

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)**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 5 april 2012

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties die in het voorlopig verslag aan het woord zijn. Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie met genoeg constateren dat met het voorliggende wetsvoorstel tegemoet is gekomen aan een aantal eerder door hen naar voren gebrachte punten. Met deze leden ben ik van mening dat een herziening van de gerechtelijke kaart noodzakelijk is, mede omdat de samenleving complexer is geworden waardoor ook andere eisen gesteld worden aan de rechterlijke macht. Wel hebben deze leden nog vragen en opmerkingen over de met dit wetsvoorstel gekozen koers. Het verheugt mij ook dat de leden van de fracties van de PvdA, de SP, D66 en GroenLinks de doelstellingen van het wetsvoorstel en de noodzaak om te komen tot herziening van de gerechtelijke kaart ondersteunen. De fracties van de PvdA, de SP en D66 onderschrijven de wens tot het efficiënter laten functioneren van de Rechtspraak, de beoogde kwaliteitsverbetering en de vergroting van de slagvaardigheid van de rechterlijke macht. Ook de leden van de GroenLinks-fractie onderschrijven de doelstelling van het verhogen van de kwaliteit van rechtspraak door tegemoet te komen aan de groeiende behoefte aan specialisatie en concentratie binnen de rechterlijke macht. Net als de VVD-fractie hebben de leden van de genoemde andere fracties vragen en opmerkingen over onderdelen van het wetsvoorstel. Ook de fracties van het CDA en de ChristenUnie hebben in het voorlopig verslag vragen gesteld. In het navolgende wordt zoveel mogelijk de indeling van het voorlopig verslag van de Eerste Kamer gevolgd. Omwille van de leesbaarheid zullen daarbij gelijksoortige vragen van de verschillende fracties waar mogelijk gezamenlijk worden beantwoord. De meeste van de in het verslag aan het woord zijnde fracties stellen vragen over het aantal gerechten en de indeling van de gerechten. Gelet op het belang dat de aan het woord zijnde fracties aan dit onderwerp hechten, ga ik daarop als eerste in.

## 2. Algemeen

### *Aanleiding*

De rechterlijke macht staat voor grote uitdagingen. Het recht is in de afgelopen decennia aanzienlijk ingewikkelder geworden, onder meer als gevolg van mondialisering, de sterke opkomst van Europese regelgeving en de ontwikkeling van zeer specialistische rechtsterreinen. Technologische vooruitgang, vergroting van mobiliteit, verbeterde communicatietechnieken, sterke verzelfstandiging van burgers en versterking van rechtsposities hebben hun effect gehad op de gehele samenleving en daarmee ook op het recht. De eisen die gesteld worden aan de rechterlijke macht zijn daardoor in de loop der tijd sterk verzaamd. Opgekomen specialisaties binnen het recht, zoals intellectuele eigendomsrecht, vreemdelingenrecht, het bestrijden en berechten van cybercrime en internationale fraude stellen hoge kwaliteitseisen aan juridische professionals bij de rechterlijke macht. Terwijl het aantal rechtszaken steeds verder toeneemt, wordt van de rechterlijke macht tegelijkertijd verwacht dat er voldoende maatwerk wordt geboden en dat de doorlooptijden kort blijven. Bovendien zijn de beschikbare budgetten niet onbegrensd. Ook van de rechterlijke macht wordt een realistische bedrijfsvoering verwacht, waarbij de kosten opwegen tegen de baten. Om aan al deze eisen te kunnen voldoen, moet de rechterlijke macht zich blijven ontwikkelen. Om dit mogelijk te maken, en ik proef bij uw Kamer brede steun voor dit uitgangspunt, zal het aantal arrondissementen en ressorten moeten verminderen.

### *Aantal en indeling gerechten*

Het is evident dat de huidige rechterlijke indeling in negentien arrondissementen en vijf ressorten niet toekomstbestendig is. Het verheugt mij dat de aan het woord zijnde fracties dit uitgangspunt delen. Diverse onderzoeken bevestigen dat op dit moment niet alle gerechten groot genoeg zijn om in het primaire proces te voorzien in de noodzakelijke diepgaande kennis die nodig is om zaken kwalitatief goed te behandelen<sup>1</sup>. Met name binnen de Rechtspraak leidt de bestaande indeling van de gerechten tot risico's. Om zaken tijdig, met voldoende kwaliteit en tegen redelijke kosten te kunnen afhandelen, en om efficiënt te kunnen werken, moeten de afzonderlijke gerechten en parketten beschikken over voldoende personeel en over voldoende aanbod van zaken. Dit biedt rechters, officieren van justitie en ondersteunende medewerkers gelegenheid om hun kennis op peil te houden en zaken met kwaliteit en snelheid af te handelen.

In de ontwikkeling naar steeds hogere kwaliteit, loopt de rechterlijke macht inmiddels aan tegen bestaande (wettelijke) kaders. De huidige omstandigheden stellen sommige gerechten bijvoorbeeld nauwelijks in staat om in bestuursrechtelijke zaken meervoudige kamers te vormen. Wanneer één of meer rechters uitvallen, ontstaan al snel personele problemen en onnodige vertragingen in de afhandeling van zaken. Samenwerking binnen grotere teams is noodzakelijk om de vereiste specialistische kennis op te bouwen en te behouden en om personele wisselingen op te vangen.

Dit wetsvoorstel brengt daarom het aantal arrondissementen terug van negentien naar tien en het aantal ressorten van vijf naar vier. De voorgestelde schaalgrootte is het resultaat van een langdurige en zorgvuldige afweging. Daarbij heeft centraal gestaan de toegankelijkheid van het recht, de ontwikkeling van een landelijk dekkend stelsel van zittingsplaatsen, alsmede de aanpak van de wensen en behoeften van partijen en hun onderlinge geschilpunten. Andere elementen zijn geweest het bereiken van efficiënte samenwerking binnen de justitiële keten,

---

<sup>1</sup> Zie onder andere het eindrapport van de Commissie Van der Winkel, Goede rechtspraak door sterke regio's (2006); en het rapport van de Commissie Van Dijk, Toedeling Zaakspakketten (2008).

bestaande regionale samenwerkingsverbanden, economische bedrijvigheid, bevolkingsaantallen en andere kwalitatieve vergelijkingen, overeenkomsten in criminaliteitsbeeld, alsook de voorziene reorganisatiekosten. De regionale indeling van het openbaar ministerie is bij de indeling van de kaart niet leidend geweest, dit in reactie op de leden van de VVD-fractie die aan de indeling van het openbaar ministerie refereren, maar is hierbij wel betrokken. De weging van de veelheid van criteria en elementen heeft uiteindelijk geleid tot de nu voorliggende indeling, waarvan zowel de Rechtspraak als het openbaar ministerie menen dat de juiste kaders worden geboden om te komen tot de zozeer gewenste kwaliteit van rechtspraak alsmede de gezonde bedrijfsvoering, waarop ook de leden van de VVD-fractie wijzen.

De geografische omvang van het arrondissement Oost-Nederland wordt door velen als relatief groot ervaren. De indeling roept met name vragen op rond de toegankelijkheid voor de burger, het waarborgen van de uniformiteit van rechtspraak en de bestuurbaarheid. In termen van geografie en aantallen medewerkers gaat het hier onmiskenbaar om het grootste arrondissement. Om deze reden vormt het arrondissement inderdaad een uitdaging, en heeft het dan ook de bijzondere aandacht van de Rechtspraak, het openbaar ministerie en van mijzelf. De rechterlijke macht en ik zien goede mogelijkheden om de kwaliteit van het werk binnen dit nieuwe arrondissement te verbeteren door te profiteren van de synergievoordelen die bundeling en specialisatie bieden. Ik ga hierop in paragraaf 3.1 nader in. Een belangrijke, zo niet doorslaggevende, afweging om te komen tot het arrondissement Oost-Nederland is de constatering dat de afzonderlijke rechtsgebieden in de huidige indeling van de gerechtelijke kaart te kwetsbaar zijn om zelfstandig te functioneren. De ervaring leert dat een substantieel aantal medewerkers op de vijf belangrijkste aandachtsgebieden (kanton, civiel recht, bestuursrecht, personen- en familierecht en strafrecht) nodig is om de continuïteit van (de kwaliteit) van het werk te kunnen garanderen. Met regionale eenheden van onvoldoende omvang op al deze aandachtsgebieden bestaat een te groot risico op verlies van kwaliteit en toegankelijkheid, inclusief het ontstaan van langere doorlooptijden. Ook de vorming van een arrondissement Overijssel zou te kleine eenheden opleveren voor in elk geval de aandachtsgebieden kanton en bestuursrecht. De splitsing van het arrondissement Oost-Nederland in afzonderlijke arrondissementen Overijssel en Gelderland zou dus geen werkbaar alternatief zijn, dit in reactie op vragen van de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SP op dit punt.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre is overwogen om te komen tot specialisaties binnen de Rechtspraak, door het aanwijzen van rechtspraaklocaties die zich uitsluitend toeleggen op specifieke rechtsterreinen. Ook vragen zij waarom niet is gekozen voor bijvoorbeeld vijf of zes arrondissementen. Bij de keuze voor tien arrondissementen hebben overwegingen met betrekking tot de toegankelijkheid van de rechtspraak, mede in relatie tot de relatieve competentie ten grondslag gelegen. De achtergrond van de regels met betrekking tot de relatieve competentie is dat, uitgezonderd de bij of krachtens wet aangewezen concentraties in bijzondere gevallen, alle zaken moeten worden behandeld binnen de daartoe vastgestelde rechtsgebieden (de arrondissementen). Het aantal van tien arrondissementen brengt mee dat verzekerd is dat deze zaken ten minste op tien plaatsen in Nederland worden behandeld. Ik vind dit een minimumeis in de huidige Nederlandse constellatie. Als ik de vragen van de leden van de fractie van het CDA aldus mag begrijpen dat zij vragen of het grondgebied van Nederland ofwel als één arrondissement kan worden beschouwd, ofwel kan worden opgeknipt in vijf of zes arrondissementen, is het antwoord daarop dus ontkennend. Dit zou op dit moment leiden tot een te grote verschraling van het regionale zaaksaanbod en een te grote afstand van de rechtspraak tot de rechtzoekende. Dit past niet in mijn

opvatting dat de rechtspraak, zeker in de veel voorkomende zaken, dicht bij de rechtzoekende burger moet staan. De leden van de CDA-fractie merken op dat in het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel door de regering met name is ingegaan op elementen van efficiency, maar nauwelijks op de kwaliteitswaarborgen die in het systeem ingebouwd worden en de gevolgen die de reorganisatie heeft voor de kwaliteit. Ik zie efficiency en kwaliteit niet als tegengestelde grootheden. Vergroting van efficiency is een onderdeel van de kwaliteitsverbetering die mij met het wetsvoorstel voor ogen staat. Zo zal de opschaling van de gerechten meebrengen dat er binnen grotere teamverbanden wordt gewerkt, waardoor aanwezige kennis beter kan worden opgebouwd en behouden. De mogelijkheden om te komen tot specialisatie nemen daardoor toe. Rechters en officieren van justitie kunnen zich makkelijker toeleggen op één of meer bijzondere rechtsterreinen omdat er voldoende collega's beschikbaar zijn die het overige werk voor hun rekening nemen. Binnen de grotere arrondissementen ligt de frequentie van bijzondere zaken hoger, hetgeen bijdraagt aan de deskundigheidsbevordering. Afschaffing van het wettelijk verplichte sectormodel bevordert de inrichting van multidisciplinaire teams die zich in concrete casus efficiënt en met oog voor de rechtzoekende kunnen buigen over een verzameling van problemen die zich voordoen. Efficiencywinst en kwaliteitsverbetering gaan daarmee hand in hand. Het gaat hier niet om een operatie die in één dag kan worden gerealiseerd. Terecht vragen de leden van de fractie van het CDA aandacht voor de gevolgen die de reorganisatie heeft voor de kwaliteit. De Raad voor de rechtspraak (hierna ook: de Raad) heeft hierin een belangrijke voorbereidende taak. De Raad heeft een programmastructuur ingericht die themagewijs de gerechten voorbereidt en begeleidt bij de aanstaande veranderingen. Mijn indruk is dat de Raad hierin zorgvuldig en in goede samenspraak met de gerechten opereert. De Raad heeft aangegeven een invoeringstermijn van zes maanden nodig te hebben na plaatsing van de wet in het Staatsblad. Omdat ook ik hecht aan een zorgvuldige invoering, zal ik, mocht uw Kamer instemmen met het wetsvoorstel, deze termijn in acht nemen.

