaak te registreren dan vroeger (handmatig) het geval was. Dat het meer tijd kost om een zaak te registreren wordt niet alleen veroorzaakt door de, naar het oordeel van enkele sectorvoorzitters, beperkte gebruikersvriendelijkheid van het systeem maar ook omdat het de bedoeling is dat het systeem uitgebreide mogelijkheden biedt om managementinformatie te genereren. Om een beter zicht te verkrijgen op bijvoorbeeld de doorlooptijden van zaken moet op verschillende tijdstippen van behandeling van een zaak een aantal aanvullende gegevens in het BERBER-systeem worden vastgelegd. Dit levert voor de administratie extra werk op. Met name de sectorvoorzitters van de kleine sectoren bestuursrecht betwijfelen of men van alle 'toeters en bellen' van het informatiesysteem, wat betreft de mogelijkheden om managementinformatie te genereren, gebruik zal maken. De omvang de sector is volgens hen dermate overzichtelijk dat knelpunten in het functioneren snel te achterhalen vallen. Voor de grote sectoren bestuursrecht ligt dit echter anders. Vanwege de omvang van deze sectoren bestaat er behoefte aan inzicht in de prestaties van afzonderlijke werkeenheden of kamers.

Een zorgwekkend punt dat tijdens de gesprekken met de sectorvoorzitters naar voren kwam is het feit dat de betrouwbaarheid van de managementinformatie ten aanzien van de prestaties van de sector te wensen over laat (zie ook paragraaf 2.2 van dit hoofdstuk). Vanwege onder andere invoerfouten bij de registratie van zaken worden de cijfers met betrekking tot de instroom, uitstroom en werkvoorraden vertekend. Nieuwe informatiesystemen zoals RAPSODY kunnen hiervoor geen oplossing bieden. Ondanks dat het eenvoudiger zal worden om managementcijfers te produceren, zullen de gegevens onbetrouwbaar blijven indien geen actie wordt ondernomen om de fouten tijdens de invoer van zaken zo gering mogelijk te laten zijn. Een actie die overigens de sectoren bestuursrecht zelf dienen te ondernemen.

### **Werkwijzen ondersteunend personeel**

Met de voltooiing eerste fase HRO is bij de meeste sectoren bestuursrecht een driedeling in secretarisfuncties (adjunct-, secretaris en senior-secretaris) geïntroduceerd. De ervaring met de driedeling, daar waar deze bij de sectoren bestuursrecht is doorgevoerd, lijkt over het algemeen positief te zijn. De geïnterviewde sectorvoorzitters zijn van mening dat hiermee de kwaliteit van het ondersteunend personeel is toegenomen ten opzichte van de situatie bij de oude raden van beroep/Ambtenarengerechten. Meer werkzaamheden kunnen

worden overgelaten aan het ondersteunend personeel. Ondanks alle positieve geluiden over de kwaliteitsverbetering van het ondersteunend personeel wordt bij enkele sectoren bestuursrecht ook een punt van kritiek vernomen. Zo is niet altijd duidelijk hoe, naast de eenvoudige standaardzaken, middelzware en zware zaken onder secretarissen en senior-secretarissen moeten worden verdeeld. Een aantal sectoren bestuursrecht heeft dit probleem getracht te ondervangen door een onderscheid te maken tussen standaardzaken en niet-standaardzaken. De standaardzaken worden voorbereid door de adjunct-secretaris en de niet-standaardzaken door een secretaris of een senior-secretaris.

Wat betreft de juridische medewerkers kan worden geconstateerd dat niet iedere sector bestuursrecht hierover beschikt. Sectoren die wel één of meerdere juridische medewerkers hebben aangesteld lijken vrij tevreden te zijn met de creatie van deze functie. De invulling van het takenpakket van een juridisch medewerker kan overigens per sector bestuursrecht verschillend zijn. Over het algemeen is hij/zij verantwoordelijk voor de voorbereiding van zeer gecompliceerde zaken. De juridisch medewerker kan als een 'vraagbaak' fungeren voor de secretarissen. Daarnaast kan deze medewerker een rol spelen bij de opleiding van secretarissen. Bovendien wordt een juridisch medewerker in een aantal gevallen ingeschakeld bij het verspreiden van relevante informatie binnen de sector (bijvoorbeeld via een 'huisdatabank' met jurisprudentie of via nota's e.d.).

De wijze waarop zaken onder het ondersteunend personeel (administratie en secretariaat) worden verdeeld is afhankelijk van de organisatorische inrichting van een sector. Naast een eventuele driedeling in secretarisfuncties en het beschikken over een juridisch medewerker, kan daarbij aan het volgende worden gedacht. Afhankelijk van het beschikken over een afdeling Algemene Zaken of een bureau Medische Zaken worden binnen deze afdelingen of bureaus de voorbereidende werkzaamheden verricht tot de "individualiseringsfase". Na deze fase worden de zaken, per type, verdeeld over de verschillende werkeenheden. Deze werkeenheden zijn met andere woorden verantwoordelijk voor een specifieke portie aan zaken (Awb-bouw of SZ-zaken bijvoorbeeld). Bij met name de kleine sectoren bestuursrecht, die niet beschikken over een afdeling AZ, wordt een andere werkmethode gehanteerd. Beroepszaken worden na binnenkomst direct 'op naam' aan een rechter toegewezen. Nadat een eerste inschatting van de zwaarte van een zaak heeft plaatsgevonden, verwijst de rechter deze naar één van de secretarissen. Indien een zaak administratief en juridisch is voorbereid, belandt de zaak wederom op het bureau van de verantwoordelijke rechter.

Omdat voor de voorlopige voorzieningen/schorsingen grote spoed in de voorbereiding van een zaak is vereist is hiervoor meestal een aparte groep van ondersteuning verantwoordelijk. Deze ondersteuning is volledig ingespeeld op de snelheid in afdoening van zaken. De sectoren bestuursrecht die verantwoordelijk zijn voor vreemdelingenzaken hebben hiervoor meestal eveneens een aparte eenheid ondersteuning in het leven geroepen.

### **Werkwijzen rechters**

De verdeling van zaken onder rechters is net als bij het ondersteunend personeel gekoppeld aan de structuur en omvang van de sector. Bij grote sectoren zijn gespecialiseerde

werkeenheden en kamers ingevoerd. De (kamer)voorzitters zijn binnen deze sectoren veelal verantwoordelijk voor de verdeling van zaken onder rechters. Afhankelijk van de mate van ervaring van een rechter of diens specialisatiegraad worden de 'porties' onder de rechters gelijkelijk verdeeld. Dat wil zeggen dat zowel lichte als zware zaken door een rechter moeten worden afgedaan. Als een rechter geen ervaring heeft met 'AROB', dan wordt hij of zij in de regel niet als unusrechter op een dergelijke zaak ingezet. Voor het opdoen van ervaring met het nieuwe rechtsgebied is bij enkele sectoren bestuursrecht gekozen voor het intensiever toepassen van meervoudige kamers voor de afdoening van Awb-zaken. In de praktijk betekent dit meestal dat ervaren 'Awb-rechters', naast 'onervaren' rechters op een Awb-zaak worden gezet, waardoor de onervaren rechters kennis kunnen nemen van de wijze waarop een Awb-zaak door een ervaren rechter wordt afgedaan. De overige zaken (met name SZ) worden door één rechter (enkelvoudige kamer, 'unus') afgedaan. De mate waarin dit mogelijk is, is niet alleen afhankelijk van de ervaringsgraad van een rechter maar ook van de kwaliteit van de ondersteuning. Bij alle sectoren bestuursrecht wordt een groot deel van de voorbereiding van zaken (tot en met het concipiëren van vonnissen) overgelaten aan hoogwaardig gekwalificeerd ondersteunend personeel. De ervaring tot nu toe leert dat, naar de mening van enkele sectorvoorzitters, snelheidswinst in de afdoening van een zaak kan worden behaald door meer unus-rechtspraak toe te passen. Men geeft echter tevens aan dat 'snelheid' niet ten koste mag gaan van de inhoudelijke kwaliteit van een vonnis. Vandaar dat naast unus-rechtspraak ook meervoudige rechtspraak dient te geschieden. Dit vanwege het opleidingsaspect en vanwege de kwaliteitsbewaking, daar waar het de afdoening van complexe zaken betreft, aldus de geïnterviewde voorzitters van de sectoren bestuursrecht.

Overigens hoeven niet alle zaken op de zitting te worden afgedaan. De sector bestuursrecht heeft ook nog andere beslismodaliteiten ter beschikking, bijvoorbeeld in de vorm van de mogelijkheid om een zaak buiten de zitting af te doen via een beschikking.

Ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor een snelle afdoening van zaken kunnen parallellen worden getrokken met de situatie die bij de kantonrechters bestaat. Bij enkele sectoren bestuursrecht worden, net als bij de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten het geval was, zaken bij binnenkomst 'op naam' van een rechter gezet. Nadat de voorbereidende werkzaamheden door de ondersteuning zijn verricht komt een zaak terug bij de verantwoordelijke rechter, die vervolgens deze zaak behandelt. Juist dit aspect zorgt er, volgens een geïnterviewde sectorvoorzitter, voor dat rechters zich sterk verbonden voelen om zaken tijdig af te doen. Andere sectorvoorzitters van met name de grotere sectoren bestuursrecht zijn echter van mening dat juist door de uitgebreide voorbereiding van een zaak door de ondersteuning de rechters minder 'direct' zicht hebben op het gehele behandelingstraject van een zaak. Het traject ontsnapt als het ware aan het zicht van de rechter doordat veel bewerkingsactiviteiten plaatsvinden binnen een afdeling AZ. Met andere woorden de rechters zijn niet meer geheel betrokken bij het totale traject van een zaak (voorbereiding tot en met uitspraak). Zij worden pas ingeschakeld aan het einde van de bewerkingsketen. Dit wordt, ten opzichte van de werkwijzen van de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten, door een aantal voorzitters als

een verslechtering gezien. In de oude situatie had een (onder)voorzitter namelijk wèl volledig zicht op het begin- en eindtraject van een zaak.

## 2.6 Beleid en management

Met name bij de grote sectoren bestuursrecht, zoals Amsterdam, Den Haag en Rotterdam lijken de sectorvoorzitters meer tijd en aandacht te moeten besteden aan het leidinggeven en organiseren van de sector dan vóór de integratie het geval was. Een beperkt aantal sectorvoorzitters heeft te kennen gegeven dat dit geen wenselijke ontwikkeling is. Men heeft de behoefte om de nadruk te leggen op het primaire proces, namelijk het rechtspreken. Anderen erkennen daarentegen de noodzaak van het leidinggeven aan een sector. Via aanvullende cursussen, vanwege de achtergrond of vanwege de affiniteit met managementvraagstukken wordt getracht zoveel mogelijk de functie van sectorvoorzitter (en/of coördinerend vice-president) verder gestalte te geven. Hierbij wordt hij/zij bijgestaan door een unitcoördinator (of een sectorcoördinator). Deze is niet alleen verantwoordelijk voor het functioneren van de ondersteuning, maar kan ook een bijdrage leveren in de discussie rond de vorming en ontwikkeling van beleid binnen een sector bestuursrecht (en binnen de rechtbank).

### ‘resultaatverantwoordelijkheid’

Over de verantwoordelijkheid voor het behalen van bepaalde prestaties van de sectoren bestuursrecht geven alle sectorvoorzitters aan dat de sectoren bestuursrecht over een grote mate van zelfstandigheid beschikken, ten opzichte van de andere sectoren van de rechtbank. Eén geïnterviewde sectorvoorzitter geeft echter aan dat op dit punt sprake is van een knelpunt. Zo wordt de sectorvoorzitter weliswaar aangesproken op de prestaties die een sector in een bepaalde periode behaalt, maar de sectorvoorzitter heeft geen zeggenschap over de inzet van de ondersteuning (uitgedrukt in fte's en in de kwaliteit van de ondersteuning). Deze verantwoordelijkheid ligt immers bij de DGD, HGO of UNCO. Met andere woorden de sectorvoorzitter kan geen directe invloed uitoefenen op de inzet van de ondersteuning. Een andere sectorvoorzitter juicht dan ook de ontwikkeling van principes als ‘integraal management’ toe, waarbij de rechtbank en eventueel de sector budgetverantwoordelijkheid krijgt.

## 2.7 Cultuur

Met de intrede van de leden van de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten kunnen binnen de rechtbanken cultuurveranderingen optreden. De rechters uit de bestuurssector zijn minder formeel en lijken qua houding meer op die van de kantonrechter, zo wordt wel gezegd. Ook zijn zij minder ‘formalistisch’ dan de overige rechters in de rechtbank. Of daadwerkelijk een cultuurverandering plaatsvindt hangt echter van verschillende factoren af. In het tussenrapport is reeds melding gemaakt van het feit dat een dislokatie

van de sector bestuursrecht, een integratie tussen 'de wereld van de klassieke rechtbank' en die van de sector bestuursrecht ernstig bemoeilijkt. Via informele bijeenkomsten wordt veelal getracht elkaar beter te leren kennen. Enkele rechtbanken maken werk van de integratie in cultureel opzicht door bijvoorbeeld de oprichting van combi-kamers inzake de afdoening van schadezaken (civiel en bestuur). Civiele rechters en bestuursrechters kunnen via een dergelijke constructie elkaars werkwijzen en 'gebruiken' beter leren kennen en begrijpen.

Een andere culturele bijdrage die op het conto van de sector bestuursrecht kan worden geschreven heeft betrekking op 'de ambtelijke houding' van de sector. De leden van de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten waren reeds gewend om 'op kantoor' te werken, in plaats van thuis. Afhankelijk van de huisvestingssituatie kan worden geconstateerd dat ook de rechters van de andere sectoren hun tijd meer op de rechtbanken doorbrengen, dan voorheen het geval was. De ambtelijke houding wordt daarnaast zichtbaar door het gevoel dat sectorvoorzitters, rechters en ondersteuning hebben voor het 'managen' van een sector. Ondanks de gebrekkige informatievoorziening inzake managementcijfers is deze sector gewend om sterk te letten op aspecten als 'de productie' van de sector. Dit heeft te maken met het feit dat de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten zelfstandige organisaties waren. De leden van een raad van beroep/Ambtenarengerechten waren hierdoor reeds nauw betrokken bij het organiseren en leidinggeven aan de raad. Bij de 'klassieke' sectoren van de rechtbank speelt dit aspect, naar de mening van een aantal geïnterviewde sectorvoorzitters, juist minder. Met andere woorden de sector bestuursrecht kan op dit moment ook als de meest 'management-minded' sector worden gezien, aldus enkele rechtbankpresidenten en voorzitters van de sectoren bestuursrecht.

## 2.8 Tussenconclusies

De integratie eerste fase HRO lijkt in structurele zin geslaagd te zijn. De nieuwe sectoren bestuursrecht zijn immers binnen de rechtbanken tot stand gebracht. Wat betreft de 'personele integratie' kan worden geconcludeerd dat, mede door externe factoren (zoals de instroom van SZ-zaken), de meeste sectoren bestuursrecht als autonome eenheden in de rechtbank functioneren. Van een structurele uitwisseling van rechters vanuit de sector bestuursrecht naar andere sectoren en omgekeerd is op dit moment (nog) geen sprake. Qua technologie, dat wil zeggen werkwijzen en informatisering, is reeds het één en ander binnen de sectoren bestuursrecht gerealiseerd. De meest in het oog springende kenmerken zijn de uitgebreide delegatiepatronen van het ondersteunend personeel en de 'opstartproblemen' rond het BERBER-informatiesysteem. Van een 'technologische' integratie van de sectoren bestuursrecht met de rechtbank is echter (nog) geen sprake. Slechts in beperkte zin worden bepaalde werkwijzen door de andere sectoren van de rechtbank overgenomen of wordt aandacht besteed aan de integratie van de rechtsgebieden, bijvoorbeeld via de vorming van 'combi-kamers'. Over 'beleid en management' en de 'culturele' integratie kan daarentegen worden opgemerkt dat de invloed van de sector bestuursrecht binnen de rechtbank duidelijk merkbaar is. De sector lijkt, mede door haar achtergrond (voormalige

raad van beroep/Ambtenarengerecht), als een 'katalysator' te werken op de realisatie van een aantal veranderingen binnen de rechtbank. De werk- en managementcultuur van de sectoren bestuursrecht kan een verzakelijking van de rechtbank nieuwe stijl stimuleren. Ten aanzien van de 'prestaties' van de sectoren bestuursrecht valt de sterke toename van de instroom van sociale-zekerheidszaken op. De verwachting is dat deze toename nog een aantal jaren zal voortduren en daardoor van grote invloed zal zijn op het functioneren van de sectoren bestuursrecht.



# **3 De verdere opbouw van de rechtbanken nieuwe stijl: de introductie van enkele nieuwe en bestaande actoren**

## **3.1 Inleiding**

Het tussenrapport heeft met name een beschrijving gegeven van de percepties van de rechtbankpresidenten, de voorzitters sectoren bestuursrecht, de kantonrechters o.i.r. van de hoofdzittingsplaatsen en DGD's ten aanzien van de voorbereiding op en de (plannen rond de) implementatie van de eerste en tweede fase HRO. In dit hoofdstuk komen ook andere, voor de HRO relevante, actoren aan bod. Zo wordt aandacht besteed aan twee andere grote sectoren van de rechtbank, te weten de sector civiel en de strafsector. Percepties, zoals beschreven door de zes geïnterviewde sectorvoorzitters van deze sectoren, zullen een belangrijk onderdeel vormen van dit hoofdstuk. Ter aanvulling van de resultaten van het tussenrapport worden eveneens specifieke aspecten van de eenmanskantongerechten beschreven (paragraaf 3.3). Daarnaast zullen vanuit de zijde van het Ministerie van Justitie enkele ontwikkelingen rond de beleidsvoorbereiding en uitvoering van de eerste twee fasen van de HRO worden geschetst (paragraaf 3.4).

Dit hoofdstuk is bedoeld als voorbereiding op hoofdstuk vier (de leerervaringen). Ten behoeve van het genereren van leerervaringen is het noodzakelijk een nauwkeurig beeld te hebben van de percepties van de betrokken actoren, zowel binnen als buiten de rechtbanken, ten aanzien van de HRO en het functioneren van de rechtbanken nieuwe stijl.

## **3.2 De rechtbanken nieuwe stijl**

In dit hoofdstuk zullen enkele kenmerken van de rechtbanken nieuwe stijl nader worden beschouwd. Stilgestaan zal worden bij de structuur, beleid en management, de productie en technologie (werkwijzen en informatisering) van de 'klassieke sectoren', het personeel, en de cultuur.

### 3.2.1 Organisatiestructuur rechtbank nieuwe stijl

Met de invoering van het eerste onderdeel van de herzieningsoperatie heeft binnen de rechtbanken een herstructurering plaatsgevonden. Binnen de ‘klassieke’ rechtbanken<sup>1</sup> was de indeling in kamers, met een kamervoorzitter, het meest bepalende element van de organisatiestructuur. Mede als reactie op de groei van de rechtbanken en de integratie met de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten is het sectormodel geïntroduceerd. Het staat de rechtbank vrij om zelf een indeling in sectoren aan te brengen. Het algemene patroon is echter dat de rechtbank nieuwe stijl op dit moment bestaat uit de sectoren bestuursrecht, civiel en strafrecht. Enkele rechtbanken kennen daarnaast een aparte familie-sector, jeugdsector of een kort-geding-sector. De leiding van het rechterlijke deel van een sector is in handen van een sectorvoorzitter, die de functie van coördinerend vice-president kan bekleden. Onder deze sectorvoorzitter ressorteren enkele vice-presidenten. Een vice-president geeft leiding aan een groep van rechters.

Het ondersteunend deel van een sector is veelal georganiseerd volgens de unitstructuur. Een unit valt meestal samen met het takenpakket van een sector. Dat wil zeggen een sector bestuursrecht heeft veelal de beschikking over een unit ondersteuning, bestaande uit het secretariaat en de administratie (de griffie). Aan een unit wordt leiding gegeven door een unitcoördinator (UNCO). Sommige van de grootste rechtbanken hebben echter binnen een sector meerdere units ter beschikking hebben staan. Om de coördinatie tussen de units te bewerkstelligen is bij deze rechtbanken de functie van sectorcoördinator (SECCO) gecreëerd. De sectorcoördinator is verantwoordelijk voor de leiding over de unitcoördinatoren en kent een eindverantwoordelijkheid ten aanzien van het functioneren van de ondersteuning binnen een sector. De unitcoördinatoren (of sectorcoördinatoren) worden op het hoogste niveau binnen de rechtbank geleid door een hoofd gerechtelijke ondersteuning (HGO).

#### **Sectorale overlegstructuren**

In de ‘klassieke’ rechtbanken was het onderling overleg tussen rechters beperkt. Veelal richtte dat overleg zich op een specifieke casus of op de jurisprudentie. Met de ontwikkeling van sectoren neemt de behoefte aan geformaliseerde overlegstructuren toe. Kon voorheen volstaan worden met een rechtstreekse communicatie tussen rechters en ondersteuners, thans is het noodzakelijk om verschillende vergader- en overlegcircuits in het leven te roepen. Zo wordt onder andere ter voorbereiding van agendapunten in het dagelijks bestuur of ten behoeve van de terugkoppelingen van de resultaten van de vergadering van dat bestuur binnen de sectoren regelmatig een sectoroverleg belegd (veelal 1 maal in de maand of 1 maal per twee weken). Hierin kunnen zowel rechters, als het ondersteunend personeel (UNCO en eventueel de gerechtssecretarissen) vertegenwoordigd zijn. Afhankelijk van de mate van specialisatie en de omvang van een sector worden daarnaast lunchoverleggen of een unitoverleg gearrangeerd. Tijdens een lunch-

---

<sup>1</sup> Dat wil zeggen de rechtbanken, zoals deze vóór de implementatie van de eerste fase HRO waren georganiseerd.

overleg wordt de jurisprudentie besproken of een ‘opvallend’ vonnis van een rechter. Hiermee wordt onder andere getracht de rechtseenheid binnen een sector vorm te geven. Bij enkele rechtbanken wordt hierbij soms ook gebruik gemaakt van de inzet van een stafjurist of een (senior-) secretaris. Deze controleert de vonnissen op interne consistentie en kan op basis van een samenstel van vonnissen een document opstellen dat tijdens een van de vergaderingen kan worden bediscussieerd.

### **3.2.2 Beleid en management**

#### **Bestuursstructuur en besluitvorming**

Mede onder invloed van de HRO, de sectorvorming en de introductie van de DGO-structuur vindt er een ontwikkeling binnen de rechtbanken plaats naar een zekere formalisering van de besluitvormingsstructuur. Binnen de ‘klassieke’ rechtbanken ontbrak een strikte indeling in sectoren. De overzichtelijkheid was (vooral bij de wat kleinere rechtbanken) ook zonder een dergelijke indeling groot genoeg. Voorzover binnen de rechtbank bepaalde besluiten moesten worden genomen bestond (en bestaat) hiervoor de rechtbankvergadering (waaraan alle rechters deelnemen). Tijdens een rechtbankvergadering worden nieuwe rechters formeel geïnstalleerd en wordt het zittingsrooster (wie zit binnen welke sector) jaarlijks vastgesteld. Daarnaast vindt gedurende deze vergadering een bespreking plaats van actuele thema’s en ontwikkelingen op het terrein van het recht en de organisatie van rechtspraak. Deze vergadering vindt ongeveer 4 keer per jaar plaats. Naast de rechtbankvergadering bestond in het recente verleden bij de meeste rechtbanken een presidium. In dit orgaan waren alle vice-presidenten van de rechtbank, het HGO en de rechtbankpresident (voorzitter) vertegenwoordigd. Mede naar aanleiding van de sterke groei van de rechtbanken, de daardoor sterke stijging van het aantal vice-presidenten en de sectorvorming, is bij de meeste rechtbanken het presidium ter discussie gesteld. Het aantal leden van dit besluitvormend orgaan is te groot om een goede besluitvorming mogelijk te maken, aldus enkele respondenten. Vandaar dat een aantal rechtbanken ervoor hebben gekozen om hetzij het presidium af te schaffen, hetzij de taak van het orgaan te veranderen in een klankbordgroep ten behoeve van het Dagelijks Bestuur (DB) van de rechtbank. In het dagelijks bestuur wordt zitting genomen door de sectorvoorzitters (al dan niet in de functie van coördinerend vice-president), een waarnemend president, het HGO en eventueel een opleidingscoördinator. Het voorzitterschap is in handen van de rechtbankpresident. De besluitvorming geschiedt op basis van consensus en het non-interventie principe. Indien wordt gesproken over ‘de integratie’ dan is dit het besluitvormend gremium, waarbinnen de samenhang tussen de verschillende sectoren vormgegeven dient te worden. De sectorvoorzitters (of coördinerend vice-presidenten) leggen in het dagelijks bestuur verantwoording af voor de geleverde prestaties van een sector. Er kan echter niet worden gesproken van een ‘harde’ resultaatverantwoordelijkheid. Er is wel een ontwikkeling gaande in deze richting via de zogenaamde Planning en Control cyclus, maar deze beleidscyclus blijkt zich in de praktijk nog te moeten ‘zetten’.

Omdat de meeste sectoren binnen de rechtbanken te kampen hebben met een autonome stijging van de instroom van het aantal zaken is binnen het dagelijks bestuur de inzet van de schaarse capaciteit aan personeel een regelmatig terugkerend agenda-onderwerp. De instroom van zaken is volgens de mening van de sectorvoorzitters en de rechtbankpresident moeilijk concreet in te schatten. Een sterke toename van het aantal te behandelen zaken betekent dan ook veelal dat, vanwege de beperkte mogelijkheden om snel en flexibel extra personeel in te zetten, de werkvoorraden noodgedwongen stijgen en de druk op zowel rechters als ondersteunend personeel flink wordt vergroot.

Een ander punt dat verband houdt met de 'resultaatverantwoordelijkheid' van sectoren heeft betrekking op het feit dat de sectoren van de rechtbank qua aard en inhoud van zaken sterk van elkaar verschillen, waardoor de onderlinge vergelijkbaarheid op het niveau van de rechtbank zeer moeilijk is<sup>2</sup>. Zo is bijvoorbeeld de instroom van strafzaken in tegenstelling tot de instroom van civiele zaken beter beheersbaar. Ten aanzien van de begroting van de hoeveelheid zittingscapaciteit kunnen namelijk met het openbaar ministerie concrete afspraken worden gemaakt. Voor de civiele sector geldt echter dat de instroom van zaken afhangt van tal van onbeheersbare omgevingsfactoren, zoals de activiteiten van de advocatuur en bijvoorbeeld de economische situatie van Nederland.

### **Coördinerend vice-presidentschap**

Tijdens de implementatie van de herziening van de rechterlijke organisatie is het fenomeen van het coördinerend vice-presidentschap geïntroduceerd. In de praktijk betekent dit veelal dat een sectorvoorzitter tevens coördinerend vice-president is, die als integraal manager verantwoordelijk is voor het functioneren van een sector. Met name in kleine rechtbanken heeft dit geleid tot complicaties omdat het aantal beschikbare formatieplaatsen voor de functie van coördinerend vice-president geringer is dan het aantal sectoren. Met als gevolg een 'stoelendans' rond deze functies. Het komt bij de kleinste rechtbanken voor dat een coördinerend vice-president de verantwoordelijkheid heeft over twee verschillende sectoren. Discussies rond de feitelijke vorming van de bestuursstructuur binnen de rechtbanken is bij een aantal rechtbanken dan ook nog niet uitgekristalliseerd. Enkele rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters hebben te kennen gegeven dat de discussies rond het coördinerend vice-presidentschap de feitelijke integratie bemoeilijken. De ontwikkelingen binnen de sectoren bestuursrecht beginnen zich thans te stabiliseren. De vervulling van de vacatures rond de coördinerende vice-presidenten verstoort de rust die na de vorming van de sectoren bestuursrecht is ontstaan, aldus een geïnterviewde rechtbankpresident.

De grote rechtbanken hebben meer plaatsen gekregen voor coördinerend-vice-presidenten, dan er sectoren bestaan. Dit in tegenstelling tot de kleine rechtbanken. De grote rechtbanken benutten deze plaatsen bijvoorbeeld door coördinerende vice-presidenten te benoemen met verschillende portefeuilles, zoals 'bedrijfsvoering', 'opleiding' of 'benoemingen'. De coördinerend vice president neemt in een dergelijke situatie enkele taken van

---

2 Een uniforme werklastmeting voor alle sectoren ontbreekt, waardoor een onderlinge vergelijking tussen sectoren wordt bemoeilijkt.

de rechtbankpresident over en fungeert als het ware als een soort 'co-president' van de rechtbank.

Wat betreft het coördinerend vice-presidentschap wordt door de meeste rechtbankpresidenten aangegeven dat het een verstarring geeft in de organisatiestructuur. Het sectorvoorzitterschap kan namelijk na een aantal jaren rouleren binnen een sector. Een collega-rechter zal in een dergelijk geval het sectorvoorzitterschap van een huidige sectorvoorzitter overnemen. Verwacht wordt dat met name problemen cq. onduidelijkheden gaan ontstaan wanneer het sectorvoorzitterschap niet overeenkomt met het coördinerend vice-presidentschap<sup>3</sup>. In zo'n situatie is onduidelijk waar bevoegdheden en verantwoordelijkheden liggen. Vandaar dat binnen enkele rechtbanken een uitgebreide discussie wordt gevoerd over de formalisering van de bestuursstructuur en de rol van de coördinerende vice-presidenten in de besluitvorming van de organisatie.

### 3.2.3 Het personeel en het personeelsbeleid

#### Formatieplaatsen

Met de invoering van de eerste fase HRO is de omvang van de rechtbanken zowel wat het rechtsgeleerd als wat het ondersteunend personeel betreft sterk gestegen.

Als naar het aantal formatieplaatsen wordt gekeken dan valt op dat de rechtbanken Amsterdam en Den Haag tot de grootste van Nederland behoren, gevolgd door de rechtbanken Rotterdam, Arnhem, Den Bosch en Utrecht. Overigens blijken met name de twee 'mega-rechtbanken' Amsterdam en Den Haag problemen te hebben met de vervulling van het aantal toegekende formatieplaatsen.

Een aantal rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters vragen zich echter af of de rechtbanken niet te groot worden. Vanwege de implementatie van de eerste fase HRO zijn de rechtbanken fors uitgebreid. De nieuwe sector bestuursrecht die is geïntroduceerd blijkt meteen een van de grootste sectoren van de rechtbank nieuwe stijl te zijn. De geïnterviewden geven aan dat onderzocht zou moeten worden wat de optimale omvang van de rechtbanken zou moeten zijn. Overigens wordt bij de grootste rechtbank van Nederland, de rechtbank Amsterdam, expliciet aandacht besteed aan deze problematiek. Het uitgangspunt binnen deze rechtbank is dat sectoren dusdanig dienen te worden ingericht dat werkeenheden aan 'de menselijke maat' zijn. Per werkeenheden zijn maximaal 25 medewerkers (rechters en ondersteuning) werkzaam.

