

2 95

Rechtspleging in beweging

jaargang 21 maart

Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie en Gouda Quint BV. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

Redactieraad

dr. M.M.J. Aalberts
drs. A.C. Berghuis
prof.dr. H.G. van de Bunt
drs. R.B.P. Hesseling
dr. A. Klijn
drs. Ed. Leuw

Redactie

dr. B.A.M. van Stokkom
dr. J.C.J. Boutellier
mr. P.B.A. ter Veer

Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH 's-Gravenhage
Fax: 070-370 79 48
Tel: 070-370 71 47

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: 070-370 65 53/66 56
(mr. E.M.T. Beenackers, C.J. van Netburg,
P.H.T. Secherling).

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het Ministerie van Justitie. Degenen die in aanmerking denken te komen voor een gratis abonnement kunnen zich uitsluitend schriftelijk wenden tot bovenstaand redactieadres. Andere belangstellenden kunnen zich tegen betaling abonneren. Zij dienen zich te wenden tot:
Uitgeverij Gouda Quint BV
Postbus 1148
6801 MK Arnhem
tel: 085-45 47 62

Administratie en adreswijzigingen

De abonnementenadministratie wordt verzorgd door:
Libresso BV
Postbus 23
7400 GA Deventer
tel: 05700-3 31 55
Adreswijzigingen kunnen worden doorgegeven door het adresstrookje toe te zenden aan Libresso.

Beëindiging abonnement

Betaalde abonnementen kunnen tot uiterlijk 31 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

Abonnementprijs

De abonnementsprijs bedraagt f 95,- per jaar; studenten krijgen 20% korting (gedurende maximaal vijf jaar). Betaling geschiedt bij voorkeur met de te ontvangen stortings-acceptgirokaarten.

Nabestellingen

Losse nummers kunnen worden nabesteld bij Libresso of Uitgeverij Gouda Quint (bij meer dan dertig exemplaren). De prijs van losse nummers bedraagt f 13,- (exclusief verzendkosten).

Ontwerp en drukwerk

Hans Meiboom, Amsterdam
Druk Sdu Grafisch Bedrijf

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Inhoud

Voorwoord 5

mr. drs. Th.G.M. Simons
Rechtspleging in beweging 8

prof. A.F.M. Brenninkmeijer
Alternatieve geschillenbeslechting met of zonder rechter 23

mr. J.H.P. Donner
Hollen of stilstaan; functie en functioneren van de rechterlijke macht 41

mr. drs. J.E. Bosch-Boesjes
Lijdelijkheid van de rechter en efficiency in het civiele geding 62

drs. P. Albers
Integratie van rechtbanken; een evaluatie 83

mr. P.P. Lampe
Rechtbank toen, nu, straks; een persoonlijke visie op de veranderende bestuursstructuur 95

Summaries 110

Jaarnaal 114

drs. J.W. van Wetten
Zelfregulering en handhaving; enige kanttekeningen bij de milieurechtdiscussie

Literatuuroverzicht 123

Algemeen 123
Strafrecht en strafrechtspleging 124
Criminologie 129
Gevangeniswezen/tbs 132
Jeugdbescherming en -delinquentie 135
Verslaving. 139
Slachtofferstudies 140

Boeken en rapporten 143

Het lijkt erop dat de rechtspleging de maatschappelijke ontwikkelingen niet meer kan bijbenen. In een dynamische, geïndividualiseerde samenleving is het aanbod van zaken dat de rechter wordt voorgelegd explosief gestegen. Dat wordt dikwijls in verband gebracht met de grotere mondigheid van de burger, maar ook met de sterke toename van instrumentele wetgeving en de geringe aandacht voor handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van regelgeving. Als dat laatste juist is, heeft vooral de inflatie van wetgeving de werklast van rechters buitenproportioneel groot gemaakt. Hoe meer regels, hoe meer geschillen.

Alom wordt geroepen om grotere doelmatigheid binnen het rechterlijke apparaat. Daarbij staan twee verlangens voorop. Ten eerste dient het beroep op de rechter te worden teruggedrongen. Alternatieve geschillenbeslechting buiten de rechter om, waarvoor de (onvermijdelijke) Engelstalige formule *alternative dispute regulation* (ADR) wordt gebruikt, kan daarbij een grote rol spelen. En ten tweede, als eenmaal de rechter is ingeroepen, moet het proces sneller en beter.

Maar wat betekent beter? Een rechter die snel knopen doorhakt? Hoe dan ook, de herziening van de rechterlijke macht is momenteel in volle gang. Doel is de integratie van de verbrokkelde bestuursrechtspraak en tegelijkertijd de integratie van straf-, bestuurs- en civiele rechtspraak in een 'rechtbank nieuwe stijl'. Kwaliteitsverbetering staat daarbij voorop. De ingrijpende aard van de herziening raakt de grondslagen van uitoefening van rechtsspraak, met name de leerstukken van de lijdelijkheid van de rechter en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Naast de bestuurlijke aspecten van de herziening zullen deze fundamentele vraagstukken in dit nummer ruimschoots ter sprake komen.

In zijn inleidende artikel schetst Th.G.M. Simons de achtergronden van de voorstellen tot herziening. Hij gaat eerst in op de voorstellen van de staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (HRO) die in 1984 rapporteerde. De haast onbeheersbare groei van bestuursrechtelijke zaken die met name de afdeling rechtsspraak van de Raad van State te verwerken kreeg, heeft de integratie-

plannen nadien in een stroomversnelling gebracht. Simons behandelt vervolgens de doelstellingen van de nota *Naar een nieuwe structuur van de rechterlijke organisatie* (1989). Tenslotte wijst de auteur erop dat alle bestuurlijke vernieuwingen ten spijt de rechtspleging met een toenemende werklast zal blijven opgescheept. Daarom vestigt hij de aandacht op het bevorderen van de doorstroom en vooral op het beheersen van de instroom (voorkomen van geschillen, verplichte bezwaarschriftprocedure, alternatieve geschillenbeslechting).

Prof. A.F.M. Brenninkmeijer werkt dit laatste vraagstuk nader uit. Hij constateert dat de complexiteit en inefficiëntie van wetgeving de belangrijkste reden is dat partijen een proces beginnen. 'Een uitbundige procescultuur wijst op een te sterke juridisering van het maatschappelijke verkeer'. Reden genoeg om de mogelijkheden van alternatieve geschillenbeslechting (ADR) te verkennen. Alhoewel het burgerlijk procesrecht reeds voorziet in arbitrage en bindend advies, gaat de auteur na welke verbeteringen kunnen worden verwacht van alternatieve bemiddeling (informele procesvormen, geschillencommissies, enzovoort). De auteur concludeert dat ADR geen eenvormig alternatief vormt voor rechtspleging maar eerder een aanvulling op bestaande rechtspraktijken.

Vervolgens geeft J.P.H. Donner een beschouwing over de kwaliteit van de rechterlijke macht. Hij wijst erop dat de moeizaam verlopende rechtspleging zich zal moeten aanpassen aan de eisen van een moderne samenleving. Dat vereist geen rechterlijk individualisme (het produceren van een juridisch-technisch goed vonnis door de afzonderlijke rechter) maar samenwerken op professionele basis. Het maatschappelijk belang van het functioneren van de rechter (ordering van het maatschappelijke leven; conflicten beslechten) verdient daarom een hogere prioriteit. De eisen die doorgaans aan overheidsinstellingen worden gesteld (voorspelbaarheid, regelmaat en efficiency) gelden niet minder voor de rechterlijke macht. De gewijde grond waarop het leerstuk van de rechterlijke onafhankelijkheid staat, mag dan ook gerust met voeten worden getreden.

J.E. Bosch-Boesjes gaat in haar bijdrage in op de herkomst, functie en betekenis van het leerstuk van lijde-

lijkheid en stelt de vraag of dit leerstuk de efficiency van het geding in de weg staat. Ze bespreekt een tweetal voorstellen ter verbetering van de dagvaardingsprocedure waarin een actievere rol voor de rechter is weggelegd: directe communicatie tussen rechter en partijen door de rol van de advocaat terug te dringen, en de invoering van een standaardproceduere waardoor rechters en advocaten gerichter en sneller naar een oplossing kunnen zoeken. De auteur is er niet van overtuigd dat deze voorstellen de verwachte voordelen zullen brengen. Er zijn namelijk tal van factoren waarop ook de actieve, daadkrachtige rechter geen invloed heeft en het proces vertragen.

Ten slotte komen twee bijdragen aan bod die de bestuurlijke veranderingen tot onderwerp van studie nemen. P. Alders evalueert de problemen die zich bij de organisatorische en personele eenwording van de gerechten hebben voorgedaan. Hij concentreert zich daarbij op de eerste fase van de herziening, de integratie van de raden van beroep/ambtenarengerechten en de rechtbanken in 'rechtbanken nieuwe stijl'. Die integratie is grotendeels geslaagd te noemen. De tweede fase zal echter heel wat moeilijker worden omdat de kantonrechters principieel gekant zijn tegen de voorgenomen integratie. De oplossing voor dit probleem ligt volgens de auteur in het creëren van een win-win-situatie waarbij ook kantonrechters kunnen profiteren van de eenwording.

P.P. Lampe geeft een persoonlijke visie op de veranderingen die hij de laatste decennia in zijn arrondissement heeft ervaren. Hij schetst daarbij de transformatie van de rechtbank van een verstard, ondoorzichtig instituut tot een sterkere professionele, grootschalige organisatie. De auteur beziet deze ontwikkeling met gemengde gevoelens: het oude arrondissementsideaal is teloor gegaan, de rechtbankpresidenten zijn 'integrale managers' geworden. Er moet meer geregeld, getroomlijnd en gestuurd worden. 'De bureaucratie die wij vroeger vooral bij het departement aanwezig achtten, krijgen wij nu zelf in huis'.

Rechtspleging in beweging

mr. drs. Th.G.M. Simons*

Dit – inleidende – artikel beoogt een overzicht in hoofdlijnen te geven van de ontwikkelingen die vanaf het begin van de jaren tachtig binnen de rechterlijke organisatie en de rechtspleging op gang zijn gekomen en van het vervolg dat daaraan de komende jaren zal worden gegeven. De aandacht is daarbij gericht op de zittende magistratuur en het procesrecht. Op verzoek van de redactie wordt in het bijzonder ingegaan op de herziening van de rechterlijke organisatie. De voorgenomen reorganisatie van het openbaar ministerie (zie Tweede Kamer, 1994–1995, 24 034, nr. 1) blijft buiten beschouwing.

Relatieve rust

Zoals bekend dateert onze huidige rechterlijke organisatie – althans wat de civiele en de strafrechtspraak betreft – uit het begin van de vorige eeuw. De Wet op de Zamenstelling der Regterlijke Magt en het Beleid der Justitie (sinds 1972 Wet op de rechterlijke organisatie geheten) kwam in 1827 tot stand en werd in 1838 ingevoerd. De wet voorzag in kantongerechten, rechtbanken, (provinciale) hoven en de Hoge Raad. De aantallen kantongerechten, rechtbanken en hoven zijn in de loop van de tijd meer en meer beperkt.

Ook zijn geleidelijk de nodige verbijzonderingen aangebracht. Zo is de verdeling van de rechtsmacht tussen de kantongerechten en de rechtbanken in civiele zaken al lang niet meer gebaseerd op het onderscheid lichte en eenvoudiger versus zware en moeilijker zaken. Voorts zijn binnen de gerechten specialisaties ontstaan (zoals de kinder-rechter en de economische strafrechter) en heeft in sommige gevallen concentratie van rechtsmacht plaatsgevonden (zoals bij de ondernemingskamer van het hof te Amsterdam en de ‘penitentiaire’ kamer van het hof te

* De auteur is als raadadviseur verbonden aan de Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht van het ministerie van Justitie.

Arnhem). Niettemin is de oorspronkelijke hoofdstructuur van deze rechterlijke organisatie overeind gebleven.

Voor de organisatie van de bestuursrechtspraak ligt dat geheel anders. De totstandkoming van een heldere hoofdstructuur is meer dan anderhalve eeuw belemmerd door discussies over de vraag of het bestuur dan wel de onafhankelijke rechter geschillen tussen burgers en bestuursorganen zou moeten beslechten, over de vraag of, als werd gekozen voor administratieve rechtspraak, zou moeten worden gestreefd naar één algemeen bevoegde administratieve rechter of naar gespecialiseerde administratieve rechters, door de particularistische neiging van veel vakministeries om voor afzonderlijke (vaak kleine) rechts- en beleidsterreinen afzonderlijke administratieve rechters in het leven te roepen, en door de beperkte competentie en processuele bevoegdheden van de verschillende administratieve rechters.

Als gevolg daarvan heeft zich – tot het midden van de jaren tachtig – een stelsel ontwikkeld waarin enerzijds het kroonberoep de – niet-rechterlijke – eindvoorziening in een groot aantal bestuursrechtelijke geschillen was, anderzijds administratieve rechtspraak plaatsvond (hetzij door de tot de rechterlijke macht behorende gerechten – zoals in de belastingrechtspraak –, hetzij door gespecialiseerde administratieve rechters – zoals de Centrale Raad van Beroep –, hetzij door de algemeen aanvullende administratieve rechter op grond van de Wet Arob) en als sluitstuk de – belangrijke – restbevoegdheid van de civiele rechter fungeerde.

Ook wat het bestuur, het beheer, de interne organisatie en de werkwijzen van de gerechten betreft is het heel lang rustig geweest in de rechterlijke organisatie, ook al zijn successievelijk niet onbelangrijke wijzigingen aangebracht. Ik noem de introductie van gerechts- en parketsecretarissen (1956), de invoering van de arrondissementsgriffier met beperkte beheersbevoegdheden op decentraal niveau (1972), de feitelijke toename van de rol van de presidenten en de 'dagelijkse besturen' van de colleges en de geleidelijke vergroting van de mogelijkheden van *unus*-rechtspraak bij de rechtbanken en de hoven.

Het beeld als geheel is echter, tot het begin van de jaren

tachtig, van een betrekkelijke kalmte. De oude structuren functioneerden redelijk en er was geen dringende noodzaak om bij voorbeeld de bedrijfsvoering te moderniseren en op grote schaal over te gaan tot automatisering. Als gevolg daarvan was ook de cultuur binnen de rechterlijke organisatie betrekkelijk onveranderlijk.

Onder invloed van de brede maatschappelijke discussie die in de jaren zestig en zeventig op gang kwam, is ook het functioneren van de rechterlijke macht voorwerp van kritische beschouwing geworden. Daarbij kwam onder meer de wenselijkheid van een herbezinning op de rechterlijke organisatie naar voren. Dat heeft in 1976 geleid tot de instelling van de staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie. In juni 1984 verscheen deel I van het eindrapport van de staatscommissie. Het bevat ingrijpende voorstellen tot wijziging van de structuur van de rechterlijke organisatie.

Kort samengevat bepleit de staatscommissie een structurering van de rechterlijke macht op drie niveaus (rechtbank, hof en Hoge Raad), de onderbrenging van de bestuursrechtspraak in die structuur, de verdere doorvoering van de hoofdregel van rechtspraak in twee feitelijke instanties en de integrale invoering van cassatierecht-spraak. Anders gezegd: de volledige personele en organisatorische integratie van de civiele rechtspraak, de strafrecht-spraak en de bestuursrechtspraak binnen één rechterlijke organisatie, waarbij alle rechtspraak in eerste aanleg geconcentreerd wordt bij één type gerecht van eerste aanleg – de rechtbank ‘nieuwe stijl’ –, in beginsel hoger beroep bij het hof mogelijk moet zijn en in elk geval beroep in cassatie bij de Hoge Raad moet kunnen worden ingesteld.

In mei 1985 verscheen deel II van het eindrapport. Dat heeft betrekking op een aantal onderwerpen die niet zozeer met de structuur van de rechterlijke organisatie maar meer met het functioneren van de rechterlijke ambtenaren te maken hebben, zoals werving, selectie, opleiding en verdere vorming, de deelneming aan de rechtspraak door niet tot de rechterlijke macht behorende deskundigen (leken-leden), het vraagstuk van onverenigbaarheden en nevenfuncties en het bestuur van de rechterlijke macht.

Gevolgen van de toegenomen werklast

Inmiddels deed zich aan het einde van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig in alle sectoren (civiele rechtspraak, strafrechtspraak en bestuursrechtspraak) een sterke toename voor van het aantal zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd. De verklaring voor deze groei wordt, behalve uiteraard in de stijgende criminaliteit, doorgaans gezocht in de grotere mondigheid van de burger, de sterke toename van beleidsinstrumentele bestuursrechtelijke wetgeving, de toenemende beroepsgevoeligheid van regelgeving en de te geringe – politieke – aandacht voor de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid daarvan.

De rechterlijke organisatie bleek niet in staat de gevraagde extra inspanning op adequate wijze te leveren. De personele capaciteit, het beheer, de werkwijzen, de administratieve organisatie, de automatisering, in alles liep de rechterlijke organisatie achter. Ondanks de *no nonsense*-benadering van het kabinet-Lubbers I en de daarmee gepaard gaande geringe budgettaire ruimte, kreeg de toenmalige Minister van Justitie mr. F. Korthals Altes het, vanwege de acute noodsituatie, voor elkaar dat structureel forse extra middelen (een gefaseerde toename van ongeveer 25%!) voor de rechterlijke organisatie beschikbaar kwamen. Daaraan was wel de voorwaarde verbonden dat het ministerie van Justitie maatregelen zou nemen om de effectiviteit en de efficiency van de rechterlijke organisatie belangrijk te verbeteren. De in 1984 ingestelde Stuurgroep Onderzoek Functioneren Rechterlijke Organisatie kreeg de taak daartoe voorstellen te ontwikkelen.

De stuurgroep rapporteerde in 1986. De voorstellen hadden vooral betrekking op de organisatie van het beheer, op de automatisering en op de werkwijzen en de administratieve organisatie (kort gezegd: op de infrastructuur van de rechterlijke organisatie) en in mindere mate op aanpassingen in de wetgeving (onder andere verdere vergroting van de mogelijkheden voor *unus*-rechtspraak en invoering van bezwaarschriftprocedures in bestuursrechtelijke geschillen). De Minister van Justitie nam de voorstellen grotendeels over. In de daarop volgende jaren is hard gewerkt aan de uitvoering daarvan. Belangrijk is geweest de

forse decentralisering van beheersbevoegdheden en de daarmee gepaard gaande invoering van de directeur gerechtelijke ondersteuning in elk arrondissement.

Wat de werkwijzen betreft heeft de zogeheten unitvorming een grote invloed gehad. Ook is meer en meer het besef doorgedrongen dat bepaalde categorieën zaken zich lenen voor min of meer gestandaardiseerde behandeling. Daarnaast werden – met vallen en opstaan – grotere en kleinere automatiseringsprojecten opgezet. Deze inspanningen hebben, samen met de beschikbaarheid van de extra middelen, geleid tot een forse vergroting van de verwerkingscapaciteit van de rechterlijke macht.

Herziening van de rechterlijke organisatie

Met de rapporten van de staatscommissie gebeurde daarentegen een aantal jaren weinig tot niets. Een belangrijke reden is geweest, dat er toch geen budgettaire ruimte was om de voorstellen uit te voeren. Daar komt bij, dat in die periode zoals gezegd juist een begin was gemaakt met de dringend noodzakelijke uitbreiding van de rechterlijke macht en de versterking van de organisatie en het beheer. Die ingrijpende processen vergden al het nodige van de spankracht van de rechterlijke organisatie.

Niettemin deed zich een aantal, min of meer autonome, ontwikkelingen voor, die minister Korthals Altes ertoe brachten beleidsvoornemens te ontwikkelen gericht op een herziening van de rechterlijke organisatie. De belangrijkste katalysator is wel geweest de – door de Raad van State al vroeg gesignaleerde – exponentiële groei van het aantal zaken dat de toenmalige afdeling rechtspraak van de Raad van State te verwerken kreeg. Zowel bij de 'gewone' zaken op grond van de wet Arob als bij de vreemdelingenzaken is eigenlijk van meet af aan sprake geweest van een schier onbeheersbare groei, die in toenemende mate de kwantitatieve en de kwalitatieve verwerkingscapaciteit van de afdeling rechtspraak onder druk zette. Wat de vreemdelingenzaken betreft gold hetzelfde voor de civiele kort-geding-rechtspraak door de president van de rechtbank.

De oplossing voor deze problemen bestond uit twee onderdelen: invoering van rechtspraak in twee instanties –

waardoor de werklast wordt gespreid en sneller een uitspraak in eerste aanleg beschikbaar komt – en vervanging van de civiele kort-geding-rechtspraak in vreemdelingenzaken door een bestuursrechtelijke voorlopige voorzieningsprocedure, gekoppeld aan de bodem-procedure. De vraag die vervolgens rees, was waar de eerste instantie in 'gewone' Arob-zaken en in vreemdelingenzaken moest(en) worden ondergebracht.

Voor de 'gewone' Arob-zaken zou men hebben kunnen kiezen voor de toenmalige raden van beroep/ambtenaren-gerechten. Die zouden dan zijn uitgebouwd tot algemene bestuursrechtelijke gerechten van eerste aanleg. Voor de vreemdelingenzaken lag daarentegen aansluiting bij de rechtbanken meer voor de hand. Daarmee zou echter de toch al hemeltergende verbrokkeling van de bestuursrecht-spraak verder toenemen. Om het goede van beide oplossingen te behouden, is toen het concept van de integratie weer opgepakt. Mede aan de hand van het gedachtengoed van de staatscommissie is men vervolgens dit concept verder gaan doordenken en ontwikkelen, hetgeen uiteindelijk heeft geleid tot een omvattend plan voor de herziening van de rechterlijke organisatie.

Een extra prikkel daarvoor was het feit dat het kroon-beroep onder vuur kwam te liggen en uiteindelijk in 1985 door het bekende Benthem-arrest van het EHRM inderdaad werd neergehaald. Daardoor werd een principiële opnieuw doordenken van het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming – en daarmee van de structuur van de rechterlijke organisatie als geheel – eens te meer noodzakelijk. Het is mijn stellige overtuiging, dat het niet zo spoedig en in een dergelijk tempo tot een herziening van de rechterlijke organisatie zou zijn gekomen zonder de hiervoor geschetste, min of meer externe, ontwikkelingen.

Doelstellingen

In een op 29 juni 1989 onder de titel *Naar een nieuwe structuur van de rechterlijke organisatie* aan de Tweede Kamer aangeboden nota (Tweede Kamer, 1988–1989, 21 206, nr 2) en het op 2 maart 1989 aan de Tweede Kamer

aangeboden standpunt over de invoering van Arob-rechtspraak in twee instanties (Tweede Kamer, 1988–1989, 21 048, nr 2) legde het kabinet-Lubbers II zijn beleidsvoornemens betreffende de herziening van de rechterlijke organisatie neer. Door de val van dat kabinet heeft geen gedachtenwisseling met de Tweede Kamer over de plannen kunnen plaatsvinden. De nieuwe Minister van Justitie Hirsch Ballin deelde bij brief van 22 juni 1990 (Tweede Kamer, 1989–1990, 21 048/21 206, nr 3) aan de Tweede Kamer mee dat het kabinet-Lubbers III, grotendeels voortbouwend op en deels in aanvulling op en in afwijking van de standpuntbepaling van het vorige kabinet, de herziening van de rechterlijke organisatie daadwerkelijk ter hand wilde nemen.

In de memorie van toelichting bij het eerste wetsvoorstel – het zogenoemde wetsvoorstel voorintegratie, dat heeft geleid tot de Wet van 3 juni 1992, Stb. 278 – heeft minister Hirsch Ballin beschouwingen gewijd aan de herzieningsoperatie als geheel (Tweede Kamer, 1990–1991, 21 967, nr 3). Allereerst worden de gebreken van de toen bestaande structuur van de rechterlijke organisatie opgesomd. De minister wijst onder meer op de ontoegankelijkheid en de ondoorzichtigheid van de rechterlijke organisatie, de versnippering van rechtsgangen in het bestuursrecht, de onduidelijke en vaak improductieve competentieverdeling tussen met name de bestuursrechter en de civiele rechter, de onevenwichtige schaalgrootte van de verschillende gerechten, de gevarieerde en lang niet altijd logische regelingen van de rechtsmiddelen, de irrationele schikking van enkelvoudige en meervoudige rechtspraak, het feit dat verschillende rechters soms dezelfde, althans dezelfde soorten rechtsvragen moeten beantwoorden, het gebrek aan rechtseenheid binnen de bestuursrechtspraak en tussen de bestuursrechtspraak, de civiele rechtspraak en de strafrechtspraak, en de gebrekkige harmonisatie van de regelingen van procesrecht. De minister concludeert dan dat het 'mogelijk (moet) zijn de kwaliteiten van de rechtspraak in een beter doordachte en daardoor doeltreffender en doelmatiger structuur aan onze samenleving beschikbaar te stellen'.

Vervolgens worden drie algemene doelstellingen van het tot stand brengen van een nieuwe structuur van de rechterlijke organisatie geformuleerd, die successievelijk worden uitgewerkt. Ten eerste het scheppen van voorwaarden voor het verbeteren en het in stand houden van de juridische kwaliteit en het gehalte van de rechtspraak. Dit kan onder meer worden bereikt door het treffen van voorzieningen die zijn gericht op de totstandkoming van eenheid van recht en rechtspraak, door een zodanige inrichting van de rechterlijke organisatie dat, in de regel, de mogelijkheid bestaat om een in eerste instantie gegeven rechterlijk oordeel in volle omvang in hoger beroep te laten toetsen, en door, waar nodig, te voorzien in concentratie van rechtsmacht.

Ten tweede het scheppen van voorwaarden voor het verbeteren van de cliëntgerichtheid van de rechtspleging. Daartoe dient volgens de minister allereerst de rechterlijke organisatie toegankelijker en doorzichtiger te worden. Dat kan worden verwezenlijkt door een heldere, eenvoudige structuur van de rechterlijke organisatie, door een goede bereikbaarheid van de rechter in eerste aanleg en door een lage drempel voor de toegang tot de rechter. Voorts moeten rechterlijke uitspraken sneller beschikbaar komen. Daarvoor zijn, behalve de verdere doorvoering van rechtspraak in twee feitelijke instanties, processuele voorzieningen nodig.

Ten derde het scheppen van evenwicht in de structuur van de rechterlijke organisatie. Daartoe dient de inzet van mensen en middelen zodanig te zijn, dat elke zaak kan worden behandeld en beslist op een wijze die is toegesneden op haar aard en zwaarte.

Wat opvalt aan deze – hier noodzakelijkerwijs summier weergegeven – doelstellingen en de uitwerking daarvan, is de sterk kwalitatieve lading van de herziening van de structuur van de rechterlijke organisatie.

Kwaliteitsverbetering op verschillende niveaus en op verschillende wijzen, daar gaat het kennelijk om. De operatie moet dan ook een organisatorisch kader voor de rechterlijke organisatie opleveren dat haar in staat stelt op doelmatige wijze hoogwaardige rechterlijke beslissingen voort te brengen. In die zin is de herziening van de –

externe – structuur complementair aan de verbeteringen in de infrastructuur van de rechterlijke organisatie.

Rechtbank nieuwe stijl

Op grondslag hiervan is gekozen voor een herziening van de rechterlijke organisatie op basis van het centrale en richtinggevend concept van de integratie. Het gaat om drie dimensies: de integratie van de verbrokkelde bestuursrechtspraak, de integratie van de civiele en de strafrechtspraak in eerste aanleg en de integratie van de bestuursrechtspraak en de civiele en de strafrechtspraak. De ultieme consequentie van dit concept is een stelsel van één gerecht van eerste aanleg voor alle civiele rechtspraak, strafrechtspraak en bestuursrechtspraak in eerste aanleg – de rechtbank ‘nieuwe stijl’ –, de opdracht van het hoger beroep in de daarvoor vatbare zaken aan de hoven en de integrale mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad. Of die uiterste consequentie ook moet en zal worden getrokken, zal nog moeten blijken.

De operatie is verdeeld in drie fasen. De eerste fase bestond uit twee onderdelen: de zogenoemde voorintegratie (1 juli 1992) en de voltooiing van de eerste fase (1 januari 1994) – Wet van 16 december 1993, Stb. 650. De voorintegratie hield in de onderbrenging van de toenmalige (tien) raden van beroep/ambtenarengerechten bij de (negentien) rechtbanken. Daardoor werden bij de rechtbanken bruggehoofden gecreëerd voor een succesvolle uitvoering van het tweede deel van de eerste fase. Bij gelegenheid van de voltooiing van de eerste fase zijn bij de rechtbanken algemeen bevoegde kamers voor bestuursrechtelijke zaken ingesteld (in de praktijk aangeduid als de sectoren bestuursrecht), is rechtspraak in twee instanties ingevoerd voor – althans een groot deel van – de zaken die tot dan in eerste en enige instantie bij de Raad van State werden behandeld, zijn – na het intermezzo van de Tijdelijke wet Kroongeschillen – definitieve voorzieningen voor de voormalige kroongeschillen getroffen, is bij de Raad van State een afdeling bestuursrechtspraak gevormd en is in de Algemene wet bestuursrecht een uniforme regeling van het bestuursprocesrecht opgenomen. Dit alles

leidde ook – opnieuw – tot een grote instroom van – veelal jonge – nieuwe rechters, onder meer van de Raad van State.

De tweede fase (1 januari 1997) behelst de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken en daarmee de definitieve totstandkoming van de rechtbank ‘nieuwe stijl’. Dan zal alle rechtspraak in eerste aanleg in civiele en strafzaken zijn opgedragen aan de rechtbanken en in hoger beroep aan de hoven. Ook de rechtspraak in eerste aanleg op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften geschiedt dan door de rechtbanken. Met deze integratie wordt, als specifieke concretisering van de algemene doelstellingen van de herziening van de rechterlijke organisatie, het behalen van de volgende voordelen nagestreefd:

- het wegnemen van de nadelen die zijn verbonden aan het opdragen van de rechtsmacht in eerste aanleg in civiele en strafzaken aan twee verschillende soorten gerechten (meer coördinatie en rechtseenheid, nog slechts één appelrechter, verkleining *span of control* Hoge Raad, heldere criteria voor rechtsmachttoedeling, voorkoming competentieconflicten, mogelijkheid van meervoudige rechtspraak ook in voormalige kantongerechtszaken, betere inzet van ervaren rechters);
- het wegnemen van de nadelen die zijn verbonden aan het functioneren van de kantongerechten als zodanig (intercollegiale toetsing wordt mogelijk, grotere noodzaak om tot rechtseenheid te komen, de kwetsbaarheid als gevolg van de kleinschaligheid verdwijnt, meer ruimte voor specialisatie);
- het geven van een kwaliteitsimpuls aan de rechtbanken ‘nieuwe stijl’;
- het bij elkaar brengen van de rechtspraak in eerste aanleg inzake civielrechtelijke arbeidsverhoudingen en bestuursrechtelijke arbeidsverhoudingen (sociale-zekerheidszaken, ambtenaren- en pensioenzaken);
- het vereenvoudigen van het bestuur en het beheer in de arrondissementen.

Ook wordt het burgerlijk procesrecht in eerste aanleg belangrijk gemoderniseerd. Ten slotte wordt in civiele zaken de appalgrens verhoogd tot fl. 5000 en in strafzaken – alleen voor overtredingen – tot fl. 500. Het wetsvoorstel

voor de tweede fase is momenteel voor advies aanhangig bij de Raad van State.

In de derde fase gaat het primair om de voltooiing van de herstructurering van het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Daarbij moet onder andere worden gedacht aan de integratie van de administratieve gerechten die niet bij de eerste fase zijn betrokken (zoals het College van Beroep voor het bedrijfsleven), de vormgeving en de onderbrenging van de tweede feitelijke instantie in bestuursrechtelijke zaken (in welk kader de toekomst van de Centrale Raad van Beroep en van de rechtsprekende taak van de Raad van State aan de orde zullen zijn) en de vormgeving van een rechtseenheidsvoorziening bij de Hoge Raad (in welk kader de beperking van de cassatiegronden en/of de invoering van een zogenoemd verlostelsel voor de toegang tot de cassatieprocedure ter discussie zullen staan). Ook de organisatie van de belastingrechtspraak is een belangrijk onderdeel van de derde fase. Op 29 april 1994 heeft de toenmalige Minister van Justitie een discussienota aan de Tweede Kamer gezonden over de derde fase (Tweede Kamer, 1993–1994, 23 701, nr. 2). In de nota wordt het kader voor de discussie en de af te wegen belangen geschetst, worden enkele mogelijke oplossingsrichtingen gegeven en worden de voor- en nadelen die daaraan telkens zijn verbonden, beschreven. Over de nota zijn adviezen gevraagd. De laatste adviezen worden in het eerste kwartaal van 1995 verwacht.

De huidige Minister van Justitie Sorgdrager heeft de plannen van de vorige kabinetten overgenomen. Onder haar verantwoordelijkheid is het wetsvoorstel voor de tweede fase bij de Raad van State aanhangig gemaakt. Ook zal zij, mede op basis van de hiervoor bedoelde adviezen, de besluitvorming over de derde fase ter hand nemen.

De twee hiervoor geschetste lijnen (verbetering van de – externe – structuur en van de infrastructuur) hebben een niet te onderschatten invloed op de structuur, maar zeker ook op de cultuur van de rechterlijke organisatie gehad. Een grote stroom jonge rechterlijke ambtenaren kwam binnen, nieuwe werkwijzen deden hun intrede, moderne managementinzichten werden toegepast. Meer en meer werd en wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om

werkzaamheden door anderen dan de rechters te laten verrichten. Daartoe zijn kwaliteit en kwantiteit van de ondersteuning stevig vergroot.

Door de voortschrijdende schaalvergroting werd ook de belangstelling voor vraagstukken van bestuur en beheer steeds groter. Ook de toevoeging van een sector bestuursrecht, met een andere rechterlijke attitude en een deels andere procescultuur, heeft grote invloed op de rechtbanken (zie Albers, Voermans e.a., 1994.) Deze ontwikkelingen zijn nog lang niet voltooid. In december 1994 verscheen een rapport van een ambtelijke werkgroep over de bestuursstructuur van de gerechten. Op basis daarvan zal de wetgeving worden aangepast en zal de bestuurlijke slagkracht van de colleges worden vergroot. Ook de discussie over het beheer gaat door. De ontwikkeling lijkt – uiteindelijk – te gaan in de richting van een integrale verantwoordelijkheid van de presidenten van de colleges voor de organisatie ('integraal manager'). Zij zullen daarin worden voorgegaan door de hoofden van de parketten. Op de najaarsvergadering 1994 van de NVvR is hieraan uitvoerig aandacht besteed (zie Trema, 1994, blz. 467 e.v.).

Het blijvende probleem van toenemende werklast

Het probleem van de toenemende werklast bestaat ondertussen nog steeds. In civiele zaken lijkt over de hele linie sprake te zijn van een structurele groei, in het bijzonder bij de kantongerechten (vooral de zaken op grond van art. 7A:1639w BW: ontbinding van de arbeidsovereenkomst wegens gewichtige redenen). Ondanks de grote inzet van de rechters en de ondersteuning zal dit uiteindelijk leiden tot oplopende doorlooptijden.

Ook bij de rechtbanken staan de doorlooptijden onder druk. In de bestuursrechtspraak is het voorlopige – voor definitieve conclusies is het te vroeg – beeld diffuser. Een forse groei zien we bij de sociale-zekerheidszaken, een beleidsterrein dat bij uitstek beroepsgevoelige regelgeving genereert. In de overige sectoren lijkt het zaaksaanbod binnen de ramingen te blijven. Maar ook hier stijgt de totale werklast.

De uitbreiding van de rechterlijke macht lijkt echter voor de komende jaren tot stilstand te zijn gekomen. Het kabinet stelt eenvoudigweg niet meer geld beschikbaar. In 1995 zal de laatste uitbreiding als gevolg van de eerste fase van de herziening plaatsvinden. Met de bezetting die dan aanwezig is, moet het werk de komende jaren worden gedaan. Daarom is aan het einde van de vorige kabinetsperiode een – voorzichtig – begin gemaakt met – het denken over en het nemen van – maatregelen in de sfeer van het beheersen van de instroom van zaken en het bevorderen van de doorstroom. In de toespraak op het symposium *De rechtsmiddelen van de toekomst* op 27 mei 1994 (zie De Boer, Van Boom e.a., 1994) heeft de minister van Justitie daaraan aandacht besteed. Het spreekt voor zich, dat deze maatregelen niet mogen indruisen tegen de rechtsstatelijke vereisten die aan de rechtspraak worden gesteld. In dat licht is het verheugend dat Minister Sorgdrager heeft laten weten dat zij niet van zins is de regeling van de gefinancierde rechtsbijstand verder ten nadele van de justitiabelen aan te passen (Lindo, 1995, p. 2). Evenmin valt – na de forse verhoging(en) van de afgelopen jaren – een verdere verhoging van de griffierechten te verwachten. Waaraan wordt dan wel gedacht?

De instroom van zaken kan op verschillende manieren worden beïnvloed. Het mooiste – maar zoals de ervaring leert ook het moeilijkst te realiseren – is het bevorderen van het voorkomen van geschillen, bij voorbeeld door goede regelgeving, een goede uitvoeringspraktijk en deskundige rechtsbijstand. Indien toch sprake is van een geschil, kan allereerst worden gedacht aan instrumenten ter voorkoming van rechterlijke procedures dan wel als voorportaal voorafgaand aan het mogelijk adieren van de rechter. Het voorbeeld bij uitstek is de algemene, verplichte bezwaarschriftprocedure in de Awb. In het civiele recht is de schikking door tussenkomst van de rechtsbijstandverlener(s) een van oudsher bekend fenomeen. Ook de comparitie na antwoord speelt een niet onbelangrijke rol.

Daarenboven zal in de komende kabinetsperiode veel aandacht worden gegeven aan alternatieve geschillenbeslechting, zoals – al dan niet rechterlijke – bemiddeling en

wellicht een grotere rol voor de branche-geschillencommissies (Lindo, 1995). In de hogere instanties zou de instroom kunnen worden beperkt door maatregelen in de sfeer van de rechtsmiddelen. Wat dat betreft heeft minister Sorgdrager echter laten weten niet veel te zien in verdergaande beperkingen van de mogelijkheden voor hoger beroep in civiele en in strafzaken dan in het wetsvoorstel voor de tweede fase zullen worden voorgesteld. Wel ziet zij goede mogelijkheden voor een verlostelsel voor de cassatierechtspraak op alle drie de hoofdrechtsgebieden (Lindo, 1995, p. 3). Het nieuwe bestuursprocesrecht bevat reeds voorzieningen die zijn gericht op een evenwichtig gebruik van het rechtsmiddel hoger beroep. De evaluatie van het nieuwe bestuursprocesrecht (rapportage is voorzien voor september 1996) zal uitwijzen welke de effecten daarvan zijn. In dit verband is ook nog van belang dat het uniforme bestuursprocesrecht over enkele jaren (naar verwachting per 1 januari 1997) ook in belastingzaken (en in zaken bij de Tariefcommissie) zal worden ingevoerd.

Als eenmaal een rechterlijke procedure in gang is gezet, is het vervolgens van groot belang dat deze zo snel mogelijk resulteert in een beslissing die het geschil op doeltreffende wijze beslecht. Zowel het procesrecht als de organisatie en de werkwijze van de verschillende actoren bij de behandeling van een geschil moeten daaraan bijdragen. Voor het bestuursrecht is hierin reeds in belangrijke mate voorzien. Het beleid zal daarom in de komende jaren vooral op de civiele zaken worden gericht. Onlangs is een project doelmatigheid civiele procedures gestart. In een samenwerkingsverband tussen het ministerie van Justitie, de NVvR en de Nederlandse orde van advocaten wordt gewerkt aan op korte termijn – dus nog onder de bestaande wetgeving – te realiseren verbeteringen, de voorbereiding van de implementatie van het nieuwe burgerlijk procesrecht in eerste aanleg (per 1 januari 1997, tegelijk met de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken) en het doen van meer fundamentele voorstellen over de civiele rechtsgang op de langere termijn. Wat dat laatste betreft zou kunnen worden gedacht aan een herbezinning op de – theoretische – grondslagen (lijdelijkheid, partij-autonomie, bewijsrecht), het onderscheid tussen dagvaardingsprocedures en verzoek-

schriftprocedures, de rol van de rechtsbijstandverleners en de mogelijkheden voor verdergaande harmonisatie (of wie weet zelfs integratie) met het bestuursprocesrecht.

Slot

Zo gezien is sinds het begin van de jaren tachtig sprake van een – in elk geval achteraf beoordeeld – continu en consistent veranderingsproces binnen de rechterlijke organisatie. De – verdere – verbetering van de uitwendige structuur, de – verdere – verbetering van de infrastructuur, het waar redelijkerwijs mogelijk beperken van de instroom van zaken en het bevorderen van een soepele doorloop van zaken zijn de vier – nauw met elkaar samenhangende – thema's die daarin zijn te onderscheiden en die, gedeeltelijk met andere accenten en prioriteiten dan in de voorafgaande perioden, ook in de komende jaren het beeld van de rechtspleging zullen bepalen. Het is van groot belang dat een samenhangende aanpak wordt gekozen en dat een normatief – rechtsstatelijk – kader beschikbaar is voor de toetsing van alle voornemens.

