Aan de Minister van Justitie
(t.a.v. mr. T.C. Borman, Directie
Wetgeving)

Postbus 20301
2500 EH 's-Gravenhage

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 15
www.rechtspraak.nl

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

datum	15 juli 2008
van	Juridische Zaken
contactpersoon	de heer mr. P.H. Banda
doorkiesnummer	070 - 361 9724
faxnummer	070 - 361 9790
e-mail	P.Banda@rechtspraak.nl
kamernummer	K2.03
ons kenmerk	UIT 12897 JZ/PB
uw kenmerk	5540646/08/6
cc	het dagelijkse bestuur en de leden van de Presidentenvergadering
bijlage(n)	1
onderwerp	concept wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 23 april 2008 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.

Klachtenbehandeling
De Raad adviseert u de artikelen 13a en 26 Wet RO aan te passen aan de tekst van de bestaande klachtenregelingen. Dit houdt in dat wordt opgenomen dat klachten (ook) geen betrekking kunnen hebben op de inhoud, de motivering, de wijze van totstandkomen of het uitblijven van een rechterlijke beslissing, met inbegrip van de in dat kader genomen beslissingen van procedurele aard. In een bijlage bij dit advies wordt meer in detail hierp ingegaan.
.

Gerechtsbesturen
De Raad en de gerechten begroeten met instemming de stappen die in het concept wetsvoorstel worden gezet om de bestuurlijke organisatie van de gerechten flexibeler te regelen. Zij menen echter dat de evaluatie voldoende grondslag biedt voor een verdergaande flexibilisering dan in het concept wetsvoorstel wordt ondernomen en de Raad adviseert u daartoe over te gaan.
In het bijzonder adviseert de Raad u in het concept wetsvoorstel de bepaling dat meer dan de helft van de leden van een gerechtsbestuur, de president daaronder begrepen, geen lid van het bestuur van een ander gerecht mag zijn, te versoepelen. Aan de genoemde kwantitatieve en kwalitatieve beperkingen bestaat naar het gevoelen van de Raad en de gerechten geen behoefte. Het evaluatierapport benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van de rechtspraak op dit punt, terwijl bij de Raad en de gerechten de

behoefte kan bestaan om te experimenteren en de bestuurlijke organisatie verder te ontwikkelen. Van een aantasting van het stelsel van de rechtspleging door een experiment met een verdergaande personele unie is geen sprake. Een verdergaande personele unie dan in het concept wetsvoorstel toelaatbaar wordt geacht kan ook goede diensten bewijzen in een overgangsfase, als de Raad de Minister van Justitie tot een bestuurlijke opschaling van een of meer gerechten heeft geadviseerd en politiek-bestuurlijk daarover overeenstemming bestaat.
De Raad waardeert het dat in de memorie van toelichting bij het concept wetsvoorstel buiten twijfel is gesteld dat binnen een gerecht een personele unie tussen twee of meer sectoren kan bestaan.
In het overleg dat aan de totstandbrenging van het concept wetsvoorstel is voorafgegaan, is van de zijde van de Raad gevraagd om een wijziging van de benoemingsprocedure van gerechtsbestuurders, als het gaat om benoeming in een gerecht waar zij niet al als rechter werkzaam zijn. In zulke gevallen schrijft de benoemingsprocedure voor rechterlijke ambtenaren voor dat de gerechtsvergadering moet worden gehoord. Deze vergadering van rechters is bij de bestuurdersbenoemingen op zich niet betrokken en dient dat naar de mening van de Raad ook indirect niet te zijn: de inspraak bij zulke benoemingen loopt via de Ondernemingsraad van het gerecht, waarin de geleding van de rechterlijke ambtenaren ook is vertegenwoordigd. Dat de geleding van de rechterlijke ambtenaren een extra zware stem heeft bij bestuurdersbenoemingen (als het de bedoeling is de gerechtsbestuurder ook als rechterlijk ambtenaar te benoemen in het gerecht waarin hij tot bestuurder wordt benoemd) acht de Raad een anachronisme. Hij adviseert u het concept wetsvoorstel op dit onderdeel dienovereenkomstig aan te vullen.