#### Personeelsbeleid

De ontwikkeling van een personeelsbeleid voor rechters staat op dit moment sterk in de belangstelling. In het verleden rustte, volgens enkele rechtbankpresidenten, een taboe op het beoordelen van elkaars prestaties. Thans wordt binnen een aantal rechtbanken geëxperimenteerd met de toepassing van evaluatiegesprekken voor rechters. Periodiek wordt door

---

3 Voor de tweede fase HRO is de garantie afgegeven dat een kantonrechter, die sectorvoorzitter van de tweede civiele sector wordt, benoemd zal worden tot coördinerend-vice-president

de sectorvoorzitter nagegaan hoe een rechter functioneert. De sectorvoorzitter zal door zittingen van collega-rechters bij te wonen, vonnissen van de betrokken rechters te bestuderen en door het voeren van evaluatiegesprekken een beeld dienen te verschaffen van de individuele prestaties van rechters. Volgens enkele rechtbankpresidenten wordt het hierdoor mogelijk om een beter personeelsbeleid te ontwikkelen. Via evaluatiegesprekken identificeert men de sterke en zwakke kanten van een rechter. Hierdoor wordt het enerzijds mogelijk om gericht de opleidingsbehoeften van rechters te kunnen bepalen. Anderzijds biedt het een instrument om loopbaanbeleid te ontwikkelen. Was voorheen sprake van een grote mate van ondoorzichtigheid in de benoeming van rechters op promotieplaatsen, via evaluatiegesprekken wordt dit uit de sfeer van 'de geheimzinnigheid' gehaald, aldus een geïnterviewde rechtbankpresident.

### **Opleidingen**

Rechters kunnen op verschillende manieren worden opgeleid. Zo bestaat er de raioopleiding (rechterlijke ambtenaar in opleiding), die specifiek bedoeld is om afgestudeerde juristen binnen zes jaar te kunnen opleiden tot rechter. Daarnaast bestaat er de instroom van buitenstaanders. Dit zijn personen die vanuit de advocatuur of vanuit een andere betrekking ervaring hebben met de juridische praktijk. Nadat deze door de Commissie Aantrekken Leden Rechterlijke Macht goed zijn bevonden om rechter te worden, worden deze buitenstaanders binnen een rechtbank geplaatst om ervaring op te doen met het rechterlijke werk. Deels geschiedt dit door de buitenstaanders te scholen in het schrijven van vonnissen (hertoe kennen bepaalde rechtbanken een aparte opleidingskamer), deels door deel te nemen aan meervoudige kamerzittingen.

Los van het feit of een jonge rechter raio is of dat sprake is van een buitenstaander vormt, naar de mening van alle rechtbankpresidenten, het opleidingsaspect een essentieel onderdeel van de taken van een rechtbank. Een kamervoorzitter (vice-president) of eventueel een sectorvoorzitter kan als mentor optreden bij het opleiden van rechters. Bij enkele rechtbanken is echter de leeftijdsopbouw in de sectoren een probleem. Doordat veel ervaren rechters vertrekken naar een gerechtshof of tot kantonrechter worden benoemd is binnen een aantal rechtbanken sprake van een 'schaarste' aan ervaren rechters. De ervaren rechters die wèl binnen de rechtbanken aanwezig zijn worden, volgens de betrokken rechtbankpresidenten, als gevolg hiervan zwaar belast met het opleiden van jonge rechters. Of de invoering van de tweede fase HRO een verlichting van deze belasting betekent hangt af van de bereidwilligheid van kantonrechters om bij te dragen aan het opleiden van rechters, aldus de geïnterviewde rechtbankpresidenten. Een aantal rechtbankpresidenten stelt dat door de garantie voor een tweede civiele sector, gedurende vijf jaar de kantonrechters alleen een bijdrage kunnen leveren aan het opleiden van rechters in kantonrechtzaken.

### 3.2.4 De prestaties van de klassieke sectoren van de rechtbank: in- en uitstroom van zaken

Ten aanzien van de in- en uitstroom van het aantal zaken, wat betreft familiezaken (civiel), handelszaken en strafzaken kan het volgende beeld worden gegeven. De meeste zaken binnen de rechtbank die instromen en worden afgedaan (uitgezonderd bestuurszaken) zijn strafzaken. De instroom van familiezaken en (overige) civiele zaken is ten opzichte van elkaar ongeveer gelijk, terwijl de uitstroom van familiezaken hoger ligt.

Voor de civiele handelszaken ziet het er naar uit dat zowel de in- als de uitstroom van zaken groter zal zijn dan voor 1994 is geprognostiseerd. Naar de mening van de geïnterviewde voorzitters van de civiele sector is de stijging van de instroom deels te wijten aan de verslechterde economische situatie van de afgelopen jaren. Met name het aantal faillissementen draagt er toe bij dat sprake is van een vergroting van de werklust van de civiele sector.

Wat betreft de strafzaken ziet het er naar uit dat de instroom voldoet aan de prognoses. De uitstroom ligt daarentegen hoger. Bij een groot aantal rechtbanken heeft een lichte daling in de instroom van strafzaken plaatsgevonden. Volgens de drie geïnterviewde voorzitters van de sectoren strafrecht en de rechtbankpresidenten wordt dit met name veroorzaakt door de perikelen rond de reorganisatie van de politie (zie tabel 3.1). De verwachting is echter dat het 'inzakken' van het aantal strafzaken slechts van tijdelijke aard is en in de loop van dit jaar wederom zal toenemen.

Tabel 3.1: *In- en uitstroom van zaken eerste helft van 1994 (bron: Ministerie van Justitie afdeling Planning en Control).*

Type zaken	Instroom 1e helft 94	Progn. 94	Uitstroom 1e helft 94	Progn. 94
Civiel familie	48.366	95.285	63.599	124.599
Civiel handel 42.499	79.829	41.015	77.458	
Strafzaken	67.045	133.656	66.521	129.140

In zijn algemeenheid is een meerderheid van de geïnterviewde rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters (civiel en strafrecht) van mening dat de instroom van zaken in de afgelopen jaren sterk is gestegen. Niet alleen de instroom van zaken is sterk gestegen, maar ook de complexiteit en de zwaarte van de zaken is volgens de geïnterviewden fors toegenomen. Zo wordt bijvoorbeeld een groot aantal strafzaken, die voorheen door een meervoudige strafkamer werd afgedaan, op dit moment door de politierechter behandeld. De belasting van politierechters is daardoor behoorlijk verzwaard, aldus de rechtbankpresidenten. Daarnaast hebben veranderingen in de wetgeving eveneens geleid tot een vergroting van de werkdruk onder rechters. Hierbij kan gedacht worden aan de invoering van de nieuwe echtscheidingsprocedure (familie), de wet BOPZ (familie), de 'Pluk-zetwetgeving' (straf), de Interimwet Bodemsanering (handel), de Awb en de Bonus-malusregeling (bestuursrecht).

Wetswijzigingen, een stijging van de instroom van zaken en grootschalige reorganisaties (zoals de HRO) leiden ertoe dat het 'veranderingsvermogen' van de rechtbanken sterk onder druk komt te staan. De werkdruk van rechters is volgens de geïnterviewde rechtbankpresidenten zo hoog geworden, dat de kans op 'uitvallers' toeneemt. Een aantal rechtbankpresidenten geeft dan ook aan dat wat hun betreft de 'kritische' grens snel nadert.

### 3.2.5 Technologie: (werkwijzen) civiel en straf

#### Werkwijzen sector strafrecht

Binnen de drie bestudeerde sectoren strafrecht is globaal nagegaan op welke wijze zaken worden voorbereid en afgedaan. De sector strafrecht is binnen de rechtbank een bijzondere sector, omdat deze een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid kent met het (parket van het) Openbaar Ministerie. Het OM bekijkt welke strafzaken vervolgd dienen te worden, op welke wijze een vervolging dient plaats te vinden en hoe een straf dient te worden geëxecuteerd. Indien besloten wordt tot het dagvaarden van een verdachte (en indien het bewijs tegen de verdachte naar de mening van het OM rond is), dan wordt het dossier van de verdachte verzonden naar de administratie van de sector strafrecht van de rechtbank. Bij de drie bestudeerde sectoren strafrecht wordt bij binnenkomst van een zaak meteen een onderscheid gemaakt tussen eenvoudige en complexe strafzaken. Het 'bulkwerk' dat een sector strafrecht te verwerken krijgt heeft betrekking op de eenvoudige strafzaken. Het wetboek van Strafvordering schrijft voor dat deze zaken door een politierechter (d.w.z. een enkelvoudige kamer) moeten worden behandeld<sup>4</sup>. Voor politierechterzaken is de bijdrage van het ondersteunend personeel vanuit de rechtbank zeer beperkt. De zaken zijn over het algemeen eenvoudig van aard, zodat de verantwoordelijke politierechter deze dan ook zelf voorbereidt.

In de bestudeerde *kleine* en *middelgrote* sectoren strafrecht is voor de politierechterzaken een aparte eenheid in het leven geroepen die verantwoordelijk is voor de afdoening van deze zaken. Als echter sprake is van een zwaar delict, dan wordt de zaak verwezen naar de meervoudige strafkamer. Vanwege de grote hoeveelheid aan strafzaken maakt de kleine sector strafrecht bij meervoudige strafzittingen veel gebruik van het rechter-plaatsvervangerschap. Daarnaast verlenen de rechters uit de civiele sector hand en spandiensten aan de rechters in de strafsector. De meervoudige strafkamer wordt naar rato van het aantal dagdelen onder de verschillende rechters verdeeld. Voorheen bestond bij de bestudeerde *grote* sector strafrecht een organisatorische indeling in twee werkeenheden. Eén voor meervoudige kamerzittingen en één voor de overige strafzaken. Op dit moment is dat principe echter losgelaten. Thans doen alle rechters alle strafzaken. Bij de roosterindeling van rechters (planning van zittingen) worden eerst de meervoudige strafkamers ingedeeld.

---

4 Zaken worden voor de politierechter gebracht als de zaak naar het oordeel van de Officier van Justitie van eenvoudige aard is en geen zwaardere straf dan zes maanden gevangenisstraf zou moeten worden opgelegd (art. 369 Sv.)

en daarna de overige strafzaken. Overigens is bij deze rechtbank sprake van een zekere specialisatie. Zo worden fraudezaken en milieucriminaliteitszaken door gespecialiseerde rechters behandeld (die ook andere strafzaken kunnen behandelen).

De rechter-commissaris (R.C) neemt binnen de onderzochte sectoren strafrecht een bijzondere positie in. Hij/zij is onder andere verantwoordelijk voor het houden van toezicht op het correct verzamelen van bewijzen tegen een verdachte tijdens een gerechtelijk vooronderzoek. Daarnaast beschikt een rechter-commissaris over een aantal dwangmiddelen, zoals het uitvaardigen van een bevel tot gevangenneming of gevangenhouding. Vanwege de aparte positie van deze functionaris binnen de strafsector is bij alle drie bestudeerde sectoren strafrecht sprake van een afzonderlijk bureau R.C. Dit bureau heeft de beschikking over een eigen ondersteunend apparaat.

De mate waarin bij de voorbereiding van een zaak gebruik wordt gemaakt van ondersteunend personeel verschilt per bestudeerde strafsector. De geïnterviewde sectorvoorzitter van de *kleine* sector strafrecht gaf aan dat de mate van delegatie sterk afhangt van de persoon van de rechter. In de praktijk blijken de rechters weinig te delegeren. Veel zaken worden door henzelf voorbereid. Bij de *middelgrote* strafsector is, naar het oordeel van de geïnterviewde sectorvoorzitter, sprake van een relatief zware bezetting van het secretariaat. Dit is nauw betrokken bij de voorbereiding van zittingen, aldus de geïnterviewde voorzitter van de sector strafrecht. Zo wordt bijvoorbeeld voor gecompliceerde strafzaken (met dikke strafdossiers) een leeswijzer voor de rechters opgesteld, waarin de belangrijkste feiten staan vermeld. Deze kan door de rechter worden benut bij de voorbereiding van een zitting. Bij de *grote* strafsector is eveneens in toenemende mate behoefte aan delegatie van bepaalde taken van de rechters naar het secretariaat. Een knelpunt binnen deze sector is dat de aantrekkingskracht vanuit de advocatuur op ervaren senior-secretarissen zo groot is dat het moeilijk is om het secretariaat op een kwalitatief hoogwaardig niveau te brengen en te houden. Hierdoor is de mate van delegatie dan ook beperkter dan wenselijk zou zijn, aldus de geïnterviewde voorzitter sector strafrecht.

Ten aanzien van de afstemming tussen het Openbaar Ministerie en de strafsector kan worden opgemerkt dat niet alleen afspraken worden gemaakt over de beschikbare zittingscapaciteit, maar dat ook regelmatig ontwikkelingen op het parket of andere ervaringsfeiten worden uitgewisseld tussen de voorzitter van de sector strafrecht en de (hoofd) officier(en) van justitie. Mede hierdoor kan een sector strafrecht een betrouwbare inschatting maken hoeveel zittingscapaciteit noodzakelijk is.

### **Veranderingen werkwijzen sector strafrecht**

Bij enkele rechtbanken wordt een discussie gevoerd over het samenvoegen van de administratie van het parket met die van de sector strafrecht. Volgens een geïnterviewde rechtbankpresident zou dit veel dubbel werk besparen. Een integratie van het secretariaat van het OM met dat van de strafsector gaat echter te ver, omdat de één immers verantwoordelijk is voor de ondersteuning van de vervolging van een verdachte en de ander voor de voorbereiding op het vonnis van een strafzaak. Voor de administraties van beide organisa-

ties zou naar de mening van de betrokken rechtbankpresident daarentegen wèl een samenvoeging mogelijk zijn.

### **Werkwijzen sector civiel**

De manier van werken van de sector civiel wijkt sterk af van die van de sector strafrecht. Dit wordt mede veroorzaakt door verschillen in het procesrecht. In het burgerlijk procesrecht (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering) ligt sterk de nadruk op de schriftelijke uitwisseling van documenten tussen geschilpartijen. Met het uitbrengen van een dagvaarding worden de zaken in eerste instantie behandeld op een zogenaamde rolzitting. Tijdens deze zitting worden door partijen (vertegenwoordigd door hun procureurs) conclusies genomen. Na het wisselen van conclusies worden er al dan niet pleidooien gehouden of wordt een verzoek gedaan om 'recht' te doen op de stukken. De uitspraak die door een rechter kan worden gedaan is in de vorm van een tussenvonnissen of een eindvonnis.

De kamervoorzitter is verantwoordelijk voor de verdeling van de zaken onder de overige rechters van de civiele sector. De kort gedingen in civiele zaken worden over het algemeen afgedaan door de president van de rechtbank of door de voorzitter van de civiele sector. Bij de drie bestudeerde sectoren civiel is hiervoor een aparte eenheid ingevoerd. Binnen deze eenheden is een aparte — verhoudingsgewijs grote — groep ondersteuning ondergebracht, inclusief juridische medewerkers die volgens een uitgebreid delegatiepatroon kort gedingen kunnen voorbereiden.

Omdat het burgerlijke procesrecht (afgezien van de kort gedingrechtspraak) sterk de nadruk legt op de uitwisseling van schriftelijke stukken is de ondersteuning (administratie en secretariaat) hierop sterk ingericht. De administratie is onder andere verantwoordelijk voor de registratie van zaken op de rol en voor het aanmaken van dossiers van zaken. De nadruk van de rechterlijke werkzaamheden van de burgerlijke rechter (en die van het secretariaat) ligt op het wijzen van vonnissen. Daarmee kan pas worden gestart indien partijen hierom verzoeken.

Binnen de grote bestudeerde sector civiel is, naast de unit kort geding, sprake van een unit handel (inclusief faillissementen) en een familieunit. Net als bij de kort gedingen, kennen de handelsunit en familieunit een afzonderlijke groep van ondersteunend personeel. Daarnaast zijn bij de drie bestudeerde sectoren civiel juridische medewerkers (stafjuristen) aangetrokken. Getracht wordt door de inzet van deze medewerkers de rechters sterk te ontlasten. De ervaringen zijn over het algemeen volgens de drie voorzitters van de sectoren civiel positief te noemen. Met name wanneer veel voorbereidende werkzaamheden gedelegeerd worden aan de juridische medewerkers kan een aanzienlijke snelheidswinst worden behaald. Het probleem dat door de drie voorzitters van de sector civiel wordt geconstateerd is dat niet bij iedere rechter binnen de sectoren civiel 'de geest' rijp is voor een uitgebreid delegatiepatroon. Uit de gesprekken met de rechtbankpresidenten en de drie voorzitters van de sector civiel kwam naar voren dat alle rechters binnen deze sector zeer hechten aan de handhaving van hoge kwaliteitsmaatstaven ten aanzien van de inhoud en motivering van een vonnis. Naar de mening van enkele geïnterviewde voorzitters

ters van de sectoren civiel wordt hierop soms onevenredig veel de nadruk gelegd, waardoor het zeer lang kan duren alvorens een uiteindelijk vonnis wordt gewezen.

### **Verantwoordelijkheid zaakafdoening**

De kantonrechters geven aan dat zij een hoge mate van zelfverantwoordelijkheid kennen ten aanzien van 'hun eigen portie zaken' en een snelle afdoening daarvan. Ook de rechters in de civiele sectoren beschikken, naar de mening van de rechtbankpresidenten en de drie geïnterviewde voorzitters van de sectoren civiel, over een groot verantwoordelijkheidsgevoel wat betreft de afdoening van zaken, alleen de *aard* van dat gevoel is anders dan bij de kantonrechters. In plaats van snelheid hechten veel rechtbankrechters veel waarde aan het streven naar een hoge inhoudelijke kwaliteit van vonnissen. Enkele rechtbankpresidenten en een aantal voorzitters van de civiele sector stellen daartegenover dat snelheid ook een kwaliteitsaspect is. Als partijen te lang op een vonnis moeten wachten doet dat afbreuk aan de juridische kwaliteit van het optreden van de rechter. Men erkent dat er rechters zijn die te lang over een bepaald vonnis doen.

Aan de andere kant wordt door de rechtbankpresidenten gewezen op de negatieve invloed die de advocatuur kan hebben op de doorloopsnelheden in de behandeling van civiele zaken. Zo kan het voorkomen dat een advocaat regelmatig (en op het laatste moment) uitstel vraagt in de behandeling van een zaak of met nieuwe processtukken verschijnt. Hierdoor duurt het langer alvorens een (definitief) vonnis kan worden gewezen. Bovendien zorgen advocaten soms voor onnodige complicaties in de behandeling van een zaak, doordat naar de mening van een aantal rechtbankpresidenten tijdens o.a. pleidooien teveel 'mist' wordt opgetrokken, waardoor het voor een rechter meer tijd kost om tot de kern van een geschil door te kunnen dringen.

### **Unusrechtspraak**

Het kwaliteitsaspect is overigens ook terug te vinden in de afweging tussen unus-rechtspraak en meervoudige rechtspraak. In zowel de kleine als de grote sector civiel wordt in principe de nadruk gelegd op unus-rechtspraak. Er wordt over het algemeen van uit gegaan dat (jonge) rechters in voldoende mate in staat zijn om zaken zelfstandig af te doen. Mochten er problemen of complicaties ontstaan in de behandeling van een zaak dan kan eventueel de hulp van een collega-rechter worden ingeschakeld.

Bij de bestudeerde grote sector civiel heeft men voor de weg naar het rechterschap een aparte opleidingskamer in het leven geroepen. Bij de middelgrote sector civiel heeft men echter juist niet gekozen voor de nadruk op unus-rechtspraak. Vanwege het feit dat deze sector relatief veel jonge en onervaren rechters kent worden veel zaken (ook eenvoudige) meervoudig afgedaan. Dit om jonge rechters ervaring te laten opdoen met het rechterswerk ter zitting, aldus de geïnterviewde voorzitter van de sector civiel.

Indien unus-rechtspraak wordt toegepast betekent dit overigens volgens de betrokken sectorvoorzitters geenszins dat intercollegiaal overleg tussen rechters ontbreekt. Zo worden bij de meeste sectoren civiel de door de unus opgestelde concept-vonnissen door een collega rechter meegelezen. Deze zet weliswaar geen handtekening op het vonnis, maar heeft wel een adviserende rol bij de concipiëring van vonnissen. Bij de bestudeerde

grote sector civiel, waar een oud-kantonrechter voorzitter is, wordt getracht om de 'meeleesconstructie' deels op de helling te zetten. Naar de mening van de geïnterviewde voorzitter van de sector civiel kan een aanmerkelijke hoeveelheid civiele zaken binnen een redelijke termijn worden weggeremd indien rechters ook daadwerkelijk als unus, d.w.z. zonder meezeer, opereren.

Over het algemeen kan rechtbankbreed worden geconstateerd dat *alle* rechtbanken veel gebruik maken van unusrechtspraak. Veelal is dit uit nood geboren om het hoofd te kunnen bieden aan de sterke instroom van zaken. Enkele rechtbankpresidenten hebben tijdens de interviews aangegeven dat dit een betreuenswaardige zaak is. Mede in verband met de opleiding van jonge rechters is het gebruik van een meervoudige kamer beter geschikt dan de constructie unusrechter met een meezeer, aldus een aantal rechtbankpresidenten. Ook vanuit een kwaliteitsoogpunt worden soms vraagtekens gezet bij het fenomeen 'unus'. Als compromis tussen 'kwaliteit' (via meervoudige zittingen) en 'snelheid' (volledig unus) wordt bij de meeste rechtbanken dan ook de regel gehanteerd dat iedere unusrechter een meezeer heeft.

#### **Verwantschap werkwijzen kort-gedingrechters en kantonrechters**

Van de werkwijze van de kort geding-rechter wordt door de geïnterviewde rechtbankpresidenten en de drie voorzitters van de sector civiel gezegd dat deze een zeer sterke verwantschap vertoont met de werkwijzen van de kantonrechter. Via een goed ingespeelde ondersteuning, gekoppeld aan een snelle procedure (geen verplichte procesvertegenwoordiging) en een ervaren rechtbankrechter wordt dit type zaken in een hoog tempo afgedaan. Enkele rechtbankpresidenten hebben tijdens de interviews dan ook aangegeven dat, indien bepaalde kantonrechters daarvoor interesse zouden tonen, zij uitstekend binnen de rechtbank kunnen worden ingezet bij de behandeling van kort geding zaken.

#### **Samenwerking strafrecht en civiel**

Binnen de meeste rechtbanken hadden (en hebben) de strafzaken en de familiezaken (mn. echtscheidingszaken) een hogere prioriteit dan de civiele handelszaken, aldus een aantal rechtbankpresidenten. Deze zaken moeten vanwege de aard veelal snel worden afgedaan. Doordat veel van het werk van de strafsector op de zitting wordt gedaan bestaat veel behoefte aan zittingscapaciteit. Bij een aantal strafsectoren was de nood in het verleden zo hoog dat de rechters van de strafsector tijdens een meervoudige kamer vaak moesten worden bijgestaan door rechters uit de civiele sector. Dit was volgens de geïnterviewde rechtbankpresidenten ook eenvoudig te realiseren omdat de 'bulk' van het werk van een civiele rechter bestaat uit het wijzen van vonnissen. Meestal heeft het uitwerken van deze vonnissen niet zoveel haast (met uitzondering van kort gedingen), waardoor het 'verleidelijk' was om rechters uit deze sector incidenteel op de strafzittingen in te zetten. Bovendien hebben veel civiele rechters een aantal jaren gewerkt in de strafsector, zodat men ook ervaring heeft met dit type werk.

Vanwege de sectorvorming wordt overigens de incidentele uitwisseling van capaciteit tussen sectoren meer geformaliseerd. Indien bij een sector behoefte bestaat aan de tijdelij-

ke inzet van extra rechters, dan wordt contact gezocht met de verantwoordelijke sectorvoorzitter. Het ontstaan van problemen, zoals een sterke stijging van werkvoorraden door een onderbezetting, wordt hiermee op zijn minst gereduceerd en zichtbaar gemaakt.

De rechtbankpresidenten geven aan dat de oorspronkelijke sectoren en de sector bestuursrecht als 'communicerende vaten' werken. Indien capaciteitsproblemen bij de ene sector worden opgelost door meer rechters uit de andere sector over te hevelen, betekent dit veelal dat de voorraden bij de sector waar rechters zijn weggehaald zullen stijgen. Vandaar dat op arrondissementsniveau regelmatig de prioriteiten moeten worden vastgesteld, dat wil zeggen dat bijvoorbeeld keuzes moeten worden gemaakt om meer aandacht te besteden aan strafzaken of dat bijvoorbeeld gekozen wordt om de achterstanden bij de sectoren civiel weg te werken.

### **3.2.6 Cultuur**

#### **Culturele integratie (tot nu toe)**

In het verleden bestonden binnen de klassieke rechtbanken cultuurverschillen tussen de civiele rechters en de strafrechters. Aan de civiele rechters (en de civiele sector) werd veelal een hogere status toegekend, dan aan de rechters die in de strafsector werkzaam waren. Geleidelijk aan lijkt het genoemde cultuurverschil sterk verminderd te zijn.

Met de implementatie van de eerste fase HRO kwamen ook andere 'typen' rechters binnen de rechtbank. Zoals in hoofdstuk 2 reeds is aangegeven worden de rechters van de sectoren bestuursrecht getypeerd als zijnde minder formeel en bovendien meer gericht op het behalen van bepaalde kwantitatieve prestaties. Afhankelijk van het feit of een sector bestuursrecht op een dislokatie is gevestigd kunnen naar de mening van de rechtbankpresidenten geleidelijk aan cultuurveranderingen binnen de rechtbank worden waargenomen. Of deze veranderingen volledig kunnen worden toegeschreven aan de HRO is echter de vraag. Desondanks treedt er, mede door de vorming van sectoren, een verzakelijking op in de rechtbank. Gedwongen door de hoge instroom van zaken dient een compromis te moeten worden gesloten tussen kwaliteit en snelheid. Daar waar mogelijk wordt dan ook veel gebruik gemaakt van 'unus-rechtspraak'.

#### **Toekomstige culturele integratiemogelijkheden**

De vraag, of de kantonrechters een bijdrage kunnen leveren aan de cultuurverandering binnen de rechtbank nieuwe stijl is daarmee nog niet te beantwoorden. Een enkele rechtbankpresident geeft aan dat al zoveel mogelijk gewerkt wordt als de kantonrechter. Wellicht kunnen met name de jonge rechters leren van de praktische instelling van de kantonrechter. Van een verspreiding van de voordelen van het kantonrechterschap over de overige rechters wordt opgemerkt dat dit slechts zeer beperkt zal voorkomen. De geïnterviewde rechtbankpresidenten stellen vast dat juist door de grote ervaringen van kantonrechters zaken zeer snel kunnen worden afgedaan. Deze werkwijze is voor met name jonge rechters nog niet weggelegd, aldus het geluid van een aantal rechtbankpresidenten.

Aan de andere kant wordt door enkele rechtbankpresidenten ook een kwaliteitsimpuls verwacht door de overkomst van de kantonrechters. Immers de rechtbanken krijgen met de invoering van de tweede fase HRO de beschikking over een grotere hoeveelheid ervaren rechters.

#### **‘De rechtbank als een bedrijf’**

Uit de gesprekken met rechtbankpresidenten blijkt dat enkele rechters van de klassieke rechtbank moeite hebben met de nieuwe koers die binnen de rechtbanken nieuwe stijl wordt gevaren. Vooral het denken in termen van een sector als een ‘bedrijfseenheid’ en het behalen van prestaties wordt door enkele rechters als ‘bedreigend’ ervaren. Een aantal rechtbankpresidenten geeft echter aan dat op termijn alle sectorvoorzitters, naast kennis en ervaring met het rechterswerk, ook voldoende vaardigheden (en gevoel) in huis zullen hebben om zich te verdiepen in de organisatieproblematiek van een sector. Dit vergeet bij met name de oudere rechters een cultuuromslag. Bij de jonge rechters is het gevoel voor ‘prestaties’ en organisatievraagstukken veelal reeds aanwezig, aldus een aantal geïnterviewde rechtbankpresidenten.

### **3.3 Eenmanskantongerechten**

In het tussenrapport is geen specifieke aandacht besteed aan de problematiek van eenmanskantongerechten. In deze paragraaf zal, ter aanvulling op de resultaten van het tussenrapport, worden aangegeven hoe de structuur, het personeel, de technologie (werkwijzen en automatisering), en de cultuur van een eenmanskantongerecht eruit ziet en in welke mate dit verschilt van de grotere kantongerechten.

#### **Structuur en personeel**

De structuur van een eenmanskantongerecht is vrij eenvoudig. Zo is er een administratie, bestaande uit enkele medewerkers en een vaste gerechtssecretaris. Qua organisatiestructuur bestaat er in zoverre weinig verschil met de grotere kantongerechten. Een verschil is dat in de grotere kantongerechten (op incidentele basis) onderling overleg tussen de kantonrechters wordt gevoerd en een zekere mate van specialisatie van de werkgebieden van zowel de kantonrechter, als de gerechtssecretaris mogelijk is.

Vanwege de beperkte omvang van de eenmanskantongerechten wordt gesteld dat de kwetsbaarheid ervan groot is. De drie geïnterviewde kantonrechters stellen echter vast dat dit in de praktijk erg mee blijkt te vallen. Bij ziekte of vakantie wordt voor een passende oplossing gezorgd. In een enkel geval wordt bijgesprongen door een collega-kantonrechter. Daarnaast blijken de meeste eenmanskantongerechten te kunnen putten uit een reservoir van kantonrechter-plaatsvervangers.

#### **Technologie (werkwijzen en informatisering)**

Net als bij de grotere kantongerechten bestaat er een ‘één op één’ relatie tussen de kantonrechter en de gerechtssecretaris. Beiden zijn volgens de drie geïnterviewde kanton-

rechters volledig op elkaar ingespeeld. Hierdoor kunnen veel voorbereidende werkzaamheden aan een secretaris of een administratief medewerker worden gedelegeerd. Een deel van de werkzaamheden wordt volledig door de administratie en het secretariaat verricht. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan taken in het kader van het bewind. Verstekzaken worden eveneens in vergaande mate door de administratie en het secretariaat worden afgedaan. De kantonrechter komt pas bij de ondertekening van het vonnis in beeld.

De wijze waarop de werkzaamheden door de administratie en het secretariaat worden verricht is in grote mate afhankelijk van de voorkeuren van de kantonrechter. Deze heeft immers vanwege de beperkte omvang van het kantongerecht direct zicht op het functioneren van het ondersteunend personeel.

Ten aanzien van de automatisering kan worden opgemerkt dat de eenmanskantongerechten, net als de grotere kantongerechten, een hoge graad van automatisering kennen. Vanwege de grote instroom van eenvoudige zaken en vanwege het karakter van deze zaken kan een deel van het verwerkingsproces sterk worden geautomatiseerd. Zo geven de drie geïnterviewde kantonrechters aan dat onder andere de meeste vonnissen met behulp van standaard 'bouwstenen' (tekstverwerking) kunnen worden aangemaakt. Daarnaast past de administratie en het secretariaat, naast de tekstverwerkingsprogramma's, eveneens voor het kantongerecht specifiek toegesneden software toe, namelijk het zgn. NKP-programma.

