

Vergaderjaar 2017–2018

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

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)

Nr. 424

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2018

Op 18 december 2017 verscheen het rapport van de commissie Evaluatie Herziening Gerechtelijke Kaart (hierna: de commissie). Diezelfde dag heb ik het rapport aan uw Kamer gezonden.¹ In deze brief reageer ik op het rapport.

Op 8 februari jongstleden heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid mij verzocht de kabinetsreactie op de evaluatie van de wet Herziening Gerechtelijke Kaart (hierna: Wet HGK) uiterlijk 23 april aanstaande toe te sturen. Hiermee voldoe ik aan dat verzoek.

Hieronder treft u alleen mijn reactie aan op de evaluatie van de Wet HGK. Doel van de Wet HGK was randvoorwaarden te creëren om de kwaliteit van de rechtspraak voor de toekomst te waarborgen. Daarbij ging het om de kwaliteit van het rechtspreken (bevordering van specialistische kennis en deskundigheid), de kwaliteit van het bestuur, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de samenwerking in de strafrechtketen. Een beschrijving van de aanleiding en doelen van de Wet HGK, de aanpak van het onderzoek door de commissie en haar belangrijkste bevindingen treft u aan in de bijlage bij deze brief.

De algemene conclusie van de commissie is dat de doelen van de Wet HGK nog maar beperkt gerealiseerd zijn, dat voor het realiseren van de doelen meer tijd nodig is en dat aanpassingen van de wet en het instrumentarium dat deze wet biedt niet nodig zijn.

Besturing en KEI

Het onderzoek heeft betrekking op de wijze waarop de Wet HGK is geïmplementeerd. Het gaat uitdrukkelijk niet om de kwaliteit van de rechtspraak als zodanig, maar veel meer om de wijze waarop de rechtspraak wordt bestuurd en in staat is geweest uitvoering te geven aan de

¹ Kamerstukken 29 279 en 32 891, nr. 401.

met de wet beoogde doelen. De wijze waarop de rechtspraak wordt bestuurd is zeer recent ter discussie gekomen naar aanleiding van het onderzoek naar het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) en de reactie van de Raad voor de rechtspraak (verder: Raad) daarop, beide van 10 april jongstleden. Ik heb u mijn standpunt daaromtrent meegedeeld in mijn brief van 13 april 2018.² Daarin heb ik aangegeven nog aanzienlijke risico's te zien in de aanpak van het digitaliseringsproces, met name ten aanzien van randvoorwaarden op het gebied van «de neuzen dezelfde kant op», «de juiste mensen op de juiste plek» en «heldere besturing en governance».

Met die ontwikkeling kon de evaluatiecommissie uiteraard nog geen rekening houden. Ik kan mijn reactie op het rapport van de evaluatiecommissie hier echter niet los van zien. Het proces van digitalisering is weliswaar zeer omvangrijk en complex en in die zin wellicht atypisch voor de onderwerpen die doorgaans bestuurlijk moeten worden opgepakt, maar juist hier wordt zichtbaar welke verbeteringen noodzakelijk zijn bij de besturing van de rechtspraak. Ik zal in het vervolg van deze brief niet steeds verwijzen naar mijn brief van 13 april jongstleden, maar mijn opmerkingen over in het bijzonder de besturing van de rechtspraak moeten wel steeds in samenhang daarmee worden gezien.

Uniformering en standaardisering van werkprocessen

Een goed voorbeeld van deze samenhang betreft de aanbeveling die de commissie doet om op korte termijn geen nieuwe institutionele of structuur-reorganisaties uit te voeren, maar wel in te zetten op gerichte interventies die betrekking hebben op veranderingen binnen de huidige kaders. Het voorbeeld dat de commissie noemt is de noodzaak van het overbruggen van cultuurverschillen op het niveau van de werkprocessen. De commissie vindt het wenselijk dat gerechten leren van elkaars «best practices», om werkprocessen te uniformeren en te standaardiseren. Uniformering en standaardisering van de werkprocessen zijn instrumenten om de doelstellingen van de HGK te realiseren. Volgens de commissie zijn die doelstellingen echter onvoldoende gerealiseerd. Het kan niet zo zijn dat onnodige verschillen in de werkprocessen een effectieve procesvoering in de weg staan. De noodzakelijkheid van niet alleen het leren van elkaars «best practices» maar dus ook het daadwerkelijk realiseren van uniformiteit en standaarden wordt door de ervaringen met de digitalisering aangetoond, omdat het digitaliseren van niet eerst geüniformeerde en gestandaardiseerde werkprocessen leidt tot een onbeheersbaar systeem. Hier ligt een duidelijke verantwoordelijkheid voor de rechtspraak. Dit onderwerp is in het kader van de digitalisering nadrukkelijk onderwerp van gesprek met de Raad.

