
Zitting 1980–1981

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 13

Deelrapport 8

Heroverweging organisatie rechtspraak

INHCUDSOPGAVE

	Blz.
I. Inleiding	3
1. Omschrijving beleidsterrein	3
2. Oorzaken van de groei	3
3. De omvang van de beoogde verlaging	4
4. Overwegingen voor een verdere aanpak	5
II. Analyse en evaluatie van de diverse deelgebieden	5
1. Opmerkingen vooraf	5
2. Strafrechtspraak	5
A. Overtredingen	5
B. Misdrijven	6
C. Algemene aspecten van de strafrechtspleging	6
3. Civiele rechtspraak	7
4. Administratieve rechtspraak	8
5. Administratieve en juridische ondersteuning	9
6. Rechterlijke indeling	9
III. Beleidsalternatieven	9
1. Opmerkingen vooraf	9
2. Strafrechtspraak	9
A. Overtredingen	9
B. Misdrijven	12
C. Algemene aspecten van de strafrechtspleging	12
3. Civiele rechtspraak	13
A. Voorwaarden voor de toegang tot de rechter	13
B. Inrichting van de rechtspleging	14
4. Administratieve rechtspraak	17
A. Voorwaarden voor de toegang tot de rechter	17
B. Inrichting van de rechtspleging	18
5. Administratieve en juridische ondersteuning	19
IV. Beleidsvarianten en slotopmerkingen	20
Bijlagen	23
I. Overzicht van de verdeling van de kosten van de rechtspraak in 1980	23
II. Overzicht van de aantallen zaken en de stijging daarin over de jaren 1960–1970–1975–1980	24
III. Cijfermatige samenvatting hoofdstuk III	26

I. INLEIDING

1. Omschrijving beleidsterrein

De organisatie van de rechtspraak is gericht op de vervulling van twee categorieën overheidstaken:

- a. de rechtspraak zelf, dat is de bindende beslechting van civielrechtelijke en administratiefrechtelijke geschillen en de berechting van strafbare feiten;
- b. de taken van het openbaar ministerie, die – voor zover in het verband van dit rapport van belang – in hoofdzaak bestaan uit het bepalen van het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake strafbare feiten, de vervolging van strafbare feiten en de tenuitvoerlegging van strafvonnissen.

Met de behartiging van de onder a genoemde overheidstaak zijn belast:

– de ten laste van de begroting van het Ministerie van Justitie komende organen van de gewone rechterlijke macht, te weten de kantongerechten, de arrondissementsrechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad der Nederlanden;

– de ten laste van de begroting van het Ministerie van Justitie komende organen van de administratieve rechtspraak, die niet tot de gewone rechterlijke macht behoren, te weten de raden van beroep/ambtenarengerechten, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Tariefcommissie;

– de ten laste van de begroting van de Hoge Colleges van Staat komende Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Deze begroting is voor de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken.

Met de behartiging van de onder b genoemde taken van het openbaar ministerie zijn belast de parketten bij de arrondissementsrechtbanken en de gerechtshoven, die ten laste komen van de begroting van het Ministerie van Justitie.

De werkgroep heeft tot taak gekregen een heroverweging van de overheidsuitgaven op het terrein van de organisatie van de rechtspraak voor te bereiden. De van overheidswege gefinancierde rechtshulp valt hierbuiten. Het terrein van overheidszorg dat met de term organisatie van de rechtspraak wordt aangeduid, heeft zich in de afgelopen tien jaren onderscheiden door een zeer grote toename van de aantallen zaken, die jaarlijks bij de rechter worden aangebracht.

In de jaren 1970 tot en met 1980 nam de werklust met gemiddeld 6% per jaar toe; dat wil zeggen bijna een verdubbeling van de werklust in deze periode. De aantallen personen, die in de justitiebegroting voor de verwerking en de afdoening van deze zaken waren begroot, bedroegen 3090 in 1970 en 4866 in 1980. De kosten van de organisatie van de rechtspraak, opgenomen in de justitiebegrotingen, beliepen in de genoemde jaren respectievelijk 106,3 mln. en 378,6 mln. In de eerste vier volle jaren, waarin de Afdeling rechtspraak van de Raad van State werkzaam is geweest, steeg het aantal ingekomen zaken (exclusief de verzoeken om toepassing van artikel 80 van de Wet op de Raad van State) van 5813 in 1977, via 6665 in 1978 en 9163 in 1979, tot 11 972 in 1980. De kosten namen toe van 6 mln. in 1978 tot 13 mln. in 1980.

Om een indruk te geven van de relatieve omvang van de rechterlijke organisatie in Nederland kan het volgende worden vermeld. Het aantal beroepsrechters in Nederland bedroeg eind 1980 rond de 700, dat is 5 per 100 000 inwoners. In de landen Frankrijk, Zweden en de Bondsrepubliek Duitsland bedroeg dit aantal respectievelijk 8, 10 en 21.

2. Oorzaken van de groei

De sterke stijging in de aantallen zaken, die jaarlijks bij de rechter aanhangig worden gemaakt, houdt verband met een aantal ontwikkelingen, die zich in de afgelopen decennia in de Nederlandse samenleving hebben voltrok-

ken. Het zou het kader van dit rapport te buiten gaan die ontwikkelingen ampel te bespreken en te analyseren. Volstaan moge worden met het schetsen van enkele ontwikkelingen.

Sedert de zestiger jaren is het streven van de overheid erop gericht aan de staatsburger op een toenemend aantal terreinen van het maatschappelijk leven en zo veel mogelijk met vermindering van drempels en andere beperkingen de mogelijkheid te bieden ter bescherming van zijn belangen de tussenkomst van de rechter in te roepen. Een van de exponenten van dit streven is de ontwikkeling van de van overheidswege gefinancierde rechtshulp. Het streven naar uitbreiding van de rechtsbescherming liep parallel aan het streven de mondigheid van de burger te bevorderen. De toenemende mondigheid van de burger leidde op haar beurt tot een toenemende behoefte aan rechterlijke tussenkomst.

Voorts ging het in hoog tempo complexer worden van de samenleving gepaard met de totstandkoming van een omvangrijke, al dan niet gedelegeerde wetgeving op het gebied van de sociale zekerheid, de economische ordening, de ruimtelijke ordening, het milieu en het welzijn. Naast deze administratiefrechtelijke wetgeving zijn ook de privaatrechtelijke en strafrechtelijke wetgeving verder uitgebouwd.

Zowel de justitiabele als de rechter worden als gevolg van een en ander geconfronteerd met een ondoorzichtig geheel van wettelijke normen. Aan de ene kant valt de fijnmazigheid van een groot deel der wetgeving op, aan de andere kant moet de wetgever – omdat de inzichten nog niet voldoende zijn uitgekristalliseerd om tot nadere normering over te gaan – herhaaldelijk gebruik maken van «open» normen, waarvan de invulling aan de rechter wordt overgelaten. Door dit alles wordt niet alleen de taak van de rechter verzwaard, maar ook de toeloop naar de gerechten vergroot.

Ten slotte verdient vermelding dat de strafrechtelijke handhaving van de wetgeving op de hierboven vermelde gebieden (onder meer economische delicten en milieudelicten) beslag legt op het openbaar ministerie en de zittende magistratuur. Slechts zelden meent men deze handhavingsmogelijkheid naast de administratiefrechtelijke sanctionering te kunnen missen.

Een apart aspect vormt het gegeven dat de nieuwe wetgeving aan de uitvoerende organen ook ruime, vaak discretionaire bevoegdheden toekent. De op grond daarvan genomen besluiten kunnen aan toetsing door de rechter worden onderworpen. Met name de uitbouw en het intensief gebruik van de sociale zekerheidswetgeving, alsmede de ver gaande bestuursrechtelijke normering, bij voorbeeld op het gebied van het bouwen, leiden tot een aanzienlijke toeneming van het aantal rechtszaken.

In dit verband is ook van belang op te merken dat in toenemende mate een beroep wordt gedaan op de rechter op gebieden waar maatschappelijke tegenstellingen bestaan. Dit geldt overigens niet alleen voor de toetsing door de administratieve rechter van de uitoefening van bestuursbevoegdheden, maar ook voor het beroep dat in maatschappelijke conflictsituaties op de president van de rechtbank in kort geding wordt gedaan.

3. De omvang van de beoogde verlaging

Het doel van de heroverwegingsprocedure is het bereiken van een verlaging van de overheidsuitgaven op het terrein van de organisatie van de rechtspraak – waarbij één beleidsvariant een besparing van 20% in 1985 dient op te leveren – ten opzichte van de in de Miljoenennota 1981 opgenomen meerjarenraming voor 1985. In de justitiebegroting voor 1981 is een bedrag opgenomen van 406,8 mln. (4866 personeelsleden). Extrapolatie van de begroting 1981 naar 1985 levert een meerjarencijfer op van 490,7 mln. (5278 personeelsleden). In dit meerjarencijfer is rekening gehouden met een personeelstoename van 412 man tot en met 1985, uit de personeelsreserve, opgenomen in de meerjarenramingen van de Miljoenennota 1981. Ten behoeve van de Afdeling rechtspraak is voor 1985 een bedrag uitgetrokken van 16 mln. Dit betekent dat bij hantering van de –20%-variant de kosten voor de organisatie van de rechtspraak in 1985 maximaal mogen bedragen 80% van $(490,7 + 16 =) 506,7$ mln., dat is 405,4 mln.; derhalve een ombuiging van 101,3 mln.

4. Overwegingen voor een verdere aanpak

Gegeven de hiervoor genoemde hoofdoorzaken is de toenemende vraag naar rechterlijke beslissingen vanuit de rechterlijke organisatie slechts in beperkte mate structureel beïnvloedbaar. De kosten van de rechtspleging kunnen echter wel worden beïnvloed. Als een eerste stap op deze weg zou naar de mening van de werkgroep een breideling van de kosten voor de rechtspleging moeten worden bewerkstelligd door het beroep op de rechter in zaken, waarvan het belang niet in een redelijke verhouding staat tot de maatschappelijke kosten van de rechtspraak, af te remmen. Ten aanzien van de (aldus afgeremde) vraag naar rechterlijke tussenkomst moet vervolgens worden nagegaan in hoeverre een verdere kostenbesparing mogelijk is door aanpassing van de procesrechtelijke regels, verbetering van de werkwijzen van de rechterlijke colleges en vereenvoudiging van de administratieve procedures en de interne organisatie.

