

1 Probleem en aanpak

1.1 Rechterlijke organisatie in de steigers

Op 1 januari 1994 trad de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie in werking. Hiermee werd, na de voorintegratie van 1 juli 1992, een belangrijke stap gezet in de omvattende herzieningsoperatie, die -verdeeld over drie fasen- gepland staat voor de komende jaren (1992-1999)¹. Deze herzieningsoperatie 'Herziening van de rechterlijke organisatie' (hierna ten noemen: HRO) brengt grote veranderingen met zich op het gebied van de opzet en organisatie van de rechtspleging in Nederland en zal de manier van werken binnen de rechterlijke macht, met name binnen de rechtbanken, sterk beïnvloeden.

Doelen

Met de herzieningsoperatie wordt een verbetering van de rechterlijke organisatie nagestreefd. Volgens de regering is deze operatie nodig om een aantal bestaande knelpunten weg te nemen. De verbetering van de rechterlijke organisatie wordt in de regeringsvoorstellen voornamelijk nagestreefd door middel van een verbeterde organisatorische en personele afstemming en een verdere **integratie** van civiele rechtspraak, strafrechtspraak en bestuursrechtspraak. De operatie kent daarbij drie hoofddoelen:

- het scheppen van voorwaarden voor het verbeteren onderscheidenlijk in stand houden van de juridische kwaliteit en het gehalte van de rechtspraak;
- het scheppen van voorwaarden voor het verbeteren van de cliëntgerichtheid van de rechtspleging; en
- het scheppen van evenwicht in de structuur van de rechterlijke organisatie.

Fasering

Deze hoofddoelen en algemene aanpak zijn neergelegd in een omvangrijk pakket reorganisatievoorstellen dat, verdeeld over drie hoofdfasen, zal moeten leiden tot een ingrijpende

¹ Zie **Kamerstukken II** 1991/92, 22 4955, nrs. 1-2.

herziening van de rechterlijke organisatie. In grote lijnen houden de verschillende fasen de volgende maatregelen in

Op 1 juli 1992 trad de voorintegratie in werking, waarbij de raden van beroep/Ambtenarengerechten en de rechtbanken werden geïntegreerd in de rechtbanken nieuwe stijl². Tijdens dit eerste deel van de eerste fase HRO werd, door middel van het creëren van een infrastructuur, geanticipeerd op de veranderingen die de eerste fase met zich zou brengen.

Die **eerste fase HRO** trad in werking op 1 januari 1994³. De belangrijkste herzieningsmaatregelen uit die eerste fase betreffen

- de instelling van algemeen bevoegde enkelvoudige en meervoudige administratieve kamers bij de arrondissementsrechtbanken voor het behandelen en beslissen van bestuursrechtelijke zaken,
- de invoering van administratieve rechtspraak in twee instanties voor een groot aantal bestuursrechtelijke zaken die voor 1 januari 1994 nog in één instantie bij de Raad van State werden behandeld en beslist,
- definitieve voorzieningen in kroongeschillen,
- de opname van een algemene regeling van het bestuursprocesrecht in de Algemene wet bestuursrecht.

In de **tweede fase HRO**, waarvan de invoering in 1997 is voorzien, is het volgens de voorstellen zo dat de kantongerechten worden geïntegreerd in de rechtbanken, zoals die zijn ontstaan na de invoering van de eerste fase.

In de **derde fase HRO** zal, volgens de discussienota Herziening rechterlijke organisatie van 29 april 1994⁴, naar verwachting de herstructurering van het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming worden voltooid en een herijking plaatsvinden van het stelsel van rechtsmiddelen in de civiele en de strafrechtspraak.

Beheersing en aansturing en evaluatie van het reorganisatieproces

De herziening van de rechterlijke organisatie behoort tot de grootste en meest complexe wetgevings- en organisatieveranderingsprojecten van deze tijd. De fundamentele en grootschalige veranderingen die de operatie meebrengt voor de rechterlijke organisatie en het functioneren daarvan nopen tot een verantwoorde beheersing en aansturing van het proces van verdere ontwikkeling en implementatie van de reorganisatievoorstellen. Voor de beheersing en aansturing van het reorganisatieproces is binnen de HRO voor verschillende vormen en instrumenten gekozen. Van deze vormen en instrumenten zullen hier enkele belangrijke worden besproken.

2 Zie **Kamerstukken II** 1990/91, 21 967, nrs. 1-3.

3 Zie **Kamerstukken II** 1991/92, 22 495, nrs. 1-2.

4 Zie de **Discussienota derde fase Herziening Rechterlijke Organisatie**, aangeboden aan de Voorzitters van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal bij brief van 29 april 1994.

Een eerste hoofdvorm van aansturing en beheersing van het reorganisatieproces betreft de organisatorische structurering van het proces van de voorbereiding en implementatiebegeleiding van de HRO voorstellen. Op 10 juli 1990 werden door de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken de Stuurgroep HRO, een werkgroep implementatie, en een werkgroep wetgeving, alsmede daaraan gekoppelde klankbordgroepen implementatie en wetgeving, ingesteld. De, inmiddels opgeheven, stuurgroep had tot taak de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken te adviseren over de wetgeving en de financiële, organisatorische, en personele consequenties van de invoering van de HRO. Vanwege de omvang van het adviespakket werden de werkgroepen al snel na de instelling onderverdeeld in subwerkgroepen. De taak van de verschillende klankbordgroepen bestond hierin dat zij de voorstellen van de verschillende werkgroepen van een nader advies voorzien, alvorens deze voorstellen, via de bemiddeling van de Stuurgroep HRO, als adviezen naar de ministers gaan. De Stuurgroep, de werk- klankbordgroepen werden ambtelijk bijgestaan door het Projectteam HRO van het Ministerie van Justitie dat naast deze bijstandstaken ook de communicatie met de bij de reorganisatie betrokken rechterlijke colleges voor zijn rekening neemt. Ook ten aanzien van de organisatie van de andere fasen HRO fungeert het Projectteam als het ware als een intermediair tussen alle betrokkenen binnen de projectorganisatie. Voor het kunnen vervullen van die intermediaire functie zijn binnen tussen stuurgroep, werkgroepen, klankbordgroepen enerzijds en het Projectteam anderzijds steeds 'linking-pin' verbanden aangebracht. Op het punt van de structuur van de projectorganisatie zal hier echter niet verder worden uitgeweid. Van belang is hier slechts op te merken dat zowel in de werkgroepen als de klankbordgroepen vertegenwoordigers van de rechterlijke macht zitting hebben, waarmee een aansluiting tussen voorstellen en praktijk wordt gerealiseerd.

Nagenoeg gelijktijdig met de lancering van de HRO-voorstellen deed zich reeds de behoefte gevoelen aan vormen van evaluatie van het implementatieproces⁵. Via de motie **Kalsbeek-Jasperse**⁶ verzocht de Tweede Kamer, met het oog op een zo goed mogelijke voortgang van de rechtspraak gedurende de HRO operatie, de regering om het proces van implementatie HRO telkens tussentijds, de eerste keer een jaar na de voltooiing van de eerste fase (ingevoerd per 1 januari 1994) te evalueren. Deze evaluatie zou er toe moeten strekken te bezien of de HRO operatie naar wens verloopt, een en ander met het oog op de verdere planning en fasering van de herzieningsoperatie. Belangrijke toetspunten binnen die evaluatie zouden volgens de motie moeten zijn de invloed van de herziening op de doorloopsnelheden, de kwaliteit van de dienstverlening, de belasting en verwerkingscapaciteit van de rechterlijke macht, de realisatie van de huisvesting en de personele en financiële consequenties.

5 Ten tijde van de mondelinge Kamerbehandeling van het wetsvoorstel Voorintegratie (21 967) en het debat op hoofdlijnen over het wetsvoorstel Voltooiing eerste fase HRO (22 495). Zie **Handelingen II 1991/92** 67 4105 e v.

6 **Handelingen II 1991/92** p. 67 4152.

Als uitvloersel van deze motie verstrekten de Minister van Justitie in juli 1993 aan het Tilburgse onderzoeksinstituut IVA en het Schoordijk Instituut van de Katholieke Universiteit Brabant de opdracht een Evaluatieprogramma HRO, conform de wensen van de Kamer te concipieren. Dit evaluatieprogramma werd in december 1993 opgeleverd⁷. Voor de inhoud van dit programma wordt hier verwezen naar het onderzoekprogramma zelf.

1.2 Het evaluatie-onderzoek eerste fase HRO

1.2.1 Inleiding

Zoals al in hoofdstuk 0 werd aangegeven vormt het in dit tussenrapport gepresenteerde onderzoek het eerste onderdeel binnen het Evaluatieprogramma HRO. Binnen de opzet van het Evaluatieprogramma HRO van december 1993 is het HRO-onderzoek (onderdeel 1) met name gericht op de daar genoemde **procesevaluatie**, dat wil zeggen de bestudering van de dynamiek van de organisatieveranderingen die de invoering van de eerste fase HRO met zich brengt. In het hier gepresenteerde HRO-onderzoek (onderdeel 1) wordt vooral getracht in **kwalitatieve zin** na te gaan hoe het integratieproces van de eerste fase HRO binnen de rechtbanken, volgens een aantal bij die reorganisatie betrokkenen sleutelfiguren, verloopt en is verlopen. Belangrijke ingrediënten binnen deze evaluatie zijn derhalve, zoals ook al werd aangegeven in hoofdstuk 0, de organisatorische structuurwijzigingen, de wijzigingen die optreden in werkwijzen en procedures, de betekenis van de overkomst van nieuw personeel in de bestaande organisatie, en eventuele cultuurveranderingen.

1.2.2 Doel van het evaluatieonderzoek Herziening rechterlijke organisatie - onderdeel 1

Het doel van het HRO-onderzoek (onderdeel 1) is het verschaffen van gegevens ter beoordeling van het succes van de invoering van de eerste fase HRO. Daarbij diende tegemoet gekomen te worden aan de informatiewensen die de Kamer heeft geuit in de al eerder genoemde motie Kalsbeek-Jasperse van 26 maart 1992. Een belangrijk element binnen die motie betrof de wens inzicht te verkrijgen in de effecten die de HRO-operatie heeft voor de belasting en verwerkingscapaciteit van de rechterlijke macht (waaronder o.a. de 'veranderbaarheid'). In nadere discussies met de regering heeft de Kamer aangegeven een dergelijk inzicht in de ervaringen met en effecten van de invoering van de eerste fase HRO, met name op het punt van die **veranderbaarheid**, van groot belang te vinden, mede met het oog op de verdere planning en fasering van de tweede fase.

7 P. Albers, K. ten Have, B. W. N. de Waard en P. J. J. Zoontjens, **Evaluatieprogramma Herziening Rechterlijke Organisatie**, rapport in opdracht van het Ministerie van Justitie, IVA/Schoordijk Instituut KUB, Tilburg 1993.

Binnen het HRO-onderzoek (onderdeel 1) staat dan ook die veranderbaarheid van met name rechtbanken centraal. Met name heeft dit onderdeel van het HRO-evaluatieonderzoek betrekking op het verkrijgen van inzicht in de veranderbaarheid van de rechtbanken, waarbinnen zich ten gevolge van de introductie van de eerste fase HRO de grootste veranderingen hebben voltrokken. Het verkrijgen van dat inzicht is er op zijn beurt weer op gericht om aanknopingspunten te verkrijgen voor een verdere planning en fasering van de tweede fase HRO. Mede daarom ligt er in dit onderzoek een belangrijk accent op de vraag of en in hoeverre de rechtbanken, c.q. de arrondissementen in voldoende mate gereed en bereid zijn om de tweede fase HRO in de nabije toekomst in te voeren, zoals thans is voorzien.

1.3 Nadere beschouwing van de onderzoeksvraag

1.3.1 Veranderbaarheid: veranderingsvermogen en veranderingsbereidheid

In dit onderzoek worden binnen het centrale begrip ‘veranderbaarheid’ twee componenten onderscheiden. Enerzijds wordt binnen het begrip veranderbaarheid een organisatiegebonden component, het zgn. ‘**veranderingsvermogen**’ onderscheiden en anderzijds wordt onderscheiden naar de persoonsgebonden component, de zgn. ‘**veranderingsbereidheid**’. Het veranderingsvermogen heeft binnen dit onderscheid betrekking op de mate waarin en de manier waarop rechtbanken in staat blijken om, ten gevolge van de HRO-maatregelen, wijzigingen in structuur, cultuur, werkwijzen en procedures te verwerken. Veranderingsbereidheid drukt binnen het aangelegde onderscheid de mate uit waarin betrokkenen al dan niet een positief oordeel toekennen aan (plannen voor) wijzigingen in onder andere structuur, cultuur, werkwijzen en procedures van organisaties waarbij zij zijn betrokken.

1.3.1.1 Kwalitatieve benadering

Veranderbaarheid, met de daarbinnen onderscheiden componenten, kan op verschillende manieren aan onderzoek worden onderworpen. Zo kan men enerzijds veranderbaarheid kwantitatief benaderen, door bij een onderzoek naar de componenten veranderingsvermogen en veranderingsbereidheid de nadruk te leggen op het vergaren van kwantitatieve gegevens (bijvoorbeeld doorlooptijden, formatie, huisvesting, budgetten, de mate van overeenstemming etc.) die worden afgezet tegenover bij de herzieningsoperatie gekwantificeerde doelen of ijkpunten. Aan de andere kant is er de kwalitatieve benadering van veranderbaarheid waarbij meer de nadruk ligt op het naar boven brengen van het beeld dat op basis van de ervaringen van betrokkenen met de veranderingen naar voren komt. In deze benadering ligt meer het accent op de inhoud en de kwaliteit van de veranderingsservaring. Bij onderzoek naar dit kwalitatieve aspect komt het er dan ook meer op aan op

basis van inhoudelijke overeenkomsten in ervaringen met de veranderingen een beeld te construeren. Een dergelijk beeld kan in kwalitatieve zin worden afgezet tegen de inhoud van en de bedoeling met de operatie. In dit HRO-onderzoek (onderdeel 1) komen beide aspecten aan de orde, waarbij in het eerste gedeelte van het onderzoek (tot eind april) de veranderbaarheid voornamelijk nog kwalitatief zal worden benaderd, terwijl in het tweede gedeelte van het onderzoek het kwantitatieve aspect meer aandacht zal krijgen.

1.3.1.2 Veranderingsvermogen

De eerste te onderzoeken component binnen de veranderbaarheid van rechtbanken en arrondissementen binnen dit onderzoek betreft het veranderingsvermogen. Het onderzoek naar het veranderingsvermogen heeft betrekking op de capaciteit van de rechtbanken en arrondissementen om de veranderingen die de eerste fase HRO meebracht en -brengt in organisatorische zin op te vangen en te verwerken.

Het vermogen van organisaties om veranderingen te verwerken is sterk afhankelijk van de omvang van de verandering (de omvang of mate van de **veranderingsnoodzaak**) en de manier waarop een organisatie, naar gelang de aard, het karakter en het functioneren van die organisatie, deze veranderingen weet te verwerken (de inhoud van de **veranderingsreactie**). De omvang en de mate van het veranderingsvermogen zijn dan ook moeilijk weer te geven in absolute termen. Toch kunnen over het veranderingsvermogen van organisaties wel objectievebare uitspraken worden gedaan. Zo kan men bijvoorbeeld kijken naar de omvang van de veranderingsnoodzaak, de invloed die de veranderingsnoodzaak heeft op de veranderingsreactie, de door de 'beslissers' gevolgde strategieën ten aanzien van de verandering, naar gedeelde percepties binnen de organisatie ten aanzien van eenmaal doorgevoerde veranderingen, de mate waarin de veranderingsdoelen worden bereikt, de factoren die op het al dan niet bereiken van die doelen van invloed zijn geweest etc.

In dit onderzoek wordt met name gekeken naar drie groepen indicatoren die bij de bepaling van het veranderingsvermogen van rechtbanken en arrondissementen een belangrijke rol spelen, te weten:

- a de wijze waarop de implementatie van de eerste fase binnen de rechtbanken heeft plaatsgevonden (met name de relatie tussen de omvang van de veranderingsnoodzaak en de veranderingsreactie) en de **veranderingsstrategieën**⁸ die door de 'beslissers' binnen rechtbanken en arrondissementen zijn gevolgd bij de implementatie van die eerste fase (met name op het vlak van de factoren die bij de keuze een rol hebben gespeeld en de ervaringen die daarmee zijn opgedaan), alsmede de strategieën die

⁸ Onder een veranderingsstrategie wordt in dit verband verstaan: het samenstel van handelingen dat door 'beslissers' binnen een organisatie wordt uitgevoerd, gericht op het aanbrengen van wijzigingen in de organisatiestructuur, werkwijzen en -procedures, -cultuur, etc. Zie G.C. Ezerman, Zeven strategieën om leiding te geven aan veranderingen, in W.J. Vrakking (red.), **Management van organisatievernieuwing**, Lelystad 1985, p. 232 e.v.

momenteel ten aanzien van de implementatie van de tweede fase HRO worden ontwikkeld;

- b. de invloed van, ten opzichte van de HRO-operatie, **externe factoren**⁹; en
- c. de invloed van de HRO-operatie op de **'productie'**¹⁰ van de rechtbanken.

In het eerste gedeelte van dit onderzoek, waarover in deze tussenrapportage verslag wordt gedaan, heeft het accent sterk gelegen op de eerste twee groepen van indicatoren (de veranderingen zelf -met name veranderingsnoodzaak en veranderingsreactie- de gevolgde veranderingsstrategieën en de invloed van externe factoren). Deze invalshoek vloeit voort uit het accent dat in deze eerste fase van het onderzoek is gelegd op de kwalitatieve benadering van het begrip veranderbaarheid; de gegevens over de ontwikkelingen binnen 'productie'-cijfers zullen met name in het tweede gedeelte van dit onderzoek aan de orde komen. De reden voor deze aanpak is voornamelijk praktisch: de cijfers die momenteel beschikbaar zijn over werkvoorraden en doorlooptijden geven, vanwege de recente datum van invoering van de eerste fase en enkele overgangsvervalsingen bij de registratie van zaken, een onvoldoende en op punten te vertekend beeld van de 'productie' van rechtbanken om er conclusies aan te kunnen verbinden.

1.3.1.3 De veranderingsbereidheid

De tweede component binnen de veranderbaarheid, de veranderingsbereidheid, wordt onderzocht door te kijken naar de bereidheid van betrokkenen bij de reorganisatie tot het verwerken van de veranderingen die voortvloeien uit de eerste fase HRO, en de veranderingen die de tweede fase HRO met zich zal gaan brengen. De nadruk zal hierbij sterk liggen op de perceptie van een aantal sleutelpersonen en hun argumentatie. In combinatie met het beeld van deze veranderingsbereidheid zal worden gezien op welke wijze op het niveau van de arrondissementen al wordt gewerkt aan de voorbereiding van de implementatie van de tweede fase.

9 Te denken valt hierbij aan externe factoren, zoals de rol van de DGO-structuur binnen de rechtbanken en invoering van nieuwe wetgeving die de rechtbanken buiten het bestek van de HRO-operatie zelf om, in enigerlei vorm beïnvloeden.

10 Hierbij valt met name te denken aan de effecten die, mede onder invloed van de HRO-operatie, gedurende het veranderingsproces optreden en zijn optreden op het vlak van de productiviteit, doorlooptijden en werkvoorraden van rechtbanken.

1.3.2 Samenvatting: het centrale onderzoeksprobleem binnen het evaluatie-onderzoek Herziening rechterlijke organisatie (onderdeel 1)

Tegen de achtergrond van het hiervoor staande kan de centrale, te onderzoeken vraag naar de veranderbaarheid van rechtbanken binnen het evaluatie-onderzoek Herziening rechterlijke organisatie (onderdeel 1) als volgt worden samengevat:

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?

Vanuit de begrippen veranderingsvermogen en veranderingsbereidheid geredeneerd zal het onderzoek zich met name richten op 4 punten, te weten:

- a) De wijze waarop de implementatie van de eerste fase binnen rechtbanken heeft plaatsgevonden (in termen van de relatie tussen veranderingsnoodzaak en 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 rol 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, en zaken als automatisering en huisvesting.
- c) De effecten die, 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.

Deze vier punten zullen zowel kwalitatief als kwantitatief worden onderzocht, met deze aantekening dat in het eerste gedeelte van dit evaluatie-onderzoek het accent zal liggen op de kwalitatieve benadering.

1.4 Onderzoeksmethode

1.4.1 Eerste gedeelte: casestudies en quick scans

Het onderhavige evaluatie-onderzoek HRO (onderdeel I) valt in twee delen uiteen. Het eerste gedeelte van het onderzoek (dat met deze tussenrapportage wordt afgesloten) is in eerste instantie gericht op het ontwikkelen van een verantwoord meetinstrument. Omdat in het eerste gedeelte van dit onderzoek een voornamelijk kwalitatieve benadering van de onderzoeksvraag centraal staat, is er voor gekozen om hoofdzakelijk gebruik te maken van

interviews met sleutelpersonen (waaronder de al eerder genoemde ‘beslissers’ binnen rechtbanken) op basis van een gestandaardiseerde vragenlijst die is geconcentreerd rondom de vier centrale vraagpunten die samenhangen met veranderingsvermogen en veranderingsbereidheid

Aan dit meetinstrument, een gestandaardiseerde vragenlijst, komt in dit onderzoek een groot belang toe. Om een vragenlijst te kunnen ontwikkelen, die een voldoende scherpe bevraging op de vier hierboven genoemde, aan het veranderingsvermogen en de veranderingsbereidheid gerelateerde punten, mogelijk maakt, is het allereerst van belang een goed beeld te hebben van het functioneren van rechtbanken. Voor het verkrijgen van inzicht in het functioneren van rechtbanken is er in dit onderzoek voor gekozen, om naast literatuurstudie, eerst in een aantal dieptestudies (de zgn. ‘casestudies’) binnen enkele geselecteerde rechtbanken (Amsterdam, Breda, Zwolle) te verrichten. Met het oog op de ontwikkeling van de gestandaardiseerde vragenlijst, is in het eerste gedeelte van dit onderzoek in de **casestudies** bij de drie rechtbanken (Amsterdam, Breda, Zwolle) op globale wijze nagegaan

- hoe de invoering van de eerste fase is verlopen,
- welke veranderingsstrategieën zijn gehanteerd bij de implementatie van de eerste fase,
- welke externe factoren invloed hebben gehad op de invoering van de eerste fase,
- in welke mate steun/weerstand aanwezig was voor de invoering van de tweede fase,
- of, en zo ja hoe, men bij de rechtbanken en binnen de arrondissementen anticipeert op de invoering van de tweede fase

Om een goed overzicht te krijgen ten behoeve van de ontwikkeling van de gestandaardiseerde vragenlijst werden de casestudies bij de drie geselecteerde rechtbanken uitgevoerd onder de ‘beslissers’ binnen de rechtbank zelf, c.q. de arrondissementen. De ‘beslissers’ die daartoe binnen dit onderzoek zijn gekozen zijn de president van de rechtbank, de voorzitter van de sector bestuursrecht, een kantonrechter van de arrondissementshoofdplaats, een andere kantonrechter, en de directeur gerechtelijke ondersteuning.

Op basis van de gegevens over het functioneren van rechtbanken uit deze casestudies, die eind februari 1994 werden afgerond, is vervolgens een gestandaardiseerde vragenlijst ontwikkeld¹¹. In deze gestandaardiseerde vragenlijst staan wederom het veranderingsvermogen en de veranderingsbereidheid, uitgesplitst naar de vier onderzoekspunten centraal, zij het ditmaal aangevuld met de uit de case studies verkregen inzichten omtrent het functioneren van de rechtbanken. Deze gestandaardiseerde vragenlijst is vervolgens gebruikt voor een zientiaal **zgn. ‘quick scans’**. Deze quick scans bestaan uit een reeks korte bezoeken aan alle Nederlandse rechtbanken waarbij, aan de hand van de gestandaardiseerde vragenlijst, interviews worden gehouden met de president van de betrokken rechtbank, de voorzitter van de sector bestuursrecht en een kantonrechter-oudste in rang (o i r) van de arrondissementshoofdplaats.

11 Zie de bijlage bij deze tussenrapportage

1.4.2 De kring van geïnterviewden: ‘beslissers’ binnen rechtbanken en arrondissementen

Binnen het huidige onderzoek is er, zoals hiervoor reeds werd aangegeven, voor gekozen om de interviews te beperken tot een representatieve uitsnede uit de kring van ‘beslissers’ binnen de rechtbanken en arrondissementen. Bij deze beoordeling is vooral gekeken naar de mate van betrokkenheid en zeggenschap bij de implementatie van de eerste fase en de verwachte betrokkenheid bij de tweede fase. De uiteindelijke afweging van de te interviewen personen is gemaakt na de afronding van de casestudies. Mede op basis van de inzichten die naar voren kwamen uit de casestudies is er voor gekozen om, zoals al werd aangegeven, binnen zestien rechtbanken aan de hand van de gestandaardiseerde vragenlijst interviews te houden met de president van de rechtbank, de voorzitter van de sector bestuursrecht, en de kantonrechter o i r van de arrondissementshoofdplaats. Terwijl de keuze voor de presidenten van rechtbanken en voorzitters van de sector bestuursrecht binnen rechtbanken vanuit representativiteitsoogpunt tamelijk duidelijk ligt, is dat bij de keuze voor de genoemde kantonrechter o i r minder evident¹². De vraag rees namelijk of deze kantonrechters o i r wel altijd even goed in staat zouden zijn de meningen en ervaringen van de andere kantonrechters binnen het arrondissement te verwoorden. Zo kan de situatie en organisatie van de vaak wat grotere kantongerechten in de hoofdplaats niet in alle opzichten op één lijn worden gesteld met de situatie binnen de wat kleinere kantongerechten. Al is dit evaluatie-onderzoek, gezien het accent op de invoeringservaringen met de eerste fase HRO, dan niet bedoeld om een betrouwbare staalkaart te geven van alle relevante meningen van kantonrechters met betrekking tot de tweede fase, wel is er op dit punt voor gekozen, om de geïnterviewde kantonrechter aan te laten geven of de informatie die hij of zij verstrekt naar zijn of haar oordeel is gebaseerd op een sterk persoonlijke opvatting, dan wel mede de ervaringen en verwachtingen vertegenwoordigt van de andere kantonrechters in het arrondissement. In de meeste gevallen achtten de geïnterviewde kantonrechters, zoals in Hoofdstuk 4 zal blijken, zich in staat om oordelen te geven die recht doen aan de ervaringen en verwachtingen van de andere kantonrechters binnen het arrondissement. De omstandigheid dat het geluid van de kantonrechters ten aanzien van de mogelijke introductie van de tweede fase betrekkelijk eensluidend is, maakte dat, waar kantonrechters aangaven dat zij niet voor de andere kantonrechters konden spreken, dit niet tot problemen op het vlak van de representativiteit aanleiding gaf. Uit de inhoud van het weergegevene kon in dergelijke gevallen worden afgeleid dat het mogelijke gebrek aan representativiteit geen aanleiding gaf tot andere inzichten. Bovendien was het in de meeste gevallen zo dat wanneer een kantonrechter o i r aangaf niet het inzicht van de andere kantonrechters te kunnen vertegenwoordigen hij of zij toch meestal wel wist aan te geven hoe de andere kantonrechters binnen het arrondissement over bepaalde onderwerpen dachten.

