

Vergaderjaar 2011–2012

32 891

Wijziging van de Wet op de rechterlijke indeling, de Wet op de rechterlijke organisatie en diverse andere wetten in verband met de vermindering van het aantal arrondissementen en ressorten (Wet herziening gerechtelijke kaart)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 21 februari 2012

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. In het debat van 10 mei 2011 over de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie², spraken deze leden reeds uit dat een herziening van de gerechtelijke kaart geen overbodige luxe is. De samenleving is complexer geworden, waardoor ook andere eisen aan de rechtspraak gesteld worden. Het is goed om daarop adequaat te reageren. Deze leden constateren met genoegen dat enkele punten van kritiek die tijdens het genoemde debat door deze leden naar voren zijn gebracht over de toentertijd nog conceptversie van het wetsvoorstel Herziening gerechtelijke kaart, in het uiteindelijke wetsvoorstel door de regering ter harte zijn genomen. Desalniettemin leven er bij deze leden nog verschillende dringende vragen en hebben zij op sommige punten bedenkingen over de koers van de organisatie en de inrichting van de rechterlijke macht die met het wetsvoorstel worden ingezet. Zij maken zich met name zorgen of de kwaliteit van de rechtspraak en een goede toegankelijkheid van rechtspraakvoorzieningen voor de burger niet ondergeschikt worden gemaakt aan het streven de bedrijfsvoering maximaal te stroomlijnen. Deze leden hebben derhalve nog een aantal vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel en steunen de met de schaalvergroting en wijziging van de bestuurlijke inrichting van de gerechten beoogde kwaliteitsverbetering en vergroting van de slagvaardigheid. Deze leden zijn er echter niet van overtuigd dat het voorliggende wetsvoorstel op alle onderdelen bevorderlijk is voor de gestelde doelen. In verband daarmee hebben zij een aantal vragen en opmerkingen.

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD) (voorzitter), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (vice-voorzitter), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Ester (CU) en Swagerman (VVD).

² *Handelingen I* 2010/11, 26, p. 12–26 en 32–49 (wetsvoorstel 32 021).

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben nog een paar vragen over de gekozen opzet.

De leden van de **SP**-fractie kunnen zich in grote lijnen vinden in het wetsvoorstel, zeker waar het bedoeld is om de rechtspraak efficiënter te maken. Deze leden zetten echter vraagtekens bij de omvang van arrondissement Oost-Nederland, de fusie van de gerechtshoven Leeuwarden en Arnhem, het ontbreken van de aanwijzing bij wet van de zittingsplaatsen en de financiële onderbouwing van het wetsvoorstel. Zij hebben over deze onderwerpen een aantal vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit omvangrijke en ingrijpende voorstel. De regering beoogt met het wetsvoorstel een nieuwe indeling van rechtbanken en gerechtshoven in te voeren, die fundamenteel afwijkt van de sinds jaar en dag bestaande indeling. Ook de organisatie en de wijze van bestuur van de rechtbanken worden met dit wetsvoorstel ingrijpend gewijzigd. Volgens de memorie van toelichting draagt het wetsvoorstel «bij aan de verbetering van kwaliteit op drie hoofdonderdelen: de kwaliteit en toegankelijkheid van het primaire proces (de rechtspraak) en – mede in de sleutel daarvan – de kwaliteit van het rechtbankbestuur en de kwaliteit van de bedrijfsvoering».¹

Deze leden onderschrijven de noodzaak om de gerechtelijke kaart te herzien. Zij stemmen op onderdelen in met de uitgangspunten op basis waarvan de regering het wetsvoorstel heeft vormgegeven, namelijk het handhaven en borgen van de kwaliteit van rechtspraak en het voldoen aan wensen en behoeften in de samenleving wat betreft de toegankelijkheid van de rechtspraak. Deze leden willen de regering graag over een aantal onderwerpen vragen voorleggen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart. Zij onderschrijven de doelstelling de kwaliteit van de rechtspraak te verhogen door tegemoet te komen aan de groeiende behoefte aan specialisatie en concentratie binnen de rechterlijke macht. Ook kunnen zij zich voorstellen dat er, in ieder geval op sommige plaatsen, behoefte is aan een zekere schaalvergroting opdat de spankracht van de organisatie kan worden versterkt.

Hoewel deze leden op sommige punten vraagtekens hebben bij de gekozen indeling en schaalgrootte – bijvoorbeeld waar het het arrondissement Oost-Nederland betreft – achten zij zich hierover voldoende geïnformeerd. In aanvulling op hetgeen reeds is gewisseld tussen de regering en de Tweede Kamer, en tussen de leden van de Commissie van Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer en de minister², respectievelijk vertegenwoordigers van onder meer de rechterlijke macht, hebben deze leden nog slechts enkele vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, maar hebben daarover wel een aantal vragen.

2. Algemeen

2.1 Positie Raad voor de rechtspraak

In een artikel³ in *Trema* wordt gesteld, door onder meer de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, dat de Raad de vertegenwoordiger is van de rechtspraak en de discussie aangaat met de andere staatsmachten, de media en de samenleving in den brede. De leden van de **VVD**-fractie

¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 891, nr. 3, p. 1.

² *Kamerstukken I* 2011/12, 30 880, C.

³ E. van den Emster, E. van Amelsfort en F. van Dijk, «Herziening gerechtelijke kaart», *Trema* 2011, nr. 4, p. 127–133.

vragen of die visie past bij de positie van de Raad zoals die beoogd is bij de invoering van de Raad op 1 januari 2002? Bij de invoering van de Raad is aan de Raad een dualistische positie toebedeeld, namelijk enerzijds een orgaan *sui generis* in de rechterlijke organisatie niet met rechtspraak belast, en anderzijds een orgaan met een nauwe band tussen de minister en de Raad vanwege gedeelde bevoegdheden en een zekere gezagsverhouding tussen de minister en de Raad.¹ Die positie komt naar voren in de naamgeving van de Raad, namelijk Raad voor de rechtspraak en niet van de rechtspraak. Juist het hiervoor laatstgenoemde aspect, namelijk een zekere gezagsverhouding tussen de minister en de Raad, brengt naar het oordeel van deze leden met zich mee dat de Raad zich niet als vertegenwoordiger van de rechtspraak *tout court* kan afficheren. Graag een reactie van de regering.

2.2 Effect op werkgelegenheid

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat het samenvallen van de beleidsvoornemens ten aanzien van de concentratie van de Rijksdiensten, de introductie van de nationale politie en de herziening van de gerechtelijke kaart forse maatschappelijke en economische consequenties met zich kan brengen voor die regio's en gemeenten waar als gevolg van de nieuwe organisatie(structuren) voorzieningen en werkgelegenheid verdwijnen. Deze leden ontvangen hierover graag een reactie van de regering.

2.3 Samenhang nationale politie

De leden van de **PvdA**-fractie merken op dat in het wetsvoorstel inzake de nationale politie² in artikel 25, derde lid is geregeld dat een politieregio bij ministeriële regeling kan worden opgedeeld. In verband daarmee vragen deze leden aan de regering wat een eventuele opdeling van een politieregio zou betekenen voor de gerechtelijke kaart.