II. ANALYSE EN EVALUATIE VAN DE DIVERSE DEELGEBIEDEN

1. Opmerkingen vooraf

In haar analyse en evaluatie van het bovenomschreven beleidsterrein is de werkgroep uitgegaan van de drie voornaamste deelgebieden van de rechtspraak, te weten: de strafrechtspraak, de civiele rechtspraak en de administratieve rechtspraak. De militaire straf- en tuchtrechtspraak en de tuchtrechtspraak op andere terreinen zijn gezien de geringe omvang buiten beschouwing gelaten.

De bijlagen I en II geven een inzicht in respectievelijk de verdeling van de kosten van de rechtspraak over de diverse onderdelen en in de aantallen zaken en de stijging daarin.

Hoewel binnen elk deelgebied een sector is aan te wijzen waarop de groei in de afgelopen jaren excessief is geweest, heeft de werkgroep het toch noodzakelijk gevonden de analyse en evaluatie op het hele terrein te betrekken en niet uitsluitend op die groeigebieden. In deze studie heeft de werkgroep diverse mogelijkheden de revue laten passeren. Sommige daarvan zijn aangemerkt als reëel te overwegen, andere zijn terzijde geschoven hetzij omdat de besparingsmogelijkheden te gering bleken, hetzij omdat deze mogelijkheden zo diepgaande voorbereiding zouden vergen dat zij niet tot bezuinigingen in (uiterlijk) 1985 kunnen leiden.

2. Strafrechtspraak

In de strafrechtsector bestaat het overgrote deel van de door het openbaar ministerie en de zittende magistratuur te behandelen zaken uit overtredingen; in 1980 ± 1 700 000 (vergelijk misdrijven 170 000). 90% van de overtredingen zijn verkeersovertredingen. De afdoening van overtredingen verloopt eenvoudiger dan die van misdrijven. De werkgroep heeft gezien of die vereenvoudiging verder is door te voeren en of wellicht ook op het terrein van de misdrijven vereenvoudiging mogelijk is.

A. Overtredingen

De huidige praktijk met betrekking tot de behandeling van (verkeers)overtredingen laat zich als volgt in beeld brengen. De politie constateerde in 1977 ruim drie miljoen (verkeers)overtredingen. Ongeveer 32% hiervan werd via politietransactie (artikel 74 bis Sr.) afgedaan. Hiertoe is volgens de huidige wettelijke voorschriften betaling aan de politie binnen een dag na die van overtreding vereist. Dit systeem faalt met name bij bekeuringen op kenteken.

Ongeveer 1,7 mln. processen-verbaal ter zake van overtredingen kwamen op de parketten binnen. Het openbaar ministerie seponeerde bijna 0,1 mln. zaken en deed bijna 1,2 mln. zaken via transactie (artikel 74 Sr.) af. Ook nadat het openbaar ministerie de mogelijkheid van transactie heeft geboden, blijft een groot deel van de betrokkenen passief. Er dient dan behandeling ter terechtzitting van de kantonrechter te volgen (bijna 0,4 mln. zaken). In het overgrote deel (83%) van deze zaken verschijnt de verdachte niet, waarna doorgaans een verstekveroordeling volgt. Meestal wordt een geldboete als straf opgelegd. 50% van de veroordeelden betaalt deze vrijwillig; voor 49% van de veroordeelden is een arrestatiebevel nodig om hen tot betaling te brengen. Ongeveer 1% van de veroordeelden ondergaat uiteindelijk vervangende hechtenis.

De problemen worden goeddeels veroorzaakt door de ver gaande passiviteit van degenen bij wie de politie een (verkeers)overtreding heeft geconstateerd. Ze zouden kunnen worden beperkt door de betrokkenen te stimuleren tot medewerking aan afdoening in een eerder stadium. In aanmerking komen:

- a. vergemakkelijking van afdoening in een vroeg stadium;
- b. het verbinden van nadelen aan het passief blijven.

Met het oog op de lichte verkeersstrafzaken die desondanks niet in een vroeg stadium worden afgedaan, zou voorts invoering van de mogelijkheid van een vereenvoudigde procedure kunnen worden overwogen.

De situatie ten aanzien van andere overtredingen is slechts in beperkte mate vergelijkbaar. Wegens de veel geringere frequentie waarmee zij voorkomen (10% van het totaal aantal overtredingen) en de grotere onderlinge verscheidenheid, zijn de mogelijkheden tot standaardisatie van de afdoening beperkter. Toch zullen enkele maatregelen tot vereenvoudiging van de afdoening zich ook tot deze overtredingen kunnen uitstrekken.

B. *Misdrijven*

De berechting van misdrijven vergt in het algemeen een zwaardere procedure dan de berechting van overtredingen. Bij misdrijven doen zich vaker juridische en bewijstechnische complicaties voor dan bij overtredingen. Een veroordeling wegens een misdrijf houdt voorts een scherpere afkeuring in dan een veroordeling wegens een overtreding, en kan ingrijpender sancties inhouden. Een en ander staat een drastische, algemene vereenvoudiging van de afdoening misdrijven in de weg. Er zijn echter bepaalde categorieën misdrijven waarvan de afdoening – gezien het frequente voorkomen ervan, het in het algemeen ontbreken van bewijstechnische en juridische complicaties, en de gestandaardiseerde straftoemeting – een onevenredig zware last legt op het openbaar ministerie en de zittende magistratuur. Deze situatie doet zich bij voorbeeld voor bij het voor de eerste maal begaan van winkeldiefstallen van gering belang en van het misdrijf van artikel 26 van de Wegenverkeerswet (rijden onder invloed).

Ter zake van de genoemde categorieën misdrijven legt de rechtbank (politierechter) in het algemeen als hoofdstraf alleen een geldboete op. Overwogen zou kunnen worden, bepaalde elementen van de voor overtredingen geldende procedure bij deze misdrijven toe te passen c.q. in te voeren.

C. *Algemene aspecten van de strafrechtspleging*

De werkgroep heeft voorts onder ogen gezien of het mogelijk is te komen tot een vermindering van de kosten, verbonden aan de behandeling van hoger beroep en cassatieberoep in strafzaken. Hierbij moet echter het bepaalde in artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten in acht worden genomen. Ingevolge deze verdragsbepaling dient een ieder die wegens een strafbaar feit is veroordeeld het recht te hebben, de schuldigverklaring en veroordeling opnieuw te doen beoordelen

door een hoger rechtscollege overeenkomstig de wet. Dit brengt mee dat tegen elk veroordelend strafvonnis hetzij gewoon beroep, hetzij cassatieberoep, dan wel beide dient open te staan (vergelijk de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet, II 1975/1976, 13 932, nr. 3 blz. 25). Een verdere verhoging van de appलगrens voor kantongerechtszaken (laatstelijk in 1978 bepaald op f 50) zou dus als consequentie moeten hebben, dat in meer zaken rechtstreeks cassatieberoep op de Hoge Raad mogelijk wordt. Dit laatste heeft de werkgroep ervan doen afzien beleidsalternatieven in deze richting te ontwikkelen.

In een aanzienlijk aantal gevallen waarin hoger beroep tegen strafvonnissen wordt ingesteld, richten de bezwaren zich slechts tegen de strafmaat. Dit zou aanleiding kunnen geven tot de gedachte, dat de mogelijkheid van een partieel appel, dat beperkt blijkt tot de strafmaat, de in hoger beroep oordelende rechters zou kunnen ontlasten. Naar het aanvankelijk oordeel van de werkgroep zouden aan een zodanige regeling echter meer nadelen dan voordelen verbonden zijn. Een zinvolle beoordeling van de strafmaat in hoger beroep zal niet goed mogelijk zijn zonder dat de rechter zich opnieuw bezig houdt met het ten laste gelegde feit. Bovendien valt niet te verwachten dat van deze mogelijkheid van partieel appel op zeer grote schaal gebruik zal worden gemaakt. De in eerste aanleg veroordeelde heeft immers weinig belang bij een keuze voor zo'n beperking van zijn appel. Om deze redenen is de werkgroep van mening dat, althans in het kader van deze heroverweging, moet worden afgezien van het ontwikkelen van beleidsalternatieven op dit stuk.

Een en ander neemt niet weg, dat een belangrijk deel van de beroepen tegen strafvonnissen – waaronder die beroepen, waaraan slechts bezwaren tegen de strafmaat ten grondslag liggen – zo weinig complicaties oplevert, dat de huidige procesgang te zwaar lijkt. Met het oog hierop kan gedacht worden aan een ruimere toepassing van enkelvoudige kamers en een vereenvoudigde afdoening door de hantering van de zogenaamde aantekening mondeling vonnis/arrest.

3. Civiele rechtspraak

In 1980 werden bij de kantongerechten, de rechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad in totaal ongeveer 395 000 civiele zaken aangebracht. Hieronder bevinden zich 101 000 contentieuze kantongerechtszaken, 95 000 kantongerechtszaken betreffende betalingsbevelen, 70 000 extra-judiciële kantongerechtszaken, 30 000 echtscheidingszaken bij de rechtbanken, 6500 afzonderlijke alimentatiezaken bij de rechtbanken en 6000 korte gedingen voor de president van de rechtbank. Voorts werden bij de rechtbanken ongeveer 58 000 verzoeken om gratis admmissie ingediend.

De werkgroep heeft zich allereerst beraden over mogelijke maatregelen die kunnen leiden tot een selectiever gebruik van de civiele procedure. Deze maatregelen zullen er, mede gelet op artikel 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, niet toe mogen leiden dat de toegang tot de rechter in bepaalde civiele zaken rechtens of feitelijk onmogelijk wordt gemaakt. Wel kan worden overwogen, door het vragen van een redelijk griffierecht het aanbrengen van zaken met een gering belang af te remmen.

Voorts zou het beroep op de burgerlijke rechter wellicht kunnen worden afgeremd door ook in kantongerechtszaken procesvertegenwoordiging verplicht te stellen, of door voorafgaand verlot van de rechtbank te eisen voor het uitbrengen van dagvaardingen in bepaalde categorieën zaken. Hier staan echter zodanige nadelen tegenover (kosten voor de van overheidswege gefinancierde rechtshulp respectievelijk toeneming van de werklust met de behandeling van verzoeken om verlot als hier bedoeld), dat de werkgroep gemeend heeft deze mogelijkheden verder buiten beschouwing te moeten laten.