### 2.1. Positie Raad voor de rechtspraak

Naar aanleiding van een bijdrage in het blad *Trema*<sup>1</sup> vragen de leden van de VVD-fractie of het in die bijdrage vervatte standpunt dat de Raad voor de rechtspraak de vertegenwoordiger is van de rechtspraak, en de discussie aangaat met de andere staatsmachten, de media en de samenleving in den brede, past bij de positie van de Raad zoals beoogd bij diens invoering. Gelet op de gezagsverhouding tussen de Minister van Veiligheid en Justitie en de Raad zou de Raad zich niet als vertegenwoordiger van de Rechtspraak *tout court* kunnen afficheren, aldus de aan het woord zijnde leden.

De Raad is in de Wet op de rechterlijke organisatie (hierna: de Wet RO) gepositioneerd als een orgaan van de rechtspraak, belast met taken die vooral liggen op het terrein van beheer. Deze positie en taken komen tot uitdrukking in artikel 91 Wet RO. De Raad heeft geen rechtsprekende taken, maar fungeert binnen de rechtsprekende macht op het terrein van begroting en bedrijfsvoering als centraal orgaan. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft een algemene aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de bedrijfsvoering (artikel 93 Wet RO). Als centraal orgaan op dit terrein onderhoudt de Raad namens de Rechtspraak (uitgezonderd de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) relaties met de andere staatsmachten. Daarnaast heeft de Raad tot taak om, in overleg met de gerechten, de regering en de Staten-Generaal te adviseren over algemeen verbindende voorschriften en te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de rechtspleging (artikel 95 Wet RO). Ook

<sup>1</sup> Erik van den Emster, Elske van Amelsfort en Frans van Dijk, *Herziening gerechtelijke kaart; Kwaliteit door samenwerking*, *Trema* 2011, nr. 4, pag. 127 e.v.

wanneer het gaat om de uniforme rechtstoepassing en het bevorderen van de juridische kwaliteit, heeft de Raad tot taak ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten (artikel 94 Wet RO). In deze context speelt de Raad een sturende rol op het terrein van de kwaliteitsontwikkeling. De Raad initieert en ontwikkelt in toenemende mate kwaliteitsprogramma's, en kanaliseert geluiden uit de rechtspraak. Met de Raad beschikt de Rechtspraak over een eenduidig kanaal, waarmee het met één mond kan spreken. Dit uit zich bijvoorbeeld in de publicatie van de Raad van de visie op de rechtspraak, waarnaar in het betreffende artikel in Trema wordt verwezen.

### *2.2 Effect op werkgelegenheid*

De leden van de VVD-fractie merken op dat het samenvallen van de beleidsvoornemens ten aanzien van de concentratie van Rijksdiensten, de herziening van de gerechtelijke kaart en de invoering van de nationale politie forse maatschappelijke en economische consequenties met zich kan brengen voor bepaalde regio's en gemeenten. Deze leden vragen hierop een reactie van de regering.

Bij de herziening van de gerechtelijke kaart en de inrichting van de nieuwe vormen arrondissementen en parketten worden keuzes gemaakt in het licht van verbetering van de kwaliteit, slagkracht en optimale dienstverlening, waaronder begrepen de (lokale) aanwezigheid en zichtbaarheid van de Rechtspraak en strafrechtelijke vervolging. Die keuzes kunnen gevolgen hebben voor de maatschappelijke en economische voorzieningen in diverse regio's. Dat vraagt om zorgvuldige afwegingen. Bij de invoering van de nieuwe gerechtelijke kaart en de nationale politie zal zoveel mogelijk rekening worden gehouden met werkgelegenheidseffecten, met name in de kwetsbare regio's. De door de Tweede Kamer in het kader van de behandeling van de nieuwe Politiewet aangenomen motie Çorüz, Hennis-Plasschaert en Brinkman<sup>1</sup> ondersteunt dit uitgangspunt. Hierover ben ik ook in gesprek met lokale bestuurders in de betreffende regio's. Beslissingen omtrent de invoering in de praktijk van dit wetsvoorstel en de nieuwe Politiewet, die van invloed kunnen zijn op de werkgelegenheid of andere economische omstandigheden, kunnen uiteraard pas worden genomen nadat de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen is voltooid. Dan pas bestaat er integraal zicht op de uiteindelijk te bereiken situatie. De bedoelde motie houdt hiermee ook rekening door te constateren dat de consequenties van de reorganisatie voor de werkgelegenheid binnen de politieorganisatie pas duidelijk zullen worden wanneer de inrichting van het landelijke korps inclusief een formatieplan definitief is.

### *2.3. Samenhang nationale politie*

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar artikel 25, derde lid, van het eveneens bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel tot vaststelling van een nieuwe Politiewet<sup>2</sup>. Zij vragen wat een eventuele opdeling van een politieregio zou betekenen voor de gerechtelijke kaart.

De beoogde congruentie tussen de gerechtelijke kaart en de regionale eenheden van politie wordt bereikt met artikel 25, tweede lid, van de nieuwe Politiewet. Op grond van die bepaling is er een regionale politie-eenheid in elk van de arrondissementen, genoemd in de Wet op de rechterlijke indeling. Het derde lid van dit artikel biedt de mogelijkheid om een gebied waarin een regionale eenheid de politietaak uitvoert, op te delen in meerdere gebieden waarin een regionale eenheid de politietaak uitvoert. Deze bepaling is tijdens de behandeling van dat wetsvoorstel in de Tweede Kamer opgenomen bij amendement van het lid Berndsen<sup>3</sup>. Het amendement laat het uitgangspunt van congruentie op zichzelf in stand. Mede gelet op dat uitgangspunt ligt het niet in de verwachting dat van de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 30 880, nr. 44.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2011/12, 30 880, B.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2011/12, 30 880, nr. 53.

mogelijkheid van artikel 25, derde lid, in de praktijk snel gebruik zal worden gemaakt. Indien van deze mogelijkheid wel gebruik zou worden gemaakt, heeft dat op zichzelf geen invloed op de arrondissementale indeling van de gerechtelijke kaart. Er blijven tien arrondissementen bestaan. Om ook in dat geval te komen tot efficiënte samenwerking op eenduidig niveau binnen de justitiële keten, zullen zowel binnen het gerecht als het parket in het betreffende arrondissement in de praktijk voorzieningen getroffen moeten worden. Welke dat precies zijn, zal in voorkomend geval, afhankelijk van de omstandigheden, gezien moeten worden. In ieder geval zal voorzien moeten worden in de regeling van de taakverdeling binnen het openbaar ministerie in het kader van de gezagsverhoudingen ten aanzien van de beide regionale eenheden van politie.

#### *2.4 Alternatief*

De vraag van de leden van de CDA-fractie in hoeverre, als alternatief voor de concentratie van rechtspraak, is overwogen te komen tot specialisaties en het aanwijzen van locaties die zich uitsluitend toeleggen op specifieke rechtsterreinen, is in het voorgaande al beantwoord.

#### *2.5 Kwaliteitswaarborgen*

Onder verwijzing naar het recente rapport «Tegenkrachten organiseren» uit januari 2012 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), vragen de leden van de GroenLinks-fractie aandacht voor waarborgen dat schaalvergroting niet leidt tot een uitsluitend op efficiency en kwantitatieve output gestuurde organisatie. Deze leden vragen hoe in dit verband tegenkracht binnen de rechterlijke organisatie georganiseerd zal worden, hoe de inbreng van professionals wordt geborgd en hoe in dit verband de opheffing van het College van afgevaardigden moet worden gezien. Ook wensen deze leden te vernemen hoe wordt gewaarborgd dat de kwaliteit van de rechtspraak niet het onderspit delft in een systeem van outputfinanciering en hoe verzekerd wordt dat de toegankelijkheid van de rechtspraak meer is dan een formeel toetsingscriterium. In het door de leden van de GroenLinks-fracties genoemde rapport doet de RMO verslag van onderzoek naar handelingspatronen in een aantal publieke sectoren, met als invalshoek onbedoelde perversiteit als gevolg van gekozen sturingsmechanismen. De RMO analyseert dat er sprake is van een patroon waarbij drie stappen te onderscheiden zijn: meervoudige belangen worden geabstraheerd in een sturingsmodel, één belang gaat domineren en alle actoren gaan vervolgens strategisch gedrag vertonen dat tevoren niet was ingecalculeerd. De kans op perversiteit is een gegeven, aldus de RMO. De RMO beveelt in deze context aan om duurzame tegenkrachten te organiseren door een variëteit aan sturings- en selectie-instrumenten toe te passen, en tegendruk binnen de eigen organisatie of sector mogelijk te maken die bestaande handelingspatronen ter discussie kan stellen.

In de vragen van de aan het woord zijnde leden lijkt besloten te liggen dat er nog geen (voldoende) tegenkracht in de door de RMO bedoelde zin zou zijn binnen de rechterlijke organisatie. De rechterlijke organisatie staat voor juridische kwaliteit en onafhankelijke rechtspraak. De vrijheid die de rechter nodig heeft om tot een juridisch kwalitatief en onafhankelijk oordeel te komen, verdraagt zich niet met een hiërarchische organisatie waarin perverse prikkels deze oordeelsvorming kunnen beïnvloeden. Binnen de staatsrechtelijke verhoudingen moet juist deze functie van de onafhankelijke rechtspraak, waarbinnen de autonomie van de professional gegarandeerd is, heel stevig zijn verankerd. De Wet RO getuigt hier ook van: diverse verbodsbepalingen, gericht tot het gerechtshof en de Raad voor de rechtspraak, beschermen de onafhankelijke oordeels-

vorming van de individuele rechter (vergelijk de artikelen 23, tweede lid, 24, tweede lid, en 96 Wet RO). De rechtspositie van de rechtsprekende ambtenaar is in de sleutel van onafhankelijkheid stevig in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren verankerd. Deze bepalingen blijven ook in de nieuwe gerechtelijke kaart onverkort gelden. Financieringsystemen kunnen hieraan geen afbreuk doen. Dit geldt ook voor de faciliterende rol die zowel het gerechtsbestuur als de Raad hebben op het terrein van het borgen van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoe-passing. Deze ondersteunende taak is en blijft wettelijk verankerd (zie de artikelen 23, eerste lid, 91 en 94 Wet RO). Als tegenkracht in de door de RMO bedoelde zin kan verder de gerechtshofvergadering worden genoemd. Ik kom daar later, ook in relatie tot de vraag naar de opheffing van het College van afgevaardigden, in deze memorie van antwoord nog op terug. Met de leden van de fractie van GroenLinks ben ik van mening dat een gezond samenstel van tegenkrachten nodig is voor het borgen van de (inhoudelijke en organisatorische) kwaliteiten van de rechtspraak. Essentieel daarbij is het bij voortduring kritisch onderzoeken van dit samenstel binnen en buiten de rechterlijke organisatie, met het oog op de vraag of het bestaande systeem van «checks and balances» nog adequaat is. Juist dit wetsvoorstel moet een disbalans voorkomen; het beoogt in dit samenstel van tegenkrachten een nieuw en moderner evenwicht te brengen. Toegankelijkheid van de rechtspraak staat daarbij, het is al eerder gezegd, centraal. De trapsgewijze regeling van de zaaksverdeling, en de materiële toetsingsnormen die daarbij gelden, zorgen ervoor dat er geen sprake zal zijn van een formeel toetsingscriterium. Ik kom daar in paragraaf 4 op terug.

## *2.6 Voorbereiding en evaluatie wetsvoorstel*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering om een terugblik op het overleg met de betrokken stakeholders in de aanloop naar dit wetsvoorstel. Ook vragen deze leden hoe het wetsvoorstel te zijner tijd zal worden geëvalueerd.

Aan dit wetsvoorstel is een kabinetsstandpunt inzake de herziening gerechtelijke kaart van het vorige kabinet vooraf gegaan<sup>1</sup>. De aanzet daarvoor is gegeven in het debat dat met de Tweede Kamer is gevoerd over het kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie op 21 november 2007<sup>2</sup>. In het kader van dat kabinetsstandpunt en de vervolgstappen die daarop zijn genomen, zijn vele intensieve gesprekken gevoerd met gesprekspartners vanuit de gehele justitiële keten en de bestuurlijke omgeving. Het ging daarbij om periodieke overleggen op bestuurlijk niveau, maar ook om vele ad hoc georganiseerde gesprekken met de werkvloer. Te noemen zijn gesprekken binnen de Rechtspraak en met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal, met vele vertegenwoordigers van het openbaar bestuur, de advocatuur, het notariaat, de gerechtsdeurwaarders, diverse justitiële instellingen en (andere) omgevingspartners als de Raad voor de Kinderbescherming en het Bureau Jeugdzorg. Ook heeft in de aanloop naar dit wetsvoorstel een expertbijeenkomst plaatsgevonden met vertegenwoordigers van veel van deze organisaties. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is bovendien gebruik gemaakt van vele schriftelijke adviezen uitgebracht in de consultatieronde, zoals de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal (Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 94) en het standpunt van de NVvR. Terugblikkend op dit totstandkomingsproces, dat zo'n 5 jaar beslaat, concludeer ik dat de nauwe betrokkenheid en constructieve inbreng van vele gesprekspartners zeer waardevol zijn geweest in de voorbereiding. In de verschillende fases van het wetgevingsproces hebben deze contacten bijgedragen aan belangrijke aanscherpingen en verbeteringen van het wetsvoorstel.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 29 279, 2009/10, nr. 97.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2007/08, 29 279 en 31 200 VI, nr. 64; Handelingen II 2007/08, blz. 2425–2427.