### **Cultuur**

De eenmanskantongerechten kenmerken zich door een grote mate van autonomie van de kantonrechter. Hij/zij is volledig verantwoordelijk voor de eigen 'portie' aan zaken. Ten aanzien van dit aspect bestaat weinig verschil tussen de eenmanskantonrechter en de kantonrechter, werkzaam in een groter kantongerecht. Waar wel een groot onderscheid aanwezig is betreft het feit dat deze autonomie ook tot uitdrukking komt in 'fysieke' zin. De eenmanskantonrechter zit in een apart gebouw, als het ware afgezonderd, van de overige kantonrechters. Overleg tussen kantonrechters op arrondissementniveau geschiedt volgens de geïnterviewde kantonrechters dan ook nauwelijks. Er bestaat overigens wel een streven om een dergelijke overlegstructuur te creëren. Ten aanzien van de samenwerking tussen de eenmanskantongerechten en de overige kantonrechters kan worden opgemerkt dat deze samenwerking door de afgezonderde lokatie van het kantonrechter zeer beperkt is, aldus de geïnterviewde kantonrechters.

Wat duidelijk tijdens de gesprekken naar voren kwam was dat waarden als 'laagdrempeligheid' en 'cliëntvriendelijkheid' hoog in het vaandel staan. Met name bij de eenmanskantongerechten heeft de kantonrechter een goed zicht op de lokale omstandigheden en problematieken. Dit inzicht kan naar de mening van de drie geïnterviewde kantonrechters prima van pas komen bij de behandeling van een zaak, waarbij aandacht moet worden besteed aan deze lokale omstandigheden.

De laagdrempeligheid en de cliëntvriendelijkheid komt ook naar voren als gekeken wordt naar de baliefunctie van het kantongerecht en het niet 'in toga' zitten. Burgers komen met eenvoudige juridische vragen naar het kantongerecht, die op de administratie veelal

kunnen worden beantwoord, zonder dat sprake hoeft te zijn van het aanbrengen van een zaak. De kantonrechters geven aan dat bij de invoering van de tweede fase HRO deze baliefunctie verloren zal gaan.

Ten aanzien van de samenwerking met de rechtbank is het beeld van de eenmanskantongerechten verschillend. Bij enkele kantongerechten is van een dergelijke samenwerking geen sprake. Andere kantongerechten verrichten daarentegen een aantal specifieke werkzaamheden voor de rechtbanken. Hierbij kan gedacht worden aan BOPZ-verhoren (bijzondere opnamen in psychiatrische ziekenhuizen) en politierechterzittingen.

### **Implementatie tweede fase HRO**

Ten behoeve van de voorbereiding op de tweede fase HRO, heeft het Ministerie van Justitie een implementatieplan opgesteld. In dit plan wordt onder andere aandacht besteed aan het nevenlokatiebeleid, de arrondissementale plannen van aanpak en de ijkpunten voor de tweede fase. Deze ijkpunten hebben betrekking op personeel, opleiding, automatisering en werkvoorraden. De drie geïnterviewde kantonrechters stellen dat met name het personele aspect erg belangrijk is bij de implementatie van de tweede fase HRO. De tweede civiele sector dient voldoende bezet te zijn om de groeiende instroom aan zaken te kunnen verwerken.

Wat betreft de verbreiding van de voordelen van het kantongerecht door de tweede fase HRO zijn de kantonrechters sceptisch. Een kantonrechter geeft aan dat qua werkervaring men een zinvolle bijdrage zou kunnen leveren aan de opleiding van rechters. Dit betekent echter wel dat concessies gedaan moeten worden in de snelheid van afdoening van zaken. Wat betreft de verhoging van de competentiegrens voor civiele zaken zonder procesvertegenwoordiging tot f 10.000,- verwacht men weinig effecten. Hooguit zal er een verschuiving van de werklast optreden tussen de (eerste) civiele sector en de tweede civiele sector van de rechtbank.

## **3.4 Beleidsvoorbereiding en implementatie eerste en tweede fase HRO door het Ministerie van Justitie**

De feitelijke aansturing van het implementatieproces eerste fase HRO en de beleidsvoorbereiding rond de invoering van de tweede fase HRO geschiedt vanuit het Ministerie van Justitie via het projectteam HRO. In het projectteam HRO zijn niet alleen ambtenaren van het departement opgenomen maar ook een enkel lid uit de rechterlijke colleges. Dit lid is vanuit de NVvR en/of de Kring van Kantonrechters voorgedragen om op persoonlijke titel zitting te nemen in het team.

Het projectteam fungeert als het ware als een intermediair tussen alle betrokken actoren in het 'veld' (de rechterlijke colleges) en het departement. In deze paragraaf zullen enkele belangrijke elementen van de aansturing eerste fase en tweede fase HRO aan de orde worden gesteld.

### **Aantrekken van personeel**

Lang voordat sprake was van de voltooiing eerste fase HRO heeft het projectteam zich gebogen over de instroom van nieuw rechtsgeleerd en ondersteunend personeel voor de sectoren bestuursrecht. Er is uitgebreid overleg geweest tussen de Raad van State en de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie over de overheveling van personeel van de Raad van State naar de verschillende sectoren bestuursrecht. Als resultaat van dat overleg is onder meer een convenant met de Raad van State getekend inzake de personele, organisatorische en financiële gevolgen verbonden aan de invoering van de voltooiing van de eerste fase HRO. Er was een aantal versturende factoren aan te wijzen die het aantrekken van nieuw personeel voor de sectoren bestuursrecht hebben bemoeilijkt. Zo bleek dat de zaakstijging bij de Raad van State zo groot was, dat de oorspronkelijke begroting ten aanzien van de te overhevelen plaatsen van de Raad van State naar de rechtbanken fors moest worden bijgesteld. Meer personeel diende (langer) bij de Raad van State te blijven om de grote berg aan zaken te kunnen wegwerken. Voor de sectoren bestuursrecht betekende dit dat minder personeel van de Raad van State overkwam dan verwacht. Met de Commissie Aantrekken Leden Rechterlijke Macht is dan ook de afspraak gemaakt om intensiever rechters te werven. Voor het ondersteunend personeel is een ander traject bewandeld. Besloten is om in augustus 1993 een landelijke wervingscampagne te starten. Een andere versturende factor die het moeilijk maakte om tijdig voldoende personeel te werven heeft te maken met de sterke stijging van de instroom van sociale zekerheidszaken. Ondanks dat de wet voltooiing eerste fase HRO nog niet door de Eerste en Tweede Kamer was aangenomen heeft vanuit het departement in een vroeg stadium een formatietoewijzing aan de sectoren bestuursrecht plaatsgevonden. Deze formatie was expliciet bedoeld om de overkomst van Awb-zaken voor te bereiden. Het probleem is echter dat in de praktijk deze extra formatieplaatsen bij de sectoren bestuursrecht worden benut om de enorme toevloed aan sociale zekerheidszaken het hoofd te kunnen bieden. Het wordt wel eens uit het oog verloren dat de extra fte's primair zijn toegekend voor de voltooiing eerste fase HRO.

### **BERBER**

Vanuit de sectoren bestuursrecht is veel kritiek geuit op de implementatie van het BERBER-systeem. Het systeem is weliswaar op de beoogde datum ingevoerd, maar van een vlekkeloos functioneren is in het beginstadium van de voltooiing eerste fase HRO geen sprake geweest. Dit is mede veroorzaakt door het feit dat de training in het gebruik van het systeem deels centraal is gebeurd, deels binnen de rechtbanken zelf. Hierdoor blijken de sectoren bestuursrecht in verschillende mate 'behendig' te zijn met de toepassing van BERBER. Het kan dan ook voorkomen dat verschillende sectoren bestuursrecht anders omgaan met bijvoorbeeld de registratie van zaakgegevens, met als gevolg dat de prestaties van Assen niet vergelijkbaar zijn met die van Amsterdam. Door de invoering van het RAPSODY-informatiesysteem zal het echter in de nabije toekomst eenvoudiger worden om managementinformatie te verkrijgen.

### **Beleidsvoorbereiding wetgeving en implementatieproces voltooiing eerste fase HRO**

De voorbereiding op de voltooiing eerste fase HRO werd mede sterk beïnvloed door de problematiek bij de Raad van State. Vanwege de toegenomen voorraden was het volgens het projectteam noodzakelijk om uit te gaan van een strakke planning voor het invoeringsproces<sup>5</sup>. Er is een goed samenspel geweest tussen de wetgevingsambtenaren en de ambtenaren die verantwoordelijk waren voor het implementatieproces. Via een 'symbiose' tussen wetgevingsambtenaren en 'uitvoeringsambtenaren' was het mogelijk om het wetsvoorstel voltooiing eerste fase HRO volgens planning te ontwikkelen. Hiervoor was overigens niet alleen intradepartementale samenwerking noodzakelijk, maar ook op interdepartementaal niveau (met Binnenlandse Zaken en Financiën), met de Raad van State en met de rechterlijke macht diende overleg plaats te vinden over de invoering van de voltooiing eerste fase HRO. Mede via een beperkt aantal consultatierondes door het projectteam HRO aan de rechtbanken en de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten is reeds in een vroeg stadium getracht een draagvlak te creëren voor de voltooiing eerste fase HRO.

Wat betreft de feitelijke implementatie van de eerste fase HRO is vanuit het projectteam het principe van 'sturing op afstand' gehanteerd. Dat wil zeggen dat de rechtbanken (sectoren bestuursrecht) zelf verantwoordelijk werden gesteld om de overkomst van de nieuwe rechtsgebieden mogelijk te maken. Slechts op basis van globale informatie (ijkpunten) is nagegaan in hoeverre de invoering van de voltooiing eerste fase HRO daadwerkelijk volgens planning zou kunnen geschieden.

### **Beleidsvoorbereiding wetgeving en implementatie tweede fase HRO**

Wat de beleidsvoorbereiding tweede fase HRO betreft, bestaat er een verschil met de beleidsvoorbereiding eerste fase HRO, omdat op de eerste fase een claim lag om de voltooiing ervan snel in te voeren. Hierdoor is veel van de rechtbanken geëist. Met andere woorden er is een grote druk gelegd op het 'veranderingsvermogen' van de rechtbanken. Ten aanzien van de beleidsvoorbereiding op de tweede fase HRO is de druk voor een snelle invoering minder groot, te meer omdat de invoering van deze fase is voorzien op 1 januari 1997. Ter voorbereiding op het implementatieproces is door het projectteam meegewerkt aan een wetsvoorstel tweede fase HRO. Ook bij de vorming van dit voorstel is uitgebreid overleg gevoerd met de rechterlijke macht (vergadering van rechtbankpresidenten, Kring van Kantonrechters, NVvR, etc) en de adviesraad HRO. Er zijn reeds rechtspositionele afspraken gemaakt met de kantonrechters (levenslange taakgarantie en de vorming van een tweede civiele sector die in ieder geval gedurende vijf jaar na de invoering wetsvoorstel tweede fase HRO zal blijven bestaan). Daarnaast zal met de Kring van Kantonrechters intensiever overleg worden gevoerd over de feitelijke invulling van de tweede fase HRO. Bovendien is in april 1993 een voorontwerp betreffende de herziening van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering gepubliceerd, dat onderdeel zal gaan

---

5 Daarnaast werd de strakke planning bepaald door de afspraken die met de rechtbanken zijn gemaakt over het tijdstip van invoering van de eerste fase HRO.

uitmaken van het wetsvoorstel tweede fase HRO. Dit wetsvoorstel tweede fase HRO is inmiddels naar de Raad van State gezonden.

Omdat 'de veranderingsbereidheid' onder de kantonrechters ten aanzien van de invoering van de tweede fase HRO gering is, zal meer aandacht worden besteed aan de communicatie met de rechterlijke colleges. Mede via het voeren van consultatierondes zal het projectteam HRO trachten de betrokkenheid met betrekking tot de tweede fase HRO te vergroten.

Met betrekking tot de feitelijke invoering van de tweede fase HRO wordt wederom het 'sturing op afstand' principe gehanteerd. Het departement geeft slechts de kaders aan waaraan de implementatie dient te voldoen. Een van deze kaders is het nevenlokatiebeleid van rechtbanken. De Minister van Justitie zal aangeven welke van de huidige kantongerechtsplaatsen zullen worden aangewezen als een nevenlokatie van de rechtbank. Dit zal geschieden in een besluit nevenlokaties (amvb). De arrondissementen worden de vrijheid gelaten om van de aangewezen nevenlokaties een nevenzittingsplaats of een nevenvestigingsplaats van de rechtbank te maken. Een ander kader heeft betrekking op de ijkpunten. Een verschil met de eerste fase HRO is dat deze ijkpunten reeds in een vroeg stadium zijn geformuleerd. Ook in een ander opzicht verschillen de ijkpunten van de tweede fase met die van de eerste fase. Zo zijn de ijkpunten voor de tweede fase HRO, in tegenstelling tot de ijkpunten van de eerste fase, meer bedoeld als aandachtspunten aan de hand waarvan bezien zal worden of het veranderingsvermogen van de rechtbanken voldoende is om de integratie inderdaad op het geplande tijdstip doorgang te laten vinden. Bij de beoordeling daarvan (waarschijnlijk 1 juni 1996) zullen naast de ijkpunten met name de door de arrondissementen op te stellen plannen van aanpak een grote rol spelen. In de arrondissementale plannen dient dan ook uitvoerig aandacht te worden besteed aan de ijkpunten. De volgende ijkpunten zullen worden gehanteerd: a) de personele bezetting, b) opleiding, c) werkvoorraden en d) automatisering.

De feitelijke personele bezetting (zowel rechters als ondersteuning) moet zodanig zijn dat door de implementatie van de tweede fase HRO dat geen stagnatie optreedt in de zaaksafdoening. Hierbij geldt als uitgangspunt dat ongeveer 90% van de toegewezen formatieplaatsen ook feitelijk bezet moeten zijn (ijkpunt a). Daarnaast dient de tweede civiele sector van de rechtbank tijdig bezet te zijn met voldoende adequaat opgeleid en ervaren personeel (ijkpunt b). Voorts zal de ontwikkeling van het zaaksaanbod en de werkvoorraden van zowel de rechtbanken als de kantongerechten aan een periodieke beoordeling worden onderworpen (ijkpunt c). Tot slot wordt in 1995 een plan van aanpak ontwikkeld waarin wordt uitgewerkt hoe de koppeling tussen het automatiseringssysteem Civiel van de civiele sector van de rechtbank en het NKP-systeem van de kantongerechten tot stand zal worden gebracht (ijkpunt d).

Over de genoemde ijkpunten merken de geïnterviewde rechtbankpresidenten op dat deze inderdaad noodzakelijke voorwaarden zijn om een zorgvuldige implementatie van de tweede fase HRO mogelijk te maken. Daarnaast dient echter óók aandacht te worden besteed aan de bereidwilligheid van de kantonrechters. De rechtbankpresidenten zien namelijk liever geen 'ontevreden' kantonrechters de rechtbank instromen. Vandaar dat

naar de mening van de rechtbankpresidenten eveneens veel tijd en energie gestoken moet worden in het vergroten van de veranderingsbereidheid van de kantonrechters.

Een van de middelen om deze bereidheid te vergroten betreft het feit dat, vanuit het Ministerie van Justitie, intensief overleg zal worden gevoerd met (een delegatie van) de Kring van Kantonrechters en (een delegatie van) de vergadering van rechtbankpresidenten over het te volgen implementatietraject. Een ander middel betreft het stimuleren van de samenwerkingsverbanden tussen de kantongerechten binnen een arrondissement en het bevorderen van een samenwerking tussen de kantongerechten en de rechtbanken (bijvoorbeeld via het volgen van korte stages over en weer). Daarnaast zal door het Ministerie van Justitie voorlichting worden gegeven omtrent de tweede fase HRO via onder andere artikelen en interviews in bijvoorbeeld 'de Justitiekraant' en wordt gedacht aan het organiseren van ressorts- of arrondissementsgewijze voorlichtingsbijeenkomsten.

## 4 Leerervaringen eerste fase HRO

### 4.1 Inleiding

Op welke wijze kan lering worden getrokken uit de ervaringen die zijn opgedaan met de implementatie van de eerste fase HRO? De beantwoording van deze vraag, die onderdeel uitmaakt van de centrale vraagstelling van dit onderzoek, is, in het geval de eerste fase HRO relevante leerervaringen heeft opgeleverd, van groot belang voor de implementatie van de tweede fase.

Het ontdekken en evalueren van mogelijke leerervaringen uit de eerste fase HRO ten behoeve van de tweede fase kent, binnen het bestek van de HRO-operatie en dit onderzoek, twee complicerende factoren. Zo is er ten eerste een verschil op het vlak van de veranderingsbereidheid van de actoren ten aanzien van de eerste en tweede fase HRO en verschillen de eerste en tweede fase inhoudelijk sterk van elkaar. In de volgende paragraaf zullen deze twee factoren nader aan de orde worden gesteld.

### 4.2 Complicerende factoren bij het onderscheiden van leerervaringen

Zo blijkt ten eerste uit het eerste tussenrapport en de hoofdstukken 2 en 3 uit dit rapport dat de implementatie van de eerste fase HRO naar de inschatting van de betrokkenen, enkele kanttekeningen daargelaten, naar tevredenheid is verlopen. Zowel het veranderingsvermogen, als de veranderingsbereidheid bij de betrokken actoren bleek groot te zijn. Met name die *veranderingsbereidheid* lijkt, zo komt althans uit het uitgevoerde onderzoek naar voren, in belangrijke mate te hebben bijgedragen aan het succes van de operatie. De verschillende bij de implementatie van de eerste fase HRO betrokken actoren (met name de rechtbanken en de raden van beroep/Ambtenarengerechten) hadden, door de bank genomen, een positieve verwachting van de implementatie van de eerste fase (positieve percepties). Zij zagen, al voor de implementatie van de eerste fase mogelijkheden tot het putten van gezamenlijk voordeel uit de operatie (win-win-situaties) en waren daardoor

meestal bereid gezamenlijk intensief en creatief te zoeken naar oplossingen voor de problemen die zich gedurende de operatie voordeden. Voorts heeft men getracht de mogelijkheden tot samenwerking en integratie, die de eerste fase bood, waar mogelijk te benutten (gezamenlijke doelrealisatie).

Al deze factoren doen zich in veel mindere mate voor ten aanzien van de mogelijke realisatie tweede fase HRO. Vooral bij de kantonrechters blijkt de veranderingsbereidheid gering. In tegenstelling tot de situatie zoals die bestond kort voor de implementatie van de eerste fase HRO hebben de kantonrechters veelal geen positieve verwachting ten aanzien van de implementatie van de tweede fase HRO, en zien zij vooralsnog weinig mogelijkheden tot het, in samenwerking met de rechtbanken, putten van gezamenlijk voordeel uit de operatie. Een en ander brengt met zich dat van een mogelijke anticiperende gezamenlijke doelrealisatie, d.w.z. het ontwikkelen van strategieën om gezamenlijk voordeel uit de operatie te putten, nog nauwelijks sprake is. Deze houding beïnvloedt op zijn beurt de houding van de andere direct bij de tweede fase betrokken actor: de rechtbanken. Weliswaar zijn de rechtbanken positiever gestemd over de mogelijkheden die de tweede fase in zich bergt dan de kantonrechters, maar de houding van de kantonrechters kleurt de perceptie van de rechtbanken. De rechtbanken zijn in de meeste gevallen weliswaar bereid te integreren met de kantongerechten binnen hun arrondissement, en zijn daarnaast veelal bereid de dialoog aan te gaan met de kantonrechters over de modaliteiten van de realisatie van de tweede fase, maar nemen, indien geconfronteerd met een afwachtende houding van de kantonrechters, zelf ook een afwachtende houding aan.

Op het punt van de veranderingsbereidheid zijn de eerste en de tweede fase HRO dus ongelijksoortige operaties, nu de uitgangspunten bij het opstarten van de twee operaties zo beduidend verschillen.

Nog op een ander punt zijn de eerste en de tweede fase HRO moeilijk met elkaar vergelijkbaar. Op het inhoudelijke vlak verschillen de operaties sterk van elkaar, zeker op het vlak van de integratiemogelijkheden. Waar de eerste fase een complexe operatie was, waarbij twee ongelijksoortige rechtsprekende instanties, met de zorg voor rechtspraak op zeer verschillende rechtsgebieden en met zeer van elkaar verschillende specialisaties ineen werden gevoegd, lijkt die afstand tot vanouds vertrouwde rechtsgebieden binnen de rechtbank bij de implementatie van de tweede fase voorshands minder groot. Veel van de betrokkenen binnen de rechtbank (met name de presidenten en de sectorvoorzitters van de civiele sector) denken dan ook dat de introductie van kantonrechtspraak binnen de rechtbank uit de tweede fase HRO op het inhoudelijke vlak veel minder lastig en bewerkelijk is dan het geval was ten tijde van de implementatie van de eerste fase HRO. De rechters binnen de rechtbanken zijn over het algemeen al redelijk vertrouwd met en ingevoerd op rechtsgebieden waarop kantonrechters rechtspreken (civiel recht, huurrecht, arbeidsrecht). Dit in tegenstelling tot de zorg voor nieuwe rechtsgebieden zoals sociale verzekeringszaken, ambtenaren- en pensioenzaken, bijstandszaken en (overige) awb-zaken die met de introductie van de eerste fase op de rechtbank afkwamen. Binnen de rechtbanken bestond nog relatief weinig expertise op deze nieuwe deelreinen. Daarnaast wordt de sprong van de tweede fase als minder groot dan die van de eerste fase ervaren omdat de rechters uit de rechtbank oude stijl in veel gevallen redelijk vertrouwd zijn met de werkwijze en

benadering van kantonrechters. Kantonrechters zijn vaak goede bekenden van rechters binnen rechtbanken: in een aantal gevallen zijn kantonrechters voor hun benoeming tot kantonrechter zelf rechter in een rechtbank geweest. Daarnaast gebeurt het binnen een aantal arrondissementen nog wel eens dat rechters uit een rechtbank, in geval van ziekte van een of meerdere kantonrechters, ‘bijspringen’ in een kantongerecht. Binnen een aantal arrondissementen zijn kantonrechters tevens plaatsvervanger binnen de rechtbank.

### **4.3 Leerervaringen bij ongelijksoortige operaties**

Betekent de omstandigheid dat de operaties in verschillende opzichten slecht met elkaar vergelijkbaar zijn nu ook dat het onmogelijk is om leerervaringen te putten uit de eerste fase ten behoeve van de implementatie van de tweede fase HRO? Naar de inschatting van de actoren binnen de rechtbank, die bij de implementatie van de eerste fase waren betrokken, hoeft dat niet het geval te zijn. Die leerervaringen zouden, naar de inschatting van veel van de bij de implementatie van de eerste fase HRO betrokken actoren, vooral voort kunnen vloeien uit de omstandigheden en factoren die de eerste fase tot een succes hebben gemaakt. Hierbij kan worden gedacht aan met name omstandigheden die samenhangen met de veranderingsbereidheid. Juist op dit punt kan volgens de betrokkenen binnen veel rechtbanken lering worden getrokken uit de implementatie van de eerste fase HRO. Het gaat hierbij vooral om omstandigheden die samenhangen met de perceptie van de verandering, de mogelijkheid tot het creëren van zgn. win-win-situaties en de mogelijkheden tot gezamenlijke doelbereiking.

In dit hoofdstuk zal primair de aandacht worden gericht op de ‘leerervaringen’ die getrokken kunnen worden uit de onderzoeksresultaten. De beschrijving van deze leerervaringen zal geschieden vanuit een bepaald perspectief, namelijk de ‘netwerkbenadering’. Met behulp van deze benadering kan ten eerste inzichtelijk worden gemaakt waar zich relevante verschillen en overeenkomsten tussen de eerste en de tweede fase HRO voordoen. Ten tweede kan het model gebruikt worden om een beter zicht te krijgen op datgene wat, gezien de relevante overeenkomsten en verschillen tussen de eerste en tweede fase HRO, als relevante uit de eerste fase voortvloeiende leerervaring zou kunnen gelden ten behoeve van de implementatie van de tweede fase HRO.

### **4.4 Beleidsnetwerken**

De beleidsvorming, dat wil zeggen de ontwikkeling en uitvoering van bepaalde plannen of maatregelen, rond de herziening van de rechterlijke organisatie vindt plaats binnen een netwerk. De centrale overheid stelt tegenwoordig niet meer als ‘monorationeel’ orgaan beleidsmaatregelen vast die de betrokken actoren vervolgens uit moeten voeren, maar er is veler sprake van een wisselwerking tussen de te besturen actoren (de rechterlijke colleges) en de overheid (het Ministerie van Justitie en de Staten-Generaal) bij de vormgeving en tenuitvoerlegging van beleid op het terrein van de organisatie van de rechtspraak. Er

is, zoals dat in de bestuurskunde wel wordt genoemd, sprake van een *beleidsnetwerk* waarin actoren die bij de beleidsvorming en -uitvoering van elkaar afhankelijk zijn in *voortdurende interactie* met elkaar aan dat beleid gestalte geven. Beleidsnetwerken worden dan ook wel gedefinieerd als "patronen van interactie tussen wederzijds van elkaar afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma's" (Koppejan e.a. 1993: 19).

Het geheel van betrokkenen bij de HRO-operatie kan worden beschreven in termen van een beleidsnetwerk, waarbij de bestuurlijke en wetgevende overheid (zelf ook weer bestaande uit verschillende actoren met verschillende belangen en opvattingen) in samenwerking met de actoren binnen rechterlijke instanties (zoals Raden van beroep, rechtbanken en kantonrechtters) verdeeld over verschillende fasen gestalte probeert te geven aan (voorbereiding en uitvoering van) veranderingen binnen de rechterlijke organisatie.

De HRO-operatie te classificeren als een beleidsnetwerk heeft als voordeel dat, nu er veel onderzoek is gedaan naar het functioneren van beleidsnetwerken, aan de hand van theoretische inzichten bepaalde aspecten van het beleidsnetwerk-HRO nader geanalyseerd kunnen worden.

Zo wordt bijvoorbeeld wel aangenomen dat beleidsnetwerken gekenmerkt worden door een aantal eigenschappen zoals 1) pluriformiteit, 2) geslotenheid en 3) interdependentie (De Bruin en Ten Heuvelhof 1991: 28)<sup>1</sup>. Kenmerkend voor beleidsnetwerken is ten eerste de zgn. *pluriformiteit*, d.w.z. de omstandigheid dat er meerdere actoren zijn, met ieder afzonderlijke belangen, die een rol spelen binnen het beleidsnetwerk. Die actoren zelf zijn veelal ook weer samengesteld uit deelactoren met op hun beurt weer afzonderlijke belangen. Pluriformiteit beweegt zich meestal op twee niveaus. Ten eerste kan de te sturen actor (organisatie) pluriform zijn. Deze omstandigheid doet zich bijvoorbeeld voor in het HRO-beleidsnetwerk. Een belangrijke actor in dat netwerk is de rechtbank. Rechtbanken hebben op bepaalde punten *als geheel* bepaalde belangen binnen de HRO-operatie. In de rechtbankorganisatie zelf bevinden zich echter ook weer andere actoren die binnen het beleidsnetwerk een rol van betekenis spelen zoals de rechtbanksectoren. Sectoren hebben in het kader van de HRO-operatie vaak afzonderlijke deelbelangen die niet altijd samenvallen met die van de rechtbank als geheel. Sectoren bestaan op hun beurt weer uit zowel rechtters als ondersteunend personeel, die niet alleen het 'belang' van de rechtbank nastreven, maar ook opkomen voor de belangen en de problematiek van een sector, of een onderdeel binnen de sector.

Ten tweede kan een beleidsnetwerk *als geheel* uit pluriforme actoren bestaan. Een goed voorbeeld daarvan vinden we als we kijken naar de eerste fase HRO. Tijdens die eerste fase HRO hebben tijdens de beleidsvorming en uitvoering met name de Ministeries van Binnenlandse Zaken, de Raad van State, de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten en de klassieke rechtbanken een belangrijke rol gespeeld. Bij de voorbereiding op de invoering van de tweede fase HRO leveren echter vooral het Ministerie van Justitie, de rechtbanken, de kantongerechten (en de gerechtshoven) een bijdrage aan de discussies

---

1 De Bruin J.A. en Heuvelhof E.F. ten (1991), Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.

rond de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken. In de verschillende fasen van de HRO-operatie wisselen de primair met elkaar interacterende actoren dus, naar gelang hun belang bij het betreffende onderdeel van de operatie betrokken is.

De pluriformiteit van het beleidsnetwerk en de daarin opererende actoren komt dus vooral tot uitdrukking in het feit dat iedere actor verschillende belangen kan hebben, bepaalde eigen doelen nastreeft en er veelal andere waarden en normen, zo men wil referentiekaders, op na kan houden. Door beleidsoperaties, zoals de HRO kunnen een aantal van die doelen van actoren bijeen worden gebracht of kunnen juist belangenconflicten ontstaan. Later zal hierop nog verder worden ingegaan.

Een andere kenmerkende eigenschap van beleidsnetwerken is de vaak relatieve *geslotenheid* van de te sturen actoren ten aanzien van stuursignalen van de zijde van de centrale overheid. Geslotenheid betekent in dit verband dat professionele organisaties zich primair concentreren op het uitvoeren van hun eigen taken en functies, en zich niet op een breed vlak bezig houden met allerlei ontwikkelingen en discussies, maar slechts met die ontwikkelingen en discussies die onmiddellijk verband houden met hun eigen taken en functies. Professionele organisaties sluiten zich ten behoeve van die concentratie dus gedeeltelijk van hun omgeving af. Professionele organisaties kennen meestal een gesloten karakter om goed te kunnen omgaan met een turbulente en snel veranderende omgeving. Dit betekent overigens niet dat een organisatie altijd volledig gesloten zal zijn voor wat er in zijn omgeving afspeelt. Ten behoeve van vernieuwing of verandering kan een organisatie tijdelijk relatief open zijn.

Geslotenheid en autonomie (d.i. de — mate van — zelfstandigheid waarmee een organisatie zijn taken en functies behartigt) hebben een wederzijds versterkend karakter. De mate waarin een organisatie of actor in een beleidsnetwerk autonoom en gesloten is hangt veelal af van de mate waarin die organisatie of actor in staat is zelfstandig regels te stellen over de eigen organisatie. Regels stellen wil in dit verband zeggen de mate waarin men zelf kan bepalen op welke wijze werkzaamheden moeten worden uitgevoerd en aan welke eisen deze werkzaamheden moeten voldoen. Dit brengt met zich dat indien een actor zich meer afsluit van de omgeving, daardoor de autonomie van deze actor wordt vergroot. Naar de mening van de al eerder aangehaalde bestuurskundigen De Bruin en Ten Heuvelhof (p. 35 e.v.) biedt autonomie de mogelijkheid om te leren, d.w.z. het opnemen en verwerken binnen de organisatie van signalen en ervaringen uit de omgeving. Volgens deze auteurs heeft een netwerk als geheel een hoger leervermogen naarmate de autonomie van de te sturen actoren groter is. Een zekere mate van geslotenheid biedt meer mogelijkheden voor de overheid om direct te sturen.