Ook zou men kunnen denken aan een precisering van het wettelijke criterium van dringendheid bij kort-geding-procedures. De voordelen verbonden aan het afremmen van een beroep op de president in kort geding, zullen echter nagenoeg teniet worden gedaan door de hieruit voortvloeiende toename van het aantal procedures ten principale. Daarom heeft de werkgroep ook deze mogelijkheid verder buiten beschouwing gelaten.

Naast maatregelen die erop gericht zijn het beroep op de burgerlijke rechter af te remmen, kan worden overwogen de opzet van de procedure en de beroepsmogelijkheden beter af te stemmen op het belang en de complexiteit van de zaak. In dit verband kunnen in de beschouwingen worden betrokken verhoging van de competentiegrens bij de kantongerechten, verhoging c.q. aanbrenging van appelgrenzen, de omvang van de civiele kamers bij de rechtbanken en de gerechtshoven en een verbetering van het maximumbedrag, ter zake waarvan een betalingsbevel kan worden verkregen.

De werkgroep heeft voorts aandacht geschonken aan mogelijkheden om door wetswijzigingen van meer materiële aard de druk op de civiele rechter te verminderen. Hierbij zou het bij voorbeeld kunnen gaan om echtscheidingszaken op gemeenschappelijk verzoek zonder complicerende factoren, om regeling van de voogdij bij onderling goedvinden en om alimentatiezaken ten aanzien waarvan een verder gaande normering soelaas zou kunnen bieden. Deze onderwerpen lenen zich zonder nadere studie echter niet voor uitwerking tot een of meer beleidsalternatieven ten behoeve van de heroverweging.

Ten slotte kan hier melding worden gemaakt van de gedachte, dat meer geschillen – met name in het vlak van de consumentenbelangen – zouden kunnen worden beslecht door geschillencommissies, die door het georganiseerde bedrijfsleven en consumentenorganisaties gezamenlijk zouden kunnen worden ingesteld. De overheid zou hiertoe strekkende initiatieven kunnen bevorderen, door via kaderwetgeving waarborgen voor de kwaliteit van de geschillenbeslechting vast te stellen. Het zou evenwel prematuur zijn, deze gedachte te betrekken in de ontwikkeling van beleidsalternatieven ten behoeve van de heroverweging.

4. Administratieve rechtspraak

In 1980 zijn ongeveer 73 000 administratieve zaken bij de met administratieve rechtspraak belaste colleges ahangig gemaakt, waarvan ongeveer 12 000 Arob-zaken, ongeveer 35 000 sociale verzekeringszaken en ongeveer 21 000 belastingzaken. Op dit gebied zal evenmin als op het terrein van de civiele rechtspraak, een oplossing kunnen worden gevonden in het afsnijden van de toegang tot de rechter in bepaalde zaken. Wel kunnen ook hier maatregelen worden overwogen die tot een selectiever gebruik van de toegang tot de administratieve rechter en tot een meer op de complexiteit van de zaak afgestemde rechtspleging zullen leiden. In hoofdzaak kan worden verwezen naar hetgeen hierover onder 3 werd opgemerkt.

Het stellen van appelgrenzen komt naar het oordeel van de werkgroep op het gebied van de administratieve rechtspraak niet in aanmerking. In Arob-zaken en in ambtenarenzaken is het belang veelal niet zonder meer op geld waardeerbaar. In sociale-verzekeringzaken zou een geldelijke appelgrens technisch wel hanteerbaar zijn, maar gezien het karakter van de sociale verzekering en de financiële positie van vele belanghebbenden moeilijk te aanvaarden. Op het gebied van de belastingrechtspraak zou men eraan kunnen denken, de mogelijkheid van cassatieberoep afhankelijk te stellen van een geldelijk criterium voor het belang van de zaak. Tenzij men een extreem hoog bedrag zou vaststellen, zijn hiervan echter geen voordelen meer te verwachten, indien reeds een substantieel griffierecht wordt ingevoerd.

5. Administratieve en juridische ondersteuning

De bij de punten 2 tot en met 4 aan de orde gekomen mogelijkheden tot besparing hebben hun effect zowel ten aanzien van de werklust van de leden van de rechterlijke macht als ten aanzien van de werklust van het administratief en juridisch ondersteunend personeel. In een aantal gevallen zal een maatregel weliswaar leiden tot besparing in de sector rechterlijke macht, maar een kostenverhoging meebrengen in de sector van de administratieve en juridische ondersteuning. Andere maatregelen zouden een besparing in beide sectoren opleveren. Het saldo van deze effecten zal in de beleidsalternatieven worden opgenomen.

In de sfeer van de administratieve en juridische ondersteuning zijn echter ook meer autonome, dat wil zeggen niet van maatregelen als onder 2 tot en met 4 afgeleide, besparingen mogelijk. Daarbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan een verder gaande invoering van geautomatiseerde systemen. Hierbij dient te worden aangetekend dat invoering van automatiseringsprojecten veel tijd vergt en besparingen in deze sfeer slechts kunnen worden bereikt wanneer eerst de noodzakelijke investeringen zijn gedaan.

De werkgroep heeft verder gezien of het op microfilm vastleggen van archiefbescheiden tot besparingen zou kunnen leiden. Gebleken is dat zo er op dit terrein besparing mogelijk is (de investeringen zijn omvangrijk) dit in ieder geval niet voor 1985 het geval kan zijn.

Als sluitstuk op de maatregelen op het gebied van de administratieve en juridische ondersteuning moet blijvend worden gestreefd naar een doelmatiger en doeltreffender bedrijfsvoering. Dit geldt ook ten aanzien van de gerechtskosten (bij voorbeeld tolkenvoorzieningen).

6. Rechterlijke indeling

In de sfeer van de rechterlijke indeling zou gedacht kunnen worden aan samenvoeging van rechtsgebieden zowel voor wat betreft kantongerechten als voor wat betreft arrondissementsrechtbanken. Na onderzoek is de werkgroep tot de conclusie gekomen dat hiervan geen noemenswaardige besparing is te verwachten.

III. BELEIDSLTERNATIEVEN

1. Opmerkingen vooraf

Uitgaande van de analyse en evaluatie in hoofdstuk II, bespreekt de werkgroep in de paragrafen 2–5 van dit hoofdstuk mogelijke beleidsalternatieven op het gebied van onderscheidenlijk de strafrechtspraak (2), de civiele rechtspraak (3), de administratieve rechtspraak (4) en de administratieve en juridische ondersteuning (5). Deze beleidsalternatieven zijn voorzien van een volgnummer (2.1 enzovoort).

2. Strafrechtspraak

A. Overtredingen

2.1. *Girale betaling politietransactie*

In hoofdstuk II (2 onder A) werd geconcludeerd dat de problemen bij de afdoening van verkeersovertredingen zouden kunnen worden beperkt door de betrokkenen te stimuleren tot medewerking aan deze afdoening in een vroeg stadium. Te verwachten valt, dat in aanzienlijk hogere mate van de mogelijkheid van politietransactie gebruik zal worden gemaakt, indien betaling per giro mogelijk wordt gemaakt. In de gevallen waarin dit geschiedt, worden het openbaar ministerie en de kantongerechten niet belast.

In Amsterdam en Gelderland wordt sinds kort met deze girale betaling geëxperimenteerd. De eerste resultaten van deze experimenten wettigen het vermoeden, dat in ongeveer de helft van de zaken de verdachte giraal zal betalen. Na wetswijziging zal deze werkwijze in het gehele land voor alle voor politietransactie vatbare overtredingen kunnen worden doorgevoerd. Een en ander leidt tot het volgende beleidsalternatief:

Algemene invoering van de mogelijkheid van girale betaling van een politietransactie.

De te verwachten opbrengst hiervan kan als volgt worden berekend: Het aantal ingekomen processen-verbaal ter zake van overtredingen bedraagt thans 1 700 000. Gezien de effecten van de proefnemingen zal dit aantal afnemen met een percentage dat naar schatting zal liggen tussen de 25 en 35. Het aantal bij het openbaar ministerie ingekomen zaken neemt daardoor af met 425 000 à 600 000. Dit leidt tot een vermindering van de personeelsbehoefte met 100 à 140 personen. Het gevolg hiervan is een financiële besparing die ligt tussen de 6,5 en 9,1 mln.

2.2. Ruimere toepassing van de politietransactie

Ook zou de betekenis van het instituut van de politietransactie kunnen worden vergroot door uitbreiding van het aantal overtredingen ter zake waarvan politietransactie mogelijk is (bij voorbeeld rijden door rood licht en snelheidsovertredingen). Dit zal moeten samengaan met een verhoging van het bedrag tot hetwelk de politietransactie kan oplopen. De werkgroep meent dat het maximum gesteld zou kunnen worden op f 150 (thans f 80). Dit leidt tot het volgende beleidsalternatief:

Ruimere toepassing van de politietransactie.

Gezien de totale kosten die zijn gemoeid met de behandeling van overtredingszaken, betekent elk procent, waarmee het aantal bij het openbaar ministerie inkomende zaken kan worden afgeremd, een besparing van 0,3 mln. Uitgaande van een remmend effect, liggend tussen de 5 en 10%, betekent dit een besparing van 1,5 à 3 mln.

2.3. Versterking progressie OM-politietransactie

Verder verdient het naar de mening van de werkgroep aanbeveling de medewerking van betrokkenen aan afdoening van (verkeers)overtredingen in een vroeg stadium te stimuleren door nadelen te verbinden aan het passief blijven. Indien de te betalen bedragen bij politietransactie, OM-transactie en veroordeling sterker dan thans oplopen, krijgen de betrokkenen er meer belang bij in een vroeg stadium te betalen. De richtlijnen van het openbaar ministerie voor transactie en het requireren van geldboeten zouden in deze zin gewijzigd kunnen worden. Het belang van deze maatregel is niet primair gelegen in de hogere opbrengst van de OM-transacties en de geldboeten, maar in de afremming van het aantal zaken dat het openbaar ministerie c.q. de zittende magistratuur bereikt. Mede om te voorkomen dat het afremmend effect van deze maatregel zich op ongelijke wijze zal manifesteren naar gelang al dan niet de gelegenheid bestaat transactiebedragen en geldboeten fiscaal af te trekken, meent de werkgroep dat het ernstig overweging verdient deze fiscale aftrekbaarheid af te schaffen. Een en ander leidt tot het volgende beleidsalternatief:

Versterking van de progressie tussen de transactiebedragen van de politie en die van het openbaar ministerie en van de te requireren geldboeten inzake (verkeers)overtredingen en afschaffing van de fiscale aftrekbaarheid van transactiebedragen en geldboeten.