Ten aanzien van de evaluatie van het wetsvoorstel geldt dat bij gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer het amendement van het lid Çörüz c.s. met algemene stemmen is aangenomen<sup>1</sup>. Dit amendement bevat een tweeledige evaluatiebepaling (artikel CXLIVb). Het eerste lid van deze bepaling draagt de Minister van Veiligheid en Justitie op om binnen vijf jaar na inwerkingtreding aan het parlement een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk te zenden. Het tweede lid bevat een uitzondering op het eerste lid door een termijn van maximaal drie jaar voor te schrijven voor een evaluatieverslag over het arrondissement Oost-Nederland. Doelstelling van de indieners van het amendement was deze bepaling, vanwege de onderlinge samenhang, te doen aansluiten bij de evaluatiebepaling van het wetsvoorstel inzake de nieuwe Politiewet. Als uw Kamer beide wetsvoorstellen aanvaardt, zal bij de evaluatie ook de samenhang tussen de beide onderwerpen in acht worden genomen. Thans wordt nagedacht over de vormgeving en invulling van de evaluatie. In dat kader zal worden gezien aan de hand van welke criteria de evaluatie te zijner tijd zal worden uitgevoerd, alsmede de wijze waarop de evaluatie zal plaatsvinden. In ieder geval zal worden aangesloten bij de kwalitatieve doelstellingen van het wetsvoorstel. Gelet op de goede ervaringen met de brede inspraakrondes ter voorbereiding op het wetsvoorstel, kan ik mij overigens goed voorstellen dat ook bij de evaluatie een beroep gedaan zal worden op de inbreng van de eerder geconsulteerde partijen.

### **3. Indeling gerechtelijke kaart**

#### *3.1 Arrondissement Oost-Nederland en ressort Arnhem-Leeuwarden*

De meeste van de in het verslag aan het woord zijnde fracties stellen vragen over de voorgestelde indeling van het arrondissement Oost-Nederland en het ressort Arnhem-Leeuwarden. Deze vragen worden hieronder zoveel mogelijk gezamenlijk beantwoord, voor zover zij niet al aan bod zijn gekomen in paragraaf 2.

De leden van fracties van de SP en D66 stellen verschillende vragen over de aansluiting van de nieuwe Politiewet bij de gerechtelijke kaart. Deze leden verzoeken onder meer het scenario te bespreken van een eventuele loskoppeling van de indeling, met name voor het arrondissement Oost-Nederland.

Bij het tekenen van de nieuwe gerechtelijke kaart hebben meerdere elementen een rol gespeeld. In paragraaf 2 is hierop al ingegaan. Onder meer is gekeken naar de relatie met ketenpartners, die vaak eveneens regionaal zijn georganiseerd. Het efficiënt en effectief functioneren van de justitiële keten is in sterke mate gediend met de congruentie van deze regionale indelingen. Het biedt de mogelijkheid om op eenduidig uitvoeringsniveau snel concrete afspraken te maken. Een en ander kan bijvoorbeeld bijdragen aan een eenvoudiger, effectievere en efficiëntere samenwerking op het gebied van de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. De aansluiting van de regionale eenheden van de nationale politie op de gerechtelijke kaart vormt een uitgangspunt bij de inrichting van de nationale politie. Deze aansluiting is van belang voor de adequate strafrechtelijke handhaving en het daarvoor noodzakelijke goede functioneren van de justitiële keten. Wanneer deze congruentie niet zou bestaan, zou onvoldoende geprofiteerd kunnen worden van de eenduidige relatie tussen de hoofdofficier van justitie, de politiechef van de regionale eenheid en het gerechtsbestuur. De coördinatie door (hoofd)officieren van justitie bij het opsporingsonderzoeken, waarbij de inzet van regionale politie-eenheden onmisbaar is, zou worden bemoeilijkt. Zaken met een lokale context kunnen op zitting worden gebracht bij een lokale zittingsplaats. De effectieve werking van zowel de politie als de parketten en de gerechten is derhalve in sterke mate gediend met de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 32 891, nr. 15.



congruentie. De congruentie biedt ook betere mogelijkheden om zaken waarin multiproblematiek aan de orde is aan te pakken. Hiermee worden ook belangen van rechtzoekenden gediend. In aansluiting op behoeften van de samenleving kunnen thematische teams worden ingericht. Zodoende kunnen alle aspecten die in één zaak of ten aanzien van één justitiabele spelen efficiënt en effectief gezamenlijk worden behandeld. De leden van de PvdA-fractie merken op dat schaalvergroting en de daaraan verbonden voordelen geen onbeperkt stijgende lijn opleveren. Zij vragen onder meer waar de kritische bovengrens van schaalvergroting binnen de rechterlijke macht ligt, vanaf welke omvang de nadelen van de schaalvergroting de voordelen gaan overtreffen en op welke wetenschappelijke inzichten een en ander is gebaseerd. Zij vragen voorts een reactie op de stelling dat vanuit het oogpunt van de opbrengst van schaalvergroting met het arrondissement Oost-Nederland een beduidend lager optimum wordt bereikt dan met een arrondissement Overijssel en een arrondissement Gelderland.

Het is begrijpelijk dat de voorgestelde omvang van het arrondissement Oost-Nederland de vraag oproept of niet een kritische bovengrens wordt overschreden. Voor een dergelijke bovengrens bestaat echter geen eenduidige norm, ook niet binnen de wetenschap. Bij organisaties binnen het publieke domein spelen ten aanzien van de optimale omvang tal van factoren een rol, zoals de taak van de organisatie, de wijze waarop het personeel wordt ingezet en de inrichting van de werkprocessen. De onderlinge verschillen tussen bijvoorbeeld zorg, onderwijs en rechtspraak zijn in dat opzicht groot, en maken de organisaties onderling slecht vergelijkbaar. Daarnaast rijst de vraag hoe de voor- en nadelen van een bepaalde omvang, in termen van bijvoorbeeld productiviteit en kwaliteit, moeten worden gedefinieerd en ten opzichte van elkaar moeten worden gewogen. Voor organisaties binnen de Rechtspraak kan derhalve niet een concreet omslagpunt worden bepaald waarop de nadelen de voordelen van een bepaalde schaal gaan overtreffen. Wel kan worden geconstateerd dat beneden een bepaalde omvang organisaties kwetsbaar zijn voor wijzigingen in (externe en interne) omstandigheden. Dat zou, zoals ook in paragraaf 2 is uiteengezet, het geval zijn bij een afzonderlijk arrondissement Overijssel. Tegelijkertijd is helder dat het arrondissement Oost-Nederland vanwege zijn omvang bijzondere aandacht van de Rechtspraak en de regering vraagt, juist om de kwalitatieve opbrengst te realiseren die deze omvang rechtvaardigt. Dit zal zeker ook een grote inspanning vergen van het nieuwe gerechtshof van Oost-Nederland. In verband met de grootte van dat arrondissement geldt daarom dat tijdelijk een vierde bestuurder kan worden aangetrokken.

Ik zal er in het algemeen, maar in het bijzonder ten aanzien van Oost-Nederland op toezien dat bestuurders voor benoeming worden voorgedragen met specifieke kennis en ervaring, niet alleen op bestuurlijk vlak, maar ook qua innovatie en bedrijfsvoering. Ook is in het geval van deze bestuurders bij uitstek een sterk extern georiënteerde visie vereist, evenals de competentie om tot samenwerking te kunnen komen. Ik heb er vertrouwen in dat een dergelijk bestuur de vereiste kwalitatieve slag kan maken. Ik word daarin gesterkt door de ontwikkelingen die ik op de werkvloer van Oost-Nederland waarneem. De voorbereidingen die met steun van de programmastructuur van de Raad voor de rechtspraak bijvoorbeeld worden getroffen om arrondissementsoverschrijvend te gaan samenwerken, bieden een verwachtingsvol perspectief. Grootschalig opereren wil bovendien niet zeggen dat de lokale binding verloren raakt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de goede ervaringen van het openbaar ministerie met het traject ZSM (Zo Snel, Samen, Slim, Selectief en Simpel Mogelijk). Daarin werkt het openbaar ministerie samen met de partners in de justitiële keten om veel voorkomende, lokaal geboden criminaliteit snel, professioneel en effectief af te doen.

De geografische omvang van een gerecht roept bij diverse fracties vragen op over de toegankelijkheid van de rechtspraak voor de burger. Onder het begrip toegankelijkheid valt onder meer de bereikbaarheid van rechtspraaklocaties in de zin van fysieke afstand. Die bereikbaarheid blijft ook in de nieuwe situatie verzekerd door de inrichting van voldoende zittingsplaatsen per gerecht, verspreid over het grondgebied. Het klopt dat het aantal zittingsplaatsen van het arrondissement Oost-Nederland uitstijgt boven het aantal van andere arrondissementen. Dit houdt juist verband met de wens om de rechtspraak voldoende toegankelijk te houden voor rechtzoekenden. Hiermee wordt verzekerd dat ook in een gerecht met een relatief groot grondgebied er voldoende zittingsplaatsen op redelijke afstand van burgers aanwezig zijn.

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht stellen, is het een grotere uitdaging om de rechtseenheid binnen een gerecht te waarborgen naarmate een gerecht meerdere locaties heeft. Daarbij is met name het aantal back offices van belang. Op de back offices worden de zaken immers inhoudelijk voorbereid door de rechters en andere medewerkers van de gerechten. Dit is ook de plaats waar de uitspraken worden geconcipteerd. Het bewaken van de rechtseenheid is zeker in het arrondissement Oost-Nederland een aandachtspunt. Locatieoverstijgende inhoudelijke samenwerking zal dan ook geboden zijn. In het voorgaande is daarop al ingegaan.

De leden van de VVD-fractie vragen ook aandacht voor de kwaliteit van rechtspraak in het licht van de voorgestelde indeling. In algemene zin ben ik daarop al ingegaan in paragraaf 2. In meer specifieke zin is het bevorderen van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing primair een taak van het gerechtshof (artikel 23, derde lid, Wet RO). Het gerechtshof moet een bestuursreglement vaststellen dat nadere regels bevat over, onder meer, de wijze waarop het bestuur uitvoering geeft aan zijn taken, bedoeld in onder meer artikel 23, derde lid, Wet RO. Ook is in het wetsvoorstel bepaald dat het bestuur in het huishoudelijk reglement uitdrukkelijk een rechterlijk lid belast met het aandachtsgebied juridische kwaliteit en uniforme rechtstoepassing. Hiermee wordt het belang geëxpliciteerd dat aan de kwaliteit van het primaire proces wordt gehecht. De juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing worden bovendien bevorderd door medewerkers hierbij expliciet te betrekken via de gerechtshofvergadering. De gerechtshofvergadering wordt gevormd door, kort gezegd, de rechters in het desbetreffende gerecht (artikel 22 Wet RO). Op grond van artikel 23 Wet RO moet het gerechtshof overleg voeren met de gerechtshofvergadering of een door de gerechtshofvergadering aangewezen afvaardiging op het terrein van burgerlijke zaken, strafzaken of bestuursrechtelijke zaken of een ander rechtsterrein. Hiermee wordt uitdrukkelijk voorzien in een wettelijke verplichting voor het gerechtshof om met de gerechtshofvergadering te overleggen. Op grond van artikel 28 Wet RO heeft de gerechtshofvergadering bovendien een adviesfunctie op het punt van het bewaken van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing. Ook dit biedt voor de medewerkers van de gerechten mogelijkheden tot overleg met of advisering aan het bestuur. Met deze wettelijke waarborgen vormen (vertegenwoordigers) van medewerkers van de gerechten, op welke locatie zij dan ook werkzaam zijn, rechtstreekse overlegpartners voor het bestuur bij het bewaken van de juridische kwaliteit en de rechtseenheid binnen een gerecht.

De leden van de D66-fractie verwijzen naar de keuze voor het uitgangspunt van een minimale bezetting van 100 fte rechters per rechtbank en een bezetting van minimaal 20 fte rechters per team of cluster. In het licht van het aantal teams dat in de toekomst werkzaam zal zijn binnen een gerecht, uitgaande van de aandachtsgebieden kanton, civiel recht, strafrecht en bestuursrecht, vragen zij of een kritische grens van 80 (4x20) fte niet meer voor de hand zou liggen.