2.4 Alternatief

De regering kiest ervoor om de slagkracht te vergroten en kosten te besparen door de rechtspraak te concentreren. Een alternatief zou zijn om te specialiseren en locaties aan te wijzen die zich uitsluitend nog bezighouden met specifieke rechtsgebieden. Kan de regering aan de leden van de **CDA**-fractie aangeven in hoeverre zij dit als alternatief heeft overwogen, dan wel dit in de toekomst wenselijk acht?

2.5 Kwaliteitswaarborgen

Het belang van goede rechtspraak is nauwelijks in geld uit te drukken, aldus de leden van de **CDA**-fractie. Dat betekent niet dat de kosten van de rechtspraak er niet toe doen, wel dat de kosten van de rechtspraak volgens deze leden van ondergeschikt belang zijn aan de kwaliteit. De regering gaat echter uitgebreid in op allerlei elementen van *efficiency*, maar nauwelijks op de kwaliteitswaarborgen die zij in het nieuwe systeem wil inbouwen en de gevolgen die de reorganisatie heeft voor de kwaliteit. Kan de regering daarom aan deze leden aangeven hoe zij de kwaliteit van de rechtspraak beoogt te waarborgen, bijvoorbeeld als het gaat om de kwaliteit van de rechterlijke macht zelf en de toegang tot het recht?

De leden van de **GroenLinks**-fractie vinden het van groot belang hoe wordt gewaarborgd dat de schaalvergroting en het meer op afstand zetten van het bestuur van de gerechten, niet gaat leiden tot een organisatie die enkel en alleen op basis van *efficiency* en kwantitatieve *output* gestuurd gaat worden. Deze leden vragen zich af hoe de tegenkracht binnen de

¹ P.P.T. Bovend'Eert m.m.w. C.A.J.M. Kortmann, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2008, p. 225–229.

² *Kamerstukken I* 2011/12, 30 880, B.

rechterlijke organisatie georganiseerd gaat worden.¹ Hoe wordt de inbreng van de professionals geborgd, zowel op het primaire proces als op de organisatie? Hoe moet in dit licht het – op termijn – opheffen van het College van Afgevaardigden worden gezien? Hoe wordt gewaarborgd dat de kwaliteit van de rechtspraak niet het onderspit delft in een systeem van *output*-financiering? Hoe wordt verzekerd dat de toegankelijkheid van de rechtspraak meer is dan een formeel toetsingscriterium, wat het maar al te gemakkelijk aflegt tegen (kosten)efficiency? Graag een reactie van de regering.

2.6 Voorbereiding en evaluatie wetsvoorstel

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering hoe zij terugkijkt op het overleg met de betrokken *stakeholders* in de aanloop naar het wetsvoorstel. Kan de regering tevens nader toelichten hoe dit wetsvoorstel zal worden geëvalueerd?

3. Indeling gerechtelijke kaart

3.1 Arrondissement Oost-Nederland en ressort Arnhem-Leeuwarden

In het wetsvoorstel wordt het aantal arrondissementen verminderd van 19 naar 10 en het aantal ressorten van 5 naar 4. De Nederlandse gerechtelijke kaart krijgt een geheel ander aanzien, aldus de leden van de **VVD**-fractie. Wat hen vooral opvalt is de grote omvang van het arrondissement Oost-Nederland en het ressort Arnhem-Leeuwarden. De argumenten voor de beide indelingen blijven naar het oordeel van deze leden mager. Kennelijk is de regio-indeling van het Openbaar Ministerie leidend geweest voor de nieuwe gerechtelijke kaart. Ook de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft naar aanleiding van de daar gestelde vragen over de indeling niet veel meer inzicht in de overwegingen opgeleverd dan reeds in de memorie van toelichting uiteen was gezet. Deze leden vinden het opmerkelijk dat het arrondissement Oost-Nederland zeven zittingsplaatsen telt in de nieuwe indeling en alle overige arrondissementen maximaal vier. Het bevorderen van de kwaliteit van de rechtspraak en de rechtseenheid lijkt hen in een gerecht met een dermate fors aantal zittingsplaatsen bepaald niet eenvoudig. Kan de regering nog eens met kracht van argumenten uiteen zetten waarom gekozen is voor deze indeling en waarom zij meent dat de voorgestelde indeling niet ten koste zal gaan van de zozeer gewenste kwaliteit van de rechtspraak, de rechtseenheid, alsmede een goede bedrijfsvoering?

Op de thans voorliggende gerechtelijke kaart valt de leden van de **PvdA**-fractie direct de omvang van het voorgestelde arrondissement Oost-Nederland op. Het gaat hier om een gebied met 3,2 miljoen inwoners, met een grondgebied dat in het noorden grenst aan Friesland, in het zuiden aan Limburg en in het westen aan de stadspoorten van Gorinchem. De te vormen rechtbank Oost-Nederland omvat vier huidige rechtbanken met in totaal 14 zittingsplaatsen. Dit wordt veruit de grootste rechtbank van het land: 40% groter (in zaken/personeel) dan de huidige grootste rechtbank Amsterdam, maar dan verspreid over 14 zittingslocaties en een grondgebied van ruim 8000 km² (met daarbinnen 81 gemeenten). Bij de behandeling tot dusver van het voorliggende wetsvoorstel is reeds veel aandacht gevraagd voor deze megarechtbank en zijn van talloze kanten zorgen geuit over de (te) grote schaal van deze rechtbank, aldus deze leden. De regering heeft er in dat kader op gewezen dat er een zeer harde ondergrens is gehanteerd van 100 fte rechters per rechtbank. Bij splitsing van Oost-Nederland in een rechtbank Overijssel en een rechtbank Gelderland wordt een voldoende grote rechtbank Gelderland verkregen (163 fte rechters) en op basis van de door de

¹ Zie over de noodzaak van het organiseren van tegenkracht de recente publicatie van de Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling: *Tegenkracht organiseren, lessen uit de kredietcrisis*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling 2011.

regering gehanteerde ondergrens een (net) niet voldoende grote rechtbank Overijssel (97 fte rechters). De ondergrens van 100 fte is gebaseerd op het uitgangspunt dat de vijf grote aandachtsgebieden van een rechtbank (civiele handelszaken, familie- en jeugdzaken, kantonzaken, strafzaken en bestuurszaken) ieder over tenminste 20 formatieplaatsen moeten beschikken. Deze leden realiseren zich dat de regering heeft gestreefd naar een optimale omvang van de rechtbanken en dat een omvang van 97 fte rechters niet optimaal werd geacht. Deze leden willen echter van de regering vernemen of de regering zich heeft gerealiseerd dat de mate van schaalvergroting en de daarmee verbonden voordelen, geen onbepert stijgende lijn opleveren. Er zal veeleer sprake zijn van een parabool: een opgaande lijn totdat het optimale punt is bereikt en daarna een daling. Deze leden wensen van de regering te vernemen waar wat de regering betreft de kritische bovengrens van schaalvergroting binnen de rechtspraak ligt. Om bij het beeld van de parabool te blijven: vanaf welke omvang gaan de nadelen van de schaalgrootte de voordelen overtreffen en wordt een dalende lijn ingezet? Deze leden wensen daarbij ook van de regering te vernemen op welke (wetenschappelijke) inzichten zij een en ander baseert. Deze leden houden er ernstig rekening mee dat bij de schaalgrootte van de voorgestelde rechtbank Oost-Nederland – met 260 fte rechters en alleen al op het aandachtsgebied strafzaken 70 fte rechters! – de voordelen van de schaalvergroting ruimschoots overtroffen zullen worden door de nadelen ervan. Er zou volgens deze leden vanuit het oogpunt van de opbrengst van schaalvergroting met de omvang van 260 fte rechters (en 3,2 miljoen inwoners, het enorme grondgebied, de 14 zittingsplaatsen, etc.), wel eens een beduidend lager punt kunnen worden bereikt op de parabool dan met de omvang van 97 fte rechters voor alleen een rechtbank Overijssel. Graag een reactie van de regering.