Samenwerking
Waar het gaat om de samenwerking tussen gerechten op het gebied van de bedrijfsvoering ziet de Raad geen reden voor de beperking van de bevoegdheid tot het voorschrijven van die samenwerking tot gerechten die toevallig in hetzelfde hofressort gelegen zijn. Geografische nabijheid of een gedeelde problematiek op bedrijfsvoeringsgebied zijn factoren die te dezen van veel groter belang zijn. Verder kan de beperking van samenwerkingsbesluiten op bedrijfsvoeringsgebied tot gerechten binnen een ressort het tot stand komen van landelijke samenwerkingsprojecten belemmeren. Het dient dus mogelijk te zijn aan gerechten uit verschillende ressorten op bedrijfsvoeringsgebied een vorm van samenwerking op te leggen. Belangrijk is dat deze samenwerkingsmogelijkheid zich ook uitstrekt over de gerechtshoven. De Raad brengt u in herinnering dat het efficiënter kunnen regelen van de eigen bedrijfsvoering door de rechtspraak zelf één van de drijfveren voor de herzieningsoperatie is geweest en dat in het evaluatierapport gepleit wordt voor een sterkere sturende rol van de Raad. Hij adviseert dan ook met klem de meergenoemde beperking bij het voorschrijven van samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering uit het concept wetsvoorstel te schrappen.
Bij de samenwerking tussen gerechten als het gaat om het rechtspreken zelf (rechters die tijdelijk in een ander gerecht werkzaam zijn, zaken die tijdelijk worden afgedaan door een ander gerecht dan het oorspronkelijk bevoegde) beperkt het concept wetsvoorstel de samenwerking eveneens tot die tussen gerechten binnen een ressort. Hier is die beperking tot op zekere hoogte functioneel (schuiven met zakenpakketten doorbreekt de relatieve competentieregels) of met het oog op de rechtspositie van de rechterlijke ambtenaren verdedigbaar (een taak opgelegd krijgen ver van de eigen standplaats kan ingrijpende gevolgen hebben voor de ambtenaar). De Raad onderschrijft dan ook de hoofdregel dat in beginsel niet buiten de ressortsgrenzen wordt “geschoven”. Binnen de rechtspraak wordt het echter wel wenselijk geacht in uitzonderingsgevallen ook over de ressortsgrenzen heen te kunnen gaan.

Voor wat betreft het opdragen van een taak aan een rechterlijk ambtenaar in een ander gerecht zou de Raad tenminste de mogelijkheid geopend willen zien daartoe over te gaan als dat andere gerecht in een aan het rechtsgebied van het “eigen” gerecht aangrenzend rechtsgebied ligt. Een raadsheer of rechter in Arnhem zou dan opgedragen kunnen worden een taak in ’s-Hertogenbosch te verrichten, wat in ieder geval qua reisafstand aanzienlijk minder impact heeft dan vanuit bijvoorbeeld Maastricht (wél in hetzelfde ressort als ’s-Hertogenbosch).
Voor wat betreft het afdoen van zaken door een ander gerecht dan het oorspronkelijk (relatief) bevoegde, wijst de Raad erop dat de kwaliteit en de snelheid van de rechtspraak daarmee zeer gediend kunnen zijn. Indien, zoals bijvoorbeeld in de aandelenlease-zaken, een groot aantal zaken gelijksoortige vragen oproept, zullen die zaken sneller, beter en eenvormiger behandeld kunnen worden door een tijdelijke landelijke concentratie bij één gerecht, dan wanneer per se in ieder ressort een gerecht moet worden aangewezen dat tijdelijk met de behandeling van zo’n categorie van zaken wordt belast. Ook kan de reële behoefte bestaan tijdelijk tussen gerechtshoven met zakenpakketten te schuiven, zoals het onlangs van de zijde van de regering aan de Raad gedane verzoek tot tijdelijke concentratie bij de rechtbank en het gerechtshof te Amsterdam van zaken op grond van de Wet financieel toezicht helder aantoont.
De Raad adviseert u daarom het concept wetsvoorstel dusdanig te wijzigen dat ook bij de samenwerking op rechtsprekend gebied in uitzonderingsgevallen het doorbreken van de ressortsgrenzen mogelijk zal zijn, bij het opdragen van taken in een ander gerecht als het gaat om een gerecht in een aangrenzend gerechtsgebied en bij het overdragen van zakenpakketten als de kwaliteit van de rechtspraak door een tijdelijke bovenressortelijke herverdeling bijzonder wordt gediend.

Nevenlocaties
De Raad betuigt graag zijn instemming met de manier waarop de conclusies van het evaluatierapport ten aanzien van het flexibiliseren van de nevenlocaties in het concept wetsvoorstel zijn verwerkt.