Gelet op de afschaffing van het wettelijk verplichte sectormodel, wordt bij de inrichting van een rechtbank niet (langer) uitgegaan van een onderverdeling in sectoren, maar van vijf hoofdaandachtsgebieden: kanton, civiel recht, strafrecht, bestuursrecht, en personen- en familierecht. Uitgaande van deze inrichting ligt de kritische grens zoals door de aan het woord zijnde leden bedoeld, niet voor de hand.

De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor het nieuw te vormen ressort Arnhem-Leeuwarden. Zij vragen waarom de huidige ressorten Arnhem en Leeuwarden zouden moeten samengaan en waarom het rechtssysteem zonder deze fusie niet volwaardig en behoorlijk zou kunnen functioneren.

Ten aanzien van de samenvoeging van de ressorten Arnhem en Leeuwarden gelden vergelijkbare overwegingen als voor de vorming van het arrondissement Oost-Nederland, namelijk het voorkomen van (te) kwetsbare gerechten. Het probleem ligt daarbij thans met name bij het huidige ressort Leeuwarden, dat zeer kwetsbaar is voor personele wisselingen en uitval van personeel. Het is veruit het kleinste gerechtshof, gevolgd door Arnhem. Dat de huidige personele bezetting in het gerechtshof Leeuwarden in de praktijk problemen oplevert, blijkt onder meer uit het feit dat het voor dit gerecht zeer moeizaam is om een meervoudige kamer in belastingzaken te formeren. Deze kwetsbaarheid wordt versterkt door de complexiteit van het betreffende rechtsterrein. De fusie van het gerechtshof Leeuwarden met het gerechtshof Arnhem maakt het aanzienlijk eenvoudiger om meervoudige kamers samen te stellen en de vereiste gespecialiseerde kennis te borgen op alle terreinen van het recht.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie naar inzicht in de financiële gevolgen van het al dan niet opsplitsen van het arrondissement Oost-Nederland in twee delen wordt in paragraaf 6 ingegaan.

### *3.2 Aantal en schaalgrootte arrondissementen*

Op de vragen van de leden van de CDA-fractie over de optie om het aantal arrondissementen te beperken tot bijvoorbeeld vijf of zes, alsmede op de vraag over de omvang van het arrondissement Oost-Nederland is in het voorgaande reeds ingegaan. De leden van deze fractie vragen daarnaast om een toelichting op de keuze voor de regionale toedeling van Schiphol (Haarlemmermeer). De gemeente Haarlemmermeer valt van oudsher onder het arrondissement Haarlem. In het wetsvoorstel gaat het grondgebied van dit arrondissement op in het nieuwe arrondissement Noord-Holland.

## **4. Rechtspraaklocaties en zaaksverdeling**

### *4.1. Zittingsplaatsen*

De leden van de VVD-fractie, de SP-fractie en de D66-fractie geven aan voorstander te zijn van het vastleggen van de zittingsplaatsen van de gerechten bij wet in formele zin. Volgens deze leden vormt de wens om op enig moment wijzigingen te kunnen aanbrengen in de locatie of het aantal zittingsplaatsen geen argument om niet te kiezen voor regeling bij wet in formele zin. Deze leden vragen om een nadere onderbouwing van de keuze om zittingsplaatsen bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast om nader toe te lichten waarom ten aanzien van de zittingsplaatsen voor een andere wijze van regeling is gekomen dan voor de overige zittingsplaatsen.

Met de aan het woord zijnde leden ben ik van mening dat het wenselijk is dat er goede democratische controle bestaat op de aanwijzing van zittingsplaatsen, mede gelet op de belangen van rechtszekerheid en goede toegang tot het recht die hiermee worden gediend. Van parlementaire

betrokkenheid bij de aanwijzing van zittingsplaatsen ben ik dan ook voorstander. Die parlementaire betrokkenheid is met het voorliggende wetsvoorstel verzekerd doordat de 32 zittingsplaatsen worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur die moet worden voorgehangen bij het parlement. Hiermee beoogt de regering te komen tot een toekomstbestendig locatiebeleid, zonder dat voor de wijziging, toevoeging of opheffing van een enkele locatie telkens een doorgaans langdurige wetgevingsprocedure gemoed zou zijn. Het vergt relatief veel inspanning en tijd om een wetswijziging door te voeren ten behoeve van wijzigingen in zittingslocaties. Het gevolg daarvan zou zijn dat een locatiewijziging, ondanks een daartoe gevoelde noodzaak, (aanzienlijk) langer op zich laat wachten dan wenselijk is om redenen van goede toegang tot het recht of van een gezonde bedrijfsvoering. In dat geval worden evidente inefficiënties langer dan nodig in stand gehouden, terwijl de gewenste democratische controle ten aanzien van de zittingsplaatsen ook op de nu voorgestelde wijze zijn beslag kan krijgen. Deze wijze van aanwijzing van zittingsplaatsen biedt betere mogelijkheden om efficiënt in te spelen op ontwikkelingen in de praktijk in specifieke regio's.

Om voornoemde redenen is het evenmin wenselijk om in de wet in formele zin een vast aantal zittingsplaatsen op te nemen. Ook dit zou meebrengen dat in geval van gewenste aanpassingen een volledige wetgevingsprocedure moet worden doorlopen.

De leden van de fracties van de VVD en de SP refereren in dit verband ook aan het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

Daarover zij ter voorkoming van misverstanden het volgende opgemerkt. De Afdeling adviseerde onder meer om, evenals thans het geval is, de hoofdplaatsen van de gerechten in de wet aan te wijzen. Daarnaast zou de wet moeten bepalen dat, wat de rechtbanken betreft, bij algemene maatregel van bestuur de andere zittingsplaatsen worden aangewezen. Het advies van de Afdeling zag er derhalve niet op dat zonder meer alle 32 zittingsplaatsen in de wet in formele zin opgenomen zouden moeten worden. Het advies van de Afdeling liet daarmee meer ruimte voor het tijdig en efficiënt inspringen op gewijzigde situaties dan de suggestie om alle 32 zittingsplaatsen in de wet op te nemen. Het advies van de Afdeling om de hoofdplaatsen wettelijk vast te leggen is, naast voornoemde reden, niet gevolgd omdat het een rangorde tussen verschillende soorten zittingsplaatsen zou impliceren: de bij wet aangewezen hoofdplaatsen als «A-locaties» en de in de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen zittingsplaatsen als «B-locaties». Een dergelijke rangorde is ongewenst, mede gelet op de discussie die eerder heeft plaatsgevonden over een voorstel waarin werd uitgegaan van een scherp onderscheid tussen enerzijds bij wet aan te wijzen vestigingsplaatsen en anderzijds bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen zittingsplaatsen<sup>1</sup>. Er is in dat verband duidelijk afstand genomen van het beeld dat er eerste- en tweederangs rechtspraaklocaties zouden zijn<sup>2</sup>.

De parlementaire betrokkenheid bij het aanwijzen van zittingsplaatsen wordt, zoals gezegd, gewaarborgd door de voorhangprocedure die voor de algemene maatregel van bestuur geldt. Indien een door de Eerste Kamer gewenste wijziging in een aldus voorgehangen algemene maatregel van bestuur – om welke reden dan ook – niet wordt doorgevoerd, heeft de Eerste Kamer de mogelijkheid de Minister van Veiligheid en Justitie hierop politiek aan te spreken. De leden van de fractie van de VVD refereren in dit verband aan ervaringen met de voorhang van het ontwerpbesluit DNA-onderzoek in strafzaken. In lijn met het standpunt van de Eerste Kamer in de brief van de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie van 24 januari 2012 over dat ontwerpbesluit zal ik ervoor zorg dragen dat opmerkingen van de Eerste Kamer, geuit in het kader van de voorhangprocedure, zullen worden verwerkt in het voorgehangen besluit – derhalve niet bij latere gelegenheid.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 97.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 100.

Ten aanzien van het verschil in regeling van de zittingsplaatsen, bedoeld in het voorgestelde artikel 21b, eerste lid, Wet RO en de overige zittingsplaatsen, bedoeld in het tweede lid van dat artikel, merk ik het volgende op. De bevoegdheid tot het aanwijzen (en daarmee ook het sluiten) van overige zittingsplaatsen wordt belegd bij de Minister van Veiligheid en Justitie. Deze bevoegdheidstoedeling houdt verband met de stelselverantwoordelijkheid voor de rechtspraak die de minister draagt. Deze bevoegdheid tot aanwijzing impliceert overigens ook de bevoegdheid tot beëindiging van de aanwijzing, dus sluiting van een zittingsplaats (het actus contrariusbeginsel). Deze bevoegdheid is vergelijkbaar met de bevoegdheid die de Raad voor de rechtspraak zou hebben gehad om al dan niet tijdelijke locaties aan te wijzen, indien de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie integraal in werking zou zijn getreden. De genoemde bepaling van de Evaluatiewet is evenwel nimmer in werking getreden in verband met mijn toezegging aan uw Kamer om deze te heroverwegen. Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling wordt deze bevoegdheid nu belegd bij de Minister.

Overige zittingsplaatsen die onder het bereik van deze bepaling vallen, zijn de bestaande nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen van de gerechten die krachtens overgangsrecht van rechtswege als door de Minister aangewezen overige locaties worden aangewezen (artikel CVI). Het voornemen bestaat om deze locaties geleidelijk te sluiten. Ik kom daarop hieronder terug.

De bevoegdheid tot aanwijzing van zittingslocaties als bedoeld in het tweede lid van artikel 21b Wet RO houdt verband met de behoefte aan de mogelijkheid om op korte termijn tijdelijke locaties aan te wijzen, waarmee flexibel kan worden ingespeeld op lokale wensen en behoeften. Het biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om extra zittingscapaciteit te creëren ingeval van onvoorziene of tijdelijke sterke fluctuaties in het zaakaanbod. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van tijdelijke en zeer plaatselijke omstandigheden, zoals internationale sportevenementen. Het gaat derhalve in het algemeen om situaties die tot direct ingrijpen nopen en waarin het doorlopen van een voorhangprocedure niet opportuun is, gelet op de tijdelijkheid van de voorziening of de korte termijn waarop de voorziening getroffen moet worden.

De leden van de VVD-fractie vragen of het juist is dat de thans bestaande zittingslocaties – niet zijnde de 32 zittingsplaatsen die op grond van artikel 21b, eerste lid, Wet RO bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen – de komende jaren zullen worden gesloten. Zij vragen in dat verband voorts of er al een planning voor of visie ten aanzien van de opheffing van locaties bestaat, of hierover adviezen van de Raad voor de rechtspraak zijn, of dat er criteria geformuleerd zijn. Voorts vragen deze leden of het voornemen om bij huisvestingsplannen zoveel mogelijk aan te sluiten bij natuurlijke momenten, zoals de afloop van huurcontracten, consequenties heeft voor het handhaven of opheffen van zittingslocaties. Ook vragen zij of voor dit soort gevallen de flexibiliteit van de algemene maatregel van bestuur met voorhangprocedure wenselijk is. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de verwachte sluiting van 24 rechtspraaklocaties binnen tien jaar past binnen de herziening van de gerechtelijke kaart. Zij wensen te vernemen waarom beslissingen hierover niet direct zijn meegenomen in of parallel aan dit wetgevingstraject. Het is juist dat de bestaande nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen de komende jaren zullen worden gesloten. Het gaat hierbij om plaatsen die in vergelijking met de beoogde 32 zittingslocaties, (te) klein zijn, waar (te) weinig zaken worden behandeld en waar (te) weinig rechterlijk personeel is om de gewenste kwaliteit op termijn op peil te houden. In de aanloop naar dit wetsvoorstel en gedurende de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot nu toe, is het voorstel voor het aantal zittingslocaties zorgvuldig voorbereid en afgewogen. Bij gelegenheid van zowel de algemene overleggen over het kabinetsstandpunt herziening gerechtelijke

kaart als bij de behandeling van de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie is de noodzaak tot sluiting van deze kleinere rechtspraaklocaties (waar variërend 0 tot 5 fte tot maximaal 25 fte personeel werkzaam is) genoemd en besproken.

Het is de verwachting dat gedurende een tijdsbestek van ongeveer tien jaar vanaf de inwerkingtreding van de wet deze overige zittingsplaatsen gesloten zullen worden. Dat zal niet op één moment voor alle locaties gebeuren, maar fasegewijs. Bij de definitieve besluitvorming zal niet alleen acht worden geslagen op de belangen van de (lokale) Rechtspraak. Op grond van artikel 21b, tweede lid, Wet RO zal behalve de Raad voor de rechtspraak ook het College van procureurs-generaal worden gehoord over een voornemen tot de sluiting. Daarnaast zal acht worden geslagen op andere belangen, zoals die van lokale besturen, vanwege het mogelijke effect op een besluit tot sluiting op de omgeving. Ook zal, zoals eerder al is opgemerkt, onder meer worden gezien of zoveel mogelijk kan worden aangesloten bij min of meer natuurlijke momenten, zoals de afloop van bestaande huurcontracten. Andere overwegingen die bij een besluit tot sluiting worden betrokken, betreffen in ieder geval de vraag hoeveel personeel nog werkzaam is op de betreffende locaties en in welke mate er nog sprake is van zaakaanbod. Een en ander zal per locatie worden bekeken en worden afgewogen. In het kader van de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer van dit wetsvoorstel heb ik toegezegd een nadere schriftelijke toelichting te geven op het voorgenomen sluitingsbeleid.