Literatuur

Albers, P., W. Voermans e.a.

Geïntegreerde rechtbanken; eindrapport in het kader van evaluatieonderzoek Herziening Rechterlijke Organisatie Onderdeel 2
Tilburg, 1994

Boer, H.E. de, W.H. van Boom e.a. (red.)

Rechtsmiddelen van de toekomst
Zwolle, 1994, pp. 7-12

Jägers, P.F.M., D.W. Steenhuis e.a.

Gescheiden budgetten voor OM en ZM

Trema, 17e jrg., nr. 12, 1994, pp. 467 e.v.

Lindo, C.M.Th.

Het perspectief van minister W. Sorgdrager; een interview
Nederlands juristenblad, 70e jrg., nr. 1, 1995, pp. 1-7

Alternatieve geschillenbeslechting met of zonder rechter

prof. A.F.M. Brenninkmeijer*

De discussie over ADR (*Alternative dispute resolution*) is in volle gang (Wackie Eysten, 1994; Berends, 1993; Jagtenberg en De Roo, 1995). Kennelijk is de tijd rijp om – in navolging van de VS en Engeland – alternatieve geschillenbeslechting serieus te nemen.¹ De Minister van Justitie Sorgdrager heeft zich bij een toespraak ter gelegenheid van de ingebruikneming van het gerechtsgebouw te Arnhem eind 1994 ook positief getoond op dit punt. Vormt ADR een goed getimed alternatief voor overheidsrechtspraak? In tijden dat discussie wordt gevoerd over de lange duur van het burgerlijk proces, over de geringe effectiviteit van burgerlijke rechtspraak en over de hoge kosten die ermee gemoeid zijn, ligt een bevestigend antwoord voor de hand. ADR vormt een budgettair aantrekkelijke beleidsoptie.

De aandacht voor ADR vloeit wellicht mede voort uit ongenoegen over de wijze waarop de overheidsrechtspraak functioneert (Minkjan, 1993). In de VS en Engeland is de link met ineffektieve overheidsrechtspraak wel gelegd (Brown en Marriott, 1993). Op dit punt toon ik enige reserve: in de Angelsaksische landen en met name in de VS is inmiddels gebleken dat aan ADR ook nadelen kleven. ADR blijkt ook een kostbaar alternatief te zijn geworden. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat het Angelsaksische rechtssysteem op een geheel andere leest is geschoeid dan het continentale rechtssysteem.

Op zich is het aantrekkelijk om alternatieven te verkennen. Het is echter weinig zinvol om op alternatieven in te gaan zonder voldoende aandacht te schenken aan de bijwerkingen van de veronderstelde remedie, zoals de

* De auteur is hoogleraar burgerlijk procesrecht aan de Universiteit van Amsterdam en Raadsheer in de Centrale Raad van Beroep.

'privatisering' van rechtspraak. Rechtspraak – als functie van een van de drie staatsmachten – valt niet zonder meer te 'privatiseren'. Ons Burgerlijk Wetboek dat in 1992 is ingevoerd berust voor een belangrijk deel op jurisprudentie van de overheidsrechter. Privatisering van de rechtspraak zou er daarom indirect toe bijdragen dat ook codificaties als het Burgerlijk Wetboek en de verdere ontwikkeling daarvan 'geprivatiseerd' worden. Bovendien vormt ADR slechts symptoombestrijding wanneer niet tevens gekeken wordt naar de vraag waarom geschillen ontstaan en waarom geschillen moeilijk oplosbaar zijn via rechtspraak. In deze bijdrage plaats ik ADR in een wat ruimer kader. Daarbij heb ik als uitgangspunt gekozen dat geschillen beter voorkomen kunnen worden dan beslecht.

Gecompliceerd recht

Met een niet al te cynische levensinstelling kan de hypothese dat het recht gedragsbeïnvloeding van mensen beoogt wel als uitgangspunt gekozen worden. Het hangt er natuurlijk wel vanaf wat de inhoud van het recht is en op welk soort menselijk handelen het gericht is. Regels voor de verkiezing van de Tweede Kamer beïnvloeden meer indirect de uitoefening van macht van mensen over andere mensen. Het strafrecht beoogt met strafdreiging bepaald menselijk handelen tegen te gaan. Het burgerlijk recht geeft regels van mens tot mens. In onze conceptie van een rechtsorde is het de wetgever die regels stelt in de vorm van de wet of van regelgeving van lagere orde.

Over de volledigheid van dit concept kan wel getwijfeld worden: veel wat als 'recht' wordt ervaren is niet door een wetgever bedacht en opgeschreven doch spruit voort uit 'het rechtsgevoel' van de rechtsgenoten. Veel wetgeving houdt niet veel meer in dan voor meer gedetailleerd omschreven situaties gestalte geven aan noties van rechtvaardigheid die in brede kringen zo worden beleefd. Naarmate onze samenleving echter ingewikkelder wordt en

1 In 1988 verscheen een lijvige opstellenbundel van de Erasmusuniversiteit met als titel *De overheidsrechter gepasseerd* (Arnhem, 1988). Toen was de tijd kennelijk nog niet rijp voor een discussie, want die bundel heeft weinig losgemaakt.

het verband tussen rechtsregels en rechtsgevoel voor rechtsgenoten minder invoelbaar is, wordt de handhaving van de rechtsregels moeilijker en soms zelfs problematisch of onmogelijk.

Nog sterker is dit effect voelbaar wanneer de met de rechtsregels beoogde doelen meer abstract en indirect verscholen liggen in de complexiteit van onze manier van samenleven: De verordening op 'de rechte banaan' van de Europese Unie (importvoorschriften; kwaliteitseisen) spreekt het rechtsgevoel van weinigen aan en voor zover dat wel het geval is moet gevreesd worden voor de psychische constitutie van deze bananenfetisjist. Naarmate meer abstracte doelen grond vormen voor sturende en instrumentele regelgeving komt ook de handhaving van die regelgeving onder druk te staan. Hierin schuilt de kern van de rechtsontwikkeling in deze eeuw.

Het burgerlijk recht – zoals oorspronkelijk opgesteld – is voor iedereen inzichtelijk. De regels over koop en verkoop zijn zo simpel te doorgronden dat vanaf zeer jeugdige leeftijd koopovereenkomsten kunnen worden gesloten en teniet gaan doordat aan de wederzijdse verplichtingen wordt voldaan. Het kwartje wordt op het bordje gelegd en de lolly in de mond gestoken. Het Burgerlijk Wetboek doet z'n werk meestal ongemerkt.

Waarom zou ik mij niet aan wet- en regelgeving houden? Waarom zou ik het op een conflict aan willen laten komen? Sommige rechtsregels worden door grote groepen van dag tot dag zeer consciëntieus nageleefd. Veel menselijke verhoudingen drijven op gevoelens waarvan 'het rechtsgevoel' deel uitmaakt. Volg je dat gevoel dan is er niets mis, dan hoeft er ook geen rechter aan te pas te komen. Menselijke conflicten die bij voorbeeld optreden bij het verbreken van een relatie of samenwerking, worden ondanks dat conflict vaak redelijk opgelost. Vaak weten partijen er ook wel uit te komen wanneer er iets mis gaat.

Het recht wordt echter gecompliceerder en steeds meer menselijk handelen wordt onder de gepretendeerde gedragsbeïnvloeding van het recht gebracht. Daarin schuilen ten minste drie gronden voor moeilijk oplosbare conflicten. In de eerste plaats de uitleg van de regelgeving mede gelet op de onderlinge samenhangen, interferenties

en uitsluitingen van de verschillende regelingen. In de tweede plaats de afstand die de rechtsgenoten ervaren tussen hun rechtsgevoel en de geldende regels: er is geen positieve *incentive*. In de derde plaats de verlokking van de regelovertreding: iedere keer dat een nadelige of (vrijheids)beperkende regel wordt gevolgd maken zinnige mensen een afweging tegenover de gevolgen van het niet volgen van de regel. Soms is het voordeliger om het maar aan te laten komen op een conflict, omdat men verwacht uit dat conflict beter te voorschijn te komen.

Conflicten en de gang naar de rechter

Bij de toename van de bemoeienis van de overheid met het maatschappelijk leven treedt een rolverwisseling tussen burger en overheid op. Vaak geldt dat wanneer de overheid iets regelt, de burger in de positie wordt gebracht dat de nakoming van die regels door het voeren van procedures wordt gerealiseerd. Als de overheid ons land belegt met honderdduizenden bestemmingsplannen en bibliotheken vol bouwvoorschriften, dan mag het geen verwondering wekken dat vervolgens burger A een proces begint voor de rechter waarbij aan de orde is of burger B zich aan al die voorschriften wel houdt. In die situatie wordt van overheidszijde geklaagd dat het eigenlijk gaat om een conflict tussen burgers, waarbij de ene burger de andere burger slechts tracht te sarren met allerlei procedures. Dit beeld zal soms waar zijn. Maar het blijft staan dat de overheid door inflatie van regels aanleiding geeft tot procederen. Primair moet dus de vraag gesteld worden wat de overheid allemaal geregeld wil zien. Regelgeving wekt onder bepaalde omstandigheden conflicten op waardoor burgers in toenemende mate naar de rechter stappen.

Wanneer moet nu wel en wanneer niet de gang naar de rechter worden gemaakt? In twee gevallen gaan partijen naar de rechter: wanneer zij er samen niet uit komen en wanneer zij voor het bereiken van een bepaald rechtsgevolg aangewezen zijn op de rechter.

Van de tweede categorie vormt de scheiding een voorbeeld: zonder rechtsgeding geen echtscheiding, behalve door de dood. De wetgever kan ervoor kiezen dat bepaalde

gevolgen slechts door tussenkomst van de rechter gereïaliseerd kunnen worden. Voor zover een verdachte niet instemt met een transactie, kan een straf alleen via de strafrechter worden opgelegd en de vrijheidsstraf is exclusief afhankelijk van rechterlijke tussenkomst. Hierin komt de bijzondere waarborg tot uitdrukking die in onze rechtsorde aan de tussenkomst van de rechter wordt gehecht. In het burgerlijk recht zijn bepaalde handelingen door de wetgever onverbreekelijk met de rechter verbonden. Te denken valt aan het personen- en familierecht, de genoemde echtscheiding, doch ook voogdij. De bescherming van bepaalde maatschappelijke waarden (men moet niet net zo gemakkelijk kunnen scheiden als dat men huwt, zeggen politici) en ongelijkheidscompensatie (onder andere minderjarigen) spelen dan een belangrijke rol. De ontbinding van de arbeidsovereenkomst en van de huurovereenkomst via de rechter zijn andere voorbeelden.

Lang niet alle conflicten leiden tot een gang naar de overheidsrechter. De meeste privaatrechtelijke kwesties raken geen publieke belangen en betreffen ook geen situaties van al te sterke ongelijkheid, zodat partijen grote vrijheid hebben om te bepalen hoe zij hun geschillen oplossen. Zij kunnen bij wijze van spreke hun ja/nee-conflict oplossen door te tossen. Zij kunnen een bindend advies vragen aan een door hen aangewezen persoon of zij kunnen al dan niet van te voren overeengekomen arbitrage invoeren.

Aan het voorgaande kan de volgende conclusie verbonden worden: voordat gekeken wordt naar alternatieven voor geschillenbeslechting door de rechter moet gekeken worden naar de hoeveelheid regels en naar de mate waarin die regels conflicten opwekken. Sommige juridische structuren leiden onvermijdelijk tot een gang naar de overheidsrechter. Iemand die in aanmerking wil kunnen komen voor een WW-uitkering moet zijn ontslag aanvechten, de Huurprijzenwet legt het toezicht op het woningonderhoud bij de huurder, die zich voor de rechter kan verzetten tegen een huurverhoging van een slecht onderhouden pand. Echtscheiding kan alleen via de rechter.

Er zijn echter ook andere mogelijkheden. Een interessant voorbeeld van een ontwikkeling die de conflictopwekkende werking van regelgeving kan tegengaan, vormt het consu-

mentenrecht. De Stichting Consumentengeschillen heeft inmiddels voor veel branches bijzondere geschillencommissies ingericht. De kern van de zaak is echter dat voordat een branche in de gelegenheid wordt gesteld om deel te nemen aan deze geschillencommissies eerst de algemene voorwaarden die de branche hanteert, worden doorgelicht. Uitgangspunt is daarbij dat algemene voorwaarden die strijdig zijn met het recht worden geschrapt en dat er uitgegaan wordt van een redelijke verhouding tussen de ondernemer en zijn consument. Pas wanneer de branche accoord gaat met deze ingreep wordt een geschillencommissie in het leven geroepen, die in de vorm van een bindend advies het geschil kan beslechten. Ook de geschillenbeslechting zelf staat echter primair in het teken van redelijk overleg tussen partijen. Het succes van deze vorm van geschillenbeslechting schuilt niet zo zeer in het feit dat niet de rechtsgang voor de overheidsrechter gevolgd wordt, doch dat veel conflicten vermeden worden.

Een soortgelijke ontwikkeling valt te bespeuren in het bestuursrecht. Sinds 1994 geldt op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als uitgangspunt dat bij een geschil tussen een belanghebbende en een bestuursorgaan, eerst een bezwarenprocedure wordt gevolgd voordat de gang naar de bestuursrechter gemaakt kan worden. Ten overstaan van het bestuursorgaan of – bij voorkeur – een onafhankelijke commissie kan de belanghebbende schriftelijk en mondeling zijn bezwaren kenbaar maken waarna het bestuursorgaan, indien de bezwaren gegrond zijn, tot een herbeoordeling moet komen.

Voorts is in de wet voor het traject van bestuurlijke besluitvorming voor veel besluiten vastgesteld op welke wijze bestuursorganen op een behoorlijke wijze om moeten gaan met de belangen van de betrokkenen. Juist in dit voortraject kan vaak voorkomen worden dat het tot een rechtsstrijd komt. De bezwarenprocedure kan er verder toe bijdragen dat conflicten voorkomen worden of uit de weg geruimd. Voor het geval een gang naar de rechter gemaakt moet worden, ligt er een dossier dat beter geordend is dan wanneer de zaak rauwelings aan de rechter zou zijn voorgelegd. Onderzoek heeft uitgewezen dat de bezwarenprocedure een sterke zeefwerking heeft, met name wanneer de

behandeling door de bezwarencommissie voldoende onafhankelijk is geweest.

Het burgerlijk procesrecht is conflictopwekkend

Het geldende burgerlijk procesrecht is voor een belangrijk deel gebaseerd op processuele gebruiken en vormen die in de vorige eeuw of nog eerder hun oorsprong hebben. De procespraktijk van het burgerlijk proces – met name waar het gaat om de dagvaardingsprocedure – werkt vaak een versterking van het conflict in de hand. Hierbij spelen twee factoren een rol.

In de eerste plaats leidt het burgerlijk procesrecht niet of slechts in beperkte mate tot communicatie van de betrokken partijen. De procespraktijk die gebaseerd is op het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering biedt een partij die de communicatie met de andere partij uitstelt vaak tactische voordelen. De dagvaarding is weinig expliciet en in de conclusie van antwoord houdt de gedaagde partij zich ook op de vlakte. Pas na repliek en dupliek begint zich het debat tussen partijen af te tekenen. Zowel onder rechters als onder advocaten vindt deze procespraktijk, waarbij de rechter in beginsel geen of slechts een bescheiden rol speelt, aanhang. Het burgerlijk proces voltrekt zich traditioneel ten overstaan van een lijdelijke rechter. Door die lijdelijkheid wordt recht gedaan aan de autonomie van partijen (advocaten).

In de tweede plaats leidt het burgerlijk proces tot een sterke juridificering van het conflict. Het proces is niet geconcentreerd op de vraag op welke wijze partijen er in redelijkheid kunnen uitkomen. Partijen graven zich juridisch over en weer in, teneinde te voorkomen dat in een later stadium proceskansen verkeken zijn. Bovendien moeten advocaten zich ten opzichte van hun cliënten vaak indekken. Een advocaat kan aansprakelijk worden gesteld voor het ten onrechte niet innemen of handhaven van een bepaalde processuele opstelling. Het gevolg is dat wanneer de rechter gevraagd wordt om vonnis te wijzen het dossier knap ingewikkeld is geworden.

Het voorgaande beeld is niet helemaal juist. Het is een karikatuur en er zijn rechters die hun taak anders opvatten.

Ook advocaten kunnen een andere benadering kiezen. Waar het echter om gaat is dat het procesrecht zelf weinig *incentives* inhoudt om 'communicatief' te procederen. Daarom is de effectiviteit van procedures afhankelijk van de instelling van rechters, advocaten en partijen. Langs deze weg zijn er zelfs verschillen tussen rechtbanken ontstaan. Inmiddels heeft de Nederlandse Orde van Advocaten in samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak het initiatief genomen om meer effectieve vormen van procederen uit te werken. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan met de comparitie na antwoord, waarbij de rechter in een redelijk vroeg stadium intervenueert in het debat tussen partijen. Worden voorts hogere eisen gesteld aan de inhoud van de dagvaarding dan bestaat de kans dat het debat tussen partijen meer doelgericht wordt. Een van de kernproblemen van het civiele proces vormt dat partijen een tegengesteld belang hebben. Misschien wil een van de partijen wel een snel proces, terwijl de andere partij winst kan behalen met iedere vorm van uitstel. De tussenkomst van een onafhankelijke derde die kan waken tegen onnodige vertragingen kan dan uitkomst bieden.

Een procesvorm die redelijk effectief werkt is het kort geding, waar partijen zonder uitgebreide schriftelijke voorprocedure ten overstaan van de rechter procederen. Afhankelijk van de instelling van de rechter kunnen zaken geschikt worden. Kenmerkend voor het kort geding is dat veelal ervaren rechters zaken doen, zodat hun deskundigheid kan bijdragen aan een effectieve oplossing van het geschil.

Een ervaringsregel is dat wanneer bekwame rechters zaken in kort geding behandelen zelfs moeilijke en ingewikkelde kwesties vrij snel en eenvoudig opgelost kunnen worden. Zijn dergelijke rechters beschikbaar dan heeft dat een aanzuigende werking: de vraag naar het kort geding neemt sterk toe. Met dit laatste is de paradox van het procederen op het toneel verschenen: naarmate het proces effectiever is en beter beantwoordt aan de functie van conflictoplossende rechtsgang groeit de vraag naar toegang tot de rechter, zodat er vanzelf congestieproblemen optreden.

In de discussie over de effectiviteit van het proces speelt

deze paradox een belangrijke rol. Het proces zou volgens sommigen niet te effectief moeten zijn, omdat er niet genoeg bekwame rechters beschikbaar zijn. Deze benadering berust op een drogreden. De vraag mag niet beïnvloed worden door het leveren van minder kwaliteit, want dan wordt afbreuk gedaan aan de werking van onze rechtsorde. De vraag kan wel door andere middelen beïnvloed worden. Te denken valt aan het prijsmechanisme en aan een toegangselectie. Ook kan gedacht worden aan het scheppen van voorwaarden voor alternatieven. Met deze opmerking is het spoor getrokken naar het onderwerp Alternative dispute resolution.

Bestaande alternatieven

Naar de huidige stand van zaken zijn de volgende alternatieven voor een gang naar de rechter mogelijk. In de eerste plaats de tussenkomst van deskundige juridische adviseurs die in een vroegtijdig stadium onderzoeken of een zaak in der minne geschikt kan worden. Veel advocaten hebben geen procespraktijk doch adviseren, bij voorbeeld over de vormgeving van contracten. In die fase van de advisering kunnen veel problemen voorkomen worden. Overleg tussen juridische adviseurs kan leiden tot een oplossing.

Ons burgerlijk procesrecht kent twee vormen van geschillenregeling buiten de rechter om: bindend advies en arbitrage. Beide mogelijkheden kunnen slechts met instemming van partijen benut worden. Deze instemming kan vooraf gegeven worden – nog voordat er een geschil is – of *ad hoc*. Bij bindend advies wordt een derde aangewezen die een uitspraak doet over hetgeen partijen verdeeld houdt. Het advies wordt geacht deel uit te maken van hetgeen partijen zijn overeengekomen. De nakoming van het bindend advies als zodanig kan in beginsel niet afgedwongen worden, anders dan langs de weg van nakoming van de overeenkomst. Soms zal in kort geding een maatregel gevraagd kunnen worden die het beoogde effect sorteert. Ook kan de schade die voortvloeit uit het niet nakomen van het bindend advies op de nalatige partij worden verhaald. De eerder genoemde consumentengeschillen die opgelost worden via geschillencommissies

vallen onder het bindend advies. In beginsel zijn partijen bij niet vrijwillige nakoming echter steeds op een gang naar de rechter aangewezen.

Dat ligt anders bij arbitrage. In de wet zijn specifieke regels voor arbitrage gegeven. Het arbitrale vonnis vormt in beginsel een gegeven voor partijen. Via een machtiging door de rechter kan het arbitrale vonnis geëxecuteerd worden. Ook internationaal zijn arbitrale vonnissen goed – en vaak zelfs beter dan rechterlijke vonnissen – te executeren. Arbitrage wordt in ons land structureel en professioneel aangepakt door een honderdtal arbitrage-instituten, waar onder het Arbitrage-instituut voor de Bouw naast het Nederlandse Arbitrage Instituut een belangrijke plaats inneemt. Arbitrage neemt nationaal gezien een bescheiden plaats in naast rechtspraak. In internationale verhoudingen wordt in 95% van de gevallen arbitrage toegepast (Geschillen, 1994).

Arbitrage komt in sommige sectoren frequent voor, bij voorbeeld in de bouw. Arbitrage blijkt in de praktijk vaak duurder te zijn dan rechtspraak. De geschillencommissies werken naar verhouding vrij voordelig. De voordelen van arbitrage zijn voor partijen gelegen in de grotere deskundigheid van de arbiters en eventueel in de snelheid en de geheimhouding van het verhandelde. Bij internationaal rechtsverkeer speelt arbitrage een heel belangrijke rol, omdat de onafhankelijkheid van nationale rechters als problematisch wordt ervaren en als gezegd de executie vaak beter gewaarborgd is dan van vonnissen. Arbitrage blijkt vaak echter ook een (zeer) kostbaar alternatief.

ADR

Wat valt onder ADR te verstaan? Er is geen eenvormige definitie van ADR. Indien het tot een geschil tussen twee partijen komt zijn er verschillende wegen waarlangs dat geschil afgerond wordt zonder dat partijen naar de rechter gaan. Naast simpele oplossingen als 'het erbij laten zitten' of 'toegeven' en eventueel eigenrichting kan gedacht worden aan onderhandelen (*negotiation*), bemiddeling (*mediation*), arbitrage (*arbitration*) en berechting (*adjudication*). De eerste twee vormen zullen in de praktijk onge-

twijfeld vaak voorkomen. Enige inschikkelijkheid in het maatschappelijk verkeer kan veel conflicten oplossen.

Daar staat tegenover dat bij duurzamere relaties door het inslikken van de claim de relatie belast kan worden, zodat eventueel in een later stadium een wat virulenter conflict ontstaat. Aan de andere kant moet worden vastgesteld dat met name op het terrein van het consumentenrecht – waar miljoenen transacties per jaar plaatsvinden – veel conflicten voorkomen worden juist vanwege de klantenbinding en de goede naam. Een afdeling klantenservice die in ruime mate goederen retour neemt, 'niet goed geld terug'-garanties en dergelijke werken sterk conflictbeperkend. Fabrikanten gaan er steeds vaker toe over slechte produkten onmiddellijk terug te nemen en actieve voorlichting te geven. Ieder geschil is dan op voorhand uitgesloten.

Inschikken of toegeven kan ook afgedwongen worden door een situatie van overmacht te creëren. Het faillissement van de tegenpartij kan worden aangevraagd, of er kan beslag worden gelegd waardoor het voor de andere partij moeilijk of onmogelijk wordt om verder te handelen. In die situatie kan een betaling of andere prestatie afgedwongen worden die anders wellicht bestreden zou zijn.

Eigenrichting is in beginsel niet toegestaan, in die zin dat de daad van eigenrichting onrechtmatig is. In het maatschappelijk verkeer komen er echter vele vormen van 'zelfhulp' voor die niet onrechtmatig zijn, doch die in feite erop neerkomen dat een partij zich hetgeen kan verschaffen waarop hij recht heeft.

Sommige vormen zijn direct in de wet geregeld, bij voorbeeld hypotheek. Ook in de sfeer van het stille pandrecht en sommige *lease*-constructies wordt in feite geanticipeerd op de afwikkeling van een eventueel conflict. De wijze waarop dat dan gebeurt is veelal in het nadeel van een der partijen. Andere voorbeelden van situaties waarin conflicten door eenzijdig handelen oplosbaar zijn gemaakt, vinden we in het retentierecht van onder andere de reparateur: zolang de rekening niet betaald is worden de auto-sleuteltjes niet afgegeven.

Wackie Eysten komt tot een driedeling van ADR, waarbij de voorgaande vormen (inschikken, toegeven en eigen-

richting) tot de eerste categorie worden gerekend. De tweede categorie wordt gevormd door bemiddeling door een derde. De derde categorie wordt gevormd door arbitrage en berechting (Wackie Eysten, 1994, p. 1162).

De bemiddeling door een derde kan verschillende vormen hebben. Het kan gaan om een informele procesvorm van twee partijen tegenover een derde, het kan ook gaan om een vorm van *mediation* waarbij een soort pendeldiplomatie wordt bedreven. Kern van de zaak vormt de communicatie van partijen die verstoord is en die weer op gang moet worden gebracht teneinde hen te laten instemmen met een uitkomst, althans een bepaalde door een derde aangereikte uitkomst niet onaanvaardbaar doet zijn. Hiervoor kunnen vooraf procedures en protocollen worden vastgelegd, ook kan *ad hoc* een bepaalde procedure aanvaard worden door partijen. Het Nederlandse Arbitrage Instituut heeft inmiddels het initiatief genomen om ook een 'mini-trial'-reglement op te stellen en er is een Nederlands Mediation Instituut opgericht. Deze initiatieven wijzen erop dat het onderwerp de praktijk niet onberoerd laat.

ADR en het proces

Ons burgerlijk procesrecht vormt uit het oogpunt van communicatie een rampscenario. Zowel de dagvaarding als de conclusiewisseling die daarop volgt is niet gericht op informatie-uitwisseling en een uitnodiging tot overleg. De dagvaarding leidt er ook niet toe dat op korte termijn de rechter als derde tracht partijen uit hun conflict te helpen. Het proces is ingericht als een bureaucratie. De tegenstelling wordt op papier gezet en als een dossier daarna gedurende maanden heen en weer geschoven. Eerder is aandacht gevraagd voor een andere benadering van het procesrecht. De vraag kan echter gesteld worden in hoeverre het de taak van de rechter is om te bemiddelen tussen partijen.

In beginsel heeft de rechter tot taak om geschillen te beslechten door een autoritaire uitspraak te doen over de gelding van het recht. De rechter mag geen bemiddelend vonnis geven. De rechter moet het recht toepassen en daarbij draagt hij de blinddoek van Justitia: hij mag slechts

kijken naar hetgeen partijen (de stukken) aan hem voorleggen. De rechter mag ten gronde slechts de vordering beoordelen en toewijzen of afwijzen: een middenweg is daarmee niet gegeven.

In het burgerlijk procesrecht geldt zelfs als uitgangspunt – als beginsel – dat de rechter gebonden is aan hetgeen partijen aan hem voorleggen, ook al is dat volledig in strijd met de waarheid. Zo beschouwd is het aan rechtspraak vreemd om methoden van alternatieve geschillenbeslechting in het proces in te bouwen. Daargelaten de vraag of dit uitgangspunt van beschouwing (de taak van de rechter als lijdelijk rechter) gehandhaafd moet worden (ik kom tot een ontkenning) mag niet uit het oog verloren worden dat de geschillen*beslechtende* functie van rechtspraak niet verwaarloosd mag worden: Justitia hanteert een zwaard.

Zo beschouwd zijn er twee vragen. Ten eerste in hoeverre ADR *vooraf* kan gaan aan rechtspraak en in de tweede plaats in hoeverre ADR *in de plaats kan treden* van rechtspraak. Beide vragen zijn in zoverre eenvoudig te beantwoorden dat in beginsel ADR de gang naar de rechter niet uitsluit, zij het dat bij arbitrage de betekenis van de tussenkomst van de rechter nog slechts zeer beperkt is. Voor zover ADR niet leidt tot een binding van partijen aan het oordeel van een derde zonder dat zij daarmee expliciet instemmen, houdt ADR een weg in om te schikken. Geeft een derde bij ADR een oordeel dan heeft de rechter een toetsende of aanvullende taak. De rechter controleert de eventuele binding aan het gegeven advies en de juistheid van de procedure (arbitrage).

ADR voorafgaand aan rechtspraak

De kans dat consumentengeschillen worden voorgelegd aan de rechter wordt steeds kleiner naarmate deze geschillen steeds effectiever door geschillencommissies worden opgelost. Aan rechtspraak kleven nadelen wat betreft complexiteit² (toegankelijkheid), duur en kosten,

2 Consumentengeschillen worden in de regel aanhangig gemaakt bij de kantonrechter. Zie over de toegankelijkheid van die procedure A. Klijn, C. Couzijn en G. Paulides, *De civiele procedure bij de kantonrechter*, Den Haag, ministerie van Justitie, WODC 134, 1994.

die belanghebbenden vrij snel zullen doen kiezen voor deze vorm van ADR. Hiermee is het basisprincipe blootgelegd: als er een aantrekkelijk alternatief geboden wordt dan zal de weg naar de rechter niet bewandeld worden. Bovendien geldt dat naarmate de procedure zorgvuldiger is, de achteraf toetsende taakvervulling door de rechter minder zal worden ingeroepen.

Voorwaarde voor de ontwikkeling van ADR als aantrekkelijk alternatief voor rechtspraak lijkt mij institutionalisering. Als illustratie kan de Stichting consumentengeschillen genoemd worden, die per bedrijfstak een geschillenregeling en een geschillencommissie beschikbaar heeft. Als partijen dit achteraf allemaal zouden moeten uitdenken, dan komt het er ook niet of moeilijk van. Uit dit oogpunt moet het bestaan van het Nederlands Arbitrage Instituut en de oprichting van een Nederlands Mediation Instituut worden toegejuicht.

Ook kennisvergroting bij de advocatuur en andere juridische adviseurs van ADR-mogelijkheden en -vaardigheden kan een bijdrage leveren tot een effectieve inzet van ADR. Als voorbeeld kan worden genoemd de inzet van mediators die een vorm van pendeldiplomatie bedrijven. Belangrijk is dan echter ook dat de voorwaarden waaronder gewerkt wordt, steeds vaststaan. *Mediation* kan gepaard gaan met geheimhouding door de mediator in de fase dat uiteindelijk partijen toch tot een proces komen. Consensus zal moeten bestaan over de vastlegging van die geheimhouding. Dit kan in de vorm van contract en voorts kan gedacht worden aan een regel in de gedragscode voor advocaten.

Bemiddeling kan heel waardevol zijn, niet alleen om geschillen op te lossen, doch ook bij voorbeeld om geschillen oplosbaar te maken: wel oplosbare onderwerpen worden uit de weg geruimd, zodat uiteindelijk een vrij helder geschil overblijft dat aan de rechter wordt voorgesteld, omdat daarover een rechtsbeslissing noodzakelijk is. In principiële zaken kan ook een strak geregisseerde procestactiek worden afgesproken, zodat met sprongcasatie en eventueel via een kort geding een geschil wordt aangepakt. In de praktijk komen dergelijke afspraken ook voor.

ADR in plaats van rechtspraak

Als ADR slaagt dan wordt geen gang naar de rechter gemaakt. Deze substitutie kan berusten op de positieve *incentives* die van de ADR-mogelijkheid uitgaan en/of de negatieve *incentives* die van rechtspraak uitgaan. In zoverre is er sprake van een min of meer vrije keuze. De vraag kan gesteld worden in hoeverre er (van overheidswege) dwang kan worden uitgeoefend om voor ADR te kiezen.

Als uitgangspunt heeft het recht op toegang tot de rechter te gelden, zoals dat in artikel 6 van het EVRM is vastgelegd. Dit recht betekent dat ter zake van de vaststelling van *civil rights and obligations* iemand die in een rechtsgeschil is verwickeld het recht heeft om zijn zaak aan een onafhankelijk overheidsrechter voor te leggen die binnen redelijke termijn een bindende uitspraak moet geven. De kosten van de toegang tot de rechter en de kosten van de rechtshulp mogen geen onoverkomelijke barrière vormen. Dit recht impliceert tevens dat de uitsluiting van het recht op toegang tot de rechter slechts met uitdrukkelijke instemming van een der partijen kan plaatsvinden. Het staat ook de wetgever niet vrij om in welke vorm dan ook het recht op toegang tot de rechter uit te sluiten. Zo is het bij voorbeeld onmogelijk dat de wetgever zou verplichten tot arbitrage of bindend advies.

Tussenvormen zijn wel denkbaar. Ik noem als voorbeeld de consumentengeschillen. De wetgever zou kunnen bepalen dat een onderneming met een bepaalde minimumomzet aan consumentengoederen verplicht is om een bepaalde vorm van geschillenbeslechting door geschillencommissies mogelijk te maken. Wordt dit nagelaten dan draagt die onderneming in beginsel de proceskosten en is een extra hoog griffierecht verschuldigd wanneer de zaak voor een rechter wordt gebracht. Ik trek hier een parallel met het bestuursrecht, waar een verplichte bezwarenprocedure is ingevoerd. Voor consumentengeschillen zou de geschillenbeslechting langs de weg van bindend advies als uitgangspunt kunnen gelden. Het recht op toegang tot de rechter mag dan echter niet in gevaar worden gebracht.

Als gezegd gaat het hier om een vorm van bindend advies

en niet om arbitrage. Voor arbitrage is het een complicatie dat de wetgever een verplichte arbitrageregeling in algemene voorwaarden die tegenover consumenten wordt gehanteerd als onredelijk bezwarend heeft aangemerkt, zodat langs die weg arbitrage niet afgedwongen kan worden. Aan deze keuze van de wetgever zou ik niet willen tornen, omdat arbitrage de toegang tot de rechter zeer sterk beperkt. Voor consumenten is het vrijwel onmogelijk om buiten de algemene voorwaarden om te contracteren.

Voorts kan worden vastgesteld dat sommige onderwerpen van burgerlijk recht geen arbitrage of bindend advies toelaten, omdat het openbaar belang of een bepaald publiek belang ermee gemoeid is. Te denken valt aan het personen- en familierecht. De benoeming van een voogd vindt plaats door de rechter en arbitrage en dergelijke zijn dan uitgesloten. De wetgever hanteert hiervoor als grens dat het rechtsgevolg ter vrije beschikking van partijen staat. Deze grensbepaling berust ten dele op politieke keuzes. Echtscheiding zou bij voorbeeld via scheidingsbemiddeling kunnen leiden tot een eenvoudige registratie door de ambtenaar van de burgerlijke stand.

Conclusie

ADR vormt niet een eenvormig alternatief voor rechtspleging. Sommige onderwerpen lenen zich niet voor een uitsluiting van de toegang tot de rechter. Als uitgangspunt geldt dat aan het recht op toegang tot de rechter gestalte moet worden gegeven en dat afhankelijk van de aard van de verschillende maatschappelijke verbanden waarin conflicten opgelost moeten worden, gestreefd kan worden naar aantrekkelijke alternatieven voor overheidsrecht-spraak. Onjuist is het om alleen financiële prikkels in te bouwen die 'de markt' richting alternatieve geschillenbeslechting kan drijven. In rechtspraak komt een specifieke overheidstaak tot uitdrukking die net als wetgeven wezensbepalend is voor de staat. Door rechtspraak ontwikkelt zich onze rechtsorde. Die taak kan niet overgenomen worden door alternatieve geschillenbeslechtsers.

Belangrijk is aandacht te schenken aan het voortraject. In de eerste plaats speelt de vraag wat de overheid allemaal

wil regelen. Iedere regel kan conflicten opwekken. Daarom moet iedere wetgever kritisch staan tegenover de productie van regels. Tot nu toe blijkt dit een onmogelijke opgave te zijn geweest. Daar ligt primair de oorzaak van de problemen met de rechtspleging.

Voorts moet in de rechtspraktijk veel aandacht geschonken worden aan methoden om conflicten te voorkomen. Goede algemene voorwaarden, goede contracten, goed overleg, klachtenregelingen, klantenservice, aandacht voor het zuiver houden van duurzame relaties vormen basale methoden om geschillen te voorkomen. Verder is het van belang te waken voor juridisering van de samenleving. Als veel geregeld wordt door regelgevers ontstaat de idee dat het recht overal een oplossing voor kan bieden, hetgeen beslist onwaar is. Bovendien ontstaat in de samenleving een hang naar het op het scherp van de snede bepalen van rechten en plichten. Het maatschappelijk gevoel wordt gesubstitueerd door een overgeprikkeld rechtsgevoel. Ieder onheil wordt afgewenteld op de ander en op de overheid in het bijzonder. De procespraktijk in de Verenigde Staten waar alles en iedereen aansprakelijk wordt gesteld voor van alles en nog wat – waarbij naar menselijke maatstaven onbevattelijke schadevergoedingen uit de bus rollen – vormt hiervan een ziekelijke illustratie. Juist daarom worden hoogst gecompliceerde processen gevoerd, die maatschappelijk ontwrichtend werken.

Waar vormt *Alternative dispute resolution* dan een alternatief voor? Voor overjuridisering van de samenleving of voor Amerikaanse toestanden? De kern van de zaak vormt differentiatie. Voor sommige kwesties vormt ADR een goede uitkomst, terwijl andere zaken uitgeprocedeerd moeten worden voor de overheidsrechter. ADR vormt zo beschouwd geen alternatief, doch een aanvulling op ons stelsel van rechtsbeschermingsmogelijkheden.

Literatuur

Berends, M.

*Geschillenbeslechtsers; de
advocatuur door een andere bril
bekeken*

Groningen, 1993

Brown, H.J., A.L. Marriott

ADR principles and practice

Londen, 1993

Geschillen

*Geschillen beslechten buiten de
rechter*

Recht vooruit, november 1994, pp.

4-8

Jagtenberg, R.W., A.J. de Roo

De A van ADR

Nederlands juristenblad, 1995, pp.

81 e.v.

Minkjan, E.E.

Het kan ook anders; ADR

Advocatenblad, special Efficiency in
het geding, 1993, pp. 470 e.v.

Wackie Eysten, P.A.

De opmars van ADR

Nederlands juristenblad, 1994, pp.

1161 e.v.

Hollen of stilstaan

Functie en functioneren van de rechterlijke macht

mr. J.H.P. Donner*

Geleidelijk wordt de wereld bevangen door het virus van de millenaire opwinding: het besef dat de grote meerderheid van de bevolking over enkele jaren een nieuwe eeuw en een nieuw millennium zal betreden. In het Verenigd Koninkrijk is de bekostiging van de festiviteiten bij die overgang één van de goede doelen die de invoering van de nationale loterij moest rechtvaardigen. In Nederland roept de datum 2000 vooralsnog meer een *fin de siècle*-stemming op, zeker binnen het overheidsapparaat. Hoewel de opwinding thans minder apocalyptisch van aard is dan duizend jaren geleden heeft het begin van een nieuw millennium bij de Nederlandse overheid nog steeds een zeker eschatologisch karakter. Weliswaar vreest men niet meer voor het einde van de wereld, maar men verwacht wel een nieuwe, althans een geheel andere wereld. De aandacht concentreert zich vooral op de vraag of de bestaande instellingen en instituten welberekend zijn op die 'nieuwe' wereld. Toerusting op de eisen van een nieuwe tijd is op tal van terreinen het motief voor discussie, projecten en reorganisatie.

Zo ook binnen het justitieel apparaat. Daar heeft het jaar 2000 langzamerhand eenzelfde klank als eerder 1984 of 1992. Dit is des te bevreedender wanneer men beseft dat de rechterlijke macht nog ten dele in een reorganisatieproces verkeert dat het apparaat aan moet passen aan de eisen van de tijd. Men zou daar toch uit mogen concluderen dat de rechterlijke macht de toekomst met vertrouwen tegemoet kan treden. Toch gonst het justitieel apparaat van projecten en conferenties die verwijzen naar

* De auteur is voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Het artikel vormt een bewerking van een lezing gegeven op 1 oktober 1994 in de ressortconferentie van het Gerechtshof van 's Hertogenbosch. Op sommige punten draagt het wellicht nog de sporen van die herkomst en voor sommigen zal de redenering niet geheel nieuw zijn.

het komende millennium en die bedoeld zijn om de rechterlijke macht toe te rusten op de komende tijd. Daaruit spreekt het besef dat de aanpassingen tot dusver nog niet voldoen. Toch zijn aanduidingen met daarin een verwijzing naar het jaar 2000 een minder gelukkige benaming. Ten onrechte ligt daarin de suggestie dat verdere aanpassingen nodig zijn met het oog op de toekomst en met name de verre toekomst van de volgende eeuw. Nodig zijn ze, maar met het oog op het functioneren en de problemen van nu. De organisatorische aanpassingen van de afgelopen jaren van de rechterlijke organisatie behoeven een kwalitatief complement met betrekking tot de rechtspraak.

