

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)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 31 oktober 2011

I. ALGEMEEN

1. Inhoud en voorgeschiedenis

1.1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties die in het verslag aan het woord zijn. Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie met genoeg kennis hebben genomen van het wetsvoorstel. Ook de leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zoals de VVD-fractie terecht opmerkt, staan een sterke rechtsstaat, een kwalitatief hoogwaardige rechtspraak en een doelmatige en doeltreffende rechtspleging centraal. Dit wetsvoorstel staat hieraan ten dienste. De leden van de PvdA-fractie geven aan de doelstelling van de herziening van de gerechtelijke kaart te steunen. Net als de leden van deze fractie ben ik van mening dat schaalvergroting noodzakelijk is om te komen tot waarborging van de kwaliteit van de rechtspraak en het openbaar ministerie. Ik deel het pleidooi van deze leden voor de mogelijkheid van maatwerk. In het navolgende wordt hierop uitgebreider ingegaan. De schaalvergroting wordt ook gesteund door de leden van de CDA-fractie. Terecht stellen zij dat schaalvergroting zal leiden tot grotere slagvaardigheid, zowel voor de zittende als de staande magistratuur, en dat dit de mogelijkheid biedt om de toegankelijkheid van de rechtspraak te verbeteren. Ook de leden van de D66-fractie en de ChristenUnie-fractie ondersteunen de gedachte dat een bestuurlijke opschaling kan bijdragen aan het ontstaan van gerechten en parketten die beschikken over voldoende zaken, mensen en middelen om kwaliteit te waarborgen en de organisatie optimaal in te richten. Met de leden van deze fracties deel ik de opvatting dat in dat proces de goede toegang tot de rechtspraak verzekerd moet blijven. Het wetsvoorstel bevat daartoe de nodige voorzieningen die in het onderstaande nader worden toegelicht. Terecht stellen de leden van de SGP-fractie dat een goede toegankelijkheid van rechtspraakvoorzieningen voor de burger een belangrijk uitgangspunt van de wet vormt. Zoals in het onderstaande nog

nader zal worden betoogd, gaat het daarbij niet alleen om de fysieke toegankelijkheid, maar ook om de kwaliteit van het werk van de rechtspraak en het openbaar ministerie en zo kort mogelijke doorlooptijden. Het verheugt mij dat de leden van de SGP-fractie het uitgangspunt delen dat het goed is om de schaalgrootte van de politieregio's af te stemmen op die van de arrondissementsparketten.

Naast de hierboven genoemde fracties hebben ook de fracties van de SP en PVV opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. Nagenoeg alle fracties richten zich in het verslag in het bijzonder op de in het wetsvoorstel neergelegde herziening van de omvang en inrichting van de gerechten, de indelingen van de arrondissementen en ressorten, de achterliggende visie op een en ander, alsmede de effecten die dit zal hebben op de rechtspraak en het openbaar ministerie zelf en hun omgeving. Deze kwesties hangen sterk met elkaar samen en vormen een belangrijk thema voor de aan het woord zijnde fracties. In het navolgende zal ik daarom eerst algemeen ingaan op de schaalgrootte van de gerechten en parketten, alsmede de verwachte effecten daarvan. Daarbij geef ik tevens antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie wat de noodzaak is van de reorganisatie van de rechterlijke macht en het openbaar ministerie, en welke problemen daarmee worden opgelost en voorkomen. Vervolgens zal ik de vragen van de leden van de verschillende fracties beantwoorden. Omwille van de leesbaarheid zal ik deze vragen, waar mogelijk, bundelen naar onderwerp en gezamenlijk behandelen. Hierbij wordt zoveel mogelijk de volgorde van het verslag van de Tweede Kamer aangehouden.

1.2. Doelstelling van de herziening

Vooropgesteld zij dat de herziening van de gerechtelijke kaart en het geheel op elkaar aansluiten van de arrondissementale indeling van de rechtspraak, de regionale indeling van het openbaar ministerie en de regionale indeling van de nationale politie geen doel op zichzelf vormen. Door de herziening en congruentie kan de kwaliteit in de gehele justitiële keten blijvend worden gewaarborgd en verbeterd. Daarbij gaat het niet alleen om het behoud en de verbetering van juridische kwaliteit, maar bijvoorbeeld ook om het versnellen van doorlooptijden van zaken. Met een volledige geografische congruentie van de genoemde organisaties wordt de samenwerking tussen deze ketenpartners eenvoudiger, effectiever en efficiënter. De opschaling leidt tot efficiencyvoordelen en minder kwetsbare gerechten en parketten. Deze kwetsbaarheid doet zich in het geval van de rechtspraak met name voor bij bestuursrechtelijke zaken. Uit de geconsolideerde jaargegevens 2010 van de Raad voor de rechtspraak (hierna ook: de Raad) blijkt dat er in negen van de huidige sectoren bestuursrecht van de rechtbanken minder dan zes fte rechters werkzaam zijn op zaken in het algemeen bestuursrecht. Dergelijke kleine eenheden genereren een beperkt aanbod van zaken, met als gevolg dat het volume aan instroom in enkele van de huidige arrondissementen onvoldoende is om de benodigde kennis op voldoende niveau te houden en onvoldoende is om het volledige pakket aan bestuursrechtzaken te kunnen blijven doen op het juiste niveau. Ook zijn dergelijke kleine eenheden kwetsbaar. Het wegvallen van één of meer rechters uit een team van bestuursrechters heeft relatief grote gevolgen voor de beschikbare personele capaciteit om zaken tijdig af te ronden. Ook uit diverse onderzoeken¹ blijkt dat niet alle gerechten groot genoeg zijn om in het primaire proces te voorzien in de noodzakelijke diepgaande kennis. Bovendien wordt het recht steeds ingewikkelder en meer divers. Daarbij komt dat er, zowel vanuit de (internationale) overheid als de burger, steeds hogere eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de rechtspraak en het openbaar ministerie. Door de toenemende complexiteit van de samenleving is er de laatste jaren sprake van een sterke differentiatie in het zaaksaanbod, wat vraagt om steeds meer specifieke kennis op

¹ Zie onder meer het eindrapport van de Commissie Van der Winkel, Goede rechtspraak door sterke regio's (2006); en het rapport van de Commissie Van Dijk, Toedeling Zaaksparketten (2008), beide raadpleegbaar via www.rechtspraak.nl.

deelgebieden. Deze tendens is niet alleen zichtbaar bij de rechtspraak en het openbaar ministerie, maar bijvoorbeeld ook bij de advocatuur. Een minimum aantal rechters in teamverbanden is dus nodig om efficiënt te kunnen werken en continuïteit in de afdoening van zaken maar ook in kennis(management) te kunnen garanderen. Een minimum aan zaken is nodig om rechters in staat te stellen hun kennis op peil te laten houden en uit te breiden. Samenwerking binnen grotere teams, met meer zaken en een grotere variëteit aan zaken, en met gebundelde expertise op verschillende rechtsterreinen, biedt betere mogelijkheden om specialistische kennis op te bouwen en in te zetten en om personele wisselingen op te vangen en om . Specialisaties kunnen beter worden ontwikkeld doordat het in de grotere teams niet meer noodzakelijk zal zijn om alle of de meeste rechters generalistisch in te zetten. Deze ontwikkeling naar specialisaties heeft zich bij het openbaar ministerie al enige tijd geleden ingezet. Daar is de kwetsbaarheid van de kleinere parketten dan ook al verminderd door de regionale samenwerking. Ook voor een efficiënte en continue bedrijfsvoering van de gerechten en het openbaar ministerie is een zekere schaalgrootte nodig. De slagvaardigheid binnen de rechterlijke organisatie wordt met dit wetsvoorstel verbeterd door diverse wijzigingen aan te brengen in de bestuurlijke organisatie van de gerechten en de inrichting van het openbaar ministerie. De bestuurlijke organisatie van de gerechten wordt versterkt door het creëren van kleinere gerechtsbesturen en flexibeler door het afschaffen van de verplichting om sectoren in stand te houden (afschaffing verplichte sectormodel).

1.3. Schaalgrootte

De aanzet tot de opschaling van de gerechten en parketten is gegeven in de debatten van de toenmalige Minister van Justitie met de Tweede Kamer naar aanleiding van de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie en de daarmee verband houdende brieven van de minister aan de Tweede Kamer. Daarbij gold als uitgangspunt dat de regering verantwoordelijkheid draagt voor een slagvaardige, toegankelijke en doelmatige rechtspraak. In de discussie tussen het kabinet en de Tweede Kamer werd opgemerkt dat sommige gerechten op dit moment structureel te weinig zaaksaanbod hebben om op alle rechtsterreinen een continue beschikbaarheid te garanderen van rechtspraak op voldoende kwaliteitsniveau. Dit leidde tot het standpunt van het kabinet dat er behoefte bestaat aan meer flexibiliteit voor de rechtspraak en de ruimte om te komen tot meer maatwerk op lokaal niveau.

Het aantal arrondissementen is de afgelopen 75 jaar niet veranderd. Het aantal ressorten is zelfs meer dan 130 jaar niet veranderd. De samenleving is intussen sneller en complexer geworden. Organisaties in de directe omgeving van de rechterlijke macht (zoals de advocatuur) zijn mede om die redenen anders gaan werken, met als belangrijkste componenten opschaling (bijvoorbeeld de groei van grotere advocatenkantoren) en meer ruimte voor specialisatie (bijvoorbeeld de ontwikkeling van de algemene praktijk naar de specialistische praktijk van advocaten). Het werk van rechters en officieren van justitie verschilt in hoge mate van het werk in de tijd dat de huidige gerechtelijke kaart werd getekend. Door onder meer digitalisering, internationalisering van het recht en de behoefte aan specialisatie zal dat nog meer veranderen. De rechtspraak en het openbaar ministerie staan wat dat betreft voor grote uitdagingen. Schaalvergroting van de gerechten en parketten levert een belangrijke bijdrage aan het waarborgen van de kwaliteit van de rechtspraak in de toekomst. De nieuw te formeren gerechten en parketten zullen voldoende volume hebben in zaken, mensen en middelen om die kwaliteit te waarborgen.

Het nu voorliggende voorstel voor de gerechtelijke kaart gaat uit van tien arrondissementen en vier ressorten. De indeling daarvan is het resultaat

van een afweging waaraan verschillende criteria ten grondslag liggen. Voorop staat de toegankelijkheid van de rechtspraak voor de burger. Daarbij gaat het niet alleen om goede toegankelijkheid in de zin van geografische afstand. Rechtzoekenden hebben vooral ook baat bij kwalitatief goede rechtspraak met korte doorlooptijden, en een aanpak die aansluit op de wensen en behoeften van partijen en de onderliggende geschilpunten. Opschaling van gerechten biedt in dat verband voordelen voor de burger. Voorts is bij de nieuwe indeling van de gerechten en parketten acht geslagen op het belang van een goede bedrijfsvoering. Gelet op de doelstelling van het wetsvoorstel, de versterking van de kwaliteit van de rechtspleging in brede zin, is bovendien de ketenbena-dering van belang. De rechterlijke macht staat allerm minst op zichzelf, maar heeft te maken met tal van (keten)partners, zoals politie, gerechtsdeur-waarders en advocatuur. Efficiënte en eenduidige samenwerking binnen de justitiële keten is in sterke mate gediend met de volledige geografische congruentie tussen de regionale eenheden van eerstelijnsrechtspraak, arrondissementsparketten en de eenheden van de nationale politie. Verder is het met het oog op een goede operationele en bestuurlijke koppeling gewenst dat de buitengrenzen van die regionale eenheden congruent zijn met de grenzen van de veiligheidsregio's. Andere criteria die een rol hebben gespeeld bij de voorgestelde indeling van de nieuwe gerechtelijke kaart zijn bijvoorbeeld de geografische ligging van de gebieden, bestaande regionale samenwerkingsverbanden, overeenkomsten in criminaliteitsbeeld, economische bedrijvigheid, bevolkingsaantallen en andere kwalitatieve vergelijkingen, alsmede voorziene reorganisatiekosten. Duidelijk moge zijn dat het hanteren van één enkel criterium bij het maken van een nieuwe indeling niet mogelijk is; daartoe spelen teveel verschillende belangen een rol. In die zin is het bereiken van een territoriale indeling tot op zekere hoogte arbitrair, dit ook in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie op dit punt. Het betreft hier het vinden van een balans, waarbij de voordelen zoveel mogelijk worden benut en nadelen zoveel mogelijk worden vermeden. De weging van de eerdergenoemde criteria is geen exacte wetenschap, maar moet leiden tot het maken van beredeneerde keuzes. Daarbij is van belang dat uiteindelijk wordt gekomen tot een optimale regionale indeling, die werkbaar is voor de betrokken organisaties en waarmee de impulsen voor worden gegeven voor het bereiken van de kwaliteitswaarborgen en de efficiencyvoordelen die uiteindelijk de doelstellingen van het wetsvoorstel vormen. In het voorliggende wetsvoorstel is de genoemde balans gevonden.

1.4. Algemeen

De leden van de SP-fractie vragen waarom de reorganisatie van de rechterlijke macht al in volle gang is. Zij vragen welke doelstellingen hiermee worden beoogd en waarom niet is gewacht met de voorbereidingen totdat de wet in werking is getreden. De aan het woord zijnde leden wijzen in dit verband op een artikel in het Nederlands Juristenblad en vragen hierop een reactie¹.

Tijdens de behandeling van de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie in de Eerste Kamer op 10 mei jl. heeft de Eerste Kamer er bij het kabinet op aangedrongen geen onomkeerbare stappen te zetten in de voorbereiding op de herziening van de gerechtelijke kaart. In reactie op dit signaal heeft de Raad voor de rechtspraak alle gerechten gelast om met betrekking tot de interne reorganisatie alleen voorlopige, voorbereidende handelingen te verrichten. Dat neemt niet weg dat het in de aanloop naar de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel noodzakelijk is enige organisatorische en andere voorbereidingen te treffen, zodat de gerechten, het openbaar ministerie en de nationale politie zo spoedig mogelijk na invoering van het wetsvoorstel gereed zijn om te werken

¹ Mr. A.C. Quik-Schuijt, *Eerst de wet en dan de uitvoering? Of andersom?*, 30 september 2011, NJB 2011/33, pagina 2210.

volgens de nieuwe indeling. De Raad heeft aangegeven minimaal zes maanden nodig te hebben (gerekend vanaf de publicatie van dit wetsvoorstel in het Staatsblad) om de rechtspraak te kunnen voorbereiden op de nieuwe gerechtelijke kaart.

Ten aanzien van de vraag of in aanloop naar de invoering van de kaart «onomkeerbare stappen» worden gezet, merk ik op dat hiervan geen sprake zal zijn. Als onomkeerbare stappen zie ik in dit verband bijvoorbeeld het formeel vaststellen van zaaksverdelingsreglementen en de formele benoeming van bestuurders van de nieuwe gerechten. Tot deze vaststelling en benoemingen zal pas worden overgegaan in de zes maanden tussen de publicatie in het Staatsblad en de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Zolang het wetsvoorstel niet het gehele parlementaire traject heeft doorlopen, worden geen maatregelen genomen die niet terug te draaien zijn of die onvrijwillige rechts(positionele) gevolgen meebrengen. Dat laat onverlet dat reeds in deze fase van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voorbereidingen worden getroffen voor de invoering van de nieuwe gerechtelijke kaart. Dat is ook van groot belang om te voorkomen dat de rechtspraak en het openbaar ministerie nadelige gevolgen ondervinden van de situatie dat pas na aanvaarding van het wetsvoorstel door het parlement een langdurig traject ingezet zou worden om tot de daadwerkelijke invoering van de nieuwe gerechtelijke kaart te komen. Daarbij is van belang dat, ook wanneer de breedte en de diepte van de verandering nog niet definitief vaststaan, de regering de plicht heeft om degenen die in de betrokken organisaties werken, tijdig voor te bereiden op mogelijke effecten van de beoogde herziening. Daarbij komt ook dat vroegtijdige inbreng vanuit de praktijk onontbeerlijk is voor de uiteindelijke vormgeving en gewenste kwaliteit van een wetsvoorstel. Met bijvoorbeeld een toets op uitvoerbaarheid van gewenste veranderingen kan niet worden gewacht totdat het wetsvoorstel het Staatsblad heeft bereikt. Naar mijn oordeel heeft ook het wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart aan kwaliteit gewonnen door expertise vanuit de rechtspraak nadrukkelijk te betrekken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel (o.a. via de in de memorie van toelichting genoemde expertmeeting in 2010) en de reacties uit de consultatiefase. Het spreekt evenwel voor zich dat het hier uitsluitend handelingen met een voorbereidend karakter betreft. Een en ander wordt bovendien aangepast wanneer het parlementaire proces daartoe aanleiding geeft, zodat geenszins vooruit wordt gelopen op de politieke besluitvorming. In reactie op de publicatie van het Eerste Kamerlid Quik-Schuijt merk ik in aanvulling op het voorgaande op dat zij in de publicatie refereert aan mijn toezegging in de brief van 16 mei 2011¹ aan de Eerste Kamer om de bepalingen die naar aanleiding van het debat rond de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie niet in werking zijn getreden, opnieuw op hun merites te beoordelen bij gelegenheid van het voorliggende wetsvoorstel. In dat verband verwijs ik naar het nader rapport en de memorie van toelichting van het wetsvoorstel, waarin ik overeenkomstig deze toezegging ben ingegaan op de heroverweging van de bewuste bepalingen. Zo heeft heroverweging van de bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak meegebracht dat de bepaling waarin de Raad de bevoegdheid krijgt om andere zittingslocaties aan te wijzen, is komen te vervallen.

De leden van de SP-fractie vragen om een reactie op signalen die zij krijgen van personeel dat in de toekomst in het arrondissement Oost-Nederland komt te werken, die erop wijzen dat door gerechtsbesturen mogelijke ontslagen zijn aangekondigd en dat personeel uit zich zelf weg dreigt te gaan. Ook vragen deze leden hoe dit zich verhoudt tot een toezegging in de memorie van toelichting dat er geen sprake is van verlies van banen, alsmede de toezegging in de Eerste Kamer dat er geen onomkeerbare beslissingen worden genomen.

¹ Kamerstukken I 2010/11, 32 562, F.

In antwoord hierop merk ik allereerst graag nogmaals op dat er in geen enkel opzicht, en dus ook niet als het gaat om maatregelen die personele gevolgen met zich brengen, onomkeerbare stappen worden gezet zolang het wetsvoorstel niet door beide Kamers der Staten-Generaal zal zijn aanvaard. Dit betekent onder meer dat de Raad voor de rechtspraak de gerechten heeft gelast om tot dat moment slechts voorlopige voorbereidende handelingen te treffen. In dat licht bezien kan het dus niet zo zijn dat bijvoorbeeld door gerechtsbesturen nu reeds anders dan in voorlopige zin mededelingen worden gedaan richting het personeel van de huidige gerechten over het eventueel verdwijnen van banen. Ook voor het personeel dat werkzaam is bij de huidige gerechten die in geval van de herziening van de gerechtelijke kaart zouden opgaan in het nieuwe gerecht Oost-Nederland, staat op dit moment dus geenszins vast of en in welke mate sprake zal zijn van banenverlies. Dat zal pas kunnen blijken nadat er na aanvaarding van het wetsvoorstel door het parlement tot de totstandbrenging van bovengemelde houtschoolschetsen wordt overgegaan. Wel hecht ik er in dit verband aan op te merken dat in de memorie van toelichting niet de garantie is afgegeven dat voor alle thans bij de gerechten werkzame ambtenaren in geval van de herziening van de gerechtelijke kaart baanverlies zou kunnen worden voorkomen. In de memorie van toelichting is vermeld dat het weliswaar uitgangspunt is dat het personeel van de huidige gerechten en parketten alsdan de functie behoudt, maar ook dat voor enkele groepen van ambtenaren niet kan worden uitgesloten dat hun functie niet of niet in dezelfde mate zal terugkeren. Een voorbeeld daarvan vormen de huidige gerechtsbestuurders.