Als wordt gekeken naar de rechterlijke colleges dan kan worden geconstateerd dat voordat de eerste fase HRO werd geïmplementeerd de klassieke rechtbanken en de voormalige raden van beroep een sterk gesloten karakter kenden. Zo waren de voormalige raden van beroep gespecialiseerde rechterlijke colleges die zich primair richtten op de afdoening van sociale zekerheidszaken en ambtenaren- en pensioenzaken. De samenwerking tussen secretaris en (onder)voorzitter geschiedde volgens een één op één relatie: een werkwijze die reeds vele jaren gebruikelijk was. De (onder)voorzitters zelf waren echter niet te bestempelen als 'klassieke magistraten'. Dit onder meer vanwege het feit dat ook leken

zitting hadden in de raden van beroep/Ambtenarengerechten. Wat betreft de 'klassieke' rechtbanken gold daarentegen dat het beeld van de klassieke magistraat, dat onder andere sterk is gericht op het streven naar inhoudelijk kwalitatief hoogwaardige vonnissen, lang heeft voortbestaan en ten dele nog steeds bestaat. Met de implementatie van de voorintegratie en voltooiing eerste fase HRO is de geslotenheid bij zowel de raden van beroep/Ambtenarengerechten, als de klassieke rechtbanken doorbroken. De raden van beroep/Ambtenarengerechten en de rechtbanken zijn geïntegreerd in rechtbanken nieuwe stijl. Met deze integratie is niet alleen een nieuwe sector bestuursrecht geïntroduceerd, maar zijn tevens nieuwe werkwijzen ingevoerd en is sprake van een zekere cultuurverandering binnen de rechtbank. Zo is onder meer de één op één relatie losgelaten, wordt bij de meeste sectoren bestuursrecht een nieuwe opzet van voor de ondersteuning gehanteerd, heeft een structuurwijziging plaatsgevonden en is een nieuw automatiseringssysteem (BERBER) geïntroduceerd.

Zoals reeds boven is aangegeven zal een zekere mate van geslotenheid de autonomie van een organisatie versterken. Bij de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten en de klassieke rechtbanken wordt het primaire proces grotendeels gedetermineerd door professionals<sup>2</sup>, namelijk de (onder)voorzitters en de andere rechters. De autonomie van (onder)voorzitters en rechters is grondwettelijk vastgelegd en komt mede tot uitdrukking in de rechterlijke 'onafhankelijkheid'. Doordat echter sprake is van een collegiale samenwerking tussen de rechters/(onder)voorzitters in een organisatorisch verband (kamers) is er geen sprake van een maximale autonomie. Veeleer kan worden gesproken van een collegiale afhankelijkheid. Iedere rechter/(onder)voorzitter heeft de vrijheid om naar eigen inzicht het werk te doen, maar dient daarbij rekening te houden met bepaalde regels bijvoorbeeld over de verdeling van zaken onder de rechters/(onder)voorzitters. Ideaaltypisch kan een raad van beroep/Ambtenarengerecht en een 'klassieke' rechtbank dan ook bestempeld worden als een '*professionele groep*' (Van Delden 1993: 191).

Als daarentegen naar de kantonrechten wordt gekeken dan valt op dat sprake is van een grote mate van autonomie. De kantonrechters bepalen zelf hoe het werk wordt georganiseerd, zijn volledig verantwoordelijk voor de 'eigen portie' aan zaken en hebben een veel invloed op het ondersteunend personeel, waar het betreft de wijze waarop dit de taken dient te verrichten. Onderlinge samenwerking tussen kantonrechters is slechts in beperkte mate aanwezig. Als gevolg van de grote mate van autonomie wordt de geslotenheid van de kantonrechten versterkt. Dat wil zeggen de ontvankelijkheid voor stuursignalen vanuit de omgeving om te veranderen wordt beperkt. Op grond van het bovenstaande kunnen de kantonrechters getypeerd worden als '*verband van individuele professionals*' (van Delden 1993: 191)<sup>3</sup>.

---

2 In de literatuur worden professionals wel omschreven als "individuals whose choice of work requires at least a college education giving them specific knowledge and skills, to be applied under supervision for a period of time at the end of which they are entitled to a label which carries credential for independent activity" (citaat Seymour Sarason in Raelin J.A. (1991), *The Clash of Cultures*, Harvard Business School Press, Boston Massachusetts, p. 8)

3 Delden P. van, Professionalisering als organisatiestrategie In: M & O: 1993/3, p. 187-199.

Het laatste kenmerk dat verbonden is aan een beleidsnetwerk heeft betrekking op de *interdependentie* tussen actoren. In netwerken is de overheid voor bepaalde activiteiten afhankelijk van de medewerking van de te sturen actoren en omgekeerd. Interdependenties bieden overigens de mogelijkheid om de geslotenheid van actoren te doorbreken. Het bestaan van dergelijke interdependenties veronderstelt immers een openheid ten opzichte van degene van wie de actor afhankelijk is.

De rechterlijke macht en het Ministerie van Justitie zijn wederzijds afhankelijk. Het Ministerie van Justitie is belast met de zorg over de rechtspleging en is daardoor afhankelijk van de prestaties van de rechterlijke macht. Omgekeerd is de rechterlijke macht eveneens afhankelijk van het Ministerie van Justitie, daar waar het specifieke hulpbronnen betreft: geld, personeel en materieel.

De erkenning van het feit dat beleid rond de HRO moet worden uitgevoerd binnen een dergelijk complex netwerk biedt aangrijpingspunten voor een verklaring van het verloop van de invoering van de eerste fase en kan daarmee leerervaring genereren voor de voorbereiding op de tweede fase HRO. Met behulp van het fenomeen beleidsnetwerken kan inzichtelijk worden gemaakt waarom bepaalde onderdelen van de beleidsvorming en -uitvoering moeizaam verlopen en welke instrumenten eventueel zouden kunnen worden toegepast om dit proces te faciliteren.

## **4.5 Omgevingsfactoren**

De uitvoering van de HRO in het beleidsnetwerk van de rechtspleging geschiedt niet in een geïsoleerde omgeving. De mate waarin de betrokken actoren ontvankelijk zijn voor veranderingsoperaties, op initiatief van het Ministerie van Justitie, wordt onder andere beïnvloed door de turbulentie vanuit de omgeving. Zo kan bijvoorbeeld een bijstelling van de WAO-wetgeving leiden tot een sterke stijging van de instroom van het aantal zaken binnen de sectoren bestuursrecht. Dit kan het veranderingsvermogen van rechtbanken in negatieve zin beïnvloeden, waardoor ook een negatief effect kan uitgaan op het verloop van de HRO-operatie .

Hetzelfde geldt voor een verslechtering van de economische situatie. Dit kan een sterke verhoging betekenen van het aantal faillissementen, met als gevolg een groter beroep op de civiele rechter. Dit soort omgevingsfactoren kunnen een operatie als de HRO flink verstoren en daarmee dient dan ook rekening te worden gehouden bij de feitelijke uitvoering van de onderdelen van deze operatie.

## **4.6 De implementatie van de voorintegratie en voltooiing eerste fase HRO**

Gegeven het feit dat de HRO binnen een complex beleidsnetwerk moet worden voorbereid en uitgevoerd, kan naar de invoering van de voorintegratie en voltooiing eerste fase HRO op een specifieke wijze worden gekeken. Belangrijke beoordelingscriteria voor het 'succes

of falen' van de eerste fase HRO hebben betrekking op de percepties die de betrokken actoren hebben ten aanzien van het verloop ervan, de mate waarin een 'win-win-situatie' is gecreëerd en de mate waarin verschillende doelen en belangen door de HRO zijn bijeengebracht.

Het Ministerie van Justitie streeft met de implementatie van de HRO naar een verhoging van de kwaliteit en doelmatigheid van de rechtspraak. Met het oog op de juridische kwaliteit dienen volgens het Ministerie ten eerste voorzieningen te worden getroffen die gericht zijn op een versterking van de rechtseenheid, zowel binnen de rechtsgebieden als daartussen (civiel recht, strafrecht en bestuursrecht). Het concept 'integratie' vormt hierbij een centrale leidraad. Ten tweede dient door de HRO de rechterlijke organisatie dusdanig te worden ingericht dat een adequaat stelsel van rechtsbescherming tot stand wordt gebracht. Zo veel mogelijk zal daarbij gestreefd worden naar rechtspraak in twee instanties.

Ten aanzien van de cliëntgerichtheid zijn volgens het Ministerie van Justitie twee factoren van belang, te weten de toegankelijkheid van de rechterlijke organisatie en de snelheid waarmee rechterlijke (eind)uitspraken beschikbaar komen. De toegankelijkheid komt ten eerste tot uitdrukking in het streven naar een evenwichtige structuur van de rechterlijke organisatie. Ten tweede in een goede geografische bereikbaarheid van met name de rechtbanken nieuwe stijl. Tot slot in een laagdrempelige toegang tot met name de rechtspraak in eerste aanleg. De snelheid heeft onder andere betrekking op het zo spoedig mogelijk beschikbaar komen van (eind)uitspraken. Hiervoor is naar de mening van het Ministerie een doelmatige en doeltreffende 'bedrijfsvoering' van de gerechten vereist, evenals een procesrecht dat is gericht op een soepele afwikkeling van procedures met korte doorlooptijden en een daarop toegesneden stelsel van rechtsmiddelen.

Het scheppen van een evenwichtige structuur van de rechterlijke organisatie heeft vooral betrekking op de na te streven proportionaliteit van de inzet van rechters en ondersteunend personeel ten opzichte van de aard, het gewicht en het belang van een zaak.

Om de bovengenoemde doelstellingen te realiseren heeft reeds een voorintegratie en de voltooiing eerste fase HRO zich voltrokken. Na aanvankelijk enige reserves te hebben gehad over het nut van de implementatie van de eerste fase HRO zijn zowel de voorzitters van de sectoren bestuursrecht als de rechtbankpresidenten van mening dat de invoering van een dergelijke sector een positieve uitwerking heeft op de rechtbank als geheel. De *veranderingsbereidheid* onder zowel de leden van de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten, als onder met name de rechtbankpresidenten, was, zoals ook uit het tussenrapport 'Geïntegreerde rechtbanken; eerste ervaringen' van juni 1994 bleek, groot te noemen. Dit kan worden verklaard uit het feit dat met de voorintegratie en voltooiing eerste fase HRO een 'win-win-situatie' is gecreëerd. Dat wil zeggen een situatie waarin de voornaamste betrokken actoren (raad van beroep/Ambtenarengerecht en rechtbank) erop vooruit zijn gegaan. De voormalige (onder)voorzitters hebben door de eerste fase HRO meer carrièremogelijkheden gekregen. Bovendien is men méér "volwaardig rechter" geworden, die tevens verantwoordelijk wordt gesteld voor een nieuw en aantrekkelijk rechtsgebied, namelijk het voormalige Arob-recht. Ook de rechtbanken hebben 'gewonnen' aan de eerste fase HRO. Zij hebben immers de beschikking gekregen over een

nieuwe sector, waardoor de mogelijkheden voor een onderlinge roulatie van rechters tussen sectoren is vergroot. Hierdoor kan wellicht de aantrekkelijkheid en variëteit van het rechterswerk toenemen, waardoor de kans op een vergroting van de uitstroom richting gerechtshoven en kantongerechten kan afnemen. Bovendien biedt de overkomst van de sector bestuursrecht de rechtbank een mogelijkheid om te ‘moderniseren’. Met andere woorden om bepaalde veranderingen binnen de klassieke sectoren van rechtbank te bewerkstelligen.

Doordat sprake was van een ‘win-win-situatie’, het ontbreken van conflicterende doelen/belangen tussen raden van beroep/Ambtenarengerechten en rechtbanken, en een grote mate van veranderingsbereidheid waren zowel de rechtbanken als de voormalige raden van beroep ontvankelijk voor initiatieven van de zijde van het Ministerie van Justitie om te veranderen.

Over de beoordeling van het invoeringsproces van de implementatie van de eerste fase HRO kan dan ook worden geconcludeerd dat deze succesvol is verlopen. Ondanks dat de sectoren bestuursrecht zich nog moeten ‘zetten’, is sprake van een geslaagde organisatorische integratie.

#### **Invloed omgevingsfactoren**

Een versturende omgevingsfactor in de beoordeling van de eerste fase HRO heeft betrekking op de autonome stijging van de instroom van het aantal Sociale Zekerheidszaken. Deze is in de afgelopen jaren zo sterk toegenomen dat het een ‘rustige’ vorming van de sectoren bestuursrecht heeft belemmerd. De extra rechters en ondersteunend personeel, bedoeld ter voorbereiding van de voltooiing eerste fase HRO, moesten hierdoor volledig worden ingezet om de instroom van SZ-zaken het hoofd te kunnen bieden. Ervaring opdoen met de nieuwe rechtsgebieden en met het nieuwe bestuursprocesrecht wordt hierdoor sterk beperkt.

### **4.7 De voorbereiding op de tweede fase HRO**

De beleidsvoorbereiding op de implementatie van de tweede fase HRO wordt gekenmerkt door de lage *veranderingsbereidheid* van de kantonrechters. De kantonrechters streven andere doelen na dan bijvoorbeeld de rechters uit de civiele sector. Aspecten als een grote verantwoordelijkheid voor een ‘eigen portie’ aan zaken, de grote snelheid in zaaksafdoening, de laagdrempeligheid, de grote mate van zelfstandigheid en het informele karakter van de kantongerechtsprocedure vormen het beeld dat de kantonrechter schetst van zijn/haar werk. Bovendien zijn de kantonrechters van mening dat sprake is van een goedlopende organisatie, waarvan niet voorshands duidelijk is dat die beter zal gaan functioneren wanneer die organisatie wordt ondergebracht in de veel grotere rechtbankorganisatie. Tegenover het positieve beeld van de eigen organisatie wordt door de kantonrechters een negatief beeld geschetst van de rechtbankorganisatie. Bij die inschatting hebben kantonrechters overigens meestal het oog op name het functioneren van de sector civiel. Deze sector wordt door hen afgeschilderd als een groep rechters die voortdurend

te werk gaan alsof zij onderdeel uitmaakten van een gerechtshof of de Hoge Raad, en door hun nadruk op de kwaliteit van hun uitspraken voortdurend met veel te lange uitspraken of vonnissen komen. Naar hun oordeel nemen de civiele rechters te veel tijd voordat men uiteindelijk tot een (eind)uitspraak komt.

De rechtbankpresidenten en ook de drie geïnterviewde voorzitters van de civiele sectoren zijn, daarentegen, op hun beurt weer van mening dat niet alle kantongerechten zulke goedlopende organisaties zijn. Thans is het zeer moeilijk om in te grijpen in 'probleem-kantongerechten'. Wat betreft het functioneren van de rechtbanken geven de rechtbankpresidenten aan dat de rechtbanken inderdaad met een groot aantal problemen worden geconfronteerd. Deze problemen worden echter niet veroorzaakt door de organisatie van de rechtbank, die door de kantonrechters als een 'bureaucratie' wordt bestempeld, of door het type rechter, maar door tal van andere factoren. Zo is de instroom van zaken de afgelopen jaren sterk toegenomen, vergt het opleiden van jonge rechters veel tijd van ervaren rechters, en heeft onder andere de beperkte zittingscapaciteit van de strafsector, ten gevolge van de stijging van de werkvoorraden, geleid tot het meer en meer inzetten van civiele rechters in deze sector. De kwaliteit van de uitspraken komt door deze snelheidsbevorderende maatregelen in de ogen van de rechtbanken niet in het geding. Binnen de rechtbanken wordt die kwaliteit bij unus-rechtspraak o.a. bewaakt door er voor te zorgen dat andere bijvoorbeeld collega-rechtbankrechters 'meelezen' met unus-rechters. Ook door het aanleggen van interne jurisprudentiesystemen en het organiseren van jurisprudentie-overleg binnen sectoren proberen rechtbanken - zij het indirect - greep te houden op de kwaliteit van de uitspraken.

Ten aanzien van de werkwijzen wordt door een aantal rechtbankpresidenten gewezen op het feit dat bepaalde werkzaamheden veel gelijkenissen vertonen met het werk van de kantonrechter. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de politierechter en de kort-gedingrechter. Ook deze rechters moeten in een hoog tempo een grote hoeveelheid vonnissen produceren. Bovendien worden binnen rechtbanken op het ogenblik, voor zover dat wettelijk mogelijk is, steeds meer zaken in 'unus'-rechtspraak afgedaan.

Resumerend kan uit het bovenstaande worden afgeleid dat de *percepties* van zowel de kantonrechters, als de rechtbankrechters, wat betreft elkaars functioneren lijnrecht tegenover elkaar staan. Dit wordt overigens nog versterkt door het feit dat kantonrechters, als het gaat om de aantrekkelijkheden van hun werk, er *andere waarden en normen* op na houden, dan met name de rechters uit de civiele sector. Autonomie, eigen verantwoordelijkheid, snelheid, etc. vs. juridische kwaliteit (uitgedrukt in een hoge inhoudelijke kwaliteit van een (eind)vonnis). Waarden en normen die bovendien kunnen botsen met de ideeën van het Ministerie van Justitie rond de implementatie van de tweede fase HRO. De kantonrechters vragen zich af of door de invoering van deze fase problemen worden opgelost of juist nieuwe problemen worden gecreëerd. Men is van mening dat het laatste het geval zal zijn doordat een goedlopende organisatie 'om zeep' wordt geholpen. Voorts stellen de kantonrechters dat de doelen van de HRO dermate vaag zijn, dat het 'nut' van een dergelijke operatie niet wordt ingezien. Als er problemen zijn met de kantonrechters, dan kunnen deze naar de mening van de kantonrechters, beter op een andere manier worden opgelost dan door de kantongerechten te integreren met de rechtbanken in recht-

banken nieuwe stijl. Bijvoorbeeld in de vorm van een integratie van de kantongerechten op arrondissementsniveau tot 19 grote kantongerechten.

De *pluriformiteit* ten aanzien van de invoering van de tweede fase HRO wordt tevens versterkt door de *aard* van de verschillende organisaties. Kantonrechters zijn veelal 'solisten', die ervoor gekozen hebben om hoofdzakelijk individueel, zelfstandig en met grote eigen verantwoordelijkheden te werken. Rechtbankrechters daarentegen zijn veelal rechters die gewend zijn om samen te werken, bijvoorbeeld door zitting te hebben in een meervoudige kamer. Ook komt dit tot uitdrukking in het feit dat binnen de rechtbank veel meer onderling overleg plaatsvindt. Bij de kantongerechten vindt dat slechts in beperkte mate plaats. Met andere woorden kantongerechten zijn sterk *autonome* eenheden. Met de implementatie van de tweede fase HRO zal de autonomie van de kantonrechter grotendeels verdwijnen doordat men onder het regime van de rechtbankpresident wordt geplaatst. Bij de 'strijd' om de feitelijke vormgeving van de tweede civiele sector is dit dan ook een belangrijk onderhandelingspunt tussen de kantonrechters en het Ministerie van Justitie geweest. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een garantie dat voor tenminste 5 jaar na de invoering van de tweede fase HRO een tweede civiele sector in de rechtbanken nieuwe stijl dient te bestaan. Van een '*win-win-situatie*' is naar het oordeel van de kantonrechters zeker geen sprake. De rechtbanken krijgen met de implementatie tweede fase HRO een grote groep ervaren rechters erbij. Dit kan voor de rechtbanken 'winst' opleveren bijvoorbeeld doordat de kantonrechters kunnen worden ingezet bij het opleiden van rechters. Volgens de meeste rechtbankpresidenten is echter de winst slechts marginaal, omdat de tweede civiele sector een sterk afgezonderde eenheid van de rechtbank zal gaan vormen. De kantonrechters hebben daarentegen het gevoel dat de situatie voor hen zal verslechteren. Ondanks de levenslange taakgarantie voor de zittende kantonrechters, en de benoeming tot vice-president, moet een groot offer worden gebracht in de vorm van een verlies van de autonomie en het 'opgaan' in een groter geheel, waarbinnen de identiteit van de kantonrechter snel verloren zal gaan, aldus de kantonrechters.

#### **4.8 Verschil beleidsvoorbereiding en uitvoering eerste en tweede fase HRO**

Indien de beleidsvoorbereiding van de eerste fase HRO met die van de tweede fase wordt vergeleken dan zijn er, zoals ook al in paragraaf 4.2 werd aangegeven, een aantal significante verschillen aan te wijzen. Ten eerste waren de *percepties* ten aanzien van het verloop van het invoeringsproces eerste fase HRO onder zowel de rechtbankpresidenten, als de voorzitters van de sectoren bestuursrecht positief te noemen. Alle betrokken actoren zijn van mening dat de implementatie van de eerste fase geslaagd is, alhoewel het 'succes' overschaduw wordt door de sterk toegenomen instroom van sociale zekerheidszaken. Men name als oplossing voor de overbelasting van de Raad van State en een vergroting van de cliëntgerichtheid zijn de actoren van mening dat de implementatie van de eerste fase HRO als een goed middel heeft gediend (en zal dienen).

De percepties rond de voorbereiding op de tweede fase HRO zijn, zoals ook al in paragraaf 4.2 werd aangegeven, met name van de zijde van de kantonrechters als negatief te bestempelen. Er is sprake van een lage veranderingsbereidheid, men voelt zich door de operatie als het ware 'voor het blok gezet'. Alternatieven voor de invoering van de tweede fase HRO zijn er niet. Voorts twijfelen de kantonrechters aan het feit of de HRO een oplossing biedt voor bepaalde problemen. Zij vrezen dat door de implementatie van de tweede fase juist nieuwe problemen in het leven zullen worden geroepen. Doelen, problemen en oplossingen vormen dan ook regelmatig terugkerende 'strijdpunten' in de discussievorming rond de tweede fase HRO.

Hiernaast verschilt de eerste van de tweede fase HRO op het vlak van de mogelijke realisatie van een 'win-win-situatie'. Met de implementatie eerste fase HRO hebben zowel de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten, als de klassieke rechtbanken winst geboekt. De implementatie van de tweede fase HRO levert, naar het oordeel van met name de kantonrechters, zelfs na de garanties met betrekking tot de rechtspositie en werkwijze van de kantonrechters binnen de rechtbank<sup>4</sup>, een 'verlies situatie' op.

Ten tweede onderscheiden de beide operaties zich van elkaar doordat bij de twee integraties de aard van de fusie-partners verschillend is. Zowel de klassieke rechtbanken als de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten kenden een tamelijk hoge graad van organisatie. Collegiale samenwerking tussen rechters/(onder)voorzitters vond reeds plaats, evenals het (beperkt) voeren van onderling werkoverleg binnen de organisatie. Elders in dit hoofdstuk (paragraaf 4.4) werd al aangegeven dat beide organisaties te kenschetsen zijn als 'professionele groepen'. Met de implementatie van de voorintegratie eerste fase HRO zijn twee *organisaties* (professionele groepen) samengevoegd<sup>5</sup> en is een nieuwe organisatie gevormd, te weten de rechtbank nieuwe stijl. Gelijkwaardigheid van de integratie-partners stond tijdens deze fase dan ook centraal. Als echter wordt gekeken naar met name de kleine kantongerechten, dan valt de lage graad van organisatie en de hoge mate van autonomie op<sup>6</sup>. Er vindt weinig onderling werkoverleg plaats en de ondersteuning is sterk gericht op de verlangens en wensen van de kantonrechter. De organisatie van het kantongerecht kan dan ook, zoals dat in paragraaf 4.4 al werd aangegeven, het best bestempeld worden als een '*verband van individuele professionals*'. Gedurende de implementatie van de tweede fase HRO zullen de afzonderlijke verbanden van professionals (de kantongerechten) worden geïntegreerd in een professionele groep (de rechtbank). Juist door de lage organisatiegraad hebben de kantonrechters dan ook het gevoel dat hun belangen onvoldoende in de nieuwe situatie tot uitdrukking kunnen worden gebracht. De

---

4 Zie het zgn. rechtspositie akkoord gesloten tussen de NVvR en het Ministerie van Justitie d.d. 22 juni 1993, waarin naast afspraken over bezoldiging, afspraken werden gemaakt over de positie van kantonrechters binnen de rechtbank (levenslange taakgarantie voor oud kantonrechters), en (waar nodig) een extra formatietoewijzing ten behoeve van het voorzitterschap van de tweede civiele sector.

5 Waarvan de raden van beroep/Ambtenarengerechten of gesplitst werden of volledig werden geïntegreerd met de rechtbanken in rechtbanken nieuwe stijl.

6 Zie ook paragraaf 4.4 van dit hoofdstuk, m.n.p. 50 en 51.

ongelijkwaardigheid van de integratiepartners staat dan ook in de discussies rond de tweede fase HRO centraal.

#### **4.9 Leerervaringen op grond van werking beleidsnetwerk en op grond van percepties van betrokken actoren over het verloop eerste fase HRO**

Ondanks de complexiteit van het beleidsnetwerk rond de beleidsvorming HRO kunnen op grond van de eerste fase HRO leerervaringen worden getrokken voor de implementatie van de tweede fase HRO. Deze leerervaringen kunnen enerzijds worden gedestilleerd uit de werking van het beleidsnetwerk, anderzijds uit concrete ervaringen van de betrokken actoren met het invoeringsproces van de eerste fase HRO.

##### **Leerervaringen op grond van werking van het beleidsnetwerk**

Uit een vergelijking van de eerste en tweede fase HRO blijkt dat de basis voor het 'succes' van de eerste fase HRO met name wordt gelegd door een 'win-win-situatie' te creëren, heldere (gezamenlijke) doelstellingen te formuleren, gekoppeld aan de oplossing van concrete knelpunten en door de gelijkwaardigheid van de integratiepartners te benadrukken. Al zijn in 1993<sup>7</sup> door middel van garanties voor werkwijze en taken van kantonrechters binnen de rechtbank gemaakt, die er mede toe strekten een 'win-win'-situatie te creëren, dit heeft er, blijkens de reacties van de kantonrechters in 1994 nog niet voor kunnen zorgen dat kantonrechters ook overtuigd lijken te zijn geraakt van de mogelijke voordelen die de tweede fase ook voor hen in zich zou kunnen bergen. Voor de tweede fase HRO zou dit kunnen betekenen dat vanuit de zijde van het Ministerie van Justitie nog meer gewerkt dient te worden aan de explicitering van de doelstellingen van de HRO en het koppelen van doelen/belangen van het departement aan die van de kantonrechters. Wellicht zou nog duidelijker kunnen worden aangegeven dat de integratie een noodzakelijke voorwaarde is om de knelpunten binnen de rechterlijke organisatie op te kunnen lossen. De kantonrechters zouden op die manier het gevoel kunnen krijgen dat men een bijdrage kan leveren aan de oplossing van bepaalde problemen in plaats van de creatie van nieuwe problemen. Veel tijd en energie zal dan ook vanuit het Ministerie van Justitie gestoken moeten worden in het overtuigen van de kantonrechters van het nut van de herzieningsoperatie. Dergelijke aanvullende maatregelen zouden er toe kunnen leiden dat de 'winst-verlies-situatie', zoals de kantonrechters die nog steeds percipiëren, alsnog omgezet kan worden in een 'win-win-situatie'. Kantonrechters hechten veel waarde aan de autonomie en de eigen manier van werken. Zij geven aan dat de vorming van een tweede civiele sector, gedurende de eerste vijf jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tweede fase HRO, in hun ogen te weinig garantie biedt voor de bescherming van de voordelen van het kantongerecht. De kantonrechters vrezen na de eerdergenoemde garantieperiode van vijf jaar op te gaan in de eerste civiele sector en de overige sectoren

---

7 Zie de in noot 2 gereleveerde akkoorden van 22 maart 1993 en 22 juni 1993.

van de rechtbank. De 'winst' van het kantongerecht zal verloren gaan, aldus de kantonrechters. Naast het aantrekkelijk maken van de tweede fase HRO voor de kantonrechters door 'promotie-plaatsen' in het vooruitzicht te stellen of door de levenslange taakgarantie voor de kantonrechters, zoals al in 1993 tussen het Ministerie van Justitie en de NVvR werden overeengekomen, zouden daarnaast wellicht nog extra waarborgen kunnen worden ingebouwd om de sterke kanten van het kantongerecht in de nieuwe situatie te laten voortbestaan. In theorie zou dit kunnen geschieden door een langere termijn dan vijf jaar voor handhaving van de tweede civiele sector bespreekbaar te maken. De vraag is echter of dergelijke steeds verdergaande garanties, bedoeld om de integratie mogelijk te maken, het gewenste effect bereiken en niet de kern van de operatie, d.w.z. integratie van kantongerechten in rechtbanken, zodanig aantasten dat er een winst-verlies-situatie ontstaat voor de andere primair betrokken actor bij de tweede fase, de rechtbanken. Voor de rechtbanken bestaat er namelijk slechts in zoverre een situatie van wederzijds te behalen voordeel (win-win-situatie) indien er sprake is van *werkelijke* integratie van kantongerechten binnen de rechtbanken. In een situatie waarin de kantongerechten slechts worden ondergebracht in het gebouw van de rechtbank en er slechts zeer minimaal sprake is van een samenwerking verdwijnt ook het gepercipieerde voordeel voor de rechtbanken achter de horizon.

Vandaar ook dat, in plaats van steeds verdergaande garanties die er meer en meer toe zouden gaan strekken kantonrechtspraak in zijn huidige vorm binnen de rechtbanken te behouden, een beter zicht, of een andere kijk, op de wederzijdse voordelen voor rechtbank en kantongerechten bij de implementatie wellicht effectiever bij zouden kunnen dragen aan een kansrijkere implementatie van de tweede fase HRO. Zo lijken de kantonrechters, afgaande op hetgeen zij daarover naar voren hebben gebracht, soms een betrekkelijk verouderd beeld van de rechtbankorganisatie te bezitten. Binnen de rechtbanken zijn sinds kort veel veranderingen gaande, waarbij de verschuiving van meervoudige naar 'unus'-rechtspraak een belangrijke ontwikkeling is. Deze verschuiving binnen rechtbanken betekent in ieder geval dat indien kantonrechters in de rechtbankorganisatie zullen gaan meedraaien, zij zelfstandiger en met meer verantwoordelijkheid voor hun eigen werkvoorraad zullen worden geconfronteerd dan ze lijken te verwachten. Nog op andere fronten lijkt de perceptie van de kantonrechters op een wat verouderde of eenzijdige inschatting van de rechtbank te berusten. Beleidsmatig zou het 'wederzijds over de muur kijken' in dit opzicht kunnen worden bevorderd.

Ook het verschil in de aard van de rechtbanken en de kantongerechten biedt aangrijpingspunten voor leerervaringen. Kantongerechten zijn als een 'verband van individuele professionals' onderling nog niet zo goed georganiseerd als de rechtbanken. Een overgang van een 'verband van individuele professionals' naar een organisatie die getypeerd kan worden als 'een professionele groep' (de rechtbank nieuwe stijl) kan voor de kantonrechters in eerste instantie te groot zijn. Een 'voorintegratie' (als groei-model)<sup>8</sup> waarbij de kantongerechten op arrondissementniveau worden samengevoegd of een intensivering/formalisering van de onderlinge samenwerking tussen de kantonrechters, ter voorbereiding

---

8 De kantonrechters spreken van een kantongerecht "nieuwe stijl"

op de invoering van de tweede fase, kan nuttig zijn. De kantonrechters kunnen, ten tijde van de daadwerkelijke integratie, zich als een organisatorische eenheid met eigen belangen en een eigen identiteit (een professionele groep) daardoor beter en sterker opstellen ten opzichte van de andere fusie-partner, de rechtbank.