Spreeken over de kwaliteit van de rechterlijke macht raakt tevens aan de rechterlijke onafhankelijkheid. Een vraagstuk waarvoor rechters maar al te graag het gebod uit de brandende braamstruik wil doen gelden: 'doe uw schoenen uit, want de grond waarop ge staat is heilig'. Naar mijn mening wordt het tijd die grond, zij het met verschuldigde eerbied, op schoenen - niet op klompen - te betreden. Niet het principe, maar de invulling die daaraan wordt gegeven zou daarbij aan de orde moeten komen en de vraag of deze nog functioneel is gelet op de eisen van de tijd. De ervaring leert dat taboe's die nooit besproken worden, de neiging hebben om op enig moment te exploderen. Nadat politiek, bestuur en het O.M. in diskrediet zijn geraakt, zou een werkelijk gevaarlijke situatie ontstaan wanneer ook de rechter, sluitsteen van het gezag van de overheid, in opspraak geraakt. Om dat te voorkomen is die sluitsteen echter dringend aan enige restauratie en versteviging toe.

Aspecten van een probleem

Probleemstelling door en voor rechters

De indirecte aanleiding voor het onderhavig artikel vormde een notitie *Om de kwaliteit van de rechterlijke macht* waarin door en voor rechters de vraag aan de orde werd gesteld: 'hoe achteruitgang van de kwaliteit van de rechtspraak kan worden voorkomen'. Als mogelijke bedreigingen van de kwaliteit van de rechtspraak worden genoemd: stilstand in de vaardigheid van de rechter of

achteruitgang daarin; vooruitgang en specialisatie van de advocatuur en een beter 'bemiddeld' O.M.; toenemende vraag naar rechtspraak; verminderd aanbod van goede rechters door concurrentie van beter betaalde juridische beroepen; een gefragmenteerde en onaangepaste organisatie van de rechterlijke macht, en de kwaliteit van wetgeving. De eisen waaraan de rechtspraak zou moeten voldoen zijn: toegankelijkheid, eerlijk proces, snelheid en kwaliteit van inhoud, zowel bezien uit een oogpunt van overeenstemming met de wet als uit een oogpunt van maatschappelijke aanvaarding en eenheid van rechtspraak.

Ik citeer het stuk hier omdat het naar mijn indruk een goede en eerlijke weergave vormt van het beeld van zittende magistratuur van het eigen functioneren en de bedreigingen van de kwaliteit van de rechtspraak. Het geeft tevens aan dat de zittende magistratuur wel degelijk oog heeft voor het eigen functioneren en mogelijk tekortschieten. Het is echter ook onthullend, omdat daaruit spreekt dat de rechter de kwaliteit van de rechtspraak niet werkelijk in de hand heeft. Vijf van de zes genoemde factoren vallen immers buiten het bereik van de rechter; alleen op de eigen vaardigheid heeft hij invloed. Tegelijk is de notie van de 'vaardigheid van de rechter' een *petitio principii*; bepalend voor de invulling daarvan is het beeld van de rechter en de rechterlijke functie. Ik vermoed dat dat beeld binnen de zittende magistratuur vrij algemeen overeenkomt met het beeld dat gegeven wordt door het citaat van Hamilton (78ste Federalist van 1787) waarmee de notitie begon. 'The judiciary is the least dangerous branch... The judiciary has no influence over either the sword or the purse. It may truly be said to have neither Force nor Will, but merely judgement.' Het oordeel is in die visie het centrale element in het functioneren van de rechter. De rechter is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de micro-werkelijkheid van de rechtzaak (eerlijk proces, snelheid, inhoud uitspraak). Anderen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de macro-werkelijkheid van de rechtspraak.

Het beeld van buitenaf

Betwijfeld moet worden of buiten de rechterlijke macht ook het beeld van Hamilton van de rechter als de belichaming van de zachtmoedige, redelijke tak van de overheid, overheerst. Onderkent zij dat de rechter naast de fiscus en de politie doorgaans de tak van overheid is waar de burger het meest hardhandig mee wordt geconfronteerd met de macht van de staat, of het nu is door een sanctie of door de toewijzing van of ontzetting uit de ouderlijke macht. In de huidige tijd vormt het beeld ook een onderschatting van de bepalende invloed van de rechter op het functioneren van staat en overheid. Dat de rechter geen invloed op de schatkist zou hebben, vermogen slechts weinigen nog in te zien na uitspraken over gelijkbehandeling van mannen en vrouwen met betrekking tot uitkeringen en pensioenen die vanwege de lasten daarvan tot ingrijpende aanpassingen in het stelsel van sociale zekerheid hebben geleid. Ook de invloed op het 'zwaard' is niet meer te verwaarlozen sinds de rechter zich moet uitspreken over de mogelijkheid van uitzending van dienstplichtig militairen. De rechter oordeelt niet, maar oefent de rechterlijke macht van de staat uit. Een macht die niet zonder betekenis is; de Europese Gemeenschappen drijven daar nu reeds meer dan dertig jaren op sinds de Costa/ENEL-uitspraak. De wat arcadische visie van Hamilton strookt kortom niet meer met de feiten van de moderne samenleving.

Daarmee is niet een diskwalificatie bedoeld van de beschrijving van de probleemstelling zoals die in de bedoelde notitie werd gegeven. Onderkend moet echter worden dat dit slechts een beperkt beeld van de problematiek oplevert vanuit de gevestigde opvatting binnen de rechterlijke macht omtrent het functioneren van de rechter. Het gevaar daarvan is dat die perceptie de termen gaat bepalen waarbinnen naar oplossingen wordt gezocht. Dat is ook bij de discussie over het functioneren van het O.M. een obstakel gebleken. Die discussie is in de afgelopen vijftien jaren binnen het O.M. gevoerd, maar daarmee ook beperkt door de gevestigde opvattingen omtrent de functie van het O.M. Daarmee krijgt men

evenwel geen adequate greep op de problemen die buiten het 'apparaat' worden ervaren en op de noodzaak van eventuele 'trendbreuken' in het functioneren. Daartoe kan het nodig zijn het probleem te herdefiniëren vanuit een andere invalshoek, te weten het maatschappelijk belang bij het functioneren van de rechter en de rechtshandhaving. Ik erken dat ook dat een *petitio principii* oplevert, namelijk de vraag of maatschappelijke behoeften dan wel de opvattingen van de professie zelf uitgangspunt moeten zijn bij het zoeken naar oplossingen. Met alle respect meen ik dat het eerste het geval is en dat er aanleiding is om het functioneren van de zittende magistratuur en van de kwaliteit van de rechtspraak te herdefiniëren in termen van maatschappelijke behoefte. Daartoe dient de beschrijving van de problematiek te worden aangevuld met enkele in het voorgaande niet genoemde aspecten.

Verwerkingscapaciteit: afnemende produktiviteit

Het aanbod van zaken is in de afgelopen dertig jaren explosief gestegen. Dat behoeft weinig betoog. De veranderingen in de samenleving en de factoren die het recht en daarmee rechtspraak van steeds grotere betekenis hebben gemaakt, zijn elders beschreven. Die ontwikkeling is nog niet uitgewerkt. Paradoxaal genoeg mag verwacht worden dat een hernieuwd streven naar deregulering weer een nieuwe impuls zal geven aan het aanbod van zaken. Het betreft kortom een ontwikkeling waarop de overheid beperkt invloed heeft en waaraan de rechter zich heeft aan te passen. Opeenvolgende Ministers van Justitie hebben in de afgelopen vijftien jaren aandacht gevraagd voor de daaruit resulterende groeiende werklast en mogelijke overbelasting van het justitieel apparaat. Aandacht die in de laatste jaren is versterkt door acute politieke onrust over het niveau van veiligheid. Justitie is dan ook relatief gespaard in het proces van voortdurende bezuinigingen; het aandeel van de justitie-uitgaven in de totale begroting is weer toegenomen. Zoals de discussie over het O.M. en de politie illustreren, rijst op een goed moment echter de vraag: wat gebeurt er met dat geld en waarom verbetert er niets? Uiteraard kan gerepliceerd worden, dat de middelen

Tabel 1: Cijfers betreffende rechtspleging*

	niveau 1985	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Productie	-	100	102	105	103	103	106	110	108
Uitvoeringskosten** (mln gld.)	472	100	105	112	113	116	122	128	144
<i>Personeelskosten</i>	385	100	106	111	111	112	115	122	130
<i>Materiële kosten</i>	87	100	101	119	125	135	153	154	207
Aandeel person. kosten in totale kosten	82%	100	101	99	98	96	94	95	90
Uitvoeringskosten per produkt	-	100	103	107	110	113	116	116	133
Personeel*** (arbeidsjaren)	5.963	100	103	107	108	107	108	113	118
<i>Finiaal personeel</i>	5864	100	103	107	108	107	107	113	119
<i>Intermediair personeel</i>	89	100	110	115	111	118	124	111	83
Personeel per produkt	-	100	101	102	105	104	102	102	109

* Indexcijfers; 1985 = 100

** Reële guldens 1985

*** Gecorrigeerd voor arbeidsduurverkorting

Bron: IOO/SCP, Kerngegevens openbaar bestuur, VUGA 1993

amper voldoen om de ontwikkeling bij te houden en onvoldoende zijn om de reeds opgelopen achterstanden in te lopen. De statistiek laat een ander beeld zien. Daaruit blijkt dat de afdoening van zaken nauwelijks is gegroeid; er is wel groei maar deze is gelokaliseerd bij de kort geding-rechter, de kantonrechter en het openbaar ministerie. De toegenomen werklast is vooral gaan zitten in de behandelingsduur en de steeds grotere werkvoorraden die daarmee samenhangen.

Zet men deze ontwikkelingen af tegen de groeiende omvang in de afgelopen jaren van het justitieel apparaat, dan heeft het er meer van weg dat niet de individuele werklast is gestegen, maar dat de produktiviteit is afgenomen. Een verschijnsel waar ook het SCP recent op heeft gewezen (zie tabel 1). Werklastmeting bij Justitie levert eenzelfde beeld op.

Ik besef hoe gevoelig dit soort berekeningen ligt binnen de rechterlijke macht. De micro-werkelijkheid is er een van steeds grotere stapels, dikkere dossiers en steeds meer vergaderen. Er zijn ongetwijfeld tal van niet meetbare en

onweegbare elementen in de werklast, die niet in deze cijfers tot uitdrukking komen. De complexiteit van zaken neemt toe. Er is een onophoudende stroom nieuwe regels van wisselende kwaliteit. De administratieve rechtspraak, het burgerlijk recht, het Europese recht en de rechterlijke organisatie zijn in de periode waar de cijfers betrekking op hebben ingrijpend veranderd. In dat opzicht verkeert de rechter echter niet in een andere positie dan vele andere publieke en private instanties binnen de samenleving.

Een groeiend knelpunt

Gevolg van de juridificatie van de samenleving is dat het functioneren van het maatschappelijk leven sterk afhankelijk is geworden van recht, rechtshandhaving en rechtspleging. Het tempo van maatschappelijke activiteiten en veranderingen wordt in toenemende mate bepaald door bestuurlijke en rechterlijke beslissingen en besluitvaardigheid. In een open economie waarin het bedrijfsleven internationaal concurreert, kan de besluitvaardigheid een bepalend element zijn voor de ontwikkeling van de nationale economie en het maatschappelijke leven. De praktijk van de overheidsbesluitvorming in Nederland ontwikkelt zich echter in tegengestelde richting. Bestuurlijke besluitvorming en de rechtspleging verlopen steeds moeizamer en vergen meer tijd.

Terecht wordt in de eerder geciteerde notitie snelheid genoemd als één van de kwaliteitseisen die aan de rechtspraak gesteld kunnen worden. De feitelijke behandelingsduur van zaken staat daarmee in scherp contrast. Als graadmeter voor de kwaliteit van de rechtspraak indiceert zij dat de kwaliteit nu reeds is aangetast. Uiteraard kunnen ook hier factoren genoemd worden waar de rechter geen invloed op heeft, zoals andere actoren waarvan de voortgang afhankelijk is. Maar factoren waar de rechter wel direct invloed op heeft, bieden hetzelfde beeld. Zo blijkt het tijdsverloop tussen de mondelinge en de schriftelijke uitspraak, in sommige ressorten inmiddels opgelopen te zijn tot tien maanden. Een adequate tenuitvoerlegging van die uitspraken is vervolgens minder goed mogelijk.

Afnemende produktiviteit en oplopende behande-

lingsduur hebben tot gevolg dat de rechtspraak een maatschappelijk knelpunt wordt. Vandaar de paradoxale ontwikkeling dat ondanks toenemende maatschappelijke behoefte aan rechtspraak de plaats van de rechter in het maatschappelijk functioneren afneemt. Die verandering springt in de strafrechtspraak het meest in het oog. Het aandeel van de strafrechter in het totaal van de strafrechtshandhaving is voortdurend afgenomen. In 1980 werden van 706.500 misdrijven, 70.550 zaken door het O.M. en 79.198 door de rechter afgedaan. In 1993 werden op een totaal van 1.267.000 misdrijven 124.600 zaken door het O.M. en 93.600 door de rechter afgedaan. Bij overtredingen wordt de rechter geleidelijk uit de wet geschreven. In bestuursrecht is de ontwikkeling met name zichtbaar in het vreemdelingenrecht onder druk van de migratieproblematiek; het uitsluiten van beroep is mogelijk vooralsnog een brug te ver, maar duidt niettemin op die ontwikkeling. Bij de toepassing van het burgerlijk recht doen justitiebelen overigens niet anders. Zij geven waar mogelijk de voorkeur aan de snelheid van het kort geding boven een gedegen uitspraak in de bodemprocedure, of zoeken naar alternatieven voor de burgerlijke rechter in de vorm van arbitrage.

Toenemende kwetsbaarheid

De rol van de rechter bij de rechtsvinding in geval van maatschappelijke vraagstukken die de wetgever (nog) niet weet op te lossen, behoeft geen toelichting. De onrechtmatige daad, het stakingsrecht, de euthanasie zijn enkele van de 'successen' in dat verband. Bewust schuiven wetgever en bestuur soms politiek (nog) niet oplosbare vraagstukken door naar de rechter in de vorm van open normen, gedoogbeleid of wetgeving waarin de rechter de gaten moet zien te vullen. Maar schept ook hier de 'gelegenheid niet de dader'? Laat de rechter zich niet graag in voorkomende gevallen gebruiken, door de druk op de wetgever om een oplossing te vinden, weg te nemen en al vast een oplossing te bieden?

Afgezien van de constitutionele en maatschappelijke merites van deze rol van de rechter, maakt deze de rechter-

lijke macht kwetsbaar voor plotselinge veranderingen in de publieke opinie. Zolang het goed gaat, is het mooi, maar de politieke stemming kan opeens omslaan. Vormen de reacties op het Chabot-arrest daar niet een aanwijzing voor? Verlies aan gezag is dan slechts één mogelijk gevolg. Gevolg is ook dat het probleem waar het om gaat minder beheersbaar wordt. De rechter zelf kan moeilijk 'omgaan' onder druk van politieke onrust zonder daarmee de onafhankelijkheid aan te tasten. Ook de wetgever kan echter minder goed ingrijpen omdat dit een conflict oplevert met de rechtspraak. Een belangrijker rechtsvormende rol van de rechter is weliswaar vermoedelijk onvermijdelijk in tijd van snelle maatschappelijke veranderingen. Echter, beseft moet worden dat de inrichting en habitus van de rechterlijke macht te onzent berust op het concept van de rechter die zich beperkt tot uitleg van de wet. Bezieet men de rechtstelsels die uitgaan van een zelfstandige rechtsvormende rol van de rechter, dan blijkt dat dit eigen eisen stelt op het punt van de samenstelling van gerechten, de samenhang in de rechtspraak en de mogelijkheid om 'politieke' vragen tijdelijk in de 'ijskast' te zetten totdat het mogelijk is om tot werkelijke normering te komen. Nu wordt te vaak een toevlucht gezocht in procedurele normering. Rechtsvorming moet niet in rechtsonzekerheid vervallen, hetgeen onder meer het geval is wanneer iedere rechter zich een Hoge Raad waant.

Geen reden tot tevredenheid

De vragen waarmee de rechter en de rechtspraak worden geconfronteerd zijn in dit licht omvattender dan alleen de vraag naar de kwaliteit van afzonderlijke uitspraken. Indien de zittende magistratuur de problematiek hoofdzakelijk in die beperkte termen ziet, is dat een wezenlijk onderdeel van de problematiek. De bespreking van de vraagstukken wordt echter belemmerd door het feit dat zij nog nauwelijks als zodanig worden ervaren en dat zij worden afgeschermd door problemen bij andere onderdelen van de rechtspleging. Zo wordt in het strafrecht de problematiek afgeschermd door de problemen bij politie en O.M. 'Vormfouten' worden vooralsnog toegeschreven aan het

O.M. Bezieet men de problematiek nader, dan blijkt dat ook de rechter daar debet aan is. Rechterlijke 'fouten' trekken echter minder aandacht; wanneer in hoger beroep of in cassatie een 'fout' wordt rechtgezet, is de publieke aandacht doorgaans alweer weggebd. Knelpunten in de burgerlijke rechtspraak lopen eveneens minder in het oog, omdat de zittende magistratuur, anders dan de politiek, de ambtenarij, het O.M. en de politie, vooralsnog een groot vertrouwen en krediet geniet. Wanneer, zoals recent (Kwartaalbericht SCP) door onderzoekers wordt gewezen op de produktiviteitsontwikkeling bij de rechter, dan beklijft dit niet in de media; een verontwaardigde ontkenning van de relevantie van de gegevens is voldoende.

Dit krediet moet de rechter niet misgund worden; het is wezenlijk voor het functioneren van de andere organen van de staat. Het biedt de rechterlijke macht bovendien respijt om zelf orde op zaken te stellen. Gelet op de genoemde ontwikkelingen kan het voor de rechter echter geen reden zijn voor zelfgenoegzame tevredenheid over de kwaliteit van de rechtspraak. Achterdocht jegens klachten over tekortkomingen bij de zittende magistratuur is begrijpelijk. De reorganisatie van de rechterlijke macht is nauwelijks rond. De problemen waar het om gaat zijn vooral problemen van de Randstad. Gelet op de werklast heeft men werkelijk wel wat beters te doen, dan te reflecteren over het functioneren van de rechter. Bovendien, zijn bij politie en O.M. de moeilijkheden niet pas goed begonnen toen men de eigen functie en het functioneren aan de orde stelde? Toch mag dit niet de ogen doen sluiten voor de problemen. Dat het onderwerp thans aan de orde is, wijst er op dat ook er bij de zittende magistratuur de onrust en zorg groeit. Rijzen er eenmaal twijfels en vragen over het functioneren, dan is de inspanning nodig om deze weer te bezweren aanzienlijk groter dan bij tijdig ingrijpen. Verstandiger is om niet te wachten tot die onrust ontstaat, maar om de beschikbare tijd te benutten voor noodzakelijke maatregelen. Rijzen dan vragen, dan kan het antwoord zijn: er wordt aan gewerkt.

Kwaliteit in brede zin

De plaats en functie van de rechter

Het gaat om de kwaliteit van de rechterlijke macht. Kwaliteit heeft echter slechts betekenis in relatie tot de functie en doelstelling van hetgeen waarover het gaat. Een perfect uitzierende auto die om de tien kilometer stilstaat, is van slechte kwaliteit; één die na vijfhonderdduizend kilometer nog probleemloos rijdt, is van goede kwaliteit ook al is de ouderdom zichtbaar. Spreken over de kwaliteit van de rechterlijke macht impliceert derhalve een duidelijk begrip van de functie van rechter en rechtspraak in de samenleving. Uit de eerder besproken notitie komt een beeld naar voren waarin de functie van de rechterlijke macht wordt geïdentificeerd met het functioneren van afzonderlijke rechters, hetwelk wordt bepaald de wijze waarop zij leiding geven aan de behandeling van een zaak en vervolgens onafhankelijk tot een juridisch deskundig oordeel komen.

De zorg gaat met name uit naar de ontwikkeling en specialisatie bij de advocatuur en een beter 'bemiddeld' O.M., die als primaire uitdaging gezien worden voor de kwaliteit van de rechtspraak. De vraag die gesteld wordt is niet 'moet de rechter zich daaraan aanpassen' maar 'hoe kan de rechter zich daaraan aanpassen'; dient de kwaliteit van de advocatuur bepalend te zijn voor die van de rechtspraak, of andersom? Ik vermoed dat de bedoelde notitie het beeld schetst van waaruit veel rechters over de kwaliteit van de rechter en de rechtspraak denken. Vanuit die optiek zijn de individuele procesgang en de inhoud van afzonderlijke uitspraken bepalender voor de kwaliteit van het rechterlijk functioneren, dan de doeltreffendheid van de rechtspleging als zodanig.

Naar mijn mening behoeft dat beeld herwaardering. Het jaar 2000 ware niet alleen te gebruiken als moment van vooruitblik, maar wellicht ook als moment van terugblik op het afgelopen millenium waarin de rechtsstaat zoals wij die kennen geleidelijk is ontstaan en waarop nog steeds wordt voortgebouwd. Het ontwaken uit de eerdere, toen nog zeer reële apocalyptische angst vormde de aanzet om serieus de problemen van ordening van het wereldse leven onder

ogen te zien. Dat proces begon bij het recht en de rechtspraak; bij Hildebrand, paus Gregorius VII (Canossa) en bij de ontwikkeling van het canonieke recht als antwoord op de behoefte om eenheid te brengen in de veelheid van regels bij de beslechting van geschillen. Voor die eenheid werd teruggegrepen op een nog ouder ideaal; de vereniging van Europa binnen één rechtsorde. Een ideaal dat belichaamd werd door het herstel van het keizerrijk bij de kroning van Karel de Grote (in 2000, 1200 jaar geleden).

Aan de rechtsstaat liggen historisch drie maatschappelijke behoeften ten grondslag:

- de behoefte om in het belang van de burgervrede geschillen vreedzaam te beslechten;
- de behoefte aan eenheid in de rechtspraak op een andere basis dan de enkele gewoonte en regelmaat, vanwaar de behoefte aan een ideëel concept van recht, en
- de behoefte om soeverein het geldend recht te kunnen aanpassen en te veranderen.

De rechtsstaat is het produkt van een ontwikkeling die begonnen is met rechtspraak. Een eerste stap vormde het bedwingen van veten en privé-oorlogen in een procedure volgens regels en gewoonten. Daaruit ontstaat de behoefte aan eenheid en bestendigheid in de rechtspraak op basis van bruikbaar, algemene, ideële concepten van recht, dan het concept van 'eer' dat aan de germaanse volksrechten ten grondslag lag. Het canonieke recht en de glossen op het Romeinse recht beantwoorden daaraan. Parallel ziet men de koninklijke rechtspraak ontstaan als antwoord op de behoefte aan sturing en verandering in het belang van de publieke zaak. In de renaissance ontstaat vervolgens het inzicht dat rechtspraak uitdrukking is van algemene regels: recht en wetten, waarna de ontwikkeling uiteen gaat lopen. Het concept van recht als ideële regel zoekt zijn bron in het natuurrecht, het gewoonterecht en *the law of the land*, waarbij de rechter de belangrijkste rechtsvinder is. In het publieke recht ontwikkelt zich daarentegen het concept van een soevereine wereldlijke wetgever: het *rex legibus solutus* van Bodin en de Franse monarchale traditie.

Die twee lijnen hebben binnen de staat steeds spanning

opgeleverd. Waar zij fundamenteel uitliepen, geraakte de samenleving doorgaans in een intern conflict. De Nederlandse opstand ontstaat uit onvrede over de koning die in het belang van modernisering gevestigde rechten aantast; het recht verzet (het *Plakkaat van verlating*). De Amerikaanse opstand heeft eenzelfde oorsprong (*Declaration of Independance*). Daar spitst het conflict zich toe op de eis van democratische vertegenwoordiging bij verandering van de wet, maar met de constitutionele toetsing is uiteindelijk de oude spanning gehandhaafd. In Frankrijk werd na de revolutie gekozen voor de radicalere oplossing ten gunste van het democratisch veranderbaar recht. Dingen zijn niet altijd wat ze lijken; zo ook de gedachte dat de Franse revolutie ons de onafhankelijke rechterlijke macht heeft gebracht. De Franse revolutie ontstond juist door een te onafhankelijke rechter, ontkiemd als zij is uit een conflict tussen gevestigde rechten behartigd door de rechterlijke macht, en het streven naar verandering. Na 1770–1771 krijgt dit zijn beslag in het conflict tussen de koning en de parlementen, uitmondend in het mislukken van het *lit de justice* om de financiële hervormingen van Necker te redden. De omkering geschiedde met een beroep op de man die mogelijk het tegendeel bedoelde: Montesquieu.¹ Wat er van gemaakt wordt, is de onderschikking van de rechter aan de 'Koning' in de gedaante van de democratische wetgever. *Le pouvoir judiciaire est en quelque facon nulle*. Maar de spanning is gebleven. In het concept van de rechtsstaat is de overheid vervolgens weer in al zijn doen en laten gebonden aan het recht, dat met de opkomst van het moderne rechtspositivisme echter zijn conceptueel bestendig karakter heeft verloren.

Uitgangspunten rechterlijk functioneren

Vanwaar deze terugblik met 'zeven-mijlslaarzen'? De moderne rechtsstaat bouwt voort op deze 1000-jarige

1 Zie Schönfeld in zijn proefschrift *Montesquieu en 'la bouche de la loi'*, waarin hij beargumenteert dat Montesquieu mogelijk heeft gedoeld op de oudere, middeleeuwse traditie van de rechter als zelfstandige rechtsvormer van het gevestigd recht naast het koninklijk recht.

ontwikkeling en draagt de sporen van deze herkomst in zich. Dat perspectief biedt reliëf en mogelijk ook een beter zicht op de functie en plaats van de rechterlijke macht. Een juist zicht daarop is een eerste voorwaarde voor een discussie over de kwaliteit van de rechterlijke macht en de rechtspraak. Een uitgewerkt beeld levert dat nog niet op. Ik kan mij echter niet aan de indruk onttrekken dat er sprake is van een voortgaande verschuiving in het evenwicht tussen de waarden waaraan rechter en rechtspraak moeten voldoen. Juridisch professionalisme alsmede rechterlijk individualisme (of ongebondenheid) lijken het beeld steeds meer te beheersen. Onafhankelijkheid dreigt dan te verworden tot autonomie van afzonderlijke rechters, verzet tegen samenwerking bij de verwerking van de zakenlast, en een verantwoordelijkheidsbesef dat niet verder reikt dan het voorliggend dossier en het 'produceren' van een juridisch-technisch 'goed' vonnis.

Ik besef hoe hachelijk het is om de functie en plaats van de rechter aan de orde te stellen. Het is een beladen onderwerp, waarbij een enkel woord al een 'foute' indruk kan wekken. Maar bespreekt men het nooit, dan dreigt de gevoeligheid van de materie tot overgevoeligheid te verworden. In het functioneren van de rechter moeten een aantal, deels tegenstrijdige elementen en functies, op evenwichtige wijze verenigd worden. Geraakt een deel daarvan vanwege overgevoeligheid in de taboesfeer en wordt onbespreekbaar, dan geraakt het geheel uit balans en komen de andere functies in de knel.

Dat gevaar dreigt in de discussie over het functioneren van de zittende magistratuur. Functionele aspecten, zoals de onafhankelijkheid en de inhoud van de rechtspraak, dreigen tot wezenskenmerken te verworden en daarmee buiten de discussie geplaatst te worden. Het gaat niet om een radicaal andere visie op de functie en inrichting van de rechterlijke macht, maar om de toonzetting van de kwaliteitsdiscussie en de noodzaak om de verschillende functies en aspecten van de rechter proportioneel en evenwichtig in beeld te krijgen.

De rechterlijke macht is niet de optelsom van individuele rechters en rechtspraak niet de optelsom van uitspraken in afzonderlijke gevallen. De rechterlijke macht is voor alles

overheidsmacht; anders dan bij arbitrage wordt men daaraan buiten zijn wil onderworpen. Als orgaan van de staat is de rechterlijke macht in eerste instantie betrokken op de functie van de staat: het scheppen van een bestendig kader voor de beslechting van conflicten en belangenstrijd binnen de samenleving.

De essentie van de rechterlijke functie daarbinnen is het beëindigen en beslechten van individuele geschillen, volgens bestendige regels en procedures. Het karakter van de rechterlijke macht als overheidsmacht brengt met zich mee dat eisen die in de rechtspraak aan de uitoefening van overheidsmacht worden gesteld: voorspelbaarheid, regelmaat en efficiency, ook gelden voor de uitoefening van rechterlijke macht. Anders gezegd: het beslechten van geschillen alsmede snelheid, bestendigheid en eenheid daarbij vormen de eerste (kwaliteits)vereisten waaraan rechter en rechtspraak moet voldoen. Onafhankelijkheid en de juridisch-technische inhoud van uitspraken zijn belangrijke elementen bij het vinden van een maatschappelijk bevredigende oplossing van conflicten, maar vormen niet het wezen van de rechtspraak; het zijn relatief late loten in de ontwikkeling van het beeld van de rechter. De onafhankelijkheid moet voorts gezien worden in het licht van de voortdurende spanning tussen recht als abstracte, absolute norm, en de eenheid, samenhang en het aanpassingsvermogen van de samenleving.

Implicaties

Een juist beeld van de functie van de rechter is zoals gesteld, een eerste voorwaarde voor versterking en verbetering van de kwaliteit van het functioneren van de zittende magistratuur. Dat beeld wordt nu nog beheerst door dat van de rechter als individu die primair aan zich zelf verantwoording schuldig is. Een beeld dat mogelijk voldeed toen de rechterlijke macht met een beperktere omvang, geringere werklast en rechtspraak in meervoudige kamers in een veel sterker lokaal en regionaal gedifferentieerde samenleving een adequate mate van onderlinge samenhang kon verzekeren. Alleen al vanwege de toegenomen omvang van de rechterlijke macht voldoet dat beeld

niet meer. Ook de wetgever gaat niet uit van het beeld van de rechterlijke macht als een verzameling afzonderlijke rechters. De wetgeving berust op het concept van een rechterlijke *organisatie*, waarin niet de afzonderlijke rechters, maar de aangewezen colleges belast zijn met de uitoefening van de rechterlijke macht.

Die beeldvorming waarin de rechter als individu voorop staat en waarin de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht gelijkgesteld wordt met de onafhankelijkheid van de afzonderlijke rechters, kan op den duur het functioneren van de rechterlijke macht aantasten. Dat functioneren wordt dan primair bepaald door de micro-werkelijkheid van het functioneren van de afzonderlijke rechters. Samenwerking, afstemming en samenhang van de uitoefening van de rechterlijke macht en de rechtspraak, kortom de collectieve taak en verantwoordelijkheid van de rechter, worden dan waarden die ondergeschikt zijn aan de behandeling van afzonderlijke zaken. Iedere rechter acht zich nog slechts verantwoordelijk voor het eigen optreden in afzonderlijke zaken en de juridisch-technische kwaliteit van een 'mooie' uitspraak. Het maatschappelijk bevredigend en doelmatig functioneren van de rechterlijke macht als zodanig is de verantwoordelijkheid van het systeem, de formele mechanismen die coördinatie en eenheid moeten verzekeren en de voorwaarden die 'anderen' (wetgever, regering, O.M.) moeten scheppen.

De eerder genoemde notitie draagt de sporen van die opvatting. Ik wees er al op dat daarin de factoren die de kwaliteit van de rechtspraak bepalen vrijwel alle afhankelijk zijn van die 'anderen'. De rechterlijke macht plaatst zich in een volledig afhankelijke positie, indien de kwaliteit van de rechtspraak zozeer afhankelijk wordt van externe factoren. Door de individuele onafhankelijkheid ook binnen de rechterlijke organisatie als absolute voorwaarde voorop te stellen wordt het functioneren van de rechterlijke macht als geheel volledig afhankelijk gemaakt van andere instanties binnen de staat. Waar ieder zich slechts verantwoordelijk acht voor de kwaliteit van de eigen werkzaamheden verdampt de verantwoordelijkheid voor het geheel en worden de uitvoerende macht en de wetgever daar op aan gekeken. Micro-onafhankelijkheid leidt zo tot macro-afhankelijkheid.

De functie van de rechter is niet primair gelegen in de afhandelen van afzonderlijke zaken. Voorop staat de taak om de geschillen die zich in de samenleving voordoen bevredigend te beslechten. Dat stelt eisen aan de inhoud van de rechtspraak, maar tevens aan de interne organisatie van die rechtspraak. De rechter is in de eerste plaats lid van de rechterlijke macht. Deze en niet de wetgever of regering is in eerste instantie verantwoordelijk voor het doelmatig en snel verwerken van de totale werklast. Zij zal zich zelf binnen en tussen de colleges zo moeten organiseren dat dit mogelijk wordt.

Op tal van verschillende wijze behoeft de huidige werkwijze met het oog daarop verbetering. Uiteraard kunnen regering en wetgever worden aangesproken op de minimale voorwaarden die daarvoor vereist zijn, maar in een samenleving waarin het inkomensniveau wordt bepaald door een sterke groei van produktiviteit in andere sectoren, kan de rechter zich niet met een beroep op zijn functie en professionele kwaliteit isoleren van de algemene ontwikkeling en het eigen tempo en rendement bepalen.

Het statistisch materiaal suggereert dat de gevolgen van beperkte middelen thans vooral ten laste komen van de behandelingsduur en de produktie-omvang; naar mijn mening een verkeerde afweging van prioriteiten. Duiden het toenemend beroep op de kort-gedingrechter en op arbitrage en de afnemende rol van de rechter er niet op dat justitiabelen, de wetgever en het bestuur, de snelheid en de beslissing als zodanig hoger waarderen dan de gedegen juridisch-technische onderbouwing van de uitspraak in het bodemgeschil? Op de korte termijn lijken dit gunstige ontwikkelingen. De lasten van maatschappelijke conflicten worden daardoor niet meer geheel op de overheid afgewenteld. Een afnemende rol van de rechter impliceert echter dat de rechtsstaat als geheel greep op ontwikkelingen verliest. Die ontwikkelingen zullen zich dan gaan voegen naar 'rechters' en 'rechtspraak' die niet van publieke oorsprong zijn.

Verbetering van doelmatigheid binnen het rechterlijk apparaat moet derhalve niet gezocht worden in een voortgaande differentiatie en verzelfstandiging van colleges. Waar mogelijk zal ook moeten worden samengewerkt met

instanties en organen buiten het rechterlijk apparaat. De scheiding van machten en de onafhankelijkheid van de rechter worden daardoor niet principieel bedreigd. Die scheiding en onafhankelijkheid zijn functionele elementen die bedoeld zijn als institutionele waarborg voor het behoud van de burgerlijke vrijheden. Dat laat onverlet dat de drie machten te zamen drie aspecten van de overheidsmacht vormen. Als gevolg van maatschappelijke, economische en internationale ontwikkelingen zal de eerstkomende tijd niet door een overmaat, maar veeleer door een tekort aan effectieve overheidskracht gekenmerkt worden. Vanuit die optiek is er alle aanleiding om niet zozeer de scheiding van machten verder aan te zetten, maar te zoeken naar wegen om met volledig behoud van de onderscheiden functies te zoeken naar wegen om doeltreffend de functies van de overheid in de samenleving te waarborgen. Ik wees al op de historische ervaring dat het uiteendrijven van de verschillende machten doorgaans niet de inleiding vormden op de meest gelukkige perioden in de menselijke geschiedenis. Alle instanties en organen die werkzaam zijn op het terrein van de rechtspraak en justitie worden geconfronteerd met beperkte middelen en mogelijkheden die tot het stellen van prioriteiten dwingen. Zolang ieder dat afzonderlijk doet en enkel met het oog op het eigen functioneren, zal het rendement van het geheel afnemen. Anders dan thans wel valt te beluisteren in de discussie meen ik dan ook dat er allerm minst reden is voor een nog weer verdergaande institutionele scheiding en versterking van de onafhankelijkheid.

Bijstelling van het beeld van de rechter heeft echter niet alleen gevolgen voor de organisatie en werkwijze, maar ook voor de rechtspraak zelf. Vindt het proces van voortdurende differentiatie en verbrokkeling van het recht niet mede zijn oorsprong in het heersende, individualistische beeld van de rechter? Een strikt volgen van wet en regels is mogelijk noch wenselijk. De behoefte aan zowel recht als verandering, het onderscheid tussen het gestelde recht en de billijkheid, tussen *law and equity*, zijn eeuwenoud. Onbedoeld zijn beide mechanismen echter met elkaar verweven geraakt. De rechter die de regels verfijnt en nuanceert, de wetgever die de verfijningen weer in de

regels verwerkt, waarna zij weer voorwerp worden van verdere differentiatie en verfijning. Een proces van voortdurende uitsplitsing van nieuwe gevallen en differentiatie van normen en regels, dat uiteindelijk uitmondt in het *ius in causa positum*.

Sommige rechtspraak roept onwillekeurig het beeld op van de rechter die bij ieder geval dat niet onmiddellijk in het patroon past, verheugd opspringt om vernieuwend aan de slag te gaan. Vernieuwing en aanpassing van het recht zijn noodzakelijk, maar met mate. Staat en recht zijn primair gericht op het scheppen van ordening en bestendigheid als ankerpunten voor het maatschappelijk functioneren. Rechtspraak is niet de beoefening van rechtswetenschap, maar de uitoefening van rechterlijke macht. Ook de rechterlijke macht zal moeten voldoen aan de rechtsbeginselen die voor de uitoefening van overheidsmacht gelden; bestendigheid, eenheid, rechtszekerheid en voorspelbaarheid.

De primaire behoefte waarin de rechter moet voorzien, is de behoefte dat geschillen in de samenleving snel en afdoende worden beslecht en dat andere zoveel mogelijk moeten worden voorkomen: *lites finiri oportet*. Dat vereist niet alleen dat geschillen ook met een zekere voortvarendheid worden beslecht, maar tevens dat de beslissingen berusten op maatschappelijk hanteerbare substantiële normen. Wrevel over het functioneren van de rechter in dat opzicht is niet nieuw. In de achttiende eeuw schreef La Bruyère reeds in *Les caractères*: 'La profession des juges est de décider le droit, leur métier est de le différer'. Neigt de rechtspraak nu niet te veel in de richting van vorm boven substantie, waarbij het recht pas in een individueel geval kan worden vastgesteld na hoor en wederhoor? Wordt niet te vaak bij moeilijke beslissingen na maanden van procederen en vele malen uitstel, het vonnis uitgesproken op vormvoorschriften. Het geschil is daarmee niet uit de wereld; het vonnis mag technisch-juridisch bevredigen, maar laat het rechtsgevoel van partijen onbevredigd.

Uitoefening van rechterlijke macht is voor alles uitoefening van overheidsmacht. De spanning tussen recht als een abstract ideëel concept en de behoefte van de samenleving aan verandering en concrete oplossingen is van alle

tijden. Het is onvermijdelijk dat de rechter in de gaten zal moeten treden die de wetgever bedoeld of onbedoeld heeft gecreëerd. Maar dat dient niet te gretig te geschieden. Bovendien mag in die gevallen van de rechter verwacht worden dat hij zich bewust is van de bredere maatschappelijke consequenties van zijn uitspraken, en dat dit leidt tot hanteerbare substantiële normen. Ondanks de scheiding van machten maakt ook het functioneren van de rechter deel uit van het functioneren van de overheid als geheel. Functie van de rechter is niet primair om het tekortschieten van de wetgever te belichten, maar om in aanvulling op wet- en regelgeving tot een samenhangende en zinvolle ordening van het maatschappelijk leven te komen die beantwoordt aan de collectieve behoeften.

Nu speelt de bedoeling van de wetgever veelal slechts in historische zin een rol bij de uitleg van de wetgeving. Dient niet primair uitgegaan te worden van de impliciete bedoeling van de wetgever om een doeltreffende en zinvolle ordening te scheppen, zelfs wanneer dit ten tijde van de aanvaarding van een wet gebrekkig onder woorden werd gebracht? Gevolg van die visie is dat het doel en het mogelijk nuttig effect van een wettelijke regeling meer dan de *petite histoire* van de totstandkoming daarvan, een rol zouden moeten spelen bij de uitleg. Een aantasting van de onafhankelijkheid van de rechter is dat niet, zoals de sterk teleologische oriëntatie van de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie illustreert. Daarmee dekt zij lacunes en onvolkomenheden in een regeling af.

De rechtsvormende functie van de rechter zal bovendien steeds moeten voldoen aan de eisen van bestendigheid en eenheid van het recht. Daarbij gaat het niet primair om formele mechanismen en procedures (hoger beroep) die met het oog daarop moeten worden voorzien door de wetgever, maar om aspecten die vooral ook binnen en tussen de colleges gewaarborgd moeten worden. Hoger beroep en cassatie moeten in dat opzicht gezien worden als aanvullend sluitstuk waaraan zo min mogelijk behoefte zou moeten bestaan. Zonder af te willen doen aan het fundamenteel belang van rechtseenheid, toch ook een relativering. Met de toename van de kort-gedingrechtspraak en arbitrage laten justitiabelen 'met de voeten' zien dat ook

het belang van eenheid in veel gevallen ondergeschikt is aan het belang van een snelle beslechting van een geschil.