Zoals ik in antwoord op vragen van de leden van PvdA-fractie ook heb aangegeven, zal daarnaast vanwege de samenvoeging van gerechten, zoals bij Oost-Nederland het geval zijn, ten aanzien van het niet-rechterlijk personeel waarschijnlijk niet kunnen worden uitgesloten dat zich zogeheten dubbelingen zullen voordoen en derhalve in beperkte mate sprake zal zijn van overtolligheid. Van belang is echter wel dat voor alle ambtenaren, die in geval van herziening van de gerechtelijke kaart te maken zullen krijgen met de opheffing van hun functie of overtolligheid, een uiterste inspanning zal worden geleverd om hen naar ander passend werk te geleiden. Daarnaast merk ik graag op dat ik het van belang acht dat er juist ook ten behoeve van deze ambtenaren, in aanvulling van de reguliere voorzieningen in geval van reorganisatie, een specifiek pakket aan sociale maatregelen tot stand komt én dat ik verwacht daarover binnen afzienbare tijd daarover met de bonden voor niet-rechterlijk en rechterlijk personeel bij de gerechten en de parketten overeenstemming te bereiken.

De leden van de D66-fractie steunen de gedachte dat opschaling kan bijdragen aan het ontwikkelen van minder kwetsbare organisaties. Daarbij tekenen zij aan dat een dergelijke opschaling gepaard dient te gaan met het voorzien in rechtspraak die voldoende dicht bij de burger staat. De aan het woord zijnde leden geven aan zich zorgen te maken over voorgenomen bezuinigingen binnen het domein van de rechterlijke macht. Zij vragen hoe de regering de samenloop (qua implementatie) en inconsistentie (qua bereiken van kwaliteitsverhoging) ziet van deze twee voornemens.

Een belangrijke reden voor het opnieuw indelen van de gerechtelijke kaart is de kwantitatieve en kwalitatieve kwetsbaarheid van relatief kleinere gerechten. In het voorgaande is hierop al ingegaan. Samenwerking en specialisatie in het kader van de nieuwe gerechtelijke kaart maken het in de toekomst mogelijk deze kwetsbaarheid tegen te gaan en de kwaliteit van rechtspraak te kunnen blijven waarborgen. Het klopt dat tegelijkertijd andere ontwikkelingen binnen het domein van de rechtspraak gaande zijn. Ik ga ervan uit dat de aan het woord zijnde leden hierbij met name doelen op de op handen zijnde verhoging van de griffierechten. Die ontwikkeling

staat echter niet op zichzelf maar loopt parallel met het stimuleren van alternatieve wijzen van geschilbeslechting en buitengerechtelijke afdoening, waarmee rechtzoekenden laagdrempelige alternatieven aangereikt krijgt. In dat verband is van belang dat binnenkort een innovatieagenda aan de Tweede Kamer zal worden gezonden. De voorgestelde opschaling leidt tot gerechten die in de toekomst van voldoende omvang zijn om de kwaliteit van de rechtspraak blijvend te kunnen waarborgen en verder te verbeteren, ook in zaken die een meer specialistische kennis van rechters vragen. De overige voornemens van de regering op het terrein van de rechtspraak zijn tegen deze achtergrond goed verenigbaar.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts wat de regering verstaat onder een «toekomstbestendige» inrichting van de gerechtelijke kaart. Ook wensen zij te vernemen voor hoeveel jaar de regering beoogt Nederland te equiperen met een robuuste indeling van de gerechtelijke kaart.

Een ingrijpende operatie als de voorliggende herziening van de gerechtelijke kaart is voor een langere periode bedoeld, nu hiermee invulling wordt gegeven aan een visie voor de langere termijn. De rechterlijke organisatie kan met de nieuwe gerechtelijke kaart en het nieuwe bestuursmodel geruime tijd vooruit. Het is niet mogelijk – noch wenselijk – om hieraan een concrete termijn te verbinden. Leidend moet zijn de vraag in hoeverre de structuur van de Wet op de rechterlijke organisatie (hierna: Wet RO), en dus ook de gerechtelijke kaart, passend is voor (de organisatie van) de rechtspraak.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een nadere toelichting op de verhouding tussen de bestuurlijke inrichting van Nederland en de voorgestelde herziening van de gerechtelijke kaart en de inrichting van de nationale politie.

Bij het uittekenen van de gerechtelijke kaart is er rekenschap van gegeven dat in de toekomst de bestuurlijke inrichting van Nederland gewijzigd kan worden. Daarbij valt onder meer te denken aan wijziging van provincie- en gemeentegrenzen. Voor de nieuwe gerechtelijke kaart vormt de huidige bestuurlijke inrichting vanzelfsprekend een uitgangspunt. Er bestaat noodzaak tot opschaling van de gerechten en parketten, ook los van de beslissingen die op termijn genomen zullen worden ten aanzien van de bestuurlijke inrichting van Nederland. Bij de vorming van de regionale eenheden van de nationale politie wordt geheel aangesloten bij de nieuwe gerechtelijke kaart. Dit vereenvoudigt, zoals eerder gesteld, de afstemming tussen opsporing en vervolging en de (overige) samenwerking binnen de justitiële keten.

1.5. Uitgangspunten

De leden van de VVD-fractie merken op dat het aspect van de digitale toegankelijkheid van de rechtspraak in het kader van dit wetsvoorstel aandacht verdient. Deze leden vragen bovendien of onder het deponeren van stukken bij de griffie ook het langs elektronische weg indienen daarvan kan worden verstaan.

Dit wetsvoorstel ziet op zichzelf niet op de digitale toegankelijkheid van de rechtspraak. Met de aan het woord zijnde leden ben ik van mening dat een goede en toegankelijke rechtspraak tevens meebrengt een goede digitale toegankelijkheid. Digitale toegankelijkheid is dan ook een van de belangrijke vernieuwingen bij de rechtspraak. Zoals ik eerder al heb opgemerkt, zal nagenoeg gelijktijdig met het wetsvoorstel verhoging griffierechteneen innovatieagenda aan de Tweede Kamer worden gezonden. Hierin wordt aangegeven op welke wijze de komende jaren, samen met ketenorganisaties in het rechtsbestel, effectieve geschiloplossing kan worden gestimuleerd. Verbeterde digitale toegankelijkheid van de rechtspraak vervult hierbij een wezenlijke rol. Daarbij is het doel te

bewerkstelligen dat vanaf 2014 alle civiel- en bestuursrechtelijke procedures, waarvoor dat van belang is, digitaal kunnen worden aangebracht door rechtzoekenden en procesvertegenwoordigers en dat de status van deze zaken kan worden gevolgd. De huidige regelgeving biedt hiervoor overigens al de nodige ruimte. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om langs digitale weg te corresponderen met de bestuursrechter, bijvoorbeeld door het elektronisch indienen van (proces)stukken. Deze mogelijkheid is geboden met de invoering van de Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter in juli 2010. Met deze wet is artikel 8:40a, tweede lid, aan de Awb toegevoegd, dat de grondslag biedt voor het Besluit elektronisch verkeer met de bestuursrechter. Op grond van dit besluit kan op een vanwege de gerechten aangewezen wijze gebruik worden gemaakt van de elektronische weg bij het instellen van beroep bij de bestuursrechter, het aanwenden van rechtsmiddelen en het indienen van andere geschriften in het kader van de procedure.

In het civiel recht zijn ook verschillende vormen van digitale toegankelijkheid reeds ontwikkeld of in ontwikkeling. Hierbij kan gedacht worden aan de digitale roljournalen voor de advocatuur. In het civiel recht zal het komende jaar het project E-kantonrechter van start gaan, waarin een volledig digitale procedure wordt ontwikkeld op basis van artikel 96 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

De leden van de VVD-fractie refereren aan het debat op 10 mei 2011 in de Eerste Kamer over de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie. Tijdens het debat heeft het lid Broekers-Knol (VVD) gevraagd of de Raad voor de rechtspraak zich niet meer bevoegdheden toekent dan oorspronkelijk beoogd¹. Zij vragen naar een antwoord op deze vraag.

Bij de oprichting en instelling van de Raad in 2002 is in de Wet RO een uitgebalanceerd pakket van taken en bevoegdheden voor de Raad opgenomen (artikel 91 e.v). Kerntaak van de Raad is de bedrijfsvoering in ruime zin van de rechtspraak, waaronder ook de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten wordt begrepen (artikel 91, tweede lid, onder c). Dat bedrijfsvoering niet in enge zin wordt opgevat, blijkt ook uit de wettelijke plicht voor de Raad om ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten op het terrein van de uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit (artikel 94). Bovendien is de zaaksverdelingsregeling van de gerechten ook in de huidige Wet RO onderworpen aan instemming van de Raad (artikel 19, tweede lid). De grens van de hier beschreven opdracht van de Raad blijkt onder meer uit het wettelijke verbod om in de procesrechtelijke behandeling, de inhoudelijke beoordeling of beslissing in een concrete zaak te treden (artikel 96). Waar kwaliteit van de bedrijfsvoering ook kwaliteit van de rechtspraak impliceert, kan de Raad dus niet treden in de kwaliteit van de individuele rechtszaken. Als de feitelijke werkzaamheden van de Raad in de periode sinds zijn totstandkoming tot nu toe worden gelegd langs de meetlat van dit pakket van taken en bevoegdheden, passen deze binnen dit pakket.

De leden van de VVD-fractie verwijzen bovendien naar een interview met de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, waarin wordt opgemerkt dat de capaciteit van de gerechtsgebouwen voorlopig niet zou zijn toegesneden op de komende veranderingen². De aan het woord zijnde leden vragen wat de consequentie is van deze constatering.

De voorzitter van de Raad doelde in het interview op voorzieningen die nodig zullen zijn voor de huisvesting van nieuwe teams of afdelingen binnen de herziene vormgeving van de gerechten. Samenvoeging en herindeling is nodig om de voordelen te bereiken die met de herziening van de gerechtelijke kaart zijn beoogd, waaronder kwaliteitsverbetering door bundeling van kennis en ervaring. Uitgangspunt daarbij is dat kapitaalvernietiging wordt voorkomen en dat bij huisvestingplannen zoveel mogelijk wordt aangesloten bij natuurlijke momenten, zoals het einde van de termijn van lopende huurcontracten. De consequentie van

¹ Handelingen Eerste Kamer, 2010/11, nr. 26, pag. 26-6-24.

² J.E. van de Bunt en J.J. Peters, «*Het is echt de mooiste baan van Nederland.*» Interview met Erik van den Emster, *Trema* (2009), 32, pag. 231-236

deze constatering is dat bestaande voorzieningen worden benut door zoveel mogelijk het gebruik van bestaande gerechtsgebouwen te intensiveren.

De leden van de SP-fractie geven aan het nog onduidelijk te vinden waarop de aanneme is gebaseerd dat de koppeling van de herziene gerechtelijke kaart aan de veiligheidsregio's leidt tot meer eenvoudige, effectieve en efficiënte samenwerking tussen de ketenpartners. Voorts willen deze leden weten tegen welke samenwerkingsproblemen nu wordt opgelopen.

Voorop moet worden gesteld dat de herziening van de gerechtelijke kaart beoogt een kwalitatief hoogstaande, bereikbare, toegankelijke en efficiëntere rechtspraak en handhaving, ook strafrechtelijk, te realiseren. In het voorgaande is hieraan al aandacht besteed. Binnen de rechterlijke indeling vormt daarbij de territoriale koppeling tussen de rechtspraak en het openbaar ministerie van oudsher een vaststaand gegeven. In het huidige politiebestedel dient het openbaar ministerie, via 19 hoofdofficieren van justitie en 6 fungerend hoofdofficieren van justitie, gezag uit te oefenen over de opsporingstaak van 25 regiokorpsen van politie. De vorming van 10 regionale eenheden binnen de nationale politie, volledig gekoppeld aan de 10 nieuwe arrondissementen en de arrondissementsparketten, zal leiden tot meer eenduidigheid in deze gezagsuitoefening en tot een betere (logistieke) afstemming tussen opsporing en vervolging. De leden van de SGP-fractie vragen hoe met de schaalvergroting daadwerkelijk invulling wordt gegeven aan de beoogde kwaliteitsverbetering.

De met het wetsvoorstel beoogde schaalvergroting zal niet automatisch tot kwaliteitsverbetering leiden. Het vormt wel een belangrijke voorwaarde om te kunnen komen tot waarborging en verbetering van de kwaliteit van de rechtspraak en handhaving. Schaalvergroting leidt bij de gerechten en parketten tot een verhoudingsgewijs groter volume aan zaken, mensen en middelen, waarmee onder meer kan worden voorzien in de toenemende behoefte aan specialisatie. Ook kan hierdoor flexibeler worden ingesprongen met beschikbare capaciteiten, waardoor bestaande inefficiënties binnen de organisaties kunnen worden opgeheven. Schaalvergroting zorgt immers voor de borging van kwaliteit bij gewone zaken. Tevens kan hierdoor sneller en beter worden ingesprongen op (al dan niet tijdelijke) lokale behoeften en de hogere eisen die vanuit de samenleving worden gesteld aan het werk van de rechtspraak en het openbaar ministerie. Daarnaast is van groot belang dat met de herziening van de gerechtelijke kaart ook de bestuurlijke inrichting van de gerechten wordt herzien. Zij worden hierdoor kleiner, sterker en slagvaardiger. Daarbij houden gerechtsbesturen uitdrukkelijk een taak tot het bevorderen van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing. Met deze ontwikkeling kunnen rechtspraak en openbaar ministerie voortbouwen op initiatieven die de afgelopen jaren op het vlak van de kwaliteitsverbetering al zijn genomen.

2. De nieuwe indeling

2.1. Indeling en benaming

De leden van de VVD-fractie stellen verschillende vragen over de keuze van de indeling van de arrondissementen. Zij wensen te vernemen in hoeverre met bepaalde omstandigheden is rekening gehouden bij die keuze, zoals de specifieke geografische ligging van de gebieden, economische bedrijvigheid, etc. Tevens vragen zij wat is bedoeld met de opmerking in de memorie van toelichting dat elke territoriale indeling tot op zekere hoogte arbitrair is. De wijziging van de gerechtelijke kaart kan ernstige gevolgen hebben voor steden en gebieden waar de aanwezigheid van de rechterlijke macht vermindert, aldus deze leden. In dat verband

vragen zij of de stelling wordt gedeeld dat het bereiken van efficiency het uitgangspunt vormt voor dit wetsvoorstel, maar dat daarnaast bij de uitvoering van de nieuwe indeling ook de gevolgen van beslissingen voor de omgeving zorgvuldig moeten worden afgewogen.

Op de vraag welke criteria een rol hebben gespeeld bij de afwegingen rond het tekenen van de nieuwe gerechtelijke kaart is in het voorgaande reeds ingegaan. Daarbij is ook ingegaan op de stelling dat iedere territoriale indeling een zeker arbitrair karakter kent. Kortheidshalve zij voor het antwoord op die vragen verwezen naar de desbetreffende passage.

Ten aanzien van de gevolgen van de herziening van de gerechtelijke kaart voor de omgeving van de rechtspraak wordt het volgende opgemerkt. Voorop staat dat met de nieuwe gerechtelijke kaart een kwalitatief goede, toegankelijke en zichtbare rechtspraak en rechtshandhaving beoogd wordt. De opschaling is in dat kader een middel en geen doel op zich, zoals de aan het woord zijnde leden terecht stellen. Waar het gaat om werkgelegenheidseffecten is er overigens sprake van een samenloop met de uitvoering van andere trajecten, waaronder het Programma Compacte Rijksdienst. Het aandeel van de consequenties van de invoering van de nieuwe gerechtelijke kaart is op het totaal van de genoemde effecten relatief beperkt en zal zich in de meeste gevallen pas op de langere termijn manifesteren. Huidige rechtspraaklocaties die niet op grond van artikel 21b, eerste lid, Wet RO bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen, worden met de invoering van dit wetsvoorstel van rechtswege overige aangewezen zittingsplaatsen in de zin van artikel 21b, tweede lid. Op termijn zal het sluiten van locaties als bedoeld in artikel 21b, tweede lid, onvermijdelijk zijn, aangezien het belang van de kwaliteit van de rechtspraak niet is gediend met de instandhouding van te kleine rechtspraaklocaties. Over de verdeling van zaken over verschillende rechtspraaklocaties wordt door de huidige fusiebesturen overleg gestart met de plaatselijke ketenpartners – en in voorkomende gevallen ook met het lokale en regionale openbare bestuur. Het effect van zaaksverdeling op de (nabije) omgeving zal in dit overleg zeker aan bod komen.

De leden van de VVD-fractie vragen bovendien waarom ervoor is gekozen om Gooi en Vechtstreek niet toe te voegen aan het arrondissement Amsterdam en het ressort Amsterdam, maar aan het nieuwe arrondissement Midden-Nederland en het nieuwe ressort Arnhem-Leeuwarden. Vanuit het uitgangspunt dat de regionale indelingen van de rechtspraak, het openbaar ministerie en de politie ten behoeve van het goede functioneren van de justitiële keten geheel congruent dienen te zijn, maakt het gebied Gooi en Vechtstreek in de herziene gerechtelijke kaart onderdeel uit van het arrondissement Midden-Nederland. Hierdoor wordt aansluiting gevonden bij de al bestaande bovenregionale samenwerking van de politiekorpsen Utrecht, Flevoland en Gooi en Vechtstreek. Voorts is van belang dat hiermee wordt aangesloten bij de bestaande samenwerking tussen de politie en het openbaar ministerie. De korpsen Utrecht, Flevoland en Gooi- en vechtstreek delen onder andere een bovenregionale recherche-eenheid. Mede dat kader is een eenduidige gezagsrelatie met het openbaar ministerie wenselijk. Vanuit de rechtspraak, het openbaar ministerie en de politie is aangegeven dat met deze indeling een optimale omvang wordt bereikt.

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar een artikel in Trema, waarin bestuurders van de NVvR stellen dat voor het openbaar ministerie de nieuwe gerechtelijke kaart wel problemen oplevert, dat het College van procureurs-generaal zou willen vasthouden aan de regio Arnhem-Zutphen en dat het verder opschalen tot een arrondissementsparket Oost-Nederland een zeer ongelukkige ontwikkeling zou zijn¹. De aan het woord zijnde leden vragen om een reactie op deze stellingen.

¹ Th.G. Lautenbach, De gerechtelijke kaart. Interview met de NVvR-bestuurders Gerard de Haas en Piet Wiegman, Trema (2010), 33, pag. 6–10.