De omvang van arrondissement Oost-Nederland is zodanig dat er naar de mening van de leden van de **SP**-fractie in redelijkheid niet meer gesproken kan worden van een structuur en organisatie die voldoet aan de wensen en behoeften van de justitiabelen, rechters, griffiers, advocaten, regionale en lokale bestuurders in deze regio. Van vele kanten zijn steekhoudende argumenten aangevoerd tegen de voorgestelde omvang van regio Oost-Nederland en zijn er redelijke alternatieven aangeboden. De grote omvang van het voorgestelde arrondissement Oost-Nederland leidt er overduidelijk toe dat de gerechten minder efficiënt gaan werken, er meer moet worden gereisd, er meer kosten moeten worden gemaakt en er minder service aan het publiek wordt geleverd. Deze leden begrijpen dat het voorstel als een «monstrum» wordt gezien en dat de CDA-fractie in de Eerste Kamer al eerder sprak over een «wangedrocht»¹. Alle bezwaren zijn door de regering ter zijde gelegd, met als belangrijkste argument de stelling dat de omvang van het arrondissement Oost-Nederland past bij de structuur van de nieuwe Politiewet. Om die reden verzoeken deze leden de regering om met argumenten te onderbouwen waarom de gerechtelijke kaart en in het bijzonder het arrondissement Oost-Nederland, moet aansluiten bij de Politiewet en waarom de Politiewet niet goed zou kunnen functioneren indien het arrondissement Oost-Nederland in twee delen zou worden opgedeeld, bijvoorbeeld langs de grenzen van de provincies Gelderland en Overijssel. Tevens verzoeken deze leden de regering om met argumenten te onderbouwen welke omstandigheid het huidige voorstel voor arrondissement Oost-Nederland noodzakelijk maakt in verhouding tot de nieuwe Politiewet, waarom het belang van een passend en redelijk functioneren van de gerechten in het arrondissement Oost-Nederland niet zwaarder weegt dan de (nieuwe) Politiewet. Tot slot verzoeken deze leden om beargumenteerd aan te geven waarom naar de mening van de regering het voorgestelde arrondissement Oost-Nederland «slagvaardiger» zou werken dan de genoemde alternatieven en om de Kamer een vergelijking

¹ Handelingen I 2010/11, 32 021, 26, p. 18.

te verschaffen tussen de financiële gevolgen van het voorliggende voorstel en de opsplitsing van arrondissement Oost-Nederland in twee delen.

Ook bij de fusie van de gerechtshoven Leeuwarden en Arnhem in het wetsvoorstel valt het de leden van de SP-fractie op dat een deugdelijke en overtuigende onderbouwing ontbreekt. Verder vinden zij het opmerkelijk dat er vanuit de dagelijkse rechtspraak nauwelijks steekhoudende klachten of bezwaren naar voren zijn gebracht die nopen tot de door de regering gewenste fusie. Daarom verzoekt deze leden de regering, gelet ook op de bezwaren en de kritiek die in de Tweede Kamer en in de correspondentie zijn genoemd, de argumenten te geven waarom de beoogde fusie zou moeten plaatsvinden en aan te geven waarom het rechtssysteem in het onderhavige gebied niet volwaardig en behoorlijk zou kunnen functioneren zonder de fusie.

De leden van de **D66**-fractie houden twijfels bij de keuze van de regering om te komen tot de rechtbank Oost-Nederland. Ook bij de gelijktijdige inbreng deze leden ten behoeve van het wetsvoorstel de nieuwe Politiewet, waarin wat betreft de regionale delen de indeling van de gerechtelijke kaart wordt gevolgd, worden twijfels geuit. In de Politiewet – en ook in dit wetsvoorstel – wordt immers geen rekening gehouden met een evenwichtige verdeling van regionale eenheden over bevolkingsconcentraties. De provincies Noord-Brabant en Zeeland vormen samen met minder dan 3 miljoen inwoners bijvoorbeeld twee arrondissementen, waar Overijssel en Gelderland met meer dan 3 miljoen inwoners slechts één arrondissementseenheid worden. Bij de vorming van het arrondissement Midden-Nederland (Utrecht, Flevoland, Gooi-en Vechtstreek) worden de provinciegrenzen niet gerespecteerd, wat bij andere arrondissementen wel het geval is. De aanwezigheid van een of meerdere grote steden is kennelijk evenmin doorslaggevend geweest. De nieuwe rechtbank Noord-Nederland kent twee steden met meer dan 100 000 inwoners, terwijl de rechtbank Oost-Nederland zeven steden van deze omvang omvat. Aldus zijn beide wetsvoorstellen min of meer verknoot geraakt, ook al houdt de regering vol dat de gerechtelijke kaart als leidend moet worden beschouwd boven de regionale indeling volgens de nieuwe Politiewet. Deze leden verzoeken de regering deze ongelijkheden nog eens te beargumenteren en tevens aan te geven in hoeverre deze indeling aan de bestuurlijke en maatschappelijke samenhang van gebieden tegemoet komt en de optimale toegankelijkheid dient. Deze leden zijn daar namelijk niet op voorhand van overtuigd. De aarzeling geldt te meer nu tot de taak van de politie de opsporing van strafbare feiten behoort, terwijl de rechtbanken zich niet beperken tot de behandeling van strafzaken, maar ook en vooral de optimale toegankelijkheid voor civiele en bestuurszaken dienen te waarborgen. Deze leden verzoeken de regering de verknoottheid van beide wetsvoorstellen¹ nader te beargumenteren en het scenario te bespreken van eventuele loskoppeling van de regionale of arrondissementale indeling, met name voor Oost-Nederland. Deze leden begrijpen verder dat naast de concentraties van bevolking de regering een minimale bezetting van 100 fte rechters per rechtbank als wenselijk uitgangspunt heeft gekozen. Aldus zullen de rechtbanken Zeeland-West-Brabant (na samenvoeging van Breda en Middelburg) en Oost-Brabant (»s-Hertogenbosch) beschikken over 132 respectievelijk 114 fte rechters en Limburg over 118 fte. Daartegenover heeft de Rechtbank Oost-Nederland (waarin de huidige arrondissementen Arnhem, Zutphen, Zwolle en Almelo opgaan) 260 fte rechters; meer dan twee keer zoveel als de hiervoor genoemde rechtbanken. Volgens de regering is dit aangegeven omdat bij splitsing van het arrondissement in de rechtbanken Gelderland en Overijssel, de rechtbank Overijssel zakt onder de kritische grens van 100 fte rechters, namelijk 97 fte.² De regering stelt in zijn