Tot slot kan als leerervaring worden opgemerkt dat de uitvoering van de HRO niet in een geïsoleerde omgeving plaatsvindt. Tal van omgevingsfactoren kunnen het succes van de operatie verstoren. Tijdens de eerste fase HRO is met name door de sterke stijging van de instroom van sociale zekerheidszaken het veranderingsvermogen van de rechtbank onder druk komen te staan. Ook bij de ‘klassieke’ sectoren van de rechtbank neemt de instroom van zaken toe. Bovendien worden de zaken complexer en bewerklijker. Als de tweede fase daadwerkelijk wordt geïmplementeerd is het belangrijk dat de rechtbanken over voldoende veranderingsvermogen beschikken. Met andere woorden de problemen binnen de sectoren van de rechtbank moeten niet te groot worden, anders neemt de kans op het mislukken van de tweede fase HRO toe.

### **Praktische leerervaringen**

Aan de voorzitters van de sectoren bestuursrecht en de rechtbankpresidenten is gevraagd welke leerervaringen kunnen worden getrokken uit het implementatieproces van de eerste fase HRO ten behoeve van de tweede fase HRO. De antwoorden die de verschillende rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters op deze vraag gaven, stroken met hetgeen hierboven al werd gezegd over de leerervaringen die op grond van het beleidsnetwerk werden afgeleid.

Zo zien de rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters zeker een aantal mogelijke voordelen gelegen in de implementatie van de tweede fase voor zowel de kantonrechters als de rechtbankorganisatie zelf. Zo kan o.a. de schaalvergroting de kwetsbaarheid van de rechtbank nieuwe stijl op het vlak van de werkverdeling verminderen, volgens de rechtbankpresidenten, en kan de implementatie van de tweede fase er in resulteren dat de kwaliteit en de kwantiteit van de dienstverlening toeneemt door een verdere integratie en afstemming. Daarnaast kan de binnenkomst van kantonrechters een gunstige uitstraling hebben op andere sectoren van de rechtbank: de manier van werken van kantonrechters, alsmede hun ervaring kan een gunstig effect hebben op die andere sectoren. Bovendien geven zowel rechtbankpresidenten als sectorvoorzitters aan dat, gekeken naar de inhoud van de veranderingsmaatregelen van de tweede fase HRO, die tweede fase eenvoudiger te implementeren zal zijn dan de eerste fase. De rechtsterreinen die overkomen met de kantonrechters bij de implementatie van die tweede fase zijn veel minder nieuw voor een aantal sectoren binnen de rechtbank dan de rechtsterreinen die met de implementatie van de eerste fase overkwamen. Bovendien zijn kantonrechters vaak goede bekenden binnen de rechtbank. Veel kantonrechters zijn hun carrière begonnen als rechtbankrechters, en op een aantal plaatsen zijn kantonrechters rechter-plaatsvervanger binnen de rechtbank. De afwijzende houding van de kantonrechters ten aanzien van de tweede fase kleurt echter de perceptie van de rechtbanken. Wat de meeste rechtbanken in ieder geval niet willen, is een introductie van de tweede fase tot iedere prijs, die hen mogelijk zal confronteren met ontevreden, of zelfs — in het uiterste geval — onwillige kantonrechters binnen de

rechtbankorganisatie Ook geven de rechtbanken er blijk van dat hun positieve inschatting wel betrekking heeft op een situatie waarin sprake is van een werkelijke integratie tussen kantongerechten en rechtbanken, dat wil zeggen een situatie waarin meer dan slechts de voordeur van het gebouw wordt gedeeld

Veel rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters oordelen dat een gunstige perceptie ten aanzien van de veranderingen die de herziening van de rechterlijke organisatie van fundamenteel belang is voor het eventuele succes van de operatie Volgens veel van de betrokkenen bij de implementatie van de eerste fase was juist de over het algemeen gunstige perceptie ten aanzien van de eerste fase een zeer belangrijke succesfactor die een stimulerende invloed heeft gehad op de veranderingsbereidheid van de betrokken actoren Uit het deelrapport 'Geïntegreerde rechtbanken, de eerste ervaringen' blijkt dat die gunstige perceptie ten aanzien van de eerste fase vooral werd veroorzaakt door de mogelijke voordelen die de eerste fase vooral voor de Raden van beroep/Ambtenarengerechten, maar ook voor de rechtbanken had Voor het feit dat een dergelijke gunstige perceptie bij de kantonrechters ontbreekt ten aanzien van de tweede fase HRO worden door de rechtbanken, die in de tweede fase van dit onderzoek waren betrokken, verschillende verklaringen aangedragen Zo wijzen veel rechtbanken er op dat inhoudelijk gunstige perspectieven, in ieder geval bij het begin van de voorbereidingen<sup>9</sup>, voor de kantonrechters vóór de introductie van de tweede fase HRO ontbraken, en nu voor een deel nog ontbreken

In de ogen van veel rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters brengt de tweede fase echter wel degelijk voordelen voor kantonrechters met zich mee Zo wordt de kantongerechtsorganisatie in hun ogen minder kwetsbaar, denken zij dat per saldo de bereikbaarheid (door onderbrenging in één huis) van de eerste lijnsrechters beter wordt en zien ze de ervaring en de werkwijze die kantonrechters met zich brengen als mogelijke verrijkingen voor de rechtbankorganisatie Een aantal van de voordelen, die de tweede fase mogelijk in zich draagt, hebben zich bijvoorbeeld al gedeeltelijk gerealiseerd binnen bepaalde rechtbanken Binnen enkele rechtbanken in Nederland zijn kantongerechten namelijk al ondergebracht in dezelfde gebouwen als de rechtbank In sommige van dergelijke gevallen maken zowel kantonrechters als de rechtbanksectoren gezamenlijk gebruik van een aantal diensten, zoals bijvoorbeeld de informatiebalie Bij de rechtbanken die reeds kantongerechten 'inhuizig' hebben, dan wel 'uithuizig' met veel gedeelde diensten, functioneert de samenwerking tussen rechtbanken en kantongerechten volgens de geïnterviewden tot tevredenheid Opmerkelijk is dat vooral de rechtbankpresidenten gedurende het tweede half jaar van 1994, ten opzichte van de situatie van het eerste half jaar 1994 — waarover in het tussenrapport verslag werd gedaan — de mogelijkheden tot integratie groter en positiever lijken in te schatten dan voorheen De nadere concretisering van de plannen omtrent de tweede fase heeft waarschijnlijk deze accentverschuiving veroorzaakt

---

9 D w z voor de afspraken over de gegarandeerde werkwijze en taken van 22 juni 1993 Zie ook noot 4

### **Identiteitsbewaking**

Voor de oplossing van het probleem van de ongunstige perceptie bij kantonrechters bevelen de meeste rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters in het algemeen een tweeledige oplossing aan. Eerst en vooral dunkt het hen belangrijk dat de doelstellingen en uitgangspunten van de tweede fase in dialoog met de kantonrechters nog duidelijker moeten worden. Dit geluid komt meestal neer op de aanbeveling: zowel kantonrechters als rechtbanken hebben op het ogenblik behoefte aan duidelijkheid. Wat brengt de tweede fase nu precies met zich, en vooral, hoe zal de rechtbank nieuwe stijl er na de implementatie van de tweede fase uit gaan zien en hoe zal die, organisatorisch en op het niveau van de rechtspleging, precies functioneren? Rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters vermoeden dat een gedeelte van de negatieve perceptie van de kantonrechters mede door de onduidelijkheid over het concept van de rechtspleging en de organisatie van de rechtbank nieuwe stijl wordt veroorzaakt. Duidelijkheid is verder ook nodig om aan te geven waar de grenzen van winst voor de kantonrechters liggen: zolang zij nog mogelijkheden voor uitstel of afstel ruiken is hun bereidheid om winst te zien gering.

Een tweede aanbeveling van de rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters hangt nauw samen met de eerste. Naar het oordeel van veel rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters ligt de basis voor de bezwaren die kantonrechters tegen de tweede fase uiten vooral in de vrees voor de aantasting van de identiteit van de kantonrechters. Kantonrechters ervaren zichzelf als zelfstandige professionals die gewend zijn grote eigen verantwoordelijkheden te dragen voor de uitvoering van hun eigen taken en voor hun organisatie. Het opgaan in de grotere eenheid van de rechtbankorganisatie, zoals in de tweede fase HRO is voorzien, draagt de kans in zich van een aantasting van die professionele identiteit. Veel van de bezwaren van de kantonrechters worden, in de ogen van rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters, verklaard door die angst. Rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters bevelen dan ook aan dat bij (de voorbereidingen voor) het implementatieproces nadrukkelijk stil wordt gestaan bij die professionele identiteit van kantonrechters. Waar mogelijk, zo geven zij aan, zal moeten worden gestreefd naar vormen van behoud van die identiteit binnen de rechtbank. Waar dat behoud van identiteit niet mogelijk is gezien de noodzaak tot werkelijke integratie zullen binnen de rechtbanken voorwaarden moeten worden geschapen voor kantonrechters om een nieuwe identiteit te vinden binnen de rechtbank. Dergelijke maatregelen kunnen volgens de rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters vele vormen aannemen, variërend van het aangaan van een dialoog en onderhandelingen op gelijke voet tussen kantonrechters in een arrondissement en de arrondissementsrechtbank zelf, tot het zoveel mogelijk in stand houden van de huidige ondersteuningsstructuur en werkwijze van kantonrechters (nog naast de garanties uit 1993<sup>10</sup>) indien ze worden ondergebracht binnen de rechtbank.

Kantonrechters zullen in de ogen van veel rechtbankpresidenten binnen het rechtbankbestuur ook een plaats in moeten gaan nemen die past bij hun identiteit, bovendien zal er werk moeten worden gemaakt van de culturele integratie van kantonrechters binnen de

---

10 Zie noot 4.

rechtbank, door bijvoorbeeld het organiseren van overleg en informele sociale bijeenkomsten tussen de kantonrechters en de andere sectoren van de rechtbank.

Een praktische leerervaring die voortvloeit uit de ervaringen met de eerste fase die veel door rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters wordt genoemd is van geheel andere aard. Tijdens het implementatieproces van de eerste fase werd door de bij de integratie betrokken actoren dikwijls als knelpunt ervaren dat er te weinig terugkoppelingsmogelijkheden waren ingebouwd. In de ogen van een aantal rechtbanken waren er te weinig mogelijkheden om, door de perikelen rondom de integratie ontstane 'brandjes', te blussen. Een aantal rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters geeft aan dat het aanbeveling zou verdienen om voor het proces van de implementatie van de tweede fase een 'monitoring'-systeem in het leven te roepen, dat gedurende een periode van een jaar na de datum van implementatie zou werken als dynamisch terugkoppelingssysteem dat in staat is om her en der ontstane 'brandjes' te blussen. In de huidige formatietoewijzingsystematiek, waarin de ruimte jaarlijks via de vastgestelde begroting van het Ministerie van Justitie wordt bepaald, bestaat een dergelijke mogelijkheid niet.

#### **4.10 Tussenconclusies**

Op het eerste gezicht vertonen de eerste en de tweede fase van de HRO-operatie grote verschillen, die een vergelijking tussen de beide fasen met het doel om leerervaringen uit de eerste fase te kunnen putten ten behoeve van de tweede fase compliceren. Dit wil echter niet zeggen dat de beide operaties geen grootste gemene delers kennen die een vergelijking en het putten van leerervaringen onmogelijk maken. In dit hoofdstuk werd ten behoeve van die vergelijkbaarheid van de operaties het bestuurskundige concept van het beleidsnetwerk geïntroduceerd. Mag het dan zo zijn dat de operaties op het inhoudelijke niveau sterk van elkaar verschillen, de beide operaties kennen op het niveau van het *HRO-beleidsnetwerk*, wel grote gemeenschappelijke delers. Het begrip beleidsnetwerk werd in dit rapport gedefinieerd als 'patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke factoren die zich formeren rondom een beleidsprobleem of een beleidsprogramma' (Koppejan e.a. 1993: 19). De HRO-operatie in zijn geheel kan worden gezien als zo'n beleidsnetwerk, waarin de bij de herziening van de rechterlijke organisatie betrokken actoren in voortdurende interactie met elkaar gestalte geven aan het veranderingsbeleid.

In hoofdstuk 3 van dit rapport is, met het oog op de bestudering van de actoren binnen dat beleidsnetwerk, in een wat breder perspectief dan van het tussenrapport, de werking van het beleidsnetwerk voor, tijdens en net na de implementatie van de eerste fase geschetst. Voorts is ook wat breder dan in het tussenrapport is gebeurd door middel van het aangeven van de perceptie van de primair betrokken actoren de werking van het beleidsnetwerk geschetst bij de voorbereiding van de tweede fase HRO. Op het niveau van de werking van het beleidsnetwerk HRO werd het hierdoor mogelijk om zowel de eerste en tweede fase met elkaar te vergelijken en daardoor leerervaringen uit de eerste fase ten behoeve van de tweede fase te putten.

De vergelijking van de eerste en tweede fase van de HRO die in dit hoofdstuk werd uitgevoerd leerde dat:

- a. De percepties ten aanzien van de (voorbereiding van de) eerste fase HRO bij zowel de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten als bij de rechtbanken positief waren. Voor de betrokkenen binnen de raden van beroep/Ambtenarengerechten betekende de overgang die de eerste fase met zich bracht veelal een positieve verbetering. Bovendien waren de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten sterk geïnteresseerd in de nieuwe rechtsgebieden die de implementatie van de eerste fase meebracht. Ook de rechtbanken waren positief gestemd. Voor de rechtbanken speelde daarbij vooral de interesse in de overkomst van rechtspraak op het gebied van het nieuwe bestuursrecht een rol.
- b. Ten tijde van de implementatie van de eerste fase zijn ook de rechtbanken en de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten, inmiddels sectoren bestuursrecht, er in geslaagd wederzijds voordeel (win-win-situaties) uit de operatie te putten. In de meeste gevallen betekende de implementatie van de eerste fase voor de voormalige leden van de raden van beroep/Ambtenarengerechten daadwerkelijk een positieve verbetering en voelden ze zich na de implementatie meer 'volwaardig' rechter dan voor de implementatie. Voor de rechtbanken had de implementatie het voordeel van schaalvergroting en daardoor verminderde kwetsbaarheid van de organisatie. De mogelijkheden tot roulatie van rechters tussen sectoren nam hierdoor toe. Doordat er sprake was van een aantal win-win-situaties ontbraken veelal conflicterende belangen en doelen bij de implementatie van de eerste fase HRO, hetgeen de implementatie van de eerste fase, in de ogen van betrokkenen, tot een succes maakte.
- c. Ten aanzien van de voorbereiding van de tweede fase is er sprake van een negatieve perceptie van de zijde van de kantonrechters. Dit heeft invloed op de perceptie van de rechtbanken, die weliswaar aangegeven gereed en bereid zijn de tweede fase door te voeren, mits de kantonrechters hieraan hun medewerking willen verlenen en er sprake blijft van een werkelijke integratie, d.w.z. een situatie waarin de rechtbanken en kantongerechten na de implementatie van de tweede fase meer delen dan alleen de voorkeur van het gebouw waarin ze beiden zijn ondergebracht. De negatieve perceptie van de kantonrechters kleurt dus in een aantal opzichten de perceptie van de rechtbanken. De rechtbanken geven wel aan dat in vergelijking met de implementatie van de eerste fase, de implementatie van de tweede fase op het inhoudelijk vlak, in hun ogen, veel minder complex is en daarom eenvoudiger kan zijn. Inhoudelijk wordt aan de rechtbank met de implementatie van de tweede fase een voor de rechtbanken vertrouwd rechtsgebied binnengebracht.
- d. De minder gunstige perceptie van de primair betrokken actoren bij de tweede fase heeft ook betekenis voor de mogelijkheden tot het creëren van win-win-situaties. In de ogen van de kantonrechters lijkt een win-win-situatie niet te bereiken indien hun organisatie wordt geïntegreerd met die van de rechtbanken. Zij vrezen vooral hun niveau van dienstverlening, autonomie en produktieve manier van werken niet te kunnen behouden. De rechtbanken anderzijds zien wel winstkansen door toevoeging van kantonrechtspraak aan hun takenpakket en organisatie. De rechtbank kan

hierdoor een breder dienstenverlenende organisatie worden, waarbinnen de taken van de kantonrechters en de eigen civielrechtelijk georiënteerde eenheden de werkzaamheden beter op elkaar kunnen afstemmen. De kantonrechters delen die inschatting over dergelijke winstkansen niet en percipiëren, zelfs na de toezeggingen die hen zijn gedaan op het vlak van het behoud van werkwijze en taak binnen de rechtbank nieuwe stijl, de situatie zoals die na de implementatie van de tweede fase zal ontstaan voornamelijk als een verlies-situatie.

Ten aanzien van de voorbereiding van de tweede fase is er dus duidelijk sprake van conflicterende belangen en doelen tussen de rechtbanken en de kantonrechters.

De vergelijking op het niveau van het beleidsnetwerk maakt het mogelijk om leerervaringen te putten uit de eerste fase HRO ten behoeve van de tweede fase HRO. Uit de geluiden die in dit onderzoek betrokkenen afgeven kan worden afgeleid dat de kritische succesfactoren worden gevormd door:

- a. een gedeelde *gunstige perceptie* van de primair te integreren actoren;
- b. een (nauw met die perceptie samenhangende) mogelijkheid tot het behalen van wederzijds voordeel (*win-win-situatie*) bij de operatie;
- c. het met het oog daarop doen *coïncideren of afstemmen van de verschillende belangen en doelen* van de verschillende actoren.

Leerervaringen voor de tweede fase HRO, te putten uit de factoren die de implementatie van de eerste fase tot een succes maakten, zullen dus gericht moeten zijn op het (gedeeltelijk) realiseren van deze succesfactoren bij de implementatie van de tweede fase. Tijdens het onderzoek is bij de betrokkenen nagegaan op welke manier zij denken dat deze succesfactoren gerealiseerd zouden kunnen worden. Dit leidde tot het volgende beeld:

1. Waar mogelijk een nog betere communicatie tussen het Ministerie van Justitie en de primair bij de implementatie van de tweede fase betrokken actoren (rechtbanken en kantonrechters), om de voordelen die de tweede fase met zich kan brengen inzichtelijk te maken, alsmede mogelijkheden te scheppen om de wederzijdse beeldvorming van de actoren te verbeteren (meer bij elkaar over de muur kijken). Uit het onderzoek komt namelijk bijvoorbeeld naar voren dat kantonrechters in sommige opzichten een wat verouderd beeld hebben van de rechtbankorganisatie;
2. Het op gang brengen van een dialoog over de modaliteiten van de implementatie van de tweede fase tussen de primair betrokken actoren binnen de arrondissementen;
3. Verder bevorderen van de intensivering van de samenwerking tussen kantonrechters dat binnen de arrondissementen met het oog op een eenvoudiger samengaan tussen de rechtbankorganisatie en de kantongerechtsorganisatie. Door het Ministerie van Justitie wordt deze intensivering van de samenwerking momenteel al gestimuleerd, zij het dat voor het Ministerie, anders dan voor de kantonrechters, de intensievere samenwerking een tussenstap is in het proces van de implementatie van de tweede fase. In de ogen van de kantonrechters lijkt de geïntensiverde samenwerking eerder het einddoel.

4. Een verdere dialoog tussen het Ministerie van Justitie en de kantonrechters over mogelijke verdere garanties voor de kwaliteit van dienstverlening, de manier van werken en ondersteuning van kantonrechters indien kantonrechters eenmaal de rechtbankorganisatie zouden binnentreden, zonder dat dit evenwel leidt tot een situatie waarin geen sprake meer is van een vorm van integratie tussen kantongerechten en rechtbanken. Te vergaande garanties zouden aan een werkelijke integratie in de weg kunnen staan. Zo'n situatie zou bijvoorbeeld kunnen ontstaan wanneer rechtbanken en kantongerechten weinig méér delen dan een voordeur in hetzelfde gebouw. In een dergelijke situatie verdwijnen mogelijk de voordelen die de rechtbanken nu in de integratie van de tweede fase zien.
5. Behoeftte aan duidelijkheid op het gebied van het concept van rechtspleging binnen de rechtbank nieuwe stijl na de tweede fase, zowel op het vlak van de inhoud (hoe ziet het totaalplaatje van de rechtspleging er op de lange termijn nu precies uit na de implementatie van de tweede fase en wat zijn de verdere plannen?) als op het gebied van de afstemming (hoe zal de rechtspleging binnen de verschillende sectoren van de rechtbank op elkaar zijn of worden afgestemd). Rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters vermoeden dat een gedeelte van de negatieve perceptie van de kantonrechters mede door de onduidelijkheid over het concept van de rechtspleging en de organisatie van de rechtbank nieuwe stijl wordt veroorzaakt. Duidelijkheid is verder ook nodig om aan te geven waar de grenzen van winst voor de kantonrechters liggen: zolang zij nog mogelijkheden voor uitstel of afstel ruiken is hun bereidheid om winst te zien gering.  
Overigens wordt de gevraagde duidelijkheid geboden in het inmiddels bij de Raad van State liggende wetsvoorstel.
6. Aandacht voor de professionele identiteit van kantonrechters binnen de rechtbankorganisatie na de implementatie van de tweede fase;
7. Goede voorwaarden voor de beheersmatige en culturele integratie van kantonrechters binnen de rechtbank (een volwaardige plaats, en een eigen sectorverantwoordelijkheid);
8. Flexibele terugkoppelingsmogelijkheden (o.a. op het vlak van werklastmetingen en formatietoekenning) met het Ministerie van Justitie gedurende het implementatieproces zelf.



# 5 Organisatie in beweging

## 5.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 van het rapport ‘Geïntegreerde rechtbanken; de eerste ervaringen’ werd er op gewezen dat, mede tengevolge van de eerste fase HRO, een aantal ontwikkelingen binnen rechtbanken als geheel in gang is gezet die in het bestek van het tweede gedeelte van dit onderzoek de aandacht verdienen. Onder invloed van tal van ontwikkelingen is de rechtbankorganisatie sterk in beweging. Niet alleen is de omvang en de samenstelling van de rechtbank veranderd door de implementatie van de eerste fase HRO, maar ook het karakter van de rechtbank verandert door de HRO-operatie als geheel. De invoering van de DGO-structuur, de oprichting van een geheel nieuwe sector binnen de eigen organisatie ten gevolge van de eerste fase HRO, maar ook de veranderingen op het gebied van wetgeving hebben de rechtbankorganisatie in een stroomversnelling gebracht. Daarnaast werpen de vervolgfases van de herziening van de rechterlijke organisatie hun schaduw vooruit. Zo is men binnen een aantal rechtbanken bijvoorbeeld al druk bezig zich te bezinnen op de situatie die zal ontstaan na de implementatie van de tweede fase. Bij de veranderingen die worden veroorzaakt door externe ontwikkelingen, zoals de HRO-operatie, nieuwe wetgeving, veranderd beleid en de DGO-organisatie, die op de rechtbank af zijn gekomen, spelen zich binnen de rechtbank ook autonome ontwikkelingen af. Hierbij gaat het om ontwikkelingen op het vlak van samenwerking tussen sectoren, beheersing en coördinatie van werkprocessen, en het beheer en bestuur van de rechtbank die reeds voor de herziening van de rechterlijke organisatie in gang waren gezet.

In dit onderzoek is vooral aandacht besteed aan het deelveranderingsproces dat in gang is gezet met de implementatie van de eerste fase HRO. Op een aantal vlakken is aangegeven wat de effecten (in de vorm van eerste ervaringen) van die operatie zijn en zijn geweest. In dit hoofdstuk zal, zoals dat ook tijdens het eerste gedeelte van het onderzoek is gedaan, worden geprobeerd te kijken naar de wat indirectere effecten die de eerste fase HRO met zich heeft gebracht, dan wel de betekenis die de implementatie van de eerste fase HRO heeft gehad voor het veranderingsproces waarin de rechtbank zich als geheel bevindt.

### **Indirecte effecten eerste fase HRO**

Op het vlak van de indirecte effecten van de eerste fase HRO leek het er in het eerste gedeelte van dit onderzoek op dat er een zekere 'osmose' tussen de sectoren bestuursrecht en de andere sectoren van de rechtbank aan het optreden was. Die osmose werd tijdens de interviews vooral bij enkele rechtbanken gesignaleerd in de vorm van de steeds verdergaande interne beheersing en coördinatie van werkprocessen binnen de rechtbank en op het vlak van de toenadering tussen de culturen van de verschillende sectoren.

In het eerste rapport werd er bij het signaleren van deze ontwikkelingen direct op gewezen dat het te ver zou gaan hieraan in den brede conclusies te verbinden voor alle rechtbanken. De ontwikkelingen nodigen echter wel uit tot verder onderzoek. Tijdens het tweede gedeelte van dit onderzoek is daarom systematischer bezien in hoever er zich binnen de rechtbanken als geheel op het vlak van de organisatie, beheersing en coördinatie van werkprocessen, en op het vlak van de toenadering van de culturen tussen de sectoren, mede ten gevolge van de implementatie van de HRO, inderdaad significante ontwikkelingen binnen rechtbanken voltrekken. Als uitvloeisel van de resultaten van het eerste onderzoek is vooral rondom drie thema's gekeken naar de indirecte effecten die o.a. de eerste fase HRO vermoedelijk heeft meegebracht voor de rechtbank als geheel. Het betreft hier de thema's: cultuur van de rechtbank, bestuur van de rechtbank en de beheersing/integratie van werkprocessen en -procedures.

## **5.2 De eerste fase als katalysator voor cultuurveranderingen binnen de rechtbank**

De implementatie van de eerste fase HRO speelt zich, zoals hier boven al werd aangegeven, af temidden van andere veranderingsoperaties binnen de rechtbanken. Het is dan ook moeilijk aan te geven wat de precieze invloed van de implementatie van de eerste fase HRO is voor de veranderingen die zich momenteel binnen de rechtbankorganisaties voltrekken. De meeste rechtbanken gaven tijdens het onderzoek aan dat de implementatie van de eerste fase HRO niet zozeer als zelfstandige oorzaak voor een aantal veranderingen binnen de rechtbank moet worden gezien, als wel als een katalysator voor een aantal veranderingen. Een katalyserend effect heeft de eerste fase vooral gehad waar het betreft de cultuur van rechtbanken, het bestuur van de rechtbank en de beheersing en integratie van werkprocessen.

### **Cultuurveranderingen binnen rechtbanken**

In het eerste rapport 'Geïntegreerde rechtbanken; eerste ervaringen' werd er al op gewezen<sup>1</sup> dat er op het vlak van de 'cultuur' van rechtbanken een duidelijke invloed uitgaat van de implementatie van de eerste fase. Twee invloeden werden daar met name behandeld, te weten de 'emancipatoire' invloeden die van de opbouw van de sectoren bestuurs-

---

<sup>1</sup> Met name in Hoofdstuk 5, § 5.3, p. 61-62.

recht naar de andere sectoren uitgingen en de invloed die de werkcultuur van de sectoren bestuursrecht op de andere sectoren binnen de rechtbank had (p. 61 en 62).

Uit het tweede gedeelte van het onderzoek blijkt dat deze effecten van de eerste fase HRO een rol spelen binnen een veel breder veranderingsproces binnen de cultuur van de rechtbankorganisatie. De rechtbankorganisatie is de afgelopen jaren in personele zin sterk uitgebreid maar ziet zich tegelijkertijd geconfronteerd met een nog steeds toenemend zaakaanbod en een toenemende werkdruk. Een en ander betekent dat er binnen de rechtbank in groeiende mate aandacht bestaat voor manieren om aan deze toenemende werkdruk het hoofd te bieden. Nagenoeg in alle rechtbanken is er in toenemende mate aandacht voor doorloop- en vonnistermijnen, in- en uitstroomcijfers en werkvoorraden. Deze omstandigheden hebben een aantal effecten op de cultuur van de rechtbank.

### **Veranderingen in het beeld van rechtbankrechters**

Ten eerste is er een verschuiving waarneembaar op het vlak van het zelfbeeld van de rechters binnen de rechtbank zelf. Het beeld van de collegiaal rechtsprekende rechter uit de 'klassieke rechtbank', die met grote aandacht voor de juridische kwaliteit van vonnissen en in discussie met zijn collega's in een meervoudige kamer rechtspraak, erodeert. In de rechtbank nieuwe stijl is het meervoudig 'zitten' tot uitzondering geworden. Slechts daar waar wettelijk meervoudig zitten is verplicht of er behoefte bestaat om een jongere collega op te leiden wordt er nog meervoudig gezeten. Door de bank genomen wordt er binnen de rechtbanken 'unus' gezeten, hetgeen een grote eigen verantwoordelijkheid voor doorlooptijden en/of vonnistermijnen voor de unus-zittende rechter met zich brengt. Niet alleen is de 'unus'-rechter binnen de rechtbank in grote mate verantwoordelijk voor zijn eigen productie, ook op het vlak van de kwaliteit van zijn uitspraken is hij binnen het verband van de rechtbank voor een groot deel op zichzelf aangewezen. Een 'unus'-rechter maakt zelf zijn vonnissen en/of uitspraken, in beginsel zonder dat hij daarover met zijn collega-rechters binnen de sector overleg pleegt. Enig overleg is er overigens wel. Zo fungeert er binnen de rechtbanken veelal een of andere vorm van regelmatig sectoroverleg. Dat sectoroverleg kent verschillende vormen. Meestal is er sprake van een gecombineerd jurisprudentie-algemeen overleg. Afstemming met de andere collega-rechters binnen de sector geschiedt binnen een aantal rechtbanken ook door middel van zgn. interne jurisprudentie-dossiers of -banken, d.w.z. systematisch bijgehouden verzamelingen van de jurisprudentie van de sector zelf. Een laatste vorm van overleg van 'unus'-zittende rechters betreft het 'meelezen-op-verzoek' door een collega-rechter uit de eigen sector. De garantie voor de kwaliteit is niet meer zoals in de 'klassieke rechtbank' gelegen in het principe van de meervoudigheid, maar wordt gezocht in de professionaliteit en kwaliteit van de individuele rechter zelf. De kwaliteitscontrole is indirecter geworden. Ten eerste wordt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit meer bij de individuele 'unus'-zittende rechters gelegd, ten tweede is er een indirecte en afstandelijke toetsing door de sector, in samenspraak met het bestuur van de rechtbank. Die indirecte toetsing is een vorm van 'monitoring', wat inhoudt dat in grote lijnen wordt bijgehouden wat de uitspraken of vonnissen van rechtbankrechters in appel of hoger beroep 'doen'. Rechters binnen de rechtbank nieuwe stijl zijn dan ook, veel meer dan dat in het verleden het geval was, te

vergelijken met kantonrechters, althans zo ervaren veel van de binnen het tweede gedeelte van dit onderzoek betrokken rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters bestuursrecht dat. Zeker op het vlak van werkvoorraad en productie dragen 'unus'-zittende rechters een even grote verantwoordelijkheid voor hun eigen portie zaken als de kantonrechters dat doen. Wel werd hierbij in het onderzoek steeds aangetekend dat de mogelijkheden voor opvang van knelpunten, door ziekte of anderszins verhindering van een 'unus'-zittende rechter binnen de rechtbank-organisatie groter zijn dan die bij de kantongerechten. Daarnaast werd aangetekend dat ook de praktijk van het bij elkaar kunnen binnenlopen in geval er zich binnen een zaak problemen voordoen die het wenselijk maken een collega te consulteren, de 'unus'-zittende rechter binnen de organisatie binnen de rechtbank minder kwetsbaar maakt.