In het bedoelde artikel wordt uitgegaan van de op dat moment voorgenomen inrichting van de gerechtelijke kaart, zoals deze nog was voorzien in de brief van de toenmalige Minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 20 november 2009¹. In die brief werd nog uitgegaan van een regio Zutphen-Almelo-Zwolle. Na de brief van 20 november 2009 hebben diverse overleggen met de Tweede Kamer plaatsgevonden, waarna de indeling van de gerechtelijke kaart, in ieder geval voor wat betreft het arrondissement Oost-Nederland, uiteindelijk vorm heeft gekregen met het aannemen van de motie Heerts c.s.². Het College van procureurs-generaal staat volledig achter de thans voorliggende indeling.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie, of het realistisch is te achten dat «Arnhem-Leeuwarden» en «Zeeland-West-Brabant» als roepnaam zullen gaan dienen, kan ik antwoorden dat bij de keuze voor onder meer deze benamingen juist de herkenbaarheid voor rechtzoekenden en de samenleving in belangrijke mate bepalend is geweest. Bij de eerste door deze leden genoemde benaming is, net als bij de benaming van de andere ressorten, uit een oogpunt van herkenbaarheid gekozen voor het aanhouden van de huidige benamingen. Met de als tweede door deze leden genoemde benaming is gekozen voor een duidelijke geografische aanduiding van het rechtsgebied van de betrokken rechtbank. Enige noodzaak tot gewinning zal ook bij de in dit wetsvoorstel vervatte herziening – met de daarbij onvermijdelijke aanpassing van benamingen – niet geheel zijn te voorkomen. Ik zie geen redenen eraan te twijfelen dat de nieuwe benamingen ook in de door de leden van de D66-fractie genoemde gevallen vlot zullen zijn ingeburgerd.

2.2. Noodzaak van schaalvergroting

De leden van de VVD-fractie vragen of bij de schaalvergroting van de gerechten voldoende rekening is gehouden met het efficiënt en deskundig overdragen van dossiers, taken en expertise. Ook vragen deze leden welke maatregelen getroffen worden om de overgang zo goed mogelijk te laten verlopen. Welk beleid zal de Raad op dit punt voeren of entameren, zo wensen deze leden te vernemen.

De overdracht van kennis, taken en dossiers wordt met name gewaarborgd door de gelijktijdige overgang van de zaken die door de gerechten worden behandeld en de rechterlijke en niet-rechterlijke ambtenaren van de gerechten die belast zijn met het afhandelen van de desbetreffende zaken. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat het personeel van de gerechten, met behoud van functie, van rechtswege overgaat naar de gerechten waarvan de rechtsgebieden die van hun huidige gerechten omvatten of daarmee samenvallen. Voor bijvoorbeeld de bij de rechtbanken te Roermond en Maastricht werkzame ambtenaren betekent dit derhalve dat zij in geval van de herziening van de gerechtelijke kaart vanaf de eerste dag van inwerkingtreding daarvan in dezelfde functies werkzaam zullen zijn bij de nieuwe rechtbank Limburg. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de nieuwe gerechten meteen vanaf het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet alleen in kwantitatieve zin over een adequate personele bezetting beschikken, maar, vanwege de overgang van het personeel van de gerechten waarvan ook de zaken overkomen, ook beschikken over de expertise en dossierkennis die nodig zijn voor de behandeling van zowel de van de huidige gerechten overgenomen zaken als nieuwe zaken.

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar een passage in de memorie van toelichting, waarin wordt aangegeven dat door de vorming van grotere rechtsgebieden de verhoudingen binnen de rechtsprekende verbanden en die van de omgevingspartners herijkt zullen moeten worden. Zij vragen om een nadere toelichting op deze passage.

Met de passage is bedoeld aan te geven dat een andere schaalgrootte van de gerechten ook gevolgen heeft voor de relatie van de gerechten met

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

² Kamerstukken II 2009/10 29 279, nr. 103.

hun omgeving. Zoals in de memorie van toelichting op verschillende plaatsen is aangegeven, beweegt de rechtspraak zich niet autonoom, maar staat zij in een constante relatie met omgevings- en ketenpartners, zowel binnen als buiten de justitiële keten. Er wordt samengewerkt met onder andere regionale eenheden van het openbaar ministerie en de politie en met de plaatselijke advocatuur. Met deze organisaties bestaan ook verschillende overlegstructuren. De schaalvergroting van de gerechten brengt mee dat de natuurlijke partners van de gerechten in bepaalde gevallen veranderen, en dat bestaande samenwerkingsverbanden en overlegstructuren in het verlengde daarvan herzien moeten worden.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het standpunt deelt dat het in beginsel wenselijk is dat elke rechtbank één backoffice heeft, alsmede één of meerdere frontoffices met flexwerkplekken en waar zittingen gehouden kunnen worden. Voorts wensen deze leden te vernemen hoe hieraan in dat geval invulling wordt gegeven. De leden van de CDA-fractie geven aan dat er in de provincie Zeeland zorgen bestaan over het verdwijnen van volwaardige rechtspraak uit Middelburg. Zij verwijzen in dit verband naar een passage in de memorie van toelichting, waarin wordt aangekondigd dat bij de vaststelling van het zaaksverdelingsreglement van de nieuwe rechtbank Zeeland-West-Brabant en de beoordeling daarvan door de Raad voor de rechtspraak met de belangen van goede rechtspraak in de provincie Zeeland terdege rekening zal worden gehouden. Kan hierover nader in bijzonderheden worden getreden, zo verzoeken deze leden. Ook vragen de leden van de CDA-fractie of het zwaartepunt van de rechtspraak in het bedoelde nieuwe arrondissement zal verschuiven naar Breda, en welke gevolgen dit zal hebben voor de werkgelegenheid rond Middelburg. De leden van de SGP-fractie geven aan het van belang te achten dat er in de provincie Zeeland goede rechtspraak blijft bestaan. Zij verzoeken de regering te bezien of deze mogelijkheid gevonden kan worden. Met name vragen zij hierbij aandacht voor de werkgelegenheidsfactoren in deze provincie. Bij de beantwoording wordt ervan uitgegaan dat in de hierboven bedoelde vraag van de leden van de VVD-fractie, met *backoffice* de locatie wordt bedoeld waar rechterlijk en niet-rechterlijk personeel kantoor houdt, en met *frontoffice* worden bedoelde zittingszalen en de griffie waar een burger terecht kan voor het deponeren van stukken. In dat geval hangt de uiteindelijke inrichting van het arrondissement (met de keuze voor één of meerdere kantoorlocaties) af van lokale omstandigheden en van toekomstige ontwikkelingen rondom de rechtspraak, zoals verdergaande digitalisering en volumeontwikkelingen als gevolg van toename van buitengerechtelijke geschilafdoening. De exacte inrichting zal daardoor per arrondissement verschillen. Zo ligt het voor de hand dat in het nieuw te vormen arrondissement Amsterdam de back- en frontoffice dicht bij elkaar blijven gehuisvest, terwijl in arrondissementen als Zeeland-West-Brabant, Oost-Nederland en Noord-Nederland (die een groter werkgebied omvatten) afdelingen en teams zoveel mogelijk zullen worden gegroepeerd per locatie. Het ligt niet in de rede dat de complete backoffice van Middelburg binnen het nieuw te vormen arrondissement Zeeland-West-Brabant voortaan op één locatie in Breda zal worden gehuisvest. In arrondissementen die een relatief groot werkgebied omvatten, zullen afdelingen en teams dus zoveel mogelijk worden gegroepeerd per locatie. Het kabinet deelt derhalve het standpunt dat back- en frontoffice in de nieuwe gerechtelijke kaart van elkaar dienen te worden onderscheiden. Het voorliggende wetsvoorstel biedt alle ruimte om in Middelburg een kantoorlocatie geopend te houden met een eigen front- en backoffice, waardoor enerzijds wel geprofiteerd kan worden van de synergie-effecten van de opschaling van de gerechtelijke kaart, terwijl anderzijds alle mogelijkheden bestaan om lokaal te werk te gaan.

De regering hoopt hiermee ook de eventuele zorg van de leden van de SGP-fractie weg te nemen met betrekking tot het behoud van goede rechtspraak in de provincie Zeeland. Met de leden van deze fractie ben ik van mening dat het van belang is dat ook in de provincie Zeeland goede rechtspraak verzekerd blijft. Dit wetsvoorstel beoogt een hoogwaardige kwaliteit van rechtspraak te bieden in alle gebieden van Nederland, ook in Zeeland. De aanwezigheid van een zittingsplaats in Middelburg is – indachtig de notie dat Zeeland als volwaardige provincie en Middelburg als provinciehoofdstad toegerust dient te blijven met een zichtbare rechtspraakvoorziening – een vanzelfsprekendheid. Ofschoon het precieze zaaksaanbod op de rechtspraaklocatie Middelburg pas komt vast te staan met het door het gerechtshof van de rechtbank Zeeland-West-Brabant vast te stellen zaaksverdelingsreglement, wijzen de eerste concepten van de zaaksverdelingsreglementen erop dat op de rechtspraaklocaties van zowel Middelburg als Breda een breed pakket van zaken zal worden afgedaan. Beide rechtspraaklocaties blijven beschikken over een combinatie van kantoor- en zittingsfaciliteiten. De gevolgen voor de werkgelegenheid zullen dan ook zeer beperkt blijven.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de schaalvergroting feitelijk voor het werk van de individuele rechter betekent. Ook wensen zij te vernemen hoe hierdoor meer ruimte voor flexibiliteit en maatwerk kan ontstaan en of wordt onderzocht hoe rechtzoekenden in het geval van multiproblematiek beter kunnen worden bediend.

Het merendeel van de rechters zal deel gaan uitmaken van grotere teams dan waarin zij thans werkzaam zijn. Dit verruimt uiteraard de mogelijkheden tot specialisatie, maar ook voor eventuele roulatie over diverse rechtsterreinen. Daarnaast kunnen er, in aansluiting op de behoeften van de samenleving, ook thematische teams worden ingericht en kan op die manier kennis worden gebundeld die bij multiproblematiek kan worden ingezet. Een voorbeeld daarvan is het gevoegd behandelen van civiele jeugdzaken, jeugdstrafzaken, inclusief leerplichtzaken, waarmee ervaring wordt opgedaan door het jeugdteam van de rechtbank Rotterdam. De aanpak zal de komende jaren nog verder worden ontwikkeld en breder binnen de rechtspraak worden toegepast. Het spreekt vanzelf dat deze multidisciplinaire aanpak zich niet alleen leent voor toepassing in jeugdzaken, maar ook op andere terreinen.

Ook heeft de schaalvergroting tot gevolg dat de ontwikkeling van kennis, vaardigheden, ervaring, attitude en loopbaanwensen van de rechter beter kunnen worden aangesloten op het zaaksaanbod, dat voor veel gerechten zowel breder als dieper zal worden. Dit gevolg valt het beste te illustreren aan de hand van een voorbeeld, ontleend aan de huidige praktijk. Een rechter die werkzaam is in een team met circa zes collega's, is min of meer gedwongen tot generalisatie binnen zijn rechtsterrein. Doordat er maar weinig rechters zijn binnen het team is het om meerdere redenen praktisch onmogelijk om een aantal rechters de gelegenheid te geven zich op bepaalde gebieden te specialiseren. Ten eerste omdat een dergelijk klein team slechts een gering zaaksaanbod genereert en specialistische zaken zich te weinig voordoen om geoefend te kunnen raken. Ten tweede omdat in een dergelijk team planningsproblemen zullen ontstaan als een aantal rechters zich wel zou specialiseren. Hun inzet is nodig ten behoeve van het afdoen van meer reguliere zaken. Bij schaalvergroting doet zich het omgekeerde voor. Er is dan voldoende zaaksaanbod om specialisatie mogelijk te maken, en er zijn voldoende andere collega's die het reguliere zaaksaanbod kunnen verwerken. Zodoende ontstaat ruimte voor specialisatie door rechters op bepaalde rechtsterreinen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of kan worden toegezegd dat er als gevolg van de herziening van de gerechtelijke kaart geen fte's zullen verdwijnen. Ook vragen deze leden of en hoeveel overplaatsingen van rechters en medewerkers tussen arrondissementen en de rechtspraaklo-

caties ten gevolge van deze herziening zullen plaatsvinden, alsmede of en waarom personeel al dan niet een overplaatsing kan weigeren.

In antwoord op de eerstgenoemde vraag merk ik op dat het merendeel van de ambtenaren die werkzaam zijn bij de huidige gerechten en parketten bij de overgang naar de nieuwe gerechten en parketten zijn functie behoudt, maar dat voor enkele groepen ambtenaren niet kan worden uitgesloten dat zij hun huidige functie verliezen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de huidige directeuren bedrijfsvoering, die hun benoeming net als de andere gerechtsbestuurders van rechtswege zien eindigen, en alleen al vanwege de samenvoeging van gerechten en de daarbij behorende vermindering van het aantal gerechtsbesturen niet de zekerheid hebben dat zij als gerechtsbestuurder kunnen terugkeren. Een ander voorbeeld betreft degenen die thans het ambt van plaatsvervangend hoofdadvocaat-generaal bij een ressortsparket vervullen, aangezien dat ambt bij het nieuw te vormen ressortsparket komt te vervallen. Ook geldt dat vanwege de samenvoeging van gerechten en parketten ten aanzien van het niet-rechterlijk personeel hoogstwaarschijnlijk niet kan worden uitgesloten dat zich zogeheten dubbelingen zullen voordoen en derhalve in beperkte mate sprake zal zijn van overtolligheid. Dat voor alle bovenbedoelde ambtenaren een onvrijwillig ontslag kan worden voorkomen, kan niet worden gegarandeerd. Van belang is echter dat voor alle functionarissen die in de nieuwe situatie te maken zullen krijgen met de opheffing van hun functie of overtolligheid al het mogelijke zal worden gedaan om hen zo spoedig als mogelijk te geleiden naar ander passend werk. Daarbij zal in elk geval toepassing kunnen worden gegeven aan de reguliere bepalingen over rechten en plichten bij reorganisaties. Daarnaast streef ik ernaar binnen afzienbare tijd overeenstemming te bereiken met de bonden voor rechterlijk en niet-rechterlijk personeel bij de gerechten en parketten over een aanvullend pakket aan sociale maatregelen.

Naar aanleiding van de vragen over overplaatsingen merk ik het volgende op. Dit wetsvoorstel regelt voor al het personeel strikt genomen alleen de overgang van hun huidige gerecht of parket naar het nieuwe gerecht of parket waarvan het rechtsgebied dat van hun huidige gerecht of parket omvat of daarmee samenvalt. Daarvan wordt alleen afgeweken met betrekking tot het personeel van de huidige rechtbanken en arrondissementsparketten te Amsterdam en Zwolle-Lelystad en het huidige gerechtshof te Amsterdam. Eventueel kan nog wel, in samenspraak met de ambtenaar zelf, op individueel niveau tot de overgang van een ambtenaar naar een ander gerecht of parket worden besloten. Bovenvermelde wettelijk geregelde overgang van personeel naar de nieuwe gerechten en parketten houdt in veel gevallen niet zonder meer in dat er ook sprake zal zijn van een wijziging van de plaats waarin of van waaruit het werk gewoonlijk wordt verricht. Van een zodanige verplaatsing zal, bijvoorbeeld vanwege de concentratie van bepaalde vormen van rechtspraak ingevolge de voor de gerechten op te stellen zaaksverdelingsreglementen of de keuze om niet meer op dezelfde locaties in dezelfde mate als thans het geval is vestigingen van het openbaar ministerie te handhaven, binnen het gerecht of parket echter mogelijkerwijs op enig moment wel sprake kunnen zijn. Op dit moment kunnen, met name ook omdat nog geen sprake is van onder meer zaaksverdelingsreglementen voor de nieuwe gerechten, geen aantallen ambtenaren van de gerechten en parketten worden genoemd die met een verplaatsing te maken zullen krijgen. Wel kan nu al worden vermeld dat bovenbedoeld aanvullend pakket aan sociale maatregelen, waarover ik graag binnen afzienbare tijd met de bonden overeenstemming wil bereiken, nadrukkelijk ook maatregelen zal bevatten ten behoeve van degenen voor wie wegens reorganisatie een standplaatswijziging mogelijkerwijs aanstaande is of zal worden doorgevoerd. Waar mogelijk zal ernaar worden gestreefd om een verplaatsing binnen het gerecht of parket die een standplaatswijziging

met zich brengt met instemming van de betrokken ambtenaar te laten plaatsvinden. Daarnaast zal het mogelijk zijn om dergelijke verplaatsingen met name in geval van reorganisatie eventueel ook zonder die instemming te laten plaatsvinden.

Nagenoeg alle fracties stellen vragen over de beoogde schaalgrootte van de gerechten, met name ten aanzien van het arrondissement Oost-Nederland. Deze vragen zullen omwille van de leesbaarheid in het onderstaande zoveel mogelijk gezamenlijk worden beantwoord. De leden van de VVD-fractie merken op dat er zorgen zijn over het arrondissement Oost-Nederland, waarbij de afstand tussen het (lokale) gezagsniveau en het regionale coördinatie niveau volgens sommigen groot lijkt te worden. Deze leden verzoeken het kabinet hierop nog concreet in te gaan. De leden van de PvdA-fractie vragen welke normen zijn gehanteerd bij het tekenen van de geografische lijnen van de gerechtelijke kaart en of hierbij is gedacht in termen van uren of kilometers. Ook vragen deze leden wat het kabinet een redelijke norm acht, gemeten in tijd en fysieke afstand naar de dichtstbijzijnde eerstelijns rechtspraaklocatie. De leden van de PvdA-fractie hebben bovendien behoefte aan een meer inhoudelijke beschrijving van de visie ten aanzien van de schaalvergroting. Deze leden verwijzen in dat verband naar adviezen waarin melding wordt gemaakt van het gevaar dat er vanwege de afmetingen van het arrondissement Oost-Nederland een verslechtering in plaats van een verbetering van de samenwerking tussen de rechtspraaklocaties zal optreden. Zij vragen of dit gevaar is meegewogen en hoe groot de kans wordt geacht dat er zich nadelige effecten als gevolg van de schaalvergroting zullen voordoen. De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet kan verduidelijken hoe de geografische toegankelijkheid van de rechtspraak gewaarborgd blijft met de grotere arrondissementen en of gegarandeerd kan worden dat de rechtspraak niet verder van de burger komt te staan. Zij wensen bovendien te vernemen waarom de nadelen van een arrondissement met de grootte van het arrondissement Oost-Nederland kleiner zouden zijn dan de voordelen. Ook vragen de aan het woord zijnde leden in hoeverre het kabinet van mening is dat het werken met verschillende zittingsplaatsen in het arrondissement Oost-Nederland de efficiency, effectiviteit en rechtseenheid ten goede komt. Voorts vragen deze leden aandacht voor de werkgelegenheidsproblemen in en rondom Almelo en Zwolle. Zij vragen in hoeverre een en ander is betrokken bij de overwegingen rond de nieuwe indeling en welke oplossingen er worden gezien voor de werkgelegenheidsproblematiek. De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de schaalgrootte van het ressort Arnhem-Leeuwarden nog effectief kan zijn om de eenheid van de rechtspraak binnen het ressort te waarborgen. Deze leden vragen in dat verband voorts wat de praktische meerwaarde is van de samenvoeging van beide huidige gerechtshoven. De leden van deze fractie vragen bovendien aan te geven hoe is vastgesteld dat de gekozen schaalgrootte ideaal is en waarom bijvoorbeeld niet voor een aansluiting bij de provinciegrenzen is gekozen.