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 891, nr. 3, p. 10.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 891, nr. 3, p. 9.

memorie van toelichting dat een bezetting van minimaal 20 rechters per sector (in de toekomst de teams die werkzaam zijn in de rechtsgebieden van civiel recht, kantonrechtspraak, strafrecht, en bestuursrecht), nodig is om de kwaliteit en deskundigheid te waarborgen. Deze vier sectoren zijn in het staatje op blz. 8 van de memorie van toelichting aldus genoemd en qua fte berekend. Dat doet de vraag rijzen waarop de regering deze kritische grens van 100 fte baseert. Een kritische grens van 80 fte (4 x 20) zou immers meer voor de hand liggen. Graag een reactie van de regering en met name waarom Oost-Nederland niet kan worden gesplitst.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben een aantal vragen over de vorming van het arrondissement Oost-Nederland. De regering is de keuze blijven verdedigen voor 10 arrondissementen en een grote regio Oost. Diverse betrokkenen hebben erop aangedrongen om het arrondissement Oost-Nederland op enigerlei wijze te splitsen. Op welke concrete onderzoeken en gegevens is de stellingname gebaseerd dat de kleinere gerechtelijke regio's die dan zouden ontstaan, de kwaliteit onvoldoende waarborgen? Graag een reactie van de regering.

3.2 Aantal en schaalgrootte arrondissementen

Zoals ook al bij het wetsvoorstel over de nationale politie gememoreerd heeft de regering voor een onderverdeling in tien regio's of arrondissementen gekozen. Gelet op de afmetingen van Nederland en de schaal die in het beoogde voorstel in de arrondissementen bereikt wordt, lijkt dit de leden van de **CDA**-fractie een onnodig groot aantal. Waarom heeft de regering er niet voor geopteerd om het aantal arrondissementen te beperken tot bijvoorbeeld vijf of zes? Kan de regering daarnaast haar keuze voor het opvallend grote arrondissement Oost-Nederland toelichten, alsmede de regionale toebedeling van Schiphol?

De leden van de **D66**-fractie constateren dat er gekozen is voor opschaling van de huidige 19 arrondissementen tot 10 en dat van de huidige 5 hofressorten er 4 overblijven. De Raad van State heeft in zijn advies de regering gevraagd de argumentatie voor deze stevige vergroting van rechterlijke organisaties te verbeteren. In de memorie van toelichting heeft de regering de goede toegankelijkheid, het belang van een goede bedrijfsvoering en de volledige geografische congruentie tussen de arrondissementen van eerstelijnsrechtspraak, eerstelijns parketten en de te vormen nationale politie genoemd. Dat betekent dat de in lijn met de politieorganisatie gekozen schaalgrootte tot veel grotere organisatieverbanden zal leiden, waarbij deze leden de vraag stellen of dat voor de rechtspraakorganisatie een wenselijke ontwikkeling is. Ervaringen in bijvoorbeeld de zorg en het onderwijs leren immers dat schaalvergroting veelal niet automatisch leidt tot adequate en toekomstbestendige oplossingen, aldus deze leden. Zij nodigen de regering uit nader toe te lichten waarom een grotere organisatievorm van de rechtbanken desondanks positief moet worden gewaardeerd.

4. Rechtspraaklocaties en zaaksverdeling

4.1 Zittingsplaatsen

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat bij AMvB 32 zittingsplaatsen (rechtspraaklocaties) zullen worden vastgesteld.¹ Het betreft een AMvB met een zogenoemde «voorhangprocedure»: de AMvB moet worden overgelegd aan het parlement. Deze leden zijn echter van mening – overigens met onder andere de Raad van State – dat de zittingsplaatsen met het oog op de rechtszekerheid en de democratische controle, bij wet in formele zin zouden moeten worden geregeld. In de memorie van

¹ Aldus het voorgestelde artikel 21b, eerste lid, Wet RO.

toelichting geeft de regering aan dat aanwijzing van de zittingsplaatsen in een wet in formele zin het stelsel «star en inflexibel» zou maken.¹ Tegelijkertijd geeft de regering aan dat het van belang is dat de zichtbaarheid van de rechter gewaarborgd wordt door het behoud van een groot aantal zittingsplaatsen. Nu kunnen deze leden zich voorstellen dat er op enig moment overwegingen kunnen zijn om een wijziging aan te brengen in de locatie dan wel het aantal van de zittingsplaatsen. Een andere locatie kan op termijn beter aan de behoefte van toegankelijkheid van de rechtspraak voor de burger voldoen. Het is eveneens voorstelbaar dat er zittingsplaatsen bijkomen dan wel verdwijnen, maar dat is geen argument om niet te kiezen voor regeling bij wet in formele zin. Deze leden dringen daarop aan. Nog onlangs hebben zij kunnen zien dat een misverstand in het geval van een voorgehangen AMvB – het ontwerpbesluit DNA-onderzoek in strafzaken² – ertoe kan leiden dat een door de Kamer – in het genoemde voorbeeld de Eerste Kamer – gewenste wijziging in de voorgehangen AMvB, niet op de door de Kamer gewenste wijze wordt doorgevoerd. Graag een reactie van de regering.

Volgens artikel 21b, tweede lid, Wet op de rechterlijke organisatie (RO) van het wetsvoorstel kan de minister overige zittingsplaatsen aanwijzen. In de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD-fractie dat de minister ook overige zittingsplaatsen kan opheffen. In een artikel in *Trema* schrijft onder andere de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, de heer Van den Emster, dat de overige thans bestaande nevenvestigingsplaatsen, naast de 32 zittingsplaatsen van het wetsvoorstel, de komende jaren gesloten zullen worden.³ Is dit juist? De zorgvuldigheid staat voorop bij opheffing van zittingsplaatsen, schrijft de regering in de memorie van toelichting.⁴ Is er een planning voor de opheffing van locaties? Is er een visie? Liggen er adviezen van de kant van de Raad voor de rechtspraak bij de regering? Zijn er criteria geformuleerd? De regering schrijft in de nota naar aanleiding van het verslag dat bij huisvestingsplannen zoveel mogelijk wordt aangesloten bij natuurlijke momenten, zoals het einde van de termijn van lopende huurcontracten.⁵ Heeft dit ook consequenties voor het handhaven en/of opheffen van zittingsplaatsen dan wel overige zittingsplaatsen? Per slot van rekening vormt het element huisvesting een cruciaal element voor het al dan niet bestaan van een zittingsplaats of overige zittingsplaats. Komt bijvoorbeeld een zittingsplaats voor opheffing in aanmerking als het lopende huurcontract wordt beëindigd? Is voor dit soort gevallen de door de regering geroemde flexibiliteit van de AMvB gewenst?

Tijdens het mondeling overleg van de commissie met de minister⁶ is gesproken over het bij al dan niet bij AMvB regelen van zowel de zittingsplaatsen als de overige zittingsplaatsen en de rol die de Raad voor de Rechtspraak bij laatstgenoemde categorie speelt. De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de zittingsplaatsen wel bij AMvB worden geregeld en de overige zittingsplaatsen niet (artikel 21b RO). Kan de regering haar standpunt hierover nog eens schriftelijk onderbouwen. Kan zij aangeven waarom zij de zittingsplaatsen niet bij formele wet regelt en waarom zij een ander juridisch traject volgt voor de zittingsplaatsen en de overige zittingsplaatsen?

Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en democratische controle zijn de leden van de **SP**-fractie, daarin onder meer gesteund door het advies van de Raad van State, van mening dat de hoofdplaatsen van rechtbanken, gerechtshoven en arrondissementsparketten in de wet moeten worden vastgelegd. Deze leden verzoeken de regering in dat verband te beargumenteren waarom zij er niet voor heeft gekozen de vestigingsplaatsen in de wet vast te leggen en welke doorslaggevende bezwaren zij heeft om die gebruikelijke weg niet te volgen.

¹ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 891, nr. 3, p. 15.

² *Kamerstukken II 2010/11*, 31 145, nr. 4 (met bijlage).

³ E. van den Emster, E. van Amelsfort en F. van Dijk, «Herziening gerechtelijke kaart», *Trema* 2011, nr. 4, p. 127–133.

⁴ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 891, nr. 3, p. 14.

⁵ *Kamerstukken II 2011/12*, 32 891, nr. 6, p. 8.

⁶ *Kamerstukken I 2011/12*, 30 880, C.

Volgens het voorgestelde artikel 21b RO worden de in de memorie van toelichting aangekondigde 32 zittingsplaatsen aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. De leden van de **D66**-fractie hebben ervan kennisgenomen dat de regering op dit punt de Tweede Kamer en Eerste Kamer een voorhang heeft toegezegd, opdat de parlementaire controle op deze aanwijzingen kan worden geborgd. Echter, beter ware geweest dat het wetsvoorstel voorschrijft dat de wetgever en niet de regering bepaalt in welke plaatsen rechtspraak wordt beoefend. Een en ander betekent immers niet alleen een rigoureuze breuk met de huidige situatie waarin de aanwijzingen gebeuren bij formele wet (Wet op de rechterlijke indeling), ook de parlementaire controle is ondanks de voorhangprocedure toch van een minder kaliber. Volgens de memorie van toelichting heeft de regering met het oog op de eventueel noodzakelijke flexibiliteit ervan afgezien de wetgever hier leidend te laten zijn. Deze leden nodigen de regering uit haar argumenten nader toe te lichten.

De nieuwe rechtbank Almere zal volgens het wetsvoorstel deel gaan uitmaken van het arrondissement Midden-Nederland. De leden van de D66-fractie begrijpen uit artikel CVIII (overgangsrecht functionarissen rechtbanken), eerste lid, laatste volzin dat de fte's rechters die werkzaam zijn in Lelystad van rechtswege overgaan naar rechtbank Midden-Nederland. Echter, dit zijn er volgens het «fte staatje» 34, terwijl Midden-Nederland slechts met 17 fte wordt verrijkt. Wat gebeurt er met de overige 17 fte? Hoe moet in het kader van het overgangsrecht hun rechtspositie worden beoordeeld? Daar komt bij dat volgens hetzelfde «staatje» de rechtbank Amsterdam 17 fte armer wordt. Dit is verwonderlijk, nu volgens genoemd artikel alle fte van rechtswege benoemd blijven in het arrondissement Amsterdam. Ook hier is de vraag hoe de rechtspositie van deze 17 fte moet worden beoordeeld. Deze leden verzoeken de regering ook op dit punt te reageren.

De regering verwacht dat in de komende 10 jaar 24 rechtspraaklocaties zullen moeten sluiten om de kwaliteit te kunnen garanderen. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen hoe die ontwikkeling past binnen de herziening van de gerechtelijke kaart? Waarom zijn die beslissingen niet direct meegenomen in – en parallel genomen aan – dit wetgevingstraject? Graag een reactie.

4.2 Zaaksverdeling

Naar de leden van de **VVD**-fractie begrijpen gaan de gedachten van de Raad voor de rechtspraak uit naar een stelsel waarin op alle 32 plaatsen in ieder geval kantonzaken worden behandeld en daarnaast zaken met een bijzondere lokale relevantie, zoals politierechter- en overlastzaken. Er zal dus niet in alle 32 plaatsen volwaardige en complete rechtspraak plaatsvinden. Nu is aan de provinciehoofdstad Middelburg – terecht menen deze leden – toegezegd dat bij de vaststelling van het zaaksverdelingsreglement van de nieuwe rechtbank Zeeland-West-Brabant en de beoordeling daarvan door de Raad voor de rechtspraak, er rekening mee zal worden gehouden dat in Middelburg volwaardige en complete rechtspraak zal kunnen blijven plaats vinden. Hoe zal zich dit bij de overige zittingsplaatsen voltrekken? Deze leden denken in dit verband specifiek aan Almelo waar op grond van overwegingen van schaalgrootte een grote behoefte bestaat aan volwaardige en complete rechtspraak, inclusief de aanwezigheid van het Openbaar Ministerie. De aanwezigheid van het Openbaar Ministerie in die gemeente is zeer gewenst teneinde slagvaardig de criminaliteit te kunnen aanpakken die, naar uit de statistieken blijkt, in het stedelijk gebied van Twente met 400 000 inwoners van ernstiger aard en van grotere omvang is dan in Zwolle. In de memorie van toelichting schrijft de regering dat bij de vaststelling van het zaaksver-

delingsreglement het lokale bestuur zal worden betrokken.¹ Kan de regering toezeggen dat dit daadwerkelijk gebeurt, nu in artikel 21, tweede lid, RO van het wetsvoorstel slechts staat dat het bestuur van de rechtbank de hoofdofficier van justitie in de gelegenheid stelt zijn zienswijze naar voren te brengen over hetgeen in het reglement zal worden bepaald ten aanzien van strafzaken? Over betrokkenheid van het lokale bestuur of andere geïnteresseerden wordt in artikel 21, eerste en tweede lid RO niet gerept.

Zoals reeds door de leden van de VVD-fractie vermeld, wordt in artikel 21 RO van het wetsvoorstel geregeld dat het gerechtshof het zaakverdelingsreglement vaststelt. Dit behoeft instemming van de Raad voor de rechtspraak op grond van het voorgestelde artikel 21a RO. Heeft de gerechtshofvergadering, oneerbiedig gezegd de «rechterlijke werkvloer», de mogelijkheid haar zienswijze over het zaakverdelingsreglement naar voren te brengen, net zoals de hoofdofficier van justitie? Wetsvoorstel noch memorie van toelichting reppen daarover. Graag een reactie.

Zaken van het functioneel parket worden bij vier parketten geconcentreerd. De leden van de VVD-fractie zijn echter van mening dat zaken met betrekking tot fraude en economie tot het basispakket van een rechtbank behoren. «Megazaken» van het functioneel parket zouden dan naar de vier parketten kunnen gaan. Hoe beoordeelt de regering dit, deelt zij de opvatting van deze leden?