12 Er bestaan sinds 1 januari 1994 ± 16 éénmans kantongerechten (1 fte of minder) van de in totaal 61 kantongerechten.

1.4.3 Tweede gedeelte van het evaluatie-onderzoek

Het eerste gedeelte van het evaluatie-onderzoek wordt met deze tussenrapportage afgesloten. Na dit eerste gedeelte volgt een tweede gedeelte waarin een verdere verdiepingsslag, op basis van de resultaten en inzichten uit het eerste gedeelte, zal worden gemaakt. Tijdens dit tweede gedeelte zal er een vervolg op de casestudies plaatsvinden, een effectmeting over de eerste drie kwartalen van 1994 op het vlak van produktiviteit, doorlooptijden en werkvoorraden worden verricht op grond van gegevens, afkomstig van de afdeling SIBA (Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse) van het Ministerie van Justitie¹³, en zal bovendien een tweede quick scan worden uitgevoerd. In het tweede gedeelte zullen ook de ontwikkelingen in de ervaringen ten opzichte van de periode januari-april 1994 met betrekking tot de implementatie van de eerste fase aan de orde komen.

1.5 Opzet van de tussenrapportage

In het vervolg van dit tussenrapport wordt, na een korte uiteenzetting van de manier waarop de onderzoeksvragen nader zijn uitgewerkt/geoperationaliseerd en de gestandaardiseerde vragenlijst is ontwikkeld (hoofdstuk 2), het beeld geschetst zoals dat naar voren komt uit de gegevens van de casestudies en de quick scans. In hoofdstuk 3 komen de resultaten van het onderzoek op het punt van het veranderingsvermogen aan de orde. In hoofdstuk 4 zijn de onderzoeksresultaten met betrekking tot de veranderingsbereidheid verwerkt. Een apart vijfde hoofdstuk is in deze rapportage gewijd aan (de contouren van) enkele neveneffecten van de implementatie van de eerste fase, zoals die uit de interviews naar voren kwamen. In hoofdstuk 6 ten slotte worden de conclusies van het onderzoek, die ook al aan het einde van de hoofdstukken 3 en 4 aan de orde komen, kort samengevat.

13 Dit zijn de statistische gegevens met betrekking tot formatie, instroom, doorlooptijd, afdoening etc. van verschillende sectoren van de rechterlijke macht die door het Ministerie van Justitie systematisch worden bijgehouden.

2 Analysekader

2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet dat voor de beeldvorming van het verloop van de eerste fase HRO en de mate van voorbereiding op de tweede fase HRO de begrippen *veranderingsvermogen* en *veranderingsbereidheid* van groot belang zijn. *Veranderingsvermogen* en *veranderingsbereidheid* zijn echter abstracte begrippen. Een verdere operationalisatie is dan ook noodzakelijk. In dit hoofdstuk zal daarom worden aangegeven wat onder deze begrippen wordt verstaan.

Om de begrippen *veranderingsvermogen* en *veranderingsbereidheid* in nadere onderzoekstermen te kunnen definiëren is tijdens de aanvang van het onderzoek een literatuurstudie verricht. Op basis van deze studie is een eerste aanzet gegeven voor de operationalisering van de twee centrale begrippen. De wijze waarop de eerste fase HRO door de rechtbanken is voorbereid, het feitelijk functioneren van de sector bestuursrecht, externe effecten en de perceptie van de betrokkenen ten aanzien van de invoering van de tweede fase HRO, vormden enkele belangrijke aandachtspunten voor deze nadere concretisering. Nadat de voornaamste aspecten met betrekking tot het *veranderingsvermogen* en de *veranderingsbereidheid* geïdentificeerd waren, heeft in een later stadium van het onderzoek bij drie geselecteerde rechtbanken een dieptestudie plaatsgevonden. Aan de hand van de inzichten, verkregen uit de dieptestudie en de literatuurstudie, kon een verdere aanscherping plaatsvinden ten aanzien van de lijst met relevante aspecten. Deze lijst met aspecten vormde enerzijds de basis voor de ontwikkeling van een gestandaardiseerde vragenlijst, anderzijds de uiteindelijke grondslag voor het onderhavige analysekader. Het doel van de opstelling van een dergelijk kader is gelegen in de mogelijkheid om hiermee het *veranderingsvermogen* en de *veranderingsbereidheid* van rechtbanken (en kantongerechten) vast te stellen.

In paragraaf 2.2 zal worden uiteengezet welke aspecten verbonden zijn aan het *veranderingsvermogen* van rechtbanken. Per aspect wordt de relatie met het *veranderingsvermo-*

gen tot uitdrukking gebracht via een bepaalde aanname (of assumptie) Bijvoorbeeld de verwachting dat het veranderingsvermogen in negatieve zin wordt beïnvloed door tal van externe factoren, zoals een wijziging in de wetgeving
De relevante aspecten met betrekking tot de veranderingsbereidheid worden beschreven in paragraaf 2.3

2.2 Veranderingsvermogen

2.2.1 Implementatie en veranderingsstrategie eerste en tweede fase HRO

Aan de implementatie van de eerste fase HRO en de daarbij behorende veranderingsstrategieën kunnen verschillende aspecten worden onderkend. Een eerste aspect is de **wijze waarop de voorintegratie door de verschillende rechtbanken en de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten is voorbereid**. Een belangrijke factor in dat opzicht is het antwoord op de vraag of er al dan niet een opsplitsing heeft plaatsgevonden van een raad van beroep/Ambtenarengerecht. In enkele situaties is de gehele raad van beroep, inclusief het Ambtenarengerecht en de rechtbank geïntegreerd in een rechtbank nieuwe stijl¹. In andere situaties daarentegen is sprake geweest van een opsplitsing van de raden van beroep/Ambtenarengerechten. Daar waar raden van beroep/Ambtenarengerechten geconfronteerd zijn met een opsplitsing, zal de voorintegratie op een totaal andere wijze zijn aangepakt, dan bij die raden van beroep/Ambtenarengerechten welke volledig zijn opgegaan in de rechtbanken, zo luidt de verwachting.

De wijze waarop de voorintegratie heeft plaatsgevonden zegt iets over de ‘aanslag’ op het veranderingsvermogen (veranderingsnoodzaak en veranderingsreactie) van rechtbanken.

Aanname 1 De verwachting is dat de mate waarin beroep wordt gedaan op het veranderingsvermogen van rechtbanken varieert, afhankelijk van de situatie of de gehele raad van beroep/Ambtenarengerecht en de rechtbank is geïntegreerd in een rechtbank nieuwe stijl of dat een integratie van een gedeelte van een raad van beroep/Ambtenarengerecht met een rechtbank heeft plaatsgevonden. In het laatste geval zal de mate van beroep op het veranderingsvermogen van rechtbanken geringer zijn (lage veranderingsnoodzaak en -reactie), dan in het eerste geval.

Een tweede aspect heeft betrekking op de wijze waarop de sector bestuursrecht zich heeft **voorbereid op de overkomst van een nieuw rechtsgebied**, namelijk de voormalige ‘AROB- en TwK-zaken’. Om de overkomst van dit nieuwe rechtsgebied te kunnen

1 Met integratie wordt hier bedoeld het samengaan van twee afzonderlijke organisaties, te weten de raden van beroep/ambtenarengerechten en de rechtbanken in een nieuwe organisatiestructuur, namelijk de rechtbank nieuwe stijl.

verwerken zijn in 1993 voorbereidingen getroffen. Zo is door het ministerie van Justitie een groot aantal nieuwe formatieplaatsen voor rechters en ondersteunend personeel aan de sectoren bestuursrecht ter beschikking gesteld. (Een dergelijke uitbreiding van het aantal formatieplaatsen had overigens ook al in 1992 plaatsgevonden)

Het nieuw aangetrokken personeel moest enerzijds worden ingewerkt, anderzijds diende het bestaande personeel bekend te worden gemaakt met het nieuwe rechtsgebied en het nieuwe bestuursprocesrecht.

Met name die sectoren bestuursrecht die de beschikking hebben over voldoende ervaren personeel met betrekking tot de afhandeling van voormalige Arob-zaken behoeven een minder grote aanslag te doen op het veranderingsvermogen, dan de sectoren waarbij dat niet het geval is (bijvoorbeeld doordat die sectoren weinig medewerkers van de Raad van State hebben weten te recruterend). Met andere woorden er zal sprake zijn van een lage veranderingsnoodzaak en -reactie.

Aanname 2 Sectoren bestuursrecht met een 'jong' personeelsbestand, met weinig rechters of ondersteunend personeel afkomstig van de Raad van State zullen een grotere aanslag moeten doen op het veranderingsvermogen (hoge veranderingsnoodzaak en -reactie), dan sectoren die kunnen beschikken over voldoende personeel op het gebied van ervaring met Arob-zaken.

Een derde aspect is gerelateerd aan de **organisatie en werkwijzen van de sector bestuursrecht**. Een sector is een onderdeel van de rechtbank waar bepaalde zaken, zoals bestuursrechtelijke zaken, worden aangebracht die door de rechters en het ondersteunend personeel op een specifieke wijze worden afgehandeld. Elke rechtbank kent sinds de invoering van de eerste fase tenminste de volgende sectoren: strafrecht, civiel recht en bestuursrecht. De sector bestuursrecht is in het algemeen verantwoordelijk voor de afhandeling van de volgende zaken: voormalige Arob- en TwK-zaken, ABW-zaken, SZ/AW-zaken en eventueel vreemdelingenzaken.

Afhankelijk van de grootte van een rechtbank of de mate van specialisatie kan binnen een sector al dan niet gekozen worden voor een opdeling in een aantal kamers of afdelingen cq. werkeenheden. In een rapport van de subwerkgroep 'werkwijzen' van het Ministerie van Justitie (mei 1992)² zijn de volgende varianten beschreven:

- 1) Een opdeling van een sector in een aantal kleinere eenheden waarbij de rechters alle bestuursrechtelijke zaken behandelen (collectief generalisme). Dat wil zeggen iedere rechter is verantwoordelijk voor de behandeling van SZ-zaken, ambtenarenzaken en Awb-zaken.
- 2) Een opdeling van een sector in specialistische werkeenheden of kamers. Bijvoorbeeld: kamer I (SZ-zaken), kamer II (ambtenarenzaken), kamer III (Arob- en TwK-zaken).

2 Ministerie van Justitie, subwerkgroep 'Werkwijzen', 20 mei 1992.

- 3) Een opdeling van een sector in beperkt specialistische werkeenheden of kamers
Bijvoorbeeld kamer I (SZ-zaken, Arob-bouw), kamer II (SZ-zaken, Arob-overig), kamer III (SZ-zaken, ambtenarenzaken)
- 4) Een opdeling van een sector in werkeenheden of kamers met een beperkte specialisatie per rechter. Iedere rechter krijgt bij deze optie standaardzaken op elk gebied toebedeeld. Daarnaast wordt door iedere rechter een aantal zware zaken behandeld.

Voor het verkrijgen van een beeld van het veranderingsvermogen van rechtbanken is het van belang om zicht te hebben op de organisatie van de sectoren bestuursrecht. Immers een bepaalde wijze van organiseren van de sector is van invloed op de productie van deze sector. Indien uit het onderzoek blijkt dat het rechterlijk deel van de sector bestuursrecht op een dussdanige wijze is georganiseerd dat het leidt tot het ontstaan van enkele knelpunten, dan kan dit van invloed zijn op de mate waarin een aanslag wordt gedaan op het veranderingsvermogen van de gehele rechtbank. De sector dient in een dergelijk geval eerst goed georganiseerd te worden, alvorens tot een verantwoorde invoering van de tweede fase HRO kan worden overgegaan. (Dit geldt overigens ook voor de andere sectoren van de rechtbank. Deze sectoren dienen eveneens adequaat te functioneren.)

Een en ander geldt niet alleen voor het rechterlijk deel van de sector, maar ook voor de organisatie van de ondersteuning. Indien de organisatie van de ondersteuning naar behoren functioneert, dan heeft dat een positieve invloed op het veranderingsvermogen van de rechtbank.

Bij de rechtbanken kan, mede door de introductie van de Awb, in bestuursrechtelijke zaken om een voorlopige voorziening c.q. schorsing worden gevraagd. Binnen de 'klassieke' rechtbank was de behandeling van kort geding procedures (die veel verwantschap vertonen met de bestuursrechtelijke voorlopige voorzieningen) opgedragen aan de president en in de praktijk ook aan vice-presidenten. Wat betreft het onderbrengen van de voorlopige voorzieningen in het kader van de Awb kunnen verschillende modaliteiten worden gevolgd. Zo kunnen de voorlopige voorzieningen worden ondergebracht bij een aparte sector voorlopige voorzieningen/kort geding of binnen de sector bestuursrecht zelf. Ervaringen opgedaan met deze voorlopige voorzieningen, evenals de organisatorische invulling, worden in dit onderzoek aan de orde gesteld.

Met de opbouw van de sector bestuursrecht heeft een verandering plaatsgevonden in de manier van werken van zowel rechters als ondersteunend personeel. De werkwijze van de voormalige raden van beroep werd in het algemeen bepaald door een één op één relatie tussen een (fungerend) voorzitter en een gerechtssecretaris. De werkzaamheden van de secretaris waren afhankelijk van de mate van delegatie door een (fungerend) voorzitter. Wat aan een secretaris werd opgedragen was mede afhankelijk van de persoonlijke taakopvatting van de voorzitter. Door de integratie is deze één op één relatie verlaten en is gekozen voor een andere werkwijze. Deze is gekoppeld aan het onderscheid administratief, administratief-juridisch en juridisch personeel. Afhankelijk van de samenstelling van de ondersteuning, de know-how en de grootte van een sector bestuursrecht zal voor een bepaalde mate van delegatie worden gekozen. In de studie is nagegaan in hoeverre er

reeds sprake is van een uitgebreid delegatiepatroon. Voorts is bestudeerd in hoeverre de mate van delegatie wordt beïnvloed door een tekort aan rechters en een groeiend zaaksaanbod.

Aanname 3: Het veranderingsvermogen is voor een deel af te lezen uit de feitelijke organisatiestructuur en de werkwijzen van de sectoren bestuursrecht. Indien de sectoren bestuursrecht in organisatorisch opzicht gereed zijn om de nieuwe Awb-zaken aan te kunnen, dan heeft dat een positieve invloed op de mate waarin een aanslag behoeft te worden gedaan op het veranderingsvermogen van de gehele rechtbank (lage veranderingsnoodzaak en -reactie).

Een vierde aspect dat gekoppeld kan worden aan het veranderingsvermogen van rechtbanken is de **mate van integratie**. Hierbij gaat het om de verhouding van de sector bestuursrecht ten opzichte van de andere sectoren van de rechtbank, het bevorderen van het ‘integratiegevoel’, de mate van feitelijke uitwisseling tussen rechters van de sector bestuursrecht en de andere sectoren, en faciliterende en belemmerende factoren ten aanzien van de integratie. De verwachting is dat de mate van integratie van een sector bestuursrecht (ten aanzien van personele uitwisseling en organisatorische eenwording) afhankelijk is van de grootte van een sector bestuursrecht en rechtbank. Naarmate rechtbanken in omvang toenemen, zal de mate van integratie afnemen en er sprake zijn van divisievorming. Dat wil zeggen afzonderlijke gespecialiseerde sectoren, waartussen weinig contacten bestaan en die een zelfstandige ‘resultaat-verantwoordelijkheid’ kennen. Bovendien zal de integratie belemmerd worden door een gescheiden huisvesting. De hypothese is dat het ‘in één gebouw zitten’ de feitelijke integratie van de sector bestuursrecht met de rechtbank in positieve zin zal bevorderen. Tot slot kunnen cultuuraanpassingen en de rol van de ‘beslissers’ binnen het arrondissement van cruciaal belang zijn voor de integratie. Zo kan een president van een rechtbank die een sterke nadruk legt op de integratie een feitelijke samenwerking van de sector bestuursrecht met de andere sectoren bevorderen. Dit in tegenstelling tot een president die de zelfstandigheid van de afzonderlijke sectoren benadrukt.

Aanname 4: Rechtbanken zijn door de voorintegratie geconfronteerd geweest met de overkomst van een nieuw en veelal onbekend organisatie-onderdeel (de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten). De mate waarin rechtbankpresidenten en de voorzitters van de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten aandacht hebben besteed aan de integratie, en de mate waarin knelpunten deze integratie in de weg staan is van invloed op het veranderingsvermogen van rechtbanken.

De veranderingsstrategie tweede fase HRO is een volgend aspect, dat in verband kan worden gebracht met het veranderingsvermogen van rechtbanken. Hierbij wordt onder andere gedoeld op de mate waarin rechtbanken reeds bezig zijn zich voor te bereiden op

de integratie van de kantongerechten met de rechtbanken in rechtbanken nieuwe stijl. Voorts is de feitelijke samenwerking van rechtbanken en kantongerechten van belang. In welke mate zijn rechters binnen een rechtbank aangesteld als kantonrechter-plaatsvervanger en v.v.?

Eveneens is het relevant om na te gaan in hoeverre de 'beslissers' in een rechtbank verwachten dat de voordelen van het kantongerecht verbreed zullen worden over de overige sectoren van de rechtbank. Tot slot is een oordeel over de verhouding van de eerste fase HRO ten opzichte van de tweede fase HRO essentieel. Het gaat hierbij om de beantwoording van de vraag in hoeverre rechtbanken in 1997 in staat zullen zijn om de tweede fase HRO in te voeren, mede gelet op het feitelijk functioneren van de sector bestuursrecht.

Aanname 5: Indien de 'beslissers' binnen de rechtbanken/kantongerechten de tweede fase HRO, ten opzichte van de eerste fase HRO, als een operatie van beperkte omvang beschouwen dan wordt verwacht dat de mate waarin een aanslag wordt gedaan op het veranderingsvermogen met betrekking tot de invoering van de tweede fase HRO geringer zal zijn (lage veranderingsnoodzaak en -reactie), dan indien zij dat niet vinden.

2.2.2 Externe factoren

De herzieningsoperatie wordt uitgevoerd naast tal van andere veranderingsoperaties. Hierbij moet gedacht worden aan de rol van de DGO-structuur, wetswijzigingen, de introductie van een nieuw bestuursprocesrecht, automatisering, etc. Door deze operaties komt het veranderingsvermogen van de rechtbanken onder druk te staan. Nagegaan is in hoeverre externe factoren een dusdanige last hebben gelegd op het functioneren van de rechtbanken, dat daardoor het veranderingsvermogen van rechtbanken onder druk is komen te staan.

Aanname 6: Het beroep op het veranderingsvermogen van rechtbanken wordt vergroot, naarmate meer veranderingsoperaties op de rechtbanken afkomen.

2.2.3 Het feitelijk functioneren van de sector bestuursrecht

Door te kijken naar het feitelijk functioneren van de sectoren bestuursrecht kan eveneens een beeld worden verkregen van het veranderingsvermogen van rechtbanken. In het kader van dit onderzoek is bij alle rechtbanken in kwalitatieve zin nagegaan hoe de sectoren bestuursrecht op dit moment functioneren. Voorts is aandacht besteed aan de groei van de sectoren in verband met de overkomst van de voormalige Arob- en TwK-zaken, het opleidingsaspect, de verwachting ten aanzien van de instroom van zaken/werkvoorraad-/productiviteit en knelpunten. De gegevens die verzameld zijn tijdens de gesprekken zullen

met de belangrijkste instroomgegevens van zaken worden aangevuld ten einde het beeld, wat betreft het functioneren van de sector bestuursrecht, te completeren.

Aanname 7: Indien uit het onderzoek blijkt dat binnen de sectoren bestuursrecht sprake is van het bestaan van tal van knelpunten met betrekking tot het functioneren van deze sectoren, dan zal een grotere aanslag moeten worden gepleegd op het veranderingsvermogen van rechtbanken.

2.3 Veranderingsbereidheid

Het begrip veranderingsbereidheid heeft zowel betrekking op de eerste fase HRO, als op de tweede fase HRO. Bij de eerste fase HRO betreft het met name de positieve en negatieve verwachtingen, die de voormalige (onder)voorzitters en het ondersteunend personeel van de raden van beroep/Ambtenarengerechten hadden ten aanzien van de voorintegratie en de overkomst van Arob- en TwK-zaken (**veranderingsbereidheid eerste fase HRO**).

Daarnaast zal eveneens aandacht worden besteed aan de veranderingsbereidheid van de betrokkenen binnen de rechtbanken.

Aanname 8: Indien er een afsplitsing heeft plaatsgevonden van de raden van beroep/Ambtenarengerechten zal de veranderingsbereidheid bij deze organisaties beperkter zijn geweest, dan bij die raden van beroep/Ambtenarengerechten welke volledig in de rechtbanken zijn opgegaan.

Wat betreft de veranderingsbereidheid ten aanzien van de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken kunnen vijf aspecten worden onderscheiden. Een eerste aspect heeft betrekking op de verwachte **veranderingen in organisatorisch opzicht van 'het kanton-gerecht' en de werkwijzen van de kantonrechter**. De competentie van de kantonrechter omvat (grotendeels) de volgende zaken:

- a) alle (civiele) zaken betreffende vorderingen tot f 5.000,--;
- b) alle zaken betreffende een arbeidsovereenkomst, een C.A.O. en een agentuur-, huur- of huurkoopovereenkomst;
- c) alle zgn. Wet Mulder-zaken;
- d) bijstandsverhaal;
- e) overtredingen.

De Minister van Justitie heeft voorgesteld dat ten minste vijf jaar na in werking treding van de wet tot aanpassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (NRv) bij de rechtbanken een tweede civiele sector dient te zijn ingesteld. Binnen deze sector worden alle (civiele) zaken betreffende vorderingen tot f 10.000,-- zonder verplichte procesvertegenwoordiging behandeld, naast de bovengenoemde zaken onder punt b. Wet Mulder-zaken en het bijstandsverhaal zullen waarschijnlijk naar de andere sectoren van de rechtbank worden overgeheveld.

Door de integratie zullen overigens, naast de veranderingen in procedurele zin, ook wijzigingen in organisatorisch opzicht optreden. Thans bestaan er 61 kantongerechten. De Minister van Justitie stelt voor om dit aantal terug te brengen. Er zullen 24 nevenlokaties worden aangewezen³.

Ten aanzien van de huidige werkwijze van de kantonrechter valt op dat er, net als bij de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten, in beginsel sprake is van een één op één relatie tussen de kantonrechter en de gerechtssecretaris. Bij de meeste kantongerechten is aan de kantonrechter een vaste secretaris toegevoegd. De gerechtssecretaris is aan de ene kant zittingsgriffier en houdt in die hoedanigheid het audientieblad bij, maakt processen-verbaal van enquêtes, descentes en comparities en tekent met de kantonrechter alle door deze uitgesproken vonnissen. Daarnaast verricht de gerechtssecretaris allerlei administratief-juridisch werk.

Een tweede aspect dat betrekking heeft op de veranderingsbereidheid ten aanzien van de tweede fase HRO is **de mate waarin rechtbanken en kantongerechten zich reeds voorbereiden op de integratie**. Hierbij gaat het om de huidige samenwerking tussen de kantongerechten en de rechtbanken. De hypothese die hierbij kan worden gesteld is, dat indien deze samenwerking reeds goed functioneert, de feitelijke integratie in de toekomst eenvoudiger zal zijn.

Voorts betreft het de mate van betrokkenheid van kantonrechters bij de planvorming (indien men hiermee bezig is) van de integratie. Als een hoge mate van betrokkenheid aanwezig is, dan kan dit eveneens de feitelijke integratie bevorderen doordat men een grote inbreng heeft gehad in de concrete uitwerking van tal van plannen rond de introductie van een tweede civiele sector binnen de rechtbank nieuwe stijl.

Daarnaast is eveneens de mate van steun of weerstand van de kantonrechters tegen de invoering van de tweede fase HRO van belang. Dit kan namelijk bepalend zijn voor de vraag of er mogelijkheden zijn om reeds voorbereidingen te treffen.

De kantongerechten kennen in de huidige vorm een aantal voor- en nadelen. Als derde aspect van de veranderingsbereidheid is aan de kantonrechters gevraagd waarin de specifieke **voordelen** tot uitdrukking komen en welke **nadelen** verbonden zijn aan **de handhaving van de status quo**.

Een vierde aspect dat gerelateerd kan worden aan de veranderingsbereidheid heeft betrekking op **enerzijds de verwachting dat de voordelen van het kantongerecht in de nieuwe situatie behouden zullen blijven en anderzijds dat bepaalde eisen moeten worden gesteld aan de invoering van de tweede fase HRO**. Het gaat hierbij om de perceptie van kantonrechters ten aanzien van het behoud en verbreiding van de voordelen over de gehele rechtbank. De werkgroep rechtbank nieuwe stijl⁴ verwacht dat de voordelen van

3 Zie notitie Ministerie van Justitie, Integratie kantongerechten - rechtbanken - nevenlokatiebeleid, 27 september 1993.

4 Ministerie van Justitie, Werkgroep werkwijze rechtbank nieuwe stijl, februari 1994.

het kantongerecht kunnen worden verspreid, doordat ten eerste de invoering van een tweede civiele sector kan leiden tot een herbezinning rond het functioneren van de civiele sector. Ten tweede kunnen kantonrechters ook andere taken gaan vervullen die tot het huidige rechtbankpakket behoren. Hun specifieke kennis en aanpak kan daarbij voor anderen van nut zijn. Een vergroting van de uitwisseling van kennis door de kantonrechter zou, volgens de werkgroep, ertoe kunnen leiden dat de zaken onder de rechters anders worden verdeeld en de zelfstandigheid van rechters wordt vergroot.