Tot besluit

Met betrekking tot de meeste organen van de overheid is identificatie en een analyse van de gebreken in het functioneren doorgaans reeds de helft van de oplossing. Niet zo echter in het geval van de zittende magistratuur. In dat geval is het immers ook een vraag van wie 'de kat de bel aan moet binden'. De onafhankelijkheid van de rechter brengt immers met zich mee dat wanneer dit van buiten de rechterlijke macht geschiedt er een constitutionele kwestie ontstaat. Dat betekent dat de rechterlijke macht in eerste instantie in eigen huis de organisatie en kracht moet vinden om de nodige aanpassingen te realiseren.

Daarbij stuit men onmiddellijk op het probleem dat ondanks de termen van de wet de rechterlijke macht een losse, platte, vrijwel non-existente organisatie is. Een bijkomend probleem is dat opmerkingen over het functioneren, laat staan het daar naar luisteren, al snel als aantasting worden gezien van de onafhankelijke positie en de onafhankelijkheid van oordeel van de rechter. Voor het functioneren van de staat is het dan ook het beste indien de rechterlijke macht in eigen huis en op eigen kracht de mogelijkheden vindt om zich aan te passen. De rechterlijke macht zal, nadat zij met de reorganisatie is gereformeerd, zich ook nog moeten hervormen.

Lijdelijkheid van de rechter en efficiency in het civiele geding

mr. drs. J.E. Bosch-Boesjes*

De burger die een geschil met zijn buurman heeft en ten einde raad naar de rechter stapt om tot een oplossing te komen, zal een rechter verwachten die op een terechtzitting kritische vragen stelt en in korte tijd de knoop zal weten door te hakken. In werkelijkheid bestaat het beeld van de traditionele civiele procedure uit twee partijen die in een lange schriftelijke procedure met elkaar strijden via advocaten, terwijl de rechter toekijkt. De ene partij heeft de andere partij voor de strijd uitgedaagd, de rechter is slechts benaderd om op basis van hetgeen zich in het geding afspeelt, een uitspraak te doen en er tevens op toe te zien dat het spel of de strijd *fair* wordt gespeeld. Voor het overige wordt hij geacht zich te allen tijde van inmenging in de strijd te onthouden. Deze terughoudende attitude – de lijdelijkheid van de rechter – werd lange tijd als één van de beginselen van burgerlijk procesrecht beschouwd.

In de loop der tijden is deze traditionele, lijdelijke houding steeds meer onder druk komen te staan. Telkenmale wordt de lijdelijkheid van de rechter in verband gebracht met de efficiency van het geding: het zou een ouderwets, overleefd begrip zijn, oorzaak van de lange duur van procedures en derhalve van de kostbaarheid van rechtspraak (Brenninkmeijer, 1993). Vele pogingen zijn al ondernomen om de lijdelijkheid terug te dringen en zo de snelheid van procederen te verhogen (Bosch-Boesjes, 1991); het oorspronkelijke Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering uit 1838 is via partiële hercodificaties grotendeels vernieuwd. De onvrede en de kritiek op de lange duur zijn echter blijven bestaan.

* De auteur is als universitair hoofddocent verbonden aan de vakgroep privaatrecht en notarieel recht van de juridische faculteit, Rijksuniversiteit Groningen.

Nu staat in verband met de herziening van de rechtelijke organisatie wederom een aanpassing van het Wetboek van Burgelijke Rechtsvordering voor de deur. Het is een voornamelijk technische vernieuwing teneinde de toekomstige integratie van rechtbank en kantongerecht vorm te geven. De voorgenomen aanpassing roept echter wel de vraag op of de civiele procedure niet fundamenteeler zou moeten worden gewijzigd. Enerzijds zou na de personele integratie van administratieve rechtspraak en civiele rechtspraak, gerealiseerd in 1993, een nadere afstemming gewenst zijn tussen het burgerlijke en administratieve procesrecht.

Anderzijds, maar wel daarmee samenhangend, zouden gebreken van de civiele procedure, zoals de te lijdelijke houding van de rechter en de te lange duur van procedures, moeten worden aangepakt. Regelmatig worden voorstellen en suggesties gedaan tot verbetering van de civiele dagvaardingsprocedure, waarbij het accent ligt op een substantiële vermindering van de lijdelijkheid van de rechter (Brenninkmeijer, 1993, 1994; Barendrecht, 1994).

Alvorens te kunnen beoordelen of dergelijke maatregelen het beoogde resultaat zullen hebben is het noodzakelijk zich te realiseren wat de functie en de betekenis is van de lijdelijkheid. In het hiernavolgende zal ik ingaan op de vraag wat lijdelijkheid als norm voor rechterlijk optreden inhoudt, mede aan de hand van de herkomst van het leerstuk.

Vervolgens zal ik aan de hand van de huidige wettelijke bepalingen aangeven welke norm wordt gehanteerd in het civiele geding, waarbij vergelijkenderwijs ook enige aandacht besteed zal worden aan het administratieve geding. Tot slot zal ik kort een tweetal voorstellen die in de literatuur zijn gepresenteerd om de dagvaardingsprocedure te verbeteren, bespreken en nagaan in hoeverre te verwachten valt dat het beoogde resultaat zal worden bereikt.

Lijdelijkheid: norm voor de mate van zeggenschap

Uit de verschillende in de literatuur voorkomende omschrijvingen valt af te leiden dat de lijdelijkheid van de rechter in de civiele dagvaardingsprocedure iets zegt over de houding van de rechter in het geding, over de mate van

activiteit, initiatief en zeggenschap, en wel in vergelijking met die van partijen. Lijdelijkheid kan dan ook het best omschreven worden als een gedragsvoorschrift voor de rechter, waarmee regels worden gegeven voor de mate van zeggenschap in de procedure. De invulling van het gedragsvoorschrift kan afgeleid worden uit de diverse wettelijke regelingen.

De term 'lijdelijkheid' geeft aan dat in principe het accent ligt op een passieve houding van de rechter; hij beschikt over een geringe mate van zeggenschap en kan of mag weinig initiatief en activiteit ontplooiën. Hoewel lijdelijkheid als uitgangspunt voor de civiele dagvaardingsprocedure niet expliciet in de wet is terug te vinden, blijkt uit de parlementaire geschiedenis van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wel dat bij de invoering in 1838 consensus bestond over het feit dat de rechter een lijdelijke houding in het geding diende aan te nemen. Lijdelijkheid van de burgerlijke rechter werd dan ook lange tijd gerekend tot de beginselen van burgerlijk procesrecht en heeft zodoende de opvattingen over de houding en de mate van zeggenschap van de rechter in het geding lange tijd sterk bepaald. Het begrip raakte dientengevolge geworteld in de Nederlandse rechtspraktijk. Over de invulling van het gedragsvoorschrift wordt echter heden ten dage anders gedacht dan in de vorige eeuw, zoals uit het hiernavolgende zal blijken.

Herkomst van 'lijdelijkheid'

Over de wijze waarop de verschillende taken tussen partijen en de rechter verdeeld behoren te zijn, is in het begin van de 19e eeuw in Duitsland door Gönner (Chorus, 1987) een theorie ontwikkeld, die van grote invloed is geweest op de Nederlandse rechtsliteratuur en de in de rechtspraktijk ontwikkelde tradities. Gönner voerde, als onvervalste vertegenwoordiger van de school van het rationele natuurrecht uit de Verlichting, produkten van het natuurrechtelijk denken uit het materiële recht in het procesrecht in. Hij introduceerde daarbij de begrippenparen: *Dispositionsmaxime-Inquisitionsmaxime* en *Verhandlungsmaxime-Untersuchungsmaxime*. Dit schema-

tische model kan ook nu nog dienen als hulpmiddel bij de begripsvorming over de lijdelijkheid.

Met de term *Dispositionsmaxime* (*principe dispositif* in de Franse rechtsliteratuur) wordt een eerste afbakening aangegeven tussen de bevoegdheden van partijen en die van de rechter in het proces. Dit principe houdt in dat het inleiden van een vordering een daad van beschikking is die alleen de bezitter van het recht kan verrichten en waartoe hij overigens bekwaam moet zijn. Tevens houdt dit uitgangspunt in, dat partijen het onderwerp bepalen waarover het geding zal gaan en zodoende de grenzen (omvang) van het geschil aangeven.

Het tegenovergestelde van bovengenoemd principe wordt het *Inquisitionsmaxime* genoemd. Hiermee wordt aangeduid dat het initiatief tot het inleiden van een vordering van de staat komt. In dat geval bepaalt de staat (bij voorbeeld het Openbaar Ministerie) dat om redenen van algemeen belang in de rechtsverhouding tussen partijen moet worden ingegrepen. Dat kan soms tegen de wil van partijen ingaan. Men kan in dit verband spreken van de niet-lijdelijkheid van de staat.

Binnen het *Dispositionsmaxime* kan nog een verdere onderverdeling gemaakt worden. Wordt het uitgangspunt van het *Dispositionsmaxime* (dat de zeggenschap bij partijen ligt) niet alleen op de aanleg en de omvang van het geding toegepast, maar ook op het verzamelen van het feitenmateriaal, dan spreekt men van het *Verhandlungsmaxime*. De grondgedachte van het *Verhandlungsmaxime* is dat niet alleen de aanleg van het geding en de omvang van de rechtsstrijd, maar ook het verzamelen van de feiten en bewijsmiddelen in de eerste plaats een zaak van partijen is. De rechter mag dan in beginsel alleen door partijen in het geding naar voren gebrachte feiten¹ in aanmerking nemen bij zijn beslissing en niet zelf op zoek gaan naar relevante feiten; de instructie van de zaak is in handen van partijen. Een absolute toepassing van het *Verhandlungsmaxime* betekent dat in alle fasen van het geding de zeggenschap volledig bij partijen komt te liggen en dat de

1 Oorspronkelijk werden de in de mondelinge behandeling naar voren gebrachte feiten bedoeld, vandaar de naam *Verhandlungsmaxime*.

rol van de rechter passief van aard is. Hiermee wordt het procesrecht dicht bij het materiële privaatrecht gebracht en wordt ook het civiele geding een zaak van partij-autonomie.

Tegenover het *Verhandlungsmaxime* staat het *Untersuchungsmaxime*, waarbij de verantwoordelijkheid voor de feitelijke grondslag van de beslissing bij de rechter ligt; binnen de door partijen gestelde grenzen van het geschil kan de rechter eigener beweging op zoek gaan naar de feiten. Uitgangspunt bij dit principe is dat wanneer eenmaal een geschil voor de rechter is gebracht, er een staatsbelang is ontstaan, dat een zo waarachtig mogelijke oplossing van het geschil eist, gezien het belang van derden of het algemeen belang dat bij de beslissing betrokken is. Voorop staat het vinden van de materiële (werkelijke) waarheid. Daarvoor is nodig dat de rechter alle feiten kent die het geschilpunt beïnvloeden. Zodoende zal hij zelf op zoek naar de feiten moeten gaan, hetgeen een actief optreden meebrengt.

Bovenstaand model is uiteraard zeer schematisch, maar het toont wel aan dat de verdeling van de zeggenschap tussen rechter en partijen in het geding niet op alle terreinen van het geding hetzelfde hoeft te zijn, en dat deze verdeling afhankelijk is van de visie op de taak van de rechter in het geding. De keuze voor het *Verhandlungsmaxime* of het *Untersuchungsmaxime* wordt bepaald door de wijze waarop men wil bewerkstelligen dat voor partijen – die in werkelijkheid buiten de rechtszaak onderling zeer ongelijk kunnen zijn – binnen het geding een zo groot mogelijke gelijkheid wordt gecreëerd. Het *Verhandlungsmaxime* wil de gelijkheid bevorderen door de hulp van rechtsgeleerde raadslieden verplicht voor te schrijven en verder het proces aan vormen, termijnen en formaliteiten te binden. Hulp van de rechter komt niet meer te pas. Het *Untersuchungsmaxime* streeft naar gelijkheid door juist de rechter te laten optreden.

In Nederland is in de 19e eeuw voor burgerlijk procesrecht naast de verplichte procesvertegenwoordiging de keuze gemaakt voor een terughoudende houding van de rechter, niet alleen ten aanzien van de aanleg van het geding en de omvang van het geschil, maar ook ten aanzien

van andere vonnis-voorbereidende handelingen zoals het verloop van de procedure en het verzamelen van de feiten. In de praktijk bleek de rechter, onder invloed van de in die tijd heersende formalistische sleur, van ingeslopen tradities en van liberale afkeer van overheidsinmenging, zich nog lijdelijker op te stellen dan door de wetgever was bedoeld.

Begin van deze eeuw traden er barsten op in het schijnbare onwrikbare beginsel van de lijdelijkheid en tekende zich een kentering af in de visie op de rol van de rechter. Vanuit de visie dat rechtspleging een deel is van de staatstaak, was men van oordeel dat het accent veel meer op het opsporen van de materiële waarheid zou moeten liggen. Er werd dan ook gepleit voor een grotere invloed van de rechter op de gang van zaken tijdens het geding.² Echter, kritiek van de kant van de balie en huiver van de rechterlijke macht voor taakverzwaring hebben er steeds toe geleid dat van een herziening van de gehele rechtsvordering met een actievere rol voor de rechter werd afgezien.

In de loop van de twintigste eeuw zijn onder invloed van de eisen die de tijd en de justitiabelen stelden aan het proces, wel geleidelijk de bevoegdheden van de rechter uitgebreid. Daarbij heeft het vinden van de materiële waarheid een steeds groter accent gekregen. Wesseling-Van Gent (1987) rekent de lijdelijkheid dan ook niet meer tot een van de hoofdbeginselen van burgerlijk procesrecht. Ook in confrontatie met art. 6 EVRM sneuvelt de lijdelijkheid als beginsel. Dit artikel dwingt de rechter tot een actief optreden bij het toezicht op en de uitvoering van een proces. De lijdelijkheid die de rechter soms wel moet hebben, wordt dan gezien als een uitvloeisel van de werking van het *fair trial* beginsel dat de rechter dwingt niet buiten partijen om zijn werk te doen.

2 Voor het in die tijd (nieuw) ontwikkelde administratief procesrecht werd het *Untersuchungsmaxime* als uitgangspunt gekozen.

Lijdelijkheid en civiele procedures

Lijdelijkheid is hiervoor omschreven als een wettelijk geformuleerd gedragsvoorschrift met betrekking tot de verdeling van zeggenschap tussen partijen en rechter in het geding. Bestudering van de wettelijke regeling geeft een inzicht op welk terrein partijen het voor het zeggen hebben en de rechter zich terughoudend dient op te stellen en op welk terrein de rechter actief kan of moet zijn. Daarmee wordt de norm voor de rechterlijke activiteit gesteld.

Uit onderzoek van de wettelijke regelingen voor de diverse civiele procedures (dagvaardingsprocedure, kantongerechtsprocedure en verzoekschriftprocedure) blijkt dat de mate van zeggenschap per type procedure verschillend kan zijn en dat de rechter vervolgens niet op alle terreinen van deze procedure een gelijke mate van zeggenschap heeft (Bosch-Boesjes, 1991). De daarbij te onderscheiden terreinen in de diverse procedures zijn: aanvang en einde van de procedure; het verloop/de voortgang van de procedure; het geschil dat in de procedure aan de orde is.

In het hiernavolgende zal ik een korte beschrijving geven van de mate van zeggenschap op deze terreinen in de dagvaardingsprocedure. Tevens zal ik daarbij aangeven in hoeverre de verzoekschriftprocedure en de administratief-rechtelijke procedure daarvan afwijken.

Aanvang en einde van de procedure

Beziet men het wettelijk gedragsvoorschrift met betrekking tot de aanvang en het einde van het geding in de dagvaardingsprocedure, dan blijkt het primaat op dit terrein bij partijen te liggen; de rechter dient zich te onthouden van actieve inmenging. Zo beslist uitsluitend de eisende partij of een geschil zal worden voorgelegd aan de rechter. De gedaagde partij op haar beurt beslist, door te verschijnen, dat zij ook de zaak aan de rechter wil voorleggen, althans zich wil verweren. Ook tijdens de procedure kunnen partijen, zonder enige invloed van de rechter, besluiten de zaak voortijdig te beëindigen, bij voorbeeld door royement. De rechter kan dus niet ambtshalve besluiten dat, gezien

het belang van de zaak, er toch (voort)geprocedeerd zal worden.

De gedachte achter deze bevoegdheidsverdeling tussen rechter en partijen is het zelfbeschikkingsrecht van personen om te beslissen of zij hun geschil zelf willen oplossen dan wel gebruik willen maken van de overheidsrechter. Deze partij-autonomie om te procederen vloeit weer voort uit de partij-autonomie die het materiële burgerlijke recht kent. Dit niet expliciet in de wet geformuleerde voorschrift tot een absoluut lijdelijke houding ten aanzien van de aanvang en het einde van het geding (het *Dispositionsmaxime*) staat noch in de wetenschap noch in de praktijk ter discussie.³

In de verzoekschriftprocedure en in het administratieve geding wordt eveneens uitgegaan van het beginsel dat het initiatief tot een procedure bij partijen ligt. Een zekere beperking van dit beschikkingsrecht vindt uitsluitend plaats in het geval er belangen van derden in het geding zijn, zoals de derde-belanghebbende die ambtshalve door de rechter in het geding kan worden opgeroepen, maar die niet verplicht is te verschijnen.

Het verloop en de voortgang van de procedure

Op het terrein van de ontwikkeling en de voortgang van de procedure beschikt zowel de burgerlijke rechter (in de dagvaardingsprocedure en in de verzoekschriftprocedure) als de administratieve rechter over een grotere mate van zeggenschap dan op het hiervoor besproken terrein. Omdat de rechter in de verzoekschriftprocedure en in het administratieve procesrecht van oudsher *dominus litis* is, bestaan er wel accentverschillen in die zin, dat in deze procedures de rechter een duidelijker sturende rol heeft.

In de dagvaardingsprocedure heeft de rechter in principe wel de taak en de wettelijke mogelijkheden om de duur van

3 Uit art. 3:11 en art. 3:296 lid 1 BW – waarin wordt bepaald dat op vordering van de gerechtigde de rechter een partij zal veroordelen tot...enz. – volgt mijns inziens ook dat het initiatief tot een procedure bij partijen ligt. Via art. 3:326 vinden deze artikelen ook buiten het vermogensrecht hun toepassing (personen- en familierecht, belastingrecht).

de procedure te bewaken, maar het accent ligt in eerste instantie toch bij partijen (Boon en Van der Wal, 1990). Art. 143 Rv bepaalt namelijk dat de rechter de termijnen in het schriftelijk debat vaststelt, maar als partijen eenstemmig zijn met betrekking tot het verzoek tot uitstel, dan volgt de rechter dit verzoek tenzij dat zou leiden tot onredelijke vertraging van het geding. In het ontwerp Aanpassing Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is weliswaar expliciet in art. 1.3.2 opgenomen dat de rechter de verplichting heeft ervoor te waken dat geen onnodige vertragingen in het geding ontstaan, maar de strekking van art. 143 Rv dat partijen in eerste instantie de voortgang van de procedure bepalen, is gehandhaafd.

De ratio van de bevoegdheden die de rechter in de dagvaardingsprocedure met betrekking tot het verloop en de ontwikkeling van de procedure wel heeft, moet gezocht worden in zijn processuele controlefunctie. Daartoe behoort onder meer dat hij er op toeziet dat er een behoorlijke procedure gevoerd wordt met inachtneming van de beginselen van een behoorlijke procesorde. Eén van die beginselen, geformuleerd in art. 6 EVRM, is dat de behandeling van de zaak dient plaats te vinden binnen een redelijke termijn.

De zeggenschap van de rechter in de verzoekschriftprocedure ten aanzien van het verloop en de voortgang van de procedure is te vergelijken met de mate van zeggenschap die de administratieve rechter heeft. De rechter bepaalt in principe de ontwikkeling van het geding, waaronder de termijnen, en kan zodoende sturend in het geding optreden. Wel ontbreekt het partijen aan mogelijkheden invloed en controle uit te oefenen op de voortgang van de procedure, zoals partijen dat in de dagvaardingsprocedure kunnen doen door op de rolzitting de rolrechter te verzoeken de wederpartij tot een bepaalde proceshandeling te dwingen.

Het geschil

Een derde terrein van aandacht betreft de bevoegdheden van de rechter met betrekking tot het geschil dat hem is voorgelegd. De omvang van het geschil wordt bepaald door

de omvang van de vordering en de feitelijke gronden waarop de vordering wordt gebaseerd. Een partij, die bij voorbeeld ten gevolge van een ongeval schade heeft geleden, zal de rechter vragen de dader te veroordelen tot het betalen van de door hem geleden schade ten bedrage van een bepaald bedrag. Dit is de omvang van de vordering. Daarnaast zal eiser voor zijn vordering een aantal relevante feiten (dat wil zeggen feiten die krachtens de wet nodig zijn om het gewenste rechtsgevolg te doen intreden) moeten aanvoeren, die rechtvaardigen dat de vordering hem wordt toegewezen. Dit zijn de feitelijke gronden waarop de vordering is gebaseerd. Om in het geschil de gewenste uitspraak te kunnen doen zullen deze relevante feitelijke gronden moeten vaststaan, zonodig nadat daartoe bewijs is opgedragen.

In het hiernavolgende zal ik nader ingaan op de vraag in hoeverre de rechter met betrekking tot de omvang van de vordering en met betrekking tot de feitelijke gronden zeggenschap heeft.

Omvang van de vordering

In de dagvaardingsprocedure is de mate van zeggenschap van de rechter met betrekking tot de omvang van de ingestelde vordering zeer gering. De wet biedt geen ruimte voor een ambtshalve optreden (met uitzondering van de veroordeling in de kosten van het geding). Dit blijkt onder andere uit de bepalingen betreffende het rechtsmiddel request-civiel⁴ en uit het feit dat in wezen partijen beslissen over een eventuele wijziging of verandering van de eis gedurende het geding (art. 134 Rv).

Hoewel in de verzoekschriftprocedure het buitengewoon rechtsmiddel request-civiel niet van toepassing is, wordt over het algemeen aangenomen dat ook in deze procedure de rechter zich in principe aan het verzoek, zoals dat door verzoeker is gesteld, dient te houden.

In het administratieve procesrecht heeft de rechter met

4 Het rechtsmiddel request-civiel (art. 382 sub 2 en 3 Rv) kan worden aangewend als geen verzet of hoger beroep meer openstaat en blijkt dat de beslissing van de rechter berust op bij voorbeeld bedrog of valse bewijsstukken. Daarnaast bestaat het in geval van een aantal door de rechter begane fouten of verzuimen.

betrekking tot de omvang van het gevorderde lange tijd meer vrijheid gehad dan de burgerlijke rechter. Hij hoefde zich bij zijn uitspraak niet te beperken tot hetgeen door klager/appellant was gevorderd (bij voorbeeld de vernietiging van het besluit een vergunning te verlenen of te weigeren). De rechter was zelfs bevoegd klager in een slechtere positie te brengen dan voorheen door een ander, minder gunstig besluit te nemen (*reformatio in peius*).

De ratio voor deze grotere bevoegdheden van de administratieve rechter was gelegen in de aard van het geschil: het belang van een goede publieke rechtsorde vorderde een systematische controle op de juiste toepassing van het objectieve recht. Het werd dan ook niet wenselijk geacht, dat uitsluitend partijen de omvang van het geschil konden bepalen. In de in 1994 in werking getreden Algemene Wet Bestuursrecht is een minder actief gedragsvoorschrift opgenomen (art. 8:69). De mogelijkheid anders of meer toe te wijzen dan wordt gevorderd, wordt wel opengelaten, maar die tot *reformatio in peius* niet meer. Hiermee is in de administratieve rechtspraak het accent meer komen te liggen op het rechtsbeschermingsaspect, ten koste van het controle-aspect.

De feitelijke gronden

In de civiele dagvaardingsprocedure ligt de zeggenschap met betrekking tot de feitelijke grondslag van het geding voornamelijk bij partijen. Zij bepalen door middel van het stellen van de feiten en de niet-betwisting daarvan de feitelijke grondslag van hun vordering respectievelijk verweer. Daarmee geven zij de grenzen van het geschil en het debat aan. Deze keuze is voor de rechter bindend (zie art. 48 en art 176 Rv). Op de rechter rust op zijn beurt de taak op de gestelde feiten de toepasselijke rechtsregel te vinden.

Toch heeft de rechter wel enige speelruimte op dit terrein en kan hij door welwillende interpretatie van de gedingstukken of tijdens een comparitie enige invloed uitoefenen op de door partijen gestelde feitelijke grondslag. De administratieve rechter en de rechter in de verzoekschriftprocedure kunnen op dit terrein actiever optreden; zij zijn niet gebonden aan de door partijen aangegeven grenzen van het geschil.

De grond voor de grote terughoudendheid die de rechter in de dagvaardingsprocedure ten aanzien van de (gestelde) feiten moet betrachten, moet wederom gezocht worden in de autonomie van partijen, die op het terrein van de handhaving van private rechten dient te overheersen. De rechter is op zijn beurt autonoom op het terrein van de toepassing van het recht. Is een geschil eenmaal aan hem voorgelegd, dan is het zijn taak overeenkomstig de wettelijke normen het geschil te beslissen.

Eigen invulling van het wettelijk gedragsvoorschrift

Uit het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat 'lijdelijkheid' in de dagvaardingsprocedure geen vastomlijnde inhoud heeft. Het gaat om een wettelijk gedragsvoorschrift dat op de diverse onderdelen van de procedure niet altijd hetzelfde is. Zo is met betrekking tot het beginnen en het beëindigen van een procedure een passieve attitude voorgeschreven, met betrekking tot de voortgang en verloop van de procedure wordt een meer actieve houding voorgeschreven, en met betrekking tot het materiële deel van het proces beschikt de rechter over minder zeggenschap dan partijen, zodat daar weer een terughoudende opstelling wordt vereist. Dit laatste betekent dat in de civiele dagvaardingsprocedure partijen bepalen of en, zo ja, waarover wordt geprocedeerd. In de verzoekschriftprocedure en de administratieve procedure heeft de rechter doorgaans meer zeggenschap en wordt een actieve houding voorgeschreven.

In de dagvaardingsprocedure heeft de rechter op een aantal van de hiervoor besproken terreinen echter mogelijkheden om binnen het wettelijke gedragsvoorschrift een eigen invulling te geven aan zijn bevoegdheden, hetzij door een meer actieve, hetzij door een meer passieve houding aan te nemen dan op grond van de wet mogelijk is. Op welke wijze en waarom de rechter dat zal doen, hangt af van de cultuur bij de rechtbank en de taakopvatting van de rechter (Boon en Van der Wal, 1990, p. 111).

Zo biedt met betrekking tot de voortgang en het verloop van de procedure art. 143 Rv de rechter de mogelijkheid sturend op te treden. Door het niet toestaan van (herhaal-

delijk) uitstel van het verrichten van proceshandelingen of door het verrichten van extra proceshandelingen te weigeren kan de rolrechter een actief beleid ontwikkelen teneinde de snelheid van procederen te beïnvloeden (Boon en Van der Wal, 1990). Met name de kantonrechter kan in de praktijk een grote greep op het procesgebeuren hebben, zowel ten gevolge van het feit dat de kantongerechtsprocedure geen verplichte procesvertegenwoordiging kent, alsook door het feit dat de kantonrechter zijn eigen 'instructierechter' is. Dat wil zeggen dat het onderzoek in de zaak zelf en de controle op de voortgang en het verloop van de procedure zich in één hand bevinden. Bij de rechtbank is dat gescheiden. De controle op de voortgang vindt daar plaats op de rolzitting door de rolrechter die zich echter niet met de zaak zelf bezighoudt.

Ook met betrekking tot het materiële geschil heeft de rechter mogelijkheden enigszins sturend op te treden. Ondanks het feit dat in het civiele geding formeel de bevoegdheden van de rechter ten aanzien de feitelijke gronden zeer gering zijn, blijkt uit jurisprudentie dat de rechter wel een aantal mogelijkheden heeft, waardoor hij enige invloed kan uitoefenen op de door partijen gestelde feitelijke grondslag van het geding.

– De rechter kan door uitleg en waardering van de gedingstukken bij voorbeeld uitgaan van een stilzwijgende positieverandering en zodoende op een andere dan de door eiser gestelde feitelijke grondslag beslissen, mits eiser geacht kan worden het onderzoek mede te hebben gewild op deze andere grondslag. Indien echter onvoldoende voor de stilzwijgend gewijzigde grondslag is gesteld, is deze weg weer afgesneden. De vraag is waar de grens ligt met het verbod tot aanvullen van de feiten. Op dit punt wordt – steeds meer – de lijdelijkheid van de rechter in het licht van het beginsel van hoor- en wederhoor geplaatst. Als gedaagde de wijziging van de grondslag heeft kunnen zien aankomen en dus gelegenheid heeft gehad hierop te reageren, dan is er geen sprake van een aanvulling van feitelijke gronden door de rechter.

– Een tweede mogelijkheid biedt de bevoegdheid ambts-halve een inlichtingencomparitie te gelasten ter gelegenheid waarvan de rechter aan partijen nadere inlich-

tingen of een verheldering van standpunten kan vragen. Aldus kan hij partijen bewegen tot het verschaffen van feitelijke gegevens die anders wellicht waren uitgebleven. Zo nodig kan hij vervolgens partijen de suggestie doen hun eis of verweer te wijzigen.

– Een derde mogelijkheid tot sturing op dit terrein biedt de bevoegdheid van de rechter om feiten en omstandigheden van algemene bekendheid en algemene ervaringsregels ambtshalve ten grondslag te leggen aan zijn beslissing, ook al zijn deze feiten niet door een der partijen gesteld. Feiten van algemene bekendheid zijn feiten die ieder normaal ontwikkeld mens kent of zonder noemenswaardig onderzoek uit algemeen toegankelijke bronnen te weten kan komen.⁵ Omdat niet altijd duidelijk vaststaat welke feiten van algemene bekendheid zijn, is het tot op zekere hoogte een subjectief begrip en biedt het de rechter mogelijkheden tot eigen onderzoek en interpretatie.⁶ Ook algemene ervaringsregels kunnen door de rechter ruim uitgelegd worden.

Kritiek op lijdelijkheid

De wijze waarop de rechter het gedragsvoorschrift met betrekking tot het verloop en de voortgang van de procedure en met betrekking tot het geschil dat aan de orde is, invulling behoort te geven dan wel in de praktijk geeft, vormt een aanknopingspunt voor kritiek op de (inefficiënte) wijze waarop de huidige civiele rechtspleging plaats vindt. De lijdelijke houding van de rechter wordt namelijk (nog steeds) gezien als een grote belemmerende factor en een bedreiging voor de snelheid en kwaliteit van de rechtspraak en de kostenbeheersing daarin.

Maar ook de achterliggende ratio van de lijdelijke houding staat ter discussie. Ras (1971) noemt het beroep op de partij-autonomie als grond voor het verbod voor de rechter de feitelijke grondslag van het geding aan te vullen

5 Een feit van algemene bekendheid is bij voorbeeld dat Amsterdam de hoofdstad van Nederland is.

6 De rechter kan bij voorbeeld gebruik maken van bepaalde statistische gegevens en de daarop door hem op basis van kansberekening gebaseerde gevolgtrekkingen.

een beetje cynisch. Hij vraagt zich af of partijen in veel gevallen wel werkelijk de beperking van de grondslag hebben gewenst en of zij niet liever het onderzoek op de andere grondslag hadden gehad, zodat er een volledige afdoening van hun geschil had kunnen plaatsvinden.

Hij pleit daarom voor een grotere activiteit van de rechter op dit terrein. Niet dat hij de rechter de bevoegdheid wil toekennen de feiten aan te vullen. De tegenpartij kan dan immers voor verrassingen geplaatst worden zonder de gelegenheid te hebben gehad zich over die feiten uit te laten. Ras acht het beter de terughoudendheid die de rechter zijns inziens nog steeds ten aanzien van de feiten in acht dient te nemen, te plaatsen in het licht van het beginsel van hoor en wederhoor in plaats van de partij-autonomie.

Dit kan bereikt worden door een actief procesbeleid van de rechter ter bevordering van het debat over de werkelijke geschilpunten. De rechter zou daartoe meer gebruik moeten maken van zijn mogelijkheden in een comparitie om bepaalde feiten toch boven tafel te krijgen. In dat geval zal er een bevredigender oplossing van het geschil mogelijk zijn en zal zodoende de rechtspraak beter aan zijn doel kunnen beantwoorden. Voorts zou een rechter die van plan is een 'verrassende' beslissing te nemen (door de rechtsgronden aan te vullen), eerst in een tussenvonnis partijen daarvan op de hoogte kunnen stellen teneinde hen in de gelegenheid te stellen zich over deze wending uit te laten.⁷

De opvatting van Ras, dat met betrekking tot het aanvullen van de feiten de rechter minder lijdelijk kan zijn, mits daarbij hoor en wederhoor plaatsvindt, treft men ook aan in de rechtspraak van de Hoge Raad.⁸ Deze acht het van groot belang dat partijen voldoende kunnen reageren op een nieuwe grondslag. Is dat gebeurd, dan zal niet snel geoordeeld worden dat de rechter de feitelijke gronden heeft aangevuld. Daarmee krijgt het beginsel van hoor en wederhoor een hogere waardering dan dat van de partij-

7 Deze figuur treft men aan in de regeling betreffende het inwinnen van inlichtingen omtrent buitenlands recht (art. 150 Rv).

8 HR 4 februari 1983, NJ 1983, 567; HR 27 maart 1987, NJ 1988, 130 (WHH).

autonomie.⁹ Ook de recent gepubliceerde suggesties voor een verbeterde civiele procedure van Brenninkmeijer (1993) en Barendrecht (1994) gaan uit van de gedachte dat het lijdelijke gedragsvoorschrift meer en meer invulling moet krijgen aan de hand van het beginsel van hoor en wederhoor in plaats van aan de hand van de partij-autonomie.

Voorstellen tot verbetering

In de discussie rond de *efficiency* van het civiele geding is, zoals reeds is opgemerkt, een aantal suggesties gedaan ter verbetering van de procedure. Aan twee daarvan, die van Brenninkmeijer (1993) en die van Barendrecht (1994) zou ik hier enige aandacht willen besteden, omdat zij een aanzet geven tot een wijze van procederen waarin een actievere rol voor de rechter is weggelegd.

Brenninkmeijer vraagt zich af of het burgerlijk procesrecht wel voldoende waarborgen biedt voor een uitspraak binnen een redelijke termijn. Weliswaar verhindert het procesrecht niet dat er voortvarend wordt geprocedeerd, toch staat zijns inziens de ingewikkeldheid van het procesrecht een effectieve rechtspleging in de weg en beantwoordt deze zodoende niet aan de wensen van de justitiabele. De oplossing moet zijns inziens gezocht worden in een betere communicatie tussen rechter en partijen in persoon. In het huidige proces loopt deze communicatie doorgaans via de advocaten. Elke schakel kost echter tijd en geld en kan bovendien leiden tot vervreemding. De rol van de advocaat zou daarom moeten worden teruggedrongen.

Ook Barendrecht is van mening dat het kernprobleem van de te trage en daardoor onbevredigende procedure gelegen is in een gebrekkige communicatie tussen procespartijen en de rechter. Hij ziet als oorzaak ook het burgerlijk procesrecht, dat teveel gelegenheid biedt om inefficiënt te procederen. Uitgangspunt moet zijn de dienstverlenende functie die het procesrecht heeft; het

9 Vergelijk art. 8:69 lid 3 Algemene Wet Bestuursrecht: de (administratieve) rechter kan ambtshalve de feiten aanvullen. Zie ook Brenninkmeijer, 1994.

biedt de maatschappij een weg voor het oplossen van geschillen. De functie van de advocaat, als belangenbeharter van zijn cliënt, is om daarin de meest voordelige procesweg uit te stippelen. De raadsman maakt daarbij gebruik van het huidige processysteem, dat nu eenmaal bepaalde strategische gedragingen, zoals het vragen van uitstel of het indienen van een summier dagvaarding, mogelijk maakt. Dat betekent dat de dienstverlening momenteel niet optimaal functioneert.

Barendrecht schetst een model voor een overzichtelijke standaardprocedure, waarbij hij zich heeft laten inspireren door de zogenaamde *Alternative Dispute Resolution* (ADR), een in de Verenigde Staten ontwikkelde wijze van geschillenoplossing (Minkjan, 1993). Een dergelijke procedure bewerkstelligt zijns inziens dat het voor rechters en advocaten (dus niet partijen in persoon?) duidelijker wordt wat zij van elkaar verwachten, waardoor gericht en dus sneller naar een oplossing kan worden gezocht. De geschetste procedure is afgeleid van de huidige dagvaardingsprocedure en bevat naast enige nieuwigheden – zoals een verplichte voorlopige voorziening en het ontwerpvonnissen – een intensivering van de bestaande mogelijkheden, zoals de comparitie-na-antwoord, het stellen van vragen of het overleggen van stukken. Deze mogelijkheden worden in de huidige procedure niet altijd optimaal benut. Feitelijk is het model een kruising tussen de huidige vorm van een schriftelijk debat en de mondelinge behandeling ter gelegenheid van een comparitie van partijen. Het accent komt door het regelmatig overleggen en terugkoppelen sterk te liggen op een veelvuldige communicatie tussen de rechter en de advocaten.

Zowel de meer in algemene termen gestelde aanbevelingen van Brenninkmeijer als de meer uitgewerkte procedurevorm van Barendrecht vertonen op een aantal punten dezelfde elementen om tot een snellere en betere geschilbeslechting te komen. Beiden beogen een versnelling van de procedure te bewerkstelligen door een mondelinge, geconcentreerde behandeling van de zaak, na een korte schriftelijke voorbereidende fase.

Zowel Brenninkmeijer als Barendrecht zijn van oordeel dat de vrijblijvendheid die de rechter nu nog in de praktijk

aan de dag legt bij de comparitie, zal moeten verdwijnen. Daarbij zouden (in de visie van Brenninkmeijer) de partijen directer in de procedure betrokken moeten worden door directe communicatie van de rechter met partijen zelf. Beide auteurs willen de rechter meer betrokken laten zijn bij de procedure, zowel in procedureel als in inhoudelijk opzicht. Procedureel door de rechter zelf de instructie-rechter te laten zijn, die in overleg met partijen het verloop van de procedure vaststelt, de zittingen agendeert en de termijnen voor de proceshandelingen bepaalt. Inhoudelijk door de rechter in het debat meer sturend te laten optreden. Barendrecht stelt voor dat de rechter via conceptvonnissen in debat met partijen (lees: advocaten) treedt en daarbij ook schikkingsvoorstellen kan doen. Tevens kan de rechter ter zitting vragen naar feiten die niet zijn gesteld, en deze ten grondslag leggen aan zijn beslissing, mits er op dat punt hoor en wederhoor wordt toegepast. Zonodig wordt de zitting verdaagd om partijen gelegenheid te geven zich alsnog daarover uit te laten.

Voorts kennen beide voorstellen een strakke regeling met betrekking tot de voortgang van de procedure en het bepalen van de termijnen, zodat minder makkelijk uitstel zal worden verleend of nadere conclusies zullen worden toegestaan. En ten slotte achten beiden het noodzakelijk dat allerlei niet-functionele zaken vereenvoudigd worden, zoals afschaffing van het procuraat, uniforme rolregelingen en geautomatiseerde rolzittingen.

Zowel de door Brenninkmeijer als de door Barendrecht voorgestelde verbeteringen bevatten elementen die ook in eerdere pogingen het civiele geding te verbeteren, zijn voorgesteld zoals bij voorbeeld het systeem van civiele instructie dat de rechtbank te Roermond al sinds 1978 hanteert. In dit systeem vindt een rechterlijke begeleiding van de procedure plaats en wordt in samenspraak met raadslieden en partijen een beleid uitgestippeld, een en ander gecombineerd met een schriftelijke rol. Deze procedurevorm is geïnspireerd op de in het Franse civiele proces voorkomende *juge de la mise en état*.

Een ander voorbeeld is het voorstel betreffende een geconcentreerde procesgang van Meijknecht en Wedekind (1982), opgesteld naar aanleiding van een onderzoek naar

de ontwikkelingen en ervaringen in het Duitse procesrecht. Dit voorstel gaat ook uit van een concentratie van behandeling op één zitting met daarin een duidelijk sturende taak voor de rechter. Beide systemen zijn echter nooit (op grote schaal) ingevoerd. Ik vraag mij dan ook af of de voorstellen van Brenninkmeijer en Barendrecht op dit moment meer succes zullen hebben. Wellicht is de tijd er nu meer rijp voor dan tien jaar geleden en is de maatschappelijke behoefte aan een snelle, vereenvoudigde procedure met een meer direct contact tussen rechter en partijen groter, mede met het oog op een verdere harmonisatie met de administratieve rechtspraak.