De leden van de **PvdA**-fractie hechten grote waarde aan een zorgvuldige totstandkoming van het zaakverdelingsreglement, waarbij de toegankelijkheid van rechtspraak door een evenwichtige verdeling van zaken over de verschillende zittingsplaatsen voorop dient te staan. Hiervoor is ook tijdens de behandeling in de Tweede Kamer uitgebreid aandacht gevraagd. In dit kader is een motie – met algemene stemmen – aangenomen, namelijk de motie Cörüz c.s.² Bovendien is met de derde nota van wijziging aan de voorgestelde artikelen 21 en 21a RO, expliciet het belang van een goede toegankelijkheid van rechtspraak toegevoegd. In de toelichting bij deze wijziging is vermeld: «De voorgestelde wijziging verduidelijkt dat de Raad bij het beoordelen van deze reglementen zich tevens heeft te buigen over de vraag of hiermee de goede toegankelijkheid van rechtspraak voldoende verzekerd is, naast het belang van de goede bedrijfsvoering van de gerechten.»³ Nog duidelijker is de regering in de nota naar aanleiding van het verslag: «De eis van een gezonde bedrijfsvoering betreft de efficiënte inzet van middelen, en weegt ook mee, maar kan bij de afweging van belangen geen doorslaggevend argument zijn ten koste van de toegankelijkheid van rechtspraak.»⁴ Deze leden nemen aan dat dit betekent dat al evenmin belangen van het Openbaar Ministerie op het gebied van een gezonde bedrijfsvoering doorslaggevend argument kunnen zijn bij de verdeling van strafzaken, ten koste van de kwaliteit/toegankelijkheid van rechtspraak. Zien deze leden dat goed?

Volgens artikel 21 RO in het wetsvoorstel, beslist het gerechtshof over de zaaksverdeling over de zittingsplaatsen binnen de nieuwe arrondissementen. De leden van de **D66**-fractie zijn het met de regering eens dat de beslissingsbevoegdheid op dit punt daar ligt waar deze thuis hoort. Het aldus opgemaakte reglement behoeft de goedkeuring van de Raad voor de rechtspraak. De Kroon heeft de bevoegdheid de goedkeuringsbeslissing van de Raad voor de rechtspraak te vernietigen wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Om de reikwijdte van deze bevoegdheid en de noodzaak daartoe te kunnen beoordelen vragen deze leden de regering om voorbeelden van een beslissing van de Raad die op genoemde gronden geheel of gedeeltelijk zou kunnen worden vernietigd.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 891, nr. 3, p. 19.

² Kamerstukken II 2011/12, 32 891, nr. 13.

³ Kamerstukken II 2011/12, 32 891, nr. 16, p. 6.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 32 891, nr. 6, p. 28.

5. Bestuurlijke organisatie rechtbanken en gerechtshoven

5.1 Inrichting van het bestuur

De gerechtshoven blijven in het wetsvoorstel gehandhaafd – eventueel door middel van afvaardiging – ten behoeve van het bevorderen en handhaven van de kwaliteit van de rechtspraak en het bevorderen van de rechtseenheid, begrijpen de leden van de **VVD**-fractie. De nieuw te vormen teams en clusters kunnen ook een rol spelen.¹ Wie komen er dan naar de vergadering, de team- of clustervoorzitters? Zo ja, hoe is de situatie als de team- of clustervoorzitter een manager is, dus niet een rechtsprekend lid? Nemen de managers dan *qualitate qua* op uitnodiging aan de vergadering deel (artikel 22, derde lid, RO)? In dit verband brengen deze leden een recente advertentie van de rechtbank Den Bosch onder de aandacht. In deze advertentie wordt een oproep gedaan voor teamvoorzitters. Afgezien van de amicale toonzetting van de advertentie («Je bent een krachtig manager», «Jouw reactie» enz.), valt op dat er teamvoorzitters gevraagd worden die óf rechter zijn óf die dat niet zijn. Degenen die rechter zijn, doen nog wat «rechterwerk» naast het teamvoorzitterschap (de verdienste is dan ook aanmerkelijk hoger dan die van de teamvoorzitter niet-rechter), degenen die dat niet zijn houden zich slechts met managen bezig. De functie omvat specifiek management («Je geeft leiding aan de rechters en overige medewerkers binnen het team en bent eindverantwoordelijk voor de teamprestaties zoals kwaliteit, productie en budget», «managementafspraken», «werkprocessen inrichten», «analyseren van sturings- en beheersinformatie», enzovoorts). Is het werkelijk de bedoeling dat er teamvoorzitters komen die daarnaast niet ook rechtspreken? Wordt daarmee dan toch de vrees van velen bevestigd dat ook (zelfs?) in de rechtspraak het management aan de macht is/komt? Graag een reactie.

In artikel 20 RO van het wetsvoorstel is het bestuursreglement van het gerechtshof opgenomen. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat het bestuur in het bestuursreglement zijn zetel vaststelt. Daarvoor is wel, volgens artikel 21a RO van het wetsvoorstel, de instemming van de Raad voor de rechtspraak vereist. Worden overige belanghebbenden, zoals gemeenten, advocatuur e.d., hierover nog gehoord? Per slot van rekening kunnen de gevolgen van de keuze van het gerechtshof grote consequenties met zich brengen, bijvoorbeeld op het terrein van de werkgelegenheid, aldus de leden van de VVD-fractie. Wordt de keuze van het gerechtshof bepaald door de plaats waar het arrondissementsparket is gevestigd, of is de keuze geheel en al aan het gerechtshof, waarbij de goede bedrijfsvoering leidend is? Kan die plaats ook eenvoudig gewijzigd worden als dit voor de bedrijfsvoering beter uitkomt? Is er voor de burger voldoende duidelijkheid over de plaats waar het gerechtshof zetelt als het bestuur dit zelf kan bepalen? Zou het voor de transparantie niet beter zijn wanneer de plaats waar het gerechtshof zetelt, vastgesteld zou worden bij wet? De evenwaardigheid van de zittingsplaatsen hoeft daarbij niet in het gedrang te komen. De bestuursreglementen van de gerechten behoeven worden niet vastgesteld door de Raad maar behoeven de *instemming* van de Raad. Wordt er desalniettemin gestreefd naar enige overeenstemming van de reglementen, bijvoorbeeld ten aanzien van artikel 20, eerste lid, sub d RO, teneinde te grote discrepantie tussen de gerechten te voorkomen?

De rechtsprekende leden van het gerechtshof worden voor 6 jaar benoemd, met een keer de mogelijkheid van herbenoeming van drie jaar. Voor het niet-rechtsprekende lid geldt dit niet, begrijpen de leden van de VVD-fractie. Nu de gerechtshoven slechts gering van omvang zullen zijn (conform het wetsvoorstel drie personen waarvan twee recht-

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 891, nr. 3, p. 25.

sprekend), vragen deze leden of het niet-rechtsprekende lid van het gerechtshof vanwege een mogelijk langdurige zittingsduur in het gerechtshof, gezien de continuïteit en de anciënniteit een te grote stempel op het gerechtshof zal drukken. Hoe beoordeelt de regering dit?

Gaat voor thans zittende gerechtshofbestuurders die in de nieuwe structuur eveneens deel zullen uitmaken van het gerechtshof, een nieuwe periode lopen van zes jaar met mogelijke verlenging van drie jaar, of telt de eerdere periode mee?