De eisen die kantonrechters stellen aan de invoering van de tweede fase, de voordelen van een integratie en de personele consequenties zijn andere aspecten die verbonden zijn aan het vierde aspect. Het gaat hierbij onder meer om een antwoord op de vraag: als u zelf de tweede fase had mogen vormgeven hoe zou dat er dan uit hebben gezien?

De consequentie van een **eventueel uitstel van de besluitvorming rond de tweede fase HRO** vormt een laatste aspect van de veranderingsbereidheid. Sedert de eerste plannen rond de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken verkeren de kantonrechters in onzekerheid over onder andere het tijdstip van invoering van de tweede fase HRO. Het gevoel van onzekerheid zou ertoe kunnen leiden dat de veranderingsbereidheid afneemt. Vandaar dat is nagegaan hoe belangrijk kantonrechters het vinden dat er een definitief besluit wordt genomen over het tempo en fasering van de tweede fase HRO.

Aanname 9: Bij een geringe veranderingsbereidheid zal het minder eenvoudig zijn om een integratie te bewerkstelligen. Veel aandacht dient in een dergelijk geval te worden besteed aan het vergroten van het draagvlak voor de veranderingsoperatie.

2.4 Slot

In dit hoofdstuk heeft een verdere operationalisatie plaatsgevonden van de begrippen veranderingsvermogen en veranderingsbereidheid. Ook is aangegeven dat het veranderingsvermogen en de veranderingsbereidheid worden beïnvloed door onder andere externe factoren, de grootte van een rechtbank en cultuurverschillen/lokale factoren.

In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de feitelijke onderzoeksresultaten.

3 Veranderingsvermogen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal uiteen worden gezet hoe de voorbereiding op de voorintegratie (paragraaf 3.2.1) en de voltooiing van de eerste fase HRO (paragraaf 3.2.2) bij de raden van beroep/Ambtenarengerechten en de rechtbanken heeft plaatsgevonden. Vervolgens wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de organisatorische inrichting van de sectoren bestuursrecht (paragraaf 3.2.3) en de integratie-aspecten (paragraaf 3.2.4). In paragraaf 3.2.5 wordt een uiteenzetting gegeven over de mate waarin rechtbanken zich voorbereiden op de tweede fase HRO. De invloed van externe factoren op het veranderingsvermogen van rechtbanken wordt in het kort beschreven in paragraaf 3.3. Het feitelijk functioneren van de sectoren bestuursrecht komt in paragraaf 3.4 aan bod. In paragraaf 3.5 worden de percepties van de respondenten ten aanzien van de eerste fase HRO weergegeven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende paragraaf (3.6).

3.2 Implementatie en veranderingsstrategieën eerste en tweede fase HRO

3.2.1 De aanpak van de voorintegratie eerste fase HRO

Per 1 juli 1992 is de voorintegratie in werking getreden. Een belangrijk onderdeel van deze voorintegratie betrof de integratie van de 10 raden van beroep/Ambtenarengerechten en de rechtbanken in 19 rechtbanken nieuwe stijl. Iedere rechtbank beschikte vanaf dat tijdstip over een sector bestuursrecht, waarbinnen in eerste instantie alle werkzaamheden van de raden van beroep/Ambtenarengerechten zouden worden uitgevoerd.

Om de voorintegratie te kunnen realiseren heeft er bij de meeste raden van beroep een opsplitsing plaatsgevonden. De raden van beroep/Ambtenarengerechten van Amsterdam,

Utrecht en Den Haag vormen hierop een uitzondering. Deze raden van beroep/Ambtenarengerechten zijn volledig, dat wil zeggen zonder opsplitsing, in de drie rechtbanken van de standplaats geïntegreerd.

Uitgaande van het bovenstaande betekent dit dat de voorintegratie op verschillende manieren gestalte kon worden gegeven. In enkele arrondissementen waren zowel rechtbanken als raden van beroep/Ambtenarengerechten gevestigd. Als deze situatie zich voordeed, dan waren er twee mogelijkheden, te weten: 1) een integratie van een gehele, of 2) een integratie van een gedeelte van een raad van beroep/Ambtenarengerecht en een rechtbank in een rechtbank nieuwe stijl. Met het laatste wordt bedoeld die categorie raden van beroep/Ambtenarengerechten, waarbij een deel van de capaciteit ter beschikking is gesteld aan een andere rechtbank buiten het arrondissement.

Daarnaast bestonden echter ook arrondissementen, waarbinnen geen raad van beroep/Ambtenarengerecht was gevestigd. De rechtbanken kregen van de raden van beroep/Ambtenarengerechten buiten het arrondissement een deel van de capaciteit toegewezen om de sector bestuursrecht op te kunnen bouwen.

Uit de interviews met 'de beslissers' binnen de rechtbank is gebleken dat de voorbereiding op de voorintegratie bij de meeste rechtbanken en raden van beroep/Ambtenarengerechten al op een vroeg tijdstip (medio 1990) heeft plaatsgevonden. De eerste contacten werden veelal tussen de president van een rechtbank en de voorzitters van de raden van beroep gelegd, aldus de respondenten. Deze contacten waren vooral bedoeld om inzicht te verkrijgen in elkaars organisatie. Nadat in 1991 werd besloten om uit de kring van (onder)voorzitters van de raden van beroep de 'kwartiermakers' cq. beoogd voorzitters van de sectoren bestuursrecht te selecteren kon de feitelijke voorbereiding op de bouw van een sector bestuursrecht starten.

Bij de meeste rechtbanken werden de beoogde voorzitters van de sector bestuursrecht lid van het Dagelijks Bestuur en het Presidium van de rechtbank. Dit was volgens de geïnterviewde voorzitters van de sectoren bestuursrecht met name van belang om een goed zicht te verkrijgen op het functioneren van de rechtbank. Daarnaast droeg het lidmaatschap ertoe bij dat de beoogde voorzitters van de sector bestuursrecht zeggenschap kregen in de besluitvorming met betrekking tot de andere sectoren van de rechtbank, aldus de respondenten. Omgekeerd kregen de andere sectorvoorzitters eveneens de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de wijze waarop de sector bestuursrecht vormgegeven moest worden. Met name dit punt werd door een groot deel van de geïnterviewde voorzitters van de sectoren bestuursrecht en presidenten van de rechtbanken als een positief punt beschouwd.

Omdat de opstelling van een plan van aanpak voor de voorintegratie door het Ministerie van Justitie verplicht werd gesteld zijn bij enkele rechtbanken en raden van beroep/Ambtenarengerechten projectteams, werkgroepen en klankbordgroepen samengesteld. De mate waarin dergelijke groepen of teams werden opgericht, verschilde overigens per rechtbank en raad van beroep/Ambtenarengerecht. Uit de interviews komt naar voren dat bij een aantal rechtbanken veel aandacht is besteed aan de planvorming, bij andere rechtbanken daarentegen niet.

Lang voordat er sprake was van een voorintegratie zijn de meeste rechtbanken en raden van beroep/Ambtenarengerechten gestart met een eerste aanzet tot een structurele samenwerkingsrelatie. Ondervoorzitters van de raden van beroep/Ambtenarengerechten werden benoemd tot rechter-plaatsvervanger in de rechtbank. Omgekeerd kwam ook voor, zij het in mindere mate, aldus de respondenten. Volgens de respondenten had dit enerzijds te maken met de grote mate van specialisatie van de raden van beroep/Ambtenarengerechten, anderzijds met een relatief beperkte belangstelling van rechters uit de 'klassieke' rechtbank voor het Sociale Zekerheidsrecht.

De structurele samenwerkingsrelatie tussen de raden van beroep/Ambtenarengerechten en de rechtbanken bleef overigens niet beperkt tot het rechterlijke deel van de organisatie. Uit een groot aantal interviews komt naar voren dat bij een aantal rechtbanken en raden van beroep/Ambtenarengerechten eveneens het ondersteunend personeel actief betrokken is geweest bij de voorintegratie. Zo zijn bijvoorbeeld bij de meeste raden van beroep (en rechtbanken) informatiebijeenkomsten gehouden en zijn bij een enkele raad van beroep/Ambtenarengerecht griffiers bij een rechtbank benoemd als waarnemend griffier. Daarnaast is bij de meeste rechtbanken en raden van beroep/Ambtenarengerechten veel aandacht besteed aan de 'sociale' aspecten van de integratie. Dit uitte zich bijvoorbeeld in: gezamenlijke uitstapjes, fietstochten, etc. Hiermee werd getracht om in een vroeg stadium van de voorintegratie de wederzijdse betrokkenheid tussen de 'fusie-partners' te vergroten, aldus enkele respondenten.

Zoals uit het voorgaande blijkt heeft de voorbereiding op de voorintegratie niet overal op dezelfde wijze plaatsgevonden. Raden van beroep/Ambtenarengerechten die opgesplitst dienden te worden hebben de voorintegratie op een specifieke wijze aangepakt. Na de benoeming van de kwartiermakers functioneerden deze raden van beroep/Ambtenarengerechten veelal met twee voorzitters. De één als een echte voorzitter, de ander als een kwartiermaker voor een sector bestuursrecht. De zaken werden vanaf het moment van benoeming binnen de opsplitsende raden verdeeld over twee (of in een enkel geval drie) werkeenheden/units, samenhangend met de arrondissementsgrenzen. Bijvoorbeeld binnen de raad van beroep in Den Bosch was er een eenheid die de zaken afhandelde voor het arrondissement Den Bosch en een eenheid, die verantwoordelijk was voor de afhandeling van zaken voor het arrondissement Breda.

In 1991 startte het gros van de kwartiermakers van de nieuwe sectoren bestuursrecht met de voorbereiding van de personele integratie. Unitcoördinatoren (UNCO's), en/of hoofden van de administratie (EMA's) werden aangetrokken, waardoor de belangrijkste 'scharnierpunten' van de nieuwe organisaties vanaf het begin aanwezig waren om deze te gaan bouwen. De kwartiermakers waren onder andere verantwoordelijk voor het nagaan in hoeverre er bij de huidige ondervoorzitters van de raden van beroep/Ambtenarengerechten belangstelling bestond voor een functie in een ander arrondissement. De belangstelling bleek volgens de geïnterviewde sectorvoorzitters over het algemeen groot te zijn. De geïnterviewden geven aan dat dit met name gold voor de (jongere) ondervoorzitters, die aangetrokken werden door een vergroting van de promotie-kansen (vice-presidentschap). Voor het ondersteunend personeel lag de voorintegratie moeilijker, aldus de geïnterviewde

sectorvoorzitters. De scheiding van zaken naar geografisch gebied bracht immers niet automatisch met zich mee dat ook ten behoeve van de voorintegratie een deel van de ondersteuning vanuit een raad van beroep/Ambtenarengerecht zou meeverhuizen naar een ander arrondissement. Vandaar dat binnen de opsplitsende raden van beroep/Ambtenarengerechten belangstellingsregistraties onder het ondersteunend personeel zijn gehouden. De belangstelling voor een functie bij een ander arrondissement bleek naar het oordeel van de geïnterviewde sectorvoorzitters over het algemeen zeer gering te zijn. Een langere reistijd voor het werk, geen garantie voor een inschaling in een hogere rang, een eventuele verhuisplicht, een werkende partner, etc. vormden voor het zittende personeel binnen de raden van beroep/Ambtenarengerechten een flinke drempel.

Ondanks de beperkte belangstelling is overigens wel een deel van het ondersteunend personeel vanuit de raden van beroep/Ambtenarengerechten naar andere arrondissementen buiten de standplaats vertrokken. Dit betrof veelal jonge medewerkers, die aangetrokken werden door een vergroting van de promotiemogelijkheden, aldus de respondenten.

Doordat de belangstelling van de ondersteuning voor een functie bij een van de nieuwe sectoren bestuursrecht, waar nog geen raad van beroep/Ambtenarengerecht was gevestigd volgens de respondenten beperkt was, zijn de kwartiermakers, in samenspraak met de DGO's en de HGO's, in het begin van 1992 gestart met het werven van nieuw personeel. Per 1 juli was de voorintegratie een feit en bestonden er 19 sectoren bestuursrecht.

Bij de raden van beroep/Ambtenarengerechten en de rechtbanken die volledig zijn geïntegreerd in een rechtbank nieuwe stijl (Amsterdam, Den Haag en Utrecht) is de personele voorintegratie eenvoudiger verlopen. Het personeel van de raad van beroep kon blijven zitten waar men zat, aldus de geïnterviewde respondenten. Er was slechts sprake van het vervangen van het naambordje 'raad van beroep/Ambtenarengerecht' door 'sector bestuursrecht'.

3.2.2 Aanpak voltooiing eerste fase HRO

Nadat de organisatorische eenwording van de raden van beroep/Ambtenarengerechten met de rechtbanken zich had voltrokken diende de voorbereiding voor een tweede veranderingsoperatie zich aan, namelijk de voltooiing eerste fase HRO. De sectoren bestuursrecht moesten zich prepareren op de overkomst van de voormalige Arob- en TwK-zaken. Wederom zijn door de sectoren bestuursrecht plannen van aanpak opgesteld. Belangrijke aspecten in deze plannen van aanpak waren onder andere de verwachte instroom van zaken, de personele consequenties, de opleidingen, de automatisering en de huisvesting. Vanwege de overkomst van het nieuwe rechtsgebied en de daaraan gekoppelde verwachting van een capaciteitstekort heeft in augustus 1993, als sluitstuk van de voorbereiding op de implementatie voltooiing eerste fase HRO, een landelijke wervingscampagne plaatsgevonden. De belangstelling voor de opengestelde vacatures met betrekking tot ondersteunende functies was zeer groot te noemen, aldus de respondenten. Wat betreft het aantrekken van nieuw personeel op ondersteunend niveau bleek dit weinig complicaties op te leveren. Ten aanzien van de vervulling van de rechtersvacatures lag dit volgens de

respondenten anders. Ondanks het tijdstip van de toewijzing door het Ministerie van Justitie van nieuwe formatieplaatsen voor rechters bleek het voor de rechtbanken moeilijk te zijn om tijdig rechters aan te trekken. Naar het oordeel van de respondenten had dit te maken met drie factoren. Ten eerste hadden de buiten de randstad gelegen rechtbanken, relatief gezien weinig medewerkers van de Raad van State kunnen aantrekken. Ten tweede maken de langdurige selectieprocedures voor buitenstaanders via de Commissie Aantrekking Leden Rechterlijke Macht het volgens de respondenten eveneens moeilijk om tijdig voldoende rechters aan te trekken, waardoor bij enkele rechtbanken knelpunten op dit vlak zijn ontstaan (Utrecht, Arnhem, Middelburg, Zutphen en Amsterdam). Ten derde speelde een rol dat het convenant inzake de overgang van personeel van de Raad van State naar de sectoren bestuursrecht het beoogde doel maar ten dele heeft bereikt. De sectoren bestuursrecht hebben in een aantal gevallen geweigerd om personeel van de Raad van State als rechter op te nemen. Een ander deel van het personeel dat wel aantrekkelijk was voor de rechtbanken is echter bij de Raad van State gebleven.

Om een tijdige overkomst van de voormalige Arob- en TwK-zaken mogelijk te kunnen maken was het niet alleen noodzakelijk om voldoende personeel aan te trekken, maar diende ook veel aandacht en tijd te worden besteed aan het opleidingsaspect. De nieuwkomers moesten bekend worden gemaakt met de bestaande procedures en werkwijzen, terwijl de zittende medewerkers (ondersteuners en rechters) opleidingen, cursussen en stages dienden te volgen (bijvoorbeeld via cursussen van de Stichting Studiecentrum Rechtspleging, interne opleidingen of via stages bij de Raad van State).

In 1993 heeft het opleidingsaspect naar het oordeel van de respondenten een flinke druk gelegd op zowel de rechters, als het ondersteunend personeel. Veel tijd is besteed aan opleidingen, wat uiteindelijk voor een deel ertoe heeft geleid dat de produktiviteit van de sectoren bestuursrecht onder druk is komen te staan, aldus de respondenten.

3.2.3 Organisatie en werkwijze van de sectoren bestuursrecht

Organisatie van het rechterlijk deel

Door de voorintegratie is bij de rechtbanken een nieuwe sector geïntroduceerd, naast de 'klassieke' sectoren straf en civiel, en eventueel familie en kort geding. Afhankelijk van de grootte van de sector bestuursrecht is het rechterlijk deel van deze sector opgesplitst in werkeenheden of afdelingen¹.

1 In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel 21 967 (de voorintegratie) staat aangegeven dat de rechtbank de vorming en de personele bezetting van kamers binnen de wettelijke grenzen zelf kan bepalen. De gekozen werkverdeling moet krachtens artikel 90 van Reglement I worden opgenomen in het reglement van orde.

Het wetsvoorstel kent aan de president van de rechtbank de bevoegdheid toe om voorstellen te doen voor de vorming en bezetting van kamers. De uiteindelijke beslissing van een dergelijk voorstel dient te worden genomen door de rechtbank als geheel.

De sectoren bestuursrecht van de kleine rechtbanken² kennen veelal geen verdere opdeling in werkeenheden. In principe dienen alle rechters zowel sociale zekerheidszaken als Awb-zaken te behandelen. Een indeling in werkeenheden zou leiden tot een te grote kwetsbaarheid, vandaar dat bij kleine rechtbanken hiervoor niet wordt gekozen (collectief generalisme), aldus de respondenten van de sectoren bestuursrecht in de kleine rechtbanken.

De middelgrote sectoren bestuursrecht kennen meestal twee of drie werkeenheden. Alle eenheden behandelen sociale zekerheidszaken. De Ambtenarenwet, Algemene Bijstandswet en Awb-zaken worden in één van de drie werkeenheden ondergebracht. In geen enkele sector bestuursrecht is gekozen voor een aparte eenheid SZ-zaken of Awb-zaken. Dit heeft volgens de geïnterviewde respondenten van de middelgrote sectoren bestuursrecht te maken met twee redenen. Ten eerste blijkt het veld van SZ-zaken door rechters als minder aantrekkelijk te worden ervaren, dan "Arob". Een volledige scheiding van dit type zaken wordt dan ook niet wenselijk geacht. Ten tweede is het voormalige Arob-recht een nieuw rechtsgebied voor de sectoren bestuursrecht. Rechters met ervaring in Arob- of ABW-zaken³ kunnen, door zitting te nemen in een werkeenheden met ondervoorzitters van de voormalige raden van beroep, gemakkelijker kennis overdragen dan wanneer voor een strikte specialisatie zou zijn gekozen, aldus de respondenten.

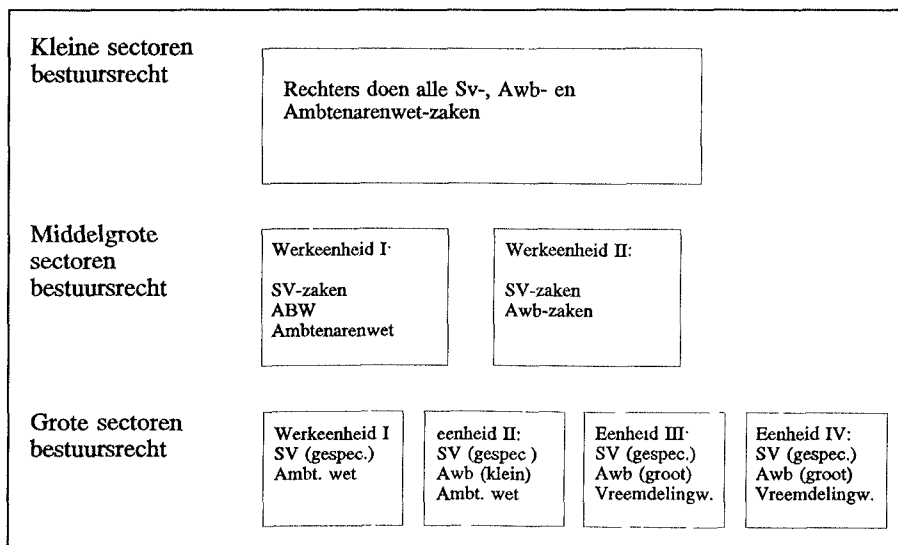
Drie middelgrote sectoren bestuursrecht (Den Bosch, Haarlem en Zwolle) bij de rechtbanken zijn overigens per 1 maart 1994 tevens verantwoordelijk geworden voor de behandeling van vreemdelingenzaken⁴.

Bij de grote rechtbanken is er sprake van een verdergaande specialisatie van rechters. Binnen deze sectoren zijn drie à vier werkeenheden ondergebracht. Iedere werkeenheden verricht net zoals bij de middelgrote rechtbanken het geval is SV-zaken. Een onderscheid ten opzichte van de middelgrote rechtbanken is gelegen in het feit dat verschillende type van SV-zaken bij een afzonderlijke werkeenheden kunnen zijn ondergebracht. Een beperkte mate van specialisatie, ten aanzien van de afhandeling van SV-zaken kan dus aanwezig zijn. De ABW en AW (Ambtenarenwet), Awb (kleine zaken en grote zaken) en de Vreemdelingenwet zijn veelal verdeeld over de verschillende werkeenheden. De werkeenheden zelf kunnen uit maximaal 25 rechters en ondersteunend personeel bestaan (afbeelding 1).

2 Volgens de subwerkgroep werkwijzen van het Ministerie van Justitie (1992) vallen de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken Amsterdam en Den Haag in de categorie 'groot'. De sectoren bestuursrecht van de rechtbanken Arnhem, Den Bosch, Breda, Haarlem, Rotterdam en Utrecht tot de categorie 'middelgroot' en de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken Alkmaar, Almelo, Assen, Dordrecht, Groningen, Leeuwarden, Maastricht, Middelburg, Roermond, Zutphen en Zwolle vormen de categorie 'kleine' sectoren bestuursrecht (p. 30).

3 Doordat zij bijvoorbeeld afkomstig zijn van de Raad van State, de provincies of de gemeenten.

4 Naast de hoofdplaats Den Haag en de rechtbank Amsterdam.



Figuur 3.1: Veel voorkomende organisatorische indelingen van het rechterlijk deel van de sector bestuursrecht.

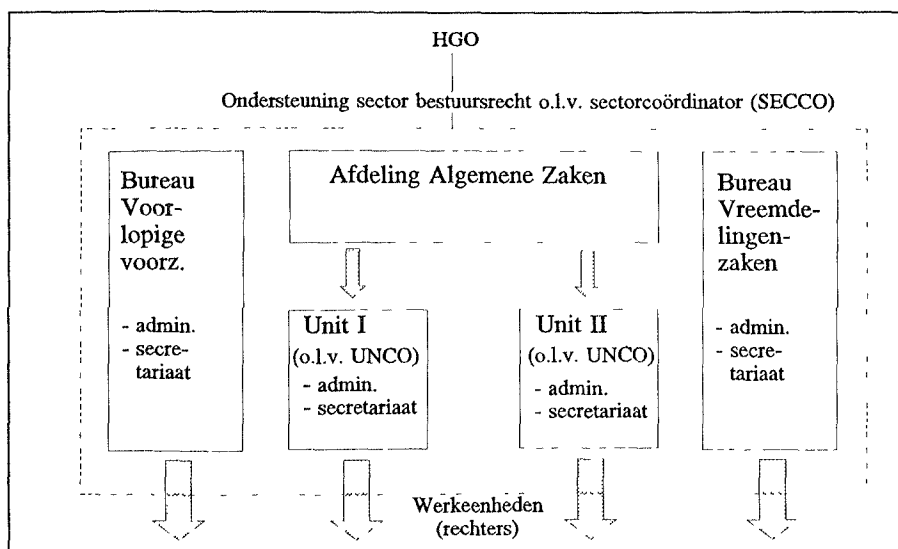
Organisatie van de ondersteuning

Het uitgangspunt bij de organisatie van de ondersteuning is gelegen in de unitstructuur, bestaande uit gerechtssecretarissen en administratieve medewerkers (de griffie). Voor de kleine rechtbanken is één unit ondersteuning beschikbaar voor de sector bestuursrecht. Binnen deze unit wordt veelal, conform de aanbevelingen van de subwerkgroep werkwijzen, gewerkt met een administratief blok, een administratief-juridisch blok en een juridisch blok. De administratieve ondersteuning is verantwoordelijk voor het openen, registreren en verdelen van de post, de verwerking van de vraagstellingen aan appellanten/bestuursorganen/derden en de verwerking van uitspraken. De eerste medewerker administratie (EMA) geeft leiding aan dit blok. Het administratief-juridische blok houdt zich onder andere bezig met de formele beoordeling van bodemprocedures, voorlopige voorzieningen, de afhandeling van vereenvoudigde afdoening van zaken, etc. In dit blok zijn werkzaam de senior-secretarissen, de secretarissen en de adjunct-secretarissen. Het juridische blok, bestaande uit staf- of schrijffjuristen, verleent de rechters ondersteuning bij de behandeling van voorlopige voorzieningen, een uitgebreide voorbereiding van bodemgeschillen, etc. Dit blok is met name verantwoordelijk voor de voorbereiding van zaken van complexe aard.