Bestuurlijke slagkracht, overlegstructuur en middenmanagement

Samenhang met het digitaliseringsproces is er ook ten aanzien van de bevinding van de commissie dat de bestuurlijke en operationele samenwerking zal moeten worden versterkt. De commissie constateert dat in een stelsel waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden gedeeld zijn, het noodzakelijk is dat wordt samengewerkt op basis van een gemeenschappelijke set van waarden die in woord en daad worden uitgedragen. De commissie constateert verder dat de ruimte voor verbetering niet zit in de instrumenten als zodanig, wel in de wijze waarop ze in de bestuurlijke samenwerking gebruikt worden.

Beide aspecten komen ook in het digitaliseringsproces duidelijk in beeld. Die digitalisering vraagt een andere cultuur van samenwerken in de

² Kamerstuk 29 279, nr. 420.

rechtspraak – een cultuur van vertrouwen en samenwerking gericht op een gemeenschappelijk doel. Het kan in de bestuurlijke samenwerking ook noodzaken tot een gebruik van instrumenten die niet eerder werden toegepast. Met de invoering van de Wet HGK is een samenwerkingsbepaling in werking getreden die de Raad de bevoegdheid geeft gerechtsbesturen op te dragen één of meer taken op het gebied van de organisatie en bedrijfsvoering van gerechten gezamenlijk uit te voeren.³ De pendant voor de arrondissementsparketten is geregeld in artikel 139a van de Wet op de rechterlijke organisatie. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, blijkt niet dat genoemde samenwerkingsbepalingen in de praktijk een brede bekendheid genieten. Naast de bevoegdheid die de Raad heeft om aan een gerechtsbestuur aanwijzingen te geven met betrekking tot de bedrijfsvoering heeft de rechtspraak dus ook instrumenten die behulpzaam zijn om een heldere besturing en governance in te richten. Ik vind dat over uniformering en standaardisering van bijvoorbeeld werk- en bedrijfsvoeringsprocessen geen onduidelijkheid mag bestaan en dat het beschikbare instrumentarium daartoe moet worden ingezet. Ik wil daarom in samenspraak met de Raad bekijken waarom het bestaande instrumentarium daartoe niet voldoende wordt benut. Als blijkt dat het instrumentarium tekortschiet, dan ben ik zo nodig bereid de wetgeving aan te passen.

Met het oog op de kwaliteit van de rechtspraak vraagt de commissie aandacht voor de operationele besturing van de gerechten en de positie van het middenmanagement. De gerechtsbesturen dienen prioriteit te geven aan de versterking van het middenmanagement door de managers beter te ondersteunen, hen met een kleinere «span of control» te belasten en hen een volwaardiger carrièreperspectief te bieden. Ook ligt er de opgave meer helderheid te krijgen over de rol van het middenmanagement omdat de opvattingen hierover tussen de managers en het gerechtsbestuur vaak uiteenlopen. Voor zover die helderheid er op papier is, is meer rolvastheid nodig. Ik zal de Raad vragen de gerechtsbesturen nadrukkelijk eigenaar te maken van deze opgave.

Spreiding van rechtspraak

De commissie beveelt aan om een dialoog te organiseren over de gewenste spreiding van rechtspraak binnen Nederland en daarbij een duidelijk onderscheid te maken tussen de vraag waar kantoorlocaties nodig zijn en waar zittingsplaatsen nodig zijn. Voor de beantwoording van de vraag waar kantoorlocaties nodig zijn, zijn vooral overwegingen van belang die zien op de kwaliteit van rechtspraak. Voor de keuze van zittingslocaties gaat het vooral om de vraag waar rechtspraak nodig is voor de rechtzoekenden.

Uit een oogpunt van maatschappelijk effectieve rechtspraak vind ik het zinvol de dialoog over de spreiding van de rechtspraak te voeren. Tegenover de beweging om zittingen te organiseren op meer uiteenlopende locaties is het denkbaar dat de rechtspraak op minder vaste kantoorlocaties wordt georganiseerd en dat dit ook uit een oogpunt van bevordering van deskundigheid en samenwerking wenselijk is. De zittingslocaties behoeven niet steeds dezelfde te blijven, maar kunnen variëren aan de hand van maatschappelijke ontwikkelingen. Het regeerakkoord geeft daar een kader bij: »bestaande rechtbanken en gerechtshoven zullen in beginsel niet worden gesloten». Binnen dat kader wil ik met de rechtspraak bezien hoe wij een vruchtbare dialoog hierover kunnen voeren.