De leden van de D66-fractie stellen enkele vragen over de overgang van rechters die thans werkzaam zijn in Lelystad of bij de rechtbank te Amsterdam en hun rechtspositie.

In het wetsvoorstel is in verband met de vorming van de nieuwe gerechten en parketten de overgang van de bij de huidige gerechten en parketten werkzame rechterlijke en niet-rechterlijke ambtenaren geregeld. Hoofregel daarbij is dat het personeel overgaat naar het gerecht of parket waarvan het rechtsgebied dat van hun huidige gerecht of parket zal omvatten of daarmee zal samenvallen. Een uitzondering hierop is gemaakt voor het personeel dat werkzaam is bij de rechtbank te Zwolle-Lelystad, aangezien het rechtsgebied daarvan zal worden gesplitst in twee gebieden (Flevoland en het Zwolse deel van Overijssel) die zullen gaan behoren tot de rechtsgebieden van twee verschillende rechtbanken (Midden-Nederland en Oost-Nederland). Met het oog hierop is in artikel CVIII geregeld dat het rechterlijk en niet-rechterlijk personeel dat op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel gewoonlijk werkzaam is in de gemeente Lelystad en aldaar het Flevolandse deel van het werk van de rechtbank te Zwolle-Lelystad verricht, van rechtswege overgaat naar de rechtbank Midden-Nederland. Hiermee wordt bereikt dat laatstgenoemde rechtbank direct bij aanvang reeds beschikt over een adequate personele bezetting om ook de Flevolandse zaken te kunnen behandelen. Voor een beperkte groep ambtenaren, die zowel Zwolse als Flevolandse zaken behandelen, is overigens in hetzelfde artikel geregeld dat zij van rechtswege overgaan naar de rechtbank Oost-Nederland, maar zal op individueel niveau worden gezien of een deel van hen alsnog, ter verdere bevordering van de personele sterkte van de rechtbank Midden-Nederland, de overstap naar die rechtbank zal maken.

Anders dan de leden van de D66-fractie kennelijk veronderstellen, is het niet zo dat een deel van de rechters, die uitsluitend met het Flevolandse deel van het werk van de rechtbank te Zwolle-Lelystad zijn belast en in verband daarmee gewoonlijk in of vanuit Lelystad werkzaam zijn, niet zou overgaan naar de rechtbank Midden-Nederland. Ook uit het fte-staatje, waaraan deze leden refereren en waarmee zij klaarblijkelijk doelen op het overzicht dat is vermeld in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, blijkt dat zowel alle bij de rechtbank te Utrecht werkzame

rechters als alle rechters die hun (Flevolandse) werk gewoonlijk in of vanuit Lelystad verrichten, in de nieuwe situatie zullen gaan toebehoren aan de rechtbank Midden-Nederland. Dat in laatstvermeld overzicht een verschil in fte's rechters bestaat tussen de rechtbank te Utrecht en de standplaats Lelystad van de rechtbank te Zwolle-Lelystad enerzijds en de nieuwe rechtbank Midden-Nederland anderzijds laat zich dan ook niet daardoor verklaren. Niet alleen dat verschil, maar ook hetzelfde verschil in voormeld overzicht in fte's rechters tussen de huidige rechtbank te Amsterdam en de nieuwe rechtbank Amsterdam, heeft betrekking op de omstandigheid dat in de nieuwe situatie het gebied Gooi en Vechtstreek niet meer zal behoren tot het rechtsgebied van de rechtbank te Amsterdam en dat de behandeling van de aan dat gebied gerelateerde zaken voortaan niet meer door de Amsterdamse rechtbank maar door de rechtbank Midden-Nederland zal dienen te geschieden. Voor de behandeling van laatstbedoelde zaken zal derhalve een aantal fte's rechters, dat nu nog toebehoort aan de rechtbank te Amsterdam, overgaan naar de rechtbank Midden-Nederland.

De leden van de D66-fractie stellen terecht vast dat ten behoeve van laatstbedoelde overgang in artikel CVIII van het wetsvoorstel niet is geregeld dat een deel van de bij de rechtbank te Amsterdam werkzame rechters van rechtswege overgaat naar de rechtbank Midden-Nederland en dat hierin wel is geregeld dat al het personeel van de rechtbank te Amsterdam van rechtswege overgaat naar de nieuwe rechtbank Amsterdam. Hiervoor is aanleiding gezien omdat binnen het personeel van de huidige Amsterdamse rechtbank geen onderscheid kan worden gemaakt tussen personeel dat al dan niet uitsluitend werkzaamheden verricht die het gebied Gooi en Vechtstreek betreffen. In dat verband zij er overigens ook op gewezen dat inmiddels in artikel CII van het wetsvoorstel is opgenomen dat de afhandeling van alle lopende zaken die gerelateerd zijn aan het gebied Gooi en Vechtstreek zal geschieden door de rechtbank Amsterdam. Van belang is evenwel dat zoveel mogelijk zal worden bevorderd dat een deel van de rechters, net als een deel van de overige ambtenaren, vóór of tegelijk met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, op vrijwillige en individuele basis de overstap zal maken naar de rechtbank Midden-Nederland. Zodoende kan deze rechtbank, ook als het gaat om de behandeling van nieuwe zaken betreffende het gebied Gooi en Vechtstreek, beschikken over een adequate personele bezetting. Van de zijde van de Raad voor de rechtspraak heb ik vernomen dat uit gesprekken met personeel, dat werkzaam is bij de rechtbank te Amsterdam, is gebleken dat er bij een deel van het personeel voldoende animo is om de overstap naar de rechtbank Midden-Nederland te maken. Ook voor rechters die de rechtbank te Amsterdam zullen verruilen voor de rechtbank Midden-Nederland, geldt dat hun rechtspositie duidelijk is. Zij zullen, indien zij voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel overstappen, komen te werken bij de rechtbank te Utrecht, en als zodanig van rechtswege overgaan naar de rechtbank Midden-Nederland, dan wel, indien zij overstappen met ingang van de datum waarop het wetsvoorstel in werking treedt, komen te werken bij de rechtbank Midden-Nederland.

#### *4.2 Zaaksverdeling*

De leden van de VVD-fractie vragen hoe er bij het vaststellen en beoordelen van de zaakverdelingsreglementen rekening mee zal worden gehouden dat in de diverse zittingsplaatsen volwaardige en complete rechtspraak blijft plaatsvinden. De aan het woord zijnde leden geven aan daarbij specifiek aan de zittingsplaats Almelo te denken, in het bijzonder in het licht van strafrechtelijke zaken.

Op grond van de normale regels van relatieve competentie moeten alle arrondissementen in beginsel alle zaken behandelen, met uitzondering

van enkele specifiek in de wet neergelegde concentraties van rechtspraak. Eerder in deze memorie van antwoord is hierop al ingegaan. Binnen de arrondissementen worden de zaken over verschillende rechtspraaklocaties verdeeld op basis van zaakverdelingsreglementen. Bij de beslissing welk type zaken op welke locatie worden behandeld, zullen vanzelfsprekend de wettelijke uitgangspunten over een goede zaaksverdeling en de door de Tweede Kamer in dit verband aangenomen moties in acht worden genomen. Uitgangspunt bij de zaaksverdeling is dat er in alle regio's sprake moet zijn van volwaardige rechtspraak en hoogwaardige kwaliteit van de strafrechtelijke vervolging. De herziening van de gerechtelijke kaart is juist bedoeld om die kwaliteiten te behouden en vergroten. Ik heb dit onlangs ook benadrukt in een gesprek met enkele burgemeesters uit de regio Twente over de toekomst van, onder meer, de rechtbank Almelo. Dit streven – het bieden van hoogwaardige kwaliteit van rechtspraak en vervolging aan alle regio's – kan alleen worden gerealiseerd als grotere, meer gebundelde eenheden ontstaan. Om in de woorden van de leden van de VVD-fractie te spreken: dit houdt in dat volwaardige en complete rechtspraak plaatsvindt bij alle tien nieuw te vormen rechtbanken. Dit geldt ook voor de rechtbank Oost-Nederland. Ten aanzien van de zittingsplaats Almelo van deze rechtbank is het de verwachting dat daar in elk geval enkelvoudige politierechterzittingen en meervoudige strafzittingen zullen plaatsvinden.

De leden van de VVD-fractie vragen om de toezegging dat het lokale bestuur daadwerkelijk betrokken zal worden bij de vaststelling van zaakverdelingsreglementen. De leden van deze fractie vragen bovendien of de gerechtshofvergadering de mogelijkheid heeft om een zienswijze naar voren te brengen ten aanzien van zaakverdelingsreglement.

De verdeling van zaken over de rechtspraaklocaties binnen het arrondissement of ressort is primair een verantwoordelijkheid van de Rechtspraak. Het gerechtshofbestuur van een arrondissement stelt een zaakverdelingsreglement vast waarbij wordt bepaald voor welke categorieën van zaken in een zittingsplaats zittingen worden gehouden. Daarbij moet het gerechtshofbestuur volgens het wetsvoorstel in elk geval rekening houden met het belang van een goede toegankelijkheid van rechtspraak. Het reglement behoeft de instemming van de Raad voor de rechtspraak. Instemming kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Vanwege diens stelselverantwoordelijkheid voor een goede (toegankelijkheid van) rechtspraak beschikt de Minister van Veiligheid en Justitie, als ultimum remedium, over de bevoegdheid om een instemmingsbeslissing voor te dragen voor vernietiging door de Kroon wegens schending van het recht of het algemeen belang.

Het spreekt vanzelf dat het vaststellen van de zaaksverdeling de afweging van veel belangen vereist: niet alleen belangen van de Rechtspraak zelf, maar bijvoorbeeld ook die van direct betrokkenen als het openbaar ministerie (wettelijk voorgeschreven ten aanzien van de verdeling van strafzaken), de politie, de advocatuur, gerechtshofdeurwaarders, en organisaties als de reclassering en de jeugdzorg. Ook het belang van het lokale bestuur moet het gerechtshofbestuur bij de totstandkoming van een zaakverdelingsreglement meewegen. Mocht blijken dat het lokale bestuur bij de totstandkoming van een zaakverdelingsreglement niet of evident onvoldoende is betrokken, kan dit een grond opleveren om instemming aan een zaaksverdeling te onthouden, dan wel om de beslissing tot instemming te laten voordragen voor vernietiging door de Kroon. Tegen de achtergrond van mijn stelselverantwoordelijkheid, zeg ik u toe dat ik bij de beoordeling van de beslissingen tot instemming van de Raad ook zal onderzoeken of de externe oriëntatie op dit punt heeft plaatsgevonden. Overigens heb ik begrepen dat de Raad voornemens is om deze externe oriëntatie nadrukkelijk in zijn instemmingsbeleid te betrekken. Er staat de Gerechtsvergadering niets in de weg om, gevraagd of ongevraagd, een zienswijze over het zaakverdelingsreglement naar



voren te brengen, gezien het feit dat een zaaksverdelingsreglement ook invloed kan hebben op de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing binnen een gerecht.

De leden van de VVD-fractie geven aan van mening te zijn dat strafrechtelijke zaken op het terrein van fraude en economie tot het basispakket van een rechtbank behoren. Megazaken van het functioneel parket zouden bij vier arrondissementen geconcentreerd kunnen worden behandeld. De aan het woord zijnde leden vragen hoe de regering dit beoordeelt.

Algemeen uitgangspunt is inderdaad dat alle strafzaken, ook op het terrein van fraude en economie, bij alle rechtbanken worden behandeld. Uitzondering hierop vormen zaken die onder het bereik van het functioneel parket en het landelijk parket vallen. Met het wetsvoorstel wordt in het te wijzigen artikel 2 van het Wetboek van Strafvordering (WvSv) voorzien in een vorm van aanvullende concentratie van rechtsmacht op dit punt. Op grond van deze bepaling zijn straks, naast de rechtbank die op grond van de normale regels van relatieve competentie bevoegd is, ook de rechtbanken Amsterdam, Oost-Brabant, Oost-Nederland en Rotterdam bevoegd ten aanzien van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen strafbare feiten met de vervolging waarvan de officier van justitie bij het functioneel parket is belast. Bij het vaststellen van de soorten zaken die voor aanvullende concentratie bij het functioneel parket in aanmerking komen, spelen met name twee criteria een rol. Allereerst de mate van specifieke kennis die nodig is om de zaken op voldoende niveau te behandelen (specialisatie). In bepaalde categorieën zaken is bij officieren van justitie en rechters de kennis vereist van specifieke wetgeving of is een meer dan gemiddelde ervaring vereist met de behandeling van dergelijke zaken. Het tweede criterium is de frequentie waarmee de betreffende zaken voorkomen (het volume). Bij een te laag landelijk volume van zaken bestaat er een indicatie om dat type zaak van het functioneel parket te concentreren bij de vier genoemde rechtbanken. Zodoende krijgen dergelijke zaken de noodzakelijke inhoudelijke aandacht en worden zowel het openbaar ministerie als de Rechtspraak in staat gesteld om de voor deze zaken vereiste specialismen te onderhouden en te verdiepen.