Anderzijds denk ik dat een wijziging van de procedure-regels alleen onvoldoende is voor een succesvolle invoering van een nieuwe procedurevorm. Er zal ook een wijziging in de cultuur en de organisatie van de rechtbank teweeg gebracht moeten worden. Dat stelt de vraag naar de praktische uitvoerbaarheid van een nieuwe procedure waarin van de rechter een grote activiteit en tijdsinvestering gevergd wordt. Waar zal de rechter de tijd vandaan halen om regelmatig met partijen (advocaten) te overleggen, het liefst op een tijdstip dat alle betrokkenen schikt? Ik vraag mij dan ook af of de voorgestelde procedure wel zo efficiënt en goedkoop zal zijn. Bovendien wordt mijns inziens de efficiëntie en de snelheid van het geding niet positief beïnvloed als de rechter en de advocaten met elkaar in debat gaan over conceptvonnissen in een voortgezet schriftelijk of mondeling debat. Zal het aanbod van zaken en de beschikbare tijd bij de balie en de rechtbank er niet toe leiden dat een actief gevoerde procedure toch wordt vertraagd?

Een ander bezwaar is dat het de rechter nog steeds aan sancties ontbreekt – althans in de voorstellen wordt daarover niet gesproken – die hem ter beschikking staan om partijen/advocaten te prikkelen aan de door hem uitgestippelde procesgang in een door hem bepaald tempo mee te werken en ervoor te zorgen dat de rechter over voldoende gegevens beschikt om een procesbeleid te uit te stippelen (Bosch-Boesjes, 1994). Ook een meer sturende rechter blijft zodoende afhankelijk van partijen en hun raadslieden. In een geding kunnen de belangen van de

diverse betrokkenen haaks op elkaar staan. Het belang van eiser (snel procederen) is per definitie tegenstrijdig aan dat van gedaagde (handhaven *status quo*); de financiering van de procedure, hoewel ondermaats, blijft voor de advocaat nog steeds een extra prikkel om veel proceshandelingen te verrichten en de procedure lang te laten duren.

Mijns inziens bieden de voorstellen van Brenninkmeijer en Barendrecht onvoldoende zekerheid dat door een actief optredende rechter de *efficiency* zodanig zal worden verhoogd, dat de gesignaleerde bezwaren van trage en dure procedures kunnen worden ondervangen. Immers, niet bekend is welke invloed het ontbreken van sanctiemogelijkheden voor de rechter dan wel het beginsel van de verplichte procesvertegenwoordiging heeft op de *efficiency* van het geding; niet bekend is wat de invloed van de partijconstellatie is op de houding van de rechter in het geding; niet bekend is hoe de justitiabelen een actief opererende rechter zullen ervaren. Een rechter die met advocaten onderhandelt over schikkingsvoorstellen en conceptvonnissen kan het beeld van de onpartijdige rechter aantasten. Verondersteld mag worden dat in de voorfase van de procedure reeds diverse serieuze schikkingspogingen zijn ondernomen. Als partijen dan eindelijk naar de rechter stappen, willen zij wellicht liever een daadkrachtige rechter die de knopen doorhakt in plaats van weer de zoveelste schikkingsonderhandelingen aan te gaan (Jagtenberg en De Roo, 1995).

Mijns inziens zal dus eerst de vraag beantwoord moeten worden of de oorzaak van de inefficiënte rechtspraak wel alleen gelegen is in de lijdelijkheid van de rechter, alvorens wordt overgegaan tot een wijziging van de procedure. Het geding is nu eenmaal een samenspel van meerdere actores met vaak tegengestelde belangen. De rechter is slechts een van hen. Een strakkere wettelijke regeling, een andere attitude van de rechter, meer accent op hoor en wederhoor, dat alles kan bijdragen aan een verhoging van de *efficiency* in het geding. Echter, als een aantal, al dan niet bekende, belemmerende factoren blijft bestaan of als nieuwe belemmeringen ontstaan, zullen – ondanks een actieve rechter – efficiency en kwaliteit van rechtspraak in de volgende eeuw nog steeds onderwerp van discussie zijn.

Literatuur

Barendrecht, J.M.

Snel en goed recht doen

Nederlands juristenblad, 1994,
pp. 837-843

Boon, G.J., F.S.P. van der Wal

De rol (van de) rechter

Deventer, 1990

Bosch-Boesjes, J.E.

Lijdelijkheid in geding

Deventer, 1991

Bosch-Boesjes, J.E.

*Cave canem of is de rechter een
ongevaarlijke waakhond?; enige
beschouwingen over de rol van de
rechter met betrekking tot de duur
van het civiel geding*

In: T. Hartlief, A.H.T. Heisterkamp
e.a (red.), CJHB-Brunnerbundel,
Deventer, 1994

Brenninkmeijer, A.F.M.

*Een behoorlijk eenvoudig civiel
proces*

Advocatenblad, 1993, pp. 434-442

Brenninkmeijer, A.F.M.

*De lijdelijkheid van de rechter ter
discussie*

Trema, 1994, pp. 346-356

Chorus, J.M.J.

*De lijdelijkheid van de rechter;
historie van een begrip*

Deventer, 1987

Jagtenberg, R.W., A.J. de Roo

De A van ADR

Nederlands juristenblad, 1995, p. 86

Meijknecht, P.A.M.,

W.G.Ph.E. Wedekind

Geconcentreerde procesgang

Trema exclusief, september 1982

Minkjan, E.E.

Het kan ook anders; ADR

Advocatenblad, 1993, pp. 470-474

Ras, H.E.

Boekbespreking betreffende

J.J. Vriesendorp; ambtshalve

*aanvullen van rechtsgronden in het
burgerlijk geding*

Nederlands juristenblad, 1971, pp.
100-101

Wesseling-van Gent, E.M.

Het civiel geding in de toekomst
Groningen, 1986

Integratie van rechtbanken

Een evaluatie

drs. P. Albers*

Een van de algemene uitgangspunten van de Herziening van de Rechterlijke Organisatie (HRO) betreft de realisatie van een organisatorische en personele eenwording van de civiele, de straf- en de bestuursrechtspraak. Met de implementatie van de eerste fase HRO, dat wil zeggen de integratie van de raden van beroep/Ambtenarengerechten en de rechtbanken in rechtbanken nieuwe stijl, wordt gepoogd een eerste stap te zetten in de richting van een dergelijke eenwording. Op dit moment wordt echter de discussie rond de voorbereiding op de volgende fase actueel, namelijk de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken in rechtbanken nieuwe stijl (tweede fase HRO), zoals die zijn ontstaan na de invoering van de eerste fase HRO.

In dit artikel zal worden ingegaan op de vraag in welke mate met de invoering van de eerste fase HRO daadwerkelijke sprake is van een échte integratie. Dat wil zeggen een integratie in structurele, processuele, culturele én personele zin. Daarnaast wordt stilgestaan bij de kansen en bedreigingen ten aanzien van de mogelijkheden en beperkingen van het samenvoegen van de kantongerechten en de rechtbanken in een rechtbank nieuwe stijl.

Het artikel is gebaseerd op de resultaten van een evaluatie-onderzoek dat in de periode januari tot en met december 1994, in opdracht van het ministerie van Justitie, door het IVA Tilburg en het Schoordijk Instituut van de Katholieke Universiteit Brabant is uitgevoerd. In een tussenrapport van deze studie is beschreven hoe en in hoeverre de arrondissementsrechtbanken de voorintegratie en voltooiing van de eerste fase HRO hebben weten op te

* De auteur is als medewerker verbonden aan het Instituut voor sociaal-wetenschappelijk Beleidsonderzoek en Advies (IVA), Katholieke Universiteit Brabant.

vangen en te verwerken in hun organisatie (Albers, Voermans e.a., 1994a).

Daarnaast zijn in datzelfde rapport de percepties van de kantonrechters ten aanzien van de plannen rond de tweede fase HRO weergegeven. In het eindrapport, afgerond in december 1994, staan met name de leerervaringen centraal (Albers, Voermans e.a., 1994b). Gekeken is hoe op grond van de ervaringen met de implementatie van de eerste fase HRO een uitspraak kan worden gedaan over de wijze waarop de tweede fase HRO voorbereid en uitgevoerd dient te worden.

De eerste fase HRO

Met de voorintegratie eerste fase HRO zijn per 1 juli 1992 de tien raden van beroep/Ambtenarengerechten opgesplitst en samengevoegd met de rechtbanken. Vanaf deze periode beschikt iedere rechtbank over een sector bestuursrecht. Nadat aanvankelijk de sectoren bestuursrecht alleen nog maar belast waren met de 'klassieke' raad van beroep-/Ambtenarengerechtszaken, ofwel de sociale zekerheidszaken (bij voorbeeld WAO, Ziektewet, WW), ambtenarenzaken en pensioenzaken, zijn per 1 januari 1994 deze sectoren ook verantwoordelijk geworden voor de afdoening van een deel van de Raad van State-zaken (voormalig Arob en Tijdelijke Wet Kroongeschillen) en de Algemene Bijstandswet-zaken.

Om de vorming van de sectoren bestuursrecht en de overkomst van de nieuwe rechtsgebieden mogelijk te maken heeft bij iedere rechtbank een complexe veranderingsoperatie plaatsgevonden. Voordat de eerste fase HRO van start ging, zijn in een vroeg stadium gesprekken gevoerd tussen de (onder)voorzitters van de raden van beroep/Ambtenarengerechten en de rechtbankpresidenten over de aanpak van de integratie. Reeds in 1991 waren uit de kring van (onder)voorzitters 'kwartiermakers' benoemd, die verantwoordelijk werden gesteld voor de bouw van een nieuwe sector binnen de rechtbank. In dat jaar is dan ook uitgebreid stilgestaan bij de mogelijkheden tot integratie. Dit doordenken van de mogelijkheden leidde er onder andere toe dat de beoogde voorzitters van de sectoren

bestuursrecht benoemd werden tot lid van het dagelijks bestuur van de rechtbank. Hierdoor werden niet alleen deze nieuwkomers in een vroeg stadium betrokken bij de besluitvorming binnen de rechtbank, maar konden eveneens de andere sectorvoorzitters meedenken over de wijze waarop de eerste fase HRO gestalte diende te worden gegeven.

Daarnaast is tijdens de voorbereidingsfase tevens in een ander opzicht aandacht besteed aan het 'over elkaars schutting' heen kijken. Zo zijn de (onder)voorzitters van de raden van beroep/Ambtenarengerechten benoemd tot rechter-plaatsvervanger in de rechtbank. De (onder)voorzitters konden door bij voorbeeld zitting te nemen in een meervoudige kamer in de civiele of de strafsector kennis maken met de cultuur, gebruiken en werkwijzen van de rechtbank.

Overigens was deze uitwisselingsrelatie niet eenzijdig. Rechtbankrechters, die daarvoor interesse toonden, werd eveneens de mogelijkheid geboden om een kijkje te komen nemen in de keuken van de raden van beroep/Ambtenarengerechten. In de praktijk bleek deze belangstelling echter vrij gering te zijn. Doordat het werk van de raden van beroep/Ambtenarengerechten door de rechtbankrechters als sterk specialistisch werd beschouwd is slechts sporadisch van de mogelijkheid gebruik gemaakt om rechters kennis te laten maken met deze organisatie.

Met de voltooiing eerste fase HRO per 1 januari 1994 is het van belang om stil te staan bij de vraag in hoeverre de sectoren bestuursrecht op dit moment een bijdrage leveren aan de organisatorische en personele eenwording van de civiele, de straf- en de bestuursrechtspraak. Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt in een structurele, een culturele, een processuele en een personele integratie.

De structurele integratie

Met een structurele integratie wordt bedoeld het samenvoegen van twee afzonderlijke organisatiedelen tot een nieuw(e) organisatie(onderdeel). Als wordt gekeken naar de eerste fase HRO dan kan over het algemeen worden geconstateerd dat een dergelijke integratie op een succes-

volle wijze is gerealiseerd. Binnen een tijdsbestek van twee jaar is men er in geslaagd om een nieuw organisatieonderdeel in de rechtbank te creëren. Afhankelijk van de grootte van een sector bestuursrecht zijn één of meerdere werkeenheden geïntroduceerd. In iedere werkeenheden, die ook weer onderverdeeld kan zijn in kamers, behandelen rechters, naast de sociale zekerheidszaken, de overige Awb-zaken.

Voorts is bij de meeste sectoren bestuursrecht (met uitzondering van de kleine sectoren) een afdeling Algemene Zaken (AZ) geïntroduceerd. Deze afdeling, bestaande uit ondersteunend personeel en enkele 'in- en uitvliegende' rechters, is met name in het leven geroepen om enerzijds eenvoudige standaardzaken versneld af te kunnen doen, anderzijds om de instroom van zaken (postverwerking, inschrijving van zaken, een eerste toetsing op ontvankelijkheid, enzovoort) binnen een sector bestuursrecht beter te kunnen reguleren.

Ook is met de invoering van de eerste fase HRO de één op één relatie tussen een gerechtssecretaris en een (onder)voorzitter losgelaten. Binnen de sectoren bestuursrecht is thans veelal sprake van het bestaan van een driedeling tussen junior-secretaris, secretaris en senior-secretaris. Afhankelijk van de zwaarte en het type van een zaak wordt de voorbereiding verricht door één van de drie secretarissen. Een rechter heeft hierdoor niet meer de beschikking over een vaste gerechtssecretaris. Daarentegen zijn de mogelijkheden voor een 'diepere' delegatie van bepaalde werkzaamheden door de rechters aan het ondersteunend personeel, vanwege de introductie van deze driedeling, sterk vergroot.

Overigens is niet bij iedere rechtbank sprake van een volledig geslaagde structurele integratie. Ondanks het feit dat de bovenstaande wijzigingen bij alle sectoren bestuursrecht zijn gerealiseerd, zijn enkele sectoren bestuursrecht op een aparte lokatie gehuisvest. Vanwege deze dislokatie, ten opzichte van de overige sectoren van de rechtbank, wordt de integratie in 'cultureel' opzicht belemmerd, doordat rechters van de sectoren bestuursrecht niet zo gemakkelijk kunnen binnenlopen bij de andere collega-rechtbankrechters, dan in een situatie waarbij de sector

bestuursrecht in hetzelfde pand als de overige sectoren van de rechtbank is gehuisvest.

De culturele integratie

Los van het feit dat enkele sectoren bestuursrecht in fysieke zin zijn afgezonderd van de overige sectoren van de rechtbank heeft de eerste fase HRO onmiskenbare cultuurveranderingen met zich meegebracht. De gematigd negatieve percepties die rechtbankrechters hadden ten aanzien van de werkzaamheden van de raden van beroep/Ambtenarengerechten, uitgedrukt in onder andere 'pseudo-rechters', 'een organisatie met een praat- en overlegcultuur' en een 'beschermheer van de justitiabele ten opzichte van de machtige overheid', zijn door de implementatie eerste fase HRO omgebogen in een positieve richting.

De sector bestuursrecht heeft als één van de grootste sectoren van de rechtbank een katalyserend effect gehad ten aanzien van de aandacht voor de 'productie'. Onder invloed van een sterk toegenomen stijging van het zaaksaanbod (in alle sectoren) en het 'ambtelijke' denken van de voorzitters van de sectoren bestuursrecht wordt binnen de rechtbanken steeds meer aandacht besteed aan het systematisch 'monitoren' van de snelheid in afdoening van zaken en het zoeken naar mogelijkheden om de doorloop-snelheden zo hoog mogelijk te laten zijn. De rechtbanken lijken met de invoering van de eerste fase HRO een sterke verzakelijking met zich mee te brengen. De vorming van sectoren, gecombineerd met een toenemende aandacht van de leiding van een sector voor managementvraagstukken, luidt een nieuw tijdperk in voor de rechtbanken. Kwaliteit wordt niet alleen gezocht in het concipiëren van vonnissen met een hoog juridisch gehalte, maar ook in de verkorting van doorlooptijden, het intensiveren van mogelijkheden voor het toepassing van de enkelvoudige ('unus') rechtspraak en het benutten van uitgebreide delegatiepatronen.

De processuele integratie

De processuele integratie, ofwel het op elkaar afstemmen van de werkprocessen en werkwijzen van de verschillende sectoren, komt slechts in beperkte mate van de grond. Bij enkele rechtbanken zijn zogenaamde 'combi-kamers' in het leven geroepen. In deze kamers nemen zowel bestuursrechters als civiele rechters zitting. Met behulp van een dergelijke kamer kan bij voorbeeld kennisoverdracht op het gebied van schadevaststelling en schadeberekening in civiele en bestuursrechtelijke zaken plaatsvinden.

Vanwege het feit dat de sectoren bestuursrecht geconfronteerd worden met een sterk toegenomen instroom van sociale zekerheidszaken en de andere sectoren eveneens een groeiende hoeveelheid zaken op zich af zien komen, wordt het 'meezitten' in andere sectoren en het nadrukkelijk aandacht schenken aan processuele afstemmingsvraagstukken flink belemmerd. Alle sectoren binnen de rechtbank lijken zich terug te trekken op hun eigen *core business*. In plaats van opening te zoeken in de 'schotten' van de sectoren, worden juist nieuwe 'schotten' gecreëerd. Iedere sector lijkt zich terug te trekken op zijn eigen eiland. Overigens wordt de processuele integratie niet alleen belemmerd door de sterke stijging van het zaakaanbod, maar ook door knelpunten op het personele vlak.

De personele integratie

Gedurende de vorming en voltooiing van de sectoren bestuursrecht is een grote druk gelegd op deze sectoren voor wat betreft het aantrekken en opleiden van rechtsgeleerd en ondersteunend personeel. Alle sectoren bestuursrecht blijken over het algemeen goed in staat te zijn om voldoende ondersteunend personeel te werven. Voor het rechtsgeleerd personeel ligt dit anders. Met name rechtbanken die weinig tot geen ervaren personeel van de Raad van State hebben weten aan te trekken moesten dubbel zo hard werken aan het opdoen van ervaring met het voormalige Arob-recht en het nieuwe bestuursprocesrecht, dan rechtbanken die wél op een succesvolle wijze Raad van State-personeel hebben weten te verkrijgen.

Daarnaast speelde de snelle groei van de omvang van de sectoren parten. Doordat de sectoren bestuursrecht, ten opzichte van de oude situatie (de raden van beroep/Ambtenarengerechten), qua omvang soms een verdubbeling hebben moeten ondergaan en enkele sectoren bestuursrecht even groot zijn geworden als een kleine tot middelgrote rechtbank, was een intensieve werving van rechters noodzakelijk. Omdat de behoefte aan geschikte en ervaren rechters voor deze sector zo groot is, de instroom van sociale zekerheidszaken enorm is toegenomen en de andere sectoren van de rechtbank eveneens met tal van knelpunten worden geconfronteerd, is van een échte personele integratie nog geen sprake.

Op dit moment wordt slechts sporadisch van sector gewisseld. Een brede inzetbaarheid binnen alle sectoren, een uitgangspunt dat ten aanzien van rechtbankrechters in de voormalige rechtbanken nog werd aangehangen, lijkt als uitgangspunt in de rechtbank nieuwe stijl niet meer mogelijk te zijn. In de toekomst wordt slechts de mogelijkheid van een inzetbaarheid van rechters in twee sectoren gezien. Waren klassieke rechters in de oude situatie generalisten, zullen zij in de toekomst veeleer als semi-specialisten of specialisten op een bepaald rechts-terrein optreden.

Op weg naar de tweede fase HRO

Op het vlak van de integratiemogelijkheden verschilt de eerste fase HRO sterk met die van de tweede fase. In de eerste fase HRO zijn immers twee ongelijksoortige rechtsprekende instanties, te weten de raden van beroep/Ambtenarengerechten en de rechtbanken, die verantwoordelijk waren voor sterk inhoudelijk verschillende rechtsgebieden, in elkaar geschoven. Hierdoor waren de mogelijkheden c.q. kansen voor een feitelijke integratie in organisatorische, culturele, processuele en personele zin geringer, in vergelijking tot de tweede fase HRO.

Veel van de bij de tweede fase HRO betrokken actoren (met uitzondering van de kantonrechters) denken dat de introductie van de kantonrechtspraak binnen de muren van de rechtbank veel minder lastig en bewerkelijk zal zijn dan

bij de implementatie van de eerste fase HRO het geval was. Zo zijn de rechters binnen de rechtbank reeds redelijk vertrouwd met de rechtsgebieden waarop de kantonrechters rechtspreken, te weten het civiel recht, het huurrecht, het pachtrecht en het arbeidsrecht. Daarnaast zijn de meeste kantonrechters oude bekenden van de rechtbank. Met uitzondering van de zogenaamde buitenstaanders zijn immers veel kantonrechters hun carrière begonnen als rechtbankrechter. Hierdoor is men reeds vertrouwd met de gebruiken en werkwijzen van een rechtbank.

Ook in cultureel opzicht lijken de kansen voor een succesvolle integratie groot. Daar waar de kantonrechters zichzelf percipiëren als rechters met een groot verantwoordelijkheidsgevoel voor de 'eigen portie' aan zaken en die zaken snel willen afdoen, kan een dergelijk beeld ook worden teruggevonden in de rechtbanken nieuwe stijl. Veel zaken worden reeds door een alleensprekende rechter afgedaan en kennen de meeste rechtbankrechters eveneens een groot verantwoordelijkheidsgevoel, wat betreft een snelle geschilbeslechting. Mede door een 'verzakelijking' binnen de rechtbank nieuwe stijl wordt meer aandacht besteed aan het produktieniveau van de verschillende sectoren, waardoor het onderscheid tussen de kantonrechters en de rechtbankrechters geringer lijkt te worden.

Als wordt gekeken naar de processuele integratiemogelijkheden die de tweede fase met zich meebrengt, dan zijn deze eveneens groot te noemen. Door de vorming van een sector bestuursrecht zijn de mogelijkheden voor het aanbrengen van zaken zonder een verplichte procesvertegenwoordiging toegenomen. Met de toevoeging van de kantonrechtspraak aan de rechtbank nieuwe stijl wordt de laagdrempelige rechtspraak verder uitgebreid. Wellicht kan de bestuursrechtspraak en de kantonrechtspraak in de toekomst juist in dit opzicht nog verder op elkaar worden afgestemd.

Ondanks al deze bovengenoemde kansen om de integratiedachte binnen de rechtbank nieuwe stijl vorm te geven is er één bedreiging, namelijk het feit dat de kantonrechters principieel tegen de huidige plannen van de tweede fase HRO zijn.

Veranderingsbereidheid en 'winst'-mogelijkheden

Uit een vergelijking van de eerste fase HRO met die van de tweede fase blijkt dat het succes van de eerste fase valt af te leiden uit de mogelijkheden die gecreëerd konden worden op het vlak van het behalen van een wederzijds voordeel tussen de raden van beroep/Ambtenarengerechten en de rechtbanken. Mede doordat (onder)voorzitters van de raden van beroep meer promotiemogelijkheden kregen door de implementatie van de eerste fase HRO, op inhoudelijk vlak een uitbreiding van het takenpakket werd gerealiseerd (door de overkomst van onder andere voormalige Arob- en TwK-zaken) en de rechtbanken de beschikking kregen over een nieuwe aantrekkelijke sector, kon voor beide partijen een gezamenlijke winst worden behaald; dat wil zeggen dat er sprake was van een zogenaamde win-win-situatie. De weerstand tegen de implementatie van de eerste fase HRO (uitgedrukt in een hoge veranderingsbereidheid) was dan ook gering te noemen.

Als echter naar de veranderingsbereidheid van de kantonrechters ten aanzien van de huidige plannen rond de HRO wordt gekeken, dan blijkt deze laag te zijn. Kantonrechters hechten zeer veel waarde aan een grote mate van autonomie in hun taakuitoefening. Bovendien geven zij zelf aan dat het kantongerecht een goedlopende organisatie is. Dit in tegenstelling tot de rechtbanken. Hierbij wordt met name gedoeld op de grote werkvoorraden en achterstanden in de civiele sector van de rechtbank.

In de ogen van de kantonrechter wordt met de invoering van de tweede fase HRO een goedlopende organisatie, het kantongerecht, definitief 'om zeep geholpen'. De doelen van de gehele operatie zijn naar de mening van de kantonrechters dermate vaag, dat het nut van een dergelijke operatie niet wordt ingezien. Als er problemen zijn met de kantonrechters, dan kunnen deze beter op een andere manier worden opgelost dan door de kantongerechten te integreren met de rechtbanken in rechtbanken nieuwe stijl. Onduidelijkheid over problemen, oplossingen en doelstellingen leidt er dan ook toe dat de kantonrechters voorschijns tegen de tweede fase HRO zijn. Van het behalen van

een wederzijds voordeel uit de operatie lijkt naar het oordeel van de kantonrechters op dit moment geen sprake te zijn. In plaats van een win-win-situatie wordt gesproken van een winst-verlies-situatie, waarbij de rechtbanken 'winst' behalen en de kantonrechters een 'verlies' moeten incasseren.

Naar een oplossing

Naar mijn idee is de oplossing voor deze problemen gelegen in het inzichtelijk maken van elkaars percepties ten aanzien van de tweede fase en het stimuleren van een proces van doelvervlochtening. De resultaten van het uitgevoerde evaluatie-onderzoek kunnen worden benut voor het in gang zetten van een proces van gezamenlijk leren. Door kennis te nemen van elkaars standpunten en posities kan een begin worden gemaakt met het wegnemen van 'blokkades' en onoverkomelijke bezwaren met betrekking tot de tweede fase HRO, waardoor het mogelijk wordt een aanvang te maken met een zoekproces naar gemeenschappelijke doeleinden en belangen (doelvervlochtening).

Kantonrechters streven op een aantal punten andere doelen na, in vergelijking tot het ministerie van Justitie en de rechtbanken. Het ministerie van Justitie wenst een vergroting van de kwaliteit en de doelmatigheid van de rechtspraak. Een van de middelen om dit doel te bereiken is de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken in rechtbanken nieuwe stijl. De kantonrechters daarentegen zijn sterk gericht op een streven naar het behoud van zelfstandigheid, een eigen identiteit, een laagdrempelige en cliëntgerichte rechtspraak.

In de onderhandelingen over de tweede fase HRO stellen de kantonrechters dat de vorming van de tweede civiele sector (de sector kantongerechtszaken), gedurende de eerste vijf jaren na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tweede fase HRO, te weinig garantie biedt voor de bescherming van de voordelen van het kantongerecht. In een proces naar het zoeken naar gemeenschappelijke belangen en doelen zouden wellicht, naast de levenslange taakgarantie en de creatie van promotieplaatsen voor kantonrechters, extra waarborgen kunnen worden inge-

bouwd voor het behoud van de sterke kanten van de kantonrechtspraak. In theorie zou dit bij voorbeeld kunnen geschieden door een langere termijn dan vijf jaar voor de handhaving van de tweede civiele sector bespreekbaar te maken.

Aan de andere kant kan dit echter een verliessituatie voor de andere partij, de rechtbanken, opleveren. Voor de rechtbanken bestaat in zoverre slechts een situatie van wederzijds te behalen voordeel indien daadwerkelijk sprake is van een échte integratie. In een situatie waarin de kantonrechten slechts worden ondergebracht in het gebouw van de rechtbank en er slechts in sporadische zin sprake zal zijn van een samenwerking tussen de kantonrechters en de rechtbankrechters, verdwijnt het gepercipieerde voordeel van de tweede fase HRO eveneens achter de horizon.

De mate waarin de besluitvorming over de tweede fase HRO op een succesvolle wijze wordt afgerond zal voor een groot deel afhangen van de inzet en de bereidheid van de betrokken actoren om op een aantal punten de *percepties* ten aanzien van het functioneren van kantongerechten en rechtbanken bij te stellen en te zoeken naar afstemmingsmogelijkheden met betrekking tot de doelen die door de verschillende actoren worden nagestreefd. Als gevolg van een gezamenlijk leerproces kunnen beleidsvoorstellen worden gegenereerd waaraan voor alle betrokken partijen voordelen zijn verbonden (dat wil zeggen een win-win-situatie is gecreëerd).

De creatie van een win-win-situatie voor de tweede fase HRO zal echter een lange en moeizame weg zijn, die veel van de betrokken actoren zal vergen. Toch lijkt het mij geen onmogelijke zaak. In de discussie over de vormgeving van de tweede fase HRO moet gestart worden met datgene waar het allemaal om draaide, namelijk de integratie van het civiele recht, het strafrecht en het bestuursrecht. Met behulp van onder andere het stimuleren van discussies op arrondissementaal niveau tussen de kantonrechters en de rechtbankrechters over de invulling van de tweede fase, het toepassen van arrondissementale projectorganisaties (waarin zowel rechtbankrechters als kantonrechters zitting nemen) om de tweede fase verder uit te werken en het over

en weer kennis laten nemen van elkaars werkzaamheden via meekijkstages (kantonrechters die stages lopen bij de rechtbank en rechtbankrechters die voor een deel van de tijd kantongerechtszaken behandelen), kan een wederzijds begrip voor elkaars standpunten verder worden gestimuleerd. Daardoor zal de kans op de realisatie van een win-win-situatie met betrekking tot de tweede fase HRO toenemen.

Als naar de derde fase HRO wordt gekeken, de voltooiing van de herstructurering van het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming en de herijking van het stelsel van rechtsmiddelen in de civiele en de strafrechtspraak, dan wordt verwacht dat, gezien de vele actoren die bij deze fase zijn betrokken (onder andere Hoge Raad, Raad van State, Centrale Raad van Beroep, gerechtshoven), eveneens een moeizaam besluitvormingsproces onontkoombaar zal zijn. Gezien de verschillende belangen die de actoren nastreven zal het zoekproces naar win-win-situaties en het koppelen van verschillende doeleinden grotendeels afhangen van de bereidheid van deze actoren om kennis te nemen van elkaars standpunten en te leren van de wijze waarop de eerste en tweede fase HRO zijn voorbereid en uitgevoerd.

Literatuur

Albers, P., W. Voermans e.a.

Geïntegreerde rechtbanken: de eerste ervaringen. Tussenrapport in het kader van evaluatieonderzoek Herziening Rechterlijke Organisatie Onderdeel 1

IVA/Schoordijk Instituut, Tilburg, 1994a

Albers, P., W. Voermans e.a.

Geïntegreerde rechtbanken. Eindrapport in het kader van evaluatieonderzoek Herziening Rechterlijke Organisatie Onderdeel 2

IVA/Schoordijk Instituut, Tilburg, 1994b

Rechtbank toen, nu, straks

Een persoonlijke visie op de veranderende bestuursstructuur

mr. P.P. Lampe*

In 1965 werd ik toegelaten tot de opleiding voor de rechterlijke macht. Ik vroeg Den Haag als standplaats aan, maar men plaatste mij in Groningen. Bij mijn kennismakingsbezoek aan de hoofdofficier van justitie kreeg ik mijn eerste indruk van de rechterlijke macht. Terwijl de Officier mij minzaam te woord stond klonk een bedeesde klop op de deur. Na het 'ja' van de Edelachtbare trad een parketsecretaris binnen die fluisterend in een spoedzaak om een handtekening vroeg. De handtekening werd gezet en de ambtenaar verliet achteruitlopend het vertrek. Tien minuten later: weer een klop op de deur, weer een binnentredende ambtenaar. Terwijl deze naast het bureau op zijn handtekening wachtte voegde de Officier mij hoofdschuddend toe 'Ja, Lampe, het is hier een *va-et-vient* van klerken ...'.

Was die indruk juist? Was de rechterlijke macht dertig jaar geleden inderdaad een ouderwetse, zich verheven voelende kaste? Gold dat ook voor de leden van de rechtbank? En zo ja, hoe werd dan dat merkwaardige college bestuurd? Daarover gaat het eerste gedeelte van dit artikel. Vervolgens trek ik de lijn via de omwenteling van de jaren tachtig door naar het heden, waarin de eerste fase van de grote Herzieningsoperatie Rechterlijke Macht zijn beslag heeft gekregen en het *rapport Donner* zijn schaduwen vooruitwerpt. Ik geef daarbij een korte impressie van de wijze waarop de rechtbank van nu bestuurd wordt. Ten slotte volgt een blik in de nabije toekomst: hoe zal het er bij de nieuwe rechtbank aan toegaan, welke kansen blinken er voor de leidinggeving en welke gevaren loeren er?

* De auteur is president van de rechtbank Groningen.

De rechtbank in de jaren zestig en zeventig

Eén indruk overheerst, als ik terugdenk aan de rechtbanken (in mijn geval: Groningen en Arnhem) van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig. Dat is een indruk van onveranderlijkheid. Buiten in de maatschappij veranderde van alles, maar bij de rechtbank-organisatie niet. Het ging zoals het ging en het was altijd al zo geweest. Er was en bleef een zeer duidelijke scheiding tussen rechterlijke macht en ondersteuning, met alleen als vage tussenfiguur de griffier: die was ook meester in de rechten en was formeel wel lid van de rechterlijke macht, maar hoorde er toch niet helemaal bij.

En binnen de eigenlijke rechterlijke macht waren er ook strikte scheidslijnen en afgebakende niveaus: hoog boven op de Olympus de president, op een plateau daaronder de vice-presidenten, zwoegend op de hellingen de rechters en ergens op de hete laagvlakte de raio's, rechterlijke ambtenaren in opleiding, die af en toe de hellingen mochten bestijgen maar die meestal in de diepte met het voetvolk van de gerechtssecretarissen moesten meeploeteren. Nog verder in de diepte en de hitte, in de smidse als het ware, het administratieve personeel. In de verte onzichtbaar maar dreigend aanwezig, als een af en toe rommelende vulkaan, het ministerie van Justitie (of zoals iedereen dat altijd noemde: het departement). De waarheid is natuurlijk genuanceerder dan deze persoonlijke indruk. De president was geen Zeus en het departement was geen dreigende vulkaan. Maar die starheid en gelaagdheid die ik hierboven schetste, waren er wel degelijk.

Dit verstarde wereldje werd draaiend gehouden door een buitengewoon ondoorzichtige bestuursconstructie. In theorie waren daarin de volgende twee structuren te onderscheiden: de bureaucratische piramide van het ondersteunende apparaat, met de griffier als hoofd van dienst aan de top en nauwkeurig omschreven afdalende functies met bijbehorende rangen en schalen daaronder, en de platte pannenkoek van de rechterlijke macht, samenwerkend als een groep onafhankelijke professionals, met de president als *primus inter pares* en de rechtbankvergadering als hoogste orgaan.

In de praktijk lag het ingewikkelder. De griffier was weliswaar hoofd van dienst, maar budgettair en beheersmatig zat hij vast in de greep van het departement. Hij mocht ondersteunend personeel ontslaan en vervangend personeel van dezelfde rang in dienst nemen, maar voor elke formatiewijziging en elke extra schrijfmachine had hij toestemming van het departement nodig. Het departement was zelf ook bureaucratisch opgebouwd en alle verzoeken 'uit het veld' werden zoveel mogelijk volgens vaste regels afgedaan. En voorzover het departement de griffier nog wel enige speling liet, voelde deze zich ondergeschikt aan de president.

In de praktijk was de rechterlijke macht ook geen platte organisatie. Weliswaar werkten de rechters op voet van gelijkheid samen, maar organisatorisch stonden de vice-presidenten als kamervoorzitters daar duidelijk boven en de president was ten opzichte van vice-presidenten en rechters in feite veel meer dan *primus inter pares*: in alles behalve de inhoud van rechterlijke beslissingen (waarvoor de rechters hun eigen verantwoordelijkheid behielden) werd de president gewoon gezien als 'de baas'.

Ook bevoegdheden die de wet aan de rechtbankvergadering had voorbehouden (zoals de voordracht aan de Koningin tot benoeming van nieuwe rechters en de vaststelling van de werkindeling van de rechters) werden vaak door de president geïsurpeerd. De rechtbankvergadering werd wel formeel gehoord, maar aanvaardde vrijwel altijd wat de president, al dan niet na consultatie van enkele oudere vice-presidenten, had voorgekookt. Zelfs drukten veel presidenten een stempel op het persoonlijk leven van hun collega's en toekomstige collega's. Met afgrijzen worden door de overlevenden op late avonden nog wel eens sterke staaltjes aangehaald, zoals (in stijgende mate van ernst) het verbod aan raio's om 'uit de muur te eten', het voorschrift aan de echtgenoten van rechters om bij de dameskoffie hoed en handschoenen te dragen en het verbod aan rechters en raio's om met hun vriend of vriendin ongehuwd samen te wonen.

Toch leidde deze onduidelijke mengeling van bureaucratie en autocratie niet tot onoverkomelijke problemen. Dat kwam in de eerste plaats omdat men minder mondig

was, meer accepteerde, dan nu het geval is. Het gezag was in die tijd binnen de rechtbank veel meer uitwendig gelegitimeerd dan thans. Ook de jaren zeventig hadden wat dat betreft voor de poort van de rechtbank halt gehouden.

In de tweede plaats werkte het systeem, doordat (tot in ieder geval halverwege de jaren zeventig) de meeste bedrijfsprocessen vast lagen en relatief simpel waren. Volgens vaste procedures bracht de officier van justitie zijn strafzaken 'ter appointering' bij de rechtbank aan. Als dat er teveel werden, dan werden ze door de voorzitter van de meervoudige strafkamer (of, als het simpele zaken betrof, de enkelvoudig rechtsprekende politierechter) gewoon niet op de zitting gezet. De officier moest het dan bij een volgende zitting maar opnieuw proberen. Civiele zaken werden passief afgewacht: als de advocaten hun standpunten door middel van schriftelijke conclusies genoeg hadden toegelicht vroegen zij vonnis en dan pas bogen de rechters van de meervoudige civiele kamer zich over de stukken om een vonnis te maken.

Dat vonnismaken ging puur ambachtelijk: de doorsnee rechter werkte thuis, met behulp van zijn eigen huisbibliotheek en zijn eigen schrijfmachine. De civilisten kwamen slechts op de rechtbank om in raadkamer over elkaars standpunten te overleggen en om een enkele maal een pleidooi aan te horen. De familierechters moesten vaker comparities en zittingen houden, maar ook daar waren aanvoer en behandeling van zaken tamelijk gestructureerd. Minder gestructureerd waren toevoer en afdoening van zaken bij de kinderrechters en de rechters-commissaris in strafzaken, maar die stonden als rechtbankjes-in-de-rechtbank in feite min of meer los van de organisatie.

Een derde factor, waardoor met name de bureaucratische nadelen van het oude bestuursstelsel verzacht werden, was gelegen in de handigheid die de presidenten ontwikkeld hadden in de omgang met het departement. Veel was zoals gezegd in regeltjes gevangen, maar bij voorbeeld het belangrijke punt van de omvang van de formaties niet. Dus togen de presidenten op gezette tijden naar Den Haag om te proberen ten departemente een extra rechtersplaats of een uitbreiding van het secretariaat los te praten. Deze procedure werd, naar de naam van de hoge justitie-

ambtenaar die de presidenten op het departement te woord stond, ook wel aangeduid als het zogenaamde 'dieteren'. De ene president was daar beter in dan de andere, met als gevolg een scheefgroei in de formaties van de rechtbanken waar wij nu nog last van hebben.

Ten slotte: ook de instelling van de leden van de rechterlijke macht hielp mee om de machine draaiende te houden. De rechterlijke macht was inderdaad ouderwets, voelde zich inderdaad verheven boven advocaten en ordinaire zakenmensen, maar gekoppeld aan die arrogantie voelde men ook een soort roeping, een gevoel van *noblesse oblige*. Er werd in het algemeen door de rechters hard gewerkt. Men maakte lange uren. Het vrijhouden van avonden en weekeinden was *not done*: men was immers rechter en niet zomaar een gewone ambtenaar. En deze plichtsbetrachting werd in het algemeen ook overgedragen aan de overige medewerkers.

De omwenteling van de jaren tachtig

In 1982 kwam ik na ruim vijf jaar lidmaatschap van het Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen terug naar Nederland. Het was alsof ik, vergeleken met de periode van voor mijn vertrek, een ander tijdperk binnenstapte. Alles was in beweging. Het wrikken aan de onbeweeglijke structuren, dat in de loop van de jaren zeventig ook bij de rechtbanken voorzichtig was begonnen, was nu echt menens geworden. Weg waren de stoffigheid, de onveranderlijke gelaagdheid, de vanzelfsprekende gezagsverhoudingen.

Hoe kwam dat allemaal? Ik denk vooral door de werklust, die vanaf de tweede helft van de jaren zeventig explosief was toegenomen, en door de daarop gevolgde forse instroom van nieuwe, relatief jonge vice-presidenten en rechters. Onder de druk van de toegenomen werklust werden nieuwe ideeën geboren en de nieuwe magistraten stonden daarvoor open.