### **De verhouding tussen sectoren**

De toenemende werkdruk en de grotere schaal van de rechtbank heeft ook op andere fronten veranderingen teweeg gebracht. Zo leidt de toenemende aandacht voor de productie er binnen een aantal rechtbanken toe dat wat anders tegen het kwaliteitsvraagstuk van de uitspraken en/of vonnissen wordt aangekeken dan het geval was in de 'klassieke rechtbank'. Zo gaf een aantal rechtbanken aan dat meer en meer het accent verschuift naar productie in die zin dat, zoals dat binnen een enkele rechtbank werd verwoord, gesteld voor de keuze tussen een groot aantal zeventjes of een klein aantal negens, de keuze tegenwoordig uitvalt ten faveure van het grote aantal zevens.

Ook op het niveau van de sectoren zelf is een verandering waar te nemen. De sectoren van de rechtbank zijn de primair verantwoordelijke eenheden binnen de rechtbank. Deze omstandigheid heeft een dubbel effect. Enerzijds was en is er, zeker onder invloed van de eerste fase HRO, sprake van een zekere culturele integratie tussen de sectoren binnen de rechtbank. Zeker daar waar de sectoren van de rechtbank binnen een en hetzelfde gebouw resideren is er sprake van onderling contact waarbij informeel ervaringen en kennis worden uitgewisseld tussen rechters uit verschillende sectoren. Daarnaast zijn er op een aantal plaatsen ook institutionele voorzieningen getroffen die de integratie van de verschillende culturen bevorderen. In het eerste rapport behorende bij dit onderzoek werd al gewezen op de hier en daar bestaande praktijk van het 'meezitten', hetgeen inhoudt dat rechters uit de sector bestuursrecht deelnamen aan zittingen van bijvoorbeeld de civiele kamer of de familiekamer. In een enkel geval was er sprake van de omgekeerde situatie van rechters uit (meestal) de civiele sector die incidenteel (of meer permanent) binnen de sector bestuursrecht meedraiden. Daarnaast is er in veel rechtbanken sprake van vormen van kennisoverdracht op het gebied van schadevaststelling en -berekening. Dit houdt in dat rechters uit de sector bestuursrecht hetzij meelopen in civiele kamers dan wel deelnemen aan een overleg met hun collega's van de civiele sector die veel kennis en ervaring hebben op dit gebied. In het eerste gedeelte van dit onderzoek werd op basis van deze ontwikkelingen waarbij tussen de sectoren van de rechtbank over en weer ervaringen en kennis werd uitgewisseld in voorlopige zin geconcludeerd tot een zich ontwikkelende culturele integratie ('osmose') van de sectoren binnen de rechtbank.

Op basis van de gegevens van het tweede gedeelte van dit onderzoek blijkt dat dit beeld van de 'osmose' tussen de sectoren van de rechtbank enige bijstelling behoeft. De nog steeds door een groeiend zaakaanbod toenemende druk op alle sectoren van de rechtbank heeft er in het tweede halfjaar van 1994 toe geleid dat de sectoren hun aandacht meer en meer op 'core business' hebben toegelegd. Een en ander heeft betekend dat een aantal initiatieven, bedoeld om de (culturele) integratie tussen de sectoren van de rechtbank gestalte te geven, even op een laag pitje zijn gezet. Zo werd door een aantal rechtbanken aangegeven dat in het tweede half jaar van 1994 vaker dan voorheen het geval was de ruimte ontbrak om tussen de sectoren onderling rechters uit te wisselen, zelfs in incidentele zin. Bij een enkele rechtbank is de uitwisseling wel in stand gehouden, zij het op andere basis. Hier werden rechters uit de sector bestuursrecht ingezet in andere sectoren (meestal in de strafkamer) om de werkdruk het hoofd te bieden.

Veel rechtbanken geven aan dat de (culturele) integratie tussen de sectoren in het tweede half jaar van 1994 pas op de plaats heeft gemaakt. Een aantal rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters bestuursrecht zien deze pas op de plaats niet als een tijdelijke aangelegenheid. De schaalvergroting en toenemende werkdruk betekenen in hun ogen een noodzakelijke verdergaande verzelfstandiging en specialisatie van de sectoren<sup>2</sup>. Ziet men de toenemende werkdruk in combinatie met de groeiende complexiteit van rechtsgebieden, de noodzakelijke grotere zelfstandigheid en professionaliteit van individuele rechters dan betekent dit in hun ogen dat de onderlinge uitwisselbaarheid van rechters tussen sectoren moeilijker zal zijn dan in het verleden het geval was. Inzetbaarheid binnen alle sectoren, een uitgangspunt dat ten aanzien van rechtbankrechters in de 'klassieke' rechtbank nog werd aangehangen, is als uitgangspunt in de rechtbank nieuwe stijl, volgens hen, niet meer mogelijk. Wat nog wel mogelijk is, volgens de bedoelde rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters, is een inzetbaarheid in twee sectoren.

Binnen de meeste rechtbanken wordt aangegeven dat het voor een individuele rechter betrekkelijk ondoenlijk is alle rechtsterreinen die door de verschillende sectoren worden bestreken te overzien. Dit geluid heeft ook betekenis voor het profiel van de rechters binnen de rechtbank. Waar de rechters binnen de 'klassieke' rechtbank nog gezien konden worden als generalisten, die in beginsel inzetbaar waren binnen alle kamers/sectoren van de 'klassieke' rechtbank, zijn de rechters binnen de rechtbank, gezien de nieuwe rechtsterreinen die de rechtbanken er bij hebben gekregen, veeleer semi-specialisten, of specialisten op bepaalde rechtsterreinen.

Binnen de meeste rechtbanken wordt totale specialisatie als toekomstig model voor de rechtbank-organisatie en rechtersprofiel echter van de hand gewezen. Waar mogelijkheden bestaan tot uitwisselbaarheid of roulatie van rechters tussen sectoren moeten die, volgens veel rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters bestuursrecht, worden benut. In dat licht wordt ook de nieuwe opzet van de raio-opleiding, waarbinnen rechterlijke ambtenaren in opleiding in beginsel worden opgeleid in alle rechtsterreinen die tot de verantwoordelijkheid van de rechtbank behoren, omarmd. De praktische haalbaarheid van een brede

---

2 Een organisatie ontwikkeling die in de private sector bekend staat als 'divisievorming'. In dit opzicht kunnen de sectoren als aparte divisies van de rechtbank worden beschouwd.

inzetbaarheid van rechtbankrechters binnen meer dan twee sectoren wordt echter betwist.

### **Emancipatie en identiteit van sectoren**

In het rapport 'Geïntegreerde rechtbanken; eerste ervaringen' werd melding gemaakt van emancipatoire effecten op de rechtbankorganisatie die de opbouw van de sectoren bestuursrecht binnen de rechtbanken ten gevolge van de implementatie van de eerste fase HRO teweeg bracht. Een effect van de eerste fase HRO was dat de civiele sector niet langer meer de grootste of enige grote sector binnen de rechtbank was. Dit effect heeft doorgewerkt. Dat wil echter nog niet zeggen dat de sector bestuursrecht op dezelfde wijze in de samenwerking tussen de sectoren is betrokken als voorheen in de verhouding civiel- en strafrecht gebruikelijk was. Zo was het vanouds het geval dat indien bijvoorbeeld de strafsector knelpunten ondervond bij het verwerken van de werkvoorraden, er veelal vanuit de grootste sector, d.w.z. de civiele sector werd bijgesprongen. Het zijn van een grote sector schept in het kader van het opvangen van werklast binnen de rechtbankorganisatie bepaalde verwachtingen op het terrein van het opvangen van bepaalde knelpunten binnen 'kleinere' sectoren. Aan die verwachtingen hebben veel sectoren bestuursrecht tot nu nog niet kunnen voldoen, mede vanwege hun nog steeds toenemende werklast. Hier en daar wordt er echter op gewezen dat de sectoren bestuursrecht hun sector meer dan strikt nodig is afschermen tegen aanvragen vanuit andere sectoren. Dat afschermen wordt op een enkele plaats ook afgelezen uit het feit dat indien rechters uit andere sectoren zich beschikbaar stellen om mee te draaien in de sector bestuursrecht, en daarbij aangegeven vooral in Awb-zaken geïnteresseerd te zijn, binnen de sector bestuursrecht daarop afwijzend werd gereageerd. Deze afwijzende houding werd veelal gemotiveerd aan de hand van de 'krenten-en-pap'-redenering. Door enkele rechtbankpresidenten werd dit afschermen en benadrukken van de eigen identiteit van de sectoren bestuursrecht ten opzichte van de andere sectoren als een niet onbegrijpelijke maar ongunstige ontwikkeling gezien.

### **5.3 Het bestuur van de rechtbanken**

Het veranderingsproces waarin rechtbanken zich bevinden heeft ook gevolgen voor het bestuur en management van de rechtbank. In hoofdstuk 4 (met name in paragraaf 4.8) werd er al op gewezen dat de rechtbankorganisatie op de schaal die loopt tussen het *verband van individuele professionals* naar *professionele organisatie* steeds meer opschuift in de richting van de professionele organisatie. Dat veranderingsproces op het gebied van het bestuur en management van de rechtbank wordt, zoals de meeste geïnterviewden aangaven, slechts gedeeltelijk veroorzaakt door de implementatie van de eerste fase HRO. De implementatie heeft hier meestal geleid tot een stroomversnelling.

De meest in het oog springende verandering op het gebied van het management van de rechtbankorganisatie betreft natuurlijk de introductie van de DGO-structuur. Het functioneren van de DGO-structuur valt echter buiten het bestek van dit onderzoek en zal hier dan ook buiten beschouwing blijven. We zullen hier de aandacht met name richten op

ontwikkelingen op het gebied van het bestuur van de rechtbank, het management van rechters-taken en het functioneren van rechters binnen de rechtbankorganisatie.

### **Het bestuur van rechtbanken**

Mede onder invloed van de implementatie van de eerste fase HRO kennen de meeste rechtbanken in plaats van het 'klassieke' presidium, waarin de vice-presidenten waren vertegenwoordigd, een dagelijks bestuur van de rechtbank waarin naast de president van de rechtbank de sectorvoorzitters zitting hebben. Binnen dit dagelijks bestuur worden de dagelijkse gang van de zaken binnen de rechtbanken en de ontwikkelingen binnen de sectoren besproken. De verhoudingen binnen het dagelijks bestuur zijn, nog net als in het presidium van de 'klassieke' rechtbank, betrekkelijk horizontaal van karakter, d.w.z. dat het principe van verantwoordelijkheid voor en zeggenschap over de eigen sector binnen dit dagelijks bestuur voorop staat. In het dagelijks besturen van rechtbanken doen de sectorvoorzitters veelal mededeling van de gang van zaken binnen hun sector en indien er knelpunten zijn worden die collegiaal besproken. De rechtbankpresident bekleedt binnen dit gremium meestal de rol van 'primus inter pares'. Van een centrale sturing van het dagelijks bestuur ten aanzien van de rechters binnen sectoren met een sterke leidinggevende rol van de president is (nog) geen sprake. De meeste dagelijkse besturen van rechtbanken treden ook nog niet afgetekend besluitvormend op naar sectoren. De sectoren zijn binnen het bestek van de rechtbank betrekkelijk autonome eenheden en hierbij past niet goed dat de ene sector ten aanzien van de andere sector besluitvormend optreedt. Sectoren treden in het kader van de rechtbankorganisatie op het vlak van bestuur en beheer van hun sector zeer zelfstandig op. De vrees van kantonrechters om in bestuurlijke zin onder te gaan in de rechtbank is dan ook in zoverre niet terecht, dat indien zij werkzaam zullen zijn binnen een eigen tweede civiele sector (waarvoor een garantie door de Minister is afgegeven op 22 maart 1993) aan henzelf het bestuur en beheer van de eigen sector grotendeels zal zijn overgelaten.

Toch is er naast deze zelfstandige positie van de sectoren in sommige opzichten wel sprake van toenemende verticale tendensen op het niveau van de rechtbank. Zo treden rechtbankpresidenten in de informele sfeer in groeiende mate sturend op ten aanzien van de sectoren, door middel van het aanspreken van sectorvoorzitters in geval bijvoorbeeld de 'productie' van de sector of een bepaalde sectorrechter achterblijft, of wanneer er ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van de uitspraken/vonnissen zijn van een sector die om aandacht vragen. Deze sturing van de rechtbankpresidenten, maar ook door de dagelijkse besturen, geschiedt (nog) op voet van gelijkheid en onderlinge samenwerking. Zowel de rechtbankpresidenten als de dagelijkse besturen ontberen formele managementinstrumenten ten aanzien van sectoren en/of individuele rechters.

Binnen een aantal rechtbanken zijn die verticale tendensen, waarbij er gestuurd wordt op het niveau van de rechtbank zelf, over de muren van de sectoren heen, sterk waarneembaar. Zo worden binnen de sectoren op het ogenblik op een aantal plaatsen al evaluatiegesprekken gehouden tussen de sectorvoorzitters en individuele rechters. Dit geschiedt nog op betrekkelijk informele basis omdat de wettelijk gewaarborgde onafhankelijke positie van rechters in de weg staat aan echte functionerings- of beoordelingsgesprekken, met de

mogelijkheid om aan die gesprekken gevolgen te verbinden, zoals die binnen veel andere professionele organisaties plaatsvinden. De verticale tendensen, in vergelijking met de betrekkelijk horizontale management-structuur ten aanzien van rechters uit de ‘klassieke’ rechtbank, bestaan hierin dat op veel plaatsen wordt overwogen om niet alleen op het niveau van de sector, maar ook op het niveau van de rechtbank dergelijke evaluatiegesprekken te organiseren. Binnen sommige rechtbanken worden dergelijke evaluatiegesprekken tussen individuele rechters en de rechtbankpresident ook al jaarlijks gehouden. In de meeste gevallen dient het resultaat van het evaluatiegesprek tussen de sectorvoorzitter en de individuele rechter in dergelijke gevallen als ‘vertrouwelijk’ referentiemateriaal. Nog op andere punten blijkt de rechtbankorganisatie op het gebied van het management en het beheer van de rechtbank als geheel en de afzonderlijke sectoren een ontwikkeling door te maken richting professionele organisatie. In toenemende mate bestaat er aandacht onder rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters voor managementvraagstukken. Een aantal rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters ruimen meer tijd in voor managementtaken en/of volgen managementcursussen (of geven aan dat op korte termijn te willen doen). De verscherpte aandacht voor managementvraagstukken komt echter vooral tot uitdrukking op het punt van het profiel dat presidenten en ook sectorvoorzitters voor ogen staat van leidinggevende functionarissen binnen de rechtbank. Was het binnen de ‘klassieke’ rechtbank nog zo dat voor bijvoorbeeld de functies van vice-president keuzen primair werden gebaseerd op basis van het principe van ancienniteit, waarbij meer naar de ervaring van rechters werd gekeken bij benoemingen dan naar leidinggevende capaciteiten. In de rechtbank nieuwe stijl lijken deze opvattingen sterk veranderd. Volgens veel rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters is het bezit van leidinggevende capaciteiten een belangrijke voorwaarde voor benoeming op coördinerende of leidinggevende functies binnen de rechtbank. Hiermee wordt de hier en daar bestaande praktijk van ancienniteitsbenoemingen doorbroken.

## **5.4 Beheersing en integratie van werkprocessen**

In paragraaf 5.2 van dit hoofdstuk werd al gewezen op de veranderingen die de toenemende werkdruk en de schaalvergroting van de rechtbank teweeg hebben gebracht op het vlak van de cultuur van de rechtbank. Binnen de rechtbanken is er, onder invloed van de toenemende werkdruk, in groeiende mate aandacht voor de ‘productie’.

Op het vlak van de beheersing en integratie van werkprocessen voltrekken zich echter, mede onder invloed van de eerste fase HRO, belangwekkende ontwikkelingen. Zo werd er in het tussentijds rapport ‘Geïntegreerde rechtbanken: de eerste ervaringen’ al op gewezen dat de sectoren bestuursrecht veelal verdergaande delegatiepatronen, d.w.z. vormen van tamelijk zelfstandige voorbereiding van zaken door de ondersteuning, kenden dan de ‘oude’ sectoren binnen de rechtbank. Binnen die andere sectoren van de rechtbank was veel belangstelling voor die delegatiepatronen van de sectoren bestuursrecht en werd aangegeven dat men wellicht dergelijke ‘diepere’ delegatiepatronen ook wenste toe te gaan passen in de andere sectoren. Uit de interviews die tijdens het tweede gedeelte van dit

onderzoek zijn uitgevoerd blijkt inderdaad dat binnen enkele rechtbanken ook door andere sectoren voorzichtig wordt geëxperimenteerd met 'diepere' delegatiepatronen. In een enkel geval worden ook de nieuwe staf- of schrijffjuristen hierbij ingezet. Waar de stafjuristen aanvankelijk alleen een onderzoeksfunctie hadden ten behoeve van complexe zaken, worden ze nu, samen met de senior-secretaris, ook op enkele plaatsen incidenteel ingezet voor het schrijven van concept-vonnissen. In zijn algemeenheid is men binnen de rechtbanken zeer tevreden over de stafjuristen. Hier en daar wordt daar de conclusie aan verbonden dat het aanbeveling verdient om bij het aannemen van nieuw personeel voor secretarisfuncties ook te letten op geschiktheid voor deze taken.

Bij veel rechtbanken is ook het denken over mogelijkheden tot integratie van werkprocessen tussen de sectoren sterk in beweging. In de voorgaande paragrafen (met name paragraaf 5.2) van dit hoofdstuk werd al gewezen op de gedachten binnen de rechtbanken omtrent de mogelijkheden van roulatie van rechters tussen de sectoren. In de ogen van de meeste rechtbanken verdient hier het twee-sectoren-roulatiemodel de voorkeur boven het totale roulatiemodel, waarbij alle rechters binnen de rechtbank in beginsel inzetbaar zouden moeten zijn in iedere sector van de rechtbank. Volgens een aantal sectorvoorzitters en rechtbankpresidenten zou het ook een goede zaak zijn indien op het niveau van de ondersteuning een gedeeltelijke uitwisselbaarheid mogelijk zou zijn. Op het ogenblik blijkt dit echter, gezien de hoge mate van specialisatie van de ondersteuning, nog onmogelijk. Een dergelijke uitwisselbaarheid zou echter in de toekomst eerder binnen handbereik liggen indien meer (senior)secretarissen jurist zouden zijn.

### **Knelpunten bij afstemming en integratie van werkprocessen**

De integratie en afstemming van werkprocessen tussen de sectoren van rechtbanken zou volgens een aantal van de geïnterviewde rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters geoptimaliseerd kunnen worden hetgeen hetzij direct, hetzij indirect een gunstig effect op de werkdruk van de sectoren zou kunnen hebben.

Wat momenteel als een sta-in-de-weg voor verdergaande afstemming en integratie van werkprocessen binnen de rechtbank wordt ervaren is het ontbreken van een eenduidig stelsel van werklasmeting. Op het ogenblik lopen de systemen van werklasmeting, die door het Ministerie van Justitie worden gehanteerd, tussen de verschillende sectoren uiteen. Die verschillende systemen maken het moeilijk om de relatieve druk van een sector vast te stellen, en om te bepalen wat de inzet van een rechter uit de ene sector in een andere sector betekent. Op het ogenblik gebeurt het binnen rechtbanken nogal eens dat een rechter uit bijvoorbeeld de civiele sector of de sector bestuursrecht wordt ingezet in de strafsector. Een en ander gebeurt op basis van onderlinge afspraken en voor een bepaalde duur. De bereidheid om over en weer in te springen bij andere sectoren wordt vooral gunstig beïnvloed door het feit dat indien zich in de uitleen-sector knelpunten voordoen ook een beroep kan worden gedaan op de sector aan wie ooit een rechter is uitgeleend. Een stelsel van werklasmeting dat tenminste een onderlinge vergelijking toelaat maakt deze uitleenrelaties inzichtelijker en eenvoudiger te hanteren. Het maakt het ook beter mogelijk om de uitleen van rechters uit de ene sector naar de andere sector te sturen op rechtbankniveau. Overigens ervaren veel rechtbanken, en met name de sectoren

bestuursrecht, de huidige systemen van werklastmeting ook om andere redenen als problematisch. De huidige systemen, voorzover gehanteerd ter bepaling van toewijzing van formatieruimte, ervaart men vaak als te inflexibel omdat het te ver van de feiten verwijderd is en het gecombineerd met de aan deze werklastmeting gekoppelde toewijzingen onvoldoende soelaas biedt voor 'piekbelastingen'. Zo gebeurt het vaak dat verschillende sectoren van de rechtbank te maken hebben met een zich grillig ontwikkelende instroom die om een onmiddellijke reactie vraagt. De toewijzingen gekoppeld aan de werklastmetingen zijn dan veelal te laat.

Inmiddels is door de Minister van Justitie een project gestart waarbinnen men zich bezighoudt met de overgang van het relatieve systeem van werklastmeting naar een genormeerd systeem van werklastmeting. Het project "genormeerde werklastmeting" wordt momenteel voorgezeten door drs de Kleuver.

### **Knelpunten in procedures**

Naast de knelpunten in de mogelijkheid om de werkprocessen op elkaar af te stemmen ervaren met name een aantal civiele sectoren en sectoren bestuursrecht een aantal problemen op het vlak van de afstemming van juridische procedures. Al was deze vraag niet nadrukkelijk in het onderzoek betrokken, toch is het in dit hoofdstuk van belang om de geluiden die zich op dit punt voordeden te signaleren.

Tijdens de interviews gaven een aantal rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters min of meer spontaan aan dat de afstemming tussen het bestuursprocesrecht van de Algemene wet bestuursrecht en het civiele procesrecht tot knelpunten leidt. Het betreft hier meestal problemen inzake doorverwijzing, vooral bij korte gedingen en voorlopige voorzienings/schorsingsprocedures. In een enkel geval kan het namelijk voorkomen dat de sectorvoorzitter bestuursrecht zich in de ene snelrechtprocedure onbevoegd verklaart, terwijl de president van de rechtbank zich ten aanzien van dezelfde zaak wel bevoegd verklaart. Binnen een enkele rechtbank wordt aangegeven dat het wenselijk zou zijn om een soort interne voorprocedure te hebben waarbij bij binnenkomst van een snelrechtzaak wordt gekeken welke rechter binnen de rechtbank bevoegd is. Na zo'n eerste 'screening' kan dan aan degenen die de zaak heeft aangebracht een advies worden gegeven. Beter ware het nog, zo geeft een enkele rechtbank aan, dat er in zulke gevallen een wettelijke doorverwijzingsmogelijkheid in het leven wordt geroepen.

### **Knelpunten op het vlak van de ontwikkelingsgang van de rechtbank nieuwe stijl**

Een bijzonder knelpunt dat de rechtbanken op het ogenblik ervaren is de relatieve onduidelijkheid over het *ontwikkelingsconcept* (op de lange termijn) van de rechtbanken nieuwe stijl, met name op het vlak van de rechtspleging in eerste aanleg. Binnen rechtbanken voltrekken zich momenteel vele veranderingen die de organisatie diepgaand beïnvloeden. Dit snelle veranderingsproces brengt binnen de meeste rechtbanken een grote behoefte met zich om duidelijkheid te hebben over de richting waarin de ontwikkelingen van met name de HRO-operatie zich bewegen. Vooral ten aanzien van de tweede fase HRO, en met name ten aanzien van de manier waarop ten gevolge van die tweede fase de toekomstige organisatie van de rechtspleging binnen de rechtbank zijn beslag zal krijgen, bestaat

onduidelijkheid. Omdat het hier vooral de organisatie van de rechtspleging zelf betreft wordt op dit punt gewacht op duidelijkheid van de kant van de wetgever. Zal er na de implementatie van de tweede fase een rechtbank ontstaan waarin een blijvend verschil zal bestaan in procedure en rechtspleging in eerste aanleg tussen de verschillende sectoren, of ontstaat er een situatie waarin de wetgever de verschillende vormen van rechtspleging in eerste aanleg op elkaar zal afstemmen. De wetgever zou bijvoorbeeld kunnen kiezen voor een traject waarbinnen primair wordt gewerkt aan afstemming tussen de rechtspleging van de sectoren bestuursrecht, en de tweede civiele sector, waarbij in beide gevallen geen procesvertegenwoordiging is verplicht. De behoefte aan een duidelijk concept op het vlak van de rechtspleging binnen de rechtbank nieuwe stijl zou overigens kunnen worden aangegrepen om te bezien hoe belangrijke elementen van kantonrechtspraak verder binnen de rechtbank nieuwe stijl zouden kunnen worden verbreed dan louter in de tweede civiele sector. Het mes zou op deze manier aan twee kanten kunnen snijden: het werken aan een dergelijk eerste aanleg-rechtsplegingsconcept waarin belangrijke elementen van kantonrechtspraak een plaats zouden kunnen krijgen zou enerzijds het gevoel van wederzijds te behalen voordeel bij een integratie van rechtbanken en kantongerechten kunnen versterken, en ten tweede grotere duidelijkheid over het ontwikkelingsconcept rechtbank nieuwe stijl kunnen scheppen voor de rechtbanken zelf. Momenteel wordt er door de — door de Minister van Justitie ingestelde — werkgroep ‘doelmatigheid civiele procedures’ onderzocht hoe o.a. de verschillende procedures binnen de rechtbank verder op elkaar worden afgestemd.

## 5.5 Tussenconclusies

De effecten van de implementatie van de eerste fase HRO hebben niet alleen betrekking op de sectoren bestuursrecht, maar raken direct en indirect aan de hele rechtbankorganisatie. Waar in de vorige hoofdstukken de meer directe effecten van de implementatie van de eerste fase HRO aan de orde zijn geweest, wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij de meer indirecte effecten van de implementatie.

Binnen de rechtbankorganisatie voltrekken zich de laatste jaren grote veranderingen. De implementatie van de eerste fase HRO brengt in dit opzicht slechts een verandering temidden van vele veranderingen met zich mee. Uit het onderzoek blijkt in ieder geval dat de implementatie van de eerste fase HRO een katalyserend effect heeft op de andere veranderingen die zich momenteel binnen de rechtbanken afspeelen.

Eerst en vooral heeft de implementatie van de eerste fase HRO een katalyserend effect gehad op de zich voltrekkende cultuurveranderingen binnen rechtbanken. De rechtbank wordt een steeds grotere, professionelere en zakelijker organisatie. Een en ander betekent dat in cultureel opzicht de bordjes ten opzichte van de ‘klassieke’ rechtbankorganisatie worden verhangen. Zo is het, mede door de oprichting van de sectoren bestuursrecht, in veel rechtbanken zo dat de civiele sector niet langer alleen de toon aangeeft binnen de rechtbanken. Ook het (zelf)beeld van de rechters binnen de rechtbanken verandert. Niet langer zijn rechters binnen de rechtbank in beginsel collegiaal rechtsprekende rechters die

de kwaliteit van hun vonnissen garanderen door discussie in een meervoudige kamer. De toenemende instroom en aandacht voor de produktie hebben er toe geleid dat zaken in beginsel door 'unus'-zittende rechters worden afgedaan. Meervoudig zitten, is, zo bleek uit het onderzoek, tot uitzondering geworden, en gebeurt alleen indien het wettelijk voorgeschreven is, of het uit opleidingsoogpunt of uit het oogpunt van de complexiteit van een zaak noodzakelijk is. 'Unus'-zittende rechters kennen een grote verantwoordelijkheid voor de behandeling en afdoening van hun eigen zaken en hun werkvoorraden. Hun positie is in groeiende mate te vergelijken met die van kantonrechters, zij het dat 'unus'-rechters binnen rechtbanken een verminderd risico lopen in een vacuüm terecht te komen in geval van ziekte of inhoudelijke moeilijkheden van een zaak. Door de betrekkelijk grote schaal van de rechtbank kunnen knelpunten, zoals ziekteverzuim, vaak door collega's worden opgevangen. Daarnaast bestaat er voor knelpunten op het inhoudelijke vlak het gebruik van 'binnenlopen' bij collega's of het 'meelezen' van vonnissen en uitspraken door collega's. Op sectorniveau wordt daarnaast meestal geprobeerd door vormen van werkoverleg (zoals jurisprudentie-overleg) of het aanleggen van een voor iedere sector-rechter toegankelijke gesystematiseerde verzameling van interne jurisprudentie de rechts-eenheid te bewaken.

De implementatie van de eerste fase HRO heeft ook invloed op de al langer bezig zijnde veranderingen binnen het bestuur van de rechtbanken. Rechtbanken worden steeds professioneler beheerde organisaties. Waar de organisatie van de 'klassieke' rechtbank nog overwegend de kenmerken droeg van een professionele groep, met als hoofdzakelijk horizontaal te karakteriseren beheerslijnen ten aanzien van de werk- en beheersprocessen binnen de eigen organisatie, schuift de rechtbank 'nieuwe stijl' steeds meer op in de richting van een professionele organisatie die wordt gekenmerkt door een meer verticale sturing (via het dagelijks bestuur, en via de sectorvoorzitters, binnen de sectoren) en centralere beheersing van de bedrijfsprocessen. Management en coördinatie van werkprocessen binnen de verschillende sectoren winnen aan belang in de rechtbank nieuwe stijl, hetgeen tot uitdrukking komt in de al eerder genoemde aandacht voor managementopleidingen ten behoeve van rechtbankpersoneel (ook rechters), groeiende aandacht voor managementaspecten van het werk van rechters met coördinerende taken, meer aandacht en voorziening voor coördinatie in en tussen sectoren van de rechtbank, en de zich veranderende opvattingen over het houden van functionerings- en evaluatiegesprekken (ook met rechters). Ook de introductie van de DGO-structuur heeft er voor gezorgd dat de rechtbank steeds meer kenmerken van een professionele organisatie is gaan kennen. De verticaliserende tendensen binnen de rechtbanken betekenen echter ook dat sectoren, als de belangrijkste beheerseenheden van de rechtbank, zich steeds autonomer op gaan stellen. Dit lijkt in tegenspraak met het verschijnsel dat de rechtbank in toenemende mate zich bedient van centrale coördinatie- en beheersstructuren, maar dat is het niet. De verantwoordelijkheid voor de beheersing en sturing van werkprocessen is namelijk hoofdzakelijk gelegd bij sectoren die ook in het kader van het dagelijks bestuur van de rechtbank primair beslissen in eigen zaakvoering. In deze zin is dan ook de vrees van kantonrechters in bestuurlijke zin te worden opgeslokt door rechtbanken onterecht: voor

zover zij werkzaam zullen zijn in een eigen tweede civiele sector zullen zij een zeer grote mate van zelfstandigheid kennen.