De te verwachten opbrengst hiervan kan als volgt worden berekend: De afnemning van het aantal bij het openbaar ministerie ingekomen zaken is

naar schatting gelijk te stellen met de hiervoor onder 2.1 genoemde percentages, zodat ook hier een besparend effect is te verwachten dat ligt tussen de 6,5 en 9,1 mln.

Aan te nemen valt voorts dat deze maatregel een middelenverhogend effect zal hebben. De omvang daarvan is in dit stadium niet aan te geven. De financiële effecten van de afschaffing van de fiscale aftrekbaarheid zijn buiten beschouwing gelaten.

2.4. Vereenvoudigde procedure verkeersovertredingen

In hoofdstuk II (2 onder A) is erop gewezen, dat een niet onbelangrijk deel van de gevallen waarin een verkeersovertreding is geconstateerd, als gevolg van het passief blijven van de verdachte, uiteindelijk met een verstekvonnis van de kantonrechter moet worden afgedaan. Ook indien het aantal zaken dat bij de kantongerechten wordt aangebracht, verminderd kan worden door op de hierboven omschreven wijze afdoening in een vroeg stadium te stimuleren, blijft het van belang te zoeken naar een weg om de belasting van het rechterlijk apparaat door deze verstekzaken te beperken. Dit kan worden bewerkstelligd door een vereenvoudigde procedure in te voeren voor de afdoening van verkeersovertredingen met een geldboete van f 500 (dat is het maximum van de laagste boetecategorie ingevolge het aanhangige ontwerp van Wet vermogenssancties). De vereenvoudiging zou erop kunnen neerkomen, dat het openbaar ministerie een beschikking vaststelt tot afdoening van de strafzaak na de verdachte in staat te hebben gesteld daarover zijn mening te geven. Reageert de verdachte niet op deze beschikking (hij kan verlangen dat de zaak alsnog op een gewone terechtzitting wordt gebracht) terwijl evenmin het bij die beschikking gestelde geldbedrag wordt voldaan, dan zou de officier van justitie bevestiging van zijn beschikking kunnen vorderen van de kantonrechter, die dan tevens de vervangende hechtenis bij niet-betaling zou moeten vaststellen. Daarmede zou dan de strafzaak een einde moeten nemen. Bij de uitwerking van dit voorstel zou tevens aandacht kunnen worden gegeven aan de wijze waarop een gerechtelijk schrijven moet worden uitgereikt. Bij een en ander moet rekening worden gehouden met de eisen die het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in het bijzonder artikel 6, stelt. Dit leidt tot het volgende beleidsalternatief:

Invoering van een vereenvoudigde procedure inzake verkeersovertredingen met een geldboete tot f 500.

De te verwachten opbrengst kan als volgt worden berekend. Bij het openbaar ministerie zullen na realisering van de twee hiervoor genoemde beleidsalternatieven nog tussen de 850 000 en 500 000 processen-verbaal ter zake van overtreding binnenkomen. Hiervan leent zich naar schatting 80% voor het vaststellen van een beschikking door het openbaar ministerie.

Voor de berekening is ervan uitgegaan dat in ongeveer de helft van het aantal zaken waarin een beschikking is gegeven, de justitiabele hiermee akkoord zal gaan. Het overblijvende deel van de zaken zal ter terechtzitting van de kantonrechter aanhangig moeten worden gemaakt. Een en ander zal leiden tot een vermindering van de personeelsbehoefte in de sfeer van de administratieve en juridische ondersteuning met 25 à 40 personen. In geld uitgedrukt betekent dit een besparing die ligt tussen de 1,6 en 2,9 mln.

2.5. Beperking documentatie overtredingen

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Wet op de justitiële documentatie juncto artikel 2 van het Besluit registratie justitiële gegevens registreert de justitiële documentatiedienst niet alleen de afdoening door het openbaar ministerie of de rechter van misdrijven, maar ook die van een groot aantal in het besluit aangewezen overtredingen. Het bijhouden en het na een aantal jaren verwijderen van deze gegevens legt een grote last op de dienst. Van een groot deel van deze gegevens wordt geen gebruik gemaakt. In verband hiermee kan het volgende beleidsalternatief worden overwogen:

Drastische beperking van de aanwijzing van overtreding ter zake waarvan gegevens in de justitiële documentatie worden geregistreerd.

Rekening houdend met het aantal personeelsleden dat thans met deze werkzaamheden is belast (± 100 bij de griffies en 40 bij de arrondissementsparketten) zou hierdoor een beperking van de personeelsbehoefte kunnen worden bereikt met 40 à 60 personen; in geld uitgedrukt een besparing die ligt tussen de f 2,6 en f 3,9 mln.

B. Misdrijven

2.6. OM-transactiemisdrijven

In hoofdstuk II (2 onder B) is erop gewezen dat de afdoening van enkele categorieën misdrijven van eenvoudige aard, ter zake waarvan de politierechter als hoofdstraf slechts een geldboete pleegt op te leggen, thans een onevenredig zware last op het openbaar ministerie en de zittende magistratuur legt. Ten aanzien van deze zaken zou de toekenning van een transactiebevoegdheid aan het openbaar ministerie soelaas kunnen bieden.

Het aanhangige ontwerp van Wet vermogenssancties voorziet in de mogelijkheid van transactie ter zake van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar is gesteld. De eventuele resultaten hiervan zijn niet verwerkt in de meerjarencijfers. Het volgende beleidsalternatief kan worden geformuleerd:

Toekenning van transactiebevoegdheid aan het openbaar ministerie ter zake van bovenbedoelde misdrijven.

Aan te nemen valt dat enerzijds het aantal bij de politierechter aan te brengen zaken zal afnemen en anderzijds een aantal zaken dat nu – gezien het ontbreken van de mogelijkheid van een transactie-aanbod – (voorwaardelijk) wordt geseponeerd, in aanmerking zal worden gebracht voor afdoening via transactie. Dit beleidsalternatief zal daarom leiden zowel tot vermindering van de kosten als tot verhoging van de middelen. Van de zaken die thans bij de politierechter worden aangebracht, zal naar verwachting tussen de 20 à 30% via transactie worden afgedaan. Dit zal leiden tot een vermindering van de personeelsbehoefte met 45 à 70 personen. In geld uitgedrukt betekent dit een besparing die ligt tussen de f 3,5 en f 5,0 mln.

Van zaken die thans (voorwaardelijk) worden geseponeerd ($\pm 63\ 000$), zal naar schatting 10 à 20% met een transactie worden afgedaan tegen een gemiddeld bedrag van f 300. De meeropbrengst kan worden gesteld op f 2 à f 4 mln.

C. Algemene aspecten van de strafrechtspleging

2.7. Meer enkelvoudige afdoening strafzaken in hoger beroep

In hoofdstuk II (2 onder C) is de werkgroep ingegaan op mogelijkheden tot vermindering van de kosten, verbonden aan de behandeling van hoger beroep en cassatieberoep in strafzaken. In eerste aanleg worden strafbare feiten voor het overgrote deel door alleen rechtsprekende rechters berecht (kantonrechters en politierechters). Hoger beroep wordt thans in alle gevallen meervoudig (kamers van drie leden) afgedaan.

Het behoort tot de beginselen van een goede strafrechtspraak dat een verdachte die wordt veroordeeld, de gelegenheid krijgt zijn zaak nogmaals en dan door een andere instantie te laten beoordelen. Dit houdt echter niet in dat behandeling in hoger beroep te allen tijde door een meervoudige instantie dient plaats te vinden. Met name lijkt de noodzaak daartoe niet aanwezig in strafzaken waarin in eerste aanleg geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd of die feitelijk en rechtens betrekkelijk eenvoudig van aard zijn. Appelrechtspraak ten aanzien van deze zaken, die ook in eerste aanleg doorgaans enkelvoudig worden afgedaan, zou dan ook in de regel door een al-

leen rechtsprekende rechter kunnen plaatsvinden. In navolging van de bestaande praktijk dat vonnissen van de alleen rechtsprekende rechter mondeling worden gewezen met een zogenaamde aantekening mondeling vonnis, zou deze werkwijze ook kunnen worden toegepast bij enkelvoudige afdoening in hoger beroep. Dit leidt tot het volgende beleidsalternatief.

Enkelvoudige en vereenvoudigde afdoening van hoger beroep tegen vonnissen die in eerste aanleg door een alleen rechtsprekende rechter zijn gewezen, met de mogelijkheid van verwijzing naar een meervoudige kamer.

De te verwachten opbrengst kan als volgt worden berekend. Van de thans ingeschreven appellen van kantongerechtszaken zal naar schatting 90% enkelvoudig kunnen worden afgedaan. Ten aanzien van de appellen van rechtbankzaken zal dit percentage kunnen worden gesteld op ongeveer 50. Dit kan leiden tot een beperking van de personeelsbehoefte met 40 à 50 personen, hetgeen een financiële besparing betekent van tussen de f 3,6 en f 4,5 mln.

2.8. Hoge Raad 5-3

Ook voor de strafzaken waarin beroep in cassatie wordt ingesteld, geldt dat een deel daarvan van eenvoudige aard is. In een groot aantal van die zaken worden geen cassatiemiddelen aangevoerd (zogenaamde peken). Het zal – mede gelet op beleidsalternatief 2.7, ingevolge hetwelk de gerechtshoven enkelvoudige kamers zullen kunnen vormen – niet steeds nodig zijn, dat deze zaken in kamers van vijf leden worden behandeld. Op grond hiervan kan het volgende beleidsalternatief worden overwogen:

Toekenning van de bevoegdheid aan de Hoge Raad kamers van drie leden ter behandeling van strafzaken te vormen.

De werkgroep verwacht dat een beperkte toepassing van de mogelijkheid recht te doen in kamers van drie leden zal leiden tot een maximale besparing van f 0,4 mln.