In antwoord op bovengenoemde vragen wordt het volgende opgemerkt. In de algemene inleiding is al ingegaan op de doelstellingen van het wetsvoorstel en de uitdagingen waarvoor de rechtspraak en het openbaar ministerie staan. Tevens is daarbij aangegeven welke visie achter de schaalvergroting schuilt. Schaalvergroting is noodzakelijk om te komen tot behoud en verbetering van de kwaliteit van de rechtspraak en het openbaar ministerie, om ruimte te bieden voor flexibiliteit bij de inzet van mensen en middelen op zaken, en om ruimte te bieden aan de mogelijkheid van specialisatie op bepaalde rechtsterreinen. Wanneer wordt vastgehouden aan de bestaande rechtsgebieden, geldt voor in ieder geval de rechtspraak als het openbaar ministerie dat er te kwetsbare regio's zijn, waarmee voor de toekomst de kwaliteit in verschillende arrondissementen onder druk zou kunnen komen te staan. De achterlig-

gende visie van de schaalvergroting is derhalve (onder andere) het voorkomen van kwetsbare gerechten en arrondissementsparketten. Het gaat bij dit alles om schaalvergroting in zowel fysieke als bestuurlijke zin. Terecht stellen de leden van de SGP-fractie dat schaalgrootte niet automatisch tot kwaliteitsverbetering leidt. Een minimale schaal vormt, zoals hierboven al is aangegeven, wel een belangrijke voorwaarde voor het behoud en het verbeteren van de kwaliteit van het werk van de rechtspraak en het openbaar ministerie. Daarnaast zal er sprake moeten zijn van een effectieve besturing van de organisatie als geheel, een adequate leiding van de afdelingen en teams en bovenal voldoende mogelijkheden voor een verdere professionalisering van rechters, officieren van justitie en andere medewerkers van de gerechten en de parketten. Hiermee vormt, naast de bestuurlijke opschaling van de gerechten en parketten, ook de aanpassing van het bestuursmodel van de gerechten een basisvoorwaarde voor de beoogde kwaliteitsverbetering en versterking van de rechtseenheid. Kwaliteitsinstrumenten en instrumenten die in procedurele en materiële zin de rechtseenheid moeten bevorderen, vormen hierop het sluitstuk. Deze zijn en worden binnen de rechtspraak en het openbaar ministerie ontwikkeld en ingevoerd. De omvang van het grondgebied van het arrondissement Oost-Nederland is relatief groot, in vergelijking met de meeste overige arrondissementen. De oorsprong van dit arrondissement ligt in de eerdergenoemde motie Heerts c.s. De motie beoogde te voorkomen dat te kleine (en dus kwetsbare) regio's zouden ontstaan. De motie beoogde bovendien te bereiken dat de gebiedsindeling van de arrondissementen synchroon zou lopen met de regionale indeling van het openbaar ministerie in Oost-Nederland. Andere alternatieven zouden tot te kleine werkgebieden leiden. De motie verzocht de regering daarom in de herziening van de gerechtelijke kaart te komen tot tien nieuwe arrondissementen, waarvan er één de gemeenten Almelo, Apeldoorn, Arnhem, Enschede, Nijmegen, Zutphen en Zwolle omvat. Met het voorliggende wetsvoorstel is invulling gegeven aan deze wens van de Tweede Kamer. Met de indieners van de motie is de regering van mening dat de voorgestelde indeling van Oost-Nederland recht doet aan de wens van congruentie en het creëren van sterke, zelfstandige regionale eenheden van rechtspraak en openbaar ministerie. De slagvaardigheid van een arrondissement houdt geen verband met de territoriale omvang van dat gebied. Voor de bestuurbaarheid van een organisatie als een rechtbank is de omvang van het grondgebied niet doorslaggevend. Mogelijkheden tot samenwerking en verbinding met ketenpartners en alle rechtspraaklocaties binnen het gebied zijn daarin van groter belang. Hierbij moet worden aangetekend dat voor de rechtbank Oost-Nederland zeven zittingslocaties aangewezen zullen worden bij algemene maatregel van bestuur. Het werken met verschillende zittingsplaatsen in Oost-Nederland is met name ingegeven vanuit de wens om de rechtspraak voldoende toegankelijk te houden. De efficiency, effectiviteit en rechtseenheid worden geborgd door waar mogelijk rechters op rechtsterreinen in teams te laten samenwerken. Bovendien kunnen vanuit de gerechtshofvergadering, vanuit de verschillende teams van rechters, vertegenwoordigers worden afgevaardigd, die in het overleg, bedoeld in het te wijzigen artikel 23, derde lid, Wet RO, gezamenlijk bijdragen aan de bevordering van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing. Hierdoor kan worden geprofiteerd van de synergievoordelen die de opschaling biedt, terwijl voldoende oog blijft bestaan voor het bewaken van de juridische kwaliteit en de rechtseenheid bij het werken op lokaal niveau. Op de criteria en uitgangspunten die toegepast zijn bij het tekenen van de grenzen van de nieuwe gerechtelijke kaart, is in de algemene inleiding al ingegaan. Daarbij is aangegeven dat de weging van alle betrokken factoren geen wetenschappelijke exercitie is, maar moet leiden tot het maken van beredeneerde keuzes. Van belang is dat met de nu voorlig-

gende kaart wordt gekomen tot een optimale indeling waarvan de rechtspraak en het openbaar ministerie hebben aangegeven dat deze werkbaar is en de voorwaarden biedt om de doelstellingen van het wetsvoorstel te kunnen bereiken. Ik heb kennis genomen van de zorgen die met name vanuit de NVvR zijn geuit over de omvang van het arrondissement Oost-Nederland. In dat verband is het goed om te melden dat er vanuit de praktijk van de rechtspraak ook duidelijke andere geluiden klinken. Verwezen zij naar de bijdrage van de president van de rechtbank te Leeuwarden, mr. J.S. van der Kolk, in *Trema* 2011, nr. 8. Hierin wordt aangegeven dat de kritiek vanuit de NVvR ten aanzien van de herziening van de gerechtelijke kaart geen recht doet aan de analyses en onderzoeken die aan de plannen ten grondslag liggen, en aan de inspanningen om de rechtspraak kwalitatief bij de tijd te houden. In het genoemde artikel worden enkele voorbeelden genoemd van voordelen van de schaalvergroting van de gerechten, die ik graag onderschrijf. Genoemd worden het beter kunnen tegengaan van de kwetsbaarheid van de relatief kleinere gerechten, de verbeterde mogelijkheden om binnen de gerechten specialisaties en aandachtsgebieden te ontwikkelen en het feit dat de nieuwe schaalgrootte de concentratie van rechtsmacht in bepaalde gevallen kan voorkomen. Het uitgangspunt dat de rechtspraak geografisch is gespreid en zo in elke regio zichtbaar wordt bediend, blijft met het wetsvoorstel overeind.

Toegankelijkheid is vanzelfsprekend een belangrijk criterium bij het uittekenen van de nieuwe kaart. Deze toegankelijkheid laat zich niet alleen meten in fysieke afstand of reisduur tot een rechtspraaklocatie, maar ook in termen van doorlooptijden en kwaliteit van rechtspraak. Zoals in het voorgaande al is aangegeven, is het voor het behoud van acceptabele doorlooptijden en voor de kwaliteit van de rechtspraak juist van belang dat de schaalvergroting plaatsvindt. Voorts is toegankelijkheid in de zin van reisduur en reisafstand van belang. Aan het op termijn sluiten van bepaalde huidige rechtspraaklocaties valt niet te ontkomen; dit maakt integraal onderdeel uit van de herzieningsoperatie. Uiteindelijk is de rechtspraak niet gediend met het openhouden van inefficiënte en relatief dure rechtspraaklocaties. De toegankelijkheid blijft echter voldoende gewaarborgd met de 32 bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen zittingsplaatsen van de nieuwe rechtbanken.

Aan de keuze van die zittingsplaatsen hebben meerdere criteria ten grondslag gelegen. Allereerst geldt het criterium van de tien grootste gemeenten qua inwoneraantal. De achterliggende gedachte hiervan is dat de rechtspraak aanwezig en zichtbaar moet zijn in de plaatsen waar veel werk voor de rechtspraak is en waar de nabijheid van rechterlijke autoriteiten van bijzondere betekenis is. Voorts vormt een criterium de provinciehoofdsteden, aangezien deze ook een belangrijke politieke, bestuurlijke en regionale functie vervullen. Bovendien zorgt dit voor een evenwichtige spreiding over geheel Nederland. Als een vorm van correctie is toegepast het voorkomen van evidente ondoelmatigheden. Vanuit bedrijfseconomisch perspectief is het bijvoorbeeld onwenselijk om op korte afstand van elkaar meerdere zittingsplaatsen te hebben die dezelfde mate van voorzieningen nodig hebben. Tot slot is gelet op bijzondere behoeften van de nabijheid van de rechtspraak in specifieke regio's. Het beste voorbeeld daarvan is Haarlemmermeer als zittingsplaats, in verband met de nabijheid van Schiphol.

Een concrete bovengrens (in tijdsduur of kilometers gemeten) voor de maximale afstand tot een zittingsplaats kan niet worden gesteld. Welhaast bij iedere bovengrens zal in de praktijk een specifieke situatie gevonden kunnen worden waarin een rechtzoekende, al dan niet als gevolg van persoonlijke omstandigheden, een rechtspraaklocatie in onvoldoende nabijheid treft. Dergelijke uitzonderlijke situaties rechtvaardigen niet dat er rechtspraaklocaties in stand worden gehouden of ingericht, die zodanig inefficiënt zijn dat de kwaliteit van de rechtspraak als geheel hierdoor

onder druk kan komen te staan. Wanneer in de praktijk mocht blijken dat in bepaalde uitzonderlijke gevallen de voorziene rechtspraaklocaties leiden tot evident onredelijke situaties voor rechtzoekenden, kan de Minister van Veiligheid en Justitie met toepassing van artikel 21b, tweede lid, Wet RO een extra zittingsplaats aanwijzen. Overigens zal in een aantal van de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen zittingsplaatsen mogelijk een groter pakket aan zaken ter zitting worden behandeld dan nu het geval is. Het betreft hier voor het overgrote deel locaties in gemeenten met een centrumfunctie, die per openbaar vervoer goed bereikbaar zijn. Zoals in iedere organisatie van enige omvang, die zich verspreid weet over meerdere locaties, zal de organisatiestructuur van de gerechten toereikende voorwaarden moeten bieden voor een adequate besturing van de organisatie als geheel en voor een effectieve dagelijkse leiding van de afzonderlijke locaties. De organisatieplannen van de nieuwe gerechten zullen daarin voorzien, onder meer door bij het inrichten van de organisatie uit te gaan van een hanteerbare «span of control» en door bij de verdere uitwerking de genoemde mandaatconstructies toe te passen. Uiteraard zal in de praktijk in bepaalde gevallen de geografische afstand tussen de bestuurszetel en de overige kantoorlocaties moeten worden overbrugd. In dit opzicht wijken de rechtspraak en het openbaar ministerie niet wezenlijk af van andere onderdelen van de publieke sector. Aan het noodzakelijke contact tussen bestuur en werkvloer kan op tal van manieren vorm worden gegeven, zowel door middel van een doelmatige overlegstructuur als met gebruikmaking van algemeen gangbare ICT-middelen, zoals een interactieve benutting van intranet en videoconferentie.

De Raad geeft een aantal uniforme kaders aan dat leidend is voor de gerechten bij de inrichting van de organisatie en de besturing van het nieuwe gerecht. Deze kaders hebben betrekking op bijvoorbeeld de managementstructuur, managementovereenkomsten, de span of control van managers en het functiegebouw. Door de Raad benoemde uitgangspunten voor het organisatie- en besturingsmodel zijn:

- 1) kwaliteit, effectiviteit (slagvaardigheid) en innovatie;
- 2) betrokkenheid van medewerkers;
- 3) externe oriëntatie;
- 4) duidelijke verantwoordingsrelaties en sturingsrelaties; en
- 5) kostenefficiëntie.

Het stimuleren van de samenwerking tussen locaties, zeker waar deze is gericht op het bevorderen van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing, vormt een belangrijke taak voor het gerechtsbestuur, die is verankerd in de voorgestelde artikelen 20, eerste lid, en 23, derde lid, Wet RO. De procedurele rechtseenheid zal ook moeten worden gewaarborgd door toepassing van uniforme procesreglementen en werkprocessen. De rechtspraak heeft dan ook tal van procesbeschrijvingen, handleidingen en voorkeurmodellen ontwikkeld. Ook op het gebied van materiële rechtseenheid heeft de rechtspraak inmiddels uniforme werkwijzen ontwikkeld die in de nieuwe gerechten hun beslag zullen krijgen. De vrees dat de met de herziening van de gerechtelijke kaart beoogde doelstellingen in het arrondissement Oost-Nederland niet zullen worden gerealiseerd, deel ik dan ook niet.

Gegeven de veelheid van factoren die bij de rechterlijke indeling een rol spelen is niet naar een ideale, maar naar een vanuit kwaliteitsperspectief optimale schaalgrootte gestreefd. Aansluiting bij de provinciegrenzen zou bijvoorbeeld in Drenthe en Zeeland hebben geleid tot rechtbanken die qua omvang ver onder de kritische ondergrens zouden uitkomen. De kwaliteit van de rechtspraak kan dan in de toekomst veel moeilijker gewaarborgd worden dan met het nu voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat verstaan moet worden onder de sociaal-culturele samenhang van gebieden, en hoe die bij de keuze van de

schaalvergroting en de indeling van de rechtbanken een rol heeft gespeeld.

Het begrip sociaal-culturele samenhang is vrij breed en omvat een aantal regionale omstandigheden waarop (tevens) acht is geslagen bij de indeling. Daarbij moet onder meer gedacht worden aan bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en provincies, of aan gebieden met een duidelijke regiofunctie. Een goed voorbeeld hiervan vormt de aanwijzing van de provincie Limburg als één van de tien arrondissementen. Deze provincie vertoont een duidelijk herkenbare, logische sociaal-culturele samenhang, terwijl de omvang ervan ook overigens recht doet aan de criteria die zijn gehanteerd bij het uittekenen van de kaart.

In het verlengde van de discussie rond de schaalgrootte van de regio's, verwijzen verschillende fracties ook naar het rapport «Rechtspraak: productiviteit in beeld» uit 2007, van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Raad voor de rechtspraak (hierna ook te noemen: SCP-rapport). De leden van de VVD-fractie verzoeken in dat verband om een reactie op de op 10 mei jl. door het Eerste Kamerlid Broekers-Knol geuite zorgen en haar verwijzingen naar het SCP-rapport, waarin is aangegeven dat de productiviteit van de gerechten zou afnemen naarmate de schaalgrootte toeneemt ten opzichte van de ideale omvang. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de productiviteit niet van betekenis is (geweest) bij de indeling van de nieuwe gerechtelijke kaart, en verzoeken nader in te gaan op het SCP-rapport. De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere verduidelijking waarom een rechtbank met een veel grotere omvang dan de in het rapport bedoelde optimale schaal wenselijk zou zijn. Ook de leden van de SP-fractie verwijzen in dat verband naar het SCP-rapport. Zij vragen waarom met het wetsvoorstel geen waarde wordt gehecht aan dit onderzoek en aan andere door deze leden genoemde onderzoeken en praktijkvoorbeelden.

Bij de inrichting van de gerechten en parketten blijft het in de Memorie van Toelichting genoemde motto «grootschalig organiseren en kleinschalig werken» van kracht. In de conclusies van het SCP-rapport wordt melding gemaakt van, in vergelijking met andere organisaties, geringe schaaffecten op de productiviteit. Waar sprake is van schaaffecten op sectorniveau, bevestigen deze het beeld van knelpunten in kleine kantoren en bestuurssectoren en van negatieve schaaffecten in grote civiele- en strafsectoren. Naast de schaal (b)lijken bijvoorbeeld ook de omvang van een (eventueel) stuwmeer van zaken, de inrichting van de werkprocessen, de opbouw van het personeelsbestand en de organisatiecultuur een rol te spelen. Hierbij moet worden aangetekend dat het onderzoek is uitgevoerd binnen het toenmalige sectorenmodel en in, zoals de Commissie Deetman dat verwoordde, de pioniersfase van het nieuwe stelsel. Hierin lag de nadruk meer op het beheren dan op het besturen. Waar de herziening van de gerechtelijke kaart tevens is gericht op een versterking van de besturing van de gerechten, zullen deze zich juist op de genoemde aspecten verder kunnen ontwikkelen. Daarin moet bij de organisatie van de primaire processen naar een optimale schaal worden gestreefd. Bovendien wordt met de in het voorliggende wetsvoorstel neergelegde indeling, behalve naar de in het SCP-rapport genoemde interne factoren, ook nadrukkelijk gekeken naar de externe effecten van de indeling. Daarbij gaat het allereerst om de volledige congruentie van de arrondissementale indeling van de eerstelijnsrechtspraak, de arrondissementsparketten en de lokale eenheden van de nationale politie, en de evidente voordelen die dat biedt voor de samenwerking binnen de justitiële keten. Voorts gaat het hierbij om het aansluiten bij maatschappelijke behoeften, waaruit de noodzaak tot kwaliteitswaarborging door middel van de herziening van de gerechtelijke kaart eveneens voortkomt.

Ook wordt met het wetsvoorstel ruimte geboden voor een afdeling- of teamoverstijgende benadering. Zo worden teams van jeugdrechters

gevormd die op gecombineerde zittingen uitspraak kunnen doen op basis van civielrecht, strafrecht en bestuursrecht. Dit kan wisselingen in de bezetting van kantoorlocaties meebrengen, waarmee het SCP-rapport (dat uitgaat van een min of meer traditioneel kantoor) geen rekening heeft kunnen houden. De effecten die het SCP-rapport constateert bij gerechten die (ver) boven de optimale schaalgrootte uitstijgen, sluiten aan op andere bestaande ervaringen met grote groepen personeel die op één plek gehuisvest zijn en blijven. Dergelijke situaties hebben niet zelden tot gevolg dat er veel overlegstructuren en managementlagen ontstaan om sturing te kunnen geven aan het apparaat. Dat kan vervolgens tot nadelige effecten voor de productiviteit leiden. Bedacht moet worden dat in het arrondissement Oost-Nederland meerdere kantoorlocaties zullen zijn, waarover het personeelsbestand verspreid zal worden. Door de voorgestelde opschaling met behoud van meerdere kantoorlocaties, kan geprofiteerd worden van de schaal- en synergievoordelen van een grote, multidisciplinaire organisatie.

Gelet op het voorgaande is het dan ook mijn overtuiging dat met dit wetsvoorstel een substantiële stap wordt gezet in de verdere ontwikkeling van de rechterlijke macht. De noodzakelijke voorwaarden worden geschapen voor het behoud van professionele, moderne, flexibele en (zeer) specialistische organisaties, die in alle opzichten voldoen aan de eisen die daaraan vanuit de samenleving worden gesteld en die toekomstbestendig zijn. Het wetsvoorstel faciliteert daarmee het primaire proces van rechtspraak en rechtshandhaving.

Diverse fracties gaan bovendien in op de in de memorie van toelichting genoemde «kritische grens» van 100 fte rechters per arrondissement. De leden van de CDA-fractie vragen waarom splitsing van het arrondissement Oost-Nederland in een arrondissement Overijssel en een arrondissement Gelderland, zou leiden tot het bereiken van een kritische grens en vragen naar een visie hierop. De leden van de D66-fractie vragen om een nadere onderbouwing van de in de memorie van toelichting genoemde minimum van 20 fte rechters per team en de genoemde kritische grens van 100 fte rechters per rechtbank. Ook de leden van de SGP-fractie vragen om een nadere toelichting op de genoemde grens van 100 fte en hoe deze is vastgesteld.