Bij de meeste middelgrote en grote sectoren bestuursrecht van de rechtbanken is een bureau of afdeling Algemene Zaken (AZ) geïntroduceerd. Deze afdeling is met name in het leven geroepen om een groot aantal standaardzaken op een versnelde wijze te kunnen afhandelen. Men omschrijft de taak van deze afdeling wel zo: de zaken tot aan de 'indivi-

dualiseringsgrens' worden door de afdeling AZ afgedaan. In deze afdeling zijn medewerkers werkzaam van het administratief-juridisch niveau. De postverwerking, inschrijving van zaken en een eerste toetsing op ontvankelijkheid wordt binnen de afdeling AZ afgehandeld. Met andere woorden, werkzaamheden in een zaak tot aan de instructie die zich kunnen lenen voor een standaardbehandeling worden ondergebracht in de afdeling AZ. Zaken die eindigen in een kennelijk niet-ontvankelijk- of kennelijk ongegrondverklaring kunnen dus geheel binnen deze afdeling worden afgedaan. Beslissingen binnen de afdeling worden overigens niet geheel zonder tussenkomst van een rechter genomen. Hiervoor zijn zgn. 'piket-rechters' aangesteld. Dit zijn rechters die voor een bepaalde periode zijn aangewezen en die een beperkt deel van hun tijd beschikbaar zijn voor de afdeling AZ. De piket-rechters zijn verantwoordelijk voor de formele afhandeling van de zaken, die binnen de afdeling worden afgedaan.

Het overig deel van de ondersteuning wordt belast met alle ondersteuningswerkzaamheden, te verrichten vanaf het individualiseringsmoment. Afhankelijk van de grootte van een sector bestuursrecht, kan de ondersteuning verdeeld zijn in één of meerdere units, welke één of meerdere werkeenheden bedienen. Enkele rechtbanken kennen overigens een apart bureau voorlopige voorzieningen/schorsingen en/of een bureau vreemdelingenzaken. Deze bureaus zijn specifiek afgestemd op de afhandeling van dit type zaken (zie afbeelding 2).



Figuur 3.2: Organisatie van de ondersteuning bij een grote sector bestuursrecht.

Met name de kleine sectoren bestuursrecht kennen het fenomeen Algemene Zaken niet. Volgens de respondenten van de betrokken sectoren is de omvang van de sector bestuursrecht op dit moment te klein om een dergelijke afdeling in het leven te roepen. Alle middelgrote en grote rechtbanken hebben daarentegen wel de beschikking over een

afdeling AZ. Men verwacht door de invoering van deze afdeling zaken die een standaard-karakter kennen sneller af te kunnen doen.

Management van de ondersteuning

Bij kleine sectoren is de unitcoördinator (UNCO) verantwoordelijk voor de gehele ondersteuning in de sector. Hij of zij geeft leiding aan de secretarissen en de eerste medewerker administratie (EMA), die belast is met de dagelijkse leiding aan de medewerkers van de administratie. De UNCO rapporteert aan het Hoofd Gerechtelijke Ondersteuning (HGO). Hetzelfde beeld komt men tegen bij de middelgrote sectoren bestuursrecht. Bij de grote sectoren daarentegen wordt een extra managementlaag gecreëerd door de introductie van een sectorcoördinator. Deze geeft direct leiding aan een aantal unitcoördinatoren. De afdeling AZ wordt veelal rechtstreeks aangestuurd door de sectorcoördinator. De sectorcoördinator vormt samen met de sectorvoorzitter het integrale management van een sector bestuursrecht.

Organisatie voorlopige voorzieningen/schorsingen Awb

Met de invoering van de Algemene wet bestuursrecht zijn tevens de mogelijkheden van een voorlopige voorziening cq. schorsing van een (overheids)besluit uitgebreid. Bij de meeste rechtbanken is afhandeling van voorlopige voorzieningen ondergebracht bij de sector bestuursrecht zelf. Afhankelijk van de inbreng van de president en de ervaring van rechters van de sector met het bestuursrecht, worden de voorlopige voorzieningen/schorsingen door de sectorvoorzitter behandeld of door een andere rechter, eventueel bijgestaan door de president van de rechtbank. Daarnaast is soms een apart bureau voorlopige voorzieningen binnen de sector bestuursrecht in het leven geroepen. De ondersteuning van een dergelijk bureau bestaat uit een vaste groep administratieve medewerkers en secretarissen, die ervaren 'in- en uitvliegende' rechters ondersteunen bij de behandeling van voorlopige voorzieningen. Het voordeel hiervan is volgens de respondenten dat de ondersteuning volledig is gespecialiseerd in de verwerking van voorlopige voorzieningen cq. schorsingen.

Een andere mogelijkheid die men tegenkomt is een aparte sector voorlopige voorzieningen of een snelrecht-unit. Het motief voor de instelling van de dergelijke aparte sector/unit is naar het oordeel van de betrokken respondenten gelegen in het feit dat de expertise die is opgedaan met kort-gedingen door de civiel geschoolde rechters beter kan worden uitgewisseld met de kennis van bestuursrechters, dan wanneer de voorlopige voorzieningen inzake Awb in de sector bestuursrecht alleen worden afgehandeld.

Werkwijzen sector bestuursrecht

In de voormalige raden van beroep was er in beginsel sprake van een één op één relatie tussen de (onder)voorzitter en de gerechtssecretaris. Met de opbouw van de sector bestuursrecht is deze band losgelaten en is er een andere manier van werken geïntroduceerd. Veel meer dan vroeger het geval was worden zaken doorgedelegeerd naar een lager hiërarchisch niveau. Om dit mogelijk te maken moest het opleidingsniveau van met name het secretariaat op enkele punten worden verhoogd. Zo is er thans niet alleen sprake van

een ‘gewone’ secretaris, maar ook van een adjunct-secretaris, een senior-secretaris en een juridisch medewerker (staf- of schrijffjurist). De juridisch medewerker dient in staat te zijn om zelfstandig uitspraken te concipieren in complex juridische zaken, zaken te instrueren, voor te bereiden, en te assisteren in algemene beleids- en managementaangelegenheden. Tevens is hij/zij griffier ter zitting of in de raadkamer. De senior-secretaris instrueert zaken van gemiddeld zware tot gecompliceerde aard en concipieert beschikkingen en uitspraken. Voorts is de senior-secretaris verantwoordelijk voor het concipieren van uitspraken in schorsingsprocedures/voorlopige voorzieningen van gemiddeld zware tot gecompliceerde aard en fungeert hij/zij als griffier. De gerechtssecretaris verricht grotendeels dezelfde werkzaamheden als de senior-secretaris. Het verschil in werkzaamheden is gelegen in de zwaarte van de te behandelen zaken. Zaken van gemiddelde zwaarte worden door de gerechtssecretaris voorbereid. De adjunct-secretaris bereidt zaken van eenvoudige tot gemiddeld zware zaken voor. Ook verzorgt de secretaris de correspondentie en verricht hij/zij enkele andere administratieve werkzaamheden.

De rechters zelf zijn volgens de respondenten over het algemeen positief over de nieuwe delegatiepatronen. Met name de relatief jonge rechters hebben weinig moeite om te delegeren. Dit in tegenstelling tot de wat oudere rechters afkomstig van de raden van beroep/Ambtenarengerechten, die gewend waren te werken met een eigen secretaris, aldus de respondenten. Ondanks de moeite van het wat oudere personeel met de nieuwe werkwijzen, wordt naar de mening van de respondenten, geleidelijk aan meer aan het ondersteunend personeel gedelegeerd. De mate waarin de delegatie mogelijk wordt gemaakt is echter voor een deel tevens afhankelijk van het opleidings- en kwalificatieniveau van het ondersteunend personeel. Met name het nieuwe personeel moet worden ingewerkt in het bestuursrecht, waardoor de voordelen van een maximale delegatie (snellere afdoening van zaken) dikwijls nog niet gerealiseerd kunnen worden, aldus enkele respondenten.

3.2.4 Integratie-aspecten

In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Voltooiing eerste fase HRO wordt het begrip ‘integratie’ aangewezen als één van de belangrijkste kernpunten van de herzieningsoperatie: de organisatorische en personele eenwording van de civiele rechtspraak, de strafrechtspraak en de bestuursrechtspraak als het belangrijkste middel om de doelstellingen van de herzieningsoperatie te kunnen realiseren.

Er zijn verschillende manieren om de integratie te bevorderen. Zo zijn bij een aantal rechtbanken, ten tijde van de voorbereiding op de voorintegratie, (onder)voorzitters van de raad van beroep/Ambtenarengerechten benoemd als rechter-plaatsvervanger. De belangstelling van de rechters uit de ‘klassieke’ sectoren voor een functie binnen de sector bestuursrecht is thans nog zeer beperkt gebleven, aldus de mening van de meerderheid van de respondenten. Deels heeft dit te maken met beeldvorming en cultuurverschillen. Gebrek aan kennis en inzicht bij de leden van de klassieke rechtbank en het ondersteunend personeel in de werkwijzen van de raden van beroep/Ambtenarengerechten (en omge-

keerd) versterkte, volgens het gros van de respondenten, bij de aanvang van de voorintegratie het beeld van twee 'gescheiden werelden'. De raden van beroep/Ambtenarengerechten werden afgeschilderd als organisaties met een 'praat- en overlegcultuur', als de 'beschermheer/vrouw van de justitiabele ten opzichte van de machtige overheid', als een 'organisatie die geen echte rechters kent'⁵, etc. Omgekeerd werden de rechtbanken door diezelfde raden van beroep/Ambtenarengerechten gekenschetst als organisaties met een formele cultuur. Zeker in de beginfase heeft het veel tijd gekost om de negatieve beeldvorming ten opzichte van elkaar te overbruggen, aldus een groot aantal respondenten.

Ook het verschil in attitude van een (onder)voorzitter van een raad van beroep en een rechter zorgde er in de beginfase voor dat ten tijde van de voorbereiding op de herzieningsoperatie veel tijd en aandacht besteed moest worden aan 'het over elkaars schutting heen kijken'. De verschillen werden volgens enkele respondenten verklaard door een andere procespositie die de (onder)voorzitters en de overige rechters van de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten innamen. Een (onder)voorzitter/rechter van een raad van beroep/Ambtenarengerecht was tijdens een zitting niet-lijdelijk. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld rechters in een civiele sector van een rechtbank. Een (onder)voorzitter was geneigd van een zaak meer zelf te onderzoeken, terwijl een civiele rechter van een rechtbank zich in het algemeen beperkt tot de aangeleverde (bewijs)stukken. Enkele respondenten geven aan dat thans kan worden geconstateerd dat de attitudes van de rechters geleidelijk naar elkaar toegroeien. Dat wil zeggen rechters uit de sector bestuursrecht worden meer lijdelijk en rechters uit de klassieke sectoren actiever⁶.

Een andere factor die naar het oordeel van een meerderheid van de respondenten de integratie bemoeilijkt is de grote werkdruk binnen de afzonderlijke sectoren. Vandaar dat thans bij de meeste rechtbanken dan ook de stelregel heerst dat eerst de sector bestuursrecht orde op zaken moet hebben gesteld, alvorens tot een structurele uitwisseling van rechters en ondersteunend personeel kan worden overgegaan, aldus de respondenten.

De werkgarantie van vijf jaar voor de (onder)voorzitters van de raden van beroep is volgens enkele rechtbankpresidenten eveneens niet bevorderlijk voor een 'echte' integratie. (Onder)voorzitters kunnen in deze periode slechts op basis van vrijwilligheid overstappen naar een andere sector.

Bij een aantal rechtbanken is de sector bestuursrecht in een ander gebouw gehuisvest dan de overige sectoren. Door de meeste sectorvoorzitters en presidenten van de rechtbank wordt dit gezien als een belangrijk knelpunt om een echte integratie te kunnen realiseren. Rechters uit de sector bestuursrecht zien hun andere collega's niet vaak, waardoor het inzicht en de betrokkenheid met de sector bestuursrecht wordt belemmerd. Een van de

5 In het verleden behoorden de administratieve rechters niet tot de rechterlijke macht. Bij de grondwetsherziening van 1983 is echter tot uitdrukking gebracht dat het in de bedoeling ligt administratieve rechters deel te laten uitmaken van de rechterlijke macht (zie: Stroink F.A.M., *Rechterlijke organisatie en rechtspraak in beweging*, 1993, p. 94).

6 Dit wordt overigens eveneens op de lange termijn bevorderd door de nieuwe RAIO-opleiding, waarin het onderscheid tussen A-RAIO's (gericht op bestuursrecht) en de 'gewone' RAIO's is verdwenen.

presidenten van een rechtbank heeft dit aspect reeds in een vroeg stadium onderkend. Hij heeft dan ook extra ruimte vrijgemaakt om de sector bestuursrecht te huisvesten in het gebouw van de rechtbank. Dit is overigens ten koste gegaan van de kantonrechters, die eveneens in het gebouw van de rechtbank waren gehuisvest.

Een meerderheid van de respondenten binnen de rechtbanken met een 'geïntegreerde' huisvesting geven aan dat het gezamenlijk lunchen, het voeren van informele gesprekken, het contact met elkaar zoeken, etc. de integratie in positieve zin heeft bevorderd. Bij de overige rechtbanken dient de nieuwbouw te worden afgewacht. Vanaf dat moment zal, aldus de betrokken respondenten, een echte integratie eenvoudiger zijn.

Naast de bovengenoemde factoren bepaalt de omvang van een rechtbank de mate van integratie (en specialisatie). Bij kleine rechtbanken moet een rechter voornamelijk allround zijn. Dit komt volgens enkele respondenten uit de kleine rechtbanken doordat de omvang van de afzonderlijke sectoren gering is, waardoor men elkaar beter kent en een onderlinge roulatie van rechters tussen sectoren dan ook niet op al te grote problemen stuit. Dit in tegenstelling tot de grote rechtbanken. Binnen deze rechtbanken bestaan veelal aparte divisies (sectoren).⁷ Per divisie is reeds sprake van een grote mate van specialisatie. Roulatie binnen een sector zal dan ook relatief gezien vaker voorkomen dan tussen sectoren.

Tot slot is de rol en inbreng van de president van de rechtbank en de voorzitter van de sector bestuursrecht bij de mate van integratie van belang. Enkele presidenten benadrukken vooral het feit dat de sector bestuursrecht niet als een geïsoleerde eenheid moet worden beschouwd. De nadruk moet komen te liggen op integratie, dat wil zeggen de sector is een onderdeel van het groter geheel. Andere rechtbankpresidenten leggen daarentegen de nadruk op het afzonderlijke karakter van de verschillende sectoren. De afzonderlijkheid komt onder meer tot uitdrukking in een grote mate van zelfstandigheid van de sectoren. De sector bestuursrecht dient in dat opzicht te worden beschouwd als een apart concern met een zelfstandige resultaat-verantwoordelijkheid.

3.2.5 Voorbereiding op de tweede fase HRO

Voor de tweede fase HRO is op departementaal niveau een projectstructuur tot stand gebracht. Binnen deze projectstructuur zijn vier werkgroepen werkzaam, te weten: een werkgroep wetgeving, een werkgroep rechtbank nieuwe stijl, een werkgroep rechtspositionele aspecten en een werkgroep bestuurlijke vormgeving. De werkgroep wetgeving heeft -met enkele subwerkgroepen- een wetsvoorstel tweede fase en een invoeringswet voorbereid. De werkgroep werkwijze rechtbank nieuwe stijl heeft onder andere geadviseerd over een gewenste organisatorische opbouw van een tweede civiele sector van de rechtbank. De werkgroep rechtspositionele aspecten buigt zich over de gevolgen van de integratie voor de rechtspositie van de betrokkenen. De werkgroep bestuurlijke vormgeving gerechten is

⁷ Bij sommige grote rechtbanken is de sector bestuursrecht alleen al qua omvang groter dan de totale grootte van een kleine of zelfs enkele middelgrote rechtbanken.

verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een geïntegreerd beleid voor de bestuurlijke vormgeving (bestuursstructuur, organisatie- en managementstructuur) van de rechtbanken nieuwe stijl.

Omdat er thans nog geen definitief besluit is genomen omtrent de planning en fasering van de invoering van de tweede fase HRO worden bij de rechtbanken slechts op zeer beperkte schaal voorbereidingen getroffen voor de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken in rechtbanken nieuwe stijl. Daarnaast wordt een echte anticipatie op de tweede fase HRO bemoeilijkt door de houding van de kantonrechters, die in nagenoeg alle gevallen principieel tegenstander zijn van de invoering van deze tweede fase.

In het algemeen is de samenwerking van de kantonrechters met de rechtbanken goed, maar beperkt te noemen, aldus de meeste rechtbankpresidenten en enkele DGO's. Veel kantonrechters zijn rechter-plaatsvervanger in een rechtbank, en omgekeerd. De mogelijkheid dat een kantonrechter werkzaamheden verricht voor de rechtbank is volgens de meeste respondenten tot een enkel geval beperkt gebleven. De grote werkdruk onder de kantonrechters is naar het oordeel van de respondenten daaraan debet⁸.

Een van de argumenten voor de invoering van de tweede fase is dat de voordelen van het kantongerecht verbreed zullen worden over de andere sectoren van de rechtbank. Een aantal rechtbankpresidenten geven in de interviews aan dat hiervan geen sprake zal zijn. Kantonrechters zijn ervaren rechters, terwijl rechtbanken als 'opleidingsschool' voor jonge rechters fungeren. Daarnaast bestaat bij de rechtbanken verplichte procesvertegenwoordiging waardoor de afhandelingen van zaken meer tijd vergt. De gedachte dat de invoering van de tweede fase HRO zal leiden tot een verbreding van de voordelen van het kantongerecht over de rechtbanken wordt door een meerderheid van de respondenten als een misvatting beschouwd. Een enkele rechtbankpresident denkt daar anders over, althans, spreekt de hoop uit dat rechtbankrechters zullen leren van kantonrechters⁹.

Qua verhouding van de, omvang van de tweede fase HRO ten opzichte van de eerste fase HRO zijn de presidenten van oordeel dat de eerste fase HRO een veel complexere operatie is geweest, dan de tweede fase HRO in de toekomst zal zijn. In de eerste fase HRO werd men immers niet alleen geconfronteerd met de overkomst van een andere organisatie, maar ook met nieuwe rechtsgebieden. Tevens is de groep van kantonrechters in vergelijking tot het aantal leden van de raden van beroep veel kleiner, waardoor de personele integratie eenvoudiger kan verlopen. Bovendien zal er voor de kantonrechters in de beginperiode niet veel veranderen, aldus een meerderheid van de respondenten. Het kantongerecht zal als het ware in zijn geheel worden overgeplant in de rechtbank. De

8 Hierop zijn bij enkele rechtbanken uitzonderingen te constateren. Bij sommige rechtbanken is de verhoudingen tussen een president en een kantonrechter o.i.r. in het verleden verstoord geweest. Bijvoorbeeld doordat de kantonrechter o.i.r. zo sterk tegen de invoering van de tweede fase was, dat hij/zij absoluut niet met de rechtbankpresident wenste te praten. Dit kan overigens later van invloed zijn op de feitelijke invoering van de tweede fase.

9 Zie ook: mr. H. van Breda, 'Een nieuwe lente', in: Tremas, 1994, no. 6, p. 235.

Minister van Justitie heeft aan de kantonrechters immers de toezegging gedaan dat (tenminste) voor een termijn van vijf jaar een tweede civiele sector bij de rechtbanken zal worden ingesteld

De tweede fase HRO wordt dan ook door de meeste presidenten van een rechtbank (en de geïnterviewde DGO's) als een gescheiden operatie beschouwd, die los van de eerste fase HRO kan worden uitgevoerd. Het zijn twee totaal onvergelykbare operaties, aldus de respondenten

Als gesproken wordt in termen van veranderingsvermogen, dan zal naar de mening van de meeste rechtbankpresidenten de rechtbank in 1997 in staat en gereed zijn om de tweede fase HRO in te voeren. Waar echter wel rekening mee gehouden moet worden is met de andere sectoren van de rechtbank. Met name voor de civiele sector kan de introductie van een tweede sector een dussdanige verandering van het werk met zich meebrengen dat er complicaties gaan ontstaan. Indien hiervan sprake zou zijn, moet goed worden nagedacht over het tempo en de fasering van de tweede fase HRO

3.3 Externe factoren

Wetswijzigingen

De meerderheid van de sectorvoorzitters, de rechtbankpresidenten en enkele DGO's geven aan dat met name een toename van het aantal wetswijzigingen (vooral op het gebied van de sociale zekerheidswetgeving) de herzieningsoperatie heeft bemoeilijkt. Bestaande routines werden door de wetswijzigingen regelmatig ondergraven. Wetswijzigingen hebben ertoe geleid dat veel aandacht besteed moest worden aan scholing, waardoor volgens het gros van de respondenten de produktiviteit van de sector bestuursrecht onder druk is komen te staan

Rol van de DGO

Ten aanzien van de rol van de DGO zijn de meeste respondenten van oordeel dat die slechts zijdelings van invloed is geweest op de invoering van de eerste fase HRO

BERBER

Het BERBER-informatiesysteem is met name bedoeld als informatiesysteem voor de ondersteuning. Nadat veel tijd en energie is gestoken om het BERBER systeem bij de sectoren bestuursrecht in te voeren, lijkt het informatiesysteem volgens de geïnterviewde sectorvoorzitters op operationeel niveau naar behoren te functioneren

Een groot verschil met het GERBERA-informatiesysteem van de raden van beroep/Ambtenarengerechten is gelegen in het feit dat met behulp van dit 'oude' systeem management informatie kon worden gegenereerd. Met het huidige BERBER systeem is het echter niet mogelijk om bijvoorbeeld produktiecijfers van de afzonderlijke werkeenheden te genereren. De meeste voorzitters van de sectoren bestuursrecht ervaren dit als een knelpunt. Ten tijde van een grootschalige organisatieverandering is het beschikken over managementinformatie immers van cruciaal belang. Men hoopt dat door de introductie van het zgn RAPSODY-systeem dit probleem zal zijn opgelost

Huisvesting

Rechtbanken die in dezelfde standplaats als de raden van beroep/Ambtenarengerechten waren gevestigd kennen weinig tot geen huisvestingsproblemen. Door de grote groei van het aantal nieuwe medewerkers kan echter in de toekomst wel een probleem op dit vlak gaan ontstaan, aldus de respondenten. Voor de overige sectoren is hetzij tijdelijke huisvesting geregeld (in afwachting van de nieuwbouw voor de rechtbanken), hetzij ruimte vrijgemaakt in het gebouw van de rechtbank.

Met name de sectoren die gescheiden van de rechtbank zijn gehuisvest ervaren dit als een probleem. Het zou volgens de betrokken sectorvoorzitters de integratie in negatieve zin kunnen beïnvloeden.

3.4 Feitelijk functioneren sector bestuursrecht

In- en uitstroom van zaken, werkvoorraden en doorlooptijden

Het functioneren van de sectoren bestuursrecht heeft in 1993 sterk in het teken gestaan van de autonome groei van het zaakaanbod in sociale zekerheidszaken. Het aantal sociale zekerheidszaken is aan het eind van 1993 flink gestegen (zie tabel 1). De sectoren bestuursrecht zijn hierdoor behoorlijk onder druk komen te staan, aldus de meerderheid van de sectorvoorzitters, de rechtbankpresidenten en enkele DGO's. Een in zekere zin gelukkige omstandigheid is gelegen in het feit dat het Ministerie van Justitie voor 1 januari 1994 extra formatieplaatsen aan de sectoren beschikbaar heeft gesteld. Deze nieuwe groep medewerkers, bedoeld ter voorbereiding op de verwachte Awb-zaken, is veelal direct ingezet om de autonome groei van zaken tijdig te kunnen verwerken. Hierdoor zijn de werkvoorraden in sociale zekerheidszaken niet al te veel gegroeid (gemiddeld 9,9%). Bij de rechtbanken Maastricht en Roermond zijn de voorraden zelfs afgenomen.

Met name voor die arrondissementen, waarbinnen geen raad van beroep was gevestigd, is 1993 volgens de betrokken respondenten een zwaar jaar geworden. Deze sectoren zijn veelal gestart met een relatief jonge groep medewerkers. Inwerktijd, opleidingen, etc. zorgden ervoor dat de produktiviteit onder druk kwam te staan. Daarbij kwam nog dat de formatie die voor de Awb-zaken ter beschikking werd gesteld naar het oordeel van de respondenten veel te laat kwam. Volgens de respondenten is door het Ministerie van Justitie onvoldoende rekening gehouden met de inwerktijd van nieuw personeel.

Wat betreft de instroom van Awb-zaken zijn de verwachtingen bij de sectoren bestuursrecht hooggespannen. Vanwege de verplichte bezwaarschriftenprocedure in de Awb zullen deze zaken pas over enkele maanden de rechtbank bereiken. De meeste sectorvoorzitters, rechtbankpresidenten (en enkele DGO's) verwachten dat men de toestroom van deze zaken goed aan zal kunnen.

Ten aanzien van de doorlooptijden, inzake sociale zekerheids- en ambtenarenzaken is voor 1993 als doel gesteld, dat iedere zaak binnen twaalf maanden dient te zijn afgedaan. Bij elf van de negentien rechtbanken is deze doelstelling voor 1993 gehaald. Bij de overige rechtbanken ligt de doorlooptijd van de sociale zekerheids- en ambtenarenzaken op

veertien maanden. De gemiddelde verwachting van de doorlooptijden van zaken, gepercipieerd door de respondenten, voor 1994 ligt tussen de negen en de twaalf maanden.

Vreemdelingenkamers

Per 1 maart 1994 is de rechtbank Den Haag als hoofdzittingsplaats aangewezen voor de behandeling van vreemdelingenzaken. Vier rechtbanken zijn als nevenzittingsplaats aangewezen (Amsterdam, Den Bosch, Haarlem en Zwolle). Alle vijf betrokken sectorvoorzitters geven te kennen dat de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet en de daaraan gekoppelde vreemdelingenkamers te vroeg is geschied.

De organisatie is nauwelijks tot rust gekomen of er komt een nieuwe veranderingsoperatie op de rechtbank af, zo luidt het algemene geluid van de betrokken respondenten. De vijf geïnterviewde sectorvoorzitters kunnen moeilijk een inschatting maken van de te verwachten instroom van vreemdelingenzaken. "Er kunnen ontzettend veel zaken binnen komen of de hoeveelheid zaken blijft binnen normale proporties", aldus een respondent.

Een extra complicerende factor bij de opbouw van een vreemdelingenkamer is de beschikbaarheid van gespecialiseerde rechters. Rechters deskundig in het vreemdelingenrecht zijn schaars. Daarnaast betreft het de afhandeling van voornamelijk routine-achtige zaken, waardoor het animo onder de rechter's om zitting te nemen in een vreemdelingenkamer volgens enkele respondenten gering is.