In artikel 19 RO van het wetsvoorstel wordt het «huishoudelijk reglement» van het gerechtshof geregeld. Daarin is ook een vervangingsregeling opgenomen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of het niet-rechterlijk lid van het bestuur taken vervangen die specifiek zijn toegedeeld aan de rechtsprekende leden van het gerechtshof?

In het wetsvoorstel wordt het sinds 2002 ingevoerde 5-koppige bestuursmodel verlaten, constateren de leden van de D66-fractie. Het rechtshofbestuur zal in de toekomst uit 3 leden bestaan, van wie 2 met rechterlijke achtergrond, zulks met het oog op versterking van de kwaliteit van gerechtshofbesturen, aldus de memorie van toelichting.¹ Met dit bestuursmodel wordt afgerekend met het sectormodel; de sectoren, ook de kantonsector, worden opgeheven. Deze worden omgevormd tot teams en clusters, eventueel tot thematische teams, aldus de doelstelling van de Raad voor de Rechtspraak. Een van de redenen om de sectorvoorzitters buiten het gerechtshof te plaatsen is volgens de memorie van toelichting² dat het besturen en tegelijkertijd leiding geven aan de juridische inhoud in de praktijk niet goed zou samengaan. Aan deze nieuwe bestuursvorm kleefde echter het bezwaar dat met de vorming van een driehoofdig bestuur zonder deelname van de sectorvoorzitters, een aparte managementlaag ontstaat. Waren voorheen de sectorvoorzitters als deel van het gerechtshof de leidinggevenden van de sectoren, in de nieuwe bestuursvorm zullen dezelfde personen nu als team-/clusterleider hun leidinggevende taken naar verwachting op dezelfde voet blijven uitvoeren. Dat worden dus sectorvoorzitters, dan wel team-/clusterleiders met uitvoerende taken zonder bestuursverantwoordelijkheid. Met deze aldus tussengevoegde managementlaag menen deze leden dat het gerechtshof verder van de rechters af komt te staan. Dit effect wordt nog versterkt door de geografische afstand in de grote arrondissementen tussen het gerechtshof en de personen werkzaam op de zittingsplaatsen. Dit is een grote verandering ten opzichte van de huidige structuur en gaat bovendien dwars in tegen de heersende opvatting dat meerdere managementlagen afbreuk doen aan de werkcultuur in het primaire proces. Deze leden vragen de regering om reflectie op dit punt.

In de bewaking van de kwaliteit en rechtseenheid is voorzien door in het wetsvoorstel in artikel 19, tweede lid RO de bepaling op te nemen dat in het huishoudelijk reglement een kwaliteitsportefeuillehouder in het bestuur moet worden aangewezen. De leden van de D66-fractie achten het aannemelijk dat hiermee een van de rechterlijke leden van het gerechtshof zal worden belast. In het wetsvoorstel ontbreekt echter de aanwijzing van een portefeuillehouder speciaal belast met de financiële verantwoordelijkheid. Aannemelijk is dat het niet-rechterlijk lid deze taak op zich neemt, maar het wetsvoorstel zegt niets over de kwaliteiten waaraan het niet-rechterlijk lid dient te voldoen. Van deze figuur wordt kennelijk niet aanstonds enige specifieke kennis van financiën verwacht. Hoe deze portefeuille wordt toegewezen is in het wetsvoorstel onduidelijk gebleven. Kan de regering uitleggen waarom van de aanwijzing van een portefeuillehouder belast met de financiën, is afgezien?

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 891, nr. 3, p. 23.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 891, nr. 3, p. 24.

Kan de regering de leden van de **ChristenUnie**-fractie nog eens uitleggen op welke wijze de nieuwe inrichting van het bestuur van de rechtspraak zal leiden tot minder bestuurlijke drukte? Hoe wordt voorkomen dat net onder de top dikke mistwolken vol bestuurlijke lagen ontstaan, die de ambities van dit wetsvoorstel om te komen tot meer kwaliteit en slagvaardigheid, ondergraven?

5.2 Afschaffen sector kanton

Artikel 47 van het wetsvoorstel bepaalt dat er kantonrechters zullen zijn. Met het afschaffen van de sectoren in de gerechten zal er echter ook geen aparte sector kanton meer zijn. Naar het oordeel van de leden van de **VVD**-fractie moet het mogelijk zijn dat degenen die belast zijn met kantonrechtspraak een eigen team of cluster vormen teneinde zoveel mogelijk de verworvenheden van de kantonrechtspraak te kunnen waarborgen en versterken (zie ook het rapport van de commissie Deetman¹). Hoe beoordeelt de regering dit? Is de regering bereid de vorming van teams of clusters kanton te bevorderen?

Bij de behandeling van de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie² heeft de regering onder meer toegezegd de toen voorgestelde opheffing van de kantonssector in artikel 47 RO vooralsnog niet uit te voeren in afwachting van de behandeling van voorliggend wetsvoorstel en de opheffing nader te bezien.³ De opheffing maakt thans deel uit van dit wetsvoorstel constateren de leden van de **D66**-fractie. Met de opheffing van de sector maken de aan het woord zijnde leden zich zorgen over het behoud van de specifieke kantonwerkwijze. Heel kort gezegd gaat het om een organisatievorm waarin personen met bepaalde persoonskenmerken en rechterlijke ervaring op een bijzondere wijze werkzaam kunnen zijn. Hun ervaring maakt het mogelijk dat zij grote hoeveelheden zaken tegen een aantrekkelijke prijs of prestatieverhouding wegwerken. Basiskenmerk van de kantonwerkwijze is immers dat de binnenkomende hoeveelheid werk direct verdeeld wordt over de kantonrechters aan de hand van een van te voren afgesproken systeem. De verantwoordelijkheid voor de afwerking daarvan ligt dus direct bij een kantonrechter. Bij de sectoren civiel worden de zaken anders verdeeld. In de memorie van toelichting prijst de regering deze specifieke kantonwerkwijze en organisatievorm.⁴ Toch valt niet uit te sluiten dat deze werkwijze teloor gaat door de behoefte aan zaaksdifferentiatie en door de inschakeling van jonge rechters op kantonzaken. Wat de regering daarover in de memorie van toelichting opmerkt, stelt deze leden niet gerust. Zij vragen de toezegging van de regering dat de organisatievorm voor de behandeling van kantonzaken als hiervoor omschreven behouden blijft.

5.3 Opheffen College van afgevaardigden

Op voorstel van de Raad voor de rechtspraak wordt in het wetsvoorstel het College van afgevaardigden uit de wet RO geschrapt. Dit zal echter niet eerder kunnen gebeuren dan drie jaar na inwerkingtreding van de herziening gerechtelijke kaart, begrijpen de leden van de **VVD**-fractie.⁵ Voor de duidelijkheid markeren deze leden dat het College van afgevaardigden dan *kan* worden opgeheven; het hoeft dus niet. Deze leden menen dat voor de cohesie van het gerechtelijk bestel juist het College van afgevaardigden een wezenlijke rol kan spelen. De Raad voor de rechtspraak zou om die reden juist voorstander moeten zijn van het handhaven van het College van afgevaardigden. De groepsondernemingsraad (GOR) kan niet een rol gelijk aan die van het College van afgevaardigden vervullen, aangezien in het GOR het rechterlijk element minder naar voren komt. Gezien de vrees bij deze leden voor een te grote invloed van het management op organisatie, inhoud en kwaliteit van de rechtspraak,

¹ Rapport van de commissie evaluatie rechterlijke organisatie, ter inzage gelegd bij *Kamerstukken II 2006/07*, 29 279, 42.