Diezelfde openheid kon men ook aantreffen bij de *Stuurgroep onderzoek functioneren rechterlijke organisatie*, onder leiding van de reeds eerder genoemde, spreekwoordelijk geworden mr. Dieteren. Deze stuurgroep was in januari 1984 ingesteld met als taak het vergroten van de

efficiency en de effectiviteit van de rechterlijke organisatie. De stuurgroep zag in, dat niet met hap-snap maatregelen kon worden volstaan. Het organisatie-adviesbureau Berenschot werd ingehuurd en het resultaat was in 1986 een revolutionair eindrapport, waar ik de volgende hoofdgedachten uit aanstip:

- in de rechterlijke organisatie zou het 'beheer' (gedefinieerd als: de zorg voor het optimaal in stand houden dan wel aanwenden van de door het departement beschikbaar gestelde middelen en het dragen van de verantwoordelijkheid daarvoor) gedecentraliseerd moeten worden. Men moest af van het centralistische, bureaucratische model waarbij het departement elke noemenswaardige materiële uitgave en elke wijziging in de formaties van de rechterlijke colleges en de parketten vooraf moest goedkeuren. Dat leidde immers maar tot vertraging en verspilling. Op 'decentraal niveau' zou men de beschikbare gelden veel efficiënter kunnen beheren;
- decentralisatie van beheer impliceert verruiming van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op decentraal niveau en leidt dus onontkoombaar tot het instituut van de lokale manager. Wie zouden dat echter moeten zijn? De presidenten en de hoofd-officieren van justitie? De griffiers? Berenschot en de stuurgroep hadden, zo kan men tussen de regels door lezen, weinig vertrouwen in de managementcapaciteiten van deze functionarissen, en dus werd geopteerd voor een geheel nieuwe, professionele manager, de directeur gerechtelijke ondersteuning of DGO;
- het decentrale niveau moest niet te groot en ook niet te klein zijn om behoorlijk 'gemanaged' te kunnen worden, en het moest ook een zekere logische eenheid vormen. Men koos uiteindelijk voor het 'arrondissementmodel'. De DGO zou dus het beheer moeten voeren voor alle rechterlijke colleges en parketten binnen zijn arrondissement;
- de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht moest gewaarborgd blijven en dus werd uitgegaan van een scheiding tussen beheer en beleid. Voor het beleid binnen de colleges en parketten bleven de rechtbankpresidenten (respectievelijk hofpresidenten en kantonrechters oudste-in-rang) en de hoofd-officieren van justitie (respectievelijk procureurs-generaal) verantwoordelijk. Deze tot 'func-

tionele autoriteit' omgedoopte magistraten zouden de voorheen bestaande zeggenschap over de tot hun college of parket behorende leden van de rechterlijke macht behouden. Ook zouden zij net als voorheen de met het werk samenhangende aanwijzingen aan de overige medewerkers mogen blijven geven, maar in organisatorisch opzicht zou het hele ondersteunende apparaat van het arrondissement, met het hele materiële budget, onder beheer van de DGO komen om door hem zo efficiënt mogelijk ingezet te kunnen worden;

- functionele autoriteiten en DGO moesten in het nieuwe arrondissementsbestuur in college- of parketoverschrijdende aangelegenheden samen op basis van eenstemmigheid beslissen; als ze het onverhoopt niet eens zouden worden moest de minister de knoop doorhakken;
- binnen de rechterlijke colleges moesten werkeenheden of *units* gevormd worden, onderscheiden naar de aard van het werk waar de *unit* zich mee bezig hield en bestaande uit zowel leden van de rechterlijke macht als ondersteuning; de horizontale scheiding rechterlijk macht-ondersteuning zou dus vervangen worden door een functionele.

Dit rapport is door de Minister van Justitie overgenomen en vervolgens in hoofdlijnen uitgevoerd. In alle arrondissementen werden DGO's aangesteld. De nieuwe DGO's bemanden hun nieuwe stafdiensten. De HGO (hoofd gerechtelijke organisatie) deed zijn intrede, ter vervanging van de oude griffier. Veel meer dan de voormalige griffier hield de HGO zich bezig met de efficiency van de bedrijfsprocessen. Men probeerde bij de colleges en parketten in hun arrondissement een jaarlijkse zogenaamde *planning en control-cyclus* op gang te brengen, waarin doelen werden gesteld voor wat voortaan 'de productie' ging heten en waarin bijgehouden moest worden of de doelen gehaald werden en zo nee, waar dat dan aan lag en wat daaraan te doen was.

Bij de meeste rechtbanken werd geëxperimenteerd met *units*, als onderdelen van de klassieke sectoren civielrecht en strafrecht, met als tweehoofdige leiding een uit de rechterlijke macht afkomstige unitvoorzitter en een tot de

ondersteuning behorende unitcoördinator (unco). De automatisering maakte een grote sprong vooruit. Schoorvoetend werden werkzaamheden, die voorheen op ambachtelijke wijze door de rechter zelf gedaan werden, overgelaten aan de secretarissen.

De jaren negentig

Na 1990 gingen de veranderingen door. Soms was dat geleidelijk, zoals bij het betrouwbaarder worden van de door de stafdiensten geleverde managementgegevens en het vervolmaken van de *planning en control-cyclus*, en soms schoksgewijs, zoals bij het samengaan van de raden van beroep en de rechtbanken. Daardoor kwam er plotseling bij elke rechtbank een geheel nieuwe sector, met een eigen werkterrein – het bestuursrecht – en een eigen werkcultuur, die veel minder lijdelijk en afwachtend was dan de klassieke rechtbank en veel meer openstond voor delegatie van werkzaamheden aan de ondersteuning.

Bovendien zorgde de integratie van de rechtbanken en de raden van beroep voor een plotselinge schaalvergroting. Ter illustratie: in 1983 telde de rechtbank Amsterdam 56 bezoldigde leden van de rechterlijke macht (van president tot gerechtsauditeur) en in 1993 was dat aantal opgelopen tot 94. Die ontwikkeling heeft zich bij alle rechtbanken voorgedaan. Zo telde een kleine rechtbank als Groningen in 1983 vijftien bezoldigde leden van de rechterlijke macht en was dit in 1993 vrijwel verdubbeld tot 29.

Onontkoombaar leidde deze schaalvergroting tot een grotere rol en een grotere zelfstandigheid bij de zogenaamde rechtbanksectoren. Naast de klassieke sectoren civielrecht (bij de hele grote rechtbanken ook nog eens onderverdeeld in een sector handelszaken en een sector familiezaken) en strafrecht, was er bij iedere rechtbank nu ook een eigenwijze, zelfbewuste en groeiende sector bestuursrecht. De sectoren, waarbij zowel vice-presidenten en rechters als medewerkers van het ondersteunend apparaat waren ingedeeld, zorgden in grote lijnen zelf voor de afdoening van hun zaken. Aan het hoofd van de sector stond een vice-president, die zich liet bijstaan door een uit de ondersteuning afkomstige sectorcoördinator. In de

sectorvergaderingen werden de werkafspraken gemaakt. Als dat nodig was, werd het bewaken van de dagelijkse gang van zaken gedelegeerd aan kleinere werkeenheden, units of kamers genaamd. De sectorvoorzitters vormden als afgevaardigden van de sectoren samen met president en HGO het Dagelijks Bestuur (DB) van de rechtbank. Zo'n dagelijks bestuur, dat volledig uit de praktijk is voortgekomen en niet op enig wettelijk voorschrift is gebaseerd, kan thans bij elke rechtbank worden aangetroffen.

De schaalvergroting en de daarmee gepaard gaande opkomst van de sectorvergaderingen leidden op hun beurt tot een teruggang van de rol van de rechtbankvergadering. Die teruggang werd nog versterkt door de nieuwe arrondissementsbesturen. In dat arrondissementsbestuur moesten immers de rechtbankpresident en de overige functionele autoriteiten voortaan samen met de DGO het beleid in het hele arrondissement uitzetten, hetgeen in de praktijk niet goed werkt als de deelnemers aan het arrondissementsbestuur achteraf door hun achterban zouden kunnen worden teruggefloten.

Door al deze ontwikkelingen denatureerden de rechtbankvergaderingen dan ook vooral bij de grote rechtbanken tot slecht bezochte bijeenkomsten, waarin slechts de wettelijk voorgeschreven onderwerpen (voordrachten van nieuw te benoemen rechters, jaarlijkse werkindeling van de rechters en dergelijk) werden behandeld, en dan nog slechts als hamerstukken omdat ze al in kleinere kring (in de sollicitatiecommissie, de sectorvergadering, het DB) waren voorgekookt.

Het rapport Donner

In juni 1994 is het rapport uitgekomen van de Commissie Openbaar Ministerie, in de wandeling aangeduid als het *rapport Donner*, waarin een ingrijpende reorganisatie van het Openbaar Ministerie wordt voorgesteld. Het rapport is met zijn aanbevelingen inmiddels in hoofdlijnen door de regering aanvaard. Aanbevolen wordt onder meer dat het O.M. het beheer over de eigen middelen krijgt en geheel zelfstandig zijn eigen personeelsbeleid gaat voeren. Aldus wordt een bom gelegd onder de arrondissementsmodel en

wordt het einde aangekondigd van het arrondissementsbestuur, voorzover dat pretendeert meer te zijn dan een overlegorgaan tussen de hoofden van zelfstandige colleges en parketten. Zonder eigen arrondissementsbudget valt er immers ook geen eigen arrondissementsbeleid te voeren.

Het hele rapport Donner ademt trouwens de geest van een zelfstandig, landelijk opererend O.M., dat in de eerste plaats beleidsorgaan is en dat de samenwerking met de rechterlijke colleges van ondergeschikt belang acht. Op de najaarsvergadering van 1994 van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak is bovendien duidelijk geworden dat dit organisatorisch uiteengaan van O.M. en rechterlijke colleges ook bij de zittende magistratuur een breed draagvlak heeft.

Het rapport van de werkgroep bestuursstructuur

In december 1994 verscheen een rapport van de departementale *Werkgroep bestuursstructuur*, die onder voorzitterschap stond van de raadadviseur mr. Simons. Het rapport doet een voorstel voor een wettelijk vast te leggen bestuursstructuur van de rechtbanken, de gerechtshoven, de centrale raad van beroep en enkele bijzondere rechterlijke colleges. Het valt niet mee om het in acht bladzijden compact geschreven werkstuk nog verder samen te vatten, maar ik doe toch, zonder op volledigheid aanspraak te maken, een poging.

In het rapport wordt uitgegaan van de visie dat een rechterlijk college kan worden gekenschetst als 'een niet-hiërarchische, prestatiegerichte eenheid van in staatsrechtelijke zin onafhankelijke hoogwaardige *professionals*, die functioneert in een bepaalde omgeving'. Onder die omgeving worden niet alleen begrepen het arrondissementsbestuur, het Openbaar Ministerie, het departement en andere externe relaties zoals advocatuur en andere rechtsbijstandsverleners, maar ook de ondersteuning. De voorgestelde bestuursstructuur heeft met andere woorden in de eerste plaats betrekking op de rechterlijke macht binnen het college en niet op hele college inclusief ondersteunend apparaat.

Als bestuursorganen noemt het rapport achtereen-

volgens: de president, het dagelijks bestuur, de sectoren (sectorvoorzitter, sectorvergadering) en de collegevergadering. De president staat voorop. Hij geeft leiding aan het college, is verantwoordelijk voor de algehele gang van zaken binnen het college en vertegenwoordigt het college naar buiten. Hij is voorzitter van het dagelijks bestuur en de collegevergadering (voor rechtbanken: de rechtbankvergadering).

Het dagelijks bestuur, dat nu dus eindelijk een wettelijke basis gaat krijgen, bestaat behalve uit de president tenminste uit de sectorvoorzitters. Zijn vergaderingen worden bijgewoond door het hoofd gerechtelijke ondersteuning (HGO), tenzij het DB anders beslist. Het DB regelt de dagelijkse gang van zaken binnen het college en zal in de praktijk als een collectief bestuurscollege kunnen (maar niet hoeven) functioneren. Het is bovendien intermediair tussen de sectoren, de president en de collegevergadering. Een aantal bevoegdheden van het DB wordt wettelijk vastgelegd. Ik noem daarvan het besluiten over de verdeling van het rechtsgeleerd personeel over de sectoren, en het adviseren van de president over de uitoefening van de aan deze als functionele autoriteit toegekende bevoegdheden.

De sectoren vormen de organisatorische werkeenheden voor bepaalde samenhangende terreinen van rechtspraak, waarin de eigen aangelegenheden worden geregeld voorzover zij het belang van de sector niet overstijgen. Aan het hoofd staat de – tot de rechterlijke macht behorende – sectorvoorzitter. Hij geeft leiding aan de sector en doet dat voorzover het de ondersteuning betreft in samenspraak met de – uit het ondersteunend apparaat voortkomende – sectorcoördinator. Het sectorbeleid wordt besproken in de sectorvergaderingen, die ook door vertegenwoordigers van de ondersteuning worden bijgewoond.

Ten slotte is er de collegevergadering. In het rapport wordt vooropgesteld dat niet beoogd wordt om aan de president absolute zeggenschap te geven en dat daarom onder andere aan de collegevergadering de bevoegdheid wordt toegekend tot het nemen van een aantal wezenlijke besluiten, en daarnaast een algemeen adviesrecht en het recht om de president in algemene zin op de collegevergadering verantwoording te laten afleggen. Als oplossing van

de massaliteit van de collegevergaderingen bij de grote rechtbanken en de gerechtshoven wordt aan de vergadering het recht gegeven bevoegdheden te delegeren aan vertegenwoordigende organen (zoals bij voorbeeld een sollicitatiecommissie voor de voordracht van nieuwe rechters of raadsheren). Het HGO heeft als vertegenwoordiger van het ondersteunend apparaat de bevoegdheid de collegevergadering bij te wonen, tenzij de vergadering anders beslist.

Het rapport van de *Werkgroep bestuursstructuur* sluit goed aan bij wat zich in de praktijk bij de rechtbanken is gegroeid en laat ruimte voor verdere ontwikkelingen. Zo is de rol van het dagelijks bestuur (DB) nog niet strak gedefinieerd: het kan zich ontwikkelen tot hetzij een adviescollege voor een president die de enige kapitein op het schip is, hetzij een college voor gezamenlijk leiderschap, waarin de president slechts *primus inter pares* is. Terecht wordt ook de in de praktijk gegroeide belangrijke bestuursfunctie van de sectorvoorzitters en de sectorvergaderingen erkend en voor wettelijke vastlegging voorgedragen. En ten slotte lijkt het mij een goede zaak dat het rapport de collegevergadering, en daarmee de democratische controle op het door president en/of DB te voeren beleid, een steun in de rug geeft.

Verwachtingen voor de toekomst

De door de werkgroep voorgestelde nieuwe bestuursstructuur zal het wel halen, denk ik. In grote lijnen zal dat wel de wettelijke regeling worden. Maar hoe zal het daarna in de praktijk verder gaan? Eén ding is duidelijk: de wegen van het O.M. en de zittende magistratuur gaan in organisatorisch opzicht uiteen. De ervaring van de laatste jaren met het arrondissementenmodel heeft uitgewezen dat het ideaal van een gezamenlijk arrondissementenbeleid van rechtbank- en hofpresidenten enerzijds en hoofd-officieren van justitie en procureurs-generaal anderzijds niet van de grond is gekomen. De functionele autoriteiten zijn hun eigen colleges en parketten blijven besturen en de presidenten hebben daarbij evenmin inmenging van de officieren van justitie geduld als andersom.

Het rapport Donner heeft vervolgens aan het arrondissementsideaal een nieuwe dreun uitgedeeld en op de najaarsvergadering van 1994 van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak is aan het ideaal de doodsteek toegebracht. Wie daarin geïnteresseerd is kan het allemaal nalezen in het *Tijdschrift voor de rechterlijke macht Trema* (1994, pp. 467 e.v.). Het arrondissementsbestuur blijft hooguit als overlegcollege bestaan, maar zal in de toekomst niet de macht hebben om in beleids- of beheersaangelegenheden van de rechtbanken, gerechtshoven of parketten in te grijpen.

Na de demise van het arrondissementsbestuur blijven de afzonderlijke functionele autoriteiten over als tegenspelers van het departement. Die kant lijkt het departement ook zelf op te willen. De rechtbankpresidenten moeten straks 'integrale managers' worden, verantwoordelijk voor het hele rechtbankbedrijf, inclusief de ondersteuning.

Verantwoordelijk zijn impliceert verantwoording afleggen. Hier doet zich echter een complicatie voor. Aangezien het departement het geld verschaft is het niet onlogisch dat de president van het door hem gevoerde beheer en beleid aan het departement, oftewel aan de Minister van Justitie, verantwoording aflegt. Binnen de rechterlijke macht zijn velen daar huiverig voor, omdat zij een aantasting van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht vrezen, maar zelf denk ik dat aan die consequentie niet te ontkomen valt. *You can't have your cake and eat it.* Wel zal het zaak zijn om de verantwoording voor gevoerd beheer en beleid deugdelijk af te schermen voor het gevaar van inmenging van de overheid in de rechterlijke beslissingen. Onmogelijk lijkt mij dat niet.

De rol van het dagelijks bestuur in de toekomst is nu nog niet duidelijk. Vooralsnog lijkt het de kant op te gaan dat het dagelijks bestuur adviescollege voor de president wordt en niet, samen met de president, zelf het hoogste bestuurscollege gaat vormen.

De rechtbankvergadering gaat het tegenover president en dagelijks bestuur moeilijk krijgen. De trend lijkt te zijn dat de rechters wel in de eigen sector inspraak krijgen en nemen, maar de massale rechtbankvergaderingen de rug toekeren. Dat zou een slechte zaak zijn, want zo krijgen de

president en het dagelijks bestuur in sector-overschrijdende zaken te veel vrij spel. Wellicht kan delegatie aan kleinere, evenredig uit de verschillende groeperingen van de rechtbankvergadering samengestelde commissies enig soelaas bieden. Waakzaamheid is echter geboden. De sectorvergaderingen kunnen, denk ik, wel een zonnige toekomst tegemoet zien.

Twee ontwikkelingen zullen zich in de toekomst nog moeten uitkristalliseren. In de eerste plaats de rol van het ondersteunende apparaat in het bestuur van de rechtbank. Het is nu al zo dat het hoofd gerechtelijke organisatie de rechterhand van de president in beheerszaken is, evenals de sectorcoördinatoren dat zijn voor de sectorvoorzitters. Beleid en beheer zijn niet te scheiden, en hoofd gerechtelijke organisatie en sectorcoördinatoren praten dan ook in toenemende mate ook over het beleid mee. Met de voortschrijdende delegatie, waardoor steeds meer werkzaamheden die vroeger door rechters gedaan werden nu door gerechtssecretarissen en juridische medewerkers worden gedaan, zal er bovendien een druk komen van deze medewerkers om ook in het bestuur van de rechtbank vertegenwoordigd te worden. Te verwachten is, dat in de toekomst het hoofd gerechtelijke organisatie gewoon lid zal worden van het dagelijks bestuur en met stemrecht deel zal gaan uitmaken van de rechtbankvergadering. En waarschijnlijk zal de vervaging van de grens tussen rechterlijke macht en ondersteuning nog wel verder gaan.

De tweede ontwikkeling is die van de bureaucrativering en verambtelijking. Het rapport van de werkgroep bestuursstructuur gaat nog uit van het rechterlijke college als een niet-hiërarchische eenheid van onafhankelijke professionals. In de praktijk zijn er echter bij degenen die werk doen dat vroeger als echt rechterswerk werd beschouwd, verschillende rangen te onderscheiden. Als ik mij tot de rechtbank beperk loopt dat vanaf de president via de nieuwe rang van coördinerend vice-president (meestal belast met het voorzitterschap van een sector) en de klassieke vice-presidenten naar de rechters, maar houdt daar niet op. Onder de rechters heb je de gerechtsauditeur-rechter plaatsvervanger en daaronder de rechterlijke ambtenaren in opleiding (raio's).

Door de voortschrijdende delegatie wordt ook veel van wat vroeger rechterswerk was, gedaan door de ondersteuning. Dat loopt vanaf de juridische medewerkers (meestal afgestudeerde juristen) via senior-secretarissen en gewone gerechtssecretarissen naar de adjunct-secretarissen. Door al deze lagen, door het sterk doorzetten van deeltijd-arbeid en door de eerdergenoemde schaalvergroting (die nog versterkt zal worden als te zijner tijd ook de kantonrechters van de rechtbanken deel gaan uitmaken) is de organisatie ingewikkelder geworden. Er moet meer geregeld, gestroomlijnd en gestuurd worden. De nadruk op produktie en efficiency en de op gang gekomen planning- en control-cycli versterken dit proces nog. De bureaucratie die wij vroeger vooral bij het departement aanwezig achtten, krijgen wij nu zelf in huis. In die laatste ontwikkeling zie ik het grootste gevaar voor de rechtbank van de toekomst.

Justitiële Verkenningen (Judicial Explorations) is published nine times a year by the Research and documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in cooperation with the publishing house Gouda Quint BV. Each issue focuses on a central theme connected with criminal law, criminal policy and criminology. The section *Summaries* contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (vol. 21, no. 2, 1995) is *Administration of justice in motion*.

The administration of justice in motion

Th.G.M. Simons

In this article a rough overview is given on recent and future developments in the organization of the judiciary in the Netherlands. From the mid eighties of this century two main lines can be distinguished. The first one, mainly due to ever increasing case load problems, is the improvement of the so-called infrastructure of the judiciary: more judges and other staff, modernization of working methods, huge automation projects, decentralization of court management competencies and rationalization of procedural law. The second one is the improvement of the – external – structure of the judiciary. With the central concept of the so-called integration as a guide line the organization is being transformed into an integrated three tier court system, in which one category of courts will be competent for all civil, criminal and administrative proceedings in the first instance, one category of courts for all appellate proceedings and one court (the Supreme Court) for all review proceedings. All these changes also lead and are still leading to an important change of the corporate culture of the judiciary. As the judiciary still can not cope with the actual case load, attempts are being made to limit the number of cases (f.i. by stimulating various forms of alternative dispute resolution) and to improve the case flow (by making procedures more efficient and effective).

All or nothing; function and functioning of the judiciary

J.P.H. Donner

The Dutch judiciary is slowly engaging in a debate on its quality and performance. Perceived from the inside the

problem appears to be one of performance of individual judges, increasing workloads, limited means, bad legislation and increasing expertise at the bar. Couched in these terms the problem is insoluble for the judiciary, due to the external nature of most of these factors. Perceived from the outside a different picture appears. Statistics indicate a decreasing productivity of the judiciary. The resulting bottle-necks in the administration of justice tend to be solved by a progressive marginalisation of the judiciary, which results in a loss of effective control over social and legal developments. The author argues that an assessment of the function of the judiciary should start with a clear perception of its function in society. Functional requirements, like judicial independence and legal proficiency, have tended to become the benchmarks of judicial quality, whereas the primary function of the judiciary is to put an effective end to social disputes and to promote a coherent legal and social order. The debate on judicial quality should therefore primarily be directed towards improving the capacity of the judiciary in this respect.

Effectively solving disputes with or without a judge

A.F.M. Brenninkmeijer

The debate on the ineffectiveness of litigation has led the interest of lawyers to Alternative Dispute Resolution (ADR). Although disputes can be solved by negotiations and Dutch procedural law provides for arbitration and binding advice as alternatives for litigation, forms of mediation can be useful in solving conflicts. Before exploring ADR we should be aware of the fact that ADR may not become a treatment of the symptoms of the disease. Procedural law should give an effective method of dispute resolution. A formal bureaucratic and mostly written procedure does not ameliorate communication between the parties. For that reason re-codification of procedural law is necessary. The main reason for parties to start litigation lies in the complexity and ineffectiveness of legislation. Furthermore we should take into account that the judge has an important role in the law making process. ADR can imply privatisation of this process. The next question is whether mediation should take place before the process or during the process. Can a judge be a mediator as well?

The inactive role of the judge and efficiency in civil procedure

J.E. Bosch-Boesjes

At the moment a discussion is going on concerning the efficiency in the civil procedure. This discussion is, among other things, inspired by the reform of the organisation of the Courts and an adaptation of the Code of Civil Procedure. As one of the main causes of the non-efficiency of the civil litigation the rather inactive role of the judge is mentioned. After a description of the legal competencies of the judge, two suggestions to improve the civil procedure are discussed. A more active attitude of the judge is suggested by way of improvement, besides a less formal procedure and abolition of the obligatory legal representation. This means not only a reform of the Code, but also of the culture and the organization in the Courts. Since it is not known what the influence in practice of the attitude of the judge on the efficiency is – there might be other more important factors – the suggested improvements can not be successful.

Integrated courts

P. Albers

One of the main reasons for the reorganization of the Dutch court system is the striving for an organizational and a personnel integration of the administration of civil, penal and administrative justice. In the first phase of the operation, called the Reorganization of the Court System, the Courts of Appeal ('Raden van Beroep') and the Courts of Justice ('Rechtbank') were integrated into 'New Style' Courts of Justice ('Rechtbanken nieuwe stijl'). This integration was a success both in a structural and cultural sense. The processual en personnel integration however was problematic. With the second phase of the operation, the integration of the district-courts ('kantongerechten') into the Courts of Justice, the opportunities for a real structural, cultural, processual and personnel integration are better than in the first phase. However, the district-judges are against this operation. From their point of view this integration creates more problems than it solves. The solution for the opposition of the district-judges lies in the making

of a situation where both parties, district courts and courts of justice, can benefit mutually from this operation ('win-win-situation').

The management structure of the Dutch court of law

P.P. Lampe

The author traces the management structure of the court of law in The Netherlands from the nineteen-sixties to the present day. In theory the court was a non-hierarchical entity of independent professionals. In practice it had definite hierarchical aspects; its organisation could be seen as a mixture of an autocracy (with the president of the court as its ruler) and a bureaucracy (especially in its relation to the Ministry of Justice). Recent developments have led to courts that are more independent of the Ministry in the management and administration of their own affairs. Internally, control rests with the president of the court, an executive committee (*dagelijks bestuur*), various other committees, some functionaries not belonging to the Bench, and the general assembly in which all the judges can take part. The author predicts an expanding managerial role for the president and a shrinking role for the general assembly. Growing bureaucracy is seen as the greatest danger for the organization.

Zelfregulering en handhaving; enige kanttekeningen bij de milieurecht-discussie

*drs. J.W. van Wetten**

Nummer 9 van jaargang 1994 van *Justitiële verkenningen* is gewijd aan het thema 'milieurecht en zelfregulering'. In een drietal bijdragen in dat nummer is onder andere ingegaan op de vraag welke (mogelijke) gevolgen zelfregulering heeft voor de handhaving van milieu-beleid (Van den Heuvel, 1994; Huisman, De Lange e.a., 1994; Aalders, 1994). In deze reactie zal ik eerst aangeven waarom zelfregulering thans zoveel aandacht krijgt. Daarna laat ik de samenhang zien tussen zelfregulering en een tweetal daaruit voortvloeiende verschijnselen die de bestuurspraktijk kenmerken: onderhandelen en afstand nemen. Vervolgens zal ik weergeven wat volgens de verschillende auteurs de gevolgen van zelfregulering (kunnen of moeten) zijn voor de rol en de positie van justitiële handhavers (politie, bijzondere opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie). Een gemeenschappelijk thema in de drie bijdragen is dat het O.M. gezien de toenemende verwevenheid tussen de publieke en private sector een krachtiger en onafhankelijker positie dient in te nemen. Aan het slot van deze reactie plaats ik een aantal kanttekeningen bij deze stellingname.

Waarom zoveel aandacht voor zelfregulering?

Zelfregulering ofwel zelfordening is

een essentieel kenmerk van elke samenlevingsvorm. Donner (1993) stelt dan ook dat de recente belangstelling voor zelfregulering enigszins bizar is als men bedenkt dat zelfregulering een verschijnsel is van alle tijden en altijd een belangrijke pijler is geweest waarop recht tot ontwikkeling kon komen. Historisch gezien ging zelfregulering vooraf aan overheidsregulering.

De recente aandacht voor zelfregulering op het milieuterrein is begrijpelijk indien men in overweging neemt dat op geen ander beleids-terrein in zo'n korte tijd zoveel wet- en regelgeving tot is stand gekomen. Sinds het einde van de jaren zestig is van diverse departementen een indrukwekkend aantal voorstellen van wet en wetswijziging afgekomen. Veel van de milieuwetten waren vooral kaderwetten en vereisten nadere regelgeving en stelsels van vergunningen en ontheffingen hetgeen een enorme werklast voor provincies en gemeenten met zich meebracht.

Gaandeweg leidde het welhaast kwistige gebruik van het instrument wet- en regelgeving tot problemen. Een van die problemen vormde de ambitie waarmee men aan overheidzijde de bescherming van het milieu door sturing van het type 'command en control' almaar uitputtender wilde regelen. Een gevolg hiervan was dat burgers en

* De auteur is als onderzoeker werkzaam op het WODC

bedrijven met steeds meer regels te maken kregen. Problemen ontstonden met de kenbaarheid en acceptatie van de regels. Burgers en bedrijven zagen door het toenemend aantal bomen veelal het bos niet meer. De ratio achter allerlei wetten, regels en vergunningvoorschriften werd voor hen steeds ondoorzichtiger. Mede door een gebrekkige communicatie en articulatie van wet- en regelgeving ontstond in toenemende mate de dreiging dat nieuwe regels steeds vaker in diskrediet zouden raken en slechts plichtmatig zouden worden nageleefd zonder enige verantwoordelijkheid te voelen (Van de Bunt, 1992). Ook leidde overregulering tot toenemende problemen bij de handhaving van regels. Tot halverwege de jaren tachtig was handhaving meer sluitpost dan speerpunt van beleid (Gerritzen-Rode, 1993). Na die tijd werd fors ingezet op verbetering van de handhaving van milieuregelgeving. Er ontstond het handhavingsadagium: 'Een overheid die reguleert dient haar regels te handhaven anders kan ze net zo goed die regulering achterwege laten'. Niettemin liet men na nieuwe wetgeving te toetsen op handhaafbaarheid (Klinkers, 1993).

Binnen de overheidsburelen groeide dan ook het bewustzijn dat in die situatie verandering moest komen, mede omdat diverse evaluaties uitwezen dat sturing door regelgeving slechts beperkt effectief was (Nelissen, 1991). Een belangrijk omslagpunt was het verschijnen van het Nationale Milieubeleidsplan (NMP). Hierin zijn de contouren geschetst voor een aanpak waarin wet- en regelgeving minder centraal staat en meer aandacht is voor het gebruik van instrumenten van

milieubeleid waarbij burgers en bedrijven in de gelegenheid worden gesteld zelf inhoud en uitvoering te geven aan oplossingen voor milieuproblemen.

Onderhandelen en afstand nemen

De opvatting heeft thans postgevat dat overheidssturing effectiever is wanneer een appel wordt gedaan op het zelfregulerend vermogen van het bedrijfsleven en maatschappelijke verbanden. In de milieubeleidspraktijk is de doorwerking van deze opvatting als volgt waarneembaar: – in het kader van de vorming en uitvoering van beleid wordt meer dan voorheen in publiek-private settings onderhandeld. In dit verband wordt wel gesproken over onderhandelend of interactief bestuur (Stout en Hoekema, 1994); – de overheid klimt uit haar ivoren toren en doet een stapje terug om maatschappelijke verbanden in de gelegenheid te stellen zelf oplossingen aan te dragen voor milieuproblemen. In dit verband wordt wel gesproken over besturen op afstand (Bekke, 1988) of de terugtrekkende overheid (Nelissen e.a., 1994).

Momenteel worden aan overheidszijde diverse initiatieven ontwikkeld om zelfregulering binnen maatschappelijke verbanden te stimuleren. Zo probeert men vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en maatschappelijke verbanden door middel van publiek-private beleidsvormingsarrangementen nadrukkelijker te betrekken bij de totstandkoming van milieubeleid. Ook is de trend waarneembaar dat publiek-private uitvoeringsorganisaties meer vrijheid krijgen naar eigen inzicht nadere regelingen te treffen

teneinde milieudoelstellingen te realiseren.

Om deze trend in het milieubeleid te adstrueren kan worden gewezen op tal van ontwikkelingen. Ten eerste op de ontwikkeling dat normstelling plaatsvindt in het kader van doelgroepenoverleg en dat deze normen worden verankerd in convenanten. Ten tweede op de vrijheid die bedrijven in het kader van bedrijfsinterne milieuzorg (BIM) hebben gekregen zelf aan te geven hoe zij denken hun milieuprestaties te kunnen verbeteren (milieubeleidsplannen). Van bedrijven wordt dan wel verwacht dat ze over de resultaten verslag doen (milieurapportages). Hiertegenover staat echter als wisselgeld dat vergunningen aan deze omstandigheden worden aangepast (koppeling vergunningverlening en BIM). Ten derde kan worden gewezen op het bestaan van sturing-NV's belast met de sturing van afvalstromen. Dit als een voorbeeld van sturing op afstand. Ten vierde op niet publiekrechtelijke vormen van normstelling en daaraan gekoppelde vormen van private controle (auditing) in het kader van certificatie. Ten slotte kan nog worden gewezen op diverse vormen van zelfcontrole. Te denken valt dan aan controle door het bankwezen in het kader van investeringen, controle door verzekeraars in verband met mogelijke schadeclaims en controle door privaatrechtelijk binnen een branche opererende toezichthoudende instanties.

Gevolgen van zelfregulering voor handhaving

De vraag is nu welke gevolgen deze ontwikkelingen hebben voor de handhavingspraktijk. In hun bijdrage aan het JV-nummer

Milieurecht en zelfregulering, geven Van den Heuvel, Huisman e.a. en Aalders elk aan wat de consequenties kunnen zijn.

Van den Heuvel

Van den Heuvel stelt dat de Nederlandse bestuurspraktijk een lange traditie van overleg en onderhandelen kent. Hij is geen tegenstander van die overleg- en onderhandelingscultuur maar signaleert wel dat hierin het gevaar van collusie schuilt. Beleidsvorming door overleg en onderhandelen kan namelijk betekenen dat ambtenaren en bestuurders zodanig verweven raken met de belangen van hun private beleidspartners dat in geval een onderneming de gestelde normen overtreedt, zij geneigd zijn de opsporing van strafbare feiten te belemmeren.

Doordat op het milieuterrein nadrukkelijker dan voorheen de weg wordt bewandeld van beleidsvorming door overleg en onderhandeling, is het niet slechts denkbeeldig dat het gevaar van collusie toeneemt. Volgens Van den Heuvel is het van belang de handhaving niet slechts te richten op normovertredingen door bedrijven, maar ook op obstructiepraktijken van ambtenaren en bestuurders. Aangezien alleen Baron van Münchhausen zichzelf met paard en al uit het moeras kon optrekken, is in dergelijke situaties van publiekrechtelijke handhaving weinig te verwachten. Wel zijn er mogelijkheden langs strafrechtelijke weg. Voorwaarde is dan wel dat het O.M. niet al te terughoudend is overheden te vervolgen als blijkt dat deze overheden de wet overtreden omwille van een branche- of sectorbelang.

Huisman, De Lange en Niemeijer

Huisman e.a. pleiten voor handhaving die recht doet aan de sociale responsiviteit van organisaties: handhaving op maat. Naar analogie van Allison's modellen ter verklaring van de Cubaanse raketten-crisis, hanteren Huisman e.a. een drietal modellen ter verklaring van organisatiecriminaliteit: het rationele-actor-model, het organisatie-proces-model en het cultuur-model. De modellen verschaffen een gedifferentieerd inzicht in de mogelijke achtergronden van normovertredend gedrag.

In het rationele-actor-model worden verklaringen gezocht in rationele overwegingen van daders zoals het nastreven van winst-maximalisatie. Indien uit een voorliggende zaak blijkt dat er overwegend economische motieven ten grondslag liggen aan de regelovertreding dan past volgens de auteurs een zakelijke reactie. Door punitieve handhaving moet het bedrijf in zo'n geval duidelijk worden gemaakt dat de milieu-overtreding uiteindelijk verliesgevend is.

In het organisatie-proces-model worden oorzaken van overtredingen gezocht in organisatorische factoren. Een belangrijke notie in dit model is dat de uitkomst van organisatieprocessen in belangrijke mate wordt bepaald door routinematige deelbeslissingen. Gebrekkig nalevingsgedrag wordt in dit model verklaard vanuit ingeslepen soms gebrekkig gecoördineerde organisatorische routines. Indien uit een voorliggende zaak blijkt dat de overtredingen overwegend voortkomen uit organisatorisch falen dan past volgens de auteurs een coöperatieve reactie. Dit houdt in dat de handhaver in overleg of onderhan-

deling met het bedrijf tot oplossingen probeert te komen die het bedrijf in staat stelt zich te herstellen van zijn fouten.

In het cultuur-model wordt de verklaring voor regelovertredend gedrag gezocht in de bedrijfs-cultuur. Steekwoorden zijn hierbij: slordigheid, onverschilligheid en gebrek aan motivatie. Indien de oorzaak van overtredingen in een concrete zaak herleid kan worden tot een culturele component, past een reactie waarin de handhaver de media zoekt met als oogmerk het opwekken van schaamte die louterend kan werken om veranderingen binnen de organisatie te bewerkstelligen.

Huisman e.a. geven met hun benadering niet zozeer aan wat de gevolgen van zelfregulering voor de handhaving zijn, maar veeleer hoe op het vlak van de handhaving gevolg kan worden gegeven aan de ontwikkelingen die met het streven naar meer zelfregulerig in gang zijn gezet. Zij verschaffen een normatief ontwerp aan de hand waarvan handhavers kunnen inspelen op die ontwikkelingen. De kracht van hun normatief ontwerp is dat bedrijven die misbruik maken van geboden zelfreguleringsruimte kunnen rekenen op een punitieve reactie en dat bedrijven die nalevingsstekenen laten vallen door organisatorische of bedrijfsculturele feilen geconfronteerd zullen worden met een coöperatieve reactie gericht op herstel.

In hun conclusie stellen Huisman e.a. dat het strafrecht een essentiële functie vervult bij wat zij responsieve handhaving noemen. Een kenmerk van responsieve handhaving is namelijk dat deze plaatsvindt in de schaduw van het strafrecht. Politie-ambtenaren,

bijzondere opsporingsambtenaren en officieren van justitie vervullen in het handnavingsnetwerk een belangrijke reservefunctie. Zij zorgen voor een stok achter de deur daar waar bedrijven en bestuursorganen binnenskamers zaken doen.

Aalders

Aalders merkt in zijn bijdrage op dat het O.M. zich grondiger dient te bezinnen op de gevolgen van de veranderende verhoudingen die momenteel zijn ontstaan en nog zullen ontstaan tussen het bevoegd gezag en een zichzelf regulerend bedrijf. Zo wijst hij op een aantal vragen waarop het O.M. nog geen antwoord heeft geformuleerd. Ten eerste de vraag: Welke consequenties heeft koppeling van vergunningen aan bedrijfsinterne milieuzorg (BIM) voor de strafrechtelijke handhaving? Koppeling is voor bedrijven een belangrijke stimulans om BIM-systemen in te voeren. Koppeling impliceert dat nieuw af te geven vergunningen minder gedetailleerd zullen worden met overwegend doelvoorschriften en verwijzingen naar verantwoordings- en rapportageverplichtingen die voortvloeien uit de systematiek van het bedrijfsinterne milieuzorg-systeem. In de praktijk is echter al gebleken dat het uitkleden van vergunningen zover kan gaan - Aalders geeft in zijn artikel een mooi voorbeeld van een vergunning verleend aan de Philips Plastics en Metaalwaren-fabriek - dat de vergunning nog nauwelijks aangrijpingspunten biedt voor strafrechtelijke handhaving.

Ten tweede vraagt Aalders zich af hoe het O.M. dient om te gaan met het verschijnsel dat daar waar interne regulering binnen bedrijven

optreedt, tevens ook sprake is van interne handhaving. Kan bijvoorbeeld bij strafrechtelijke handhaving gebruik worden gemaakt van gegevens verkregen uit audits door private controlerende instanties en uit verslaglegging door bedrijven (*nemo tenetur*-beginsel)? Ten derde vraagt hij zich af hoe in het kader van stimulering van zelfregulering - waarbij meer dan voorheen relaties tussen overheid en bedrijven zullen berusten op coöperatief overleg en onderhandelen - invulling kan worden gegeven aan het adagium dat justitiële handhavers een eigen, autonome taak hebben bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten?

Aan het slot van zijn bijdrage stelt Aalders dat wanneer het O.M. slechts op aangeven van het bestuur de 'gaten' opvult die in het kader van hun 'zachte' aanpak openvallen, het O.M. zich in een te afhankelijke positie plaatst. Zeker gezien de recente ontwikkelingen op het zelfreguleringsfront dient het OM zich meer dan voorheen te bezinnen op hoe zij vorm denkt te geven aan haar eigen, autonome taak in het handnavingsnetwerk.

Een reactie op de bijdragen

Een gemeenschappelijk thema in de drie bijdragen is dat het O.M. gezien de toenemende verwevenheid tussen de publieke en private sector een krachtiger en onafhankelijker positie dient in te nemen. Van den Heuvel meent dat er voor het O.M. een taak ligt niet slechts de gecontroleerde instantie aan te pakken als een coöperatieve bestuurlijke controlestijl geen succes heeft, maar ook de bestuurlijke controleur als blijkt dat deze colludeert. De kanttekening die

hierbij geplaatst kan worden is welke aangrijpingspunten het strafrecht biedt om colluderende ambtenaren en bestuurders te vervolgen. Omdat collusie zich kenmerkt door een heimelijke verstandhouding en het bestaan van een ruilverhouding, raakt collusie dicht aan corruptie. Voor gevallen van collusie waarbij ambtenaren en bestuurders zelf beter worden van de pasmunten die het bedrijfsleven biedt voor hun coulante houding zijn in het strafrecht aangrijpingspunten aanwezig. De vraag is echter of het in de strafrechtpraktijk mogelijk zal zijn ook die gevallen aan te pakken waarin ambtenaren en bestuurders zonder dat zijzelf hiervan beter worden, hun ogen sluiten voor geconstateerde strafbare feiten. Misschien moeten we dit niet willen. Dit soort kwesties kunnen immers ook worden beslecht via de weg van democratische controle. De visserij-affaire kostte minister Braks zijn kop. Dit was een duidelijke motie van afkeuring niet alleen in de richting van de minister, maar ook in de richting van zijn ambtenaren. De vraag is welke meerwaarde het zou hebben opgeleverd indien tegen zijn ambtenaren een strafrechtelijke vervolging zou zijn ingesteld. Wellicht ook valt voor het achterhalen en aanzwengelen van gevallen van collusie meer van de media dan van het justitiële circuit te verwachten.