Tabel 3.3: In- en uitstroom sociale zekerheidszaken (bron: Ministerie van Justitie 1994).

	Instroom 1992	Instroom 1993	Mutatie %	Uitstroom 1992	Uitstroom 1993	Mutatie %
Den Bosch	2740	3995	45,8	2283	3477	53,2
Breda	2253	2885	28,1	2204	2949	33,8
Maastricht	1757	2006	14,2	1775	2376	33,9
Roermond	1426	1753	22,9	1479	2322	57,0
Arnhem	2733	2873	5,1	.	1924	.
Zutphen	800	1034	29,3	650	922	41,8
Zwolle	1494	1862	24,6	1491	1607	7,8
Almelo	1424	1554	9,1	1231	1599	29,9
Den Haag	3225	3890	20,6	2470	3494	41,5
Rotterdam	3762	4148	10,3	4005	3909	-2,4
Dordrecht	904	1163	28,7	889	1366	53,7
Middelburg	725	943	30,1	591	853	44,3
Amsterdam	4065	4762	17,1	3535	4315	22,1
Alkmaar	1386	1795	29,5	1211	1266	4,5
Haarlem	1426	1802	26,4	1255	1531	22,0
Utrecht	2607	2851	9,4	2255	2597	15,2
Leeuwarden	1114	1369	22,9	1151	1276	10,9
Groningen	1066	1474	38,3	993	1519	53,0
Assen	993	1219	22,8	1028	1270	23,5
Totaal	35900	43378	20,8	30496	38648	26,7
Gewogen gem. mutatie		21,5			29,4	

Instroom nieuwe medewerkers:

De instroom van met name het ondersteunend personeel heeft, mede door de landelijke wervingscampagne, bij de sectoren bestuursrecht weinig tot geen problemen opgeleverd. Wel vonden de voorzitters van de sectoren bestuursrecht dat de formatieplaatsen te laat beschikbaar werden gesteld. Er was volgens de sectorvoorzitters onvoldoende rekening gehouden met de inwerktijd van nieuw personeel. Voor het ondersteunend personeel ligt dit op gemiddeld zes maanden en voor een rechter op een jaar.

Doordat geen extra compensatie werd verleend ten aanzien van het aantrekken van extra personeel in verband met de groei van het aantal sociale zekerheidszaken is de druk naar het oordeel van de meeste respondenten hoog.

Het aantrekken van personeel van de Raad van State voor de functie als rechter of juridisch medewerker leverde met name problemen op voor de rechtbanken die verder van de randstad zijn gelegen. Doordat deze sectoren weinig tot geen ervaren krachten hebben kunnen aantrekken, betekende dit een extra last voor de zittende rechters en ondersteuners binnen de sectoren, wat betreft de scholing op dat vlak.

Rechtbanken die goede contacten hadden met de provincie hebben ervaren medewerkers kunnen aantrekken voor de afhandeling van Bijstandszaken. De mate waarin personeel van de provinciale overheid is aangetrokken verschilde overigens per rechtbank.

In paragraaf 3.2.2 van dit hoofdstuk is reeds aangegeven dat ten tijde van de voltooiing eerste fase HRO complicaties ontstaan bij het aantrekken van nieuwe rechters. De schaarste aan rechters leidt bij de meeste rechtbanken ertoe dat meer de nadruk wordt gelegd op de ondersteuning. Er zullen minder rechters worden aangesteld, is de algemene overtuiging van de meerderheid van de geïnterviewde respondenten. Hiervoor in de plaats worden echter meer vacatures ten behoeve van de ondersteunende functies opengesteld. Een extra complicerende factor die door de respondenten ten aanzien van de inzet van de rechters wordt gesignaleerd is het feit dat de sectorvoorzitters niet in voldoende mate vrijgesteld worden om coördinerende en leidinggevende taken uit te kunnen voeren. Dit wordt door de betrokken voorzitters van de sectoren bestuursrecht als een groot knelpunt ervaren.

3.5 Percepties ten aanzien van de voorbereiding op en het verloop van de eerste fase HRO

Nadat aanvankelijk de leden van de raden van beroep/Ambtenarengerechten enige reserves hadden ten aanzien van de invoering van de eerste fase HRO, kan worden geconstateerd dat de huidige voorzitters van de sectoren bestuursrecht en de presidenten van de rechtbank de invoering van een dergelijke sector en de daarbij behorende integratie als zeer positief ervaren. Enerzijds heeft dit te maken met een formele erkenning van het sociale zekerheids- en het ambtenarenrecht als volwaardige 'tak van sport' van de rechtbank, anderzijds met de overkomst van de voormalige Arob-zaken en ABW-zaken. Met name het voormalige Arob-recht wordt door de sector bestuursrecht als een aantrekkelijk

rechtsgebied beschouwd. De sectoren bestuursrecht staan dan ook zeer positief tegenover de overkomst.

Over het algemeen is de voorintegratie goed verlopen. Ten aanzien van de voltooiing eerste fase HRO geldt dat de onderzoekers 'nog wat vroeg' waren om de eerste ervaringen opgedaan met de voormalige Arob-zaken en de ABW mee te kunnen nemen. Een meerderheid van de geïnterviewde sectorvoorzitters verwacht echter dat indien de stroom van deze zaken eenmaal op gang is gekomen geen al te grote problemen zullen ontstaan.

Het tijdstip voor de invoering van de vreemdelingenkamers wordt daarentegen door de respondenten binnen de betrokken rechtbanken als minder gelukkig ervaren. De sectoren bestuursrecht zijn nog in afwachting van de binnenkomst van bodemgeschillen, wat betreft de voormalige Arob-zaken. De verwachting is dat medio mei/juni 1994 de eerste zaken zich zullen aandienen. Hierop is de gehele planning van de sectoren bestuursrecht gericht. De invoering van de vreemdelingenkamer doorkruist deze vorm van anticipatie, wat naar verwachting een grote druk zal leggen op deze met vreemdelingenzaken belaste rechtbanken.

3.6 Conclusies

In deze paragraaf zal worden aangegeven welke invloed de invulling van de bovengenoemde aspecten heeft op het veranderingsvermogen van rechtbanken.

Als wordt gekeken naar de wijze waarop de voorintegratie eerste fase HRO door de betrokken rechtbanken en raden van beroep/Ambtenarengerechten is aangepakt, dan vallen de verschillen tussen de opsplitsende raden van beroep/Ambtenarengerechten en de raden van beroep/Ambtenarengerechten die volledig met de rechtbank in dezelfde standplaats zijn geïntegreerd in een rechtbank nieuwe stijl op. De volledig geïntegreerde raden van beroep/Ambtenarengerechten zijn in veel mindere mate geconfronteerd geweest met een personele problematiek. De opsplitsende raden van beroep/Ambtenarengerechten daarentegen dienden, lang voordat de voorintegratie plaats zou vinden, hierop te anticiperen. Dit geschiedde veelal door een scheiding aan te brengen in het zaaksaanbod. Daarnaast heeft er bij een aantal raden van beroep/Ambtenarengerechten een belangstellingsregistratie onder het ondersteunend personeel en de rechters plaatsgevonden. Met name het ondersteunend personeel was slechts in beperkte mate bereid om van standplaats te wisselen. De nieuw te vormen sectoren bestuursrecht, waarbinnen geen raad van beroep/Ambtenarengerecht als standplaats was gevestigd, heeft hierdoor een extra inspanning moeten leveren om voldoende (deskundig) personeel te kunnen aantrekken. Met andere woorden de aanslag op het veranderingsvermogen van met name rechtbanken die geconfronteerd werden met een opsplitsende raad van beroep/Ambtenarengerechten, was ten tijde van de voorintegratie groter, dan bij die rechtbanken waarbij er geen opsplitsing van de raad van beroep/Ambtenarengerecht heeft plaatsgevonden (hoge veranderingsnoodzaak en -reactie). Het bovengenoemde speelt ook door bij de voltooiing van de eerste fase HRO. De sectoren bestuursrecht die geen raad van beroep/Ambtenarengerecht als standplaats

kenden, hadden vanwege de personele problematiek veelal in onvoldoende mate de beschikking over ervaren personeel. Met name vanwege de overkomst van Arob-zaken wordt verwacht dat dit een extra aanslag op het veranderingsvermogen van deze sectoren zal opleveren (hoge veranderingsnoodzaak en -reactie). Daarnaast verkeerden de sectoren bestuursrecht die ver buiten de randstad zijn gelegen, in een moeilijke positie om voldoende personeel van de Raad van State aan te trekken. Uit de gesprekken is tevens naar voren gekomen dat het meeste personeel naar de sectoren bestuursrecht in de randstad is gegaan. Ook voor de buiten de randstad gelegen sectoren bestuursrecht zal in 1994 veel worden gevraagd ten aanzien van het vermogen om te leren (en dus te veranderen).

Wat betreft de ter beschikking stelling van formatieplaatsen door het Ministerie van Justitie ten behoeve van de voltooiing eerste fase HRO wordt door een meerderheid van de respondenten aangegeven dat dit te laat is geschied. Het departement heeft onvoldoende rekening gehouden met de inwerktijd van het nieuw aan te trekken personeel, aldus de respondenten.

Ten aanzien van het beeld dat is verkregen over de organisatie en werkwijzen van de sectoren bestuursrecht kan worden geconcludeerd dat binnen enkele jaren de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten volledig zijn getransformeerd tot een nieuw onderdeel van de rechtbank. Ondanks dat er verschillen tussen de sectoren bestuursrecht zijn ten aanzien van de wijze waarop het rechterlijk deel, de ondersteuning, de werkwijzen en de voorlopige voorzieningen bestaan, kan op dit punt worden geconcludeerd dat het veranderingsvermogen van de rechtbanken groot was.

In één van de voorgaande paragrafen is aangegeven dat 'integratie' eveneens een aspect is dat het veranderingsvermogen kan beïnvloeden. Een gescheiden huisvesting van de sector bestuursrecht, de omvang van de rechtbank, de mate van benadrukking van het specifieke karakter van de sector bestuursrecht, de cultuurverschillen, de beperkte roulatie van rechters tussen de sector bestuursrecht en de andere sectoren geven negatieve trekken aan het beeld van het veranderingsvermogen van rechtbanken. Een feitelijke integratie zal pas op de lange termijn mogelijk zijn, indien de sectoren bestuursrecht volledig zijn uitgekristalliseerd.

De voorbereiding van de rechtbanken op de invoering van de tweede fase HRO is onder meer vanwege de weerstanden vanuit de hoek van de kantonrechters zeer beperkt gebleven. Als -los van de weerstanden- de eerste fase HRO met de tweede fase HRO wordt vergeleken, dan benadrukken de respondenten dat het om twee totaal verschillende operaties gaat. Daarnaast is de omvang en complexiteit van de invoering van de tweede fase HRO veel geringer, dan de eerste fase HRO. De meeste rechtbanken voorzien geen problemen met een tijdige invoering van de tweede fase HRO. De aanslag op het veranderingsvermogen van rechtbanken is op dat punt gering te noemen (lage veranderingsnoodzaak en -reactie).

Externe factoren, zoals de inwerkingtreding van een aantal belangrijke wetswijziging, legt een extra druk op het veranderingsvermogen van rechtbanken. Ondanks dit feit geven de respondenten van de rechtbanken aan dat de tweede fase in 1997 kan worden ingevoerd.

Ten aanzien van het feitelijk functioneren kan worden geconstateerd dat de sectoren bestuursrecht -los van de personele problematiek- naar behoren functioneren. De autonome groei van het zaaksaanbod in sociale zekerheidszaken legt echter een extra druk op het veranderingsvermogen van de rechtbank. Ondanks dat hiervan sprake is kan worden geconcludeerd dat het veranderingsvermogen van de sector bestuursrecht in de afgelopen jaren zeer groot is geweest. Na veel te hebben geleverd van het ondersteunend personeel en de rechters is thans een nieuwe sector werkzaam, die volgens de verwachting van de respondenten naar behoren zal functioneren.

4 Veranderingsbereidheid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de veranderingsbereidheid van de rechtbanken, de raden van beroep/Ambtenarengerechten en de kantongerechten ten opzichte van de veranderingen die de eerste en de tweede fase HRO met zich meebrengen centraal. In de eerste plaats zal worden ingegaan op de veranderingsbereidheid ten aanzien van de eerste fase HRO (paragraaf 4.2). Het betreft de perceptie van de respondenten wat betreft de voorbereiding op en de implementatie van de voorintegratie en de voltooiing van de eerste fase HRO. In de daaropvolgende paragrafen staat de veranderingsbereidheid van de kantonrechters met betrekking tot de invoering van de tweede fase HRO centraal (paragraaf 4.3). In paragraaf 4.3.1 wordt ingegaan op de mate waarin kantonrechters (en rechtbanken) zich voorbereiden op de integratie. De voor- en nadelen bij een handhaving van de huidige situatie, gepercipieerd door de kantonrechters, worden in paragraaf 4.3.2 beschreven. De verwachting van organisatorische en procedurele wijzigingen, vanwege de invoering van de tweede fase HRO, komt in paragraaf 4.3.3 aan bod. De beeldvorming ten aanzien van het behoud van de voordelen nadat de integratie is voltooid wordt in paragraaf 4.3.4. aan de orde gesteld. In paragraaf 4.3.5. zal worden aangegeven welke negatieve of positieve consequenties kantonrechters verbinden aan een uitstel van de besluitvorming rond het tempo en de fasering van de tweede fase HRO. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende paragraaf (4.4) waarin de veranderingsbereidheid van de eerste fase HRO met die van de tweede fase HRO wordt vergeleken.

4.2 Veranderingsbereidheid eerste fase HRO

Als gekeken wordt naar de veranderingsbereidheid ten aanzien van de voorintegratie en voltooiing eerste fase HRO, dan kan worden geconcludeerd dat bij de meeste (onder)voorzitters van de raden van beroep/Ambtenarengerechten deze veranderingsbe-

reidheid groot was. De grote mate van veranderingsbereidheid werd volgens de respondenten veroorzaakt door twee factoren. De eerste factor heeft te maken met de vergroting van mogelijkheden op het vlak van de horizontale en verticale mobiliteit. De raden van beroep/Ambtenarengerechten zijn opgegaan in het groter geheel van de rechtbank. De functie van (onder)voorzitter is, ten tijde van de voorintegratie, vervangen door rechter of vice-president. Concreet betekent deze verandering dat rechters, afkomstig uit de raden van beroep/Ambtenarengerechten, de mogelijkheid kregen om ook als rechter in een andere sector te gaan functioneren (horizontale mobiliteit). Over het algemeen wordt dit gezien als een verrijking van de functie.

Overigens is de genoemde horizontale mobiliteit op dit moment nog zeer beperkt. Door de grote toevloed aan sociale zekerheidszaken is een maximale inzet van de zittende rechters binnen de sector bestuursrecht noodzakelijk, zodat op korte termijn een structurele uitwisseling van rechters uit de sector bestuursrecht met andere sectoren niet wordt gewenst door de rechters binnen de sector bestuursrecht, aldus de respondenten.

Wat betreft de verticale mobiliteit zijn de carrière-mogelijkheden voor de (onder)voorzitters van de raden van beroep/Ambtenarengerechten eveneens vergroot. Zo zijn een aantal leden van de raden van beroep/Ambtenarengerechten reeds benoemd als voorzitter van de sector bestuursrecht en als vice-president. Voor de overige leden staat deze mogelijkheid voor de toekomst nog open. Met andere woorden, het carrière-perspectief is met de afronding van de voorintegratie en de eerste fase HRO vergroot.

De tweede factor heeft te maken met de overkomst van het nieuwe rechtsgebied. De leden van de raden van beroep/Ambtenarengerechten waren in het verleden verantwoordelijk voor een beperkt specialistisch werkgebied, namelijk het sociale zekerheidsrecht en het ambtenarenrecht. Aan dit werkgebied zijn, per 1 januari 1994 de voormalige Arob- en ABW-zaken toegevoegd. Met name het voormalige Arob-recht wordt door de huidige rechters binnen de sector bestuursrecht als een aantrekkelijk rechtsgebied gezien. Aan dit rechtsgebied wordt door de rechters binnen de sectoren bestuursrecht van de rechtbank dan ook een hoge status toegekend, aldus een aantal respondenten.

Ook de invoering van het nieuwe bestuursprocesrecht wordt door de respondenten als zeer boeiend ervaren. Vakinhoudelijk gezien, wordt de voltooiing eerste fase HRO door de rechters beschouwd als een verbreding van het werkgebied in positieve zin.

De veranderingsbereidheid onder het ondersteunend personeel komt in twee elementen tot uitdrukking, te weten in een wijziging in de werkwijzen en in een eventuele verandering van standplaats. Ten tijde van het functioneren van de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten bestond er een één op één relatie tussen de secretarissen en de (onder)voorzitters. Vanwege de voorintegratie is deze relatie losgelaten. Volgens een aantal respondenten heeft de ondersteuning te kennen gegeven dat de ontkoppeling, ten opzichte van de oude situatie, een verbetering is. Een vaste relatie tussen een rechter en een gerechtssecretaris kan in een groot aantal gevallen goed werken, aldus de respondenten, maar in een enkel geval leidt het ook tot het ontstaan van problemen. Deze situatie trad met name op daar waar een gerechtssecretaris geen goede werkrelatie had met een (onder)voorzitter. Door de nieuwe situatie kunnen deze problemen volgens de responden-

ten beter worden opgelost, doordat eenvoudiger met het personeel ‘geschoven’ kan worden.

Naar het oordeel van de respondenten was de ondersteuning aanvankelijk minder positief over de opsplitsing van de raden van beroep/Ambtenarengerechten. In het kader van de voorbereiding op de voorintegratie had reeds bij enkele raden van beroep/Ambtenarengerechten een opsplitsing van het zaaksaanbod plaatsgevonden. Voor de groep ondersteuners die verantwoordelijk waren voor een behandeling van de zaken uit een ander arrondissement, betekende de voorintegratie een tijd van onzekerheid. Door het houden van een belangstellingsregistratie is deze onzekerheid echter in een vroeg stadium weggenomen. Bij de meeste raden van beroep/Ambtenarengerechten heeft de ondersteuning zelf de keuze gehad om naar een andere standplaats over te stappen. Uit de gehouden belangstellingsregistraties is naar voren gekomen dat het gros van het ondersteunend personeel een dergelijke overstap niet zag zitten. De veranderingsbereidheid was op dit punt dus beperkt te noemen.

4.3 Veranderingsbereidheid tweede fase HRO

4.3.1 Mate waarin rechtbanken en kantongerechten zich voorbereiden op de integratie

Weerstand tegen de invoering van de tweede fase HRO

De meerderheid van de geïnterviewde kantonrechters is tegen de integratie van de kantongerechten en rechtbanken in rechtbanken nieuwe stijl. Men heeft het gevoel dat men door de integratie er niet op vooruit gaat. Integendeel zelfs, men denkt er werkinhoudelijk gezien sterk op achteruit te gaan. Bepaalde verworvenheden, maar ook voordelen gekoppeld aan het kantonrechterschap zullen door de integratie verloren gaan, aldus de kantonrechters.

De categorie oudere kantonrechters (55 jaar en ouder) maken zich in het algemeen niet meer zo druk over de feitelijke invoering van de tweede fase HRO. Indien daarvan daadwerkelijk sprake zou zijn, dan is men reeds met (vervroegd) pensioen gegaan. Men geeft in de gesprekken dan ook aan dat het ‘hun tijd wel zal duren’. Bij de jongere kantonrechters is daarentegen de aversie tegen de invoering van de tweede fase HRO sterker. Zij zullen volgens hun verwachting daadwerkelijk geconfronteerd worden met een verandering in de organisatie en werkwijzen van het kantongerecht. De kantonrechters geven aan dat de tweede fase ‘de doodsteek’ zal zijn voor al die voordelen die verbonden zijn aan het kantongerecht. Volgens hen zal de integratie dan ook leiden tot ‘een puinhoop’, ‘het ontstaan van achterstanden’, ‘het om zeep draaien van een goedlopende organisatie’, etc.

De grote weerstand tegen de tweede fase HRO is voor een deel geconcentreerd rondom de vrees dat men afscheid moet nemen van een lang bestaande functie van kantonrechter. De geïnterviewde kantonrechters geven tijdens de gesprekken aan dat zij bewust hebben

gekozen voor het kantonrechterschap. De aantrekkelijkheid van deze functie is gelegen in de grote mate van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid. Daarnaast zorgt het brede werkpakket voor een grote aantrekkelijkheid voor de functie van kantonrechter, aldus de kantonrechters.

Dat de kantonrechters veel bezwaar hebben tegen de invoering van de tweede fase HRO blijkt ook uit het feit dat een grote groep kantonrechters te kennen heeft gegeven bij een daadwerkelijke invoering van de plannen te vertrekken. Het merendeel van de oudere kantonrechters zullen met vervroegd pensioen gaan. Een aantal jongere kantonrechters heeft tijdens de gesprekken aangegeven, eventueel over te stappen naar een functie in de advocatuur of te willen vertrekken naar een gerechtshof.

Naast het bovengenoemde hebben de meeste geïnterviewde kantonrechters ook nog de volgende bezwaren tegen de invoering van de tweede fase HRO. De kantongerechten worden beschouwd als goedlopende organisaties, zonder al te grote achterstanden. Dit kan niet worden gezegd van de rechtbanken, aldus de kantonrechters. Men vindt het dan ook vreemd dat een goedlopende organisatie geïntegreerd moet worden met rechtbanken, die met tal van problemen te kampen heeft¹.

Voorbereiding tweede fase HRO en samenwerking met rechtbanken

Door het standpunt van de kantonrechters 'wij zijn in principe tegen de integratie' bereiden de kantongerechten en de rechtbanken zich slechts op incidentele schaal voor op de tweede fase HRO. Zowel de rechtbanken als de kantongerechten zijn in afwachting op de besluitvorming rond de invoering. Wanneer het tijdstip voor de integratie is vastgesteld, dan kan gestart worden met de feitelijke voorbereidingen. Dat wil zeggen met het 'fusierijp' maken van de kantongerechten².

Overigens betekent het bovenstaande niet dat er absoluut géén samenwerking tussen de kantongerechten en de rechtbanken bestaat. Bij de meeste kantongerechten zijn de kantonrechters benoemd als rechter-plaatsvervanger (en omgekeerd). Hierdoor bestaat de mogelijkheid om bij grote capaciteitsproblemen van de rechtbanken tijdelijk kantonrechters in te schakelen. Sommige kantonrechters zijn echter op grond van principiële bezwaren van hun kant niet benoemd als rechter-plaatsvervanger.

Volgens een aantal kantonrechters komt het in een zeer beperkte mate voor dat kantonrechters daadwerkelijk de rechtbanken bijspringen. Dit heeft naar het oordeel van de kantonrechters niets te maken met het feit dat men niet bereid is om op incidentele basis

1 Een aantal rechtbankpresidenten en DGO's zijn echter van mening dat de voordelen van het kantongerecht niet overdreven moeten worden. Zo worden bijvoorbeeld binnen de huidige rechtbanken reeds veel zaken, net als bij de kantonrechters, via unus rechtspraak afgedaan. Ook stellen zij dat er kantongerechten bestaan, die niet goed functioneren. In de huidige situatie is het moeilijk om de kantonrechters hierop aan te spreken. Met de invoering van de tweede fase HRO kan voor deze situatie een structurele oplossing worden geboden, aldus enkele presidenten en DGO's.

2 De meeste kantonrechters stellen zich op het standpunt dat de voorbereidingen pas mogen starten, als de wetgever heeft gesproken.

de rechtbanken te helpen, maar wordt veroorzaakt door de hoge werkdruk van kantonrechters. Deze werkdruk leidt ertoe dat slechts in beperkte mate hulp kan worden geboden aan de rechtbanken, aldus de kantonrechters. Daar waar mogelijk, wordt dit op grond van het collegialiteitsbeginsel een enkele keer getracht te realiseren, doch in de praktijk komt het weinig voor.

De afwachtede houding betekent daarnaast ook niet dat er tussen de kantonrechters o.i.r. en de president van een rechtbank in het geheel geen overleg over de tweede fase HRO plaatsvindt. Afhankelijk van de onderlinge verhoudingen wordt hierover wel gepraat. De meeste presidenten tonen begrip voor de bezwaren die kantonrechters aanvoeren ten aanzien van de integratie. De verwachting is dan ook dat wanneer het tijdstip van de integratie bekend is de uitvoering ervan in een goede samenspraak tussen de kantonrechters o.i.r. en de president van een rechtbank zal geschieden. Een complicatie daarbij is nog wel, dat er per arrondissement meerdere kantonrechters o.i.r. zijn. De mate waarin de kantonrechters zich per arrondissement hebben georganiseerd verschilt sterk. Daardoor is niet in alle arrondissementen duidelijk of een bepaalde kantonrechter als 'de' gesprekspartner voor de integratie kan worden gezien, en, zo ja, welke.

Mate van betrokkenheid bij de planvorming tweede fase HRO

In de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie van 1976 had geen enkele kantonrechter zitting. In de subcommissie 'taken en bevoegdheden kantonrechters en rechtbanken' zaten echter wel een aantal kantonrechters. Eén van de adviezen van de Staatscommissie was de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken in rechtbanken nieuwe stijl. Later is dit in het kabinetsstandpunt overgenomen. Nu de besluitvorming rond de invoering van de tweede fase HRO nadert, is bij de kantonrechters nagegaan in welke mate men betrokken is geweest bij de planvorming rond deze fase. De meeste kantonrechters geven te kennen dat zij bij de vormgeving van de plannen rond de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken niet of nauwelijks zijn betrokken.

Via de Kring van kantonrechters is een gezamenlijk standpunt over de integratie van de kantongerechten met de rechtbanken naar buiten gebracht. Het algemeen standpunt luidt dat men in principe tegen de integratie is. Indien de tweede fase HRO toch doorgang zou moeten vinden, dan dient er een aparte tweede civiele sector te worden ingericht, die met uitgebreide waarborgen voor zowel de zittende kantonrechters, als de ondersteuning is omkleed³. Vanuit de visie van de kantonrechters dat zij uit principe niet mee zullen werken aan ieder plan rond de integratie, is de feitelijke betrokkenheid bij de opstelling en formulering van dergelijke plannen beperkt tot een enkele kantonrechter.