3. Civiele rechtspraak

A. Voorwaarden voor de toegang tot de rechter

3.1 Verhoging c.q. invoering griffierecht

Het heffen van hogere griffierechten kan bijdragen tot een zorgvuldiger afweging van het belang en de zin van het instellen van een procedure. Het griffierecht moet enerzijds hoog genoeg zijn om een bewuste afweging te bewerkstelligen, maar mag anderzijds niet zo hoog zijn, dat aan bepaalde groepen belanghebbenden in feite de toegang tot de rechter wordt ontnomen. Verhoging c.q. invoering van griffierechten zal niet alleen tot een selectiever gebruik van de civiele procedure kunnen bijdragen, maar bovendien een middelenverhogend effect hebben. Bij de hernieuwde vaststelling van de griffierechten zouden de volgende uitgangspunten in acht kunnen worden genomen:

- het bedrag loopt op naarmate een hoger echelon van rechtspraak wordt benut (kantongerechten f 100, arrondissementsrechtbanken f 200, gerechtshoven en Hoge Raad f 300);
- voor procedures in kort geding kan een speciaal tarief worden gehanteerd, afgestemd op het bijzondere karakter van deze voorzieningen (f 500);
- de thans niet in alle gevallen geldende verplichting voor de gedaagde, een griffierecht te voldoen, zal algemeen doorgevoerd kunnen worden, waarbij het griffierecht voor de gedaagde op hetzelfde bedrag als dat voor de eiser zal kunnen worden bepaald;
- de verliezende partij wordt steeds veroordeeld tot vergoeding van het door de wederpartij betaalde griffierecht.

Vaststelling van de griffierechten op het hier aangegeven niveau zal slechts aanvaardbaar zijn, indien voor on- en minvermogenden een bijzondere regeling blijft gelden. Deze regeling zal echter eveneens tot uitgangspunt moeten hebben dat ook voor de laagste inkomensgroepen enige financiële stimulans tot afweging van het belang en de zin van het aangaan van een procedure bestaat. Omdat die stimulans in het huidige systeem van gratis admmissie grotendeels ontbreekt, zou overwogen kunnen worden het stelsel van gratis admmissie te vervangen door een stelsel van admmissie tegen gereduceerd tarief. Het bodembedrag zou kunnen worden bepaald op f 50.

De werkgroep kan zich voorstellen dat een «hardheidsclausule» het sluitstuk zal vormen van deze regeling. Op basis hiervan kan het volgende beleidsalternatief worden geformuleerd:

Verhoging c.q. invoering van griffierechten voor eiser en gedaagde in de gehele civiele rechtspraak; vervanging van het systeem van vrijstelling van griffierecht door een systeem van vermindering van griffierecht.

De te verwachten opbrengst heeft enerzijds betrekking op een vermindering van het aantal zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd, anderzijds op een verhoging van de inkomsten uit griffierechten.

De werkgroep verwacht dat hierdoor de vraag naar rechterlijke beslissingen met 5% zal afnemen. Dit leidt tot een besparing die ligt tussen de f 10 en f 15 mln. (130 à 190 personeelsleden). De verwachte meeropbrengst bedraagt f 15 à f 20 mln.

B. Inrichting van de rechtspleging

3.2. Verhoging competentie- en appelgrenzen bij de kantonrechter

De competentiegrens in kantongerechtszaken ligt thans op f 3000. Indien het belang niet groter is dan f 1500, staat geen hoger beroep op de rechtbank open. Een aanmerkelijke verhoging van deze in 1977 vastgestelde bedragen – namelijk tot f 10 000 respectievelijk f 5000 – zal enerzijds bijdragen tot beperking van de kosten der civiele rechtspraak en anderzijds uit het oogpunt van de rechtsbedeling voordelen bieden. De toegang tot de kantonrechter is immers voor de justitiabele eenvoudiger dan die tot de rechtbank en de procedure vertoont er in het algemeen minder complicaties. Een verhoging van de competentiegrens in kantongerechtszaken zal goed kunnen samengaan met een verhoging (in vergelijkbare orde van grootte) van de appelgrens in kantongerechtszaken. Door laatstgenoemde verhoging zullen procedures in twee instanties voor zaken waarvan het geldelijk belang niet in een redelijke verhouding tot de kosten van de rechtspraak staat, worden voorkomen. Uit het oogpunt van de justitiabele verdient een goed toegankelijke rechtspraak in één instantie voor geschillen met een vrij beperkt belang, die met name in de relatie winkelbedrijf–consument voorkomen, de voorkeur boven een minder goed toegankelijke rechtspraak in twee instanties.

Hiernaast kan een verhoging van het maximumbedrag ter zake waarvan de betalingsbevelprocedure bij de kantonrechter is toegelaten (in 1977 vastgesteld op f 1500), worden overwogen. In aansluiting op de hierboven aangegeven verhoging van de competentiegrens en de appelgrens in kantongerechtszaken zou dit maximumbedrag op f 5000 kunnen worden bepaald. Dit leidt tot de volgende beleidsalternatieven:

- a. *Verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter tot f 10 000;*
- b. *Verhoging van de appelgrens van kantongerechtszaken tot f 5000;*
- c. *Verhoging van de grens van het bedrag ter zake waarvan een betalingsbevel kan worden verkregen tot f 5000.*

De opbrengst van deze maatregelen kan als volgt worden berekend. Verwacht mag worden dat het aantal persoonlijke rechtsvorderingen met een belang tussen de f 5000 en f 10 000 als gevolg van de competentiewijziging zal toenemen, omdat de procedure bij de kantonrechter voor de justitiabele

uit kostenoogpunt aantrekkelijker is dan de procedure bij de rechtbank. De daaruit voortvloeiende uitbreiding van de kosten bij de kantongerechten zal echter naar verwachting de besparing bij de rechtbanken slechts ten dele te niet doen. Tevens rekening houdend met de uit de verhoging van de appelgrens voortvloeiende daling van het aantal hoger beroepszaken bij de rechtbanken, zal de beperking van de personeelsbehoefte naar schatting tussen de 55 en 75 personen bedragen. Dit houdt in een financiële besparing die ligt tussen de 5,0 en 7,0 mln.

3.3. *Afschaffen bericht van ontvangst bij betalingsbevelen kantonrechter*

Ten aanzien van de betalingsbevelprocedure bij de kantonrechter is een procedurele vereenvoudiging mogelijk. De brieven van het gerecht aan partijen worden thans niet slechts aangetekend, maar ook nog met bericht van ontvangst verzonden. Het volgende beleidsalternatief is mogelijk:

Afschaffing van het gebruik van berichten van ontvangst in de betalingsbevelprocedure bij de kantonrechter

De opbrengst van deze maatregel kan als volgt worden berekend: De meerkosten voor het bericht van ontvangst bedragen f 1,40. Het gaat totaal om ongeveer 100 000 zaken, waarin twee maal een bericht van ontvangst dient te worden gezonden. De opbrengst kan aldus worden becijferd op 0,3 mln. Daarnaast betekent deze administratieve vereenvoudiging ook nog een lichte beperking van de personeelsbehoefte, geschat op ten hoogste vijf man, of wel 0,3 mln. Totale besparing derhalve 0,6 mln.

3.4. *Herziening rolprocedure*

Bepaalde processuele verrichtingen in civiele contradictoire procedures dienen ter rolzitting van het gerecht te worden voltrokken, te weten de indiening van stukken en het vragen en verkrijgen van uitstel voor de indiening daarvan. Deze verrichtingen dragen in de praktijk doorgaans een louter formeel karakter. Bij de rechtbanken houdt een enkelvoudige kamer de rolzitting, bij de gerechtshoven en de Hoge Raad een meervoudige kamer van onderscheidenlijk drie en vijf leden. De advocaten en de rechters die ter rolzitting optreden hebben met name de zorg voor de afhandeling van de formele processuele verrichtingen; met de zaak zelf behoeven zij niet bekend te zijn.

De taak van de rechter in de rolprocedure bestaat in beginsel vooral in bewaking van de voortgang van het proces. Het is de vraag, of de huidige opzet van de rolprocedure hiervoor de meest doelmatige vorm biedt. Naar het oordeel van de werkgroep verdient een herziening van deze procedure overweging. Gezien de plaats van de rolzitting in het burgerlijk procesrecht als geheel, is het niet mogelijk in het kader van de heroverweging een voorstel daartoe te formuleren. De werkgroep meent daarom te moeten volstaan met een aanbeveling tot nadere studie op dit gebied. Bij handhaving van de rolzittingen zou echter in elk geval wetswijziging in die zin kunnen plaatsvinden, dat – evenals de rechtbanken – de gerechtshoven en wellicht ook de Hoge Raad de rolzittingen met enkelvoudige kamers houden. Een en ander leidt tot het volgende beleidsalternatief:

a. *Instelling van enkelvoudige kamers bij de gerechtshoven (en wellicht de Hoge Raad) voor het houden van rolzittingen*

b. *Nader uit te werken herziening van de rolprocedure.*

De maximale besparing bedraagt vooralsnog niet meer dan 0,5 mln.

3.5. *Meer enkelvoudige afdoening*

Niet alle zaken en processuele verrichtingen – buiten die welke onder 3.4 zijn bedoeld – zijn van zodanige aard, dat inschakeling van een meervoudige kamer vereist is. Bij de dagvaardingszaken die voor de rechtbanken dienen

wordt in beginsel rechtgesproken door een kamer van drie leden, met de mogelijkheid van verwijzing naar een enkelvoudige kamer. Ook in geval van verstek kan de enkelvoudige kamer uitspraak doen, van welke mogelijkheid vrijwel zonder uitzondering gebruik wordt gemaakt. Van de refertezaken wordt – na verwijzing – 90% door de enkelvoudige kamer afgedaan; van de zaken op tegenspraak ongeveer 60%.

In verzoekschriftprocedures kan de meervoudige kamer van de rechtbank de zaak naar de enkelvoudige kamer verwijzen (artikel 288b, derde lid, Rv.). Deze bepaling wordt vaak uitgelegd in die zin dat verzoekschriftprocedures in zaken die in wezen contentieus zijn en zaken in hoger beroep altijd meervoudig behandeld zouden moeten worden. De praktijk bij de rechtbanken loopt uiteen. Er liggen onmiskenbaar mogelijkheden voor een ruimere toepassing van de enkelvoudige kamer in verzoekschriftprocedures. Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zou op het punt van de toelaatbaarheid in ieder geval herzien kunnen worden.

Naar het oordeel van de werkgroep verdient ook een verder gaande mogelijkheid overweging, die zou kunnen inhouden dat de rechtbank, voor zover zij in eerste aanleg rechtsprekt, in beginsel haar taak zowel in dagvaardings- als in verzoekschriftprocedures met enkelvoudige kamers vervult, behoudens de mogelijkheid van verwijzing naar de meervoudige kamer. Voor appellen op de rechtbanken en de gerechtshoven zou de omgekeerde regel (meervoudige kamer, behoudens verwijzing naar de enkelvoudige kamer) kunnen gelden. Dit leidt tot het volgende beleidsalternatief:

Ruimere inschakeling van enkelvoudige kamers bij de rechtbanken en – in beperkte mate – bij de gerechtshoven.