Zoals in de Memorie van toelichting is aangegeven, zullen er in de toekomst binnen de rechtbanken niet langer sectoren, maar afdelingen en teams worden gevormd. De rechtspraak heeft als uitgangspunt dat grote aandachtsgebieden van een rechtbank (civiele handelszaken, familie- en jeugdzaken, kantonzaken, strafzaken en bestuurszaken) ieder over tenminste 20 formatieplaatsen moeten beschikken. Dit aantal is nodig om te kunnen voorzien in enerzijds voldoende mogelijkheden tot specialisatie, terwijl anderzijds ook het reguliere zaaksaanbod (waarvoor doorgaans een meer generalistische kennis nodig zal zijn) afgehandeld moet kunnen worden. Een formatie van 20 fte waarborgt bovendien de continuïteit van het werk, ook wanneer zich de voor iedere organisatie herkenbare personele ontwikkelingen voordoen die samenhangen met doorstroming van personeel, ziekte en zwangerschappen. Het aantal van 20 fte is gebaseerd op bevindingen binnen de huidige organisatie. Gelet op het gemiddeld aantal van vijf grote aandachtsgebieden van een rechtbank, en om te voorkomen dat er onvoldoende personele formatie is die in staat is voornoemde ontwikkelingen die zich kunnen voordoen tijdig op te vangen, zonder dat doorlooptijden en de kwaliteit van het werk hieronder te lijden hebben, is de minimale omvang vastgesteld op 100 fte per arrondissement.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er voorafgaand aan dit wetsvoorstel overleg is geweest met de rechtbank Zwolle-Lelystad over de ervaringen met de samenwerking op verschillende locaties en welke conclusie kan worden getrokken worden uit die samenwerking. Ook

wensen deze leden te vernemen op welke punten eventueel verbetering nodig is en of deze zijn verwerkt in het voorliggende wetsvoorstel. Vanuit de Raad wordt de samenwerking in Zwolle-Lelystad al vele jaren op de voet gevolgd door middel van onder andere bestuurlijke overleggen. In die periode blijkt de samenwerking steeds verder te zijn verbeterd. Een aantal factoren heeft aan die verbeterde samenwerking bijgedragen. Allereerst heeft het takenpakket in de locatie Lelystad voldoende volume gekregen, waardoor aldaar een volwaardige locatie met vaste bemensing is ontstaan. Zo kunnen frictiekosten, dubbele werkplekken, productieverlies door reizen, etc. worden opgelost. Een succesfactor is verder dat de samenwerking tussen Zwolle en Lelystad voor de ketenpartners van de rechtspraak duidelijk is. Zo zijn er heldere afspraken met het openbaar ministerie gemaakt. Ook het arrondissementsparket heeft zich in zowel Zwolle als Lelystad gevestigd, en het werk over beide locaties verdeeld. Hetzelfde geldt voor andere ketenpartners, zoals de Raad voor de Kinderbescherming. Voorts is van belang dat er ervaring is opgedaan met de bediening van de locatie in Lelystad vanuit Zwolle ten aanzien van secundaire processen (financiën, ICT, etc). Tot slot is relevant dat er ervaring is opgedaan met één gerechtsbestuur, dat operationeel is in meerdere provincies. De huidige president van de rechtbank Zwolle-Lelystad kan in voorkomende gevallen snel contacten leggen met relevante partners in de verschillende provincies, aldus de Raad. Al met al kan geconcludeerd worden dat er positieve ervaringen zijn opgedaan met het huidige samenwerkingsverband Zwolle-Lelystad, en dat een goed beeld bestaat van de succesfactoren die hieraan hebben bijgedragen.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de regering de vrees deelt dat de omvang van het arrondissement Oost-Nederland zal leiden tot het in het leven roepen van sturende overleggremia, met veel piramidebouw en veel overlegtijd. De leden van de SGP-fractie vragen in dat kader hoe er toch voor gezorgd kan worden dat er goede verhoudingen binnen de rechtsprekende verbanden ontstaan.

In antwoord hierop kan worden opgemerkt dat wordt gekozen voor een «platte» organisatie met afdelingen en teams. Betrokkenheid van medewerkers vormt voor het besturings- en organisatie-model van de nieuwe gerechten een belangrijk uitgangspunt. Verantwoordelijkheden ten aanzien van professionele standaarden en rechtseenheid gaan terug naar de professionals. Zoals eerder al is aangegeven, heeft de Raad voor de rechtspraak ter zake uniforme kaders gesteld en zal zij erop toezien dat deze worden gerespecteerd. Voornoemde kaders zijn leidend voor de gerechten bij de inrichting van de organisatie en de besturing van het nieuwe gerecht en hebben betrekking op bijvoorbeeld de management-structuur, managementovereenkomsten, de span of control van managers en het functiegebouw. Uiteindelijk is de rechtspraak niet gediend met een overdaad aan overlegstructuren en sturende gremia. Het past bij de taak van de Raad om hiertegen te waken.

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie vragen aandacht voor de situatie dat het bekostigingssysteem van de rechtspraak de samenwerking tussen verschillende zittingsplaatsen bemoeilijkt. Als vanuit een bepaalde zittingsplaats zaken worden overgedragen, wordt daarmee ook de bijbehorende werklast overgedragen. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat dit goede samenwerking verhindert. Zij vragen of er mogelijkheden worden gezien om hierin verandering te brengen. De leden van de SP-fractie merken op dat wanneer als gevolg van het overdragen van zaken aan het einde van een jaar blijkt dat een gerecht zijn werklast niet heeft gehaald, deze het jaar erop minder budget zal ontvangen, als gevolg waarvan gerechten in een neerwaartse spiraal kunnen belanden.

Het bekostigingssysteem vormt geen belemmering voor gerechten om zaken van elkaar over te nemen. Zaken kunnen worden overgedragen

zonder dat dit nadelige financiële gevolgen voor de betrokken gerechten heeft. Een gerecht dat een zaak overdraagt wegens ontoereikende capaciteit mist de opbrengsten, maar heeft ook minder (personele) kosten. Voor het overnemende gerecht geldt dat het overdragen van zaken niet doorwerkt in de financiële bijdragen die de gerechten in de navolgende jaren ontvangen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat het openbaar ministerie op te grote afstand komt te staan van het lokale bestuur.

Het openbaar ministerie vestigt zich bestuurlijk en organisatorisch op een centrumlocatie in elk van de tien nieuwe arrondissementen. Door deze opschaling kan het openbaar ministerie haar kwaliteit en effectiviteit vergroten en de samenwerking met ketenpartners goed organiseren.

Hierdoor ontstaat ruimte voor flexibiliteit, om in overleg met het lokaal bestuur (de lokale driehoek) de prioriteiten en het beleid vast te stellen.

Het openbaar ministerie werkt daarbij samen met de partners in de justitiële keten en met het lokale bestuur in de veiligheidshuizen.

Daarnaast willen openbaar ministerie, politie en partners met het traject ZSM (Zo Snel, Samen, Slim, Selectief en Simpel Mogelijk) de veelvoorkomende, lokaal gebonden criminaliteit zo snel, professioneel en effectief mogelijk afdoen. Sommige zaken zullen juist vanwege hun verbinding met de lokale context op zitting worden gebracht bij een lokale rechtbank. De opschaling op bestuurlijk en organisatorisch niveau maakt het daarmee voor het openbaar ministerie mogelijk te investeren in de samenwerking op lokaal niveau.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering om aan te geven hoe in de nieuwe arrondissementen Oost-Nederland, Noord-Nederland en Zeeland-West-Brabant rekening wordt gehouden met een zo nabij mogelijke rechtspraak voor de burger.

In het voorgaande is al aangegeven dat met de beoogde 32 zittingsplaatsen van de arrondissementen de toegankelijkheid van de rechtspraak in alle arrondissementen in dat opzicht voldoende is verzekerd. Dit geldt derhalve ook voor de door de leden van de SGP-fractie genoemde nieuwe arrondissementen. Zo zal het arrondissement Oost-Nederland over zeven zittingsplaatsen beschikken, het arrondissement Noord-Nederland over drie zittingsplaatsen en het arrondissement Zeeland-West-Brabant over vier zittingsplaatsen. Dit zijn tevens de plaatsen waar momenteel al het merendeel van de zittingen wordt gehouden.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts om toe te lichten hoe ervoor kan worden gezorgd dat in grote regio's goede verhoudingen met de omgevingspartners ontstaan. Met de aan het woord zijnde leden hecht ik veel belang aan goede verhoudingen tussen de gerechten en hun omgevingspartners. Het te wijzigen artikel 23, eerste lid, onderdeel d, Wet RO bevat op dit punt dan ook een expliciete wettelijke opdracht aan het gerechtshof. Een concreet voorbeeld waarin deze externe gerichtheid vorm en inhoud krijgt is de voorbereiding van de zaaksverdelingsreglementen. De Raad voor de rechtspraak is in zijn advies op het voorliggende wetsvoorstel ingegaan op de verantwoordelijkheid van gerechtshoven op dit punt en de eisen die aan een goed proces van consultatie van de ketenpartijen moeten worden gesteld. Dit betekent onder meer dat er daadwerkelijk inspraak moet zijn en dat daarvoor dus voldoende tijd en ruimte moet bestaan. Vanuit zijn overkoepelende verantwoordelijkheid zal de Raad bij de voorbereiding van goedkeuringsbeslissing over zaaksverdelingsreglementen zo nodig op zijn beurt belanghebbende overige organisaties moeten consulteren zoals het openbaar ministerie, de advocatuur, etc.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering toe te lichten wat de meerwaarde van een arrondissement is, wanneer er op meerdere locaties recht wordt gesproken. Zij vragen zich af of er niet vooral sprake is van

een bestuurlijke opschaling, zonder dat dit daadwerkelijk effect heeft op de kwaliteit en de eenheid van rechtspraak. Met de leden van de SGP-fractie ben ik van mening dat de noodzaak van opschaling van arrondissementen moet worden onderscheiden van de omvang van het aantal rechtspraaklocaties dat wenselijk of nodig is om een landelijk dekkend en kwalitatief hoogwaardig netwerk van zittingsplaatsen te realiseren. Ook bij opschaling staat de kwaliteit van de rechtspraak centraal, naast de door de SGP-fractie genoemde bestuurlijke opschaling. Het werken in grotere (team)verbanden biedt de mogelijkheid om specialistische en generalistische kennis te ontwikkelen en te behouden en deze op flexibele, zo efficiënt mogelijke wijze in te zetten binnen een arrondissement. Het werken met meerdere zittingsplaatsen binnen één arrondissement biedt deze schaalvoordelen wel, waar het werken met meerdere (dat wil zeggen meer dan tien) arrondissementen en bijvoorbeeld maar één zittingsplaats per arrondissement, deze schaalvoordelen *niet* biedt. Ieder afzonderlijk arrondissement zou dan immers genoodzaakt zijn om met de beperkt beschikbare middelen zowel de reguliere zaken af te handelen als specialisaties te ontwikkelen. Dit leidt tot inefficiënties en op termijn mogelijk zelfs tot afbreuk van kwaliteit en tot langere doorlooptijden.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts waarom er niet voor is gekozen om de regionale eenheden van de nationale politie af te stemmen op de bestaande arrondissementsparketten.

De afgelopen zes jaar heeft het openbaar ministerie zich in zijn interne organisatieontwikkeling op tien (en aanvankelijk elf) regio's gericht. Behalve de noodzaak van specialisatie en standaardisatie ligt aan deze ontwikkeling ook de breed onderkende noodzaak van een bestuurbare organisatie van het openbaar ministerie ten grondslag. Door aan te sluiten bij de voorliggende herziening van de gerechtelijke kaart, wordt de gewenste schaalgrootte tot stand gebracht en wordt een optimale samenwerking met de ketenpartners van de nationale politie mogelijk gemaakt. Feitelijk wordt daarmee de situatie bereikt waarop de leden van de SGP-fractie doelen, namelijk de aansluiting van de regionale indeling van de nationale politie op de arrondissementsparketten (en de arrondissementale indeling van de rechtspraak).

3. Rechtspraaklocaties en zaaksverdeling

3.1. Zittingsplaatsen

De leden van de VVD-fractie stellen verschillende vragen die verband houden met de bevoegdheid tot aanwijzing van – al dan niet tijdelijke – overige zittingsplaatsen. Zij vragen allereerst om een nadere uitwerking op dit punt, en wensen te vernemen welke criteria gelden voor de aanwijzing voor bepaalde duur, of bij het toekennen van rechtspraaklocaties rekening wordt gehouden met al bestaande voorzieningen, of dat hiervoor nieuwe voorzieningen zullen worden gebouwd, en wat de rol van de Raad voor de rechtspraak zal zijn bij dit soort beslissingen. De leden van de aan het woord zijnde fractie verwijzen bovendien naar een in dit kader relevante passage in de memorie van toelichting, waarin is aangegeven dat de bevoegdheid van de Minister van Veiligheid en Justitie om overige zittingsplaatsen aan te wijzen tevens de bevoegdheid impliceert de tot zijn competentie behorende zittingsplaatsen op te heffen. Ook ten aanzien van deze bevoegdheid wensen deze leden te vernemen welke criteria hiervoor gelden en wat de rol van de Raad hierbij zal zijn. De leden van de fractie van de VVD vragen voorts om een reactie van de regering op de vraag van het Eerste Kamerlid Broekers-Knol tijdens het eerdergenoemde debat op 10 mei 2011, of het klopt dat de Raad voor de rechtspraak nevenlocaties kan aanwijzen, niet voor een bepaalde periode en zonder dat er parlementaire controle op mogelijk is. Wat is de

belemmering om andere locaties bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen, zo wensen deze leden te vernemen. Ook de leden van de CDA-fractie vragen welke omstandigheden aanleiding kunnen zijn voor de opheffing van een zittingsplaats. De leden van de fractie van D66 vragen welke rechtbankvestigingen door de herindeling zullen worden gesloten en waarom in de criteria voor de keuze van de 32 zittingsplaatsen het element «nabijheid voor de burger» niet is meegenomen.

In antwoord op de bovenstaande vragen zij het volgende opgemerkt. Met het voorgestelde artikel 21b, eerste lid, Wet RO wordt voorzien in het aanwijzen van zittingsplaatsen voor alle gerechten bij algemene maatregel van bestuur. Met dat besluit zullen in eerste instantie worden aangewezen de 32 zittingsplaatsen van de rechtbanken in de arrondissementen, zoals deze genoemd worden in paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting. Deze wijze van aanwijzing heeft als voordeel dat relatief snel (sneller dan bij wet in formele zin) zittingsplaatsen kunnen worden aangewezen, terwijl tevens is voorzien in de wenselijk geachte parlementaire controle via een voorhangprocedure. Bovendien wordt hiermee het onderscheid naar type locatie vermeden, wat anders het risico in zich zou bergen van de suggestie van «A en B locaties». Aan de keuze voor de bij algemene maatregel aan te wijzen zittingsplaatsen is een zorgvuldige procedure vooraf gegaan, in overleg met de Raad en het College van procureurs-generaal. Daarbij is een veelheid van belangen afgewogen, waarbij met name een rol speelden een goede toegankelijkheid van rechtspraak en een goede bedrijfsvoering van de gerechten. Deze belangen hebben een wettelijke basis verkregen in het voorgestelde artikel 21b, eerste lid, Wet RO. De goede toegankelijkheid van rechtspraak is een ruim begrip, dat tevens omvat de nabijheid van de rechtspraak voor de burger.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid van de aanwijzing van overige zittingsplaatsen. Deze bevoegdheid van de Minister van Veiligheid en Justitie is neergelegd in het voorgestelde artikel 21b, tweede lid, Wet RO. Deze bevoegdheid komt in de plaats van de bevoegdheid die de Raad met de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie zou hebben gekregen om al dan niet tijdelijke nevenlocaties aan te wijzen. De daarop betrekking hebbende bepaling (wijziging van artikel 41 Wet RO) is evenwel niet in werking getreden in verband met mijn toezegging, onder meer aan het lid Broekers-Knol tijdens het meergenoemde debat, om deze bepaling te heroverwegen. Heroverweging van deze bepaling heeft, ook tegen de achtergrond van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het voorliggende wetsvoorstel, ertoe geleid dat de bevoegdheid niet langer is toegekend aan de Raad, maar aan de Minister in verband met zijn stelselverantwoordelijkheid voor de rechtspraak. Het betreft hier een bevoegdheid om zowel permanent als tijdelijk bij gebrek aan voldoende zittingscapaciteit overige zittingsplaatsen aan te wijzen (respectievelijk artikel 21b en 46a Wet RO). Vanwege de beoogde slagvaardigheid en de samenhang tussen tijdelijke en permanente overige zittingsplaatsen is in lijn met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State gekozen voor wettelijke verankering op het niveau van een ministeriële regeling.

De achtergrond van deze bepaling is met name de behoefte aan de mogelijkheid om 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 zakenaanbod. Dit kan te maken hebben met bijvoorbeeld veranderingen in bevolkingsomvang en economische bedrijvigheid. Ook kan ernstige overlast die een gemeente over een bepaalde periode ervaart of terugkerende overlast bij grotere evenementen de aanleiding vormen tot een tijdelijke inrichting van een rechtspraaklocatie. Bij het openen van dergelijke rechtspraaklocaties kan

onder andere rekening worden gehouden met al bestaande (infrastructurele) voorzieningen.

Thans bestaande rechtspraaklocaties die geen zittingsplaats vormen in de zin van het voorgestelde artikel 21b, eerste lid, Wet RO, worden op grond van artikel CVI van dit wetsvoorstel van rechtswege aangemerkt als overige zittingsplaatsen in de zin van artikel 21b, tweede lid. Voor die zittingsplaatsen geldt dat zij door het intrekken van de aanwijzing door de Minister van Veiligheid en Justitie op termijn kunnen worden gesloten. Tot het sluiten van zulke overige zittingsplaatsen zal met name worden overgegaan wanneer het, gelet op het zaakaanbod en beschikbaarheid van andere rechtspraaklocaties in de betreffende regio, niet langer nodig is om een zittingsplaats geopend te houden. Bedacht moet worden dat van iedere zittingsplaats een bepaald niveau van ICT- en overige infrastructuurle voorzieningen alsmede beveiligingsniveau wordt verlangd. Met name als gevolg van de hoge kosten voor deze voorzieningen, zal het niet mogelijk zijn om een groot aantal relatief kleine locaties, die soms maar voor een klein deel van de week in gebruik zijn, geopend te houden. Wanneer het om redenen van kosten en efficiëntie ook niet langer wenselijk is om een locatie geopend te houden, zal deze voor sluiting in aanmerking komen. Het efficiënt en kostenbewust omgaan met zittingsplaatsen zal de kwaliteit van de rechtspraak ten goede komen, omdat met hetzelfde geld meer gedaan kan worden. Alvorens de Minister besluit tot in trekking van de aanwijzing van een overige zittingsplaats, worden de Raad en het College van procureurs-generaal gehoord.