In overleg met het openbaar ministerie en de Raad voor de rechtspraak zal worden gezien welke soorten zaken op het terrein van zowel fraude als economie in voldoende mate voorkomen en van zodanig inhoudelijk niveau zijn, dat zij volgens de normale regels van relatieve competentie kunnen worden aangebracht bij alle rechtbanken, dan wel dat geconcentreerde behandeling voor de hand ligt. Het openbaar ministerie en de Raad voor de rechtspraak hebben in voorlopige werkafspraken aangegeven dat er bij een landelijk volume van minder dan 500 zaken per jaar een indicatie bestaat om dat type zaak van het functioneel parket te concentreren bij de vier genoemde rechtbanken. Zodoende krijgen dergelijke zaken de noodzakelijke inhoudelijke aandacht en worden zowel het openbaar ministerie als de rechtspraak in staat gesteld om specialismen te onderhouden en te verdiepen. De beoordeling van een en ander zal plaatsvinden in het kader van het vaststellen van de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 WvSv, alsmede bij de totstandkoming van het reglement als bedoeld in artikel 139b Wet RO. In dat reglement dient het openbaar ministerie vast te stellen ten aanzien van welke strafbare feiten de officier van justitie bij het functioneel parket overeenkomstig de algemene maatregel van bestuur de vervolging instelt bij één van de vier rechtbanken. Dit reglement draagt bij aan de inzichtelijkheid van het stelsel, zowel voor rechtzoekenden als voor de Rechtspraak zelf. Voorspelbaar moet immers zijn in welke zaken de vervolging wordt ingesteld conform de normale regels van relatieve competentie en in welke gevallen zaken als uitzondering bij de vier gespecialiseerde rechtbanken worden aangebracht. In het licht van dit uitzonderingskarakter zal ik de ontwikkeling van dit reglement nauwgezet volgen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat bij de totstandkoming van de formulering van de artikelen 21 en 21a Wet RO, welke betrekking hebben op (onder meer) de zaakverdelingsreglementen, expliciet het belang van een goede toegankelijkheid van de rechtspraak aan de orde is gekomen. Daarbij is aangegeven dat bij de totstandkoming van de zaakverdelingsreglementen de gezonde bedrijfsvoering moet meewegen, maar bij de afweging van belangen geen doorslaggevend argument kan zijn ten koste van de toegankelijkheid van de rechtspraak. Deze leden vragen of zij het goed zien dat dit betekent dat al evenmin belangen van het openbaar ministerie op het gebied van een goede bedrijfsvoering een doorslaggevend argument kunnen zijn bij de verdeling van strafzaken, ten koste van de kwaliteit of toegankelijkheid van de rechtspraak.

Bij de totstandkoming van de zaakverdelingsreglementen dient het bestuur van een rechtbank, voor zover het betreft de onderdelen die betrekking hebben op strafzaken, de hoofdofficier van justitie in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen (artikel 21, tweede lid, Wet RO). De achtergrond van deze bepaling is dat er vanuit het openbaar ministerie, mede in het licht van een deskundige behandeling van zaken en een efficiënte bedrijfsvoering, belangen bestaan ten aanzien van de verdeling van deze zaken. Deze belangen moeten door het bestuur betrokken worden bij de besluitvorming rond de zaaksverdeling. Met de leden van de PvdA-fractie ben ik van mening dat bij de uiteindelijke besluitvorming, die bij het gerechtshof ligt, de eisen van een goede bedrijfsvoering weliswaar dienen mee te wegen, maar nimmer voor kunnen gaan op het belang van de kwaliteit of toegankelijkheid van de rechtspraak.

De leden van de fractie van D66 geven aan het ermee eens te zijn dat de beslissing over de zaaksverdeling over de zittingsplaatsen bij het gerechtshof ligt. Goedkeuringsbeslissingen van de Raad voor de rechtspraak op deze zaaksverdelingsreglementen kunnen door de Kroon worden vernietigd. De aan het woord zijnde leden vragen om enkele voorbeelden van een beslissing van de Raad die op grond van strijdigheid met het recht of het algemeen belang geheel of gedeeltelijk zou kunnen worden vernietigd.

Ik ben verheugd dat de leden van de fractie van D66 ermee instemmen dat de primaire besluitvorming over de zaaksverdeling over de zittingsplaatsen bij het gerechtshof dient te liggen. Op lokaal niveau kan immers, door de betrokken gerechtshoven, het beste de afweging worden gemaakt op welke plekken binnen het arrondissement welke zaken dienen te worden behandeld. Hierboven ben ik al ingegaan op het getrapte stelsel van de zaaksverdelingsregeling en heb ik een voorbeeld gegeven van een vernietigingsgrond als bedoeld door deze leden, namelijk de onvoldoende betrokkenheid van het lokale bestuur bij het primaire vaststellingsbesluit. Van een voordracht tot vernietiging zou verder sprake kunnen zijn bij schending van andere vormvereisten, zoals het niet inwinnen van de zienswijze van de hoofdofficier van justitie, of wanneer niet wordt voldaan aan de kwalitatieve criteria voor de zaaksverdeling, zoals vastgelegd bij wet. Daaronder begrijp ik ook de uitvoering van de aangenomen moties in de Tweede Kamer over de zaaksverdeling. Deze brengen onder meer mee dat op zittingslocaties met kantonrechtpraak ook veelvoorkomende laagdrempelige zaken moeten worden behandeld. Mocht dit niet volgen uit een door de Raad goedgekeurd zaaksverdelingsreglement, dan is een dergelijke goedkeuringsbeslissing vatbaar voor gehele of gedeeltelijke vernietiging.

Overigens heb ik geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat de gerechtshoven en de Raad zich niet aan het geschetste normenkader zullen houden. Sterker nog, op basis van het tot nu toe gevoerde overleg met de Raad en de gerechten heb ik de overtuiging dat alle partijen zich volledig hebben verbonden aan dit kader. Wat dat betreft zijn de genoemde voorbeelden dan ook louter theoretisch.

## 5. Bestuurlijke organisatie rechtbanken en gerechtshoven

### 5.1 Inrichting van het bestuur

De leden van de VVD-fractie vragen wie er door de gerechtshofvergadering worden afgevaardigd ten behoeve van het overleg met het gerechtshofbestuur over de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing, en of dit de team- of clustervoorzitters kunnen zijn. Ook wensen zij te vernemen wat de situatie is als zo'n team- of clustervoorzitter een manager en geen rechtsprekend lid is, en of de managers in dat geval q.q. op uitnodiging aan de gerechtshofvergadering deelnemen. De aan het woord zijnde leden vragen bovendien of het de bedoeling is dat er teamvoorzitters komen die niet belast zijn met rechtspraak.

De wijze van samenstelling van de gerechtshofvergadering is geregeld in artikel 22 Wet RO. Hieruit blijkt dat de vergadering van rechtswege bestaat uit de bij een gerecht werkzame rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast, de (senior)gerechtsauditeurs, die tevens raadsheer-plaatsvervanger of rechter-plaatsvervanger zijn, en de rechterlijke ambtenaren in opleiding (eerste lid). Kort gezegd betreft het alle rechters in een gerecht. De bij het gerecht werkzame gerechtsambtenaren zijn, in de terminologie van de vraagstellers, geen rechtsprekend lid. Zij zijn niet van rechtswege lid van de gerechtshofvergadering, maar kunnen hieraan op uitnodiging deelnemen (derde lid). Op grond van het te wijzigen artikel 23, derde lid, Wet RO voert het gerechtshofbestuur overleg met de gerechtshofvergadering of een afvaardiging van de deelnemers aan de gerechtshofvergadering op verschillende rechtsterreinen. Het is aan de gerechtshofvergadering zelf om te bepalen wie zij hiertoe afvaardigen vanuit degenen die van rechtswege of op uitnodiging deelnemen aan de gerechtshofvergadering. Dat kunnen dus ook team- en clustervoorzitters zijn. Indien team- of afdelingsvoorzitters managers zijn, die geen rechtsprekende taken uitoefenen, en deze personen op grond van artikel 22, derde lid, zijn uitgenodigd om deel te nemen aan de gerechtshofvergadering, kunnen zij derhalve ook deel uitmaken van de afvaardiging, bedoeld in artikel 23, derde lid. Gelet op de aard van het in artikel 23, derde lid, bedoelde overleg – namelijk het bevorderen van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing – ligt het voor de hand dat met name personen die met rechtspraak zijn belast deel uitmaken van de afvaardiging. De wet staat er niet aan in de weg dat team- of afdelingsvoorzitters uitsluitend of overwegend managementtaken uitvoeren, indien in de inhoudelijke kwaliteit van het werk op voldoende andere wijze is voorzien. Het is wenselijk deze ruimte te bieden, omdat in de praktijk regelmatig blijkt dat rechters zich bij voorkeur concentreren op de inhoud en geen ambities ten aanzien van managementtaken hebben. Het aanstellen van personen die zich bij uitstek richten op managementtaken stelt anderen in staat zich op het inhoudelijke werk toe te leggen. Zoals in iedere organisatie het geval is, zal uiteindelijk een verantwoorde balans tussen management en inhoud gevonden moeten worden. Het is primair de verantwoordelijkheid van ieder gerecht om die balans te vinden. De leden van de VVD-fractie vragen of belanghebbenden, zoals gemeenten en advocatuur, worden gehoord omtrent de vraag in welke plaats het gerechtshofbestuur zetelt. Deze leden vragen voorts of voor de keuze hieromtrent de vestigingsplaats van het arrondissementsparket leidend is, of dat de keuze geheel en al aan het gerechtshofbestuur is. Is er voor de burger voldoende duidelijkheid over de plaats waar het gerechtshofbestuur zetelt als het bestuur dit zelf kan bepalen, en zou het voor de transparantie niet beter zijn wanneer de vestigingsplaats van het bestuur in de wet vastgelegd wordt, zo wensen de aan het woord zijnde leden te vernemen.

Op grond van het nieuwe artikel 20, tweede lid, Wet RO moet het gerechtshofbestuur in het bestuursreglement zijn zetel vaststellen. Dit is in

beginsel een interne aangelegenheid van de Rechtspraak, waarover andere organisaties niet gehoord (hoeven te) worden. Hierbij heeft meegewogen dat de zetel van het bestuur op zichzelf geen effect heeft op de toegankelijkheid en beschikbaarheid van de rechtspraak: het betreft immers enkel de plaats waar het bestuur (formeel) te bereiken is, en zegt niets over bijvoorbeeld de zichtbaarheid van het gerechtsbestuur binnen het arrondissement, de aanwezigheid van een griffie of de zittingscapaciteit van die locatie. Ook de organisatie van de zogeheten back office binnen het arrondissement staat los van de keuze voor de bestuurszetel. Tegen deze achtergrond is het niet aangewezen om de locatie van de bestuurszetel bij wet te verankeren. De vraag of in een bepaalde plaats het openbaar ministerie is gevestigd, kan voor het gerechtsbestuur een omstandigheid vormen om mee rekening te houden, omdat de hoofdofficier een belangrijke gesprekspartner van het gerechtsbestuur is. Overigens zullen de leden van het gerechtsbestuur niet alleen vanuit de bestuurszetel opereren, en zal op meer plaatsen binnen in het arrondissement overleg met de hoofdofficier en anderen kunnen plaatsvinden. Waar het bestuur zetelt, zal voor de burger voldoende kenbaar zijn omdat de bestuursreglementen niet alleen in de Staatscourant worden gepubliceerd, maar ook bekend worden gemaakt via de site van de Rechtspraak ([www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)).

De leden van de VVD-fractie vragen of er gestreefd wordt naar enige overeenstemming van de bestuursreglementen, teneinde te grote discrepantie tussen de gerechten te voorkomen.