De hiervan te verwachten besparing zal weliswaar beperkt zijn – uitbreiding van de rechtspraak door enkelvoudige kamers zal met name in de sfeer van de administratieve en juridische bijstandverlening aan de rechter een toeneming van de werklast betekenen – maar toch kunnen bijdragen tot beperking van de behoefte aan rechters. De werkgroep acht het op basis van de haar ter beschikking staande gegevens niet verantwoord de te verwachten besparing hoger te stellen dan 1,5 mln.

3.6. *Hoge Raad 5–3*

Ook in civiele zaken is een deel van de cassatieberoepen van zodanige aard, dat behandeling niet noodzakelijkerwijs in kamers van vijf leden behoeft plaats te vinden. Dit geeft aanleiding tot het volgende beleidsalternatief:

Toekenning van de bevoegdheid aan de Hoge Raad kamers van drie leden ter behandeling van civiele zaken te vormen.

De werkgroep verwacht dat een beperkte toepassing van de mogelijkheid recht te doen in kamers van drie leden zal leiden tot een maximale besparing van 0,2 mln.

3.7. *Wijziging admmissieprocedure*

Beleidsalternatief 3.1 omvat mede de vervanging van het huidige stelsel van gratis admmissie door een stelsel van admmissie tegen gereduceerd tarief. Op zich zelf brengt dit voorstel geen wijziging in de te volgen procedure. De gratis admmissie wordt thans verleend door het gerecht na een speciale procedure. Los hiervan staat de procedure bij de bureaus voor rechtshulp ter verkrijging van van overheidswege gefinancierde rechtshulp. Overwogen zou kunnen worden de beslissing over het verlenen van admmissie tegen gereduceerd tarief op te dragen aan de bureaus voor rechtshulp. In het merendeel van de gevallen zal deze beslissing gecombineerd kunnen worden met die inzake de toekenning van van overheidswege gefinancierde rechtshulp. Een en ander leidt tot het volgende beleidsalternatief:

Wijziging van de wetgeving in die zin, dat het bureau voor rechtshulp beslist over het verlengen van admmissie tegen gereduceerd tarief.

Het achterwege blijven van een afzonderlijke admmissieprocedure levert op grond van de vermindering van de behoefte aan administratief personeel een besparing op van 30 tot 50 personen; in geld uitgedrukt tussen de 2 en de 3,3 mln.

Deze maatregel kan leiden tot een werkvermeerdering bij de bureaus voor rechtshulp door de behandeling van de admmissie-aanvragen die niet zijn gecombineerd met een verzoek inzake de toekenning van van overheidswege gefinancierde rechtshulp.

4. Administratieve rechtspraak

A. Voorwaarden voor de toegang tot de rechter

4.1. Verhoging c.q. invoering griffierechten

Ten aanzien van de invoering c.q. verhoging van griffierechten kan worden verwezen naar de opmerkingen in paragraaf 3 onder A. Te denken valt aan de heffing van griffierechten bij eiser en verweerder volgens een tarief dat rekening houdt met de categorie van zaken en de instantie waarbij de zaak aanhangig wordt gemaakt. In ambtenarenzaken en sociale verzekeringszaken zou in eerste aanleg een griffierecht van f 100 en in hoger beroep een griffierecht van f 200 kunnen worden geheven. In belastingzaken zouden deze bedragen op f 200 respectievelijk f 300 kunnen worden gesteld. Bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, die in eerste en enige aanleg rechtspreken, zou een griffierecht van f 150 in aanmerking kunnen komen. Voor beslissingen bij voorraad (bij de ambtenarengerechten) en toepassing van artikel 80 van de Wet op de Raad van State lijkt invoering van een griffierecht van f 200 verantwoord op basis van soortgelijke overwegingen als die welke tot het voorstellen van een speciaal tarief voor procedures in kort geding bij de president van de rechtbank aanleiding hebben gegeven. Evenals in civiele zaken zal het systeem van vrijstelling van de betaling van griffierecht vervangen kunnen worden door een stelsel van gereduceerd griffierecht, dat ook hier op f 50 bepaald zou kunnen worden, eventueel met de mogelijkheid van toepassing van een «hardheidsclausule». Een en ander leidt tot het volgende beleidsalternatief:

Invoering c.q. verhoging van griffierechten; vervanging van het systeem van vrijstelling van griffierecht door een systeem van vermindering van griffierecht.

Zoals reeds aangegeven bij het beleidsalternatief 3.1 heeft de te verwachten opbrengst enerzijds betrekking op een vermindering van het aantal zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd en anderzijds op een verhoging van de inkomsten uit griffierechten. De werkgroep verwacht dat de afremming van de vraag naar rechterlijke beslissingen in de sector van de administratieve rechtspraak (waaronder ook de sociale verzekeringsrechtspraak valt) geringer zal zijn dan de 5% besparing die als uitgangspunt is gekozen in beleidsalternatief 3.1. Voor de administratieve rechtspraak acht de werkgroep het verantwoord dit afremmingspercentage te stellen op 3. De besparing die hierdoor zal optreden zal liggen tussen de 1,2 en 2,4 mln. (15 à 30 personeelsleden). Bij de berekening van de meeropbrengst uit griffierechten is rekening gehouden met het feit dat het overgrote deel van de justitabelen in de sociale verzekeringsrechtspraak in aanmerking zal komen voor admmissie tegen gereduceerd tarief. De aldus berekende meeropbrengst komt uit tussen de 10 en 15 mln.

B. Inrichting van de rechtspleging

4.2. Enkelvoudige behandeling ter terechtzitting van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven

Bij de raden van beroep en de ambtenarengerechten worden de zaken ter terechtzitting behandeld door een college bestaande uit een beroepsrechter en twee lekenrechters. Behandeling ter terechtzitting in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep vindt plaats door een college bestaande uit een voorzitter en twee tot de rechterlijke macht behorende leden. Overwogen zou kunnen worden de Centrale Raad van Beroep de bevoegdheid toe te kennen enkelvoudige kamers te vormen voor de behandeling ter terechtzitting van meer eenvoudige zaken, onder handhaving van de reeds bestaande mogelijkheid krachtens artikel 152a van de Beroepswet van afdoening bij beschikking door de voorzitter. Ook bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven zou de mogelijkheid van unus-rechtspraak geopend kunnen worden. Een en ander leidt tot het volgende beleidsalternatief:

Toekenning aan de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven enkelvoudige kamers te vormen.

De werkgroep verwacht dat de besparing voorhands niet hoger zal zijn dan 1 mln.

4.3. Hoge Raad 5–3

Ook bij doorvoering van het beleidsalternatief 4.1 zal de situatie blijven bestaan dat de derde kamer van de Hoge Raad voor een deel eenvoudige cassatieberoepen krijgt te behandelen. Met het oog hierop kan het volgende beleidsalternatief worden overwogen:

Toekenning aan de Hoge Raad van de bevoegdheid kamers van drie leden ter behandeling van belastingzaken te vormen.

De werkgroep verwacht dat een beperkte toepassing van de mogelijkheid om in belastingzaken recht te doen in kamers van drie leden zal leiden tot een maximale besparing van 0,4 mln.

4.4. Afdoening belastingzaken buiten zitting

Zowel in de sociale verzekeringsrechtspraak en de ambtenarenrechtspraak, als in de Arob-rechtspraak bestaat de mogelijkheid om zaken die aan bepaalde vereisten voldoen op een vereenvoudigde wijze te behandelen en af te doen. Die afdoening vindt plaats door de voorzitter of een van zijn plaatsvervangers. Een terechtzitting blijft dan achterwege. De gerechtshoven missen een dergelijke mogelijkheid in belastingzaken. Het volgende beleidsalternatief zou overwogen kunnen worden:

Invoering van de mogelijkheid van afdoening buiten zitting van eenvoudige belastingzaken door de gerechtshoven.

Gezien de besparingen die het gevolg zijn van de beleidsalternatieven genoemd onder 4.1 (heffing van een substantieel griffierecht in belastingzaken), acht de werkgroep een aanvullende besparing van 0,5 mln. mogelijk.

4.5. Wijziging admissieprocedure

Ten aanzien van de procedure ter verkrijging van toelating tot de rechtspraak tegen een gereduceerd tarief geldt een overeenkomstige overweging als die welke heeft geleid tot beleidsalternatief 3.7. Dit leidt tot het volgende beleidsalternatief:

Wijziging van de wetgeving in die zin, dat het bureau voor rechtshulp beslist over toelating tegen een gereduceerd griffierecht.

De besparing die hiervan het gevolg zal zijn, is reeds verwerkt in de berekening van de opbrengst van alternatief 3.7.

5. Administratieve en juridische ondersteuning

Met betrekking tot besparingen op het gebied van de administratieve en juridische ondersteuning ziet de werkgroep de volgende mogelijkheden.

5.1. Uitbreiding van het gebruik van tekstverwerkende apparatuur

Voortzetting van het huidige beleid op dit terrein tot en met 1985 zal ertoe kunnen leiden dat een afremming van de personeelsbehoefte wordt bereikt met 90 personen (5,9 mln.).

5.2. Invoering van een geautomatiseerd Transactie en Boete Incasso-Systeem

De eerste aanzet tot een dergelijk systeem is al gegeven in 1978 in de vorm van het Interim Boete Incasso Systeem. Een systeem ten aanzien van de incasso van de OM-transacties is in voorbereiding. Beide systemen kunnen vervolgens worden opgenomen in het geïntegreerd Transactie en Boete Incasso-Systeem. De personele besparingen als gevolg van het invoeren van deze geautomatiseerde systemen zullen minder zijn naar de mate waarin de voorgestelde processuele maatregelen op strafrechtelijk gebied zullen worden gerealiseerd. Een aantal van deze maatregelen heeft immers tot gevolg dat bewerkingen die voor automatisering in aanmerking komen, geheel vervallen. Hiermee rekening houdend lijkt een besparing op personeelsgebied mogelijk van 20 à 30 personen (1,3–2 mln.). Daar staat een eenmalige investering aan apparatuur en programmatuur tegenover van ± 4 mln.