Huisman e.a. pleiten voor een gedifferentieerd vervolgingsbeleid van het O.M. gebaseerd op inzichten in de achtergronden waarom een bedrijf normen heeft overtreden. De vraag die dit oproept is hoe een officier van justitie deze inzichten kan verkrijgen. Het is allerminst uitgesloten dat dit inderdaad kan, maar het vereist wel

dat een zekere systematiek wordt ontwikkeld in het strafrechtelijk onderzoek.

In hun conclusie stellen Huisman e.a. dat strafrechtelijke handhaving een belangrijke reservefunctie vervult. Handhaving dient in hun optiek plaats te vinden in de schaduw van het strafrecht. De impliciete veronderstelling achter deze metafoor is dat justitiële handhavers goed op de hoogte zijn van wat zich afspeelt op het vlak van publiekrechtelijke handhaving. Dit kan niet betekenen dat het O.M. slechts afgaat op informatie die handhavingsafdelingen van waterschappen, gemeenten en provincies verstrekken.

Het O.M. zou zich bij een dergelijke praktijk in een te afhankelijke positie plaatsen. In zijn bijdrage wijst Aalders hier al op. Blijft de vraag hoe justitiële handhavers dan wel te weten kunnen komen wat ambtenaren en bestuurders in een coöperatieve verhouding met het bedrijfsleven zoal afspreken. Wellicht doet het O.M. er goed aan bij voorkeur haar licht op te steken bij instanties die belast zijn met het tweede-lijnstoezicht op de handhavingspraktijk van lagere overheden. Hierbij kan men ondermeer denken aan de regionale inspectie milieuhygiëne (vergelijk Bomhof, 1994). Ten slotte de vraag: in welke mate neemt het O.M. een onafhankelijke positie in binnen het handhavingsnetwerk? Laat ik aan de hand van een voorbeeld een indruk geven. Binnen het O.M. wordt thans gestreefd naar verbetering van de informatiepositie. Naar analogie van politiemilieukaarten werkt men aan de ontwikkeling van de O.M.-milieukaarten. Op basis van informatie die de O.M.-milieukaart moet gaan verschaffen, hoopt het O.M.

beter dan voorheen prioriteiten te kunnen stellen bij de handhaving. Saillant detail is echter dat medewerkers bij de arrondissementsparketten de milieukaarten inkleuren met gegevens die gemeenten en provincies aanleveren.

Literatuur

Aalders, M.V.C.

Handhaving en zelfregulering; milieurecht in bedrijven

Justitiële verkenningen, nr. 9, 1994, pp. 47-69

Bekke, A.J.G.M.

Besturen op afstand; een verkenning

In: Het milieu: besturen op afstand? Studiedag CMRH, 8 juni 1988

Bomhof, L.

Het handhavingsperspectief voor milieubeleid en regelgeving in de jaren negentig; van toen naar nu en hoe verder

Zwolle, Tjeenk Willink, 1994

Donner, J.P.H.

De relativiteit van zelfregulering

In: Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis e.a. (red.), *Overheid en zelfregulering; alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1993, pp. 155-166

Bunt, H.G. van de

Organisatiecriminaliteit

Gouda Quint bv, Arnhem, 1992

Gerritzen-Rode, P.W.A.

Kroniek van het milieurecht

Nederlands juristen blad, nr. 35, 1993, pp. 1229-1238

Heuvel, G.A.J.J. van den

Convenanten in de Nederlandse overlegeconomie

Justitiële verkenningen, nr. 9, 1994, pp. 9-25

Huisman, W., A. de Lange e.a.

Milieucriminaliteit vergt handhaving op maat

Justitiële verkenningen, nr. 9, 1994, pp. 26-46

Klinkers adviesbureau

Milieu: Nous maintiendrons?

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie, 6 december, 1993

Nelissen, N.J.M.

Effectiviteit van milieuwetgeving

In: Ph. Eijlander e.a. (red.), *Milieu als wetgevingsvraagstuk*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1991, pp. 123-144

Nelissen, N.J.M., H.E. Bröring e.a.

De terugtrekkende overheid;

preadvies ten behoeve van de zesenvoertigste ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 7 oktober 1994

Zwolle, Tjeenk Willink, 1994

Stout, H.D., A.J. Hoekema (red.)

Onderhandelend bestuur

Zwolle, Tjeenk Willink, 1994

Themanummers Justitiële Verkenningen

Regelmatig worden, bij voorbeeld ten behoeve van het onderwijs, grote aantallen exemplaren van *Justitiële verkenningen* nabesteld. Voor de bepaling van de oplage is het wenselijk vroegtijdig op de hoogte te zijn van de mogelijke vraag. Om die reden geven wij, onder voorbehoud, de thema's die de redactie op dit moment in voorbereiding heeft. Over de inhoud van de nummers kan met de redactie contact worden opgenomen. Ook personen die een bijdrage willen leveren aan een van de aangekondigde nummers worden verzocht contact op te nemen met de redactie.

JV3, april: Tien jaar SeC

JV4, mei: Beroepscodes

JV5, juni: Integrale veiligheid

JV6, juli/augustus: Gevangeniswezen

JV7, september: Onderzoeknummer

Congressen

IVde EUSARF-Congres

De European Scientific association for Residential and Foster Care for Children and Adolescents organiseert een congres met als thema: pedagogische thuishulp in problematische opvoedingssituaties. pedagogische thuishulp is een van de nieuwste ontwikkelingen binnen de jeugdhulpverlening aan kinderen en jongeren met psycho-sociale problemen en hun gezin. De laatste jaren werd een grote waaier van vormen en methoden van thuisbegeleiding gecreëerd. Op het congres zullen verschillende principes en methoden van thuisbegeleiding worden voorgesteld. Wij hopen dat practici uit de verschil-

lende landen in workshops en postersessies hun methodiek zo concreet mogelijk zullen presenteren en illustreren. Ook zal aandacht worden besteed aan recent wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot proces- en effectevaluatie van deze hulpverleningsvorm. Er zal ook worden nagegaan in welke mate enerzijds de methodieken van pedagogische thuishulp kunnen worden bevrucht vanuit het gezinsgericht werken in het kader van de residentiële zorg en de pleegzorg en hoe anderzijds dit gezinsgericht werken kan geïnspireerd worden vanuit de thuisbegeleiding.

Datum: 6-9 september 1995

Plaats: Leuven, België

Inlichtingen: 4e Europees EUSARF-congres Kind en Gezin, mevr. N. Castelo, Hallepoort 27, B-1060 Brussel, tel.: 32.2.533.14.95 en fax: 32.2.534.13.82.

Bonger-lezing door Zygmunt Bauman

Onder de titel 'How to make a stranger' zal Bauman spreken over de sociale produktie van vreemdheid. Bauman is emeritus hoogleraar sociologie aan de Universiteit van Leeds (Engeland). In 1989 won hij de Europese Amalfiprijs voor sociologie. Belangrijke publikaties zijn *Legislators and interpreters* (1987), *Modernity and the holocaust* (1989) en *Modernity and ambivalence* (1991). De Bonger-lezingen zijn een initiatief van de Stichting W.A. Bonger-lezingen, die tot doel heeft de belangstelling te bevorderen voor sociologie en criminologie en voor de betekenis van die wetenschappen in de politieke discussie. Zij streeft dit onder meer na door het organiseren van een jaarlijkse lezing. Door die te

vernoemen naar W.A. Bonger wil zij tevens de herinnering levend houden aan deze belangrijke socioloog en criminoloog. De Bonger-lezingen worden ondersteund door het Criminologisch Instituut Bonger en de vakgroep Sociologie van de Universiteit van Amsterdam.

Datum: vrijdag 12 mei 1995, 15.00u. precies

Plaats: De ronde zaal, Binnengasthuis, Oudezijds Achterburgwal 237, Amsterdam
Informatie: mw. M. Hupe-Guimaraes, tel.: 020-5253928

Behandelen van seksuele delinquenten

Op deze vierde *International conference on treatment of sex offenders* bestaat de mogelijkheid om theorieën, methoden en empirische onderzoeksresultaten met betrekking tot behandelingen van seksuele delinquenten te vergelijken. Hoewel de conferentie zich zal bezighouden met alle aspecten van beoordeling, behandeling en preventie van seksuele delicten, zal de nadruk liggen op misdrijven als verkrachting, seksueel geweld, ontucht met minderjarigen, incest en seksueel misbruik tegen kinderen buiten het gezin. Wettelijke systemen in de wereld verschillen, hetgeen ons noodzaakt om onze conceptuele kaders van preventie- en behandelingsprogramma's tegen de achtergrond van historische en heersende wettelijke en sociale contexten te bezien. Gediscussieerd zal bij voorbeeld worden over controversiële onderwerpen zoals seksuele handelingen met jeugdigen (leeftijdsgrens/vrijwilligheid) en de machtsverhoudingen tussen mannen, vrouwen en kinderen. Het strafrecht reflecteert

deze machtsstructuren en criminaliseert en decriminaliseert bepaald seksueel gedrag. Bepaalde gezichtspunten blijven nogal controversieel. Is behandeling een alternatief voor bestraffing of maakt het onderdeel uit van de straf? Hoe definiëren wij kinderpornografie en kinderprostitutie? Er bestaat echter een internationale consensus dat seksueel geweld een sociaal probleem is en dat slachtoffers van seksueel geweld, met name kinderen, kwetsbaar zijn voor wat betreft de psychologische consequenties. Daarom zijn preventieprogramma's met als doel het seksueel geweld terug te brengen, van essentieel belang.

Datum: 18, 19, 20 september 1995

Plaats: Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam

Informatie: Vrije Universiteit Amsterdam, Vakgroep Endocrinologie, Jos Megens, 020-4440542.

Algemeen
 Strafrecht en strafrechtspleging
 Criminologie
 Gevangeniswezen/tbs
 Reclassering
 Jeugdbescherming en -delinquentie
 Politie
 Verslaving
 Slachtofferstudies
 Preventie van criminaliteit

Literatuur-informatie
 Van de artikelen die in deze rubriek zijn samengevat, kunnen bij de documentatie-afdeling van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie tegen betaling kopieën worden aangevraagd. Wij attenderen u erop dat volgens art. 16b, lid 1 van de Auteurswet 1912, de kopieën uitsluitend mogen dienen tot eigen oefening, studie of gebruik. Door de documentatie-afdeling worden boeken, tijdschriftartikelen, rapporten en jaarverslagen met betrekking tot bovengenoemde gebieden toegankelijk gemaakt. Documenten vanaf 1987 worden automatisch ingevoerd. Op aanvraag kunnen literatuurlijsten m.b.t. specifieke onderwerpen worden toegestuurd. Boeken en rapporten kunnen te leen worden gevraagd. Tijdschriftartikelen kunnen in beperkte mate tegen vergoeding gekopieerd en toegezonden worden: Afdeling documentatie van het WODC, Postbus 20301, 2500 EH Den Haag, tel.: 070-3706553 (C.J. van Netburg) en 070-3706656 (mr. E.M.T. Beenackers), 070-3706563 (P.H.T. Secherling).

Algemeen

1

Alexiadis, S.

Dirty money-laundering; the Greek experience

The journal of asset protection and financial crime, 2e jrg., nr. 2, 1994, pp. 132-136

Gedurende de laatste tientallen jaren is de bezorgdheid over het witwassen van via georganiseerde criminaliteit verkregen geld aanzienlijk toegenomen. Deze ontwikkeling leidde tot een toenemende betrokkenheid van de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de Europese Unie. Griekenland heeft als lid van deze organisaties een aantal verdragen en conventies met betrekking tot economische misdrijven geratificeerd. Dit is niet zonder gevolgen gebleven voor het Griekse strafrecht. Meer misdaadcategorieën en meer subjectieve bedoelingen om economische misdrijven te begaan zijn nu strafbaar terwijl ook de straffen zijn verhoogd. Ook het opsporingsbeleid van criminele organisaties is van ruimere bevoegdheden voorzien. De auteur meent dat het nog te vroeg is om al deze veranderingen echt te kunnen evalueren.

2

Brown, W., C. Knox

Curbing the lager lout? An evaluation of 'designated no drinking areas'

The police journal, 67e jrg., nr. 4, 1994, pp. 353-363

Veel problemen bij groepsgegedrag en voetbalvandalisme in de jaren tachtig bleken hun oorsprong te hebben in overmatig alcoholgebruik, met name in grote delen van

Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Als antwoord hierop werden experimenteel bij plaatselijke verordening in bepaalde openbare gebieden 'drankloze gebieden' gecreëerd, om te beginnen in november 1988 in Coventry. Ook in andere plaatsen werd hiermee geëxperimenteerd. In dit artikel worden de resultaten in Coventry en Carrickfergus (Noord-Ierland) bestudeerd. De verordening had vier doelstellingen: in bepaalde gebieden het gebruik van alcohol te verbieden; ongeregelde heden te controleren; afdwingbaarheid zonder druk; ervoor te zorgen dat men kon genieten in deze gelegenheden onder zich bedreigd te voelen. Drie indicatoren werden nagegaan: victimisatie; angst voor misdaad of wanorde; de houding ten opzichte van de verordening. De auteurs komen tot de conclusie dat de 'drankloze gebieden' slechts in beperkte mate succes hebben gehad, met name omdat hierdoor de angst bij het publiek voor dronken gedrag niet is afgenomen. Wel is er sprake van bemoedigende indicatoren, in het bijzonder met betrekking tot de positieve houding ten opzichte van de verordening zowel bij het publiek als bij de wetshandhavers. Overigens werd de verordening op 27 mei 1994 in Carrickfergus door de autoriteiten ingetrokken.

Met literaturopgave.

3

Vinten, G.

Asset protection through whistleblowing

The journal of asset protection and financial crime, 2e jrg., nr. 2, 1994, pp. 121-131

De auteur gaat in op de problematiek van mensen die een boekje

open doen over de illegale en onethische praktijken van hun werkgever. Het uit de school klappen kan zowel intern (buiten de normale rapportagekanalen om) als richting buitenwereld gedaan worden. In zijn artikel gaat de auteur in op deze beide modaliteiten en op de resultaten van enkele in de VS gedane onderzoeken naar het wedervaren van een aantal *whistleblowers*. Hoewel deze personen de bedoeling hadden hun bedrijf in bescherming te nemen, vallen hun lotgevallen ongetwijfeld in de categorie 'kommer en kwel'. Binnen hun organisatie stuiten zij vaak op verzet, stilzwijgen, monddood maken of zelfs ontzegging van promotie. In het ergste geval worden ze uitgekotst door hun bedrijf of raken zij hun huis kwijt. Volgens de auteur wordt het tijd dat men gaat beseffen welk een positieve bijdrage zij aan de samenleving leveren. Daarom is er een dringende behoefte aan juridische ondersteuning.

Met literaturopgave.

Strafrecht en strafrechtspleging

4

Chayet, E.F.

Correctional 'good time' as a means of early release

Criminal justice abstracts, 26e jrg., nr. 3, 1994, pp. 521-538

Al sinds het begin van de vorige eeuw bestaat er in de VS een vorm van vervroegde invrijheidstelling wegens goed gedrag.

Tegenwoordig is het gezien de huidige overbevolking van de Amerikaanse gevangenissen een veel toegepaste maatregel. Uit onderzoek blijkt dat deze vorm van invrijheidstelling niet recidivebevorderend werkt. Onduidelijk blijft

echter of de maatregel het gedrag van gedetineerden binnen de inrichting daadwerkelijk beïnvloedt en of het bijdraagt aan hun resocialisatie na vrijlating. Wel is komen vast te staan dat het systeem van vrijlating wegens goed gedrag rechtsongelijkheid tussen gedetineerden in de hand werkt. Er gaan dan ook al stemmen op om de maatregel in het geheel niet meer toe te passen, maar de auteur zelf pleit voor meer onderzoek, teneinde de negatieve bij-effecten van de maatregel te kunnen terugdringen. Met literatuuropgave.

5

Deleuze, G.

Das elektronische Halsband; Innenansicht der kontrollierten gesellschaft

Kriminologisches Journal, 24e jrg., nr. 3, 1992, pp. 181-187

De door Foucault aangekondigde disciplinaire maatschappij bereikte haar hoogtepunt aan het begin van de twintigste eeuw. Het individu gaat hier van het ene gesloten milieu naar het andere milieu, dat telkens zijn eigen wetten heeft: eerst het gezin, dan de school ('je bent niet meer thuis'), dan de kazerne ('je bent niet meer op school'), dan de fabriek, soms het ziekenhuis, misschien de gevangenis, het insluitingsmilieu par excellence. Het einde van de disciplinaire maatschappij is echter in zicht. De overgang naar de controlemaatschappij heeft zich stapsgewijze voltrokken. Want controle is thans het wachtwoord. Er is geen science fiction voor nodig om een controlemechanisme te bedenken dat op elk moment de positie van een element in een open milieu toont: het dier in een reservaat, de mens in een bedrijf (de elektro-

nische halsband).

6

Evans, R.

Cautioning: counting the cost of retrenchment

The criminal law review, augustus 1994, pp. 566-575

In Groot-Brittannië is in 1994 door het Home Office een nieuwe richtlijn uitgevaardigd over de berisping als vorm van strafrechtelijke afdoening door de politie. Geïnspireerd door een politieke en publieke roep om strengere straffen ging het Home Office erom, om het meermaals (bij recidive) volstaan met een berisping te ontmoedigen. Een en ander werd tevens ingegeven door bezuinigings-overwegingen: de politie moest de zaak vaker zelf afkunnen in plaats van een relatief kostbaar multidisciplinair oordeel in te roepen. De auteur laat echter zien dat consequente toepassing van de richtlijn zal resulteren in een toename van zaken voor de kinderrechter met maar liefst één derde. Bovendien blijkt, in tegenstelling tot het heersende beeld in de publieke opinie, slechts in 4% van de gevallen meer dan twee keer een berisping te worden gegeven; het leeuwedeel van de echte recidivisten komt wel degelijk bij de officier van justitie. Zo bezien is er dus wellicht meer te verliezen dan te winnen. Ten slotte meent de auteur dat de Engelse regering (weer eens) een politiek wenselijk besluit heeft genomen zonder een nadere analyse te hebben gemaakt van de effectiviteit van, in dit geval, de berisping. Zo blijkt deze nog wat positiever uit te vallen wanneer wordt gekeken naar het tijdsverloop sinds de eerste berisping bij recidivisten, en naar het verloop in de

ernst van de gepleegde delicten (de criminele 'carrière' van de jeugdige).

7

Keene, J.

High-risk groups and prison policies
The international journal of drug policy, 5e jrg., nr. 3, 1994, pp. 142-146

Bij gedetineerden in een kleine Engelse gevangenis en bij ex-gedetineerden onder reclasseringstoezicht is onderzoek gedaan naar het gebruik van drugs. Daarbij is gebruik gemaakt van schriftelijke vragenlijsten. Ongeveer drie kwart van beide onderzoeksgroepen gebruikte in de vrije maatschappij drugs. Ongeveer een kwart maakte daarbij gebruik van injectiespuiten. Overigens ging het daarbij lang niet in alle gevallen om het gebruik van heroïne. Het percentage druggebruikers dat in dit onderzoek naar voren kwam is aanzienlijk hoger dan de officiële percentages die door de gevangenisautoriteiten worden opgegeven. Relatief weinig druggebruikers deelden in de vrije maatschappij onderling injectiespuiten. Dergelijk gemeenschappelijk spuitgebruik verhoogt het risico op besmetting met HIV. In de gevangenis ontbreken de vele faciliteiten die buiten wel beschikbaar zijn voor druggebruikers, waardoor onder andere het delen van injectiespuiten vaker voorkomt. Om het risico van HIV-besmetting te voorkomen, moeten volgens de auteur condooms en ontsmettingsmiddelen voor injectiespuiten binnen de gevangenis beschikbaar komen. Ook verdient het aanbeveling om compenserende medicijnen op onderhoudsbasis te verstrekken en niet uitsluitend gedurende een afkickproces van enkele dagen.

8

Leblois-Happe, J.

La médiation pénale comme mode de réponse à la petite délinquance; état des lieux et perspectives

Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, nr. 3, 1994, pp. 525-536

Ruim tien jaren zijn verstreken na de eerste experimenten met de strafrechtelijke bemiddeling, waarbij de procureur-generaal, alvorens te beslissen over een eventuele vervolging en met goedvinden van de betrokken partijen, kan besluiten tot bemiddeling als hem blijkt dat een dergelijke maatregel de schade, aan het slachtoffer berokkend, kan herstellen, een einde kan maken aan de verstoringen die het resultaat van de overtreding zijn en dit kan bijdragen tot verbetering van de dader. In dit artikel wordt de stand van zaken opgemaakt. Inmiddels is er een veelheid aan soorten strafrechtelijke bemiddeling ontstaan. De auteur is van mening dat de bemiddeling een grote toekomst heeft bij de behandeling van de kleine criminaliteit, zij het op voorwaarde dat het lastige probleem van de juridische waarde van het bemiddelingsaccord wordt geregeld. De belangrijkste verdienste van de bemiddeling is ongetwijfeld de snelheid waarmee handelend kan worden opgetreden. Een tweede voordeel is het consensueel karakter. De consensus tussen partijen blijkt efficiënt te werken: na acceptatie van het principe van de bemiddeling blijkt het slachtoffer minder op wraak belust en de dader coöperatiever. En derde voordeel is de souplesse. De bemiddeling brengt in een strafrechtelijk conflict een oplossing die alle partijen tevreden stelt.

9

Lumb, R.C., J.P. Rush*A strategy for maximizing the effects of arresting drug dealers*

The police journal, 67e jrg., nr. 4, 1994, pp. 303-307

Om de drugsriminaliteit te bestrijden worden in de Verenigde Staten van tijd tot tijd onconventionele methoden toegepast. Een voorbeeld is het 'één-per-dag' project dat in een aantal staten is uitgetoetst. Waar massale arrestaties bij dealpanden of op straathoeken vaak minder effectief uitpakken (coördinatieproblemen, heen-zendingen ten gevolge van cellengebrek, procedurefouten resulterend in vrijspraak), wordt bij de één-per-dag aanpak alle energie gestoken in arrestatie, verhoor, voorgeleiding en het doen veroordelen van iedere dag één andere, reeds aangeklaagde, verdachte. Cruciaal is de rol van de plaatselijke pers, die systematisch door de politie wordt ingelicht over de op handen zijnde arrestatie en de delicten waar de persoon van wordt verdacht. Zeer Amerikaans ('op deze manier functioneert het strafproces zoals het in Amerika ooit bedoeld was') wordt de persoon met zijn waddaden op de voorpagina breed uitgemeten. Drugsdealers worden bij voorbeeld na overleg met de werkgever op hun werk gearresteerd; van het schrik-effect zou een sterk preventieve werking uitgaan. Mede door dit publiekelijke karakter was het resultaat van het experiment: hogere eisen voor de rechtbank, minder vrijspraak, gemiddeld langere straffen en minder procedurekwesties. De nadelen betroffen de kans dat personen die verwachtten de volgende dag aan de beurt te zijn alvast maar op de

vlucht sloegen, en het risico van vooringenomenheid bij de officier van justitie. Een aanzienlijke reductie van het lokale aanbod aan drugs echter, leek het succes van de aanpak wel degelijk te onderstrepen.

10

Outrive, L. van*Is een Europees strafrecht mogelijk en noodzakelijk?*

Panopticon, 15e jrg., nr. 5, 1994, pp. 470-475

De auteur constateert dat de Europese regeringsleiders het strafrecht buiten de Gemeenschapsregelingen willen laten. De uitspraak dat 'strafrecht geen Gemeenschapsbevoegdheid is' is echter hypocriet, omdat allerlei bepalingen en maatregelen een vorm van sanctionering omvatten. In principe geldt de regel dat de Gemeenschap de bevoegdheid heeft tot regelgeving, maar niet tot uitvoering en handhaving. Een uitzondering is de handhaving van de regelgeving m.b.t. mededinging waartoe de Gemeenschap wel bevoegd is. Bij de regelgeving ter bestrijding van allerlei vormen van fraude gaat men in dezelfde richting. Buiten de Gemeenschap gebeurt ook een en ander om tot meer samenwerking tussen de staten te komen op strafrechtelijk gebied. De meest bekende bron is de Raad van Europa. Een probleem is dat veel landen traag en onvolledig goedkeuren en ratificeren. Ook de uitvoering van het aanvullend Schengen-Akkoord loopt voortdurend vertraging op. Daarnaast behandelt de auteur nog enkele andere initiatieven inzake politieke en andere samenwerking, die te maken hebben met strafrechtelijke aangelegenheden. Een straf-

rechter in Europa moet met al die rechtsbronnen rekening houden, wat eigenlijk ondoenlijk is. De effecten van de initiatieven inzake politiesamenwerking zijn evenmin duidelijk. De auteur spreekt van een 'sluipende en zelfs onzichtbare infiltratie van strafrecht in het Gemeenschapsrecht'. Dit latent strafrecht heeft veel invloed op de lidstaten. Een volledig Europees strafrecht acht de auteur niet nodig. Wel moeten gelijke strafrechtsbeginselen worden ontwikkeld. Met literatuuropgave.

11

Parry, H., S.S. Hunt

Undercover operations and white collar crime

The journal of asset protection and financial crime, 2e jrg., nr. 2, 1994, pp. 150-159

Justitiële autoriteiten maken steeds meer gebruik van undercoveroperaties. Ook in Engeland en de VS is dit het geval. Voordat zij deze twee landen bespreken gaan de auteurs eerst in op een recente uitspraak van het Europese Hof van de Mensenrechten. In deze uitspraak over de wettigheid van afuisterpraktijken in combinatie met een undercoveragent verklaarde het Hof dat deze noodzakelijk waren voor de preventie van criminaliteit. Het Engelse ministerie van Binnenlandse Zaken liet in een richtlijn wat betreft het onderwerp uitlokking aan de politie weten dat het verboden is iemand tot een misdrijf aan te zetten. De auteurs presenteren vervolgens een aantal voorbeelden waaruit blijkt hoe de samenwerking tussen FBI en Scotland Yard verloopt. Ook wat betreft de opsporing van witteboorden-criminelen blijken undercover hun vruchten af te werpen.

Ingaand op de Amerikaanse regeling over uitlokking en onrechtmatig verkregen bewijs merken de auteurs op dat daarin de aandacht niet zozeer uitgaat naar het politiegedrag, maar naar de vraag of de verdachte gepredisposeerd was tot een misdrijf. De auteurs concluderen dat de ontwikkelingen in de VS wijzen op wettelijke beperkingen van undercoveroperaties. De uitspraken echter van de Engelse rechtbanken en die van het Europese Hof voor de Mensenrechten wijzen daarentegen op juridische ondersteuning. Met literatuuropgave.

12

Raselli, N.

Geldstrafe versus kurze Freiheitsstrafe?

Kriminologisches Bulletin, 20e jrg., nr. 1, 1994, pp. 70-79

Door het nieuwe sanctiesysteem naar het ontwerp van de commissie van deskundigen dat voor misdrijven van middelgrote en geringe omvang korte vrijheidsstraffen vervangt door straffen zonder vrijheidsberoving moet het taboe op hoge geldstraffen worden doorbroken. Het opleggen van geldstraffen vereist een zorgvuldig onderzoek naar de economische positie van de dader. Dit zou ertoe kunnen leiden dat daders met een gering inkomen ook na de invoering van de geldstraf tot korte vrijheidsstraffen worden veroordeeld. De auteur schat dat ongeveer 40% van de daders nog steeds tot een korte vrijheidsstraf in plaats van een geldboete zullen worden veroordeeld. De nieuwe sanctie tot ontzegging van de rijbevoegdheid zal, zeker bij degenen die voor het eerst voor rijden onder invloed worden veroordeeld, leiden tot mildere straffen.

13

Spencer, J.R.

Orality and the evidence of absent witnesses

The criminal law review, september 1994, pp. 628-644

Traditioneel zijn verklaringen van afwezige getuigen bij een rechtszaak niet toegestaan. Dit is te herleiden tot een diepgeworteld geloof dat mondelinge getuigenissen het beste zijn. Recent zijn in Groot-Brittannië steeds meer uitzonderingen op dit principe toegestaan. Het meest vergaand in dit opzicht zijn een aantal wettelijke maatregelen die in 1988 zijn getroffen. Deze maatregelen komen er op neer dat verklaringen van afwezige getuigen in vijf gevallen toelaatbaar zijn, onder meer als zij zich te bedreigd voelen om te getuigen. De betreffende wetgeving wordt door de auteur scherp bekritiseerd. Ze is veel te ingewikkeld en niet consistent. De oorzaak hiervan is het ontbreken van een leidend beginsel dat aan de regelgeving ten grondslag ligt. Ten slotte laat de regelgeving teveel ruimte voor de willekeur van de rechter. Volgens de auteur is een nieuwe wettelijke regeling vereist, waarbij wordt uitgegaan van de argumenten voor het rechtstreeks horen van getuigen. Deze argumenten zijn: je weet zeker dat de getuige de betreffende verklaring heeft afgelegd en je kunt door middel van ondervraging nader verifiëren of hij/zij de waarheid spreekt. De auteur is dan ook voor een regeling waar getuigenissen van afwezigen toelaatbaar zijn, mits de getuigenis wordt afgelegd onder leiding van een rechter en in aanwezigheid van de verdediging.

14

Wiechman, D.

Caning and corporal punishment; viewpoint

CJ international, 10e jrg., nr. 5, 1994, pp. 13-19

Singapore heeft één van de zwaarste straf-systemen van de wereld. Stokslagen maken deel uit van het sanctie-arsenaal voor delicten als diefstal en beroving. De lijfstraf van de 18-jarige Michael Fay, Amerikaans staatsburger, heeft veel ophef veroorzaakt in de Verenigde Staten. In dit artikel gaat de auteur in op de ongenueanceerdheid van veel reacties, op de verschillen en overeenkomsten tussen het Amerikaanse en het Singaporese strafsysteem en op de voordelen van het Singaporese strafsysteem boven het Amerikaanse. Ook gaat de auteur uitgebreid in op een van de meest opvallende verschillen tussen de Verenigde Staten en Singapore: het veel lagere criminaliteitscijfer van het laatste land. Uit het feit dat de criminaliteit in de Verenigde Staten gemiddeld 200% tot 380% hoger is dan in Singapore concludeert hij dat het Singaporese systeem blijkbaar beter werkt. Op een aantal redenen daarvoor wordt in het artikel ingegaan.

Criminologie

15

Burton Jr., V.S., F.T. Cullen e.a.

Reconsidering strain theory; operationalization, rival theories, and adult criminality

Journal of quantitative criminology, 10e jrg., nr. 3, 1994, pp. 213-239

De 'strain'-theorie ter verklaring van crimineel gedrag is, vooral vanuit het controleperspectief, sterk gekritiseerd vanwege de gebrekkige

empirische ondersteuning die ervoor gevonden is. Als reactie op die kritiek is verondersteld dat de verklarende kracht van de theorie afhangt van de operationalisatie van 'strain'. In dit artikel wordt verslag gedaan van een toetsing van de theorie waarin 'strain' op drie manieren is gemeten: als kloof tussen de aspiratie om veel geld te verdienen en de verwachting dat dat ook zal lukken; als de perceptie dat de kansen om economisch vooruit te komen geblokkeerd zijn; en als relatieve deprivatie, d.w.z. als de perceptie dat anderen het financieel beter hebben. De eerste maat van 'strain' blijkt niet te zijn gerelateerd aan zelfgerapporteerd crimineel gedrag van een steekproef van volwassenen. De twee andere maten wel. De relaties tussen geblokkeerde kansen en relatieve deprivatie enerzijds en crimineel gedrag anderzijds houden echter op te bestaan na introductie in de regressie-analyses van variabelen uit concurrerende theorieën, bij voorbeeld lage zelfcontrole, differentiële associatie en sociale band. De auteurs concluderen dat factoren uit andere theorieën een vruchtbaarder benadering vormen ter verklaring van zelfgerapporteerd crimineel gedrag van volwassenen dan 'strain'.

Met literatuuropgave.

16

Green, P., C. Mills e.a.

The characteristics and sentencing of illegal drug importers

The British journal of criminology, 34e jrg., nr. 4, 1994, pp. 479-486

Wat zijn drugsmokkelaars voor mensen? Waar komen ze vandaan? In dit onderzoek werden de strafzaken geanalyseerd van een kleine 600, in de jaren negentig op de

Londense vliegvelden gepakte, drugskoeriers. De voorlichtingsrapportage van de reclassering, recent ook voor deze categorie ingevoerd, bood extra informatie. Bijna de helft van de gevallen betrof cocaïne, een derde cannabis, bijna een vijfde heroïne, XTC was te verwaarlozen. Een derde van de gepakte koeriers had de Britse nationaliteit, 10% was overig Europees. Liefst 20% was Nigeriaan, 'slechts' 6% Colombiaan. Maar liefst 30% was vrouw, een zeer hoog percentage vergeleken met andere bekende delictsoorten. Onder de smokkelaars waren bijna geen jongeren onder de twintig jaar, een derde deel was tussen de twintig en dertig, het merendeel was ouder. Niet minder dan 26% van de cannabis-smokkelaars kwam aan vanuit Nederland. Zij waren doorgaans gepakt met enkele kilo's softdrugs, kennelijk aangekocht op uiteenlopende verkooppunten in ons land. De harddrugs kwamen vooral met Colombianen en Nigerianen. De gemiddelde opgelegde straf was voor de harddrugs ruim 6 jaar, voor de softdrugs ruim anderhalf. Een niet onbelangrijk gegeven ten slotte was dat boven een bepaalde minimumstraf de extra informatie van de reclassering duidelijk mee bleek te wegen bij de rechterlijke beslissing.

17

Kposowa, A.J., G.K. Singh e.a.

The effects of marital status and social isolation on adult male homicides in the United States; evidence from the National Longitudinal Homicide Mortality Study

Journal of quantitative criminology, 10e jrg., nr. 3, 1994, pp. 277-289

Verslag wordt gedaan van een onderzoek naar factoren die verband houden met het risico om

slachtoffer te worden van moord en doodslag (homicide). Daartoe is gebruik gemaakt van de National Longitudinal Mortality Study, een prospectief onderzoek op lange termijn naar mortaliteit in de VS. Het voornaamste doel ervan is onderzoek te doen naar sociaal-economische, demografische en beroepsongelijkheden in sterfte. In het onderhavige onderzoek wordt gekeken naar de effecten van burgerlijke status (ongetrouwd, getrouwd, weduwnaar, gescheiden, gescheiden van tafel en bed), sociale isolatie (alleen wonen) en andere demografische factoren (leeftijd, opleiding, beroep, gezinsinkomen, woonachtig in het Zuiden, woonachtig in een stad) op het slachtofferschap van homicide van volwassen mannen. Uit multivariate regressie-analyses blijkt dat burgerlijke status en sociale isolatie, wanneer wordt gecontroleerd voor andere demografische factoren, sterk gerelateerd zijn aan een hoger risico op slachtofferschap van homicide bij volwassen mannen. Ongetrouwde mannen liepen 1,9 keer zoveel kans en weduwnaars en gescheiden mannen liepen 1,7 keer zoveel kans slachtoffer te worden van homicide dan getrouwde mannen. Alleenstaande mannen liepen 1,6 keer zoveel kans slachtoffer te worden dan mannen die met een of meer anderen samenwoonden. Ook zwarte mannen en mannen die woonden in de binnenstad liepen een hoger risico dan andere mannen. Met literatuuropgave.

18**Norris, J., K.L. Kerr**

Alcohol and violent pornography: responses to permissive and nonpermissive cues

Journal of studies on alcohol, 1993, suppl. 11, pp. 118-127

In dit artikel wordt verslag gedaan van een onderzoek naar het verband tussen de consumptie van alcohol en de verwachting dat alcohol geconsumeerd wordt enerzijds en de beoordeling van gewelddadige pornografie anderzijds. De steekproef bestaat uit 96 mannen en 86 vrouwen boven de 21 jaar (gem. 25,4 jaar). Zij kregen drankjes die soms alcohol bevatten en soms een placebo. Vervolgens krijgen zij een gewelddadig pornografisch verhaal te lezen waarvan twee versies bestaan die slechts hierin verschillen dat het manlijke en vrouwelijke personage in de ene versie alcoholische drankjes nuttigen en in de andere versie niet-alcoholische drankjes. Uit de resultaten blijkt dat de consumptie van alcohol, en niet de verwachting dat alcohol wordt gedronken, invloed heeft op de beoordeling van seksueel geweld en de bereidheid om zich te gedragen zoals de personages in het stereotiepe pornografische verhaal. Manlijke proefpersonen die hoog scoren op een hypermasculiniteitsschaal beoordeelden het pornoverhaal positiever dan andere mannen. Met literatuuropgave.

19**Triplett, R.A., G.R. Jarjoura**

Theoretical and empirical specification of a model of informal labeling
Journal of quantitative criminology, 10e jrg., nr. 3, 1994, pp. 241-276

Sinds kort zijn criminologen geïnteresseerd in het desaggregeren van de frequentie van zelfgerapporteerd gedrag in 'prevalentie': het al dan niet hebben gepleegd van crimineel gedrag en 'incidentie': het aantal

keren dat crimineel gedrag is gepleegd. Deze belangstelling komt voort uit de notie dat de factoren die ertoe leiden dat men begint met delinquent gedrag andere kunnen zijn dan de factoren die ertoe leiden dat men voortgaat op het delinquente pad. Het onderhavige artikel heeft een tweevoudig doel: ten eerste wordt ervan uitgegaan dat etikettering een verklaring kan vormen voor de voortzetting van crimineel gedrag. Om deze veronderstelling te toetsen is een informeel etiketteringsmodel gebruikt. Informeel, d.w.z. dat de etikettering niet plaatsvindt door een officiële strafrechtelijke of anderszins controlerende instantie, maar door ouders, burens en vrienden. De persoon wordt gekenschetst als een bepaald 'type'. Uit de analyses blijkt dat het informele etiketteringsmodel inderdaad voorspellende waarde heeft voor de beslissing door te gaan met crimineel gedrag. Ten tweede wordt geprobeerd vast te stellen of desagregatie van criminele gegevens zinvol is. Dit blijkt wel degelijk het geval te zijn. Een merkwaardige bevinding is dat etikettering niet alleen gerelateerd is aan continuering van, maar ook aan het beginnen met delinquent gedrag. Hiervoor zijn twee mogelijke verklaringen: in de beginners-steekproef zitten ook respondenten die al langer delinquent gedrag plegen of etikettering doet zich voor terwijl er nog geen sprake is van delinquentie.

Met literatuuropgave.

20

Wieczorek, W.F., A.L. Mirand e.a.

Perception of the risk of arrest for drinking and driving

Criminal justice and behavior, 21e

jrg., nr. 3, 1994, pp. 312-324

Onderzocht werd of er een relatie bestaat tussen de mate waarin mensen alcohol gebruiken, de mate waarin ze rijden onder invloed en de voorstelling die ze hebben van de kans om betrapt te worden op het rijden onder invloed. Aan het onderzoek deden 453 automobilisten van 18 jaar of ouder mee die in de afgelopen 12 maanden alcohol gedronken hadden. De respondenten werden onderverdeeld in een 'hoge pakkans groep' (meer dan 10%) en een 'lage pakkans' groep (minder dan 1 procent). Mannen in de eerste groep waren duidelijk 'zwaardere' drinkers dan die in de tweede groep. In de eerste groep bleken ook veel 'zware' vrouwelijke drinkers vertegenwoordigd die buiten het gezelschap van anderen dronken. Tevens bleek de leeftijd van de respondenten samen te hangen met de geschatte pakkans. De resultaten geven volgens de auteurs aanleiding om preventiestrategieën die het onder invloed rijden beogen te voorkomen, aan te passen aan de verschillende groepen. Voor sommige groepen, zoals de zwaardere drinkers, blijken afschrikingsstrategieën weinig succesvol en moet naar andere methoden gezocht worden. Met literatuuropgave.

Gevangeniswezen/tbs

21

Bowker, A.L.