De Raad voor de rechtspraak heeft een programma ingericht dat de gerechten faciliteert bij de voorbereiding van de herziening van de gerechtelijke kaart. Onderdeel van dit programma is, naast andere projecten, het project bestuursmodel. Omdat het bestuursreglement en het huishoudelijk reglement belangrijke basisinstrumenten voor de gerechten en communicatiemiddelen naar belanghebbenden zijn, heeft het project bestuursmodel onder meer als opdracht meegekregen te adviseren over een model voor een bestuursreglement en een model voor een huishoudelijk reglement. Het project levert, op basis van de hierop betrekking hebbende artikelen in de Wet herziening gerechtelijke kaart, modellen op die worden vastgesteld door de Raad en de Presidentenvergadering gezamenlijk. Op deze wijze ontstaat uniformiteit in het opstellen en gebruik van bestuursreglementen en huishoudelijke reglementen. De leden van de VVD-fractie geven aan dat op het niet-rechtsprekende lid van het gerechtsbestuur niet de hoofdregel van toepassing zou zijn van benoeming voor de duur van zes jaar, met de mogelijkheid van herbenoeming van drie jaar. Deze leden vragen of dit tot gevolg zou kunnen hebben dat het niet-rechtsprekende lid een te groot stempel kan drukken op het gerechtsbestuur.

Mogelijk is op dit punt sprake van een misverstand. Het klopt dat de benoemingsduur van leden van een gerechtsbestuur in eerste instantie zes jaar bedraagt. Daarna bestaat de mogelijkheid van eenmalige herbenoeming voor drie jaar (artikel 15, nieuw vierde lid, Wet RO). Daarbij wordt, anders dan de leden van de VVD-fractie kennelijk veronderstellen, geen onderscheid gemaakt tussen de twee rechterlijke leden en het niet-rechterlijk lid van een gerechtsbestuur. Voor een niet-rechterlijk lid van een gerechtsbestuur geldt dus dezelfde initiële benoemingsduur en dezelfde beperking van de duur van herbenoeming als voor rechterlijke leden van een gerechtsbestuur. Van een te groot stempel van het niet-rechterlijk lid op het gerechtsbestuur zal hierdoor dus geen sprake zijn. Met de voor alle gerechtsbestuurders gelijk geldende benoemingstermijnen wordt recht gedaan aan zowel het belang van continuïteit als het belang van voldoende doorstroming.

De leden van de VVD-fractie vragen of voor thans zittende leden van gerechtsbesturen, die in de nieuwe structuur eveneens deel zullen uitmaken van een gerechtsbestuur, een nieuwe periode van zes jaren zal

gaan gelden, met de mogelijkheid van verlenging van drie jaar, of dat rekening zal worden gehouden met een eerdere benoemingstermijn. De benoemingsduur als lid van een gerechtsbestuur zal met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zes jaren bedragen, met de mogelijkheid van een herbenoeming van drie jaar. Van belang is in dit verband dat er telkens sprake zal zijn van een benoeming als lid van het nieuw te vormen bestuur van een nieuw gerecht, derhalve van een ander gerecht dan dat waarbij betrokkenen daarvoor als bestuurder benoemd zullen zijn geweest. Hun positie verschilt derhalve niet van degenen die met ingang van dezelfde datum benoemd zullen worden als lid van een gerechtsbestuur, maar daaraan voorafgaand nog niet als gerechtsbestuurder benoemd zullen zijn geweest.

Naar aanleiding van het voorgestelde artikel 19 Wet RO vragen de leden van de VVD-fractie of een vervangingsregeling in het huishoudelijk reglement er ook in kan voorzien dat het niet-rechterlijk lid van het gerechtsbestuur taken op zich neemt die specifiek zijn toebedeeld aan rechterlijke leden van het bestuur.

Artikel 19, eerste lid, aanhef en onder c, Wet RO bepaalt dat het huishoudelijk reglement in ieder geval nadere regels moet omvatten over de vervanging van leden in geval van ziekte of andere verhindering. Deze bepaling is niet nieuw en geldt nu ook. Strikt genomen staat deze bepaling er niet aan in de weg dat aandachtsgebieden die aan één specifiek rechterlijk lid zijn toegewezen, in geval van absentie worden behartigd door één of meerdere andere leden, waaronder niet-rechterlijk leden. De bestaande bestuursreglementen en de praktijk laten echter zien dat bij afwezigheid van een rechterlijk lid in de regel sprake is van vervanging door een ander rechterlijk lid, en niet door een niet-rechterlijk lid. Ik heb geen aanleiding om te veronderstellen dat dit in de toekomst anders zal zijn.

De leden van de fractie van D66 geven aan te verwachten dat – als gevolg van het afschaffen van het verplichte sectormodel en de invoering van een gerechtsbestuur dat uit drie leden bestaat – een extra managementlaag ontstaat, als gevolg waarvan het gerechtsbestuur verder van de werkvloer komt af te staan. Volgens de aan het woord zijnde leden wordt dit effect versterkt door de geografische afstand in grote arrondissementen tussen het gerechtsbestuur en de zittingsplaatsen. Deze leden vragen een reactie op het standpunt dat het hierbij een grote verandering betreft ten opzichte van de huidige structuur, en ingaat tegen de heersende opvatting dat meerdere managementlagen afbreuk doen aan de werkcultuur in het primaire proces. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om toe te lichten op welke wijze de nieuwe inrichting van gerechtsbesturen zal leiden tot minder bestuurlijke drukte en hoe wordt voorkomen dat extra bestuurlijke lagen ontstaan.

In de huidige praktijk blijkt dat besturen en leiding geven aan de juridische inhoud niet steeds goed samengaan. Van de huidige sectorvoorzitters die q.q. deel uitmaken van het gerechtsbestuur wordt een dubbelfunctie verwacht die in de praktijk niet te realiseren is. In antwoord daarop is gekozen voor een bestuursmodel dat de bestuurlijke professionaliteit versterkt door kleinere, sterkere en meer omgevingsgerichte besturen te benoemen bij de gerechten. Het nieuwe bestuursmodel introduceert een scheiding tussen besturen en managen. Hierdoor krijgen gerechtsbestuurders de ruimte om hun volledige aandacht te kunnen geven aan bestuurlijke zaken en kunnen rechters zich concentreren op de inhoud van het werk.

Tegelijkertijd moet worden voorkomen – en dit standpunt deel ik met de vragenstellers – dat er extra managementlagen ontstaan. In de nieuwe gerechtelijke kaart zullen, binnen door de Raad voor de rechtspraak gestelde kaders, de gerechten worden onderverdeeld in afdelingen en/of teams. Een dergelijke inrichting geeft de organisatie flexibiliteit en maakt het mogelijk om, in aansluiting bij behoeften in de samenleving, ook

thematische teams in te richten en zo kennis te bundelen. De rol van de leidinggevende van een afdeling of team is in dit nieuwe bestuursmodel eenduidig. Leidinggevend, voor zover deze geen rechter zijn, zijn veelal wel jurist. Deze niet-rechterlijke teamvoorzitters kunnen daardoor meer tijd en aandacht besteden aan het werkproces en aan hun medewerkers. Bij een toenemend aantal gerechten worden hiermee al goede ervaringen opgedaan. De verwachting is bovendien dat er in de nieuwe situatie een minder groot management functioneert in de gerechten doordat er «platte» organisaties tot stand komen. De regering is van mening dat met de genoemde veranderingen de voorwaarden worden geboden om de kwaliteit van het primaire proces en de slagvaardigheid van de gerechten te kunnen bevorderen.

Verder kan de gerechtshofvergadering bijdragen aan het behoud van een goede verbinding tussen het gerechtshofbestuur en de werkvloer door diens zelfstandige inhoudelijke rol bij de bevordering van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing. In het te wijzigen artikel 23, derde lid, Wet RO wordt bepaald dat het bestuur over deze onderwerpen overlegt met de gerechtshofvergadering of met een door de gerechtshofvergadering aangewezen afvaardiging op verschillende rechtsterreinen. Daarnaast is hier een rol weggelegd voor de GOR.

De geografische afstand in de arrondissementen tussen het bestuur en de medewerkers wordt in het nieuwe bestuursmodel overbrugd doordat bestuurders regelmatig aanwezig zullen zijn op alle locaties binnen een arrondissement. Dit is op het moment al staande praktijk bij de rechtbank Zwolle-Lelystad. Veel rechtbanken organiseren daarnaast op dit moment al sessies waarin direct contact tussen het bestuur en medewerkers wordt bevorderd. Ook in de nieuwe situatie kunnen medewerkers en gerechtshofbesturen van dergelijke contactmomenten gebruik maken.

De leden van de D66-fractie merken op dat met artikel 19, tweede lid, Wet RO wel expliciet wordt voorzien in de toebedeling van de portefeuille juridische kwaliteit en uniforme rechtstoepassing binnen de gerechtshofbesturen, doch niets wordt bepaald over de aanwijzing van een portefeuillehouder die speciaal belast is met financiële verantwoordelijkheden. Deze leden vragen waarom hiervan is afgezien.

Het belang van het bevorderen van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing is zodanig groot, dat deze portefeuille expliciet is benoemd in artikel 19, derde lid, Wet RO. Aanleiding hiervoor vormde het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel. De Afdeling heeft in het advies gewezen op het eindrapport van de visitatiecommissie onder voorzitterschap van prof. dr. F. Leijnse die onder meer de aanbeveling heeft gedaan om binnen het gerechtshofbestuur een portefeuille kwaliteit te beleggen. Om deze reden is aan het wetsvoorstel toegevoegd dat het bestuur in het huishoudelijk reglement uitdrukkelijk aan de president of het andere rechterlijk lid het aandachtsgebied juridische kwaliteit en uniforme rechtstoepassing toewijst. Hiermee wordt – de leden van meerdere fracties van uw Kamer vragen hier ook naar – geborgd dat ook het primaire proces van rechtspreken de aandacht blijft krijgen die het verdient.

De leden van de D66-fractie wijzen er terecht op dat er niet voor is gekozen om deze weg ook te kiezen bij andere portefeuilles, zoals de portefeuille financiën. Dit houdt verband met het algemene uitgangspunt dat de wetgever het gerechtshofbestuur dusdanige flexibiliteit wil bieden dat de gerechtshofbesturen in beginsel zelf portefeuilles vaststellen en toebedelen. De verplichting om een portefeuillehouder juridische kwaliteit en uniforme rechtstoepassing aan te wijzen vormt hierop een uitzondering. Om te voorkomen dat te weinig ruimte voor de gewenste slagvaardigheid van het bestuur wordt bereikt, is er niet voor gekozen om ook andere portefeuilles expliciet te benoemen en toe te bedelen.

## *5.2 Afschaffen sector kanton*

De leden van de VVD-fractie zijn van oordeel dat het mogelijk moet zijn dat degenen die belast zijn met kantonrechtspraak een eigen team of cluster vormen. Zij vragen hoe de regering dit beoordeelt en of zij bereid is de wenselijkheid van een dergelijk team of cluster te bevorderen. De leden van de D66-fractie vatten samen dat het bij kantonrechtspraak gaat om een organisatievorm waarin personen met bepaalde persoonskenmerken en rechterlijke ervaring op een bijzondere wijze werkzaam kunnen zijn. Deze leden vragen een toezegging van de regering dat de organisatievorm voor de behandeling van kantonzaken als hiervoor omschreven behouden blijft.

Kantonrechtspraak staat van oudsher bekend als informeel, waarbij een actieve rechter in relatief eenvoudige privaatrechtelijke zaken snel beslist. Een praktische benadering met minder nadruk op de juridische merites van het geschil staat daarbij centraal. Procesvertegenwoordiging is in de kantonrechtspraak niet vereist, en de rechter oordeelt enkelvoudig. De organisatievorm van kantonrechtspraak waaraan de leden van de D66-fractie refereren, wordt daarnaast gekenmerkt door een adequate afhandeling door de griffies van de vele zaken die ook vanwege het hoge aantal verstekzaken de doorlooptijden positief beïnvloeden.

Al langer bestaat de wens om de werkwijze kanton met de hierboven beschreven positieve kenmerken sectoroverstijgend te kunnen toepassen. In de praktijk wordt in de meeste rechtbanken intensief samengewerkt tussen de sectoren kanton en civiel. Bij een ruim aantal rechtbanken is nu al sprake van een samenvoeging van beide sectoren. Met de afschaffing van de verplichting tot instandhouding van een aparte sector kanton in dit wetsvoorstel wordt deze samenwerking formeel bezegeld, en worden verdergaande samenwerkings- en organisatievormen mogelijk. Het is – dit ook in antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie – mogelijk dat binnen deze constellatie afzonderlijke teams van kantonrechters worden gevormd.

De herkenbaarheid van de kantonrechtspraak blijft gewaarborgd doordat in de Wet RO blijft voorgeschreven dat voor de behandeling en beslissing in kantonzaken specifieke (enkelvoudige) kamers worden gevormd (artikelen 47 en 48 Wet RO). Ook blijft gelden dat procesvertegenwoordiging in kantonzaken niet verplicht is en dat mondeling verweer kan worden gevoerd. Daarbij blijft de term kantonrechter als wettelijke term voortbestaan. Deze waarborgen illustreren tezamen met de bovenbeschreven ontwikkeling in de praktijk niet alleen dat, zoals de leden van de fracties van de VVD en D66 vragen, de organisatievorm die aan de basis ligt van de werkwijze «kanton» behouden blijft, maar rechtvaardigen ook de verwachting dat deze werkwijze in de toekomst verder wordt uitgebouwd. De regering is daar voorstander van, en wil dit ook bevorderen.