Het expliciteren van te sluiten zittingsplaatsen, zoals de leden van de D66-fractie verzochten, is op dit moment nog niet mogelijk. Bij eerdere gelegenheden is al aangegeven dat de sluiting van diverse huidige, kleinere rechtspraaklocaties op termijn noodzakelijk zal zijn om de belangen van een kwalitatief goede rechtspraak veilig te stellen¹. De sluiting van deze locaties zal niet automatisch plaatsvinden met de invoering van dit wetsvoorstel. Bij het op termijn opheffen van overige zittingsplaatsen zal vanzelfsprekend zorgvuldig te werk worden gegaan. Onder verwijzing naar een artikel in het Advocatenblad van januari 2011 vragen de leden van de VVD-fractie of het klopt dat de opheffingsbevoegdheid van de Raad voor de rechtspraak op grond van het voorgestelde nieuwe artikel 20 Wet RO uitsluitend de door de Raad aangewezen overige zittingsplaatsen betreft.

Mogelijk is in dit verband sprake van een misverstand. In de tekst van het wetsvoorstel zoals dat in consultatie was gebracht was een voorstel voor artikel 20 Wet RO opgenomen, op grond waarvan de Raad overige zittingsplaatsen zou kunnen afwijzen. Er is uiteindelijk van afgezien deze bevoegdheid aan de Raad toe te kennen. In plaats daarvan wordt in het voorgestelde artikel 21b, tweede lid, Wet RO bepaald dat de Minister van Veiligheid en Justitie, gehoord de Raad en het College van procureurs-generaal, overige zittingsplaatsen kan aanwijzen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de uitwerking van de «andere rechtspraaklocaties, al dan niet van tijdelijke duur». Deze leden vragen om voorbeelden van tijdelijke rechtbanken.

De mogelijkheid tot eventuele aanwijzing van tijdelijke rechtspraaklocaties is ingegeven als antwoord op de in het verleden geuite wens om te komen tot een vorm van buurtrechtspraak in Nederland. Tevens speelde hierbij een rol de geuite zorg dat met de aangekondigde opheffing – op termijn – van 27 van de huidige rechtspraaklocaties (hetgeen met name kantonlocaties betreft) er onvoldoende rechtspraak is met lokale wortels. Evenals het vorige kabinet is het huidige kabinet geen voorstander van geïnstitutionaliseerde buurtrechtspraak. Uit ervaringen met kleine nevenlocaties blijkt namelijk dat dit betekent dat zaken moeten worden gestapeld om op efficiënte wijze zittingen te kunnen houden, wat tot aanzienlijke vertraging in de doorlooptijden van procedures kan leiden². Met de leden van de aan het woord zijnde fractie heeft het kabinet bij

¹ Vergelijk Kamerstukken II 2009/10, 32 021, nr. 5 en Kamerstukken I 2010/11, 32 021, D.

² Zie op dit punt ook Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 97, pag. 8.

behoefte aan tijdelijke rechtspraak vooral het oog op incidentele, ingrijpende wanordelijkheden die zich mogelijk voordoen bij grotere evenementen. Daarnaast valt te denken aan seizoensgebonden situaties, zoals in de kustgebieden, of bij (internationale) sportevenementen. Dergelijke situaties kunnen aanleiding vormen om te besluiten tijdelijke rechtspraakvoorzieningen te treffen op lokaal niveau. De behoefte aan dergelijke tijdelijke rechtspraak zal beperkt zijn. Het hangt onder meer samen met de vraag of in de specifieke probleemgebieden geen andere rechtspraaklocatie in de nabijheid aanwezig is. Voorts nopen niet alle mogelijke wanordelijkheden tot de aanwezigheid van de rechter in de wijk. Wat de zichtbaarheid van strafrechtelijke aanpak betreft, leren eerdere ervaringen met projecten als «Justitie in de buurt» en thans in het kader van de Veiligheidshuizen, dat het veeleer gaat om aanwezigheid van politie en openbaar ministerie, alsmede om de mogelijkheid om problemen en overlast op een passend adres te kunnen melden, en niet zozeer om de aanwezigheid van de rechter op een specifieke locatie. In dit verband kan ook worden gewezen op de ervaringen met het eerder genoemde traject ZSM.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de namen van de hoofd- en zittingsplaatsen niet in de wet zijn opgenomen. Voorts vragen zij waarom, naast de zittingsplaatsen, ook de hoofdplaatsen niet in het wetsvoorstel zijn vastgelegd. De leden van de fractie van D66 vragen om een nadere argumentatie van de stelling dat het op het niveau van formele wet vastleggen van het minimum aantal locaties bezwaarlijk is.

In het systeem van de huidige Wet op de rechterlijke indeling en de Wet RO wordt nog onderscheid gemaakt tussen hoofdplaatsen van de arrondissementen en andere rechtspraaklocaties. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt dit onderscheid geheel losgelaten, en is in het nieuwe systeem uitsluitend nog sprake van zittingsplaatsen. Met het wetsvoorstel is niet gekozen voor een onderscheid tussen hoofdplaatsen en overige zittingsplaatsen. Een dergelijk onderscheid zou leiden tot het onwenselijk geachte beeld van «eerste klas» en «tweede klas» rechtspraaklocaties (of «A- en B-locaties»), als gevolg waarvan discussie kan ontstaan over de status van locaties. Dergelijke discussies leiden af van de uiteindelijke doelstelling van dit wetsvoorstel. Het niet (langer) onderscheiden van hoofdplaatsen en overige zittingsplaatsen biedt het nieuwe systeem meer flexibiliteit. De gerechtsbesturen hebben – via het zaaksverdelingsreglement – de verantwoordelijkheid voor de verdeling van zaken over de diverse zittingsplaatsen binnen een arrondissement. Zodoende kan op lokaal niveau, door de betrokken gerechtsbesturen, een goede afweging worden gemaakt ten aanzien van de vraag welke zaken op welke plaats zullen worden behandeld.

Het bij wet in formele zin vastleggen van (namen van) zittingsplaatsen is geen conditio sine qua non voor de goede toegankelijkheid tot de rechtspraak. Goede toegankelijkheid kenmerkt zich door verschillende factoren, waaronder de aanwezigheid van voldoende zittingsplaatsen in de buurt van rechtzoekenden. De aanwezigheid van voldoende rechtspraaklocaties en de goede spreiding daarvan over het land is met het voorliggende wetsvoorstel gewaarborgd door de wettelijke opdracht, neergelegd in artikel 21b, eerste lid, Wet RO om voor elk gerecht zittingsplaatsen aan te wijzen bij algemene maatregel van bestuur. Dit besluit dient te worden voorgehangen bij het parlement. Hiermee is enerzijds parlementaire betrokkenheid bij de aanwijzing van zittingsplaatsen verzekerd, terwijl anderzijds voldoende snel kan worden ingespeeld op ontwikkelingen in de praktijk in specifieke regio's. Dit stelsel biedt ruimte voor maatwerk. Met de voorgestelde wijze van aanwijzing van zittingsplaatsen beoogt de regering te komen tot een toekomstbestendig locatiebeleid, zonder dat voor de toevoeging of opheffing van een enkele locatie telkens de wet gewijzigd zou moeten worden – waarmee doorgaans een relatief lange procedure gemoeid zal zijn.

Om voornoemde redenen is er tevens toe besloten om in de wet in formele zin geen vast aantal zittingsplaatsen op te nemen. Het aantal bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen zittingsplaatsen is gebaseerd op de huidige situatie in de praktijk, waarbij onder andere rekening is gehouden met een evenwichtige spreiding van locaties over het land en het zaaksaanbod. Wijziging in deze omstandigheden op termijn kunnen leiden tot de wenselijkheid van het aanwijzen of juist niet langer aanwijzen van een zittingslocatie. Het vastleggen van het aantal locaties in een wet in formele zin zou meebrengen dat in zo'n geval een volledige (en veelal langdurige) wetgevingsprocedure moet worden doorlopen.

3.2. Zaaksverdeling binnen het arrondissement en ressort

De leden van de fractie van de VVD refereren aan het debat op 10 mei 2011 in de Eerste Kamer over de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie. Tijdens dit debat heeft het lid Broekers-Knol gevraagd of het verstandig is om in het wetsvoorstel op te nemen dat de Raad voor de rechtspraak een zaaksverdelingsreglement vaststelt. De aan het woord zijnde leden vragen wat de verzochte reflectie heeft opgeleverd. Deze leden vragen voorts om een nadere uiteenzetting op het punt dat het voor het openbaar ministerie en de advocatuur van belang is dat zij betrokken worden bij het vaststellen van het zaaksverdelingsreglement.

De discussie tijdens het bedoelde debat over de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie zag op de regeling ten aanzien van het zaaksverdelingsreglement, zoals dat was opgenomen in het voorstel van wet dat op dat moment voor advies aanhangig was bij de Afdeling advisering van de Raad van State. De regeling omtrent het reglement is thans opgenomen in de artikelen 21 en 21a Wet RO van het voorliggende wetsvoorstel. Daarin wordt bepaald dat niet de Raad het reglement vaststelt, maar het gerechtshof. Dit besluit is vervolgens onderworpen aan instemming van de Raad. Ter toelichting daarop nog het volgende. Het bedoelde artikel 21 Wet RO bepaalt dat het gerechtshof een zaaksverdelingsreglement vaststelt, waarin per zittingsplaats in het desbetreffende arrondissement wordt bepaald voor welke categorieën van zaken in die zittingsplaats zittingen worden gehouden. Er verandert niets in de primaire verantwoordelijkheid van het gerechtshof om de zaakspakketten over de zittingsplaatsen binnen een arrondissement te verdelen. Dat is ook nu al zo, waar het de verdeling van zaken over de hoofdplaats en de nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen betreft (zie artikel 19 Wet RO).

Ik acht het juist dat het uitgangspunt wordt gehandhaafd van zaaksverdeling op lokaal niveau. Lokaal kan immers het beste het effect van de zaaksverdeling op de directe omgeving worden beoordeeld en worden afgestemd met partners in de keten. Een vastgesteld zaaksverdelingsreglement behoeft zoals gezegd de instemming van de Raad. De Raad kan deze instemming alleen onthouden als er sprake is van strijd met het recht of het algemeen belang. Met dit instrument kan de raad actief en direct toezicht op de verdeling van zaakspakketten houden. Tezamen met de vernietigingsbevoegdheid achteraf van de Kroon (ten aanzien van de instemmingsbeslissing van de Raad) bevat het wetsvoorstel een verantwoordelijkheidsverdeling die naar mijn oordeel recht doet aan de verschillende posities van de gerechtshoven, de Raad en de minister (zie verder de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2010/11, 32 891, nr. 3, paragraaf 4.2, pag. 16 en verder).

Wat betreft de belangen van ketenpartners, zoals het openbaar ministerie en de advocatuur, brengt de voorgestelde schaalgrootte mee dat de belangen van de omgeving nog nadrukkelijker dan nu moeten worden meegewogen. Een beroep op dit omgevingsbewustzijn zal bij de voorgestelde indeling nog krachtiger worden in vergelijking met de

relatief kleine omvang van de huidige gerechten. Overleg met deze partijen kan voorkomen dat inefficiënties ontstaan door bijvoorbeeld onevenredig lange reistijden van officieren van justitie en advocaten die uiteindelijk ten koste gaan van de belangen van rechtzoekenden. Overigens geldt ook voor andere procespartijen dat zij betrokken moeten worden bij de totstandkoming van het zaaksverdelingsreglement. In de memorie van toelichting worden bijvoorbeeld ook «repeat players», zoals de Belastingdienst en het UWV, gerechtsdeurwaarders, het lokale bestuur, reclasseringsinstellingen, bureaus jeugdzorg en degenen die belast zijn met het vervoer van gedetineerden, genoemd. Het spreekt vanzelf dat het belang van de rechtzoekende bij het overleg over de zaaksverdeling centraal staat.

De leden van de VVD-fractie merken op dat «het algemeen belang» een groot begrip is in het kader van de toetsing van het zaaksverdelingsreglement. Zij vragen om een meer precieze uitleg. Worden sommige criteria, zoals de toegankelijkheid van de rechtspraak, zwaarder gewogen dan andere, en zo ja, waarom, zo wensen deze leden te vernemen. Het voorgestelde artikel 21a van de Wet RO bepaalt dat de Raad alleen instemming kan onthouden met betrekking tot een zaaksverdelingsreglement, als er sprake is van strijd met het recht of het algemeen belang, daaronder begrepen een goede bedrijfsvoering van het gerecht. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de toetsing aan het «algemeen belang» nadrukkelijk een bredere toetsing omvat dan die in het kader van de goedkeuring van het bestuursreglement als bedoeld in het voorgestelde nieuwe artikel 20 Wet RO. Bij de toetsing van het zaaksverdelingsreglement aan het algemeen belang is toegankelijkheid van de rechtspraak inderdaad een belangrijk criterium, en weegt dit criterium bij de beoordeling van een bestuursreglement wellicht minder zwaar. Het bestuursreglement heeft een organisatorisch en meer intern karakter, en is dus minder gericht op de toegankelijkheid van de rechtzoekende voor derden. Wat betreft het zaaksverdelingsreglement staat het externe perspectief centraal. Dit blijkt ook uit de set van criteria die inmiddels in het kader van het landelijke programma Herziening gerechtelijke kaart door de gerechten in samenspraak met de Raad voor de rechtspraak is ontwikkeld. In de eerste plaats is gekeken naar het belang van rechtzoekenden en ketenpartijen vanuit het oogpunt van toegankelijkheid en kwaliteit bij de behandeling van bepaalde zaken op bepaalde locaties. De eis van een gezonde bedrijfsvoering betreft de efficiënte inzet van middelen, en weegt ook mee, maar kan bij de afweging van belangen geen doorslaggevend argument zijn ten koste van de toegankelijkheid van de rechtspraak.

De leden de VVD-fractie maken melding van het standpunt van de NVvR dat voor de keuze om de behandeling van bepaalde soorten zaken bij een of enkele gerechten te concentreren, een evenwichtige afweging moet worden gemaakt. Deze leden vragen waarom er geen sprake zal zijn van een onsamenhangend beeld en afhankelijkheid van toevallige organisatiebelangen.

De bedoelde evenwichtige afweging is nodig, opdat noodzakelijke expertise voorhanden is op die rechtspraaklocaties waar deze zaken worden behandeld, aldus de NVvR. Ik deel dit standpunt. Ook in de memorie van toelichting is dit standpunt van de NVvR onderschreven. Daarbij is, zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken, vermeld dat er geen sprake zal zijn van een «onsamenhangend beeld» en afhankelijkheid van «toevallige organisatiebelangen». Uitgangspunt van de inrichting van het nieuwe stelsel is dat alle tien rechtbanken en vier gerechtshoven hun «eigen» zaken kunnen behandelen, op grond van de bestaande regels inzake de relatieve competentie. Het is de verantwoordelijkheid van elke afzonderlijke rechtbank en elk afzonderlijk gerechtshof om daarvoor expertise op te bouwen en adequaat in te zetten. Afgezien van noodsituaties waarin het nodig kan zijn om zaaksstromen tijdelijk te

verleggen, zal grote terughoudendheid moeten worden betracht met structurele uitzonderingen op de algemene regels van de relatieve competentie. Gedacht kan worden aan een zodanig specialistische rechterlijke expertise, in combinatie met een geringe frequentie van het aantal zaken, dat deze niet bij alle rechtbanken of gerechtshoven kunnen worden behandeld. Dan kan er aanleiding zijn voor rechterlijke concentratie waarbij bij wet één of een beperkt aantal gerechten exclusief bevoegd wordt verklaard. Het spreekt vanzelf dat alleen op basis van eenduidige en heldere criteria besloten kan worden tot concentratie. In de termen van de NVvR: toevallige organisatiebelangen kunnen geen aanleiding zijn voor concentratie. In aanvulling op het wetsvoorstel zal bij nota van wijziging worden voorzien in een afzonderlijke regeling voor vreemdelingenzaken, conform de huidige inrichting van de vreemdelingenketen.

De leden van de SP-fractie vragen of is meegewogen dat zaken die bij de diverse rechtbanken terechtkomen, in dusdanige aantallen voorkomen dat er voldoende kwaliteit is om deze zaken af te doen. Ook willen zij weten hoe concentratie kan leiden tot (meer) toegankelijkheid voor de burger. De aan het woord zijnde leden benadrukken anderzijds dat het goed is dat de rechterlijke macht werk maakt van specialisatie. Zij vragen waarom een verandering op dit punt nodig is met dit wetsvoorstel, als de huidige praktijk al de mogelijkheid tot concentratie biedt.

Bij de vraag of rechtspraak moet worden geconcentreerd op één of meer locaties, spelen meerdere factoren een rol, zoals aantallen zaken, complexiteit van zaken, beschikbaarheid van gespecialiseerde rechters en omgevingsfactoren, zoals de aanwezigheid van gespecialiseerde ketenpartners (onder andere onderdelen van het openbaar ministerie), en het effect op bijvoorbeeld de toegankelijkheid van de rechtspraak. Al deze factoren staan in de sleutel van de kwaliteitsverbetering van de rechtspraak. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat alle zaken volgens de regels van de relatieve competentie binnen één arrondissement op een kwalitatief hoogwaardig niveau moeten kunnen worden behandeld. Met de aan het woord zijnde leden ben ik dan ook van mening dat een rechtbank waar een zo breed en diep mogelijk basispakket wordt aangeboden, sterk bijdraagt aan de toegankelijkheid van de rechtspraak voor de burger. Concentratie buiten een arrondissement kan alleen bij hoge uitzondering aan de orde zijn. Dit uitgangspunt is niet nieuw. Het ligt ook ten grondslag aan de huidige inrichting van de rechterlijke organisatie. Wel brengt de huidige indeling mee dat er 19 gebieden zijn in Nederland waarbinnen alle zaken in beginsel moeten worden behandeld. Dat is een te kleine schaal om het uitgangspunt tot volle wasdom te laten komen. Kwaliteit van rechtspraak en aantallen zaken verhouden zich bovendien echter niet zodanig tot elkaar dat alleen hoge aantallen zaken kwaliteit garanderen. Zoals op andere plaatsen in deze nota naar aanleiding van het verslag al is aangegeven, ziet toegankelijkheid van de rechtspraak niet alleen op de fysieke bereikbaarheid (de afstand in kilometers) tot een rechtspraaklocatie. Ook elementen als doorlooptijden en kwalitatief goede rechtspraak tellen mee bij de vraag of er voldoende toegang tot de rechter bestaat. In bepaalde, zeer specialistische en weinig voorkomende zaken is de toegankelijkheid in dat opzicht meer gediend bij het op één locatie geconcentreerd aanbieden van rechtspraak. Evenmin mag over het hoofd worden gezien dat bestaande concentraties niet zelden betrekking hebben op zeer specifieke rechtsterreinen waarmee de gemiddelde burger zelden of nooit te maken zal hebben. Daarbij valt te denken aan zaken op het terrein van het intellectuele eigendomsrecht of (internationale) vervoersovereenkomsten. Veelal zijn in die zaken rechtspersonen partij, en geen natuurlijke personen.