5.3. Automatisering van de justitiële documentatie

Automatisering van de justitiële documentatie, gekoppeld aan een centralisatie van de invoer van gegevens en afgifte van de uittreksels, kan leiden tot een personele besparing. Besparingen op dit terrein zullen echter niet vóór 1985 kunnen worden bereikt. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat voorafgaande aan mogelijke besparingen de nodige investeringen moeten worden gedaan.

5.4. Centralisatie van het beheer van de dubbelen van de registers van de Burgelijke Stand

Het nu nog bij de arrondissementsrechtbanken ondergebrachte beheer van de dubbelen van de registers van de Burgelijke Stand kan gecentraliseerd worden. Daaraan kan gekoppeld worden microverfilming van de registers. Het aanbrenge van de kantmeldingen op de dubbelen zal dan achterwege kunnen blijven. De besparing aan personeel die dit zou kunnen opleveren bedraagt 8 personen (= 0,5 mln). De noodzakelijke investeringen zal 0,1 mln. bedragen.

5.5. Gerechtskosten

De uitgaven ten behoeve van de gerechtskosten hebben onder meer betrekking op de vergoedingen aan tolken en op de kosten van uitreiking van gerechtelijke stukken. Wat dit laatste betreft kan een vermindering van uitgaven als gevolg van de voorstellen op het terrein van de strafrechtspleging worden gerealiseerd. Dit extra effect heeft de werkgroep geschat op een bedrag rond de 0,8 mln., waarbij tevens rekening is gehouden met een mogelijke bezuiniging op het terrein van tolkenvoorzieningen e.d

IV. BELEIDSARIANTEN EN SLOTOPMERKINGEN

A. In Hoofdstuk III zijn de beleidsalternatieven ontwikkeld, waarvan de werkgroep meent dat zij bij realisering kunnen bijdragen tot de noodzakelijke beperking van de groei van de overheidsuitgaven. Voor een samenvatting van de beleidsalternatieven wordt verwezen naar bijlage III. De berekening van de effecten van de maatregelen is globaal gehouden. Gegeven de beperkte beschikbare tijd moet de werkgroep zich baseren op bestaande gegevens, die voor een ander doel zijn verzameld. Op een aantal gebieden ontbraken gegevens geheel.

De werkgroep is bij het berekenen van de effecten van de verschillende denkbare maatregelen uitgegaan van een aantal vooronderstellingen. Die vooronderstellingen zijn tot stand gekomen door een schatting van het effect dat de voorstellen op de diverse deelterreinen zullen hebben, gemeten aan de huidige praktijk. Bij een verdere uitwerking van de maatregelen in een later stadium zullen de vooronderstellingen opnieuw aan een beschouwing moeten worden onderworpen en zo nodig bijgesteld.

In overeenstemming met de taakopdracht zal de werkgroep hierna op basis van de beleidsalternatieven een aantal varianten voor het in de toekomst te voeren beleid ontwikkelen die onderling verschillen in de mate van verregaandheid en leiden tot uiteenlopende percentages van bezuinigingen ten opzichte van het meerjarencijfer 1985. Het ligt voor de hand dat zij ook in maatschappelijke en politieke aanvaardbaarheid uiteenlopen. Bij het samenstellen van de varianten heeft de werkgroep rekening gehouden met de mate waarin een beleidsalternatief aansluit bij reeds in gang gezette ontwikkelingen, de mate waarin het ingrijpt in de organisatie van de rechtspraak en de procedures en de mate waarin de positie van de justitiabelen wordt ontzien. Bovendien kan het overgrote deel van de beleidsalternatieven slechts worden gerealiseerd via wijziging van de wet. De werkgroep acht het niet uitgesloten dat bij concretisering van de beleidsalternatieven – met name in de wetgevingsfase – zal blijken dat sommige maatregelen niet volledig haalbaar zijn. In dit verband is het van belang dat sommige maatregelen niet volledig haalbaar zijn. In dit verband is het van belang erop te wijzen dat binnen een aantal van de als denkbaar voorgestelde maatregelen, minder ver gaande uitwerkingen mogelijk zijn. Bij het samenstellen van de beleidsvarianten is uitgegaan van de gemiddelde bedragen van de in hoofdstuk III genoemde minima en maxima.

Gezien de taakopdracht heeft de werkgroep in de hierna volgende pagina's een viertal opties voor de politieke besluitvormers uitgewerkt. Deze varianten komen in relatie tot het ijkpunt neer op een beperking van de financiële behoefte in 1985 met respectievelijk 5,3, 10,5, 15,5 en 20,1%

Over de afremming van de personeelsbehoefte, die bij realisering van de verschillende beleidsalternatieven kan worden bewerkstelligd, merkt de werkgroep op dat die afremming niet betekent dat personeel gedwongen zal moeten afvloeien. Het betreft letterlijk de afremming van een personeelsgroei, die zich bij het achterwege laten van bepaalde maatregelen zal blijven voortzetten. De in de beleidsalternatieven vermelde aantallen personeelsleden hebben dan ook geen betrekking op het reeds aanwezige personeel.

B. Tot slot merkt de werkgroep het volgende op. In Hoofdstuk I is ingegaan op de hoofdoorzaken van de toenemende vraag naar rechterlijke tussenkomst. De werkgroep heeft er in dat verband op gewezen, dat deze vraag vanuit de rechterlijke organisatie slechts in beperkte mate structureel beïnvloed kan worden. Uitvoering van de in hoofdstuk III gepresenteerde beleidsalternatieven zal dus niet kunnen voorkomen dat de rechterlijke organisatie geconfronteerd blijft met toeneming van de vraag naar rechterlijke tussenkomst. Hoewel dit op zich zelf geen afbreuk doet aan het blijvende voordeel van een besparing ten opzichte van de meerjarenraming 1985, zal die toeneming van de vraag het totaalcijfer van het budget voor dit onderdeel van de justitiebegroting uiteraard mede blijven bepalen.

De werkgroep wil in dit verband niet nalaten, aandacht te vragen voor de noodzaak dat bij nieuwe voorstellen op het gebied van de wetgeving door de betrokken departementen terdege rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de rechtspleging. Bij de vermelding van de financiële gevolgen van wetsvoorstellen zal naast de financiële consequenties die direct uit de wetsontwerpen voortvloeien, in de toekomst aandacht moeten worden geschonken aan de bijkomende financiële consequenties op het terrein van de rechtspleging.

Beleidsvariant A

Nr.	Beleidsalternatief	Financieel effect	Afremming personeelsbehoefte	Mogelijk jaar van realisering
2.1.	girale betaling politietransactie	7,8 mln.	120	1983
2.6.	OM-transactie misdrijven	7,3 mln.	60	1982
2.8.	Hoge Raad 5-3	0,4 mln.	2	1983
3.3.	afschaffen bericht van ontvangst bij betalingsbevel kantonrechter	0,6 mln.	5	1982
3.5.	meer enkelvoudige afdoening	1,5 mln.	20	1984
3.6.	Hoge Raad 5-3	0,2 mln.	1	1983
3.7. + 4.5.	wijziging admmissieprocedure	2,7 mln.	40	1984
4.3.	Hoge Raad 5-3	0,4 mln.	2	1983
5.1.	tekstverwerkende apparatuur	5,9 mln.	90	1983 t/m 1985
		26,8 mln. (5,29%)	340 (6,44%)	

Het financiële effect kan worden gesplitst in 23,8 mln. besparingen en 3 mln. middelenverhoging.

Beleidsvariant B

Nr.	Beleidsalternatief	Financieel effect	Afremming personeelsbehoefte	Mogelijk jaar van realisering
(totaal beleidsvariant A		26,8 mln.	340)	
2.2.	ruimere toepassing van de politietransactie	2,25 mln.	35	1983
2.5.	bepierking documentatie overtredingen	3,3 mln.	50	1984
3.1.	verhoging c.q. invoering griffierechten (ged. invoering; zonder bodembedrag)	11,15 mln.	55	1984
4.1.	verhoging c.q. invoering griffierechten (ged. invoering; zonder bodembedrag)	5,8 mln.	5	1984
4.2.	enkelvoudige behandeling CRvB en CvB v.h. bedr. 1	1,0 mln.	10	1983
4.4.	afdoening belastingzaken buiten zitting	0,5 mln.	p.m.	1983
5.2.	TBIS	1,65 mln.	25	1984
5.4.	beheer registratie burg. stand	0,5 mln.	8	1984
		52,95 mln. (1045%)	528 (10%)	

Het financiële effect kan worden gesplitst in 42,55 mln. besparingen en 10,4 mln. middelenverhoging.

Beleidsvariant C

Nr.	Beleidsalternatief	Financieel	Afrem- ming per- soneels- behoefte	Mogelijk jaar van realisering
(totaal beleidsvariant B		52,95 mln.	528)	
2.4.	vereenvoudigde procedure verkeersovertredingen	2,25 mln.	35	1983
3.1.	griffierechten (volledig; excl. beoedemdrag; extra)	11,15 mln.	55	1984
3.2.	verhoging competentie-, appel- en betalingsbevelgrenzen kantonrechter	6,0 mln.	65	1984
3.4.	enkelvoudige rolzittingen bij gerechtshof en eventuele Hoge Raad c.a.	0,5	p.m.	1984
4.1.	griffierechten (volledig; excl. bodembedrag; extra)	5,8 mln.	5	1984
		78,65 mln. (15,52%)	688 (13,04%)	

Het financiële effect kan worden gesplitst in 51,75 mln. besparingen en 26,9 mln. middelenverhoging.

Beleidsvariant D

Nr.	Beleidsalternatief	Financieel	Afrem- ming per- soneels- behoefte	Mogelijk jaar van realisering
(totaal beleidsvariant C)		78,65 mln.	688)	
2.3.	versterking progressie OM- politietransactie	7,8 mln.	120	1983
2.7.	meer enkelvoudige afdoening strafzaken in hoger beroep	4,15 mln.	45	1984
3.1.	griffierechten (volledig incl. bodembedrag; extra)	7,7 mln.	50	1984
4.1.	griffierechten (volledig incl. bodembedrag; extra)	2,7 mln.	10	1984
5.3.	automatisering JDD	p.m.	p.m.	na 1985
5.5.	gerechtskosten	0,8 mln.	—	1984
		101,8 mln. (20,09%)	913 (17,29%)	

Het financiële effect kan worden gesplitst in 68,8 mln. besparingen en 33 mln. verhoging van de middelen.