De beperkte betrokkenheid van de kantonrechters bij de planvorming rond de tweede fase HRO betekent in concreto een flinke aantasting van het draagvlak voor de invoering ervan. Als het besluit over de tweede fase HRO is genomen, zal het dan ook van groot belang zijn om de kantonrechters te betrekken bij de uiteindelijke vormgeving en inrichting van de tweede civiele sector.

3 Dit is overigens door de Minister van Justitie toegezegd.

4.3.2 Voor- en nadelen ten aanzien van handhaving huidige situatie

Om een goede uiteenzetting te geven welke voor- en nadelen kantonrechters zien in de handhaving van de huidige situatie is het van belang om in deze paragraaf kort stil te staan bij de huidige werkwijzen, de achtergrond van een kantonrechter en de specifieke kenmerken, verbonden aan het kantongerecht

Voordelen

De functie van kantonrechter is ten opzichte van de functie van rechter in een rechtbank een promotieplaats. Een deel van de groep kantonrechters is dan ook afkomstig uit de rechtbank. Daarnaast zijn veel kantonrechters afkomstig uit de advocatuur. Met andere woorden, de groep van kantonrechters bestaat uit functionarissen met een lange staat van dienst binnen de rechterlijke macht, of daarbuiten (advocatuur of elders). Als gevolg van deze lang staat van dienst kunnen, volgens de geïnterviewde kantonrechters, zaken sneller worden afgedaan, dan rechters in een rechtbank.

Daarnaast geven de kantonrechters aan dat er sprake is van een grote mate van zelfverantwoordelijkheid voor de afdoening van zaken. Indien er sprake is van een kantongerecht met meerdere kantonrechters, dan worden de zaken veelal verdeeld op basis van gewogen lettercombinaties. De letters A - H behoren bijvoorbeeld bij kantonrechter X en de letters I - P bij kantonrechter Y. Op grond van deze verdeling weet een kantonrechter nauwkeurig hoeveel zaken hij of zij dient af te handelen. Met name kantonrechters, afkomstig uit de advocatuur, vinden een dergelijk systeem zeer aantrekkelijk. Immers iedereen is verantwoordelijk voor zijn of haar eigen portie zaken. Het zgn. 'eigen baas'-gevoel. Bij ziekte of verhinderd van een kantonrechter wordt de portie verspreid over alle overige kantonrechters⁴. In de praktijk blijkt dit systeem naar volle tevredenheid te functioneren, aldus het oordeel van de meeste kantonrechters.

Uit de interviews is overigens naar voren gekomen dat vanwege de grote mate van zelfstandigheid van kantonrechters het onderling overleg beperkt is tot bijvoorbeeld een maandelijks lunchoverleg, waarbij een actueel juridisch thema of een vonnis wordt besproken. De beschikbare tijd voor overleg is volgens de kantonrechters zeer beperkt, vanwege de hoge produktie die gehaald moet worden.

Als kantonrechters zichzelf -qua type- vergelijken met rechters uit de rechtbank, dan bestempelen zij zichzelf als 'doeners'. Als personen die gewend zijn om een hoge produktie te halen en op een snelle en efficiënte wijze knopen weet door te hakken. Het verschil in de manier van werken van rechtbanken en de daarmee verbonden snelheid wordt door de kantonrechters verklaard door het feit dat rechtbanken veel aandacht moeten besteden aan het opleiden van jonge rechters. Het opleidingsaspect vergt van de oudere rechters veel tijd, doordat zij de jongere rechters moeten begeleiden (via mee-leesconstructies of het gezamenlijk concipieren van een vonnis). Dit leidt ertoe dat de produktiviteit van de rechters afneemt.

4 In enkele gevallen blijft echter de stapel met zaken liggen totdat de kantonrechter weer hersteld of aanwezig is.

Daarnaast is er volgens de kantonrechters een groot verschil, wat betreft het carrière-perspectief, tussen een kantonrechter en een rechter van een rechtbank. Met name jonge rechters uit een rechtbank besteden relatief gezien veel tijd aan het maken van een vonnis. Met uitgebreide vonnissen tracht men de aandacht te trekken van de gerechtshoven (en eventueel de Hoge Raad), met het uiteindelijke doel om een functie bij één van de genoemde colleges te verkrijgen. Bij kantonrechters is het carrière-perspectief niet of nauwelijks aanwezig. Het is een definitieve promotieplaats, waarvoor men bewust heeft gekozen. Dit versterkt het gevoel van verantwoordelijkheid voor en verbondenheid met, het kanton.

De snelheid van werken wordt naar het oordeel van de meeste kantonrechters bepaald door het ontbreken van een verplichte procesvertegenwoordiging. Het ontbreken hiervan zorgt ervoor dat het kantongerecht een laagdrempelig karakter kent. Justitiabelen kunnen rechtstreeks procederen en hebben persoonlijk contact met de kantonrechter. Dit wordt door het gros van de geïnterviewde kantonrechters als een groot voordeel beschouwd⁵. Als de vonnissen van kantonrechters met die van rechters van rechtbanken (in een gelijkwaardige zaak) worden vergeleken, dan valt op dat de vonnissen van de gewone rechters langer zijn, aldus een geïnterviewde kantonrechter⁶.

Een andere factor die volgens de kantonrechters bepalend is voor de snelheid van afdoening in zaken is de één op één relatie. Doordat kantonrechters en gerechtssecretarissen precies van elkaar weten hoe bepaalde zaken gedaan moeten worden, kan er een vergaande mate van delegatie plaatsvinden. Waarbij niet alleen veel voorbereidende werkzaamheden, maar ook het schrijven van concept-vonnissen aan de secretaris kan worden overgela-ten.

Ook de aard van de zaken maakt het volgens de kantonrechters mogelijk om een hoge produktie te behalen. Veel zaken kunnen op een gestandaardiseerde en routinematige wijze worden afgedaan. Dit betekent overigens niet dat kantonrechters zich alleen bezighouden met 'eenvoudige kleine zaken'. Complexe zaken komen eveneens onder de aandacht van de kantonrechter, aldus de respondenten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan zaken die te maken hebben met een ontbinding van een arbeidsovereenkomst. De geldbedragen van dergelijke zaken overstijgen veelal het bedrag van f 5.000,-- en kosten qua afhandeling veel tijd en energie.

Nadelen

Het voordeel van de handhaving van de huidige situatie is gelegen in het behoud van een, naar het oordeel van de kantonrechters, goed functionerende organisatie. Men erkent meestal echter wel dat op sommige punten de handhaving van de huidige situatie problematisch is. Zo zien enkele kantonrechters de grote kwetsbaarheid van de éénpersoons-

5 Enkele kantonrechters beweren dat er advocaten zijn die de zaken nodeloos ingewikkeld kunnen maken, waardoor meer tijd aan een zaak besteed dient te worden dan strikt noodzakelijk zou zijn geweest.

6 Een aantal kantonrechters geven aan dat de rechters bij de rechtbank voortdurend 'Hoge Raadje' spelen. Dit gaat volgens hen ten koste van de snelheid, waarmee zaken kunnen worden afgedaan.

kantongerechten, de zgn. 'éénpitters' als een nadeel. Indien een kantonrechter ziek of verhinderd is, kan dit ertoe leiden dat het kantongerecht voor een bepaalde tijd niet door een kantonrechter wordt bediend. Dit aspect speelde, naast een negatieve beeldvorming rond enkele 'eigenwijze' kantonrechters, met name in het verleden een belangrijke rol, aldus de meeste kantonrechters. Thans wordt zoveel mogelijk getracht om bij ziekte of verhindering van een kantonrechter van een eenpersoons-kantongerecht, andere kantonrechters uit eenzelfde arrondissement in te schakelen. Volgens de kantonrechters is de relatieve kwetsbaarheid van de eenpitters, in de huidige situatie dan ook geen probleem meer.

Een volgend nadeel van de handhaving van de huidige situatie heeft volgens de kantonrechters betrekking op de rechtseenheid. Door het grote aantal kantongerechten is het verkrijgen van een grote mate van rechtseenheid problematisch. Ondanks het problematische karakter wordt in de grotere kantongerechten ernaar gestreefd om via bepaalde overlegstructuren afstemming tussen kantonrechters te bewerkstelligen.

Een ander nadeel dat de kantonrechters zien in de handhaving van de huidige situatie is de geringe scheidslijn tussen de civiele of de familiector van een rechtbank en het kantongerecht. Het is voor een justitiabele niet altijd even duidelijk waarom civiele vorderingen tot f 5.000,-- door een kantonrechter afgehandeld moeten worden en vorderingen die boven dat bedrag liggen door een rechter van een rechtbank. Idem voor familiezaken. Voogdij-zaken bijvoorbeeld vallen onder de competentie van een kantonrechter, terwijl de familie-sectoren/kamers verantwoordelijk zijn voor bijvoorbeeld echtscheidingsgevallen. Familie-aangelegenheden worden, afhankelijk van de aard van een zaak, door twee volstrekt verschillende colleges behandeld.

Overigens wegen de genoemde nadelen niet op tegen de voordelen, aldus de kantonrechters. De invoering van de tweede fase HRO wordt door hen als absoluut overbodig beschouwd. Met behulp van andere mogelijkheden dan de integratie kunnen volgens de kantonrechters de bovengenoemde knelpunten uitstekend worden opgelost.

4.3.3 Verandering in organisatorisch en procedureel opzicht van het kantongerecht

Bij de groep van geïnterviewde kantonrechters is gevraagd naar de verwachtingen omtrent de veranderingen die zullen plaatsvinden, wanneer de tweede fase HRO wordt ingevoerd. Er heerst bij de geïnterviewde kantonrechters een grote onduidelijkheid over de feitelijke veranderingen ten aanzien van de tweede fase HRO. Er zijn kantonrechters die verwachten dat er slechts sprake zal zijn van het 'verhangen van de borden'. Dat wil zeggen het kantongerecht wordt als een afzonderlijke sector in de rechtbank geschoven. De verwachting is dat de manier van ondersteuning en werkwijzen in deze variant gehandhaafd zullen blijven. De enige wijziging die bij dit 'recht overgaan' volgens een aantal geïnterviewde kantonrechters plaatsvindt is het feit dat het kantongerecht rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de president van een rechtbank zal komen te staan. Ondanks dat op dit punt de veranderingen beperkt kunnen blijken te zijn, levert dit voor de kantonrechters

grote bezwaren op. De kantonrechters voelen zich immers 'eigen baas' en kennen een grote mate van individuele verantwoordelijkheid voor de afhandeling van zaken. De meeste geïnterviewde kantonrechters vrezen dat zij als 'kleine kruideniertjes' bij de invoering van de tweede fase HRO opgaan in 'de grote supermarkt' (de rechtbank), waardoor het eigene van het kantongerecht verloren zal gaan. De integratie wordt door de meeste kantonrechters bovendien als een degradatie beschouwd. Men wordt weer 'gewoon' rechter, weliswaar onder de vlag van een vice-presidentschap, maar dit staat in geen verhouding tot de status en positie van een kantonrechter, aldus een meerderheid van de geïnterviewde kantonrechters.

Een tweede variant van invoering die tijdens de gesprekken met de kantonrechters naar voren is gebracht betreft een wijziging op het gebied van de competentie van een kantonrechter. De verwachting is dat de competentiegrens voor de behandeling van civiele zaken wordt verhoogd van f 5.000,- naar f 10.000,-. Voor de kantonrechters zou dit een verschuiving van de werklast betekenen. Aan de andere kant zullen de Wet Mulder-zaken (verkeersovertredingen), het bijstandsverhaal en familiezaken (voogdij of onder curatele stelling bijvoorbeeld) eventueel naar andere sectoren van de rechtbank overgaan. De meeste kantonrechters geven echter aan dat deze zaken slechts een zeer klein percentage van de totale hoeveelheid werk betreffen. Soms voegt men daaraan toe, dat het wegvallen van deze zaken tot een verschraling van het taakgebied leidt (namelijk alleen nog civiel recht). De meeste tijd wordt besteed aan de behandeling van civiele zaken. Een wijziging in de competentiesfeer zal, volgens het gros van de geïnterviewde kantonrechters, dan ook leiden tot een extra vergroting van de werkdruk.

Een derde verandering die men voorziet is de sluiting van een groot aantal kleinere kantongerechten. Dit mede als gevolg van het standpunt van de Minister van Justitie inzake het nevenvestigingsbeleid. Vooral de kleinere buitenkantons zullen worden gesloten. De betrokken kantonrechters zullen na een dergelijke sluiting mogelijkwerwijs worden ingelijfd bij een tweede civiele sector van de rechtbank. Als gevolg hiervan zal deze sector qua omvang toenemen.

Vanwege de vergroting van de omvang van de sector zal er meer aandacht moeten worden besteed aan het management ervan. Een kantonrechter o.i.r. zal leiding moeten gaan geven aan de tweede civiele sector. Uit de gesprekken is gebleken dat er een aantal kantonrechters o.i.r. zijn die hierop niet zitten te wachten. Management-achtige taken worden door hen als minder interessant beschouwd, dan het inhoudelijke werk dat verbonden is aan het kantonrechterschap. Bovendien zal in de meeste arrondissementen nog moeten worden bepaald welke kantonrechter o.i.r. voor de functie van hoofd van de sector in aanmerking dient te komen. De discussie daarover -en ook over de vraag hoe dit zou moeten worden bepaald- is nog open.

Als een bijkomend gevolg van de toename in organisatie-omvang spreken een aantal kantonrechters de verwachting uit dat er een vergroting van de bureaucratie zal plaatsvinden. Met een grotere tweede civiele sector zal de noodzaak tot onderling overleg tussen de kantonrechters en tussen de kantonrechters en het ondersteunend personeel structureel toenemen. De verwachting van de kantonrechters is dan ook dat dit ten koste zal gaan van

de produktiviteit. Het werken op een kleinschalig niveau maakt het volgens de kantonrechters juist mogelijk om snel zaken te kunnen afdoen.

Een vierde door de betrokken kantonrechters te verwachten verandering is gerelateerd aan de één op één relatie met de gerechtssecretaris. De meeste kantonrechters kennen een vaste secretaris, waarop men zeer sterk is ingespeeld. Vanwege de grote hoeveelheid zaken en het deels routine-achtige karakter van de zaken worden veel taken en activiteiten aan deze gerechtssecretaris gedelegeerd. De gerechtssecretaris is tevens als griffier tijdens een zitting aangesteld, zodat hij/zij vanaf het begin tot het einde van een zaak betrokken is.

Een enkele kantonrechter is van mening dat de één op één relatie in de nieuwe situatie gehandhaafd zal blijven, de anderen verwachten dat dit in de tweede fase HRO wordt losgelaten. Indien van het laatste sprake zou zijn, dan zou dit volgens de meeste kantonrechters negatieve consequenties met zich mee kunnen brengen ten aanzien van de snelheid in afhandeling van zaken. Er zal immers meer overleg en afstemming tussen een kantonrechter en een secretaris plaatsvinden, aldus de kantonrechters.

Aan de andere kant kan worden geconstateerd dat bij enkele kantongerechten deze één op één relatie reeds wordt losgelaten. Zo heeft bij een aantal kantongerechten bijvoorbeeld een specialisatie plaatsgevonden onder de groep van secretarissen. Zo zijn er bijvoorbeeld secretarissen die gespecialiseerd zijn in het arbeidsrecht, het pachtrecht, het familierecht, etc. Afhankelijk van het type zaak bedient een gespecialiseerde secretaris meerdere kantonrechters.

4.3.4 Behoud van de voordelen en eisen ten aanzien van de tweede fase HRO

Een van de redenen om de tweede fase HRO in te voeren is de verwachting dat hiermee de voordelen van het kantongerecht verbreed zullen worden over de overige sectoren van de rechtbank. In een rapport van de werkgroep werkwijze rechtbank nieuwe stijl van het Ministerie van Justitie is aangegeven in welke opzichten deze voordelen verbreed kunnen worden⁷. In de eerste plaats verwacht de werkgroep dat door de invoering van de tweede fase HRO een aantal zaken die tot het huidige rechtbankpakket behoren, in de nieuwe opzet kan worden ondergebracht in de tweede civiele sector. De integratie vormt als het ware een stimulans tot het nadenken over 'de bestaande grenzen' (p.12). Ten tweede komen er, volgens de werkgroep, ruimere mogelijkheden voor kantonrechters, indien zij dit wensen, om taken te vervullen die thans tot het rechtbankpakket behoren. De kennis en ervaring van kantonrechters kan van nut zijn voor de andere rechters in de rechtbank. Omgekeerd kan door de integratie een ruimere mogelijkheid worden gecreëerd om leden van de 'klassieke' rechtbank kantongerechtswerkzaamheden te laten verrichten. Hierdoor kunnen deze rechters naar het oordeel van de werkgroep gewend raken aan de manier

⁷ Zie Ministerie van Justitie, werkgroep rechtbanken nieuwe stijl, februari 1994, p. 12-13.

waarop kantonrechters zaken afdoen. Een dergelijke uitwisseling van rechters en kantonrechters kan volgens de werkgroep er eveneens toe leiden dat zaken onder de rechters anders worden verdeeld en dat de zelfstandigheid (eigen portie zaken) van de betrokkenen in organisatorisch opzicht worden vergroot.

Behoud voordelen

Aan de kantonrechters is gevraagd in welke mate men verwacht dat de voordelen van het kantongerecht bij een integratie behouden zullen blijven. De algemene toon die in de gesprekken naar voren kwam is dat met de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken nieuwe stijl de specifieke voordelen van het kantongerecht zullen verdwijnen. Het opgaan in een groter geheel zal ten eerste ertoe leiden dat het 'eigen winkeltjes-idee' verloren gaat. Het gevoel van verantwoordelijkheid voor een snelle afdoening van zaken zou met de integratie wel eens kunnen verdwijnen.

Kantonrechters hebben daarnaast de indruk dat zij harder moeten werken, dan de rechters in een rechtbank. Deze kennen immers een 'negen tot vijf-cultuur', aldus de kantonrechters. De kantonrechters geven aan dat zij daarentegen volledig verantwoordelijk zijn voor een snelle afdoening van zaken, wat er meestal toe leidt dat overgewerkt moet worden of werk in het weekend moet worden meegenomen⁸.

Sommige kantonrechters denken overigens dat na de integratie alles bij het oude blijft. Kantonrechters hebben immers een levenslange taakgarantie gekregen. Dat betekent dat zij niet verplicht kunnen worden ander werk te doen, dan het werk van een kantonrechter⁹. Deze taakgarantie geldt echter niet voor de ondersteuning. Met de invoering van de tweede fase HRO, kan de mogelijkheid zich voordoen dat de één op één relatie tussen een kantonrechter en een secretaris wordt los gelaten. Dit laatste punt wordt door de meeste kantonrechters als niet acceptabel beschouwd, omdat juist deze relatie ervoor zorgt dat zaken snel kunnen worden afgedaan.

Bij met name de kleinere arrondissementen verwachten de kantonrechters dat met de invoering van de tweede fase HRO weinig zal veranderen. Dit geldt echter niet voor de grotere kantongerechten en de buitenkantons, aldus de kantonrechters. De grotere kantongerechten worden (net als de kleine overigens) in de rechtbanken geïntegreerd, waardoor volgens de kantonrechters het eigene van een kantongerecht verloren zal gaan, evenals het behoud van de voordelen. De buitenkantons zien met de komst van de tweede fase HRO de laagdrempeligheid en de cliëntgerichtheid afnemen. De balie-functie, dat wil zeggen de informatie-functie van het kantongerecht aan justitiabelen, daar waar het (eenvoudige) juridische problemen betreft, zal met de integratie verdwijnen, aldus de kantonrechters.

8 Kantonrechters doen per jaar meer zaken af, dan rechters in een rechtbank. Enkele kantonrechters geven te kennen dat indien de tweede fase doorgaat, men volgens een werklastmeting wil gaan werken, die is vastgesteld voor een rechter in een rechtbank. Gevolg: produktiviteitsverlies en het oplopen van de werkvoorraden, aldus de kantonrechters.

9 Zie het akkoord over de rechtspositionele gevolgen van de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken (vastgesteld tijdens de vergadering van de Commissie van Overleg Rechterlijke Macht op 22 juni 1993).

Hetzelfde geven zij aan ten aanzien van de laagdrempeligheid. Kantongerechten zitten over heel Nederland verspreid. Zij zijn veelal gehuisvest in kleine toegankelijke gebouwen¹⁰. Justitiabelen hoeven niet ver te reizen om aan hun recht te komen. Met de nieuwbouwplannen zullen de meeste kantons gehuisvest worden in het grote gebouw van de rechtbank. Een aantal kantongerechten zullen worden opgeheven met als gevolg dat de justitiabele verder dient te reizen dan voorheen het geval was. Naar de mening van het gros van de kantonrechters gaat hiermee de eigen identiteit van het kantongerecht verloren, evenals de laagdrempeligheid en de clientgerichtheid.

Resumerend kan worden geconcludeerd dat de kantonrechters, met de invoering van de tweede fase HRO, de voordelen van het kantongerecht zien verdwijnen.

Verbreiding voordelen

Over de verbreiding van de voordelen van het kantongerecht over de overige delen van de rechtbank is de grootste groep van de geïnterviewde kantonrechters dan ook van mening dat met de invoering van de tweede fase HRO hiervan absoluut geen sprake kan zijn. De voordelen worden enerzijds bepaald door de ervarenheid van de kantonrechter, anderzijds door het specifieke karakter van het kantongerecht. Men verwacht dan ook niet dat de kantonrechter als voorbeeldfunctie zal gaan functioneren in rechtbank voor de overige groep van rechters.

Een uitzondering op de bovenstaande bewering dat er geen sprake zal zijn van een verbreiding van de voordelen van het kantongerecht over de overige sectoren wordt echter gevormd door de ervaring die bij twee kleine rechtbanken en één nevenvestigingsplaats van een rechtbank is opgedaan met een zgn. 'voorintegratie'. Een aantal formatieplaatsen van de kantongerechten zijn, in de vorm van een functie als vice president, aan deze rechtbanken beschikbaar gesteld. Hierdoor wordt het mogelijk om een andere taakverdeling te maken tussen een vice president ('kantonrechter') en een rechter, aldus één van de respondenten. Met andere woorden, het kantonrechterswerk hoeft niet per se aan een vice-president te zijn verbonden, maar kan ook worden opgedragen aan een rechter. Het uitgangspunt dat kan worden gehanteerd is bijvoorbeeld volgens een respondent het principe van 'wie nu civiele kantonzaken doet, dient eveneens het civiele rechtbank werk te verrichten'.

Deze nieuwe manier van werken leidt ertoe dat naar het oordeel van de betrokken respondenten, een aantal voordelen ontstaan. Zo biedt het de mogelijkheid om de sterke kanten van de 'kantongerechtscultuur' te verspreiden over de andere sectoren van de rechtbank. Het gaat hierbij met name om het overdragen van de eigenschappen van een kantonrechter met betrekking tot laagdrempeligheid, produktiviteit en praktijkgerichtheid (clientgerichtheid) aan een 'gewone' rechter. Door jonge rechters ervaring te laten opdoen met de werkwijzen van een kantonrechter, wordt verwacht dat rechtbankzaken in de toekomst anders (sneller) kunnen worden afgedaan. Aan de andere kant kan deze nieuwe manier

10 Hierop zijn enkele uitzonderingen waarbij kantongerechten zijn gehuisvest in het gebouw van de rechtbank.

van werken volgens een geïnterviewde president ook een positieve uitwerking hebben op het functioneren van een kantonrechter zelf. Door de kantonrechters een deel van de tijd mee te laten draaien in de rechtbank komen zij vaker in contact met andere collega's. Bijvoorbeeld via een deelname in meervoudige kamers. Kantonrechters worden hierdoor geconfronteerd met meerdere visies op een zaak. Dit zou ertoe kunnen leiden dat er een vermindering optreedt in de 'eenzijdige gerichtheid' van de kantonrechter, aldus een respondent.

Eisen ten aanzien van de invulling van de tweede fase HRO

Onder de groep van geïnterviewde kantonrechters is eveneens nagegaan of zijzelf ideeën hebben ten aanzien van de invulling van de tweede fase HRO. Enkele kantonrechters zijn zo tegen de tweede fase HRO, dat men absoluut niet wil nadenken over de vormgeving van de integratie, andere daarentegen hebben concrete ideeën en suggesties.

Een van de suggesties die in de gesprekken met de kantonrechters naar voren kwam was dat de zelfstandigheid van het kantongerecht zoveel mogelijk gewaarborgd dient te blijven. Het kantongerecht, inclusief de specifieke wijze van ondersteuning, dient 'horizontaal' in de rechtbank te worden overgezet. Alles blijft in principe bij het oude. Een verschil is gelegen in de verantwoordelijkheid. De tweede civiele sector zal immers onder de verantwoordelijkheid van de president van een rechtbank vallen.

Een andere suggestie voor de invoering van de tweede fase HRO is een voorintegratie. Er zou bijvoorbeeld gekozen kunnen worden voor een constructie, waarbij op arrondissementsniveau de kantongerechten worden samengevoegd en verantwoordelijk wordt gemaakt voor de gehele productie. Tijdens een dergelijke voorintegratie zou ook duidelijk kunnen worden welke nevenzittings- of nevenvestigingsplaatsen gehandhaafd blijven. Vervolgens kan de derde fase HRO worden ingevoerd, waarna eventueel een besluit kan worden genomen over de voltooiing van de tweede fase HRO.

Een derde suggestie die door enkele kantonrechters aan de hand is gedaan is de omkering van de tweede en de derde fase HRO. Zorg eerst voor een verdere afbouw van de bestuursrechtelijke kolom, alvorens te starten met de integratie van kantongerechten en rechtbanken in rechtbanken nieuwe stijl, aldus de kantonrechters.

4.3.5 Consequenties uitstel besluitvorming tweede fase HRO

De meningen over de consequenties van een eventueel uitstel over de besluitvorming rond de invoering van de tweede fase HRO zijn verdeeld. Er zijn kantonrechters die behoefte hebben aan een spoedig besluit, om daarmee een einde te maken aan de langdurige onzekerheid omtrent hun positie. Anderen daarentegen zijn een groot voorstander van uitstel van de besluitvorming, vooral als daarmee afstel kan worden bewerkstelligd.