In dit verband is tot slot van belang dat de opschaling van de arrondissementen de mogelijkheid biedt om bestaande concentraties van rechtsmacht opnieuw te bezien. Door de opschaling ontstaat ten aanzien van

bepaalde type zaken in ieder arrondissement mogelijk alsnog voldoende volume om deze zaken in het door de leden van de SP-fractie bedoelde basispakket van rechtspraak op te nemen.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom niet in de wet wordt vastgelegd dat de verwijzing naar een andere rechtbank van specialis-tische zaken plaatsvindt naar een naastgelegen arrondissement. Aangenomen wordt dat de aan het woord zijnde leden doelen op het concentreren van rechtsmacht in geval van zeer specialistische zaken. In dat verband is van belang dat zulke concentraties in beginsel uitgaan van het aanwijzen van één rechtbank waar alle betreffende zaken worden behandeld (zodat van verwijzing naar een naastgelegen arrondissement geen sprake is). Indien de aan het woord zijnde leden doelen op artikel 46b Wet RO, is van belang dat deze bepaling een rechtbank de bevoegdheid biedt om een zaak ter verdere behandeling te verwijzen naar een andere rechtbank. De oorsprong van die bepaling is de wens om, vanuit een oogpunt van objectiviteit, zaken waarbij eigen personeel van de rechtbank is betrokken door een andere rechtbank te kunnen laten behandelen. Uiteindelijk is gekozen voor een bredere reikwijdte van die bepaling, namelijk voor gevallen waarin volgens de verwijzende rechtbank door betrokkenheid van die rechtbank bij de zaak, behandeling ervan door een andere rechtbank gewenst is. Centraal staat dus niet zozeer de specialistische aard van de zaak, maar de vraag of de verwijzende rechtbank op enigerlei wijze betrokkenheid heeft bij de zaak. Op zichzelf ligt het voor de hand dat bij zo'n verwijzing in eerste instantie gekozen zal worden voor een naastgelegen arrondissement, zoals de leden van de SGP-fractie suggereren. Het vastleggen hiervan in de wet maakt de regeling evenwel nodeloos inflexibel voor een verwijzende rechtbank. Op voorhand is niet ondenkbaar dat zich een zaak voordoet waarbij twee of meer naast elkaar gelegen rechtbanken op enigerlei wijze betrokken zijn, of waarbij het om andere redenen in het kader van het waarborgen van een objectieve oordeelsvorming en besluitvorming wenselijk kan zijn de zaak te verwijzen naar een niet aangrenzend arrondissement.

De Raad voor de rechtspraak verwacht een afname van met name bestuursrechtelijke zaken naar aanleiding van de nieuwe voorstellen van dit kabinet om de griffierechten kostendekkend te maken en dat daarom een nieuwe verdeling van zaken nodig is. De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet de mening is toegedaan dat door de wijziging van de griffiekosten er minder bestuursrechtelijk zaken zullen worden behandeld, en zo ja hoeveel zaken er naar verwachting minder worden aangemeld en hoeveel dit de rechtspraak zal besparen. Ook vragen deze leden of het kabinet het van belang acht dat minder burgers zich melden om een geschil met de overheid te doen beslechten en of dit enige invloed heeft op de indeling van de gerechtelijke kaart.

De verhoging van de griffiekosten voor bestuursrechtelijke zaken leidt naar verwachting tot tussen de vijftien en zeventien procent minder zaken in eerste aanleg en tussen de twaalf en zeventien procent minder zaken in hoger beroep. De verwachte besparing op het budget van de Raad voor de rechtspraak ligt tussen de € 27 en € 32 mln. Voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en Hoge Raad zijn de gegevens minder nauwkeurig in te schatten. De besparing bedraagt bij die instanties naar verwachting € 3 mln. Het kabinet acht het van belang dat minder burgers een beroep moeten doen op de rechter om een geschil met de overheid te doen beslechten. Dit komt met name tot uitdrukking in het kabinetsbeleid gericht op het verminderen van de administratieve lasten en het versterken van mediationvaardigheden en proactieve geschiloplossing door bestuursorganen.

4. Bestuurlijke organisatie van de rechtbanken en gerechtshoven

4.1. Samenstelling gerechtshoven

De leden van de VVD-fractie wensen te vernemen in hoeverre is afgeweken van de in maart 2010 door de Raad vastgestelde «Visie op de Rechtspraak». Deze visie schetst de ontwikkelrichting van de rechtspraak, waarbij wordt uitgegaan van twee pijlers, namelijk de versterking van de blijvende waarden onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit en professionaliteit, alsmede een nauwe aansluiting bij behoeften en problemen in de samenleving.

De genoemde visie is de basis voor het besturingsmodel in de nieuwe gerechtelijke kaart. Voor beide pijlers is de herziening van de gerechtelijke kaart nodig. Bij de eerste pijler gaat het om het waarborgen van professionaliteit en deskundigheid vooral door specialisatie. De tweede pijler impliceert dat bij de indeling van de organisatie de problemen van rechtzoekenden en maatschappij centraal moeten staan. Zoveel mogelijk zullen procedures die met elkaar samenhangen, omdat zij betrekking hebben op één en dezelfde persoon of eenzelfde maatschappelijke problematiek, gezamenlijk worden behandeld. Dit brengt een overstijgende aanpak met zich mee. Eerder is bij wijze van voorbeeld al verwezen naar de behandeling van jeugdzaken. Flexibiliteit van de organisatie is voor deze wijze van werken essentieel en dat vereist opschaling van de gerechten. Het tot stand brengen van de geschetste ontwikkelrichting vraagt om krachtige bestuurders, zowel bij de gerechten als de Raad. Het aansluiten bij behoeften in de samenleving is niet te realiseren zonder een sterke externe oriëntatie van de bestuurders en het vermogen de signalen te vertalen naar de eigen organisatie. Ook is het nodig om de medewerkers hierbij te betrekken. Met de andere inrichting van de besturen wordt ook beoogd de rechters de ruimte en stimulans te geven zelf hun professionele standaarden te definiëren en uit te dragen. Het gaat dan ook om de formele en materiële rechtseenheid. Vandaar ook de met het wetsvoorstel beoogde splitsing tussen bestuur en management. Voorts vragen de aan het woord zijnde leden of het concept van het werken in afdelingen en teams binnen de gerechten al is uitgewerkt. Ook wensen zij te vernemen of de regering de indruk heeft dat de gerechten per 1 januari a.s. gereed zullen zijn voor de invoering van de nieuwe gerechtelijke kaart.

De Raad heeft aangegeven niet te willen streven naar een uniform organisatie- en besturingsmodel voor alle gerechten. De gerechten verschillen zodanig dat elk gerecht de ruimte moet hebben om het organisatie- en besturingsmodel te kunnen kiezen dat het beste past. De inrichting in afdelingen en teams geeft de organisatie flexibiliteit en maakt het mogelijk om in aansluiting bij behoeften in de omgeving van de rechtspraak ook thematische teams in te richten en zodoende kennis te bundelen. De Raad geeft echter wel een aantal uniforme kaders die leidend zijn voor de gerechten bij de inrichting van de organisatie en de besturing. Deze kaders hebben betrekking op de managementstructuur, managementovereenkomsten, de span of control van managers, het functiegebouw, etc. Daarbij wordt de keuze voor de inrichting wel beperkt tot een afdelingsstructuur of een teamstructuur. De Raad heeft aangegeven dat de rechtspraak, gerekend vanaf het moment waarop dit wetsvoorstel in het Staatsblad wordt gepubliceerd, ten minste zes maanden nodig heeft om de nieuwe gerechtelijke kaart daadwerkelijk in te voeren. Afwijkingen ten opzichte van hetgeen thans is neergelegd in het wetsvoorstel, kunnen ertoe leiden dat er meer tijd nodig is voor implementatie.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie wat precies wordt bedoeld met de nieuwe voorzieningen die binnen de nieuwe organisatiestructuur van de gerechten getroffen moeten worden om te voorzien in de thans op

sectorniveau uitgevoerde werkzaamheden op het gebied van het bewaken van juridische kwaliteit en de bevordering van uniforme rechtstoepassing, wordt in paragraaf 4.2. ingegaan.

4.2. Gerechtsvergadering en college van afgevaardigden

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere uiteenzetting waarom van het advies van de Raad voor de rechtspraak is afgeweken door de advies- en overlegrol van de gerechtsvergadering te handhaven. Is de regering voornemens om bij de evaluatie van dit wetsvoorstel de wettelijke regeling van de gerechtsvergadering nader te bezien, zo vragen deze leden.

Op grond van het huidige artikel 23, derde lid, Wet RO voert het gerechtsbestuur overleg met een sectorvergadering of de gerechtsvergadering teneinde binnen het gerecht de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing te bevorderen. Het afschaffen van het verplichte sectormodel leidt ertoe dat de rol van de sectorvergadering uit artikel 23, derde lid, verdwijnt. Het overleg en de advisering over de juridische kwaliteit en uniforme rechtstoepassing acht het kabinet van zodanig vitaal belang dat een wettelijke regeling ervan vereist is. Daartoe wordt in het gewijzigde artikel 23, derde lid, Wet RO bepaald dat het bestuur over deze onderwerpen overlegt met de gerechtsvergadering of met een door de gerechtsvergadering aangewezen afvaardiging op verschillende rechtsterreinen. De gerechtsvergadering blijft derhalve in de toekomst een wezenlijke inhoudelijke rol vervullen bij de bevordering van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts welke buitenwettelijke overleggremia genoemd kunnen worden, die de adviesfunctie van het huidige college van afgevaardigden kunnen opvangen. Ook vragen zij wat het gevolg is van deze overleggen op de effectiviteit van de besluitvorming.

Het College van afgevaardigden heeft thans tot taak om de Raad voor de rechtspraak ongevraagd of gevraagd te adviseren over de uitvoering van zijn taken (artikel 90 Wet RO). Deze taak blijft nog drie jaar na inwerking-treding van deze wet bestaan. De aan het College van afgevaardigden toegedichte klankbordfunctie (het vertolken van gedachten van de gerechten naar de Raad voor de rechtspraak) wordt in overwegende mate (eveneens) vervuld door de GOR, zij het dat het rechterlijk element in de GOR mogelijk minder naar voren komt dan in dit college.

Naast de presidentenvergadering zijn er enkele vakinhoudelijke overleggremia te noemen. Ook vakinhoudelijke adviezen zijn ondersteunend voor de bedrijfsvoeringstaken van de Raad, zoals de zorg voor de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten. In dat verband kan gedacht worden aan de ReCoFa, het landelijk overlegorgaan van rechter-commissarissen in faillissementen, die periodiek richtlijnen vaststelt voor faillissementen en surseances van betaling. Verder bestaan binnen de rechtspraak op enkele specifieke deelterreinen, zoals informatietechnologie en communicatie, structurele overleggremia. Deze zijn noodzakelijk voor de afstemming en het bevorderen van de effectiviteit van besluitvorming op deze specifieke deelterreinen. Bij in de praktijk gebleken behoefte, kunnen vanzelfsprekend aanvullende gremia worden ingericht, die voorzien in informatie-uitwisseling tussen de gerechten onderling en tussen de Raad en de gerechten.

4.3. Overige aspecten van het nieuwe bestuursmodel

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar een passage in de memorie van toelichting waarin wordt aangegeven dat weliswaar het vormen van personele unies tussen gerechtsbesturen in de nieuwe opzet minder voor de hand ligt, maar deze mogelijkheid in bijzondere gevallen niet geheel

kan worden uitgesloten. De aan het woord zijnde leden vragen om de bevestiging dat het niet voor zal komen dat in ieder gerechtsbestuur een bestuurder zit die ook deel uitmaakt van een ander gerechtsbestuur. Het vormen van personele unies tussen gerechtsbesturen ligt in de nieuwe gerechtelijke kaart, waarin grotere gerechten ontstaan en bovendien gerechtsbesturen een kleinere omvang hebben, minder voor de hand. De mogelijkheid om personele unies te vormen heeft de regering echter in bijzondere gevallen alsmede in geval van tijdelijke waarneming niet willen uitsluiten. De achterliggende reden hiervan is het te allen tijde waarborgen van een slagvaardig gerechtsbestuur en, meer in het algemeen, te komen tot een flexibele rechterlijke organisatie waarbinnen gereageerd kan worden op inefficiënte vormen van bestuur en gevallen van tijdelijke waarneming. Het is echter geenszins de intentie geweest dat het mogelijk wordt in ieder gerechtsbestuur een bestuurder te installeren die ook deel uitmaakt van een ander gerechtsbestuur. Dit moge ook blijken ook uit de sterke clausulering in de voorgestelde wetsbepaling van het recht personele unies te vormen. In het kader van het benoemingenbeleid zal ook in het oog kunnen worden gehouden dat het door gerechtsbesturen delen van bestuurders in de praktijk ook werkelijk beperkt blijft tot bijzondere gevallen.

4.4. Kantonrechtspraak

De leden van de SGP-fractie vragen op welke manier het niet verplicht stellen van kantonrechtspraak de burgers ten goede kan komen. Zij vragen om een toelichting op de wijze waarop deze eerstelijnsrechtspraak vorm zou kunnen krijgen en op welke manier de behoeften van de samenleving daarmee beter gediend kunnen worden. Ik begrijp deze vraag aldus, dat deze ziet op het voornemen tot afschaffing van het verplichte sectormodel en de daarmee verband houdende opheffing van de verplichting om in rechtbanken een verplichte sector kanton te hebben. Om misverstanden te voorkomen: aan de kantonrechtspraak zelf verandert op zichzelf niets, anders dan dat de competentie van de kantonrechter per 1 juli jl. is uitgebreid naar zaken met een financieel belang tot € 25 000. Daarmee kan de toegankelijke werkwijze van de kantonrechter in meer zaken dan voorheen worden toegepast. Daarmee wordt het belang van versterking van de eerstelijnsrechtspraak onderkend. Zoals in de memorie van toelichting al is aangegeven, staat hierbij een snelle, informele actieve opstelling van de rechter centraal, die de behandeling van een zaak zo goed mogelijk afstemt op de belangen van rechtzoekenden en de aard van hun onderlinge geschil. Dit vraagt om verdergaande differentiatie van zaaksbehandeling. In de nieuwe gerechtelijke kaart, waarbij de gerechtslocaties vanuit grotere eenheden worden bediend, zal de rechtspraak over meer organisatorische en capacitaire armslag beschikken om optimaal aan de lokale vraag te kunnen voldoen. Afschaffing van de verplichte sector kanton verschaft de rechtbankbesturen daarbij de benodigde ruimte om de organisatie van de rechtbank zodanig aan te passen dat aan deze zaaksdifferentiatie optimaal vorm kan worden gegeven, zonder dat schotten tussen organisatieonderdelen daaraan in de weg staan. In grotere samenwerkingsverbanden (teams, afdelingen) van rechters in civiel en kanton kunnen deskundigheden worden opgebouwd en specialisatie worden georganiseerd. Specifiek ten aanzien van goede eerstelijnsrechtspraak valt daarbij te denken aan het vergroten van kennis en inzichten in conflictgedrag van partijen en aan gerichte trainingen in zittings- en conflictdiagnosevaardigheden. De eerstelijnsrechter wordt zo beter toegerust om in samenspraak met partijen te onderzoeken wat partijen werkelijk verdeeld houdt en daar een pasklare oplossing voor te vinden. Binnen deze eerstelijnsrechtspraak blijft kantonrechtspraak herkenbaar aan de eigen processuele regels, met name de mogelijkheid om zonder advocaat te procederen en zelf de zaak te

bepaleiten. De begrippen «kantonzaken» en «kantonrechter» verdwijnen met dit wetsvoorstel dan ook niet uit de wetgeving.

5. De inrichting van het openbaar ministerie

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar een passage in de memorie van toelichting, waar wordt opgemerkt dat de nieuwe arrondissementale indeling leidt tot tien arrondissementsparketten, die in beginsel overeenstemmen met de regio-indeling van het openbaar ministerie. De aan het woord zijnde leden vragen wat in dit verband wordt bedoeld met «in beginsel» en op welke punten en om welke redenen wordt afgeweken. De bedoelde passage betreft een onzorgvuldige formulering. In de passage waarnaar de aan het woord zijnde leden verwijzen, dient dan ook «komt in beginsel overeen» te worden gelezen als: komt overeen. Benadrukt zij dat na invoering van dit wetsvoorstel er sprake zal zijn van volledige congruentie tussen de nieuwe arrondissementale indeling van de rechtspraak en de arrondissementsparketten van het openbaar ministerie.

De leden van de VVD-fractie verzoeken het kabinet voorts om concreet in te gaan op de aansluiting tussen de regionale eenheden van de nationale politie en de gerechtelijke kaart. Met name in het Oosten van het land lijkt de afstand tussen het lokale gezagsniveau en het regionale coördinatie-niveau wel erg groot te worden, aldus deze leden

De volledige 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 levert immers een cruciale voorwaarde op voor een adequate strafrechtelijke handhaving en het daarvoor noodzakelijke goede functioneren van de justitiële keten. Door volledige congruentie wordt optimaal geprofiteerd van de eenduidige relatie tussen de hoofdofficier van justitie, de politiechef van de regionale eenheid en het gerechtshof. Tegelijkertijd zal de voorgenomen indeling van de regionale eenheden in districten en basisteams het lokale bestuur in staat stellen om ter plaatse zijn gezag over de politie uit te oefenen. Aan het gezag van de burgemeester en de officier van justitie, alsmede aan de lokale bestuurlijke inbedding, wordt niet getornd. Het aantal gemeenten binnen de regionale eenheid is daarvoor niet direct relevant.

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere uiteenzetting van de regering over de noodzaak van de vorming van een landelijk ressortsparket en de verhouding van dat parket tot het College van procureurs-generaal.

Door binnen verschillende onderdelen van het openbaar ministerie op diverse terreinen, inhoudelijk en beheersmatig, samen te werken kan een kwaliteitsverbetering in brede zin gerealiseerd worden waarbij tevens de kwetsbaarheid verminderd wordt. Deze voor het openbaar ministerie leidende gedachte bij de gehele herziene gerechtelijke kaart geldt ook voor het (landelijk) ressortsparket. Door verregaande samenwerking binnen een landelijk georganiseerde eenheid, is het mogelijk om de beschikbare mensen, middelen en zaken op een zo efficiënte en effectieve mogelijke wijze in te zetten. Een toenemende behoefte aan specialistische deskundigheid in bepaalde type zaken, die ook binnen de rechtspraak wordt gevoeld, kan hiermee worden ingevuld. Hierbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de specialismen en expertises die benoemd zijn voor de eerstelijnsparquetten. Om deze specialistische kennis en de beschikbare mensen en middelen ook landelijk in te kunnen zetten, is sturing op landelijk niveau noodzakelijk. Door de landelijke beschikbaarheid van advocaten-generaal, wordt het voor het openbaar ministerie mogelijk om aan iedere zaak de advocaat-generaal te koppelen die de betreffende zaak behoeft. Die verdeling vindt plaats vanuit het landelijk

managementteam, onder verantwoordelijkheid van de landelijk hoofdadvocaat-generaal.

De toegevoegde waarde van een landelijk opererende tweedelijnsparquet is nadrukkelijk aan de orde gekomen in de discussie rondom het onderzoek van de Commissie Steenhuis naar een zoekgeraakt strafdossier¹. Zo draagt de landelijke organisatie bij aan de versnelling van de appellens door het openbaar ministerie, het eigenaarschap van de dossiers en daarmee de zorgvuldigheid en kwaliteit van de tweedelijns strafrechtshandhaving.