² *Handelingen I 2010/11*, 26, p. 12–26 en 32–49.

³ Toezegging T01356, te raadplegen op <www.eerstekamer.nl> door te zoeken op «T01356».

⁴ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 891, nr. 3, p. 29–30.

⁵ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 891, nr. 3, p. 26.

verdient het aanbeveling het College van afgevaardigden ook na ommekomst van de overgangperiode van drie jaar te handhaven. Graag een reactie van de regering.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben zorgen over de voorgenomen opheffing (op termijn) van het College van afgevaardigden. De Raad voor de rechtspraak heeft de regering geadviseerd het College uit de wet te schrappen. De Raad heeft daarbij aangevoerd dat het College en de GOR in de praktijk over dezelfde onderwerpen adviseren en dat beide gremia bestaan uit rechterlijk en niet-rechterlijk personeel. Ook stelt de Raad dat de bevoegdheden van het College zijn geborgd in de bevoegdheden van de GOR. Dit is volgens deze leden echter niet juist. De GOR heeft te maken met de Wet op de ondernemingsraden. Deze geeft de GOR geen rol betreffende het bewaken dat de Raad voor de rechtspraak bij de uitvoering van zijn taken de rechterlijke onafhankelijkheid respecteert. Bovendien is van belang dat in het College de vertegenwoordiging vanuit de rechterlijke macht is geborgd, hetgeen niet geldt voor de GOR. Naar aanleiding van het op dit punt kritische advies van de Raad van State heeft de regering afgezien van haar voornemen het College van afgevaardigden direct met de invoering van dit wetsvoorstel op te heffen, maar wordt voorgesteld het vervallen van de wettelijke bepalingen betreffende het College niet eerder in werking te laten treden dan drie jaar na invoering van voorliggend wetsvoorstel. Het tijdstip van de opheffing zal bij Koninklijk Besluit worden bepaald. Het parlement zal daar dan geen bemoeienis meer mee hebben. Deze leden wensen van de regering te vernemen waarom zij ervoor kiest deze «controleur» van de Raad voor de rechtspraak op te heffen, zij het niet eerder dan drie jaar nadat dit wetsvoorstel in werking is getreden. Ook na de aanloopfase van de herziening van de gerechtelijke kaart zal toch behoefte zijn aan een wisselwerking – op meer dan informele basis – tussen de juridische professionals in de gerechten en de Raad voor de rechtspraak? Welke argumenten voor afschaffing blijven over als de vermeende doublure tussen de rol van de GOR en die van het College terzijde wordt geschoven? Graag een reactie.

6. Financiële aspecten

De regering stelt in de memorie van toelichting dat de implementatie van de herziene gerechtelijke kaart kostenneutraal kan plaatsvinden.¹ De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering hoe realistisch die inschatting is. Kan de regering aangeven hoe op dit moment de begroting van de kosten uitpakt, uitgaande van de huidige gegevens, dat wil zeggen zonder dat rekening wordt gehouden met een mogelijke inkrimping van de rechterlijke macht als gevolg van de voorstellen tot verhoging van de griffierechten?

Door de beoogde reorganisatie verandert de (top)structuur van de rechterlijke organisatie, maar wijzigt er volgens de leden van de **CDA**-fractie betrekkelijk weinig op operationeel niveau. Het aantal arrondissementen neemt af, maar het aantal vestigingen nauwelijks, terwijl juist daar volgens deze leden vermoedelijk relatief veel kosten worden gemaakt. Kan de regering op dit punt de beoogde besparingen preciseren, net als de in de memorie van toelichting genoemde transitiekosten?

De onvoldoende en onduidelijke financiële onderbouwing van het wetsvoorstel doet de leden van de **SP**-fractie vermoeden dat de regering haar financiële zaken bij dit wetsvoorstel niet op orde heeft en er mogelijk sprake is van een verkapte bezuiniging die schadelijk is voor het rechtssysteem. Volgens deze leden wijst ook het feit dat er geen dekking is voor

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 891, nr. 3, p. 43.

de incidentele kosten van € 54,4 miljoen daarop. Deze leden zien derhalve graag van de regering een volledige financiële onderbouwing tegemoet, alsmede de toezegging dat onverwachte tegenvallers niet als bezuinigingen op het gerechtelijke apparaat zullen worden afgewenteld.

Met betrekking tot de toegankelijkheid van de rechtspraak vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie zich af of de toekomstige specialisatie en concentratie van de rechtspraak extra kosten voor rechtszoekenden (en dan met name die rechtszoekenden die betrokken zijn in een specialistisch juridisch dispuut) met zich mee kunnen brengen, bijvoorbeeld reiskosten of kosten gemoeid met extra reistijd van rechtszoekende en/of de advocaat? Zijn er voor on- en minvermogenden mogelijkheden om een tegemoetkoming in deze (extra) kosten te krijgen?

Kan de regering inzichtelijk maken hoeveel kosten er zijn gemaakt bij de naar de smaak van de leden van de **ChristenUnie**-fractie, te zeer op het wetsvoorstel vooruitgrijpende voorbereidingen op het tot stand komen van de nieuwe gerechtelijke structuur?

7. Tot slot

Volgens het wetsvoorstel komt er één landelijk ressortsparket met één landelijk hoofd advocaat-generaal. De leden van de **VVD**-fractie vragen waarom er dan nog een College van procureurs-generaal is met maximaal vijf leden. Kan er niet worden volstaan met een College van drie personen? Artikel 130 RO biedt die mogelijkheid. Is de regering bereid het aantal leden van het College van procureurs-generaal te stellen op drie?

In de memorie van toelichting oppert de regering de mogelijkheid de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) wettelijk te verankeren als afzonderlijk parket.¹ Kan de regering dit nader toelichten aan de leden van de **VVD**-fractie? Welke ideeën bestaan daarover? Is dit nodig?

In het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting blijft het volgens de leden van de **D66**-fractie onduidelijk hoe de 22 aan te wijzen zittingsplaatsen zich gaan verhouden tot de 10 arrondissementale rechtbanken. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is blijkens de Handelingen grote verwarring ontstaan over de vraag of en zo ja, in welke mate rechters van zittingsplaats naar zittingsplaats moeten gaan reizen om hun werk te doen – hetgeen tijdverlies en extra kosten zou meebrengen. Volgens het voorgestelde artikel 10 RO komt in elke van de 32 zittingsplaatsen een griffie die voor ontvangst van stukken zes uur per dag open is. Dat duidt volgens deze leden op een zittingsplaats met kantoorfunctie en aangezien een griffie niet solitair opereert, zou dat ook betekenen dat in elke zittingsplaats rechters en ook ondersteuning worden gehuisvest. Deze leden vragen de regering of dit juist is.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Broekers-Knol

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 891, nr. 3, p. 34.