De vele veranderingen waaraan rechtbanken momenteel bloot staan brengen een aantal knelpunten met zich. Zo bestaat er een groeiende behoefte om de werkprocessen van de verschillende sectoren van de rechtbank op elkaar af te stemmen. Die afstemming wordt bemoeilijkt doordat de systemen van werklasmeting van de verschillende sectoren onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Een en ander brengt met zich mee dat uitwisseling van rechters tussen sectoren bemoeilijkt wordt doordat de uitwisseling moeilijk precies begroot kan worden. Heldere afrekenrelaties tussen sectoren zijn daardoor moeilijk te realiseren.

Ook op het vlak van de afstemming van de juridische procedures tussen de sectoren bestuursrecht en de sector civiel wordt binnen een aantal rechtbanken als een knelpunt ervaren. Een aantal rechtbanken geeft aan behoefte te hebben aan meer en eenvoudiger verwijzingsmogelijkheden tussen bestuursrechtelijke en civiele spoedprocedures.

Veel behoefte blijkt er ook te bestaan aan een duidelijker ontwikkelingsconcept op het vlak van de rechtspleging binnen de rechtbank nieuwe stijl. Rechtbanken hebben een grote behoefte aan duidelijkheid op het punt van de toekomstige rechtspleging in eerste aanleg. Zal er in de nabije toekomst sprake zijn van een verdere afstemming tussen de rechtsgang in (de vroegere) kantonrechtzaken en in andere, bijvoorbeeld bestuursrechtelijke zaken, of wordt gestreefd naar een situatie waarin de tweede civiele sector uiteindelijk opgaat in de eerste civiele sector? Indien er sprake is van een verdere afstemming van de rechtspleging in eerste aanleg, dan bestaan er mogelijkheden het mes aan twee kanten te laten snijden, indien die afstemming wordt aangegrepen om elementen van kantonrechtspraak ook binnen andere dan (oorspronkelijke) kantonrechtprocedures binnen te brengen.

Het mes zou op deze manier aan twee kanten kunnen snijden: het werken aan een dergelijk eerste aanleg-rechtsplegingsconcept waarin belangrijke elementen van kantonrechtspraak een plaats zouden kunnen krijgen zou enerzijds het gevoel van wederzijds te behalen voordeel<sup>3</sup> bij een integratie van rechtbanken en kantongerechten kunnen versterken, en ten tweede grotere duidelijkheid over het ontwikkelingsconcept rechtbank nieuwe stijl kunnen scheppen voor de rechtbanken zelf.

---

3 Denk aan het voordeel van een mogelijk groter gevoel van identiteitsbehoud van kantonrechters en het voordeel voor de rechtbank van een eenvoudige, informele en laagdrempelige procedure binnen de rechtbank die de kwaliteit van de dienstverlening nog verder zou kunnen verbeteren.



## 6 Samenvatting en conclusies

### 6.1 HRO-evaluatie-onderzoek

Het in dit rapport gepresenteerde onderzoek vormt het tweede onderdeel van de *proces-evaluatie* uit het Evaluatieprogramma HRO van december 1993. Over het eerste gedeelte van de procesevaluatie — het HRO-onderzoek (onderdeel 1) — werd reeds in juni 1994 gerapporteerd in het tussenrapport 'Geïntegreerde rechtbanken; de eerste ervaringen'<sup>1</sup>. In dit rapport van het tweede onderdeel van de procesevaluatie HRO — verder te noemen het HRO-onderzoek (onderdeel 2) — wordt voortgebouwd op de resultaten die uit de tussenrapportage naar voren kwamen. Met name wordt in dit rapport aandacht besteed aan de resultaten van onderdeel 2 van het HRO-onderzoek. Voor een goed begrip van die resultaten van dit tweede gedeelte is het nuttig weet te hebben van de opzet en de uitkomsten van het HRO-onderzoek (onderdeel 1) en de procesevaluatie in zijn algemeenheid. De algemene opzet van het HRO-onderzoek (onderdeel procesevaluatie) alsmede de voornaamste uitkomsten van het HRO-onderzoek (onderdeel 1) zijn met het oog hierop in verkorte vorm opgenomen in bijlage 2.

### 6.2 HRO-onderzoek onderdeel 2: probleemstelling, opzet en aanpak

Het tweede onderdeel van dit evaluatie-onderzoek, zoals dat uitgevoerd werd in de periode mei-november 1994, kent dezelfde centrale probleemstelling als het eerste onderdeel (zie bijlage 2), maar concentreert zich op een aantal punten van de probleemstelling die tijdens het eerste onderdeel van het onderzoek nog niet aan de orde kwamen. Daarnaast is er in het tweede onderdeel van het HRO-onderzoek gekeken naar het functioneren van de sectoren bestuursrecht gedurende het tweede half jaar van 1994. Waar mogelijk zijn bij

---

1 P. Albers, W. Voermans en B.W.N. de Waard, *Geïntegreerde rechtbanken; de eerste ervaringen*, Tilburg 1994.

het onderzoek naar het functioneren van de sectoren bestuursrecht gedurende het tweede half jaar van 1994 enige kwantitatieve aspecten van het functioneren van de sectoren betrokken, zoals die blijken uit de voorlopige en getotaliseerde in- en uitstroomcijfers, de werkvoorraden en de personele bezetting van de rechtbanken. Op deze manier is getracht, voorzover de betrouwbaarheid van de cijfers dat toeliet, het beeld van het functioneren van de sectoren bestuursrecht waar mogelijk te vervolledigen. Waar in het eerste onderdeel van het onderzoek vooral volgens een kwalitatieve benadering is geprobeerd een beeld te schetsen, werd dit in het tweede onderdeel van het onderzoek geconfronteerd en aangevuld met het beeld zoals dat naar voren komt uit de in- en uitstroomcijfers, de werkvoorraden en de personele bezetting van de sectoren. Om het beeld van het functioneren van de sectoren bestuursrecht nog verder te completeren is daarnaast getracht om een nog beter zicht te krijgen op het functioneren van de sectoren bestuursrecht binnen de rechtbankorganisatie als geheel.

Het tweede onderdeel van dit HRO-onderzoek kende dan ook, in het verlengde van de centrale probleemstelling, twee centrale vraagpunten, te weten:

- a. Hoe functioneren de rechtbanken nieuwe stijl in het algemeen en de sectoren bestuursrecht in het bijzonder, op dit ogenblik: een jaar na de implementatie van de eerste fase HRO?
- b. Welke leerervaringen kunnen worden getrokken uit de wijze waarop de eerste fase HRO is ingevoerd, een en ander met het oog op de voorbereiding van de tweede fase HRO

#### **Analysekader en onderzoeksperspectief**

Bij de behandeling van de *eerste deelvraag* (ad a.) is getracht het beeld over de implementatie van de eerste fase HRO, het functioneren van de sectoren bestuursrecht binnen de rechtbanken en de voorbereidingen die momenteel worden getroffen ten behoeve van de implementatie van de tweede fase, in een breder perspectief te zetten, om hiermee een zo helder mogelijke evaluatie van de implementatie van de eerste fase HRO te krijgen, die tevens aanknopingspunten biedt voor leerervaringen ten behoeve van de implementatie van de tweede fase HRO. Ten behoeve van dit bredere perspectief is met name gekeken naar de volgende aspecten van het functioneren van de sectoren bestuursrecht binnen de rechtbankorganisatie als geheel:

- de structuur van de sectoren bestuursrecht;
- technologie (werkwijzen en toepassing informatietechnologie);
- personeel (rechtsgeleerd en ondersteunend) en personeelsbeleid;
- beleid- en management;
- cultuur;
- prestaties van de sector bestuursrecht (werkvoorraden, in- en uitstroom van zaken) en de rechtbank.

Ten behoeve van het genereren van leerervaringen vanuit de eerste fase HRO voor de implementatie van de tweede fase HRO (de tweede deelvraag) moesten twee, op het eerste

gezicht, ongelijksoortige operaties met elkaar worden vergeleken. Op het inhoudelijke vlak verschillen de eerste en tweede fase van de HRO, zoals ook al bleek uit de resultaten van het eerste onderdeel van dit HRO-onderzoek sterk van elkaar. Mag het dan zo zijn dat de operaties op het inhoudelijke niveau sterk van elkaar verschillen, de beide operaties kennen op het niveau van het *HRO-beleidsnetwerk*, wel grote gemeenschappelijk delers. Het bestuurskundige begrip beleidsnetwerk wordt in dit rapport gedefinieerd als ‘patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom een beleidsprobleem of een beleidsprogramma’ (Koppejan e.a. 1993: 19). De HRO-operatie in zijn geheel kan worden gezien als zo’n beleidsnetwerk, waarin de bij de herziening van de rechterlijke organisatie betrokken actoren in voortdurende interactie met elkaar gestalte geven aan het veranderingsbeleid. Om een vergelijking te kunnen maken tussen de twee verschillende fasen is bij het oplossen van de tweede deelvraag met name naar drie facetten van het functioneren van het beleidsnetwerk HRO gekeken. Ten eerste naar percepties van de betrokkenen ten aanzien van de verschillende fase van de HRO-operatie (deze percepties zijn voor een gedeelte al naar voren gekomen in de tussenrapportage en zullen in dit rapport nog verder worden gecompleteerd met de percepties van andere betrokken actoren), ten tweede naar de mate waarin bepaalde actoren er in geslaagd zijn (met name ten tijde van de voorbereiding en implementatie van de eerste fase) win-win-situaties te creëren, en ten derde naar de mate waarin actoren eigen afzonderlijke doelen nastreven/nastreefden of belangen vertegenwoordig(d)en die het implementatieproces faciliteren/faciliteerden, dan wel bemoeilijk(t)en.

In dit tweede gedeelte van het evaluatie-onderzoek HRO zijn niet de percepties van alle binnen het beleidsnetwerk betrokken actoren betrokken. Gezien de strekking van het onderzoek heeft de nadruk bij het onderzoek naar de werking van het beleidsnetwerk bij de voorbereiding en implementatie van de eerste fase HRO vooral gelegen op de rol die de sectoren bestuursrecht, de rechtbanken en het Ministerie van Justitie hebben gespeeld. Bij de voorbereiding op de tweede fase HRO is de werking van het beleidsnetwerk vooral bestudeerd vanuit het perspectief van de rechtbanken, de kantonrechters en het Ministerie van Justitie, als de meest betrokken actoren.

### **Onderzoeksmethode**

Net als in het eerste gedeelte van het onderzoek heeft er in de eerste plaats een case-study plaatsgevonden onder drie geselecteerde rechtbanken, die op het vlak van omvang en regionale spreiding representatief werden geacht. Binnen deze rechtbanken zijn, met het oog op het ontwikkelen van een toegesneden vragenlijst voor een brede interviewronde, gesprekken gevoerd met de president van de rechtbank, de voorzitter van de sector bestuursrecht, strafrecht en civiel, en de unit-coördinatoren (of sectorcoördinatoren) van de sectoren bestuursrecht. Om een nog completer beeld van de percepties van de actoren binnen het beleidsnetwerk te krijgen zijn in de case-studies, naast de gesprekken die werden gevoerd met de kantonrechters o.i.r. uit het eerste onderdeel van het onderzoek, ook gesprekken gevoerd met drie eenmanskantongerechten.

Eveneens met het oog op een zo breed mogelijk perspectief op het functioneren van de sectoren bestuursrecht binnen het totaal van de rechtbankorganisatie na de implementatie

van de eerste fase HRO, zijn tijdens de gesprekken gedurende de case-studies de cijfers over werkvoorraden, in- en uitstroom, gemiddelde productie en personele bezetting van de sectoren bestuursrecht, in de gesprekken ter sprake gebracht. De cijfers hebben in dit onderzoek ten eerste vooral gediend als manier om in de case-study-gesprekken de achtergronden te leren kennen van de ontwikkelingen die zich aftekenden in die cijfers<sup>2</sup> en ten tweede als middel om de percepties die uit de gesprekken naar voren kwamen te vergelijken met de ontwikkelingen die uit de cijfers spreken.

Net als in het eerste onderzoek beoogden de casestudies vooral het ontwikkelen van een meetinstrument, d.w.z. een gestandaardiseerde vragenlijst, mogelijk te maken, aan de hand waarvan interviews binnen alle rechtbanken in Nederland zijn afgenomen. Deze interviews, de zgn. quick-scans, zijn in de maanden september, oktober en november van 1994 gehouden binnen de overige 16 rechtbanken in Nederland. De interviews werden afgenomen onder de presidenten van de rechtbank en de voorzitters van de sectoren bestuursrecht.

Naast een evaluatief element (wat zijn de ervaringen met de implementatie van de eerste fase HRO), bevat dit tweede onderdeel van het onderzoek ook een 'lerend' element (welke lering kan worden getrokken uit die ervaringen).

Ten behoeve van het onderzoek naar dit 'lerende' element zijn de onderzoeksgegevens uit het eerste onderdeel en het tweede onderdeel van dit onderzoek naast elkaar gelegd en hebben we vooral nader aandacht besteed aan percepties van de actoren over het procesverloop, doeleinden en belangen van de verschillende actoren, en de mogelijkheden van actoren om gedurende het proces win-win-situaties te creëren.

### **6.3 Functioneren van de rechtbanken nieuwe stijl en de sectoren bestuursrecht in het bijzonder in de periode mei-november 1994**

In hoofdstuk 3 van dit rapport kwam het functioneren van de rechtbanken nieuwe stijl en de sectoren bestuursrecht in het bijzonder aan de orde. Ten aanzien van dat functioneren kunnen in het algemeen de volgende conclusies worden getrokken.

- a. De indruk dat de implementatie van de eerste fase HRO succesvol is verlopen — zoals dat ook al uit de tussenrapportage 'Geïntegreerde rechtbanken: de eerste ervaringen' van juni van dit jaar naar voren kwam — wordt ook bevestigd gedurende het tweede halfjaar van 1994, blijkens de indrukken die uit de interviews naar voren komen.
- b. In organisatorisch opzicht kan het resultaat van de implementatie van de eerste fase zeer zeker geslaagd worden genoemd. Binnen alle rechtbanken zijn sectoren bestuursrecht tot stand gebracht, die als volwaardige en zelfstandige sector binnen de

---

2 De cijfers werden ter beschikking gesteld door de Afdeling Planning en Control en het projectteam HRO van het Ministerie van Justitie.

rechtbank functioneren. In sommige opzichten opereren de sectoren bestuursrecht op dit ogenblik als min of meer autonome eenheden, die zich primair met de eigen aangelegenheden bezig houden. Een en ander heeft te maken met de toenemende werkdruk (voornamelijk te wijten aan de nog steeds toenemende instroom van SZ-zaken) waarmee de sectoren bestuursrecht zich zien geconfronteerd.

- c. In de ontwikkeling naar een steeds verder schrijdende personele integratie van de sectoren bestuursrecht met de andere sectoren van de rechtbank is, na aanvankelijk enthousiasme gedurende 1993 en 1994 om die personele integratie snel ter hand te nemen, een pas op de plaats gemaakt. Van een structurele uitwisseling van rechters tussen de sector bestuursrecht en andere sectoren van de rechtbank is momenteel nagenoeg geen sprake. Het uitblijven van dergelijke structurele uitwisseling heeft ook weer te maken met de toenemende werkdruk bij de sectoren bestuursrecht (maar ook de toenemende werkdruk binnen de andere sectoren van de rechtbank). Binnen een aantal rechtbanken vraagt men zich sterk af of het oude roulatiemodel (rouleren van rechters binnen alle sectoren van de rechtbank) wel gehandhaafd kan worden. Op verschillende plaatsen wordt een twee-sector-roulatiemodel aanbevolen, hetgeen inhoudt dat van rechters slechts kan worden gevraagd te rouleren tussen twee sectoren. Gezien de toenemende noodzaak tot specialisatie van de ondersteuning, zijn de mogelijkheden tot roulatie op het niveau van de ondersteuning (nog) gering.
- d. Op het vlak van de werkwijzen kan worden geconstateerd dat de sectoren bestuursrecht, na aanvankelijke opstartproblemen die vooral te maken hadden met de opleiding van het eigen personeel en het nog onvoldoende functioneren van het systeem Berber, het werk nu in het algemeen naar tevredenheid hebben weten te organiseren. Kenmerkend voor de werkwijzen van de sectoren bestuursrecht zijn de veelal uitgebreide delegatiepatronen, waarbij veel van de voorbereiding van zaken aan de ondersteuning wordt overgelaten. De driedeling van de secretarisfuncties en de ondersteuning door de schrijf- of stafjuristen hebben een gunstige invloed op de productie van de sector. De werkwijzen van de sectoren bestuursrecht worden echter slechts in beperkte mate overgenomen door de andere sectoren van de rechtbank, die, zo blijkt ook uit de tussenrapportage, daar aanvankelijk wel sterk in geïnteresseerd waren. Toch bestaat er nog wel steeds aandacht voor integratie van werkwijzen binnen rechtbanken, zeker als het gaat om zaken die raken aan de rechtseenheid tussen de sectoren. Die aandacht komt tot uitdrukking in de vorm van hier en daar bestaande 'snelrechtunits' (waarin verschillende gearde spoedprocedures worden behandeld) en zgn. 'combi-kamers' (met daarin rechters uit verschillende sectoren). De meeste rechtbanken geven aan in ieder geval blijvend geïnteresseerd te zijn in integratie van het werk van sectoren, zeker op het punt van de rechtseenheid.
- e. Van een 'technologische' integratie tussen de sector bestuursrecht en de andere sectoren van de rechtbank is momenteel nog geen sprake. Er wordt gewerkt met verschillende informatiesystemen die onderling niet op elkaar aansluiten.

- f. Ten aanzien van de ‘prestaties’ van de sectoren bestuursrecht valt op dat die prestaties sterk onder druk worden gezet door de toename in het aantal SZ-zaken. Vooral de instroom van WAO-zaken is groot te noemen. De verwachting is dat die forse toename van het aantal SZ-zaken nog wel een aantal jaren zal duren en daardoor een grote invloed zal blijven uitoefenen op het functioneren van de sectoren bestuursrecht.
- g. Zowel op het gebied van beleid en management-aanpak, als in culturele zin is de invloed van de sectoren bestuursrecht binnen de rechtbank duidelijk merkbaar. De sectoren bestuursrecht lijken, mede vanwege hun achtergrond (als voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten) als katalysator te werken op de realisatie van een aantal veranderingen binnen de rechtbank te werken. De werk- en managementcultuur draagt bij aan een verdergaande verzakelijking van de rechtbanken nieuwe stijl.

## **6.4 Leerervaringen**

### **6.4.1 De positie van de actoren in het beleidsnetwerk HRO**

Om leerervaringen te kunnen putten uit de eerste fase ten behoeve van de tweede fase werd in dit tweede deelonderzoek het concept van het beleidsnetwerk geïntroduceerd als een manier om vergelijkingen te kunnen trekken tussen twee ongelijksoortige operaties. De eerste en tweede fase HRO kijken naar inhoud gemeten sterk van elkaar af. Op het niveau van het beleidsnetwerk, d.w.z. de interactie van de bij de herzieningsoperatie betrokken en van elkaar onderling afhankelijke actoren die zich voor de taak gesteld zien aan de herziening gestalte te geven, kunnen de beide fasen van de HRO-operatie wel met elkaar worden vergeleken. Om een vergelijking te kunnen maken werden in hoofdstuk 3 de bij de eerste en tweede fase HRO betrokken actoren nader beschouwd, hun functioneren meer in de breedte (met name de relatie sector bestuursrecht en de andere sectoren van de rechtbank) bekeken en de percepties ten aanzien van eerste en tweede fase HRO uitgebreid, waar dat nog nodig was in aanvulling op de percepties zoals die al naar voren kwamen uit het tussenrapport.

Uit deze verbreding van het perspectief — aan de hand van de aspecten die ook in hoofdstuk 2 aan de orde kwamen — kwam het volgende naar voren:

- a. Binnen de rechtbank nieuwe stijl tekenen zich, vergeleken met de situatie binnen de ‘klassieke’ rechtbank, een aantal belangrijke veranderingen af, die mede worden veroorzaakt door de implementatie van de eerste fase HRO en de schaalvergroting van de rechtbank. De veranderingen die uit het onderzoek naar voren komen hebben betrekking op de volgende aspecten:

### **Organisatiestructuur**

Door de schaalvergroting van de rechtbanken<sup>3</sup> is er in toenemende mate aandacht voor afstemmingsvraagstukken tussen de verschillende sectoren. Doordat de rechtbank nieuwe stijl niet meer zo overzichtelijk is als de 'klassieke' rechtbank, is er een groeiende behoefte aan (formele) intermediaire structuren, zoals coördinatie per sector, coördinatie van de ondersteuning en overlegstructuren en eenheidsvoorzieningen die er voor moeten zorgen dat het werk van de verschillende sectoren en binnen sectoren voldoende op elkaar blijft afgestemd.

### **Beleid en management**

De schaalvergroting van de rechtbanken noodzaakt eveneens tot veranderingen in de besturing en het management van de rechtbanken en de sectoren. Binnen de meeste rechtbanken is men voor het algemene bestuur van de rechtbank overgegaan van het presidium-model naar een dagelijks-bestuur-model. Binnen dit model zijn de sectoren en hun sectorvoorzitters de primair verantwoordelijken voor de resultaten van de sector, zij het dat er nog weinig 'harde' resultaat-verantwoordelijkheden bestaan. Op het vlak van het beheer van de gehele rechtbank worden momenteel verschillende initiatieven ontplooid die er toe strekken de werk- en beleidsvormingsprocessen binnen de rechtbank te rationaliseren. Niet onverdeeld gelukkig blijken de rechtbanken met de functie van coördinerend vice-president omdat deze functie problemen geeft bij de afstemming van de nieuwe verantwoordelijkheidsrelaties binnen de rechtbank, waarbij de sectorvoorzitter het primaire aanspreekpunt is. De functies van sectorvoorzitter en coördinerend vice-president vallen namelijk niet altijd samen hetgeen hier en daar aanleiding geeft tot knelpunten.

### **Personeelsbeleid**

Een opvallend aspect binnen het personeelsbeleid van rechtbanken en sectoren is dat de schaalvergroting een wat andere 'zakelijker' benadering van het personeelsbeleid met zich brengt. Een en ander komt vooral tot uiting in de grotere aandacht die bestaat voor de verdere opleiding van het personeel (ook rechters) binnen de organisatie en de veranderende houding ten aanzien van het beoordelen van het functioneren van rechtbankpersoneel. Momenteel wordt er binnen een aantal rechtbanken nagedacht om ook met rechters evaluatiegesprekken te houden.

### **Prestaties van de andere sectoren van de rechtbank**

De rechtbankorganisatie ziet zich de laatste jaren geconfronteerd met een toenemende werkdruk. Binnen de civiele sector blijft op een groot aantal plaatsen de instroom groeien. Binnen de strafsector daalt bij veel rechtbanken de instroom van zaken de laatste tijd op een enkele uitzondering na. Naast de per saldo groeiende instroom wordt de werkdruk vergroot door de toenemende complexiteit van zaken.

---

3 Rechtbanken maken een organisatie-ontwikkeling door die in de private sector bekend staat als 'divisievorming'. Sectoren van de rechtbank kennen dan ook veel overeenkomsten met divisies van een bedrijf, bijvoorbeeld daar waar het de grote mate van zelfstandigheid van sectoren betreft.

### **Werkwijzen sectoren strafrecht en civiel**

Al wijken de werkwijzen van de sectoren strafrecht en civiel sterk van elkaar af op de punten van voorbereiding, inzet van de ondersteuning bij de behandeling van zaken, zittingen, en voorbereiden van uitspraken/vonnissen, opvallend is de tendens binnen beide sectoren (en ook binnen de sector bestuursrecht) om steeds meer zaken door een 'unus'-zittende rechter af te doen. In beginsel worden zaken tegenwoordig waar (wettelijk) mogelijk 'unus' afgedaan, met uitzondering van die zaken waarin vanwege de complexiteit van een zaak behoefte is aan een meervoudige zitting of de opleiding van beginnende rechters meervoudig zitten nodig maakt. Onder de toenemende werkdruk worden rechtbanken, meer dan ze soms wenselijk achten, genoodzaakt gebruik te maken van 'unus'-zittingen. De kwaliteit van 'unus'-rechtspraak wordt bewaakt door 'meelezende' collega's en het bij elkaar binnen lopen van rechters. Binnen alle rechtbanken wordt aangegeven dat die kwaliteit van de uitspraken/vonnissen, ook bij het nadenken over manieren om de productie te vergroten, het uitgangspunt blijft.

De rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters bestuursrecht geven aan dat vooral het werk van de kort-geding-/spoedprocedurerechters, maar ook dat van 'unus'-zittende rechters in een aantal opzichten steeds meer verwantschap vertoont met het werk van kantonrechters.

De implementatie van de eerste fase HRO en de schaalvergroting die daarvan mede het gevolg maken in de ogen van de geïnterviewden de rechtbank echter minder kwetsbaar dan voorheen omdat in geval van knelpunten meer en beter geschoven kan worden (ook tussen sectoren) met personele capaciteit.

### **Cultuur**

Onder invloed van de schaalvergroting en de toenemende werkdruk verandert de cultuur van de rechtbanken. Een en ander uit zich in een steeds 'bedrijfsmatiger' en 'zakelijker' aanpak van de dagelijkse gang van zaken binnen de rechtbank. Door deze 'bedrijfsmatiger' aanpak en 'verzakelijking' is ook de aandacht onder (leidinggevende) rechters voor management- en organisatievraagstukken binnen de rechtbanken gegroeid.

- b. Voor wat betreft de positie van eenmanskantongerechten in het geheel van de HRO-operatie kan worden geconcludeerd dat ook binnen de eenmanskantongerechten de reserves ten aanzien van de tweede fase HRO bijzonder groot zijn. De perceptie van de kantonrechters ten aanzien van die tweede fase levert in dit opzicht weinig nieuwe inzichten op ten opzichte van de inschatting van andere kantonrechters. Wel zijn de eenmanskantongerechten als organisatie kwetsbaarder (door uitval of ziekte van de kantonrechter) dan andere kantongerechten.
- c. Bij de voorbereiding en aansturing van de implementatie van de eerste fase HRO heeft het Ministerie van Justitie op enkele momenten te kampen gehad met de invloed van een aantal externe factoren (o.a. zaakstijging bij de Raad van State en

instroomstijging van SZ-zaken ten tijde van de implementatie) die het aantrekken van personeel ten behoeve van de sectoren bestuursrecht binnen de rechtbank nieuwe stijl bemoeilijkte. Gedurende het implementatieproces is het Ministerie van Justitie er echter in geslaagd de meest dringende knelpunten op dit vlak weg te nemen. Ook het nog niet geheel naar wens functionerende systeem BERBER leverde gedurende het implementatieproces zelf problemen op: tussentijdse management-informatie was maar moeilijk uit het systeem te krijgen zodat eigen terugkoppelingsmechanismen moesten worden gevonden.

Een complicerende factor bij de voorbereiding en aansturing van de implementatie van de tweede fase HRO is de geringe bereidwilligheid van de kantonrechters om medewerking te verlenen aan deze tweede fase. Vanuit de zijde van het Ministerie van Justitie wordt op een aantal manieren<sup>4</sup> geprobeerd om de bereidwilligheid bij de kantonrechters te vergroten en hun perceptie ten aanzien van de tweede fase te verbeteren.

#### **6.4.2 De vergelijking op het niveau van het beleidsnetwerk HRO tussen de eerste fase en de tweede fase HRO**

Het brede actor-perspectief op de (voorbereiding van de) implementatie eerste fase HRO, maakt het, gecombineerd de percepties en ervaringen van de andere actoren (m.n. kantonrechters) zoals die blijken uit de tussenrapportage, mogelijk om de eerste en de tweede fase HRO op het niveau van de werking van het beleidsnetwerk met elkaar te vergelijken. Uit die vergelijking komt naar voren dat:

- a. De percepties ten aanzien van de (voorbereiding van de) eerste fase HRO bij zowel de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten als bij de rechtbanken positief waren. Voor de betrokkenen binnen de raden van beroep/Ambtenarengerechten betekende de overgang die de eerste fase met zich bracht veelal een positieve verbetering. Bovendien waren de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten sterk geïnteresseerd in de nieuwe rechtsgebieden die de implementatie van de eerste fase meebracht. Ook de rechtbanken waren positief gestemd. Voor de rechtbanken speelde daarbij vooral de interesse in de overkomst van rechtspraak op het gebied van het nieuwe bestuursrecht een rol.
- b. Ten tijde van de implementatie van de eerste fase zijn ook de rechtbanken en de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten, inmiddels sectoren bestuursrecht, er in geslaagd wederzijds voordeel (win-win-situaties) uit de operatie te

---

4 Bijvoorbeeld door een constante dialoog met kantonrechters, het geven van (rechtspositionele en organisatorische) garantemaatregelen ten behoeve van de overgang en het stimuleren van samenwerking tussen kantonrechters binnen arrondissementen met het oog op een eenvoudiger overgang naar de rechtbanken.

- putten. In de meeste gevallen betekende de implementatie van de eerste fase voor de voormalige leden van de raden van beroep/Ambtenarengerechten daadwerkelijk een positieverbetering en voelden ze zich na de implementatie meer 'volwaardig' rechter dan voor de implementatie. Voor de rechtbanken had de implementatie het voordeel van schaalvergroting en daardoor verminderde kwetsbaarheid van de organisatie. De mogelijkheden tot roulatie van rechters tussen sectoren nam hierdoor toe. Doordat er sprake was van een aantal win-win-situaties ontbraken veelal conflicterende belangen en doelen bij de implementatie van de eerste fase HRO, hetgeen de implementatie van de eerste fase, in de ogen van betrokkenen, tot een succes maakte.
- c. Ten aanzien van de voorbereiding van de tweede fase is er sprake van een ronduit negatieve perceptie van de zijde van de kantonrechters. Dit heeft invloed op de perceptie van de rechtbanken, die weliswaar aangegeven gereed en bereid zijn de tweede fase door te voeren, als de kantonrechters hieraan hun medewerking maar willen verlenen en er sprake blijft van een werkelijke integratie, d.w.z. een situatie waarin de rechtbanken en kantongerechten na de implementatie van de tweede fase meer delen dan alleen de voordeur van het gebouw waarin ze beiden zijn ondergebracht. De negatieve perceptie van de kantonrechters kleurt dus in een aantal opzichten de perceptie van de rechtbanken. De rechtbanken geven wel aan dat in vergelijking met de implementatie van de eerste fase, de implementatie van de tweede fase op het inhoudelijk vlak, in hun ogen, veel minder complex is en daarom eenvoudiger kan zijn. Inhoudelijk wordt aan de rechtbank met de implementatie van de tweede fase een voor de rechtbanken vertrouwd rechtsgebied binnengebracht.
- d. De minder gunstige perceptie van één van de primair betrokken actoren bij de tweede fase is van invloed op de mogelijkheden tot het creëren van win-win-situaties<sup>5</sup>. In de ogen van de kantonrechters lijkt een win-win-situatie niet te bereiken indien hun organisatie wordt geïntegreerd met die van de rechtbanken. Zij vrezen vooral hun niveau van dienstverlening, autonomie en productieve manier van werken niet te kunnen behouden. De rechtbanken anderzijds zien wel winstkansen door toevoeging van kantonrechtspraak aan hun takenpakket en organisatie. De rechtbank kan hierdoor een breder dienstenverlenende organisatie worden, waarbinnen de taken van de kantonrechters en de eigen civielrechtelijk georiënteerde eenheden de werkzaamheden beter op elkaar kunnen afstemmen. De kantonrechters delen die inschatting over dergelijke winstkansen niet en percipiëren, zelfs na de toezeggingen die hen zijn gedaan op het vlak van het behoud van werkwijze en taak binnen de rechtbank nieuwe stijl, de situatie zoals die na de implementatie van de tweede fase zal ontstaan voornamelijk als een verlies-situatie.