Kantonzaken
De Raad betuigt graag zijn instemming met de uitbreiding van de werkwijze in kantonzaken over civiele zaken met een belang tot € 25.000, alsmede de meeste consumentenzaken. Hij heeft ook met instemming ervan kennis genomen dat de inwerkingtredingsbepaling in het concept wetsvoorstel een genuanceerde inwerkingtreding mogelijk maakt, mede met een beroep op de noodzaak tot afstemming op het resultaat van een zorgvuldige implementatie van de voorstellen op dit onderdeel.
Voor zover de competentieverschuiving geen aanzuigende werking zal hebben, zal deze, afgezien van hogere huisvestingskosten, budgettair neutraal uitgevoerd kunnen worden. In grote lijnen komt een en ander er dan ook op neer, dat met een gelijk budget betere dienstverlening – een toegankelijkere en snellere rechtspraak voor een groter deel van de civiele zaken – zal kunnen worden geleverd.
De Raad merkt daarbij wel op dat de inspanningen die voor zo’n zorgvuldige implementatie nodig zijn, op korte termijn een aanvang zullen moeten kunnen nemen en dat een latere inwerkingtredingsdatum dan 1 januari 2011 voor dit onderdeel van het concept wetsvoorstel, calamiteiten buiten beschouwing gelaten, tot grote problemen zal kunnen leiden. Dit tijdstip zou als bijkomend voordeel hebben, dat het prijseffect in genoemde productgroepen in de nieuwe prijzen die vanaf dat jaar gaan gelden, kan worden verdisconteerd.

De verruiming van de bevoegdheid van de kantonrechter in civiele zaken, de mogelijke bestuurlijke herindeling, het locatiebeleid en de aanpassing van de ressortsgrenzen hebben tezamen forse gevolgen voor de wijze waarop de huisvesting van de Rechtspraak wordt ingericht. De verhoging van de competentiegrens in kantonzaken maakt afstemming tussen civiele zaken en kantonzaken noodzakelijk. Hiervoor is het gewenst dat medewerkers van beide sectoren op dezelfde plaats gehuisvest zijn. Ook de in discussie zijnde bestuurlijke schaalvergroting leidt tot concentratie van personeel. Wil schaalvergroting daadwerkelijk leiden tot kwaliteitsverbetering, dan is het noodzakelijk dat medewerkers in één locatie werken zodat o.a. jurisprudentieoverleg en intercollegiale toetsing optimaal vorm kunnen krijgen. Het voorgestelde locatiebeleid van de Raad zal op termijn leiden tot rechtspraak in de 20 arrondissementshoofdplaatsen en enkele aanvullende plaatsen. Tenslotte heeft de aanpassing van de ressortsindeling voor de afhandeling van appellen gevolgen voor huisvesting van de drie betrokken gerechtshoven.
Per saldo wordt de Rechtspraak in de periode 2010 t/m 2020 met hogere huisvestingskosten geconfronteerd in de orde van grootte van €15 mln. per jaar. Deze kostenverhoging is afhankelijk van de concrete invulling van de gerechtelijke kaart en het locatiebeleid.

Overige onderwerpen
De Raad vraagt bij deze gelegenheid ook uw aandacht voor enkele onderwerpen die niet direct met de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie samenhangen. Het gaat daarbij om a) de regeling in de Wet op de rechterlijke organisatie van de aanbeveling tot benoeming van gerechtsbestuurders, b) de accountantscontrole op de financiële verslaglegging van de rechtspraak en c) de inrichting van de kamer, bij de rechtbank ’s-Gravenhage belast met zaken op het gebied van het kwekersrecht.
a. Aanbeveling bestuurdersbenoemingen
In artikel 15, zesde lid, van de Wet RO is uitdrukkelijk bepaald dat de Raad ten behoeve van de voordracht voor benoeming van een gerechtsbestuurder een aanbeveling opstelt van drie personen. In de praktijk is vaak sprake van een aanbeveling van twee personen of van een enkelvoudige aanbeveling. Van de zijde van het ministerie is tot nu toe steeds begrip getoond voor het feit dat niet altijd een drievoudige aanbeveling kan worden opgemaakt. De groep waaruit kandidaten kunnen worden geworven is immers beperkt en als er een goede kandidaat is (wat gezien de beperkte omvang van die groep bij overige in aanmerking komende kandidaten veelal bekend zal zijn) beperkt dat de animo bij andere kandidaten. Gelet op de aard van de functies waarover het hier gaat kan de Raad daarmee ook vrede hebben, in ieder geval zolang dit niet ten koste gaat van de mogelijkheid kwalitatief goede kandidaten aan te bevelen. De Raad adviseert u de wet in overeenstemming te brengen met de huidige praktijk door uit artikel 15, zesde lid, Wet RO de woorden <van drie personen> te doen schrappen.
b. Dubbele accountantscontrole
Ingevolge artikel 35, zesde lid, van de Wet RO dient het jaarlijkse verslag van de gerechten aan de Raad een verklaring te omvatten omtrent de getrouwheid en de rechtmatigheid, afgegeven door een door het bestuur aangewezen accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Op grond van artikel 104, vijfde lid, moet zo’n verklaring ook worden toegevoegd aan de jaarrekening en het jaarverslag van de Raad en de gerechten gezamenlijk. De betrekkelijk geringe omvang van de gerechten als zelfstandige onderdelen van de rijksdienst en de tweevoudige eis dat over hun financiële verslaglegging een accountantsverklaring moet worden verkregen, leiden ertoe dat de