Als overigens de tweede fase HRO doorgaat, dan zullen alle kantonrechters zich neerleggen bij dit besluit en actief meewerken aan de invoering ervan, aldus de mening van de geïnterviewde kantonrechters.

4.4 Conclusies

Als wordt gekeken naar de veranderingsbereidheid van de raden van beroep/Ambtenarengerechten dan valt over het algemeen op dat, naar het oordeel van de respondenten, deze bereidheid met name onder de (onder)voorzitters van de raden van beroep/Ambtenarengerechten groot was. De invoering van de voorintegratie en voltooiing had de betrokken rechters iets te bieden, namelijk een vergroting van de promotie-mogelijkheden en een uitbreiding van het werkterrein.

Voor het ondersteunend personeel van de opsplitsende raden van beroep/Ambtenarengerechten bracht de voorintegratie echter in de beginfase veel onzekerheid met zich mee. De veranderingsbereidheid op het vlak van een wijziging van standplaats bleek voor de meeste ondersteunende functionarissen gering te zijn. De rechtbanken hadden de medewerkers veelal te weinig te bieden om medewerkers over te halen om van standplaats te wisselen.

De veranderingsbereidheid onder de kantonrechters ten aanzien van de invoering van de tweede fase HRO is zeer gering te noemen. Aan de tweede fase HRO zijn naar het oordeel van een grote meerderheid van de kantonrechters alleen maar nadelen verbonden. Het levert volgens de kantonrechters een 'degradatie' op. Kantonrechters keren immers terug naar de rechtbank. Bovendien zal door de invoering van de tweede fase een goedlopende organisatie 'om zeep worden geholpen', aldus de kantonrechters.

Indien er sprake zou zijn van het bestaan van knelpunten in het huidige functioneren van kantongerechten, dan kunnen deze volgens de kantonrechters veel beter via andere wegen worden opgelost, dan via een integratie van de kantongerechten en de rechtbanken in rechtbanken nieuwe stijl.

Ten aanzien van het vergroten van de veranderingsbereidheid van kantonrechters zal veel afhangen van de feitelijke invulling van de tweede fase HRO. Een groot obstakel voor de kantonrechters is bijvoorbeeld gelegen in het feit dat er geen garantie wordt gegeven dat voor een bepaalde periode de één op één relatie tussen een secretaris en een kantonrechter behouden blijft. Als straks blijkt dat deze relatie [tijdelijk] in de nieuwe situatie wordt gehandhaafd, zal veel van de weerstanden tegen de tweede fase HRO zijn weggenomen, zo luidt de inschatting van de onderzoekers.

Daarnaast is de relatie van de kantonrechters o.i.r. en de presidenten van de rechtbanken van belang. Indien er sprake is van een gespannen onderlinge verhouding, dan zal bij de voorbereiding op de tweede fase HRO veel aandacht moeten worden besteed aan het wegnemen van deze spanningen.

5 Organisatie in beweging

5.1 Neveneffecten van de eerste fase van de HRO-operatie

In de hoofdstukken 3 en 4 van deze tussenrapportage zijn de ervaringen van de ‘beslissers’ binnen de arrondissementen (rechtbanken, kantongerechten) in beeld gebracht. De nadruk heeft daar gelegen op het feitelijke verloop van de veranderingen die de implementatie van de eerste fase HRO met zich bracht en de ervaringen die daarmee zijn opgedaan, de gevolgde veranderingsstrategieën, de gepercipieerde effecten op de produktiviteit en de externe factoren die bij die implementatie een rol hebben gespeeld. In deze hoofdstukken is ook een beeld gegeven van de wijze waarop de eerste fase de werkwijzen, procedures en cultuur binnen rechtbanken heeft beïnvloed.

In dit hoofdstuk zal heel in het kort en in voorlopige zin worden getracht op basis van de gegevens die uit de casestudies en de quick scans naar voren zijn gekomen, aan te geven welke neveneffecten bij de implementatie van de eerste fase HRO zijn opgetreden. Met name zal hierbij aandacht worden besteed aan de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan ten gevolge van de implementatie HRO binnen de sectoren van de rechtbanken die niet rechtstreeks werden geconfronteerd met de veranderingen de eerste fase (bijvoorbeeld binnen de straf- en civiele sector).

Relativering

We willen er op wijzen dat het beeld dat hieronder van de verschillende opgetreden neveneffecten wordt geschetst een zeer voorlopig karakter heeft. De vele veranderingen waaraan de arrondissementsrechtbanken de afgelopen twee jaar hebben blootgestaan hebben op verschillende wijzen de organisaties in beweging gebracht. De neveneffecten die de voorintegratie en de implementatie van de eerste fase binnen de verschillende rechtbanken teweeg hebben gebracht zijn divers, zo blijkt uit de interviews. De hier weergegeven neveneffecten van de HRO-operatie kunnen daarom niet bij voorbaat reeds gelden als neveneffecten voor alle rechtbanken, noch is het mogelijk op dit ogenblik

'harde' conclusies te verbinden aan de contouren die zich hier en daar op het gebied van de optredende neveneffecten aftekenen

5.2 Interne coördinatie rechtbanken

De implementatie van de eerste fase van de HRO en de introductie van de DGO-structuur heeft, zo viel bij enkele rechtbanken te beluisteren, soms als katalysator gewerkt op het gebied van de interne coördinatie binnen de rechtbank. Zo is er binnen verschillende rechtbanken een discussie gaande waarbij wordt overwogen om over te gaan tot zgn. snelrechtunits, waarin rechters van verschillende signatuur (met name civiele en bestuursrechters) zitting hebben die, onder leiding van de president van de rechtbank, korte gedingen en voorlopige voorzieningen (en schorsingen) behandelen¹. Momenteel is echter de situatie binnen de meeste rechtbanken nog zo dat de voorlopige voorzieningen apart binnen de sector bestuursrecht van de verschillende rechtbanken worden afgedaan.

Zaakcoördinatie

Naast dit punt van organisatorische coördinatie is er ook sprake van een zich hier en daar ontwikkelende zaakcoördinatie, inhoudende dat rechters die zich in verschillende sectoren bezighouden met eenzelfde zaak bij elkaar 'mee-zitten'. Als voorbeelden werden hier genoemd de gevallen van samenloop van echtscheiding en een bijstandszaak (vaak voorkomend vanwege de introductie van het bijstandsalimentatieverhaal). In dergelijke gevallen is het binnen een enkele rechtbank al gebruikelijk dat een rechter uit de sector bestuursrecht de zittingen van de familierechtkamer meemaakt en dat er bij de behandeling van de zaak tussen de rechters van de verschillende sectoren onderling wordt afgestemd.

Roulatie

Een ander punt dat onder invloed van de implementatie van de eerste fase HRO in sommige rechtbanken ter discussie is gekomen is de roulatie van rechters tussen sectoren. Momenteel is het onder vigueur van art. 22a Reglement I² zo dat rechters binnen rechtbanken niet tegen hun zin langer dan vier jaar zitting hoeven te nemen binnen een kamer. In de reglementen van orde van de rechtbanken is, vanwege het belang dat daar aan generalistische rechters wordt gehecht, roulatie na vier jaar dikwijls tot regel verheven. Vanuit de sectoren bestuursrecht wordt in veel gevallen wat opgezien tegen dit generalistische roulatie-model. De sectoren bestuursrecht benadrukken het risico van expertiseverlies, en de onwenselijkheid van roulatie op korte termijn, dit in verband met het stadium van ontwikkeling van de sectoren bestuursrecht. In een aantal rechtbanken vindt dit geluid van

1 Vgl. ook Caroline Lindo, **Rechtbanken nieuwe stijl** (interview met D. Allewijn), in: *Nederlands Juristenblad*, 14 januari 1994, afl. 2, p. 54 e.v.

2 Besluit van 22 juni 1992 houdende wijzigingen van enkele maatregelen van bestuur in verband met de integratie van de raden van beroep/Ambtenarengerechten en in verband met de vereenvoudiging van de regelingen voor de vorming en bezetting van de kamers, *Stb.* 1992, 330.

de sectoren bestuursrecht bijval binnen de andere sectoren van de rechtbank. De roulatie-discussie is binnen veel rechtbanken momenteel sterk in gang zonder dat zich op het ogenblik al een patroon aftekent op het gebied van de keuzen die zullen worden gemaakt.

Werkwijze

Een ander punt dat binnen de geleding van de leden van de rechtbank oude stijl door de opbouw van de sectoren bestuursrecht in discussie is gekomen, betreft de omvang en de diepte van delegatie van zaaksbehandeling aan de ondersteuning. Binnen de sectoren bestuursrecht wordt, zoals de overgekomen rechters gewend waren om te doen binnen de raden van beroep en Ambtenarengerechten, meer en verder gedelegeerd aan de ondersteuning dan het geval is binnen met name de sector civielrecht van de rechtbank. De opbouw en de eerste ervaringen met het functioneren van de sectoren bestuursrecht heeft er hier en daar voor gezorgd dat ook, met name de civiele sectoren, een bredere en verdere delegatie van hun zaken aan de ondersteuning overwegen. Heel in het algemeen kan worden gesteld dat de sector bestuursrecht op onderdelen als voorbeeld dient voor de verandering van werkwijzen en manier van aanpak voor de rechters uit de reeds voor de integratie bestaande geledingen van de rechtbank. Het betreft hier vaak zaken die verband houden met de samenwerking en communicatie met de ondersteuning. Zo wordt bijvoorbeeld binnen enkele 'oude' sectoren van een aantal rechtbanken (met name binnen de civiele sector), naar voorbeeld van de werkwijze van de Raad van State -een werkwijze die vaak is overgenomen door de sectoren bestuursrecht- hier en daar al gewerkt met de zgn. 'schrijffjuristen'.

Echter ook van de werkwijze van de rechters uit de oude rechtbank gaat binnen enkele rechtbanken voorbeeldwerking uit voor de rechters binnen de sector bestuursrecht. Zo zijn de rechters binnen een aantal sectoren bestuursrecht vaak zeer geïnteresseerd in de werkwijze van de rechters van de sector civielrecht op het vlak van kosten- en schadebegrotingen. Soms wordt die werkwijze dan ook tot voorbeeld genomen bij de afhandeling van bestuursrechtelijke zaken. Daarnaast werd hier en daar als effect van de integratie genoemd dat de rechters binnen de sector bestuursrecht, naar voorbeeld van hun collega's binnen de civiele sector, een enkele keer wat minder geneigd zijn om, ten behoeve van partijen die een bewijsvragende stelling inbrengen, 'zelf achter het bewijs aan te gaan zitten'. Het beeld dat uit de casestudies en quick-scans naar voren komt geeft aan dat er door de integratie op het punt van werkwijzen een zekere wederzijdse beïnvloeding tussen enerzijds de sector bestuursrecht en anderzijds de andere sectoren -met name de civiele sector- aan het ontstaan is.

5.3 Cultuur rechtbanken

Ook op het punt van de cultuur gaat er, zoals al werd signaleerd in de hoofdstukken 3 en 4, binnen de rechtbanken een duidelijk waarneembare invloed uit van de sector bestuursrecht. Ten eerste zijn er bij de andere sectoren van de rechtbank 'emancipatore'

tendensen te bespeuren. Door de opbouw van de sectoren bestuursrecht is de grote stempel die met name de sectoren civielrecht vanouds op de rechtbankorganisatie drukte, verminderd. Vooral door de kleinere sectoren binnen de rechtbank wordt dit hier en daar als een voordeel ervaren.

Ook van de 'werkcultuur' van de sectoren bestuursrecht gaat op sommige plaatsen een zekere invloed uit naar de andere sectoren van de rechtbank. Binnen de sectoren bestuursrecht is het de gewoonte om, net als dat binnen de raden van beroep en de Ambtenarenrechten het geval was, te werken 'op het kantoor'. Binnen een aantal rechtbanken-oude stijl was het gebruikelijk dat rechters thuis hun zaken voorbereidden en hun vonnissen schreven. Bij sommige rechtbanken viel te beluisteren dat dat 'thuiswerken' in een enkel geval wel eens tot communicatieproblemen kon leiden en dat het in ieder geval het saamhorigheidsgevoel binnen de rechtbank niet bevorderde. De werkwijze van de sector bestuursrecht werd hierbij in een enkel geval aangehaald als een positieve invloed die ook binnen de andere sectoren van de rechtbanken navolging zou verdienen.

5.4 Toename omvang rechtbanken

Met de invoering van de eerste fase HRO is de omvang van de rechtbanken flink toegenomen. In het verleden was de groep civielrechtelijke rechters één van de grootste onderdelen van de rechtbank. De grote omvang van deze groep bleek veelal bepalend te zijn voor de heersende cultuur binnen de rechtbank. Met de overkomst van een nieuwe sector bestuursrecht, treedt er een cultuurverandering op. Verwacht wordt dat in de toekomst de sectoren bestuursrecht, qua omvang, één van de grotere sectoren van de rechtbank wordt. Dit brengt een bepaalde mate van verzakelijking mee, en andere delegatiepatronen en werkwijzen worden geïntroduceerd.

De sterke groei van de rechtbanken (en de toenemende omgevingseisen ten aanzien van de snelheid in afhandeling van zaken) leidt ertoe dat meer aandacht besteed moet gaan worden aan het management en het personeelsbeleid van de sectoren. Waren in het verleden rechters alleen gewend om 'beslissingen te nemen' en 'zo goed mogelijke vonnissen te schrijven', thans wordt van de huidige sectorvoorzitters en de president steeds meer verlangd om aandacht te besteden aan leidinggevende activiteiten. De verwachting is dat de leiding van een sector/rechtbank rechters meer gaan beoordelen op basis van kwaliteits- en capaciteitscriteria. Dit vergt een cultuuromslag, want rechters zijn in het algemeen niet gewend om elkaar te beoordelen. Vandaar dat in de toekomst met name veel aandacht besteed zal moeten gaan worden aan de managementcapaciteiten van de sectorvoorzitters en de rechtbankpresidenten.

Door een toename van de omvang van de rechtbanken nemen ook de mogelijkheden voor een horizontale en een verticale mobiliteit toe. Rechters krijgen meer carrière-mogelijkheden en mogelijkheden om zich in andere terreinen te verdiepen. De vruchten van een echte integratie kunnen beter worden geplukt indien aandacht wordt besteed aan de formulering van een personeelsbeleid van zowel rechters, als ondersteuning. Door rechters

ervaring te laten opdoen met andere rechtsgebieden kan mogelijkwerwijs ook de juridische kwaliteit verbeterd worden.

5.5 Conclusies

De conclusie bij dit hoofdstuk kan kort zijn. Mede tengevolge van de HRO-operatie treden er binnen de rechtbanken een aantal neven-effecten op, waarin, in zeer voorlopige zin de contouren van een 'osmose'-proces tussen de sector bestuursrecht en de andere sectoren (met name de sector civiel recht) kunnen worden onderscheiden. Al zijn de op dit punt vergaarde onderzoeksgegevens nog te incidenteel en verspreid van karakter om er stellige conclusies aan te verbinden, aandacht binnen het tweede gedeelte van dit onderzoek verdienen ze zeker.

6 Voorlopige conclusies

6.1 Inleiding

In dit evaluatie-onderzoek HRO (onderdeel 1) is in de periode januari 1994 tot en met april 1994 onderzocht hoe en in hoeverre de arrondissementsrechtbanken en arrondissementen, **volgens een aantal bij die reorganisatie betrokken sleutelfiguren**, de voorintegratie en de implementatie van de eerste fase van de operatie Herziening rechterlijke organisatie (HRO) op hebben gevangen en verwerkt binnen hun organisatie. In het bijzonder zijn daarbij -in kwalitatieve zin- de effecten van de HRO-operatie op de capaciteit van rechtbanken (met name binnen de sectoren bestuursrecht) en arrondissementen om de veranderingen die de voorintegratie en de eerste fase met zich brachten te verwerken (met andere woorden de **veranderbaarheid**) bekeken. Op het verkrijgen van een dergelijk inzicht in de effecten van en de ervaringen met de implementatie van de eerste fase is door de Tweede Kamer een en ander maal aangedrongen, dit met het oog op het genereren van leerervaringen en aanknopingspunten voor de planning en fasering van de tweede fase HRO.

Om het effect van de HRO-operatie (voorintegratie en implementatie eerste fase) te kunnen onderzoeken, is het centrale begrip veranderbaarheid onderverdeeld in twee componenten, te weten, het **veranderingsvermogen** en de **veranderingsbereidheid**. Onder veranderingsvermogen wordt binnen dit onderscheid verstaan: de mate waarin en de manier waarop rechtbanken in staat blijken om, ten gevolge van de HRO-maatregelen, wijzigingen in structuur, cultuur, werkwijzen en procedures te verwerken. Veranderingsbereidheid drukt binnen het aangelegde onderscheid de mate uit waarin betrokkenen al dan niet een positief oordeel toekennen aan (plannen voor) de veranderingen die de HRO-operatie met zich brengt.

De effecten die uitgaan van de implementatie eerste fase HRO op de rechtbankorganisatie en de arrondissementen kunnen, binnen het aangelegde onderscheid, in hoofdzaak op twee manieren worden onderzocht en gewaardeerd. Zo is ten eerste een kwantitatieve benade-

ring mogelijk, waarbij vooral de nadruk ligt op onderzoek naar statische gegevens betreffende de rechtbankorganisatie en de arrondissementen en de waardering daarvan. Zo'n kwantitatieve benadering geeft echter niet in alle opzichten een compleet beeld van de implementatie-effecten van de eerste fase. Het beeld van de effecten van de implementatie wordt pas volledig en betrouwbaar als daarin ook de ervaringen met en verwachtingen over het verdere verloop van de HRO-operatie van de betrokkenen in worden meegenomen (de kwalitatieve benadering). In het eerste gedeelte van deze studie (periode januari 1994-april 1994) ligt bij het onderzoek naar de effecten van de implementatie van de eerste fase HRO met name de nadruk op die **kwalitatieve benadering**, dat wil zeggen die ervaringen en verwachtingen van betrokken sleutelfiguren met de implementatie van de eerste fase. Die nadruk op die kwalitatieve benadering heeft twee redenen. Ten eerste zijn de statistische gegevens over de kwantitatieve effecten van de implementatie nog onvoldoende aanwezig om daar stellige conclusies aan te kunnen verbinden. Ten tweede: waar die gegevens wel voor handen zijn, geven ze hier en daar een vertekend beeld vanwege de overgangssituatie waarin de rechtbanken zich nog bevinden. In het tweede gedeelte van dit onderzoek, wanneer er wat meer concrete gegevens zijn over de gevolgen van de implementatie van de eerste fase, zal echter de nadruk meer komen te liggen op het vergaren en beoordelen van statistische gegevens (bijvoorbeeld over instroom, doorlooptijden, afhandelingspercentage etc.)

6.1.1 Centrale onderzoeksvraag

Naar aanleiding van het aangelegde onderscheid en de gekozen hoofdbenadering hebben we ons in dit onderzoek, in de vorm van een centrale probleemstelling, de volgende centrale vraag gesteld:

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?

Deze centrale vraag is binnen dit onderzoek op grond van het aangelegde onderscheid en het achterliggende doel van het onderzoek verder uitgewerkt in de vorm van een detaillering binnen de componenten veranderingsvermogen en veranderingsbereidheid.

6.1.2 Veranderingsvermogen

De eerste te onderzoeken component binnen de veranderbaarheid van rechtbanken en arrondissementen binnen dit onderzoek betrof het veranderingsvermogen. Het vermogen van organisaties om veranderingen op te vangen en te verwerken is sterk afhankelijk van de omvang van de verandering (de zgn. **veranderingsnoodzaak**) en de manier waarop een

organisatie, naar gelang de aard, het karakter en het functioneren van een dergelijke organisatie, deze veranderingen weet te verwerken (de inhoud van de **veranderingsreactie**). De omvang en mate van het veranderingsvermogen zijn dan ook moeilijk weer te geven in absolute termen. Toch kunnen over het veranderingsvermogen van organisaties wel uitspraken worden gedaan. Zo kan men bijvoorbeeld kijken naar de omvang van de veranderingsnoodzaak, de invloed die de veranderingsnoodzaak heeft op de veranderingsreactie, de door de 'beslissers' gevolgde strategieën ten aanzien van de verandering, naar de gedeelde percepties binnen de organisatie ten aanzien van eenmaal doorgevoerde veranderingen, de mate waarin de veranderingsdoelen worden bereikt, de factoren die op het al dan niet bereiken van die doelen van invloed zijn geweest etc. In het eerste gedeelte van dit onderzoek is met name gekeken naar drie groepen indicatoren die bij de bepaling van het veranderingsvermogen van rechtbanken c.q. arrondissementen een belangrijke rol spelen, te weten:

- a. de wijze waarop de implementatie van de eerste fase binnen de rechtbanken heeft plaatsgevonden (met name de relatie tussen de omvang van de veranderingsnoodzaak en de veranderingsreactie) en de **veranderingsstrategieën**¹ die door de 'beslissers' binnen rechtbanken c.q. arrondissementen zijn gevolgd bij de implementatie van die eerste fase (met name op het vlak van de factoren die bij de keuze een rol hebben gespeeld en de ervaringen die daarmee zijn opgedaan), alsmede de strategieën die momenteel ten aanzien van de implementatie van de tweede fase HRO worden ontwikkeld;
- b. de invloed van, ten opzichte van de HRO-operatie, **externe factoren**²; en
- c. de invloed van de HRO-operatie op de **'productie'**³ van de rechtbanken.

In het eerste gedeelte van dit onderzoek, waarover in deze tussenrapportage verslag wordt gedaan, heeft het accent sterk gelegen op de eerste twee groepen van indicatoren (veranderingen/veranderingsstrategieën en de invloed van externe factoren. Dit vloeit voort uit het accent dat in deze eerste fase van het onderzoek is gelegd op de kwalitatieve benadering van het begrip veranderbaarheid (zie hiervoor paragraaf 6.1).

1 Onder een veranderingsstrategie wordt in dit verband verstaan: het samenstel van handelingen dat door 'beslissers' binnen een organisatie wordt uitgevoerd, gericht op het aanbrengen van wijzigingen in de organisatiestructuur, -werkwijzen en -procedures, -cultuur, etc. Zie G.C. Ezerman, Zeven strategieën om leiding te geven aan veranderingen, in: W.J. Vrakking (red.), **Management van organisatievernieuwing**, Lelystad 1985, p. 232 e.v.

2 Te denken valt hierbij aan externe factoren, zoals de introductie van de DGO-structuur binnen de rechtbanken en invoering van nieuwe wetgeving die de rechtbanken buiten het bestek van de HRO-operatie zelf om, in enigerlei vorm affecteren.

3 Hierbij valt met name te denken aan de effecten die, mede onder invloed van de HRO-operatie, gedurende het veranderingsproces optreden en zijn opgetreden op het vlak van de productiviteit, doorlooptijden en werkvoorraden van rechtbanken.

6.1.3 Veranderingsbereidheid

De tweede component binnen de veranderbaarheid, de veranderingsbereidheid, is onderzocht door te kijken naar de bereidheid van sleutelpersonen bij de reorganisatie tot het verwerken van de veranderingen die voortvloeien uit de eerste fase HRO, en de veranderingen die de tweede fase HRO met zich zal gaan brengen. De nadruk zal hierbij sterk liggen op de perceptie van betrokkenen en hun argumentatie. In combinatie met het beeld van deze veranderingsbereidheid is in dit onderzoek onderzocht op welke wijze op het niveau van de arrondissementen al wordt gewerkt aan de voorbereiding van de implementatie van de tweede fase.

6.1.4 Aanpak onderzoek

Tijdens dit eerste gedeelte van het evaluatie-onderzoek HRO (onderdeel 1) is, met het oog op het vergaren van de relevante gegevens, gebruik gemaakt van interviews op basis van een gestandaardiseerde vragenlijst, die heeft gediend als het primaire meetinstrument. Bij de opstelling van die vragenlijst is gebruik gemaakt van een gelaagde aanpak, waarbij eerst in een aantal diepte interviews (zgn. case studies) met sleutelpersonen bij drie rechtbanken is vastgesteld welke vragen binnen het onderscheid veranderingsvermogen en veranderingsbereidheid relevant en effectief waren op het vlak van het uitvragen van de ervaringen met de eerste fase en de verwachtingen ten aanzien van de tweede fase HRO. Op basis van de inzichten uit deze case studies is een gestandaardiseerde vragenlijst ontwikkeld die is gebruikt voor eendaagse interviews (zgn. quick scans) binnen alle arrondissementsrechtbanken en arrondissementen in Nederland. Tijdens deze quick scans werd gesproken met sleutelfiguren binnen de rechtbank, die nauw bij de implementatie van de eerste fase HRO betrokken zijn geweest of bij de tweede fase betrokken zullen zijn. Gesproken werd met name met de president van de rechtbank, de voorzitter van de sector bestuursrecht en de kantonrechter oudste in rang (o i r) van de hoofdplaats binnen het arrondissement.

Voor de inhoud van de ontwikkelde gestandaardiseerde vragenlijst (in dit rapport als bijlage opgenomen) en de overwegingen omtrent de representativiteit van de sleutelpersonen zijn hier verwezen naar de hoofdstukken 1 en 2.

6.1.5 Opzet rapport

In de hoofdstukken 1 en 2 is aangegeven hoe de opzet en aanpak in dit onderzoek gestalte heeft gekregen. In de hoofdstukken 3 wordt geschetst welk beeld het onderzoek naar het veranderingsvermogen van rechtbanken heeft opgeleverd en tot welke conclusies dit aanleiding heeft gegeven. In Hoofdstuk 4 is hetzelfde gebeurd met betrekking tot de veranderingsbereidheid, met name waar het de veranderingsbereidheid met betrekking tot de tweede fase betreft. In hoofdstuk worden vervolgens in het kort enkele zich ontwikke-

lende neveneffecten van de implementatie van de eerste fase geschetst. De belangrijkste conclusies van het onderzoek worden hieronder verkort weergegeven.