³ Artikel 23a Wet op de rechterlijke organisatie.

Flexibiliteit in zaaksverdeling

Ten aanzien van de aanwijzing van zittingsplaatsen ben ik, naar aanleiding van een gezamenlijke brief van de Raad en het College van procureurs-generaal van september 2017, samen met hen bezig om de huidige regeling van artikelen 46a en 62a van de Wet op de rechterlijke organisatie aan te passen. Dit teneinde meer flexibiliteit te creëren voor gerechten bij de afhandeling van zaken in zittingsplaatsen van andere gerechten. Er bestaat bij de gerechten behoefte aan meer flexibiliteit bij de behandeling van zaken wanneer zij op capaciteitsproblemen stuiten. De huidige mogelijkheden worden op dat punt momenteel als te beperkend ervaren. Bovendien ziet de huidige mogelijkheid van artikel 46a/62a van de Wet op de rechterlijke organisatie op de overdracht van een zaak van het ene naar andere gerecht en hieraan blijken in de praktijk technische uitvoeringsproblemen te zitten, die tevens het risico op fouten tijdens de overdracht met zich meebrengen. Deze problematiek is het meest prominent aanwezig bij de vier rechtbanken – Amsterdam, Overijssel, Oost-Brabant en Rotterdam – die (aanvullend) bevoegd zijn om zaken van het Landelijk en het Functioneel Parket te behandelen. In overleg met de Raad en het Parket-Generaal bereid ik een aanpassing voor van de bestaande wettelijke mogelijkheden van flexibiliteit bij de behandeling van zaken. Daarbij krijgt de Minister de bevoegdheid om een locatie aan te wijzen waar zaken gedurende een bepaalde periode namens het verwijzende gerecht kunnen worden afgedaan.

Samenwerking in de strafrechten

De commissie constateert dat de samenwerking in de strafrechten op lokaal niveau verbetering behoeft en dat het daarom nodig is dat de rechtspraak en het Openbaar Ministerie maatregelen treffen. Daar waar zogeheten Verkeerstoren zijn, loopt de samenwerking tussen rechtbank en parket goed. Deze samenwerking zal verder worden uitgebouwd. Er zal op management- en bestuurlijk niveau regulier overleg worden ingericht tussen gerecht en parket. Daarbij zullen gerecht en parket nadrukkelijker toezien op het maken van afspraken en de naleving daarvan. Het maken van deze afspraken zal ook betrekking hebben op het wegnemen van verschillen in werkprocessen, omdat deze verschillen in de weg staan aan de samenwerking tussen de gerechten en onderdelen van het Openbaar Ministerie, zoals de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie, het Landelijk Parket en Functioneel Parket.

De werkprocessen in de Verkeerstoren worden verder geüniformeerd en er wordt verder geïnvesteerd in de ketendigitalisering die dienstbaar is aan de kwaliteit van het primaire proces en ondersteuning biedt aan de professional. Voorts wil de rechtspraak beter aangesloten zijn bij hetgeen in de lokale driehoek wordt besproken. De rechtspraak gaat in gesprek met Openbaar Ministerie en politie over de verwachtingen omtrent de instroom van (grote) zaken zodat die op tijd worden gedeeld en de rechtbank daarop kan anticiperen en de organisatie daarop zo nodig kan voorbereiden. Het zittingsconvenant kan daarvoor als basis dienen. Tevens wordt onderkend dat hier ook een rol ligt voor het kabinet rechter-commissaris, dat vaak al in een vroeg stadium bij het opsporingsonderzoek betrokken is. Tot slot zal tussen rechtspraak en Openbaar Ministerie wezenlijk overleg worden gevoerd over de zaaksverdeling, waarbij rekening wordt gehouden met lokaal veranderende omstandigheden die tot wijziging van de zaaksverdeling kunnen nopen.