controledichtheid van de accountantscontrole bij de rechtspraak veel groter is dan elders bij rijksdiensten gebruikelijk. In het kader van het streven naar vermindering van de administratieve lastendruk, óók voor overheden, is er naar de mening van de Raad aanleiding de dubbele accountantscontrole op het financiële beheer van de gerechten niet langer dwingend voor te schrijven. Dit geldt te meer als in de vergelijking met andere rijksdiensten (ministeries) rekening wordt gehouden met de samentelling van departementale baten-lastendiensten voor de bepaling van de controledichtheid. De Raad wijst in dit verband ook nog op het streven tot vermindering van de financiële lastendruk en de verplichting zuinig om te gaan met de algemene middelen: weliswaar is niet te verwachten dat een wijziging van de bepaling over de accountantscontrole tot een aanmerkelijke bezuiniging zal leiden, maar de Raad let bij het doelmatig besteden van de hem ter beschikking gestelde middelen ook op de kleintjes.
In de situatie zoals die de Raad wenselijk voorkomt is het overigens ook niet zo dat een accountantscontrole bij individuele gerechten niet meer plaatsvindt. De Raad gaat ervan uit dat de accountant die jaarverslag en jaarrekening van de Raad en de gerechten gezamenlijk controleert bij een deel van de gerechten eigen onderzoek zal willen doen, als de verslaglegging van de gerechten niet meer standaard van een accountantsverklaring is voorzien. Ook de Raad zal in het kader van het door hem uitgeoefende financiële toezicht soms aan een gerecht de plicht willen opleggen de jaarrekening en het jaarverslag van een accountantsverklaring te doen voorzien. Maar de toleranties en de controledichtheid kunnen bij de rechtspraak zeker wel lager, mede gezien het uitstekende track-record van de rechtspraak als het gaat om de kwaliteit van het financiële beheer en de rechtmatigheid van de uitgaven.
De Raad verzoekt u dan ook het erheen te leiden dat de externe controle op de geconsolideerde financiële verslaglegging (van de Raad en de gerechten gezamenlijk) ongewijzigd blijft, maar de controle op de verslaglegging van de individuele gerechten in beginsel door de Raad zelf en via de externe toets op de geconsolideerde verslaglegging plaats heeft, aangevuld met externe controle op de verslaglegging van individuele gerechten volgens (bijvoorbeeld) het huidige model (andere modaliteiten zijn ook denkbaar), als de Raad dat voorschrijft. De Raad maakt in het kader van het door hem uitgeoefende financiële toezicht immers risicoanalyses en kent de “sterke en zwakke broeders” onder de gerechten (dat zijn natuurlijk door de jaren niet steeds dezelfde).
In de bijlage bij dit advies wordt op de mogelijke uitwerking meer in detail ingegaan.
c. Enkelvoudige behandeling kwekersrechtzaken
In 2005 is, bij de totstandbrenging van de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005, in de Wet RO artikel 55a opgenomen, op grond waarvan de rechtbank ’s-Gravenhage een meervoudige kamer voor de behandeling van zaken op het gebied van het kwekersrecht inricht. Inmiddels is enige jaren ervaring opgedaan met die regeling en de rechtbank ’s-Gravenhage heeft kunnen constateren dat veel van de bedoelde zaken vooral om technisch-juridische vragen draaien die niet specifiek voor het kwekersrecht zijn, bijvoorbeeld vragen over de verlening van gebruiksrechten op intellectuele eigendom (licenties). Zulke zaken vereisen geen behandeling door een meervoudige kamer waarvan een deskundig lid op het gebied van kwekersaangelegenheden verplicht deel uitmaakt. Ook bij het houden van comparities en getuigenverhoren en bij het treffen van voorlopige voorzieningen doet de verplichting altijd meervoudig te “zitten” zich vaak voelen als een niet zinvolle belemmering voor een kwalitatief goede (dus ook snelle) behandeling.
Om die reden verzoekt de Raad u artikel 55a van de Wet RO zo te doen wijzigen dat zaken in het kader van dat artikel ook door een enkelvoudige kamer kunnen worden behandeld. Met uw ministerie en met

het ministerie van uw ambtgenoot van LNV is daarover contact geweest, waarbij niet is gebleken van bezwaren tegen een dergelijke wijziging.

Hoogachtend,

F.W.H. van den Emster