6.2 Samenvatting conclusies op het gebied van het veranderingsvermogen

In het navolgende overzicht worden de conclusies die binnen het eerste gedeelte van het evaluatie-onderzoek HRO (onderdeel 1) op het vlak van het veranderingsvermogen zijn getrokken, puntsgewijs samengevat. Voor de achtergronden van deze conclusies zij verwezen naar hoofdstuk 3 van dit rapport (met name paragraaf 3.6).

Als voornaamste conclusies op het gebied van de effecten die de implementatie van de eerste fase HRO (inclusief de voorintegratie) op het veranderingsvermogen heeft gehad, kunnen, op het vlak van de wijze waarop de implementatie van de eerste fase binnen de rechtbanken heeft plaatsgevonden (met name de relatie tussen de omvang van de veranderingsnoodzaak en de veranderingsreactie) en de veranderingsstrategieën die door de 'beslissers' binnen rechtbanken c.q. arrondissementen zijn gevolgd (zie voor dit element ook onder paragraaf 6.1.2.), gelden:

Conclusies I: Veranderingsvermogen: implementatiewijze en veranderingsstrategieën

- a) Heel in het algemeen kan worden vastgesteld dat de implementatie van de eerste fase, naar de indruk van de geïnterviewden, succesvol is verlopen, en het veranderingsvermogen op het gebied van organisatie, werkwijzen, procedures niet te boven zijn gegaan, zij het dat hier en daar sprake was (en is) van enkele knelpunten.
- b) Bij de implementatie van de eerste fase is er, volgens de geïnterviewden, in een aantal gevallen sprake geweest van een algemene problematiek op het gebied van het aantrekken van voldoende deskundig personeel. Die problematiek werd vooral veroorzaakt door:
 - 1. De hier en daar, ten tijde van de voorintegratie, betrekkelijk geringe bereidheid van het ondersteunend personeel van zich opsplitsende raden van beroep/Ambtenarengerechten om mee te verhuizen naar een rechtbank buiten de standplaats.
 - 2. De betrekkelijk geringe feitelijke mogelijkheden om personeel aan te trekken, dat tevens deskundig was op de voor de rechtbanken nieuwe rechtsgebieden, zoals het nieuwe bestuursrecht van de Algemene wet bestuursrecht en het oude Arob-recht. Met name sectoren bestuursrecht van rechtbanken die ver buiten de randstad liggen hadden bij het aantrekken van dergelijke deskundigen problemen, omdat niet of nauwelijks geworven kon worden onder de deskundigen van de Raad van State.

In het algemeen kan worden gesteld dat deze problematiek minder heeft gespeeld bij die raden van beroep en Ambtenarengerechten, die zonder een verdere opsplitsing, als geheel zijn geïntegreerd binnen de rechtbank van hun oude standplaats [in een

- rechtbank nieuwe stijl] Een dergelijke volledige integratie zonder opsplitsing betekende in zijn algemeenheid dat de aanslag op het veranderingsvermogen geringer was dan in de gevallen waarin raden van beroep/ Ambtenarengerechten dienden te worden opgesplitst met het oog op de integratie
- c) De mogelijkheid om tijdig zowel rechters als ondersteunend personeel opgeleid te krijgen om de werklust in de nieuwe situatie aan te kunnen werd hier en daar als problematisch ervaren. De druk op die opleidingsmogelijkheden werd vooral veroorzaakt door
- 1 De omvang van de opleidingsbehoefte. Doordat, in vergelijking met de rechtsgebieden die de raden van beroep/Ambtenarengerechten, de sectoren bestuursrecht met een aantal omvangrijke nieuwe rechtsgebieden en omvangrijke nieuwe wetgeving (Awb, Abw, WAO etc.) werden geconfronteerd zijn (zowel voor rechters als ondersteunend personeel) betrekkelijk lange opleidingstrajecten noodzakelijk (voor rechters werd de gemiddelde inwerktijd meestal geschat op 12 maanden, voor de ondersteuning ca. 6 maanden)
 - 2 De stormachtige groei van het aantal sociale zekerheidszaken (met name de WAO-zaken) in 1993. Deze groei van het aantal sociale zekerheidszaken heeft er, volgens een aantal geïnterviewden, voor gezorgd dat op punten moest worden 'ingeteerd' op de opleiding van nieuw aangetrokken krachten. De nieuwe krachten zijn in een aantal gevallen al direct ingezet om te voorkomen dat er te grote achterstanden zouden ontstaan. De opleidingsachterstand wordt momenteel hier en daar wat ingelopen omdat de instroom van Awb- en Abw-zaken, vanwege het effect dat de invoering van verplichte bezwaarschriftprocedure ingevolge de Awb heeft, nog wat achterblijft bij de verwachting.
 - 3 Het te laat beschikbaar komen van de formatie. Doordat tussen de beschikbaarstelling van de formatie voor het aantrekken van nieuw (relatief onervaren) personeel en de doorvoering van de eerste fase, volgens de geïnterviewden, weinig tijd lag, is de ruimte voor inwerken en opleiden onder grote druk komen te staan. In veel gevallen wordt die ruimte tussen beschikbaarstelling van de formatie en de invoering van de eerste fase als onvoldoende beschouwd, de inwerk- en opleidingstrajecten duren langer dan binnen deze tijdsruimte kon worden gerealiseerd.
- d) Ten aanzien van de ervaringen met de instroom gerelateerd aan de personele bezetting is de indruk bij de meeste sectoren bestuursrecht van de rechtbanken dat men het momenteel wel aan kan, al is er sprake van onzekerheid ten aanzien van de instroom in het tweede halfjaar van 1994.
- Die onzekerheid is groot te noemen bij de rechtbanken waar binnen de sector bestuursrecht een afdeling vreemdelingenzaken functioneert. In die sectoren met vreemdelingenzaken geven de sectorvoorzitters aan moeilijk een inschatting te kunnen maken van de te verwachten instroom van vreemdelingenzaken. Het tijdstip voor de invoering van de vreemdelingenkamers wordt door de genoemde sectorvoorzitters evenwel als ongelukkig ervaren, omdat het daardoor moeilijk is te anticiperen

op de verwachte instroom en af te stemmen met de instroom binnen de andere afdelingen van de sector bestuursrecht.

- e) Ten aanzien van de ervaringen met de binnenkomst van de sectoren bestuursrecht in de rechtbankorganisatie is het beeld positief. De sectoren hebben zich binnen korte tijd binnen de rechtbanken kunnen ontwikkelen als volwaardige sectoren. De transformatie van de raden van beroep/Ambtenarengerechten tot onderdelen van de rechtbank is in het algemeen zonder problemen verlopen, een en ander waarschijnlijk mede vanwege de gunstige perspectieven die de overgang voor de rechters en het personeel van de raden van beroep en Ambtenarengerechten bood. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het veranderingsvermogen op het punt van de integratie van externe rechtsprekende colleges van rechtbanken groot is te noemen.
- f) Ten aanzien van de volledigheid van de integratie, ook in culturele zin, kan worden gezegd dat het beeld gematigd positief is. Vooral in de kleinere rechtbanken is de integratie ook op het culturele vlak geslaagd te noemen. Factoren die een volledige (ook culturele) integratie hier en daar bemoeilijken zijn gescheiden huisvesting en de grootte van rechtbanken. Met name bij hele grote rechtbanken, waar sprake is van verregaande specialisatie, is vaak van volledige integratie in organisationele en/of personele zin nog geen sprake. Een ander probleem dat bij enkele rechtbanken speelt is dat enkele voorzitters van sectoren bestuursrecht vinden dat ze door het uitblijven van coördinatie-compensatie onvoldoende ruimte hebben om de coördinatielast die het opzetten van de sector bestuursrecht met zich heeft gebracht en brengt op te kunnen vangen. De problemen rondom deze coördinatievrijstelling zijn er in een enkel geval ook debet aan dat de stand van de integratie hier en daar nog niet zover is als die had kunnen zijn.

Conclusies II: Veranderingsvermogen: invloed van externe factoren

Het tweede aandachtspunt bij het onderzoek naar het veranderingsvermogen betrof de invloed van, ten opzichte van de HRO-operatie, externe factoren. Het beeld dat op dit punt uit het onderzoek voortvloeit is grotendeels al onder punt c) van Conclusies I aan de orde gekomen. Vooral de introductie van nieuwe rechtsgebieden (met name de oude Arob-zaken) en de inwerkingtreding van omvangrijke nieuwe wetgeving (Awb, WAO etc.) hebben de nieuwe sectoren bestuursrecht binnen de rechtbanken sterk onder druk gezet waar het betreft de mogelijkheden om nieuw aangetrokken personeel op te leiden. De precieze invloed die de nieuwe rechtsgebieden en nieuwe wetgeving in het verdere verloop van dit jaar zullen hebben op opleiding en produktie is op dit moment nog onvoldoende vast te stellen, omdat het probleem van de nieuwe wetgeving zich nog niet in den brede doet gevoelen vanwege de 'instroomvertragingseffecten' die momenteel optreden (een en ander heeft te maken met de verplichte bezwaarschriftenprocedure die met de Algemene wet bestuursrecht is ingevoerd).

Conclusies III: Veranderingsvermogen: invloed HRO-operatie op de ‘productie’ van de rechtbank

- a) Ten aanzien van de ervaringen met de instroom en daaraan gerelateerd de personele bezetting is de indruk bij de meeste sectoren bestuursrecht van de rechtbanken, dat men het momenteel wel aan kan, al is er, zeker bij de sectoren waar een afdeling vreemdelingenzaken functioneert, sprake van onzekerheid ten aanzien van de instroom in het tweede halfjaar van 1994.
- b) In het algemeen wordt er gestreefd naar doorlooptijden tussen de 9 tot 12 maanden. Momenteel is, met uitzondering van de rechtbanken met vreemdelingenkamers, bij de meeste sectoren bestuursrecht de verwachting dat deze doorlooptermijn haalbaar is. Hierbij moet direct worden aangetekend dat deze verwachting is ontleend aan de doorlooptijden die binnen de raden van beroep en de Ambtenarengerechten nagestreefd werden. Een aantal respondenten zette, op basis van instroomverwachtingen voor de tweede helft van 1994, vraagtekens bij de mogelijkheden om van een doorlooptijd van 9 tot 12 maanden te halen.
- c) De algehele indruk die uit het onderzoek naar voren komt is dat de sectoren bestuursrecht na de implementatie van de eerste fase HRO naar eigen oordeel en het oordeel van andere betrokkenen binnen de rechtbank naar behoren functioneren.

6.3 Samenvatting conclusies op het gebied van de veranderingsbereidheid

In het navolgende overzicht worden de conclusies die binnen het eerste gedeelte van het evaluatie-onderzoek HRO (onderdeel 1) op het vlak van de veranderingsbereidheid van sleutelpersonen ten aanzien van de invoering van de eerste fase HRO en de mogelijke invoering van de tweede fase HRO zijn getrokken, puntsgewijs samengevat. Voor de achtergronden van deze conclusies zij verwezen naar hoofdstuk 4 van dit rapport (met name paragraaf 4.6).

Als voornaamste conclusies op het gebied van de veranderingsbereidheid, ten aanzien van de eerste fase HRO en de mogelijke invoering van de tweede fase HRO, kunnen de volgende conclusies gelden:

Conclusies IV: Veranderingsbereidheid

- a) De veranderingsbereidheid van de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten was, ten tijde van de aanstaande voorintegratie en de mogelijke invoering van de eerste fase groot te noemen. Een en ander werd veroorzaakt door met name de aantrekkelijke promotie-mogelijkheden voor de rechters, en de als aantrekkelijk ervaren nieuwe rechtsgebieden (met name de oude Arob-zaken) die de invoering van de eerste fase met zich heeft gebracht. De veranderingsbereidheid onder het ondersteunend personeel van de raden van beroep/Ambtenarengerechten was aanvankelijk minder groot vanwege de onzekerheden op het gebied van de rechtspositie die met name de voorintegratie met zich bracht. Vooral de verandering van standplaats bleek

hier en daar de veranderingsbereidheid negatief te beïnvloeden. Omdat nagenoeg overall goede afspraken konden worden gemaakt over die overgang na de voorintegratie, werd ook de veranderingsbereidheid ten aanzien van de invoering van de eerste fase veel groter.

- b) De veranderingsbereidheid van de rechtbanken ten aanzien van de invoering van de eerste fase is ook groot te noemen. Vooral de overkomst van nieuwe interessant geachte rechtsgebieden, zoals het nieuwe bestuursrecht van de Awb, heeft deze bereidheid in positieve zin beïnvloed. Voor wat betreft de overkomst van rechters van een andere signatuur en het opzetten van de sector bestuursrecht binnen de 'oude' rechtbankorganisatie was en is het beeld van de veranderingsbereidheid te kenschetsen als variërend tussen afwachtend tot positief. De verwachtingen en eerste ervaringen zijn echter nagenoeg bij geen enkele van de onderzochte rechtbanken negatief te noemen.

Ook de veranderingsbereidheid ten aanzien van een eventuele invoering van de tweede fase is binnen rechtbanken is binnen de rechtbanken aanwezig. De geïnterviewde sleutelpersonen binnen de rechtbanken gaven aan zowel bereid als in staat te zijn om de tweede fase, volgens de huidige planning, in te voeren. Die invoering van de tweede fase HRO is in hun ogen, in vergelijking met de invoering van de eerste fase HRO veel minder complex. Vooral op het punt van organisatorische inbedding van kantonrechtspraak binnen de rechtbank is de verwachting positief. Wel werd steeds aangetekend dat de weerstand van de kantonrechters tegen de tweede fase hier een majeure complicerende factor is, die een vergelijking van de invoering van de eerste met de invoering van de tweede fase erg moeilijk maakt.

- c) De veranderingsbereidheid van nagenoeg alle kantonrechters ten aanzien van de mogelijke invoering van de tweede fase is zeer gering te noemen. De overgrote meerderheid van de kantonrechters ziet aan de tweede fase alleen maar nadelen verbonden. Volgens de kantonrechters wordt met de tweede fase een goedlopende organisatie 'om zeep geholpen' en wordt het informele karakter en de laagdrempeligheid van de eerste-lijnsrechtspraak in gevaar gebracht. Per saldo zien de kantonrechters in de tweede fase ook een 'degradatie'.

De bezwaren van de kantonrechters spelen zich met name af op het vlak van de integratie in de rechtbanken, die zij zien als tamelijk logge, bureaucratische rechtspraakorganisaties, waarin het voor kantonrechters moeilijk werken zou zijn.

Waar er sprake zou zijn van knelpunten in het huidige functioneren van kantongerechten, dan kan de oplossing daarvoor, volgens de overgrote meerderheid van de kantonrechters, beter op een andere manier worden gevonden dan door middel van integratie van de kantongerechten binnen de rechtbanken.

De kantonrechters blijken, op basis van de interviews, met name te hechten aan de eigen opzet en wijze van werken van hun organisaties. Een vorm van invoering waarin deze opzet of wijze van werken in gevaar komt is bij de meeste kantonrechters ondenkbaar, althans onbespreekbaar. Waar er, binnen een aantal randvoorwaarden, bij kantonrechters wel een bepaalde bereidheid bestaat om te denken over en te anticiperen op de situatie zoals die zou kunnen ontstaan na de invoering van de

tweede fase, blijkt de relatie tussen de kantonrechters o.i.r. en de presidenten van de rechtbanken van groot belang te zijn.

6.4 Samenvatting conclusies neveneffecten

De implementatie van de eerste fase HRO heeft binnen de rechtbanken een aantal neveneffecten tot gevolg gehad. Al is het op dit tijdstip, zo recent na de invoering van de eerste fase, nog niet goed mogelijk om op het punt van deze neveneffecten 'harde' conclusies te trekken, toch kunnen de contouren van een aantal van dergelijke neveneffecten worden onderscheiden (zie ook Hoofdstuk 5).

Conclusies V: Neveneffecten

- a) Ten gevolge van de integratie die de eerste fase HRO heeft meegebracht valt binnen enkele rechtbanken waar te nemen, dat het 'samenwonen' binnen een rechtbank van de sectoren bestuursrecht en de reeds bestaande sectoren uit de 'oude' rechtbank gevolgen heeft voor de interne coördinatie binnen die rechtbanken. Zo wordt er op enkele plaatsen gewerkt met en aan snelrechtunits, waarbinnen zowel kort gedingzaken, als voorlopige voorzieningen (en schorsingen) door rechters van verschillende signatuur worden behandeld. Daarnaast is er op enkele plaatsen sprake van zaakscoördinatie, wat inhoudt dat rechters uit de sector civiel recht en rechters uit de sector bestuursrecht over en weer bij elkaar 'zitten' ter terechtzitting in zaken met veel gemeenschappelijke kenmerken.
- b) Op het vlak van de werkwijze is er hier en daar ook sprake van een wederzijdse beïnvloeding tussen enerzijds de rechters uit de sector bestuursrecht en anderzijds rechters uit de sector civiel recht. Zo strekken de delegatiepatronen en werkmethoden van de sectoren bestuursrecht hier en daar tot voorbeeld van de civiele sectoren. Ook omgekeerd is er op enkele plaatsen sprake van voorbeeldwerking vanuit de sector civiel recht. Zo nemen enkele sectoren bestuursrecht de methoden van kosten- en schadeberekeningen, en elementen van de manier van bewijsgaring van hun civielrechtelijke collega's tot voorbeeld.
- c) Op een aantal plaatsen is er ook sprake van een wederzijdse culturele beïnvloeding van de sector bestuursrecht en de andere sectoren binnen de rechtbank. Zo is er op een aantal plaatsen sprake van 'emancipatoire' gevoelens bij de vanouds kleine sectoren binnen de rechtbank ten opzichte van de kort geleden dominante sectoren civielrecht, na de binnenkomst van de grote sectoren bestuursrecht. Hiernaast gaat er voorbeeldwerking van de 'werkcultuur' van de sectoren bestuursrecht uit; waar de rechters binnen de sector bestuursrecht al vanouds gewend waren 'op kantoor' te werken, wordt hier en daar in de andere sectoren overwogen om ook voor de rechters daar deze manier van werken aan te bevelen.
- d) Het laatste neveneffect van de herzieningsoperatie (eerste fase) heeft te maken met de toenemende omvang van de rechtbanken. Die toegenomen omvang brengt noodzakelijkerwijs een bepaalde mate van verzakelijking, andere werkwijzen en andere

delegatiepatronen met zich mee. Mede ten gevolge van die sterke groei van de rechtbanken is het ook noodzakelijk meer aandacht te gaan besteden management en personeelsbeleid binnen de sectoren. Van presidenten, voorzitters van de sectoren bestuursrecht en andere voorzitters wordt aldus steeds meer verlangd om aandacht te besteden aan leidinggevende activiteiten. De verwachting is dat de leiding van een sector/rechtbank rechters meer gaan beoordelen op basis van kwaliteits- en capaciteitscriteria. Dit vergt een cultuuromslag, want rechters zijn in het algemeen niet gewend om elkaar te beoordelen. Vandaar dat in de toekomst met name veel aandacht besteed zal moeten gaan worden aan de managementcapaciteiten van de sectorvoorzitters en de rechtbankpresidenten.

6.5 Tot slot

Het algemene beeld van dit tussenrapport kan niet anders zijn dan dat de veranderbaarheid, in termen van veranderingsvermogen en veranderingsbereidheid, ten aanzien van de veranderingen die de voorintegratie en de eerste fase HRO met zich hebben gebracht, groot is gebleken. Al zijn er een aantal specifieke knelpunten te signaleren, toch moet worden geconstateerd dat zowel de voormalige raden van beroep en Ambtenarengerechten, als de rechtbanken goed in staat zijn geweest de veranderingen die de herzieningsoperatie met zich heeft gebracht op te vangen en zich in te stellen op de nieuwe situaties. Met uitzondering van de rechtbanken waarbinnen vreemdelingenkamers functioneren, is de algehele indruk dat de sectoren bestuursrecht naar behoren (en dus naar tevredenheid van de betrokkenen) functioneren, al worden er nagenoeg overal slagen om de arm gehouden in verband met de verwachte (grote) instroom in de tweede helft van 1994.

Veranderingsbereidheid blijkt er bij de rechtbanken ook te bestaan op het terrein van de mogelijke invoering van de tweede fase. Naar de indruk van veel van geïnterviewden kunnen de rechtbanken, zeker gezien de ervaringen met de invoering van de eerste fase, die tweede fase wel aan, met de kanttekening dat veel afhangt van de opstelling van de kantonrechters.

Bij die kantonrechters blijkt echter de veranderingsbereidheid ten aanzien van de tweede fase in de meeste gevallen zeer gering, en in een enkel geval zelfs geheel afwezig. De meesten onder hen vermogen de opportuniteit van de operatie niet in te zien, en wijzen op de voordelen die de huidige organisatie van de kantonrechtspraak kent. In de ogen van veel kantonrechters doet de invoering van de tweede fase HRO veel van deze voordelen teniet. Naast deze inhoudelijke bezwaren zijn er, zo blijkt althans uit de interviews, onder kantonrechters ook bezwaren die meer liggen op het persoonlijke vlak. Voor een aantal onder hen wordt de integratie in de rechtbank ten gevolge van de invoering van de tweede fase, ervaren als een 'degradatie'.

Bijlage 1

VRAGENLIJST QUICK SCAN

President, voorzitter sector bestuursrecht

- 1a. Plan van aanpak
 - hoofdpijnen
 - rol van de president, voorzitter, DGO en HGO bij opstelling plan
 - mate van betrokkenheid rechters/ondersteunend personeel
- 1b. Opheffing Raad van Beroep/ambtenarengerecht
 - is de gehele Raad c.q. het ambtenarengerecht in de rechtbank overgegaan?
 - opsplitsing Raad van Beroep (donorrechtbank)
 - idem (ontvangende rechtbank)
2. Verwachtingen
 - positieve of negatieve verwachtingen ten aanzien van de opbouw sector bestuursrecht
 - wijze van omvang met deze verwachtingen
- 3a. Organisatie sector bestuursrecht
 - indeling van de sector (specialisme of aparte kamers?)
- 3b. Organisatie van de ondersteuning van de sector
 - unitstructuur?
 - bestaat er een afdeling Algemene Zaken (snelle afhandeling 'standaard' zaken)?
- 3c. Organisatie van de voorlopige voorzieningen en de kort gedingen
 - binnen de sector of een aparte sector V.V.?
4. Werkwijzen rechters
 - mate van delegatie van taken door de rechters aan het ondersteunend personeel;
5. Roulatie van rechters tussen sectoren
 - in hoeverre zijn rechters van de voormalige Raden/ambtenarengerechten naar andere sectoren gegaan?
 - idem van rechters rechtbank naar sector bestuursrecht?

6. Echte integratie
 - is de sector een aparte eenheid of niet?
 - zit de sector in een apart gebouw?
7. Personeel
 - zijn voor 1994 voldoende rechters en ondersteunend personeel voor de sector beschikbaar?
8. Instroom/doorlooptijden zaken
 - verwachting ten aanzien van de instroom van zaken en de gemiddelde doorlooptijd.
9. Externe factoren

Welke factoren beïnvloeden de HRO eerste fase op negatieve wijze:

 - nieuwe wetgeving (TAV-regeling, Awb, etc.)
 - unitstructuur
 - DGO-structuur
 - autonome groei van het aantal zaken
10. Knelpunten
 - welke knelpunten zijn de signaleren binnen de sector bestuursrecht?
 - huisvesting
 - automatisering
 - personeel
 - financiën

Alleen president

11. Planvorming tweede fase
 - in welke mate is de rechtbank bezig met de voorbereiding tweede fase?
12. Samenwerking met kantonrechters
 - is reeds sprake van een -op integratie gerichte- samenwerking tussen rechtbank en kantongerechten?
13. Steun/weerstand tweede fase
 - mate van steun/weerstand voor/tegen invoering tweede fase;
14. Voordelen kantongerechten
 - verwachting ten aanzien van de verspreiding van de voordelen over de andere sectoren van rechtbanken

15. Veranderingsvermogen

- is de rechtbank in 1996 (1997) in staat om de tweede fase in te voeren?

Kantonrechters

1. Mening kantonrechter o.i.r.

- kunt u de mening vertegenwoordigen van de overige kantonrechters in dit kanton of spreekt u op persoonlijke titel?

2. Feitelijke organisatieveranderingen

- indien tweede fase wordt ingevoerd wat verandert er dan feitelijk bij dit kantongerecht?

3. Veranderingen in procedurele zin

4. Betrokkenheid bij planvorming

- in welke mate bent u betrokken bij de planvorming rond de tweede fase?

5. Anticipatie

- wordt binnen dit kanton geanticipeerd op de tweede fase?

6. Samenwerking met rechtbank

- is reeds sprake van een samenwerking tussen de kantonrechters en de rechtbank?

7. Steun/weerstand tweede fase

- in welke mate verwacht u steun voor of weerstand tegen de invoering van de tweede fase?

8. Voordelen

- in welke mate gelden de volgende voordelen: informeel, snel, laagdrempelig voor dit kanton?
- in hoeverre verschilt dit ten opzichte van de rechtbanken?

9. Behoud van voordelen

- verwacht u dat in de nieuwe situatie de voordelen behouden zullen blijven?

10. Nadelen

- welke nadelen zijn volgens u verbonden aan de handhaving van de huidige situatie?

11. Ondersteuning
 - de kantonrechter heeft een 1 op 1 relatie met de gerechtssecretaris in hoeverre verwacht u veranderingen in de manier van ondersteunen indien de tweede fase wordt ingevoerd?
12. Voordelen tweede fase
 - welke voordelen zijn volgens u verbonden aan de invoering van de tweede fase?
13. Eisen ten behoeve van tweede fase
 - als de tweede fase door moet gaan hoe zou de tweede civiele sector dan vormgegeven moeten worden indien u het voor het zeggen had?
14. Uitstel tweede fase
 - welke consequenties zouden verbonden kunnen zijn aan de uitstel van de besluitvorming rond de tweede fase?
15. Personele consequenties
 - in welke mate wordt het beroep van kantonrechter in de toekomst onaantrekkelijk?
 - zijn er reeds kantonrechters die te kennen hebben gegeven dat zij een functie elders gaan bekleden (bijvoorbeeld bij de hoven)?