Op landelijk niveau vindt de commissie het van belang dat de organisaties in de keten tot een gezamenlijk gedeeld doel komen, en in het verlengde daarvan, een gezamenlijke agenda om dat doel te bereiken. Het Bestuurlijk Ketenberaad (hierna het BKB) van de strafrechten werkt al

aan een gezamenlijke agenda door het ontwikkelen van concrete doelstellingen en prioriteiten voor de strafrechtketen, onder meer op het gebied van de digitalisering en doorlooptijden. Voor de digitalisering zijn in dit kader op grond van het regeerakkoord middelen beschikbaar (€ 295 miljoen verspreid over de jaren 2018 tot en met 2022). In de eerste helft van 2018 maken de Ministers de doelen en prioriteiten voor de strafrechtketen bekend en dan wordt duidelijk welke maatschappelijke resultaten worden nagestreefd. De commissie beveelt ook aan het BKB door te zetten. Het BKB is juist ingesteld om de samenwerking op lokaal, regionaal en landelijke niveau in de strafrechtketen duurzaam te maken. Het BKB blijft dus bestaan en krijgt een nieuwe onafhankelijke voorzitter, zoals ik u op 16 april 2018 schriftelijk heb bericht.

Oorzaak niet verschijnen gedaagden

In het kader van de werkzaamheden van de commissie is onderzoek verricht naar het signaal dat waar kantonlocaties zijn verdwenen, in civiele zaken gedaagden vaker verstek laten gaan. Het onderzoek wees uit dat er geen significant verband bestaat tussen reisafstanden en (hogere) verstekpercentages. Gelet op het grote belang van de bereikbaarheid van de gerechten beveelt de commissie diepgaand, nader onderzoek aan. Ik zal nader kwantitatief en kwalitatief onderzoek laten doen. Dit onderzoek is mijns inziens van belang, omdat het niet verschijnen van gedaagden een aanwijzing kan zijn dat een meer gespreid aanbod van laagdrempelige rechtspraak nodig is. Doel van het onderzoek is te bezien waar en op welke wijze daaraan invulling kan worden gegeven.

Gelderland en Overijssel

De commissie beveelt voor de langere termijn aan om de situatie dat er zowel in Gelderland als Overijssel een rechtbank bestaat terwijl er voor beide arrondissementen één arrondissementsparket bestaat (voorlopig) in stand te laten maar wel te bezien of deze situatie ook op langere termijn een houdbare constructie is. Hoewel de commissie aanbeveelt om de huidige indeling over drie jaar (wederom) te laten evalueren, stel ik deze termijn op vijf jaar om de evaluatie synchroon te laten verlopen met die van de Politiewet. Ik zal aan de hand daarvan alsdan bezien of actie nodig is.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

Bijlage

Achtergrond evaluatie

Op 1 januari 2013 trad de Wet HGK in werking, met daarin een bepaling dat de wet binnen 5 jaar zou worden geëvalueerd. Daarna trad op 1 april 2013 de Wet splitsing arrondissement Oost-Nederland in de arrondissementen Gelderland en Overijssel (hierna: Splitsingswet) in werking. De evaluatie betreft beide wetten.

Ten aanzien van de Splitsingswet heeft de commissie een deelverslag uitgebracht wat mijn ambtsvoorganger u op 5 april 2016 heeft toegestuurd (Kamerstukken 29 279 en 32 891, nr. 313). De voorlopige conclusie van de commissie luidde dat er geen acute zorgpunten dan wel zwaarwegende aandachtspunten ten aanzien van de effecten van de Wet HGK in de arrondissementen Gelderland en Overijssel waren te noemen. De evaluatie is uitgevoerd door een bij besluit van 29 januari 2016 ingestelde onafhankelijke commissie onder leiding van prof. Henk Kummeling. De opdracht van de commissie was onderzoek te doen naar de wijze waarop de wet is geïmplementeerd, de effecten van de wet in de praktijk en de doeltreffendheid van de Wet HGK. Ook is de commissie gevraagd aanbevelingen te doen.

Doelen Wet HGK

De Wet HGK beoogt de randvoorwaarden te creëren om de kwaliteit van de rechtspraak ook voor de toekomst te waarborgen. Specifiek gaat het hierbij om:

- de bevordering van specialistische kennis en deskundigheid. In het verleden bleken niet alle gerechten en parketten groot genoeg om in het primaire proces te voorzien in de noodzakelijke diepgaande kennis. Ook de toenemende snelheid en complexiteit van de samenleving noodzaakte tot meer specifieke kennis op deelgebieden;
- de kwaliteit van het bestuur. De nieuwe schaalgrootte vergde een ander bestuursmodel. In het bijzonder is met de Wet HGK beoogd om de bestuurlijke slagkracht te versterken;
- de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Vóór de Wet HGK was ook sprake van kwetsbaarheid in de bedrijfsvoering van kleinere gerechten. Er kon binnen de bedrijfsvoering niet op alle terreinen van de organisatie de gevraagde kwaliteit worden geleverd voor een redelijke prijs; en
- de samenwerking in de strafrechtketen. Om deze samenwerking te vergemakkelijken heeft de Wet HGK de regio-indeling zodanig gewijzigd dat de rechtbankregio's samenvallen met die van het openbaar ministerie en die van de politie. Daarbij gold dat de grenzen van de nieuw te vormen arrondissementen leidend zouden zijn voor de vorming van de regionale eenheden als onderdeel van de nationale politie. Een uitzondering hierop zijn de arrondissementen van de rechtbank Gelderland en Overijssel, die – met de inwerkingtreding van de Splitsingswet – niet, zoals eerder voorgenomen, samen verder gingen als de rechtbank Oost-Nederland, maar als twee aparte rechtbanken binnen de grenzen van de OM- en de regionale eenheid Oost-Nederland.

Aanpak onderzoek

De commissie heeft de veranderingen in kaart gebracht tegen de achtergrond van de doelen die met de Wet HGK waren beoogd, namelijk randvoorwaarden scheppen en bijdragen aan de kwaliteit van het primaire proces (met name de *verdere ontwikkeling van specialistische kennis en deskundigheid*), *het bestuur* (meer slagkracht door onder andere minder bestuurlijke drukte), de bedrijfsvoering (het behalen van

schaalvoordelen bij herinrichting van bedrijfsvoeringsfuncties) en de samenwerking in de strafrechtsketen (het behalen van congruentievoordelen in termen van een meer gestroomlijnde prioritering, afstemming, procesvoering en informatie-uitwisseling in de keten).

Belangrijkste bevindingen

De commissie concludeert dat de doelen van de Wet HGK (nog) maar beperkt gerealiseerd zijn. De impact van de Wet HGK op de rechterlijke organisatie is groot, vooral daar waar gefuseerd moest worden. Er is meer tijd nodig om de processen die de Wet HGK in gang heeft gezet te voltooien. Aanpassingen van de Wet HGK -en de instrumenten die deze wet biedt- zijn daartoe naar het oordeel van de commissie niet vereist.

De commissie ziet op onderdelen tekenen dat er door de schaalvergroting mogelijkheden zijn ontstaan voor het verder ontwikkelen van deskundigheid en specialisatie. Bij het OM gaat het om zaken van het Landelijk Parket en het Functioneel Parket en enkele andere type van zaken op het niveau van arrondissementsparketten. Bij de Rechtspraak gaat het met name om zaken bij de sectoren bestuursrecht.

Hoewel betere mogelijkheden zijn ontstaan door de schaalvergroting, dragen de zaaksverdelingsinstrumenten en het stelsel van aanwijzing of opheffing van zittingsplaatsen door de wijze waarop ze tot dusverre worden gebruikt, nog niet bij aan de feitelijk verdere ontwikkeling van deskundigheid en specialisatie. Bij de Wet HGK werd verondersteld dat de toegankelijkheid in het nieuwe stelsel gewaarborgd zou zijn. De commissie constateert dat er signalen worden gemist. Een van die signalen betreft de (gepercipieerde) hogere verstekpercentages in gebieden waar kantonlocaties zijn opgeheven.

Wat betreft het bereiken van de doelstelling om de kwaliteit van het bestuur te versterken ziet de commissie grote tempoverschillen, niet alleen tussen enerzijds fusierechtbanken en anderzijds niet-fusierechtbanken, maar ook tussen fusierechtbanken onderling. Het is niet duidelijk welk van de wettelijke instrumenten bijdraagt aan de (in een aantal gerechten) verbeterde bestuurlijke slagkracht.

Ten aanzien van bedrijfsvoering signaleert de commissie dat een begin is gemaakt met een professionaliseringsslag. Door het groter worden van afdelingen of teams zijn er meer mogelijkheden ontstaan voor specialisatie binnen de bedrijfsvoeringsfuncties. Ook is continuïteit van het werk, vergeleken met de situatie voor de Wet HGK, beter geborgd. In de financiële kengetallen zijn evenwel geen duidelijke schaaffecten zichtbaar.

Ten slotte is de verwachting dat de toegenomen congruentie die Wet HGK biedt zal leiden tot hechtere samenwerking, (nog) niet uitgekomen. De commissie constateert dat mate van samenwerking in de congruente gebieden in Nederland niet wezenlijk verschilt van die in Oost-Nederland, waar sprake is van discongruentie.