Handle with care; dealing with offenders who are mentally retarded
FBI Law enforcement bulletin, 63e jrg., nr. 7, 1994, pp. 12-16

In de VS bestaat vijf tot tien procent van de gevangenispopulatie uit mensen die een geestelijke

achterstand vertonen. In justitiële kringen heerst een groot aantal hardnekkige misverstanden over deze dadercategorie. Volgens de auteur is het van groot belang dat er voor alle betrokken justitiabelen duidelijkheid heerst over de inhoud van een aantal begrippen. Vaak worden de termen geestelijke achterstand en geestesziekte met elkaar verward hoewel de termen niet hetzelfde betekenen. Want geestelijke achterstand is een permanente conditie die al op jonge leeftijd inzet terwijl een geestesziekte plotseling bij gezonde individuen kan toeslaan. Individuen met een geestelijke achterstand zijn soms moeilijk als zodanig te herkennen vooral al ze sociaal aangepast zijn. Ze mogen nooit in cellen geplaatst worden met anderen die hen mogelijk kunnen misbruiken. Indien nodig moet er bij hun verhoor een deskundige aanwezig zijn. Een belangrijk begrip is competentie. *Competency to stand trial* is in de Amerikaanse Grondwet geregeld. Geestelijke achterstand is echter niet automatisch een reden om niet voor de rechter te hoeven verschijnen. Afhankelijk van hun mate van geestelijke achterstand kunnen individuen geacht worden het verschil te kennen tussen goed en kwaad. Dit criterium van geestelijke gestoordheid op het moment van het misdrijf kan doorslaggevend zijn voor het vonnis. Behalve inhoudelijke informatie levert de auteur in zijn artikel ook tal van praktische adviezen.

22

Russo, G.

Follow-up of 91 mentally ill criminals discharged from the maximum security hospital in Barcelona P.G.

International journal of law and psychiatry, 17e jrg., nr. 3, 1994, pp. 279-301

Verslag wordt gedaan van een onderzoek naar 91 psychisch gestoorde criminelen. Dit zijn mensen die psychisch gestoord zijn en worden verdacht van ernstige delicten. Zij worden op grond van hun ontoerekeningsvatbaarheid ofwel ontslagen van rechtsvervolging, ofwel lichter gestraft. Het is ook mogelijk dat zij als toerekeningsvatbaar zijn veroordeeld, maar overgebracht naar maximaal beveiligde inrichtingen vanwege een later opgetreden psychische stoornis. De onderzoeksgroep bestaat uit mensen die zijn vrijgelaten uit een speciale, extra beveiligde inrichting in Barcelona. De onderzoeksresultaten laten hetzelfde beeld zien als dat naar voren komt uit Engelse en Amerikaanse onderzoeken. Psychisch gestoorde criminelen vertonen na vrijlating een bescheiden vorm van recidive. Van de 91 werden er 20 opnieuw gearresteerd, van wie 7 voor ernstige delicten. Vergelijking van recidivisten met niet-recidivisten laat zien dat de recidive waarschijnlijk niet voortvloeit uit hun ziekte, maar een bijverschijnsel is van een marginaal sociaal en cultureel bestaan. Op grond van deze bevindingen, acht de auteur het idee ongefundeerd dat de psychisch gestoorde crimineel extra gevaarlijk is, en een medisch probleem vertegenwoordigt dat alleen medisch opgelost kan worden. Daarentegen moet de behandeling worden gericht op de psycho-sociale integratie in de gemeenschap.

23

Smyth, N.J., A. Ivanoff e.a.

Changes in psychological maladaptation among inmates parasuicides

Criminal justice and behavior, 21e jrg., nr. 3, 1994, pp. 357-365

Onderzoek naar de psychologische effecten van detentie laat zien dat de grootste aanpassingsproblemen zich aan het begin van de vrijheidsbeneming voordoen. Depressiviteit, angstgevoelens, slapeloosheid en dergelijke zijn dan het grootste. Naarmate de detentietijd verstrijkt nemen de psychologische problemen af en passen gedetineerden zich meer aan. De vraag is of dit patroon voor alle gedetineerden geldt. Om dat vast te stellen is een specifieke categorie gedetineerden door middel van onderzoek gevolgd. Het ging om gedetineerden die extreem hebben gereageerd op de eerste detentiefase, namelijk door middel van zelfdestructief gedrag. De onderzoeksgroep was een a-selecte steekproef van 30 gedetineerden die in een staatsgevangenis in New York waren opgenomen en daaraan voorafgaande in het huis van bewaring zelfdestructief gedrag hadden vertoond. Deze groep werd vlak na binnenkomst in de staatsgevangenis en na 1 jaar verblijf geïnterviewd en onderworpen aan een aantal psychologische tests. Ook bij deze specifieke subgroep werd hetzelfde patroon geconstateerd als bij de totale gedetineerdenpopulatie: depressiviteit, zelfmoordneigingen en dergelijke namen in de loop van de tijd significant af. Daar staat tegenover dat er wel degelijk ook een deelcategorie was binnen de onderzoeksgroep die psychologische problemen bleef houden met de detentie.

Met literatuuropgave.

24

Turck, B. de, A. van den Berg

Een pleidooi voor ambulante dwangbehandeling

Maandblad voor geestelijke volksgezondheid, nr. 10, 1994, pp. 1067-1083

De wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrisch Ziekenhuizen (BDPZ) regelt de dwangopname, maar voorziet niet in dwangbehandeling van onwillige psychiatrische patiënten. Volgens de auteurs is er echter een grote groep patiënten die baat zou hebben bij een ambulante vorm van gedwongen behandeling. Het gaat hier om zogenaamde 'draaideurpatiënten', veelal psychotici die in ziekenhuizen doorgaans goed op medicatie reageren, maar eenmaal weer op eigen voeten weigeren hun medicijnen in te nemen, zodat na enige tijd opnieuw dwangopname via een rechterlijke machtiging geïndiceerd is. Binnen de wet bestaat de mogelijkheid tot ambulante dwangbehandeling niet omdat zij het primaat legt bij de actuele wilsuiting van de patiënt. Een patiënt heeft te allen tijden het recht medicijnen te weigeren. Volgens de auteurs komt medicatieweigering echter vaak voort uit het ziektebeeld zelf en zij stellen daarom voor in dit soort gevallen 'zelfbindingscontracten' op te stellen. Op een geschikt moment machtigt de patient middels dit contract de hulpverlener om in perioden waarin de patient wilsonbekwaam is tot dwangmedicatie over te gaan. Dit zou het pad effenen naar een ambulante vorm van zorg waarmee traumatische ziekenhuisopnames kunnen worden vermeden.

Met literatuuropgave.

Jeugdbescherming en -delinquentie

25

Beaulieu, L.A.

Youth offences - adult consequences

Canadian journal of criminology,

36e jrg., nr. 3, 1994, pp. 329-341

In 1984 werd de uit 1908 daterende Canadese Juvenile Delinquents Act vervangen door de Young Offenders Act (YOA). In de nieuwe wet werd meer nadruk gelegd op het delict in plaats van op de persoon van de dader. In dit artikel schetst de auteur de context waarbinnen de totstandkoming van de YOA geplaatst moest worden. Ook bespreekt hij een aantal verschillen met de oude wetgeving, met name in het licht van de principeverklaring en de Canadese verklaring van rechten en vrijheden. Het zwaartepunt van het artikel ligt op de voorwaarden waaronder een door een jeugdige begaan delict volgens het volwassenen-strafrecht kan worden behandeld. De auteur concludeert dat in het bestrijden van jeugdcriminaliteit te snel naar het strafrecht gegrepen wordt. Door middel van onderwijs en bescherming zou meer aandacht besteed moeten worden aan het voorkomen van jeugdcriminaliteit. Als een jeugdige toch door de mazen van het preventie-netwerk glipt, zou dat volgens de auteur geen reden moeten zijn om de jeugdige als volwassene te behandelen.

26

Corrado, R.R., A. Markwart

The need to reform the YOA in response to violent young offenders; confusion, reality or myth?

Canadian journal of criminology,

36e jrg., nr. 3, 1994, pp. 343-378

In 1984 werd in Canada de Young Offenders Act aangenomen. Het accent viel op preventie, diversie en een multi-disciplinaire aanpak. Tien jaar later ligt de wet, ook na amendering met langere maximumstraffen, onder vuur van publieke opinie en politiek. Vooral in het licht van (de algemene ongerustheid over) de toenemende geweldscriminaliteit onder jeugdigen zou de wet te soft zijn; in dit verband wijzen de auteurs tevens op de alomtegenwoordigheid, in Canada, van Amerikaanse televisiezenders en kranten. De auteurs laten zien dat er inderdaad sprake is van een toename van geweldsdelicten onder jongeren, en dat dit zeker niet kan worden afgedaan als een loutere *moral panic*. Deze toename betreft echter niet zo zeer zware delicten (zo is het percentage moorden gepleegd door jeugdigen in Canada slechts een tiende van dat in New York City). Bovendien is de preventieve werking van (langere) gevangenisstraffen nooit aangetoond; een Amerikaanse studie wijst bij voorbeeld op *verkorting* van het tijdsverloop tot het volgende delict na langere vrijheidsstraffen. Beter zou zijn om bestraffing van jeugdcriminaliteit toch gepaard te doen gaan met jeugdbescherming, vroege interventie en drang-hulpverlening. Juist met dit, bestaande, systeem lijkt de aanpak in de provincie Quebec betere resultaten af te werpen dan de meer punitieve aanpak elders. De Young Offenders Act behoeft dan ook nog niet met het badwater te worden weggegooid.

Met literaturopgave.

27

McCabe, S.*New proposals for persistent young offenders*

The police journal, 67e jrg., nr. 4, 1994, pp. 285-288

Tot nu toe worden in Engeland jongeren die een misdrijf begaan vnl. veroordeeld tot voorwaardelijke straffen, krijgen zij een waarschuwing, een boete of worden ze onder toezicht gesteld. Slechts in extreme gevallen was plaatsing in een residentiële instelling door de plaatselijke overheid noodzakelijk. Op het moment dat dit artikel geschreven werd, is er sprake van dat er in Engeland een nieuwe vorm van straf zal worden opgenomen in een nieuwe wet t.a.v. Strafrecht en Openbare Orde. Deze strafvorm is bestemd voor jongeren die schuldig zijn aan drie of meer misdrijven, die zo ernstig zijn dat, ware zij gepleegd door een volwassene, er gevangenisstraf zou volgen. Zij kunnen worden veroordeeld tot het uitzitten van hun straf binnen een nieuwe instellingsvorm, die te vergelijken is met een jeugdgevangenis.

Aangezien het opleggen van deze strafmaatregel pas in kan gaan nadat nieuwe instellingen zijn gebouwd en de personeelsleden zijn getraind, grijpt de auteur de gelegenheid aan om te onderzoeken wat de consequenties ervan zullen zijn. Het blijkt dat er vele problemen te verwachten zijn, zowel t.a.v. het 'bemannen' van de instellingen, het aantal jongeren dat voor plaatsing in aanmerking zal komen, de financiering ervan en het resultaat van een dergelijke strafmaatregel (het positieve effect van opsluiting is nooit aangetoond). Op grond van deze gegevens pleit de onderzoeker ervoor dat er naar alternatieven wordt gezocht.

28

McGovern, B.S.*Aggressive play, discipline and behaviour*

The police journal, 67e jrg., nr. 4, 1994, pp. 289-296

Dit artikel werd grotendeels eind 1972 geschreven voor leerling-spelers, toen een organisatie die bekend stond als 'Playleadership or Organized Games in Parks', succes boekte in de strijd tegen delinquent gedrag en vandalisme. De auteur heeft er enige wijzigingen in aangebracht en het aangepast aan deze tijd. Het blijkt dat er in feite maar weinig is veranderd, m.n. voor wat betreft de ouderrol bij het voorkomen van onaangepast gedrag. De schrijver gaat allereerst in op agressief spel en discipline binnen de algemene ontwikkeling van een kind en bespreekt afwijkend gedrag daarbij. Vervolgens vraagt hij zich af of niet ook betrokkenen bij onderwijsinstellingen, bepaalde departementen en de rechtbanken hun verantwoordelijkheid moeten kennen t.a.v. het voorkomen van vandalisme en geweld. Hierna gaat hij in op de gedragsveranderingen bij jongeren in het algemeen. De rollen van de leraar, de sport-/spelers en de ouders worden hierbij belicht. Hij heeft ervaren dat een sport-/spelleider het meeste inzicht heeft in de jongeren en daarmee ook de meeste invloed kan hebben in deze levensfase. Ten slotte gaat hij nader in op het onderwerp discipline en concludeert dat de 'vrije opvoeding' een traumatisch effect heeft gehad op jongeren, omdat hiermee de autoriteit van ouders, leraren en zelfs politieambtenaren werd ondermijnd.

29

O'Keefe, M.*Adjustment of children from maritally violent homes*

Families in society, 75e jrg., nr. 7, 1994, pp. 403-415

Kinderen die opgroeien in een gezin, waarbinnen sprake is van echtelijke twisten die uitmonden in fysiek geweld, lopen het risico emotionele- en gedragsproblemen te krijgen. Zowel uit klinische gevalsbeschrijvingen als empirische studies blijkt dat deze kinderen veelal zowel uiterlijke gedragsstoornissen (i.e. agressie, onaanangepast-, delinquent gedrag vertonen) als innerlijke gedragsstoornissen (i.e. teruggetrokken zijn, angstig zijn, somatisch klachten hebben) vertonen. Daarnaast scoren kinderen van mishandelde vrouwen significant lager op het gebied van sociale vaardigheden dan hun leeftijdsgenootjes. De auteur onderzocht een groot aantal risicofactoren en factoren die een dergelijk afwijkend gedrag juist helpen voorkomen. Hij deed dit op verschillende systeem-niveaus, die het effect van echtelijk geweld op kinderen beïnvloeden. De deelnemers aan dit onderzoek waren 185 kinderen en hun moeders, die in een 'Blijf-van-m'n-lijf'-huis verbleven. Er werd een groot aantal bepalende factoren gevonden. Een lage mate van emotionele betrokkenheid, positief sociaal gedrag, gevoel van eigenwaarde en een goede band met de moeder blijken het negatieve effect op de kinderen te verminderen. Factoren die de kwetsbaarheid van deze groep kinderen vergroten zijn o.a. het getuige zijn van vele geweldsuitbarstingen, ernstige vormen van geweld tussen moeder en kind en vele spanningsvolle

gebeurtenissen in het leven van het kind.

Met literatuuropgave.

30

Otero-Lopez, J.M., A. Luengo-Martin e.a.*An empirical study of the relations between drug abuse and delinquency among adolescents*

The British journal of criminology, 34e jrg., nr. 4, 1994, pp. 459-478

Verslag wordt gedaan van een onderzoek naar de statistische relatie tussen druggebruik en delinquent gedrag. Drie hypothesen worden getoetst: druggebruik veroorzaakt delinquent gedrag, delinquent gedrag veroorzaakt druggebruik en er is geen oorzakelijke relatie tussen druggebruik en delinquent gedrag, maar de statistische relatie tussen beide verschijnselen wordt veroorzaakt door andere factoren. De onderzoeksgroep bestaat uit 2022 manlijke studenten tussen 14 en 18 jaar oud. Gebruik werd gemaakt van zelfrapportage. Onder drugs verstaat men heroïne, cocaïne, amfetaminen, cannabis, alcohol en tabak. Onder delinquent gedrag verstaat men regelovertreding, vandalisme, agressie en diefstal. Andere factoren die in de analyses worden betrokken, zijn gezinsfactoren (gehechtheid aan vader/moeder, druggebruik door vader/moeder), *peer group*-factoren (gehechtheid aan leeftijdsgenoten en druggebruik en delinquent gedrag door leeftijdgenoten) en persoonlijkheidsfactoren (sensatiezoeken en zelfchting). Alle correlaties tussen druggebruik- en delinquentievariabelen waren positief en sterk significant. Druggebruik is sterker gerelateerd aan regelover-tredend gedrag dan aan de andere

vormen van delinquentie. Uit multipele regressie-analyse blijkt dat delinquent gedrag en druggebruik elkaar voorspellen. Als echter de gezins-, *peer group*- en persoonlijkheidsfactoren in de analyse worden betrokken, blijkt dat delinquent gedrag en druggebruik beter door deze factoren worden voorspeld dan door elkaar. Ook neemt het percentage verklaarde variantie sterk toe. De conclusie moet luiden dat druggebruik en delinquent gedrag twee manifestaties zijn van één onderliggend patroon van gezins- en *peer group*-factoren. Met literatuuropgave.

31

Temkin, J.

Disability, child abuse and criminal justice

The modern law review, 57e jrg., nr. 3, 1994, pp. 402-418

Vrij algemeen wordt erkend dat ook gehandicapte kinderen seksueel misbruikt worden en misschien wel een extra groot risico lopen. In het artikel worden de factoren besproken die de kwetsbaarheid van gehandicapte kinderen voor seksueel misbruik vergroten. De auteur gaat in op de communicatieproblemen van veel gehandicapte kinderen en op de mate waarin deze communicatieproblemen hen in iedere fase van het strafrechtelijk proces hinderen of uitsluiten. Vervolgens bespreekt ze de maatregelen die genomen zouden moeten worden om de toegankelijkheid van het strafproces voor gehandicapte kinderen te vergroten. De kinderen zelf, maar ook ouders en onderwijzers zouden beter moeten worden voorgelicht. Politie mensen, maatschappelijk werkers en rechters zouden speciale trainingen moeten volgen. Ook is er behoefte

aan meer liplezers en speciale faciliteiten. Ten slotte werpt de auteur de vraag op of de strafzitting überhaupt de meest geschikte plaats is om (gehandicapte) misbruikte kinderen te laten getuigen. Met literatuuropgave.

32

Ward, D.A., C.R. Tittle

IQ and delinquency; a test of two competing explanations

Journal of quantitative criminology, 10e jrg., nr. 3, 1994, pp. 189-212

Er bestaat een sterke relatie tussen IQ en betrokkenheid bij jeugddelinquentie. Vroeger werd die relatie ontkend of genegeerd. Sinds kort wordt de relatie weliswaar geaccepteerd, maar wordt de meest valide verklaring ervoor bediscussieerd. Die discussie wordt gevoerd tussen twee modellen: het schoolprestatie-model dat zegt dat degenen met een laag IQ het slecht doen op school en daardoor delinquent worden en het schoolreactie-model dat zegt dat degenen met een laag IQ slecht worden behandeld op school en daardoor delinquent gedrag gaan vertonen. In het onderhavige onderzoek worden beide modellen getoetst, alsmede een model waarin de concepten van beide geïntegreerd zijn. Uit de resultaten blijkt dat als de modellen onafhankelijk van elkaar worden beschouwd, elk model wordt ondersteund door de gegevens. Wanneer bij de toetsing van een model, het concurrerende model in de beschouwingen wordt betrokken, wordt alleen het schoolprestatie-model ondersteund. De auteurs interpreteren dit resultaat als volgt. Als scholen vooral gericht zijn op intellectuele prestaties, dan is de betrokkenheid bij school afhankelijk van zulke prestaties. Jongeren met

een laag IQ zullen zich daarom minder betrokken voelen bij school en in die mate vrij zijn delinquent gedrag te begaan.
Met literatuuropgave.

Verslaving

33

Peters, K.R., I. Maltzman e.a.

Childhood abuse of parents of alcohol and other drug misusing adolescents

The international journal of the addictions, 29e jrg., nr. 10, 1994, pp. 1259-1268

Er wordt nogal eens gezegd dat ouders die hun kinderen verwaarlozen of mishandelen, zelf als kind ook vaak zijn mishandeld; aldus zou kinderverwaarlozing zich door de generaties voortzetten. Zo blijken ouders van kinderbeschermingsgevallen nog al eens vroeger zelf ook cliënt te zijn geweest. Deze Amerikaanse studie keek terug vanuit twee groepen jongeren: de ene was opgenomen in een klinische setting met alcohol/drugsproblemen, de controlegroep had geen enkele klinische verslavingsgeschiedenis. Beide groepen hadden een middle-class achtergrond gemeenschappelijk. Tegen verwachting, en markant, kwam er retrospectief geen enkel verschil van betekenis naar voren in de jeugdervaringen van hun ouders. De jeugdigen met alcohol/drugsproblemen – opgevat als symptoom van verwaarlozing door de ouders – kwamen ook wat dat betreft dus uit soortgelijke gezinnen, respectievelijk hadden soortgelijke moeders (daarop viel de nadruk). Wel verging het de ouders die in hun eigen jeugd verwaarloosd waren, ongeacht de huidige ontwikkeling van hun kinderen, op een aantal

leefgebieden slechter: meer verslaving, vaker ziek, hogere scores op neuroticisme-schalen. Een en ander werd echter niet in dezelfde mate overgedragen op hun kinderen.

Met literatuuropgave.

34

Williams-Petersen, M.G., B.J. Myers e.a.

Drug-using and nonusing women; potential for child abuse, child-rearing attitudes, social support, and affection for expected baby

The international journal of the addictions, 29e jrg., nr. 12, 1994, pp. 1631-1643

Verslag wordt gedaan van een onderzoek naar de relatie tussen druggebruik enerzijds en potentiële kindermishandeling, opvoedingsideologie, mate van sociale steun en affectie voor de verwachte baby anderzijds. De onderzoeksgroep bestaat uit 80 zwangere vrouwen van achttien jaar en ouder, die regelmatig voor controle een bezoek moesten brengen aan een ziekenhuis. Van hen gebruikten 25 vrouwen drugs en 55 gebruikten geen drugs. Van de druggebruikers gebruikte 68% cocaine, 16% alcohol, 12% amfetaminen en 4% kalmerende middelen; 80% was polydruggebruiker. De twee groepen van gebruiksters en niet-gebruiksters verschilden niet in demografisch (leeftijd, ras, echtelijke status, opleiding, SES, bron van inkomen) of obstetrisch opzicht (aantal zwangerschappen en aantal kinderen). Druggebruiksters scoorden significant hoger op een maat voor potentiële kindermishandeling. De subgroep die zowel drugs gebruikte, als weinig sociale steun had, scoorde het hoogst. De druggebruiksters hadden ook een

lagere zelfachting dan de niet-gebruiksters. Beide groepen verschilden niet op maten voor sociale steun, ideologie van kinderopvoeding (autoritair of democratisch) of affectie voor de verwachte baby.

Met literatuuropgave.

Slachtofferstudies

35

Bemat, F.P., W.H. Parsonage e.a.

Victim impact laws and the parole process in the United States; balancing victim and inmate rights and interests

International review of victimology, 3e jrg., nr. 1-2, 1994, pp. 121-140
In een groeiend aantal Amerikaanse staten zijn de 'parole boards', de commissies die besluiten over voortijdige invrijheidstelling van gedetineerden, tegenwoordig verplicht zich op de hoogte te stellen van de positie van het slachtoffer van het betreffende delict. De auteurs inventariseren de wetgeving op dit gebied en constateren dat er op tal van punten onduidelijkheid bestaat. Zo is bij voorbeeld vaak niet aangegeven welk gewicht de *parole boards* moeten toekennen aan een verklaring van een benadeelde en evenmin of diens bijdrage vertrouwelijk moet worden behandeld. Er volgt een opsomming van de punten waarop de wetgeving dient te worden aangescherpt. Zowel de belangen van het slachtoffer als die van de dader zijn daarbij maatgevend.

Met literatuuropgave.

36

Erez, E.

Victim participation in sentencing; and the debate goes on

International review of victimology,

3e jrg., nr. 1-2, 1994, pp. 17-32

De opvattingen omtrent de wenselijkheid van het actief bij een rechtszaak betrekken van slachtoffers verschillen sterk. Een voorbeeld van een dergelijke betrokkenheid is het recent in de VS geïntroduceerde *Victim impact statement (Vis)*. Voorstanders van een grotere betrokkenheid van slachtoffers stellen dat het de effectiviteit van de straftoemeting vergroot evenals het democratisch gehalte van de rechtsgang. Tegenstanders wijzen op het subjectieve element dat ontstaat als slachtoffers invloed hebben op de strafmaat. Er ontstaat rechtsongelijkheid. Bovendien zijn slachtoffers overdreven punitief, aldus deze tegenstanders. Onderzoek heeft echter uitgewezen dat slachtoffers helemaal niet punitiever zijn dan het algemene publiek. Bovendien blijkt dat slachtofferparticipatie in de rechtsgang geen bijzondere organisatorische problemen oplevert. Integendeel, door rechters en andere justitie-functionarissen wordt het zelfs toegejuicht. Op de vraag welke invloed slachtofferbetrokkenheid heeft op de strafmaat en op hun tevredenheid over de rechtsgang, heeft onderzoek nog geen eenduidig antwoord gegeven. Helaas worden slachtoffers in de praktijk nog onvoldoende geattendeerd op de mogelijkheid om actief te worden betrokken bij de rechtszaak tegen de dader door middel van het eerder genoemde Vis-formulier. Met literatuuropgave.

37

Henley, M., R.C. Davis e.a.

The reactions of prosecutors and judges to victim impact statements

International review of victimology,

3e jrg., nr. 1-2, 1994, pp. 83-93
 In recente jaren heeft de gedachte veld gewonnen om slachtoffers van criminaliteit de gelegenheid te geven het vonnis te beïnvloeden. In de VS varieert de regelgeving hieromtrent per staat. De auteurs bespreken de resultaten van twee studies in de stad New York die ingaan op de reacties van openbare aanklagers en rechters op de zogeheten *victim impact statements*. Beide studies tonen aan dat openbare aanklagers en rechters meestal sympathiek staan tegenover het idee van slachtofferverklaringen. Maar in de praktijk blijken deze verklaringen op grote implementatieproblemen te stuiten. Zo bleken bij voorbeeld vele slachtoffers niet een ondervraagd te zijn naar de gevolgen van het misdrijf. Een ander probleem was dat een grote meerderheid van de openbare aanklagers vond dat de verklaringen zelden nieuwe informatie bevatten. De auteurs concluderen dat aan het idee van slachtofferverklaringen slechts lippen dienst wordt bewezen en pleiten daarom voor gedetailleerd onderzoek. Met literatuuropgave.

38

Joutsen, M.

Victim participation in proceedings and sentencing in Europe

International review of victimology, 3e jrg., nr. 1-2, pp. 57-67

In dit artikel wordt ingegaan op de wijze waarop slachtoffers van een misdrijf in de verschillende Europese landen invloed kunnen hebben op het verloop en de uitkomst van een strafrechtelijk proces. Voor het slachtoffer van een misdrijf is het gebeuren een persoonlijke zaak, terwijl het voor de Staat een wetsovertreding

betreft, welke om een adequaat gerechtelijk antwoord vraagt. Bij de beslissing over wat er met de dader zal moeten gebeuren zal dan ook een afweging gemaakt worden tussen persoonlijke en publieke aspecten aan de zaak. In sommige landen slaat de balans door naar de Staat, terwijl in andere landen het slachtoffer juist meer invloed krijgt op de uiteindelijke uitspraak. De onderzoeker richt zich op de manier waarop slachtoffers zich in de verschillende Europese landen kunnen richten tot de rechtbank. Daarbij komt ook aan de orde hoe zij hun persoonlijke kijk op de zaak duidelijk kunnen maken aan de rechter die het vonnis zal uitspreken. Aan de ene kant van het continuüm zijn er landen waar het slachtoffer slechts als getuige kan optreden (Griekenland, Nederland, Portugal). Aan de andere kant zijn er landen, zoals Finland, waar er een algemeen recht tot procederen bestaat. Het blijkt dat zelfs in de landen waar de meeste mogelijkheden zijn voor participatie, het slachtoffer in de praktijk de gerechtelijke vervolging overlaat aan de openbare aanklager. De onderzoeker concludeert dat er momenteel nog geen ideaal systeem bestaat voor slachtoffers. Met literatuuropgave.

39

Kury, H., M. Kaiser e.a.

The position of the victim in criminal procedure; results of a German study

International review of victimology, 3e jrg., nr. 1-2, 1994, pp. 69-81

Internationaal is de aandacht voor het slachtoffer in het strafproces de laatste twee decennia enorm toegenomen. In Duitsland heeft dat vorm gekregen in wettelijke regelingen die enerzijds de bescherming van

het slachtoffer in het strafproces beogen, anderzijds de mogelijkheden voor financiële compensatie verruimen. In het hier besproken onderzoek werd de vraag gesteld of deze wettelijke regelingen de positie van het slachtoffer in het strafproces inderdaad hebben versterkt. Rechters, advocaten en aanklagers werden geïnterviewd. Rechters en aanklagers gaven blijk van een sterke weerstand tegen het implementeren van de pro-slachtoffer wetgeving in de strafrechtelijke praktijk. Binnen het strafproces zagen zij het slachtoffer nog altijd als een buitenstaander en een lastpost. Het versterken van de positie van het slachtoffer leidt volgens hen tot een nog grotere werkdruk en wellicht tot nog grotere vertragingen in de processen. De advocaten daarentegen waren wel voorstander van een grotere rol van het slachtoffer in het strafproces.

Met literatuuropgave.

40

Sebba, L.

Sentencing and the victim; the aftermath of Payne

International review of victimology, 3e Jrg., nr. 1-2, 1994, pp. 141-165

In de rechtszaak Payne versus de staat Tennessee verklaarde de rechter dat het toelaatbaar was om de emotionele impact van een geweldsmisdrijf op het slachtoffer en diens familie als argument bij het bepalen van de zwaarte van de straf mee te laten wegen. Hiermee gaf de rechter de procesrelevantie aan van alle informatie die betrekking heeft op het slachtoffer, zoals diens mening over de dader en over de op te leggen straf, en de schade of het leed dat aan het slachtoffer is toegebracht. De auteur meent dat

de rechter in zijn uitspraak te ver is gegaan in het tegemoetkomen aan de belangen van het slachtoffer. Ook zou deze uitspraak kunnen leiden tot een vergeldingsfilosofie waardoor als gevolg van de inbreng van het slachtoffer zelfs de doodstraf geëist kan worden. Een ander risico is volgens de auteur dat de balans zoekraakt tussen de procedurele en constitutionele rechten van de dader en slachtoffer. De auteur meent dat op een andere manier gestalte kan worden gegeven aan slachtoffer-georiënteerde hervormingen. Zijn voorstel draait om het idee om direct na de vonniswijzing van de rechter een *post sentence stage* toe te voegen. Deze toegevoegde fase van het proces zou geheel in het teken moeten staan van het slachtoffer. Met literatuuropgave.

Onderstaande publikaties kunnen te leen worden aangevraagd bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Terminalgebouw, Schedeldoekshaven 131, 's-Gravenhage, tel. 070-370 65 53/54.

Brown, D., T. Ellis

Policing low-level disorder; police use of section 5 of the Public Order Act 1986

London, Home Office Research and Planning Unit, 1994

Beekwilder, F., A. van den Berg e.a.

Projectmatig werken bij de Nederlandse politie

Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Politie, 1994

Politia Nova (4)

Boucher, A., P. Penneck

The ethnic origins of prisoners; ethnic composition of prison population 1985 to 1993; study of population on 30 June 1990 and persons received in 1990

London, Home Office Research and Statistics Department, 1994

Criminaliteitspreventie door burgers

Criminaliteitspreventie door burgers: achtergronden en effecten van preventie op basis van een nadere analyse van de Politiemonitor bevolking 1993

Den Haag, Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie, 1995

Criminal victimization in the United States

Criminal victimization in the United States: 1973-92 trends; a national crime survey report

Washington, U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, 1994

Den, C. ten, B. Bieleman e.a.

Pijn in het hart: onderzoek naar aard en omvang van de harddrugsproblematiek in de stad Utrecht

Groningen enz., Intraval, 1995

Demonstrating the operational utility

Demonstrating the operational utility of incident-based data for local crime analysis; reporting systems in Tacoma, Washington, and New Bedford, Massachusetts

Washington, U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, 1994

Drug night courts

Drug night courts; the Cook county experience

Washington, U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, 1994

Earls, F.J., A.J. Reiss

Breaking the cycle; predicting and preventing crime

Washington, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 1994

Epstein, J., S. Langenbahn

The criminal justice and community response to rape

Washington, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 1994

Grapendaal, M., E. Leuw e.a.

A world of opportunities; life-style and economic behavior of heroin addicts in Amsterdam

Albany, State University of New York Press, 1995

Hagan, J.

Crime and disrepute

Thousand Oaks, Pine Forge Press, 1994

Handreiking beleidsplan uitvoering ABW

Handreiking beleidsplan uitvoering ABW; aandachtspunt fraudebestrijding

's-Gravenhage, VNG Uitgeverij, 1994

Holmes, R.M., S.T. Holmes
Murder in America

Thousand Oaks, Sage, 1994

Kaiser, G., J.M. Jehle (red.)

Kriminologische Opferforschung: neue Perspektiven und Erkenntnisse; Teilband 1: Grundlagen, Opfer und Strafrechtspflege; Kriminalität der Mächtigen und ihre Opfer

Heidelberg, Kriminalistik Verlag, 1994

Lutte contre l'usage

Lutte contre l'usage et le trafic de drogue; l'arsenal juridique

Paris, Ministère de l'intérieur;

Direction Generale de la Police Nationale, 1994

Mawby, R.I., S. Walklate

Critical victimology; international perspectives

London, Sage, 1994

Middelburg, B., K. van Es

Operatie Delta; hoe de drugsmafia het IRT opblies

Amsterdam, Veen, 1994

Mischkowitz, R.

Fremdenfeindliche Gewalt und Skinheads: eine Literaturanalyse und Bestandsaufnahme polizeilicher Massnahmen

Wiesbaden, Bundeskriminalamt, 1994

Moerings, M., J.C.J. Boutellier e.a. (red.)

Hoe punitief is Nederland?

Arnhem, Gouda Quint, 1994

Neighborhood-oriented policing

Neighborhood-oriented policing in rural communities; a program planning guide

Washington, U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, 1994

Nelken, D. (red.)

The futures of criminology

London, Sage, 1994

Rosenbaum, D.P. (red.)

The challenge of community policing: testing the promises

Thousand Oaks, Sage, 1994

Savornin Lohman, J. de,

W.M.E.H. Beijers e.a.

Betere en adequate bescherming door de nieuwe zedelijkheidswetgeving?

Utrecht, Verwey-Jonker Instituut, 1994

Skogan, W.G.

Contacts between police and public; findings from the 1992 British crime survey

London, Home Office Research and Planning Unit, 1994

Statistisch jaarboek

Statistisch jaarboek rechtsbescherming 1994

Voorburg, Centraal bureau voor de statistiek, 1994

Struikma, J., F.C.M.A. Michiels (medew.)

Gewapend bestuursrecht; een onderzoek naar de mogelijkheid om misdadige activiteiten te bestrijden met behulp van de milieuvergunning en de aanbesteding

Zwolle, Tjeenk Willink, 1994

Understanding community policing

Understanding community policing; a framework for action

Washington, U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, 1994

Vanwesenbeeck, I.

Prostitutes' well-being and risk

Amsterdam, VU Uitgeverij, 1994

Wright, K.N., K.E. Wright

Family life, delinquency and crime; a policymaker's guide

Washington, U.S. Department of Justice, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, 1994

De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC wordt een beperkte oplage van de rapporten kosteloos verspreid onder functionarissen, werkgroepen en instellingen binnen en buiten het Ministerie van Justitie. Dit gebeurt aan de hand van een verzendlijst die afhankelijk van het onderwerp van het rapport opgesteld wordt.

Vanaf 1 januari 1989 worden de rapporten in de reeks Onderzoek en Beleid uitgegeven door Gouda Quint BV. Rapporten die ná deze datum zijn verschenen, zijn voor belangstellenden, die niet voor een kosteloos rapport in aanmerking komen, te bestellen bij Gouda Quint BV, postbus 1148, 6801 MK Arnhem, telefoon: 085-45 47 62. Een complete lijst van de WODC-rapporten is te verkrijgen bij het WODC (tel.: 070-370 65 54).

Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de in 1993 en 1994 verschenen rapporten.

Nelen, J.M., J.J.A. Essers

Veel voorkomende criminaliteit op de Nederlandse Antillen

1993, WODC 122

Bol, M.W., B.J.W. Docter-Schamhardt

Politie en openbaar ministerie tegen rassendiscriminatie; over de naleving van richtlijnen

1993, WODC 123

Kroese, G.J., R.H.J.M. Staring

Prestige, professie en wanhoop; een onderzoek onder gedetineerde overvallers

1993, WODC 124

Bedem, R.F.A. van den

Motieven voor naturalisatie; waarom vreemdelingen uit diverse minder-

heidsgroepen wel of niet kiezen voor naturalisatie

1993, WODC 125

Polder, W., G. Paulides

Prestatieverschillen tussen arrondissementen

1993, WODC 126

Leuw, Ed.

De tbs met aanwijzingen; de toepassing van en professionele oordelen over een strafrechtelijke maatregel

1993, WODC 127

Junger-Tas, J.

Alternatieven voor de vrijheidsstraf; lessen uit het buitenland

1993, WODC 128

Kommer, M.M.

Heenzendingen

1994, WODC 129

Spaans, E.C.

Appels en peren; een onderzoek naar de recidive van dienstverleners en kortgestraften

1994, WODC 130

Rutenfrans, C.J.C. en G.J.**Terlouw**

Delinquentie, sociale controle en 'life events'; eerste resultaten van een longitudinaal onderzoek

1994, WODC 131

Aalberts, M.M.J., J.C.J. Boutellier en H.G. van de Bunt (red.)

Rechtsverzorging en wetenschap; een plaatsbepaling van het WODC bij het afscheid van J. Junger-Tas

1994, WODC 132

Nelen, J.M., M. Boone en M.D. van Goudoever-Herbschleb

Het Openbaar Ministerie en grote fraudezaken

1994, WODC 133

Klijn, A., C. Cozijn en G. Paulides

De civiele procedure bij de kantonrechter; evaluatie van een vernieuwing

1994, WODC 134

Bedem, R.F.A. van den, H.A.G. de Valk en S.O. Tan

Toelating en opvang van ama's
1994, WODC 135

Schoorl, J.J., M. van de Klundert, R.F.A. van den Bedem, J.C. van den Brink

Een partner van verre: de cijfers
1994, WODC 136

Hesseling, R.B.P.

Stoppen of verplaatsen? Een literatuuronderzoek over gelegenheidsbeperkende preventie en verplaatsing van criminaliteit
1994, WODC 137

Kester, J.G.C., J. Junger-Tas

Criminaliteit en strafrechtelijke reactie; ontwikkelingen en samenhangen
1994, WODC 138

Bedem, R.F.A. van den, J.C. van den Brink, E.J. Verhagen

Grenzen aan hereniging; de regels met betrekking tot het bestaansmiddelenvereiste per september 1993
1995, WODC 139

De door het WODC in eigen beheer uitgegeven rapporten, evenals de rapporten die zijn verschenen onder auspiciën van de CWOK, zijn zolang de voorraad strekt gratis te verkrijgen bij het WODC (mw. A. Weide-Eind, 070-370 65 54 tot 15.00u). In 1993 en 1994 verschenen de volgende rapporten:

Spaans, E.C.

Jeugdreclassering in Rijksinrichting 't Nieuwe Lloyd; een inventarisatie van anderhalf jaar vrijwillige begeleiding
1993, WODC, K26

Mertens, N.M.

De ondertoezichtstelling en andere maatregelen van kindbescherming; een dossieronderzoek
1993, WODC, K27

Bedem, R.F.A. van den

Motives for naturalization, Motifs pour naturalisation, Einbürgerungsmotive
1993, WODC, K28

Cozijn, C., R.F. Kouwenberg

Een Alcohol-Verkeers Project in de provincie Drenthe
1993, WODC, K29

P.H. van der Laan en M. Smit

Jongens en meisjes in een gesloten jeugdinstelling; de eerste ervaringen met coëducatie in Het Poortje
1993, WODC, K30

Hesseling, R.B.P.

Huismeesters
1993, WODC, K31

Gemert, F.H.M. van

Fatale fantasie; een onderzoek naar moorden op prostituées
1994, WODC, K32

Berg, E.A.I.M. van den

Openbaar ministerie en milieu; terugblik op 1992; tweede meting 'planning & control milieuwethandhaving'
1994, WODC, K33

Netburg, C.J. van

Eigen schuld!? 'Culpa in causa' bij wettelijke strafuitsluitingsgronden
1994, WODC, K34

Kleiman, W.M., E.A.I.M. van den

Berg m.m.v. E.J.A. van der Linden

Overtredende overheden; vervolgingsbeleid inzake milieudelicten
1995, WODC, K34

Auteursrecht voorbehouden.
Behoudens uitzondering door de
Wet gesteld, mag zonder schriftelijke
toestemming van de recht-
hebbende(n) op het auteursrecht
c.q. de uitgever van deze uitgave,
door de rechthebbende(n)
gemachtigd namens hem (hen) op
te treden, niets uit deze uitgave
worden verveelvoudigd en/of
openbaar gemaakt door middel
van druk, fotokopie, microWlm
of anderszins, hetgeen ook van
toepassing is op de gehele of
gedeeltelijke bewerking. Het
verlenen van toestemming tot
publikatie in dit tijdschrift houdt
in:

1. dat de auteur de uitgever
machtigt om de door derden
verschuldigde vergoeding voor
kopiëren conform artikel 17, lid 2,
Auteurswet 1912 en het KB van
20 juni 1974, Staatsblad 351 ex
artikel 16B 1912 te doen geldend
maken door en overeenkomstig
de statuten en reglementen van de
Stichting Reprorecht te
Amsterdam.
2. dat de auteur de Uitgever
machtigt om zijn rechten ex
artikel 16 sub A ten vierde
Auteurswet 1912 (bloemlezingen)
geldend te maken volgens
dezelfde beginselen als die van de
Stichting Reprorecht. Een en
ander behoudens uitdrukkelijk
voorbehoud zijdens de auteur.