BIJLAGE I

Overzicht personeelsterkte en financiële middelen m.b.t. het jaar 1980

	Feitelijke sterkte per 31-12-1980	Percentage van de perso- neelskosten in 1980	Totale kosten per soort recht- spraak uitgaande van de hiervoor genoemde percentages ¹
I. Burgerlijke rechtspraak (straf en civiel)	4 291	87 773	332 264 699
a. Hoge Raad	83	2 735	10 353 342
b. Gerechtshoven (exclusief belastingzaken)	226	6 845	25 911 747
c. Arrondissementsrechtbanken	1 799	37 093	140 415 550
d. Kantongerechten	726	13 936	52 754 728
e. Ressortsparketten	125	3 198	12 106 029
f. Arrondissementsparketten	1 227	21 631	81 884 150
g. Diversen	5	2 335	8 839 143
II. Administratieve rechtspraak²	495	11 290	42 738 295
a. Centrale Raad van Beroep	76	2 102	7 957 121
b. Raden van Beroep	294	5 504	20 835 392
c. College van Beroep v.h. bedr. leven	15	0 397	1 502 844
d. Tariefcommissie	13	0 354	1 340 067
e. Gerechtshoven (belastingzaken)	97	2 933	11 102 871
III. Militaire rechtspraak	45	0 937	3 547 014
a. Hoog Militair Gerechtshof	7	0 219	829 025
b. Arrondissementskrijgsraad	35	0 622	2 354 581
c. Permanente Krijgsraad v.d. Zeemacht	3	0 096	363 408
Totaal afdeling II (rechtspleging)	4 831	100%	f 378 550 000,—

¹ De gehanteerde percentages van de personeelskosten (kolom 2) kunnen tevens worden toegepast op de overige kosten. Hoewel dit uitgangspunt in beginsel verantwoord is, dient er bij de interpretatie van de cijfers van kolom 3 rekening te worden gehouden met het feit dat het gaat om schattingen.

² De kosten voor de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State bedroegen in 1980 13 mln.

1960-1970-1975-1980

	1960	1970	1975	1980	Opmerkingen: Stijging t.o.v.
Hoge Raad					
Aangebrachte strafzaken, totaal	491	400	416	1 104	1975 : 165%
Aangebrachte civiele zaken	99	107	147	170	1960 : 72%
Aangebrachte zaken directe bel.	262	172	315	730	1970 : 132%
Gerechtshoven					
Aangebrachte civiele zaken totaal	2 818	2 999	3 904 ±	6 850	1960 : 143%
Aangebrachte civiele zaken (exclusief pacht)	1 385	1 571	1 911 ±	2 700	1960 : 95%
Aangebrachte zaken directe bel.	5 436	5 562	9 625 ±	20 000	1960 : 270%
Beschikkingen op rekestes w.v. tot Gratis Adm./Verm.	1 232	1 304	3 163	3 294 ³	1960/77: 176%
Tar.	359	564	1 468	1 438 ³	1960/77: 301%
Raden van beroep					
Ingestelde beroepen soc. verz. waarvan WW en WWV	12 681	16 761	24 583 ±	31 000	1960 : 145%
ZW	1 472	2 300	5 642 ±	5 300	1960 : 260%
WAO (+ in 1980 AAW)	—	5 795	9 123 ±	15 700	1960 : —
Afgedane beroepen Soc. Verz. ²	12 407 ¹	15 237	18 591 ±	26 000	1960 : 110%
Centrale Raad van Beroep					
Aangebr. beroepen Soc. Wetten	843	2 096	3 271	3 674	1960 : 336%
Afgedaan ²	728	1 330	2 229	2 128	1960 : 192%
Aangebr. beroepen Pens. Wetten	179	124	517	700	1960 : 291%
Afgedaan ²	174	103	303	398	1960 : 129%
Aangebr. beroepen Ambt. Zaken (1e en enige aanleg + HB)	66	134	130	324	1960 : 391%
Afgedaan beroepen Ambt. Zaken ²	46	82	97	214	1960 : 365%

¹ 1500 zaken «ingehaald» m.b.t. AWW.² Exclusief intrekkingen en afdoening op andere wijze.³ Laatst bekende gegevens uit 1977.

	1960	1970	1975	1980	Stijging t.o.v.
Arrondissementsrechtbanken					
Aangebr. Civ. Cont. Zaken	41 151	39 599	48 944	± 61 800	1970 : ± 55%
w.v. Korte Gedingen	—	3 176	3 412	± 5 000	1970 : ± 55%
w.v. Gewone Zaken	—	36 423	45 532	± 56 800	1970 : ± 55%
w.v. Echtsch. e.d.	—	—	23 321	± 30 000	
Onteigeningszaken	—	609	699	± 230	
Aangebr. Extra					
— jud. Zaken	—	66 569	79 261	± 109 000	1970 : ± 65%
Afged. rekesten Gr. Adm. enz.	10 000	21 370	38 709	± 53 000	1970 : ± 150%
Aangebr. Gewone Strafzaken	71 665	104 515	126 719	± 174 000	1960 : ± 145%
Kantongerechtoppelen in strafzaken					
— ingeschr.	3 633	3 654	4 149	± 5 600	1960 : ± 155%
— eindvs.	3 021	3 596	3 887	± 4 500	1960 : ± 150%
Economische Zaken					
— ingeschr.	49 653	29 021	26 052	± 37 000	
— sepot	7 265	6 903	2 506	± 4 000	
— transactie	27 172	13 535	15 332	± 19 000	
— eindvonnissen	11 676	4 692	4 906	± 6 300	
Belastingstrafzaken					
— ingekomen	—	537	8 292 ¹	± 650	
— sepot	—	60	479 ¹	± 125	
— transactie	—	114	5 643 ¹	± 25	
— eindvs.	—	417	4 906 ¹	± 350	
Kantongerechten					
Civiele Zaken					
— aangebracht	53 478	69 426	88 948	± 99 000	1960 : ± 85%
— eindvonnissen	47 017	62 192	79 841	± 87 000	1960 : ± 85%
Betalingsbevelen					
— ingekomen	—	87 551	79 408	± 91 000	1975 : ± 15%
— uitgevaardigd	61 981	63 227	55 916	± 61 000	1975 : ± 10%
Strafzaken					
— proces-verbaal	1 121 279	1 111 066	1 655 000	± 1 710 000	1960 : ± 50%
— transactie	700 813	749 583	1 198 654	± 1 200 000	1960 : ± 70%
— sepot	70 806	66 469	80 699	± 112 500	1960 : ± 60%
— beh. ter zitting	341 376	263 612	301 366	± 370 000	1970 : ± 40%
— eindvonnissen	341 702	258 371	300 928	± 370 000	1970 : ± 40%
Krijgsraden					
Aangebrachte zaken	2 657 ²	22 142 ²	28 159	± 36 000	1970 : 65%

¹ Inclusief bepaalde parkeerovertradingen die toen als fiscaal delict golden.

² Door gewijzigde procedure zijn de cijfers over 1960 en 1970 niet met elkaar te vergelijken.

BIJLAGE III

Samenvatting hoofdstuk III (Beleidsalternatieven)

	Besp.	Midd.	Pers.	Fin.	Pers.	Variant
	in miljoenen			gemiddeld		
2. Strafrechtspraak						
2.1. Girale betaling politie-transactie	6,5–9,1		100 à 140	7,8	120	A
2.2. Ruimere toepassing van de politietransactie	1,5–3,0		25 à 50	2,25	35	B
2.3. Versterking progressie politie/OM-transactie	6,5–9,1		100 à 140	7,8	120	D
2.4. Vereenvoudigde procedure verkeersovertredingen	1,6–2,9		25 à 40	2,25	35	C
2.5. Beperking documentatie overtredingen	2,6–3,9		40 à 60	3,3	50	B
2.6. OM-transactie misdrijven	3,5–5,0	2,0–4,0	45 à 70	7,3	60	A
2.7. Meer enkelvoudige afdoening strafzaken in hoger beroep	3,6–4,5		40 –a 50	4,15	45	D
2.8. Hoge Raad 5–3				0,4	2	A
Sub-totaal straf				35,25 ¹	467	
¹ Waarvan besc.: 32,25 3,00.						
3. Civiele rechtspraak						
3.1. Verhoging c.q. invoering griffierechten	10,0–15,0	15,0–20,0	130 à 190	30,0	160	B/C/D
3.2. Verhoging competentie-, appel- en betalingsbevelgrenzen	5,0– 7,0		55 à 75	6,0	65	E
3.3. Afschaffen bericht van ontvangst bij bet. bevelen kantonrechter				0,6	5	A
3.4. Rolprocedure				0,5	p.m.	C
3.5. Meer enkelvoudige afdoening				1,5	20	A
3.6. Hoge Raad 5–3				0,2	1	A
3.7. Wijziging admiesie-procedure	2,0– 3,3		30 à 50	2,7	40	A
Sub-totaal civiel				41,5 ¹	291	
¹ Waarvan besc.: 24,0 17,5.						
4. Administratieve rechtspraak						
4.1. Verhoging c.q. invoering griffierechten	1,2–2,4	10,0–15,0	15 à 30	14,3	20	B/C/D
4.2. Enkelvoudige behandeling CRvB en CvB v.h. bedrijfsleven				1,0	10	B
4.3. Hoge Raad 5–3				0,4	2	A
4.4. Afdoening belastingzaken buiten zitting				0,5	p.m.	B
4.5. Wijziging admiesie-procedure				zie 3.7.	zie 3.7.	A
Sub-totaal adm. r.				16,2 ¹	32	
¹ Waarvan besc.: 3,7 12,5.						

5. Administratieve en juridische ondersteuning

5.1. Tekstverwerkende apparatuur			5,9	90	A
5.2. TBIS	1,3-2,0	20 à 30	1,65	25	B
5.3. Automatisering JDD			p.m.	p.m.	D
5.4. Beheer registratie B.S.			0,5	8	B
5.5. Gerechtskosten			0,8	—	D
Sub-totaal adm./jr.o.			8,85	123	

	Middelen	Besparing	Totaal	Personeel
Sub-totalen:				
2. Straf	3,0	32,25	35,25	467
3. Civiel	17,5	24,0	41,5	291
4. Adm.r.	12,5	3,7	16,2	32
5. Onderst.	—p.m.	8,85	8,85	123
Totalen-generaal	33,0	68,8	101,8	913

Ombuiging 101,8 mln. = 20,09% (van 506,7 mln.)
 913 personeel = 17,29% (van 5278 = (4866 + (4 x 103))).