---

5 Omgekeerd, kunnen de mogelijkheden tot het creëren van win-win-situaties de percepties van de betrokken actoren eveneens 'kleuren'. Beperkte winst-kansen voor één van de actoren kan bijvoorbeeld tot negatieve percepties ten aanzien van de HRO-plannen leiden. Met andere woorden de percepties van actoren en mogelijkheden voor win-win-situaties beïnvloeden elkaar wederzijds.

Ten aanzien van de voorbereiding van de tweede fase is er dus duidelijk sprake van conflicterende belangen en doelen tussen de rechtbanken en de kantonrechters.

### 6.4.3 Leerervaringen

De vergelijking op het niveau van het beleidsnetwerk maakt het mogelijk om leerervaringen te putten uit de eerste fase HRO ten behoeve van de tweede fase HRO. Uit de geluiden die in dit onderzoek betrokkenen afgeven kan worden afgeleid dat de kritische succesfactoren worden gevormd door:

- a. een gedeelde *gunstige perceptie* van de primair te integreren actoren;
- b. een (nauw met die perceptie samenhangende) mogelijkheid tot het behalen van wederzijds voordeel (*win-win-situatie*) bij de operatie;
- c. het met het oog daarop doen *coïncideren of afstemmen van de verschillende belangen en doelen* van de verschillende actoren.

Leerervaringen voor de tweede fase HRO, te putten uit de factoren die de implementatie van de eerste fase tot een succes maakten, zullen dus gericht moeten zijn op het (gedeeltelijk) realiseren van deze succesfactoren bij de implementatie van de tweede fase. Tijdens het onderzoek is bij de betrokkenen nagegaan op welke manier zij denken dat deze succesfactoren gerealiseerd zouden kunnen worden. Dit leidde, tot het volgende beeld:

1. Waar mogelijk een nog betere communicatie tussen het Ministerie van Justitie en de primair bij de implementatie van de tweede fase betrokken actoren (rechtbanken en kantonrechters), om de voordelen die de tweede fase met zich kan brengen inzichtelijk te maken, alsmede mogelijkheden te scheppen om de wederzijdse beeldvorming van de actoren te verbeteren (meer bij elkaar over de muur kijken). Uit het onderzoek komt namelijk bijvoorbeeld naar voren dat kantonrechters in sommige opzichten een wat verouderd beeld hebben van de rechtbankorganisatie;
2. Het op gang brengen van een dialoog over de modaliteiten van de implementatie van de tweede fase tussen de primair betrokken actoren binnen de arrondissementen;
3. Verder bevorderen van de intensivering van de samenwerking tussen kantonrechters binnen de arrondissementen met het oog op een eenvoudiger samengaan tussen de rechtbankorganisatie en de kantongerechtsorganisatie. Door het Ministerie van Justitie wordt deze intensivering van de samenwerking momenteel al gestimuleerd, zij het dat voor het Ministerie, anders dan voor de kantonrechters, de intensievere samenwerking een tussenstap is in het proces van de implementatie van de tweede fase. In de ogen van de kantonrechters lijkt de geïntensiveerde samenwerking eerder het einddoel.
4. Een verdere dialoog tussen het Ministerie van Justitie en de kantonrechters over mogelijke verdere garanties voor de kwaliteit van dienstverlening, de manier van werken en ondersteuning van kantonrechters indien kantonrechters eenmaal de

rechtbankorganisatie zouden binnentreden, zonder dat dit evenwel leidt tot een situatie waarin geen sprake meer is van een vorm van integratie tussen kantongerechten en rechtbanken. Te vergaande garanties zouden aan een werkelijke integratie in de weg kunnen staan. Zo'n situatie zou bijvoorbeeld kunnen ontstaan wanneer rechtbanken en kantongerechten weinig méér delen dan een voordeur in hetzelfde gebouw. In een dergelijke situatie verdwijnen mogelijk de voordelen die de rechtbanken nu in de integratie van de tweede fase zien.

5. Behoefte aan duidelijkheid op het gebied van het concept van rechtspleging binnen de rechtbank nieuwe stijl na de tweede fase, zowel op het vlak van de inhoud (hoe ziet het totaalplaatje van de rechtspleging er op de lange termijn precies uit na de implementatie van de tweede fase en wat zijn de verdere plannen?) als op het gebied van de afstemming (hoe zal de rechtspleging binnen de verschillende sectoren van de rechtbank op elkaar zijn of worden afgestemd). Rechtbankpresidenten en sectorvoorzitters vermoeden dat een gedeelte van de negatieve perceptie van de kantonrechters mede door de onduidelijkheid over het concept van de rechtspleging en de organisatie van de rechtbank nieuwe stijl wordt veroorzaakt. Duidelijkheid is verder ook nodig om aan te geven waar de grenzen van winst voor de kantonrechters liggen: zolang zij nog mogelijkheden voor uitstel of afstel ruiken is hun bereidheid om winst te zien gering.

Om duidelijkheid te scheppen is inmiddels door het Ministerie van Justitie al het een en ander in gang gezet. Het wetsvoorstel tweede fase HRO zal duidelijkheid moeten gaan scheppen op het vlak van de rechtspleging van de verschillende sectoren van de rechtbank na de tweede fase. Tevens is er door het Ministerie van Justitie een werkgroep belast met een onderzoek naar de mogelijkheden van afstemming tussen procedures. Totale duidelijkheid op dit punt valt echter pas te verwachten na de implementatie van de derde fase HRO.

6. Aandacht voor de professionele identiteit van kantonrechters binnen de rechtbankorganisatie na de implementatie van de tweede fase;
7. Goede voorwaarden voor de beheersmatige en culturele integratie van kantonrechters binnen de rechtbank (een volwaardige plaats, en een eigen sectorverantwoordelijkheid);
8. Flexibele terugkoppelingsmogelijkheden (o.a. op het vlak van werklustmetingen en formatietoekenning) met het Ministerie van Justitie gedurende het implementatieproces zelf.

## 6.5 Algemene conclusies

De implementatie van de eerste fase HRO heeft een katalyserend effect gehad op al langer lopende veranderingsprocessen binnen de rechtbanken. De rechtbankorganisatie verandert in hoog tempo. Waar de rechtbankorganisatie van de 'klassieke' rechtbank nog overwegend de kenmerken droeg van een professionele groep, met hoofdzakelijk als horizontaal te karakteriseren beheerslijnen ten aanzien van de werk- en beheersprocessen

binnen de eigen organisatie, schuift de rechtbank 'nieuwe stijl' steeds meer op in de richting van een professionele organisatie die zich kenmerkt door een meer verticale sturing (via het dagelijks bestuur, en via de sectorvoorzitters, binnen de sectoren) en centralere beheersing van de bedrijfsprocessen. Management en coördinatie van werkprocessen binnen de verschillende sectoren winnen aan belang in de rechtbank nieuwe stijl, hetgeen tot uitdrukking komt in de al eerder genoemde aandacht voor opleidingen (ook van rechters) van rechtbankpersoneel, groeiende aandacht voor managementaspecten van het werk van rechters met coördinerende taken, meer aandacht en voorziening voor coördinatie in en tussen sectoren van de rechtbank, en de zich veranderende opvattingen over het houden van functionerings- en evaluatiegesprekken (ook met rechters). Ook de introductie van de DGO-structuur heeft er voor gezorgd dat de rechtbank steeds meer kenmerken van een professionele organisatie is gaan kennen.

De verticaliserende tendensen binnen de rechtbanken betekenen echter ook dat sectoren, als de belangrijkste beheerseenheden van de rechtbank, zich steeds autonomer op gaan stellen. Er is met andere woorden sprake van divisievorming. Dit lijkt in tegenspraak met het verschijnsel dat de rechtbank zich in toenemende mate bedient van centrale coördinatie- en beheersstructuren, maar dat is het niet. De verantwoordelijkheid voor de beheersing en sturing van werkprocessen is namelijk hoofdzakelijk neergelegd bij sectoren die ook in het kader van het dagelijks bestuur van de rechtbank primair beslissen in eigen zaakvoering. In deze zin is dan ook de vrees van kantonrechters in bestuurlijke zin te worden opgeslokt door rechtbanken onterecht: voor zover zij werkzaam zullen zijn in een eigen tweede civiele sector zullen zij een zeer grote mate van zelfstandigheid kennen.

Ook de rechtbankcultuur wijzigt zich, mede ten gevolge van de implementatie van de eerste fase HRO, momenteel sterk. Zo zijn de rechters binnen de rechtbank niet langer meer te beschouwen als in beginsel collegiaal rechtsprekende rechters die in discussie in een meervoudige kamer vonnissen of uitspraken tot stand brengen. In de rechtbank nieuwe stijl wordt waar mogelijk 'usus'-gezet. De unus-rechter is in sterke mate zelf verantwoordelijk voor de afhandeling van zijn portie zaken en zijn eigen werkvoorraden. Waar er sprake is van knelpunten worden unus-rechters hierop door hun sectorvoorzitters aangesproken. De garantie voor de kwaliteit van de uitspraken en de vonnissen wordt binnen de rechtbank nieuwe stijl niet meer zozeer gezocht in de meervoudigheid, maar in de flexibeler voorzieningen die zijn afgestemd op de 'usus'-zittende rechter. Bij dergelijke kwaliteitsvoorzieningen, zoals meelesen van concept-uitspraken door collega-rechters uit de eigen sector, of het binnenlopen bij collega's uit de sector in geval van bijzondere problemen, leunen rechtbanken sterk op de eigen verantwoordelijkheid en het verantwoordelijkheidsgevoel van de unus-rechter.

In toenemende mate ligt het accent binnen rechtbanken op 'productie', waarmee ook het beeld van de oude rechtbank, als, weliswaar traag maar kwalitatief hoogstaand rechtsprekende instantie, erodeert. Een en ander draagt bij aan een steeds zakelijker aanpak van werkprocessen binnen de rechtbank.

De steeds verdergaande veranderingen binnen de rechtbank, waarbij de sectoren een — gezien hun grote eigen verantwoordelijkheden — steeds autonomere en zelfstandiger plaats innemen, hebben tot gevolg dat er binnen de rechtbank nieuwe knelpunten ontstaan op het

vlak van de afstemming. Een bijzonder knelpunt dat uit dit onderzoek naar voren kwam is het probleem van de rechtseenheid tussen sectoren en met name het probleem van de onderlinge afstemming van procedures. Als rechtsprekend en daardoor dienstverlenende organisatie lijken rechtbanken sterk geïnteresseerd in een cliënt-vriendelijke bejegening van rechtszoekenden. Afstemming van procedures is daarbij een belangrijk aandachtspunt opdat rechtszoekenden niet binnen een en hetzelfde huis met een ‘verschillende-deurenproblematiek’ worden geconfronteerd.

Veel behoefte blijkt er dan ook te bestaan aan een duidelijker ontwikkelingsconcept op het vlak van de rechtspleging binnen de rechtbank nieuwe stijl voor de lange termijn. Rechtbanken hebben een grote behoefte aan duidelijkheid op het punt van de toekomstige rechtspleging in eerste aanleg. Zal er in de nabije toekomst sprake zijn van een verdere afstemming tussen de rechtsgang in (de vroegere) kantonrechtzaken en in andere, bijvoorbeeld bestuursrechtelijke zaken, of wordt gestreefd naar een situatie waarin de tweede civiele sector uiteindelijk opgaat in de eerste civiele sector? Indien er sprake is van een verdere afstemming van de rechtspleging in eerste aanleg, dan bestaan er mogelijkheden het mes aan twee kanten te laten snijden, indien die afstemming wordt aangegrepen om elementen van kantonrechtspraak ook binnen andere dan (oorspronkelijke) kantonrechtprocedures binnen te brengen. Door een dergelijke afstemming wordt zowel duidelijkheid geschapen op het vlak van het ontwikkelingsconcept van de rechtbanken, en zou daarnaast het gevoel van wederzijds te behalen voordeel<sup>6</sup> bij een integratie van rechtbanken en kantongerechten kunnen versterken.

---

6 Denk aan het voordeel van een mogelijk groter gevoel van identiteitsbehoud van kantonrechters en het voordeel voor de rechtbank van een eenvoudige, informele en laagdrempelige procedure binnen de rechtbank die de kwaliteit van de dienstverlening nog verder zou kunnen verbeteren.

# Bijlagen



## Bijlage 1

### VRAGENLIJST QUICK SCAN

President rechtbank/sectorvoorzitter bestuursrecht

#### Functioneren van de sector bestuursrecht

1. **Functioneren (president, sectorvoorzitter)**

Zijn er op dit moment (t.o.v. eerste helft 1994) binnen de sector bestuursrecht knelpunten te constateren op het vlak van:

- instroom en rechtsgeleerd en ondersteunend personeel;
- opleiding van rechtsgeleerd en ondersteunend personeel;
- BERBER (toegepast door administratie en secretariaat en ten behoeve van registratie van managementinformatie);
- in- en uitstroom van zaken (uitgebreid bespreken met voorzitter sector bestuursrecht aan de hand gegevens van Justitie);

2. **Landelijke werving ondersteunend personeel (president, sectorvoorzitter)**

In het kader van de voltooiing eerste fase HRO is een landelijke wervingscampagne gehouden om ondersteunend personeel voor de sector te werven. Wie was binnen de rechtbank/sector verantwoordelijk voor de selectie van dit personeel? In hoeverre was de rechtbank/sector in staat om binnen een korte tijdsperiode personeel te selecteren?

3. **Werkwijzen (sectorvoorzitter)**

- Levert de overkomst van de voormalige Arob-zaken onder de rechters deskundigheidsproblemen op?
- Wat zijn de eerste ervaring met de driedeling in secretariaatsfuncties (senior, secretaris en adjunct-secretaris)? Leidt deze driedeling tot een snellere afdoening?
- In hoeverre leidt de driedeling in secretariaatsfuncties en de instelling van een stafjurist tot een vergroting van de mogelijkheden m.b.t. personeelsbeleid?
- Wat zijn de eerste ervaringen met de werking van de afdeling AZ (indien men een dergelijke afdeling heeft)?
- Leidt de werking van deze afdeling tot een snellere en efficiëntere afdoening van zaken?
- In welke mate bestaan knelpunten binnen de afdeling AZ/sector? In hoeverre kunnen deze knelpunten worden toegeschreven aan de Awb?

## **Functioneren sectoren strafrecht en civiel**

### **4. Functioneren (president)**

- Kunt u iets vertellen over de instroom van rechtsgeleerd en ondersteunend personeel binnen de sectoren strafrecht en civiel?
- Idem, wat betreft de instroom, uitstroom en werkvoorraden van de sectoren strafrecht en civiel?

### **5. Knelpunten (president)**

- Zijn er in het functioneren van de sectoren knelpunten te signaleren?
- Welke sector kent op dit moment de grootste knelpunten?
- In hoeverre worden deze knelpunten veroorzaakt door de HRO?

## **Unus-rechtspraak**

### **6. Toepassing unus-rechtspraak (president, sectorvoorzitter)**

- In welke mate wordt binnen de rechtbank/sector unus-rechtspraak toegepast?
- In hoeverre speelt de mate van ervaring van rechters een rol bij de benutting van unusrechtspraak?
- Welke sectoren kennen de meeste unus-rechters? (president)
- In hoeverre is een unusrechter volledig verantwoordelijk voor een (tijdige) afdoening van een 'eigen portie' aan zaken? In welke mate verschilt dit van de rechters die voornamelijk in meervoudige kamers zitting nemen?

### **7. Overleg en rechtseenheid (president, sectorvoorzitter)**

- Hoe wordt de rechtseenheid binnen de rechtbank en de sectoren bewaakt?
- In hoeverre wordt bij de unusrechtspraak intercollegiale toetsing toegepast?
- Op welke wijze wordt gestructureerd overleg gevoerd tussen de rechters onderling (over inhoudelijke zaken en organisatorische aangelegenheden)?
- In hoeverre verschilt de werkwijze van een unusrechter met die van een kantonrechter?

## **Organisatieverandering en leerervaringen**

### **8. Leerervaringen (president, sectorvoorzitter)**

Kunt u op grond van uw ervaring met de implementatie van de eerste fase HRO aangeven waarop gelet dient te worden bij de invoering van de tweede fase HRO (leerervaringen)?

### **9. Ijkkpunten (president)**

- In het voortgangsverslag aan de Tweede Kamer d.d. 26-7-1994 worden voor de tweede fase HRO de volgende ijkkpunten geformuleerd: personele bezetting, opleiding, werkvoorraden, en automatisering. Is deze lijst met ijkkpunten volgens u compleet?

### **10. Dialoog tweede fase HRO (president)**

- In hoeverre wordt op dit moment (t.o.v. het eerste kwartaal van 1994) een dialoog gevoerd tussen de president en de kantonrechters o.i.r. ten behoeve van de voorbereiding op de tweede fase HRO?  
- in welke mate zou dit wenselijk zijn?

## **Verbreiding voordelen kantonrechters**

### **11. Opleiding (president)**

- Welke rol moeten de kantonrechters bij de opleiding van rechters gaan spelen?

### **12. Laagdrempeligheid, snelheid (president)**

- Wat voor effect verwacht u van de verhoging van de competentiegrens voor civiele zaken zonder procesvertegenwoordiging (tot fl. 10.000,-)?

### **13. Verantwoordelijkheid, werkvoorraden (president, sectorvoorzitter)**

- Kantonrechters geven aan dat zij een grote mate van verantwoordelijkheid kennen voor een snelle afdoening van zaken. Ligt dat binnen de rechtbank anders? (procesrecht, beslistermijnen)  
- Als de kantonrechters de rechtbank binnentreden, denkt u dan dat er veranderingen zullen optreden in de manier van werken van rechters in de rechtbank? Zullen wijzigingen optreden in het verantwoordelijkheidsgevoel onder rechters voor een snelle afdoening van zaken?

## **Management van de rechtbank en de sectoren**

### **14. Prestaties (president, sectorvoorzitter)**

- In welke mate is de sector zelf verantwoordelijk voor het behalen van bepaalde 'prestaties' (snelle afdoening, juridische kwaliteit)?
- Door wie worden de prestatiecriteria vastgesteld?
- Op welke wijze beoordelen de sectoren onderling elkaars prestaties?

### **15. Integratie (president, sectorvoorzitter)**

- Heeft de invoering van de eerste fase geleid tot een vernieuwing van de werkwijzen in andere sectoren (combi-kamers, 'bijzitters' van rechters uit de bestuurssector in andere sectoren, etc.) of is sprake van het ontstaan van afzonderlijke divisies waartussen weinig dwarsverbanden bestaan?

### **16. Besluitvorming (president, sectorvoorzitter)**

Hoe is de besluitvormingsstructuur binnen de sector en de rechtbank vormgegeven ten behoeve van het beleid (en het beheer)?

### **17. Leidinggeven en management (president, sectorvoorzitter)**

In welke mate leidt de HRO ertoe dat meer aandacht moet worden besteed aan het leidinggeven van een sector (of de rechtbank)? (cursussen)

### **18. Beoordelingen, personeelsbeleid (president, sectorvoorzitter)**

- Op welke wijze wordt het functioneren van rechters binnen een rechtbank beoordeeld?
- In hoeverre brengen organisatieveranderingen als de HRO wijzigingen aan in de manier van beoordelen?
- In hoeverre wordt door de HRO operatie de rechtbank minder kwetsbaar (door een grotere uitwisselbaarheid van rechters)?

## Bijlage 2

### OPZET HRO-ONDERZOEKEN

#### 1 De opzet van het HRO-onderzoek (onderdeel 1)

##### **De procesevaluatie in het HRO-evaluatie-onderzoek**

De onderdelen 1 en 2 van het HRO-evaluatie-onderzoek die in 1994 zijn uitgevoerd, zijn voornamelijk gericht geweest op een procesevaluatie, dat wil zeggen een bestudering van de dynamiek die de invoering van de eerste fase HRO met zich brengt. In het tussenrapport 'Geïntegreerde rechtbanken; de eerste ervaringen' is in Hoofdstuk 1<sup>1</sup> uitgebreid stilgestaan bij de opzet van deze procesevaluatie, die er voornamelijk toe diende gegevens te genereren over het implementatieproces van de eerste fase HRO, die zouden kunnen worden gebruikt bij de voorbereiding van de verdere fasen van de HRO-operatie.

Voor een bespreking van de aanpak en opzet van het huidige evaluatie-onderzoek willen we in zijn algemeenheid verwijzen naar het eerste hoofdstuk van het tussenrapport, waarin de algemene aspecten van opzet en aanpak van beide delen van dit onderzoek aan de orde komen. In deze paragraaf volstaan wij met het op enkele hoofdlijnen kort terugblikken op die algemene opzet en aanpak van de procesevaluatie om helderheid te scheppen over de achtergronden van de hier gepresenteerde onderzoeksgegevens uit onderdeel 2.

##### **De centrale probleemstelling**

Het evaluatie-onderzoek Herziening rechterlijke organisatie (onderdeel 2), waarover hier wordt gerapporteerd, kent dezelfde centrale probleemstelling als het eerste onderdeel van dit evaluatie-onderzoek. Die centrale probleemstelling luidt:

*Hoe zijn het veranderingsvermogen en de veranderingsbereidheid van rechtbanken te beoordelen, mede met het oog op de planning en fasering van de tweede fase, en welke leerervaringen zijn uit het proces tot nu toe te genereren die aanleiding geven tot eventuele bijstellingen?*

In onderdeel 1 van het evaluatie-onderzoek HRO, dat tussen januari en mei 1994 werd uitgevoerd, lag de nadruk op het onderzoek naar de effecten die de implementatie van de eerste fase HRO heeft gehad op het veranderingsvermogen en de veranderingsbereidheid van de rechtbanken. Met name werd gericht op vier punten, te weten,

- a. de wijze waarop de implementatie van de eerste fase binnen rechtbanken heeft plaatsgevonden (in termen van de relatie tussen de tussen veranderingsnoodzaak en

---

1 Zie P. Albers e.a., *O.c.* 1994, p. 3-14.

veranderingsreactie) en de gekozen veranderingsstrategie bij die implementatie, alsmede de (overwogen of voorziene) veranderingsstrategie voor de tweede fase HRO.

- b. De invloed van externe factoren op het veranderingsproces, zoals de introductie van de DGO-structuur binnen de rechtbanken, de invoering van nieuwe wetgeving die invloed uitoefent op de interne organisatie van rechtbanken buiten het bestek van de HRO-operatie zelf om;
- c. De effecten die, mede onder invloed van de HRO-operatie, tijdens het veranderingsproces optreden op het vlak van de produktiviteit, doorlooptijden en werkvoorraden van rechtbanken;
- d. De perceptie van en de voorbereiding op de tweede fase HRO.<sup>2</sup>

Bij het onderzoek naar deze vier hoofdpunten uit het eerste onderdeel van dit evaluatie-onderzoek over de periode januari-mei 1994 lag het accent voornamelijk op een kwalitatieve benadering van de problematiek. Die kwalitatieve benadering hield in dat eerst en vooral werd gekeken de inhoud en de kwaliteit van de ervaringen van zgn. 'beslissers'<sup>3</sup> binnen rechtbanken en arrondissementen met de implementatie van de eerste fase HRO. In juni 1994 werd verslag gedaan van de uitkomsten van het onderzoek inzake de effecten van de implementatie van de eerste fase HRO het veranderingsvermogen en de veranderingsbereidheid van rechtbanken.

## 2 HRO-onderzoek onderdeel 1: de belangrijkste conclusies

De belangrijkste deelconclusies die op basis van het van het evaluatie-onderzoek HRO (onderdeel 1) in juni van dit jaar ten aanzien van het **veranderingsvermogen** konden worden getrokken waren dat,

1. ten eerste, in het licht van de gevolgde *implementatiewijzen en veranderingsstrategieën*, de implementatie van de eerste fase HRO, naar de indruk van de geïnterviewde 'beslissers' binnen rechtbanken en arrondissementen succesvol is verlopen en het veranderingsvermogen van de rechtbanken, op de punten van organisatie, werkwijzen en procedures, niet te boven is gegaan. Hier en daar is er echter wel sprake geweest van een aantal knelpunten. Die knelpunten bestonden voornamelijk op het vlak van de mogelijkheden tot het aantrekken van voldoende deskundig personeel, de te kleine mogelijkheden om nieuw aangetrokken personeel tijdig opgeleid te krijgen. Door de bank genomen gaven de nieuwe sectoren bestuursrecht binnen de rechtbanken aan, op het moment dat het onderzoek werd uitgevoerd (januari-mei 1994) zowel organisatorisch als op het gebied van de instroom de zaken

---

2 Zie P. Albers e.a., *O.c.* 1994, p. 7-11.

3 Zie P. Albers e.a., *O.c.* 1994, p. 12.

wel aan te kunnen. Bij een aantal rechtbanken was er echter wel sprake van enige ongerustheid over de instroomontwikkeling gedurende de tweede helft van 1994 (juni-december 1994).

Op het vlak van de integratie tussen de nieuwe sectoren bestuursrecht binnen de rechtbanken met de andere sectoren van de rechtbanken was het beeld ook positief. De sectoren bestuursrecht hebben zich in korte tijd ontwikkeld tot volwaardige sectoren binnen de rechtbank, zij het dat binnen een aantal rechtbanken de wens tot verdere integratie werd uitgesproken.

2. ten tweede, de invloed die *externe factoren* uitoefenen op het veranderingsvermogen van rechtbanken groot is te noemen. De inwerkingtreding van omvangrijke nieuwe wetgevingscomplexen (Awb, WAO etc.) heeft met name de sectoren bestuursrecht onder grote druk gezet. Het zaakaanbod groeit, ten opzichte van de situatie bij de oude raden van beroep/Ambtenarengerechten, nog steeds. De verwachting is dat deze toename in het zaakaanbod, ten gevolge van nieuwe wetgeving, zich voort zal zetten, zeker indien de 'instroomvertragingseffecten' (die gedurende de eerste helft van 1994 (januari-mei 1994) ontstonden ten gevolge van de invoering van verplichte bezwaarschriftprocedures op een aantal terreinen) verdwijnen.
3. ten derde, de sectoren bestuursrecht vooralsnog, met uitzonderingen van de sectoren bestuursrecht van rechtbanken waar een afdeling vreemdelingenzaken functioneert, aangeven de zaak, mede in het licht van de personele bezetting, wel aan te kunnen. In het algemeen werd gestreefd naar doorlooptijden tussen de 9 en 12 maanden, waarbij de meeste respondenten aangaven te verwachten die doorlooptijden ook wel te kunnen halen. Een onzekerheidsfactor hierbij was de verwachte instroomstijging voor de tweede helft van 1994 (juni-december 1994).

Op het vlak van de **veranderingsbereidheid** werden, op basis van de gegevens uit het HRO-onderzoek (onderdeel 1), de volgende voorlopige conclusies getrokken.

1. Ten tijde van de voorintegratie en implementatie van de eerste fase HRO was de *veranderingsbereidheid van de voormalige raden van beroep Ambtenarengerechten groot* te noemen. Deze grote veranderingsbereidheid was voornamelijk te danken aan de gunstige perspectieven die de eerste fase HRO voor veel rechters uit de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten bood. Vooral de promotiemogelijkheden die de eerste fase HRO met zich bracht, alsmede de als aantrekkelijk ervaren nieuwe rechtsgebieden (met name de oude Arob-zaken) waren belangrijke factoren die de veranderingsbereidheid bij de rechters van de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten gunstig beïnvloedden.
2. Ook de *veranderingsbereidheid van de rechtbanken* ten aanzien van de implementatie van de eerste fase was groot. Hier was het vooral de overkomst van nieuwe interessant geachte rechtsgebieden, zoals het (nieuwe) bestuursrecht, die de bereid-

heid in positieve zin beïnvloedde. Daarnaast was er in het algemeen sprake van een bepaalde nieuwsgierigheid naar de nieuwe rechters uit de oude raden van beroep. Ook ten aanzien van de implementatie van de tweede fase HRO is er sprake van veranderingsbereidheid bij de rechtbanken. In vergelijking met de eerste fase HRO achten de rechtbanken de invoering van de tweede fase minder complex. Met de implementatie van de tweede fase wordt een vertrouwd rechtsgebied binnen de rechtbank gebracht.

Wel werd steeds aangetekend dat de weerstand van de kantonrechters tegen de invoering van de tweede fase een majeure complicerende factor is, die een vergelijking met de eerste fase van de HRO erg moeilijk maakt.

3. De *veranderingsbereidheid van de kantonrechters* ten aanzien van de tweede fase HRO, ten slotte, is erg laag te noemen. Nagenoeg alle kantonrechters die in het onderzoek werden betrokken<sup>4</sup> gaven aan slechts nadelen in de tweede fase te zien. Met de implementatie worden aan de belangrijke voordelen van kantonrechtspraak een einde gemaakt, zo vrezden zij. Met name vrezden zij dat binnen de rechtbank, die de meeste kantonrechters schetsen als een logge, trage en bureaucratische organisatie, het laagdrempelige en informele karakter van kantonrechtspraak, als maatschappelijk belangrijke eerste-lijnsrechtspraakvoorziening, verloren gaat. Per saldo ervaren kantonrechters de overgang naar de rechtbank die de tweede fase met zich brengt ook als een 'degradatie'. Kantonrechters blijken vooral te hechten aan de eigen opzet en wijze van werken van hun eigen organisaties. Varianten van invoering van de tweede fase HRO waarin die eigen opzet en wijze van werken in het gedrang komt zijn voor hen dan ook meestal onbespreekbaar.

Naast de voorlopige conclusies op het gebied van de effecten van de implementatie van de eerste fase HRO op het veranderingsvermogen en de veranderingsbereidheid van rechtbanken, werden ook nog een aantal **neveneffecten** ten gevolge van de implementatie van de eerste fase HRO op het functioneren rechtbanken gesignaleerd. Zo bleek uit het eerste onderdeel van het HRO-onderzoek dat er, mede door de schaalvergroting van de rechtbank die de eerste fase HRO heeft meegebracht, in groeiende mate aandacht bestaat voor interne coördinatievraagstukken (zowel zaaks- als sectorcoördinatie)<sup>5</sup> tussen de verschillende sectoren van de rechtbank en dat er sprake is van wederzijdse beïnvloeding is op het vlak van de werkwijze en cultuur tussen de rechters uit de sector bestuursrecht enerzijds en de rechters uit de sector civiel recht anderzijds. Hiernaast werd gesignaleerd dat er, mede onder invloed van de implementatie van de eerste fase HRO, sprake is van een toenemende verzakelijking binnen de rechtbank. Die verzakelijking uitte zich in een grotere aandacht voor productie, aandacht voor andere werkwijzen en, waar het gaat om de diensten van de ondersteuning, andere en diepere delegatiepatronen.

---

4 Het betrof hier de kantonrechters oudste in rang binnen de arrondissementshoofdplaatsen.

5 Zie P. Albers e.a., O.c. 1994, p. 74.