## *5.3 Opheffen College van afgevaardigden*

De leden van de VVD-fractie menen dat voor de cohesie van het gerechtelijk bestel het College van afgevaardigden een wezenlijke rol kan spelen. Volgens deze leden kan de groepsondernemingsraad (GOR) geen aan het College gelijke rol vervullen, aangezien in de GOR het rechterlijk element minder naar voren komt. De aan het woord zijnde leden vragen om een reactie op de stelling dat in het belang van de goede organisatie, de inhoud en de kwaliteit van de rechtspraak, het College van afgevaardigden moet blijven bestaan. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor de rol van het College van afgevaardigden, en menen dat de stelling dat de bevoegdheden van het College zijn geborgd in de bevoegdheden van de GOR onjuist is. Deze leden merken op dat de GOR te maken heeft met de Wet op de ondernemingsraden, welke dit orgaan geen rol geeft bij het bewaken van het uitgangspunt dat de Raad voor de

rechtspraak bij de uitvoering van zijn taken de rechterlijke onafhankelijkheid respecteert. De leden van deze fractie vragen waarom ervoor wordt gekozen het College op te heffen.

Op grond van artikel 90 Wet RO bestaat het College van afgevaardigden uit vertegenwoordigers van de gerechten, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dit College heeft de taak om de Raad gevraagd of ongevraagd te adviseren over de uitvoering van zijn taken (artikel 90, derde lid). Ook moet dit College in de gelegenheid worden gesteld om zijn zienswijze kenbaar te maken over het voornemen van de Raad tot het geven van een algemene aanwijzing van de gerechtsbesturen (artikel 92, tweede lid Wet RO). Het College was bedoeld als een klankbord voor de Raad in het kader van voorgenomen beslissingen of adviezen van de Raad, waarmee de communicatie tussen de Raad en de gerechten niet uitsluitend via de presidenten van de gerechten zou plaatsvinden.

Al in het rapport van de Commissie Deetman in 2007 waarin de modernisering van de rechterlijke organisatie is geëvalueerd, is geconstateerd dat de genoemde functies van het College in overwegende mate ook vervuld worden door de GOR. Met de leden van de fractie van de VVD en de PvdA ben ik van mening dat het rechterlijk element in de GOR minder naar voren komt dan in het College. Echter, de aan het College toegedichte functie om voor de werkzaamheden van de Raad draagvlak te creëren bij de gerechten, is nooit van de grond gekomen. Bovendien blijft het ook in de toekomst mogelijk om langs meer informele kanalen terugkoppeling vanuit de Raad naar de gerechten te verzorgen en feedback vanuit de gerechten naar de Raad te doen plaatsvinden. Daar komt bij dat binnen ieder gerecht ook een gerechtswijziging bestaat, waarvan de bij ieder gerecht werkzame rechters van rechtswege deel uitmaken. Andere medewerkers kunnen op uitnodiging deel uitmaken van de gerechtswijziging (artikel 22 Wet RO). Met de voorliggende wetswijziging wordt er expliciet voor gekozen om de gerechtswijziging te laten voortbestaan. Ook via dit orgaan kunnen signalen van de werkvloer, via de gerechtsbesturen, uiteindelijk worden vertaald naar de Raad en vice versa. Daarmee kan ook de gerechtswijziging bijdragen aan het creëren van draagvlak onder de medewerkers van gerechten. Aangezien het College in de praktijk derhalve onvoldoende een zelfstandige functie vervult, is er ook ter voorkoming van onnodige bestuurlijke drukte en onnodige overlegstructuren voor gekozen om de wettelijke functie van het College te laten vervallen. De opheffing van het College zal niet direct met de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart zijn beslag krijgen. Op grond van artikel CXLV, tweede lid, van het wetsvoorstel zal het College zal in ieder geval nog drie jaar blijven bestaan. De achtergrond hiervan is het belang van een goede samenwerking tussen de juridische professionals in de gerechten en de Raad voor de rechtspraak in de beginfase van de herziening van de gerechtelijke kaart. Na verloop van deze drie jaar zal de opheffing alsnog zijn beslag dienen te krijgen.

## **6. Financiële aspecten**

De leden van verschillende fracties stellen vragen over de financiële aspecten van het wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie vragen om een vergelijking tussen de financiële gevolgen van het voorliggende voorstel en de opsplitsing van het arrondissement Oost-Nederland in twee delen, alsmede om een financiële onderbouwing van het wetsvoorstel. Ook vragen zij om de toezegging dat onverwachte tegenvallers niet als bezuinigingen op het rechterlijke apparaat zullen worden afgewenteld. De leden van de fractie van de VVD vragen hoe realistisch de inschatting is dat de invoering van de herziene gerechtelijke kaart kostenneutraal kan plaatsvinden en hoe op dit moment de begroting van de kosten uitpakt. De leden van de CDA-fractie vragen de besparingen en de transitiekosten



ten aanzien van het aantal arrondissementen en zittingsplaatsen te preciseren. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de toekomstige specialisatie en concentratie van de Rechtspraak extra kosten met zich kunnen brengen.

Uit de raming die de Raad voor de rechtspraak heeft opgemaakt van de verwachte besparingen en kosten van deze herzieningsoperatie blijkt dat er op termijn binnen de Rechtspraak voldoende structurele besparingen worden gerealiseerd om de structurele kosten te compenseren. Daarmee is de invoering van de nieuwe gerechtelijke kaart kostenneutraal. Met de herziening worden dan ook geen bezuinigingsdoelstellingen beoogd. Naast de structurele kosten en baten zijn er incidentele kosten, bestaande uit de inzet van (sociale) maatregelen in verband met de reorganisatie (standplaatswijziging en herplaatsing medewerkers), huisvestingsprojecten, ICT-kosten en een centraal programma dat de reorganisatie ondersteunt (in totaal zo'n € 54 mln). Aangezien deze kosten over tien jaar worden gemaakt, betreft het gedurende die periode een kostenpost van iets meer dan € 5 mln. per jaar, hetgeen 0,6% van het totale jaarlijkse budget van de rechtspraak omvat. Met de Raad is afgesproken dat deze relatief geringe jaarlijkse kosten door de Rechtspraak binnen de eigen budgetten opgevangen worden. Met de Raad vindt overleg plaats over de mogelijkheden om knelpunten over de jaren heen op te lossen. Daarvoor kan de Raad van bestaande financiële instrumenten gebruik maken, zoals het eigen vermogen en de egalisatiereserve.

De vorming van grotere gerechten en parketten biedt belangrijke voordelen voor het effectief inzetten van de voor de rechterlijke macht beschikbare budgetten. Door de opschaling ontstaan robuuste organisaties die grotere budgetten beschikbaar hebben, waarmee het primaire proces kwalitatief kan worden versterkt. Per gerecht en parket wordt daarnaast een relatief kleiner aandeel van het budget besteed aan management- en ondersteunende functies. De zittingscapaciteit van gerechten kan effectiever worden benut. Voor het openbaar ministerie gelden vergelijkbare voordelen, nu bijvoorbeeld de inzet van zaaksofficieren op onderzoeken en zittingen kan worden geoptimaliseerd. Deze voordelen laten zich niet vertalen naar concrete bedragen, maar geven wel een belangrijke impuls aan de kwaliteit van het primaire proces en de versnelling van doorlooptijden. Binnen de bestaande budgettaire kaders zou splitsing in een arrondissement Overijssel en een arrondissement Gelderland leiden tot minder effectieve besteding van beschikbare middelen en daardoor tot kwaliteitsverlies ten opzichte van een arrondissement Oost-Nederland.

In reactie op een daartoe strekkende vraag van de leden van de GroenLinks-fractie merk ik op dat er voor on- of minvermogens geen mogelijkheden zijn om een tegemoetkoming te ontvangen voor eventuele extra kosten als gevolg van (bijvoorbeeld) reiskosten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om inzichtelijk te maken welke kosten er zijn gemaakt bij de voorbereidingen op het tot stand komen van de nieuwe gerechtelijke structuur. De voorbereiding van de invoering van de gerechtelijke kaart brengt de Rechtspraak verschillende incidentele kosten met zich mee. Met name de noodzakelijke ICT-aanpassingen vragen een gedegen en intensieve voorbereiding. Ook is er een programma ingesteld om de gerechten te begeleiden en voor te bereiden op de mogelijke organisatieveranderingen die gaan plaatsvinden. Er is capaciteit bij de gerechten vrijgemaakt om deze activiteiten uit te voeren. Deze voorbereidingen brengen sinds 2010 projectkosten met zich mee. In 2010 is voor € 1,1 miljoen aan kosten gemaakt. Het ging hierbij vooral om kosten voor de inzet van medewerkers van de gerechten en inhuur van personeel voor de programmaorganisatie. In 2011 zijn de inspanningen voor de voorbereiding van de ICT-systemen geïntensiveerd waardoor de kosten in dat jaar hoger lagen: € 2,9 mln. In totaal is er tot nu toe € 4,0 mln. aan kosten gerealiseerd.

## 7. Tot slot

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er wordt voorzien in een College van procureurs-generaal, terwijl het wetsvoorstel tevens voorziet in de instelling van één landelijk ressortsparket, onder aansturing van een landelijk hoofdadvocaat-generaal. Deze leden wensen te vernemen of niet kan worden volstaan met een College van procureurs-generaal bestaande uit drie leden.

Ten behoeve van een goed begrip van de inrichting van het openbaar ministerie is het van belang om het College van procureurs-generaal als orgaan helder te onderscheiden van de zogenoemde tweede lijn van het openbaar ministerie, de ressortelijke organisatie. Het College draagt de verantwoordelijkheid voor het gehele openbaar ministerie, inclusief het algemene beheer en beleid van de parketten (eerste lijn) en deze tweede lijn. De afzonderlijke ressortsparketten worden samengevoegd tot één (landelijk) ressortsparket, onder leiding van de landelijk hoofdadvocaat-generaal. De landelijk hoofdadvocaat-generaal en de vier hoofdadvocaten-generaal zijn binnen het openbaar ministerie rechtstreeks verantwoordelijk voor de afdoening van zaken in hoger beroep. De landelijk hoofdadvocaat-generaal legt aan het College van procureurs-generaal verantwoording af over het gevoerde beheer en beleid van de tweede lijnsorganisatie. Het nieuwe ressortsparket en de tien arrondissementsparketten zijn nevensgeschikt aan elkaar, in gelijke ondergeschiktheid aan het College. Deze bevoegdheidsstructuur van neven- en ondergeschiktheid bestaat overigens al sinds 1999.

Artikel 130 Wet RO bepaalt dat het college bestaat uit een aantal van ten minste drie en ten hoogste vijf leden. Om te komen tot een verantwoord bestuur van het gehele openbaar ministerie, is het op dit moment noodzakelijk om taken te verdelen over meer dan drie leden van het College van procureurs-generaal. Het is in de huidige situatie niet wenselijk om de omvang van het College terug te brengen tot het wettelijk voorgeschreven minimumaantal van drie leden.

De leden van de VVD-fractie stellen enkele vragen over de eventuele wettelijke verankering van de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). In antwoord hierop merk ik op dat thans nog wordt gezien of het, met het oog op het huidige takenpakket van de CVOM en de voor de uitoefening van die taken benodigde mandaten vanuit de verschillende arrondissementsparketten, al dan niet nodig is om de CVOM in de toekomst een afzonderlijke bij wet geregelde positie te laten krijgen. Ten behoeve hiervan vindt op dit moment overleg tussen het ministerie en het OM plaats.

De leden van de fractie van D66 geven aan dat op grond van het nieuwe artikel 10 Wet RO in elk van de 32 zittingsplaatsen een griffie komt ten behoeve van de ontvangst van (proces)stukken. Deze leden vragen of het klopt dat deze omstandigheid erop duidt dat er in iedere zittingsplaats een kantoorfunctie is, waar ook rechters en ondersteuners worden gehuisvest. De aanwezigheid van een griffie impliceert niet zonder meer dat ter plaatse ook een kantoorfunctie is. De griffiefunctie en de kantoorfunctie moeten van elkaar worden onderscheiden. De griffiefunctie houdt in dat het voor burgers, procespartijen en hun vertegenwoordigers, koeriers enzovoorts mogelijk is om stukken te deponeren en te woord te worden gestaan. Het betreft hier de zogenoemde front office. De kantoorfunctie betreft de zogenoemde back office, waar rechters zaken voorbereiden en de voor hun werk vereiste juridische en administratieve ondersteuning aanwezig is. Overigens zal het in het merendeel van de gevallen zo zijn dat op zittingslocaties naast een griffie, ook een kantoorfunctie (back office) aanwezig is.

De minister van Veiligheid en Justitie,  
I. W. Opstelten