De landelijke hoofdadvocaat-generaal is de voorzitter van het genoemde managementteam. Hij is eindverantwoordelijk richting het College van procureurs-generaal voor het beheer en beleid van de landelijke organisatie van de tweedelijns strafrechtshandhaving, en is daarmee het hoofd van de landelijke organisatie. De ressortelijk hoofdadvocaat-generaal is kenbaar en aanspraakbaar voor zijn omgeving. Hij is verantwoordelijk voor de zaken in zijn ressort en heeft daarmee voor dat gedeelte dan ook een directe verantwoordingsrelatie met het College van procureurs-generaal. Van een extra bestuurslaag is in dit verband geen sprake. De leden van de PVV-fractie vragen waarom gerechtsbesturen wel wettelijk zijn geregeld en besturen van parketten niet. De grond hiervoor is gelegen in het feit dat er voor handelingen van het openbaar ministerie, anders dan die van de rechtspraak, volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaat. Om die reden behoeven niet alle bestuurlijke arrangementen binnen het openbaar ministerie, voor zover deze passen binnen het over de inrichting in de Wet op de rechterlijke organisatie opgenomen bepalingen, een wettelijke basis. Mede in dit licht bezien is het ook van belang dat voor de besturen van de gerechten wettelijk is geregeld dat zij belast zijn met de bedrijfsvoering (van het gerecht) en dat dit binnen het openbaar ministerie een taak is die op basis van mandaat geschiedt. Gelet hierop is voor bijvoorbeeld de arrondissementsparketten wel geregeld dat de hoofdofficier van justitie inhoudelijk leiding geeft aan en hoofd is van het parket en dat diens vervanging kan geschieden door de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie, maar niet dat deze functionarissen in de praktijk een managementteam met de directeur bedrijfsvoering vormen.

6. Gevolgen voor ambtenaren bij de gerechten en parketten

In verband met de vorming van de nieuwe gerechten en parketten regelt dit wetsvoorstel de overgang van de bij de huidige gerechten en parketten werkzame rechterlijke en niet-rechterlijke ambtenaren naar die nieuwe gerechten en parketten. Hoofddregel daarbij is, zoals de leden van de VVD-fractie ook opmerken, dat het personeel overgaat naar het gerecht of parket waarvan het rechtsgebied het rechtsgebied van hun huidige gerecht of parket omvat of daarmee samenvalt. Enige uitzondering daarop vormt de regeling met betrekking tot het personeel van de huidige rechtbanken en arrondissementsparketten te Amsterdam en Zwolle-Lelystad en het gerechtshof te Amsterdam, omdat het rechtsgebied daarvan niet in zijn geheel opgaat in of samenvalt met dat van een nieuw gerecht of parket. Op de vraag van de leden van de VVD-fractie, of op voormelde hoofddregel daarnaast in het algemeen een uitzondering wordt gemaakt voor personeel dat vanwege de herziening van de gerechtelijke kaart verder dient te reizen en waarvoor aansluiting bij een nabij gelegen gerecht of parket meer voor de hand ligt, kan ik antwoorden dat het wetsvoorstel daarin niet voorziet. In dit verband is van belang geacht dat de nieuwe gerechten en parketten direct vanaf het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor de behandeling van de zaken die worden «overgenomen» van de huidige gerechten en parketten beschikken over een adequate personele bezetting. Daarnaast regelt dit wetsvoorstel strikt genomen alleen de overgang van het personeel naar

¹ Zie Kamerstukken II 2008/09, 31 700, nrs. 100 en 115 en Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 87.

een van de nieuwe gerechten of parketten en behelst deze overgang in veel gevallen, bijvoorbeeld vanwege de aanwezigheid van meerdere rechtspraaklocaties binnen een rechtsgebied, niet zonder meer ook een wijziging van de plaats waar de werkzaamheden voor het nieuwe gerecht of parket zullen dienen te worden verricht. Voor ambtenaren die desalniettemin door het wetsvoorstel te maken zullen krijgen met een wijziging van de plaats waar of van waaruit zij hun werk gewoonlijk verrichten, ligt het veeleer in de rede dat op individueel niveau, al dan niet op initiatief van de betrokken ambtenaar wordt gezien of in de daarmee gemoeide toename van de reisduur aanleiding is gelegen voor de overgang naar een ander nieuw gerecht of parket.

De leden van de VVD-fractie vragen, onder verwijzing naar een artikel in Trema, of de herziening van de gerechtelijke kaart nadelige consequenties heeft voor de rechtspositie van medewerkers, omdat hierdoor niet alleen tussen teams of afdelingen van een gerecht, maar ook tussen vestigingsplaatsen in het rechtsgebied van een gerecht zal worden gerouleerd. Ook vragen deze leden wat de huidige stand van zaken is met betrekking tot de rechtspositie van ambtenaren in verhouding tot dit wetsvoorstel en of er een sociale regeling is. Vanwege de in dit wetsvoorstel opgenomen vermindering van het aantal arrondissementen en ressorten zal het aantal rechtbanken en gerechtshoven eveneens verminderen en zal het werkgebied van de nieuwe rechtbanken en gerechtshoven in veel gevallen groter zijn dan dat van de huidige gerechten. Datzelfde geldt voor de nieuwe arrondissementsparketten, waarvan het aantal als gevolg van de vermindering van het aantal arrondissementen ook zal verminderen, en het nieuwe landelijk ressortsparket. Zoals hierboven in antwoord op een andere vraag van de leden van de VVD-fractie al is aangegeven, behelst de in dit wetsvoorstel geregelde overgang van het personeel van de huidige gerechten en parketten naar de nieuwe gerechten en parketten in veel gevallen niet zonder meer ook een wijziging van de plaats waarin of van waaruit een functie gewoonlijk wordt vervuld. Wel is het in verband met de vaak grotere werkgebieden van de nieuwe gerechten voorstelbaar dat roulatie binnen het gerecht van bij die gerechten werkzame ambtenaren wellicht vaker dan thans het geval is ook een wijziging van de plaats van functievervulling met zich zal brengen. Een dergelijke roulatie zal uiteraard wel steeds van tevoren met de betrokken ambtenaar worden besproken. Ook zal een concentratie van bepaalde vormen van rechtspraak ingevolge de voor de nieuwe gerechten op te stellen zaaksverdelingsreglementen eventueel aanleiding kunnen vormen voor een wijziging van de standplaats van personeel. Los hiervan geldt als uitgangspunt dat de rechtspositie van de bij de gerechten en de parketten werkzame rechterlijke en niet-rechterlijke ambtenaren als gevolg van de overgang naar de nieuwe gerechten en parketten geen wijziging ondergaat. Enige uitzondering hierop vormen, zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting, enkele functionarissen bij de huidige gerechten en parketten van wie de functie in verband met de herziening van de gerechtelijke kaart niet of niet in dezelfde mate terugkeert. Juist met het oog op laatstbedoelde functionarissen, maar ook ten behoeve van degenen die wegens reorganisatie met een wijziging van hun standplaats te maken krijgen, acht ik het, net als onder meer de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal en de NVvR, van belang dat er in aanvulling op de reguliere bepalingen met betrekking tot rechten en verplichtingen bij reorganisaties een specifiek pakket aan sociale maatregelen komt te gelden. Over een dergelijk pakket wordt momenteel overlegd met de bonden van rechterlijk en niet-rechterlijk personeel bij de gerechten en de parketten. Mede gelet op het constructieve karakter van dat overleg verwacht ik hierover binnen afzienbare tijd overeenstemming te bereiken.

7. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie geven aan nog onduidelijkheden te zien met betrekking tot de financiële haalbaarheid van de plannen. De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven de incidentele kosten als gevolg van de herzieningsoperatie niet zelf te kunnen dragen. De aan het woord zijnde leden vragen waarom de regering er vanuit gaat dat deze incidentele kosten wel degelijk kunnen worden terugverdiend door de efficiency die de operatie teweegbrengt. De leden van de CDA-fractie vrezen dat de mogelijke efficiencywinsten voor wat betreft de regio Oost-Nederland kunnen tegenvallen. Zij vragen om een duidelijker overzicht van de kosten en de te verwachten efficiencywinst in een regio met deze grootte. De leden van de SP-fractie vragen welke extra kosten deze reorganisatie op termijn met zich mee zullen brengen. Bovendien vragen zij of de meerkosten van de herziening opwegen tegen de kostenbesparingen die beoogd worden met dit wetsvoorstel. De aan het woord zijnde leden verzoeken ook om een financieel onderbouwde motivering van de aannames.

Gegeven de fase waarin de herziening van de gerechtelijke kaart zich nu bevindt, is er op dit moment geen overzicht per regio te geven van de verwachte kostenbesparingen. Wel kan in algemene zin worden aangegeven dat op landelijk niveau verwacht wordt dat de structurele kostenbesparingen als gevolg van het sluiten van kantonlocaties en de samenvoeging van bedrijfsvoeringsfuncties de structurele hogere frictiekosten (toename kosten dienstreizen, kosten transport van dossiers, kosten interne communicatie en afstemming) zullen dekken. In de huidige situatie werken rechters vanuit 19 rechtbanken op 59 locaties en dient er ook thans door rechters en ondersteunend personeel gereisd te worden van kantoorlocaties naar de zittingslocaties. In de nieuwe situatie werken rechters vanuit 10 rechtbanken op 32 locaties. De verwachting is dat deze verandering in de indeling niet zal leiden tot een onevenredige verandering van het aantal reisbewegingen. Een toename van de problemen die doorgaans samenhangen met reisbewegingen wordt dan ook niet verwacht. Een deel van de efficiencywinst zal bovendien kunnen worden gerealiseerd door het substantieel terugbrengen van het aantal bestuurs- en leidinggevende functies, zowel binnen de rechtspraak, de ondersteunende organisatie als de stafonderdelen.

De kosten als gevolg van deze operatie zullen niet in één keer op de rechtspraak neerdalen, maar verspreid over meerdere jaren. Uitgaande van de inschatting van de Raad van ca. € 54 mln. aan eenmalige kosten, betekent dit – gemeten over tien jaar – een extra kostenpost van ruim € 5 mln. per jaar. Het betreft hierbij circa 0,6% van het totale budget van de rechtspraak. Gelet op deze relatief zeer beperkte financiële impact op het totale budget van de rechtspraak, ben ik van mening dat dit binnen de bestaande budgetten van de rechtspraak kan worden opgelost. Dergelijke kostenposten dienen binnen organisaties met grotere budgetten binnen de reguliere begroting opgevangen te kunnen worden. De Raad heeft ook voldoende tijd en gelegenheid zich hierop voor te bereiden. Bovendien acht ik de doelstelling om deze operatie kostenneutraal door te voeren weliswaar ambitieus maar niet onrealistisch, omdat de herziening van de gerechtelijke kaart uiteindelijk beoogt te komen tot een efficiëntere rechtspraak en een betere benutting van beschikbare mensen en middelen. Daarbij is van belang dat deze wetswijziging op zichzelf geen bezuinigingsdoelstellingen kent, maar de rechtspraak wel de gelegenheid biedt te profiteren van (efficiency)voordelen die uiteindelijk geboekt zullen worden met de herziening van de gerechtelijke kaart. Met de Raad wordt overlegd over mogelijkheden om eventuele knelpunten over de jaren heen op te lossen. Concreet gaat het daarbij over de manier waarop een en ander wordt doorvertaald in de prijscomponent in het kader van de

driejaarlijkse prijsafspraken en de mogelijkheid van het inzetten van beschikbare gelden uit de egalisatierekening en het eigen vermogen. De leden van de SP-fractie vragen voorts hoe zal worden omgegaan met praktische problemen en hoe wordt voorkomen dat bij het reizen tussen locaties dossiers zullen kwijtraken.

Ten aanzien van het veiligheidsbeleid, meer in het bijzonder het voorkomen van zoekraken van dossiers, wordt het volgende opgemerkt. Het voorkomen dat dossiers kwijtraken is ook in de huidige gerechtelijke kaart een belangrijke kwestie die altijd voorkomen dient te worden. De huidige protocollen en richtlijnen van de rechtspraak op het gebied van beveiligingsbeleid voorzien reeds in richtlijnen ten aanzien van informatieoverdracht. Het gaat hier bijvoorbeeld om het Protocol Rubricering, het Protocol Gevoelige zaken, het Protocol Verlies van stukken, etc. De Raad verwacht niet dat aanscherping van het beleid hierop nodig is. Wel staat voor de komende maanden een actualisering van het totale veiligheidsbeleid gepland. Als het toch nodig zou moeten zijn om richtlijnen aan te scherpen (hetgeen niet wordt verwacht), zal de Raad dit in de komende maanden ter hand nemen. Wat betreft de overdracht van taken en expertise van een gerecht naar een ander gerecht geldt dat zich ook in de huidige gerechtelijke kaart situaties voordoen waarin taken en expertise moeten worden overgedragen. De rechtspraak voorziet geen reden tot zorg ten aanzien van dergelijke overdrachten in de nieuwe gerechtelijke kaart.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe ver rechtbanken zijn met het in praktijk brengen van ook in het regeerakkoord aangekondigde vernieuwingen met betrekking tot het toepassen van snelrecht (zoals night courts). Van invoering van night courts in de zin van avondopenstelling van rechtbanken is nog geen sprake. Momenteel wordt eerst ingezet op verruiming van de werktijden (naar 7x16 uur) van politie, officieren en andere betrokken partijen in het kader van de snelle selectie en afdoening van eenvoudige strafzaken «aan de voorkant»: het al eerder genoemde traject ZSM. Doel is om in bijna alle reguliere VVC (veel voorkomende criminaliteit)-zaken gedurende de eerste zes uren resp. drie dagen na aanhouding een eerste en vaak finale beoordeling van de zaak te realiseren. Daarbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de mogelijkheden van Wet OM-afdoening. Deze werkwijze wordt momenteel in vijf regio's beproefd en wordt in 2012 landelijk ingevoerd. Dit is een eerste stap, waarna wordt bezien of aanvullend bijvoorbeeld verruiming van openingstijden van rechtbanken nodig is.

8. Administratieve lasten

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat er geen noemenswaardige gevolgen voor de lastendruk van burgers, bedrijven en overheden zullen optreden als gevolg van dit wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie verzoeken alsnog in kaart te brengen wat deze niet noemenswaardige gevolgen zijn.

Voor de rechtspraak en het openbaar ministerie betekent de invoering van de gerechtelijke kaart een verlaging van de administratieve lasten, omdat met name bedrijfsvoeringsfuncties efficiënter kunnen worden ingericht door de opschaling. Het kabinet verwacht ook dat de primaire processen efficiënter kunnen verlopen, onder meer als gevolg van een betere benutting van zittingscapaciteit bij de rechtspraak. Daartegenover staat een verwachte stijging van reisebewegingen, omdat zowel het openbaar ministerie als de rechtspraak de herziening van de gerechtelijke kaart zullen benutten om de backoffices van teams of afdelingen samen te voegen en te concentreren binnen de grotere werkgebieden. Voor burgers en bedrijven kan het aantal noodzakelijke reisebewegingen licht toenemen, voor zover gerechtsbesturen besluiten bepaalde zaaksoorten, die nu wellicht nog bij alle rechtspraaklocaties worden aangeboden, in het

vervolg alleen nog in bepaalde zittingsplaatsen in een arrondissement aan te bieden. Dat valt bijvoorbeeld te verwachten bij bepaalde bestuursrechtelijke zaken, zoals zaken die verband houden met de toepassing van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de uitoefening van burgemeestersbevoegdheden en belastingzaken. Het betreft hierbij zaken die bijzondere specialisatie vergen, waarvoor een bepaalde mate van aanbod van zaken op één specifieke locatie noodzakelijk kan blijken. Anderzijds zullen uiteindelijk rechtzoekenden ook profiteren van een efficiënter ingerichte en kwalitatief hoogwaardige en snelle rechtspraak. Het saldo van deze effecten laat zich niet in cijfers uitdrukken – kwaliteit is sowieso moeilijk naar concrete bedragen te vertalen. Per saldo is de verwachting dat de lastendruk als gevolg van dit wetsvoorstel naar verwachting zeer beperkt blijven, terwijl daar evident gunstige effecten tegenover staan.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

De leden van de VVD-fractie verzochten om een doorlopende tekst van de te wijzigen wetten, zoals deze komen te luiden na ongewijzigde invoering van dit wetsvoorstel.

Aangenomen wordt dat de aan het woord zijnde leden verzoeken om doorlopende teksten van de Wet op de rechterlijke indeling, de Wet RO en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra). Voor een goed begrip van het voorliggende wetsvoorstel kan een integrale herziene tekst van die wetten inderdaad dienstig zijn. Voor de overige te wijzigen wetten geldt dat de daarin aan te brengen wijzigingen veelal technisch van aard en relatief gering van omvang zijn. De doorlopende teksten van de Wet RO en Wrra worden u nog separaat toegezonden. Voor de Wet op de rechterlijke indeling geldt dat de inhoud ervan feitelijk geheel opnieuw wordt vastgesteld met het bepaalde in artikel I van dit wetsvoorstel.

Artikel I (Wet op de rechterlijke indeling)

De leden van de fractie van D66 vragen of zij goed begrijpen dat bij veel gemeentelijke herindelingen in de toekomst ook de Wet op de rechterlijke indeling gewijzigd dient te worden.

Voor zover een toekomstige gemeentelijke herindeling leidt tot naamswijziging van een gemeente die in de voorgestelde nieuwe tekst van deze wet wordt genoemd, zal dit uiteraard ook tot wijziging van die wet leiden. Dit is niet anders dan in de huidige situatie, waarin gemeentelijke herindelingen ook wijzigingen kunnen meebrengen van de huidige Wet op de rechterlijke indeling. In de toekomst zal aanpassing van de Wet op de rechterlijke indeling minder snel noodzakelijk zijn als gevolg van gemeentelijke herindelingen, aangezien de rechtsgebieden van de nieuwe gerechten waar mogelijk zijn aangeduid aan de hand van de provincies wiens grondgebied zij omvatten (zie de voorgestelde artikelen 6, 9 en 11).

Artikel II (Wet op de rechterlijke organisatie)

Onderdeel D (artikel 16)

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de toelagesystematiek is gehandhaafd voor zover het gaat om de in artikel 16 Wet RO geregelde toelage die gewezen rechterlijke leden van een gerechtsbestuur, die ten minste zes jaren als zodanig hebben gefunctioneerd, gedurende drie jaren in aanvulling op hun rechterlijk salaris ontvangen.

In antwoord hierop merk ik op dat hiertoe, ondanks het voorstel van de Raad voor de rechtspraak, is besloten, omdat deze extra inkomsten niet meer in direct verband staan met de werkzaamheden die als rechterlijk lid van een gerechtsbestuur worden verricht en nadrukkelijk het karakter

hebben van een afbouwregeling na beëindiging van de benoeming als lid van het gerechtshof. Bovendien is hiertoe aanleiding gezien omdat deze toelage, in vergelijking met de huidige toelage gedurende het bestuurslidmaatschap, veel duidelijker in tijd beperkt is en derhalve minder structureel van aard is.

Onderdeel E (artikelen 19 t/m 21b)

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 21b, eerste lid, zal worden voorgehangen bij de Eerste en Tweede kamer.

Het bedoelde besluit is thans in voorbereiding en zal binnenkort ter consultatie worden voorgelegd aan de betrokken belanghebbende organisaties. In de memorie van toelichting is al aangegeven op welke wijze invulling zal worden gegeven aan het bepaalde in voornoemd artikel. Na aanvaarding van dit wetsvoorstel door de Tweede Kamer zal de voorhangprocedure in het parlement worden gestart.

De leden van de VVD-fractie verwijzen voorts naar een passage in de memorie van toelichting, waarin wordt aangegeven dat in spoedeisende gevallen het overleg met de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal via korte lijnen zal kunnen plaatsvinden. Deze leden vragen om een nadere uiteenzetting van hetgeen verstaan moet worden onder spoedeisende gevallen en korte lijnen.

Zoals eerder al is aangegeven, krijgt de minister van Veiligheid en Justitie met het voorliggende wetsvoorstel de bevoegdheid om overige, al dan niet tijdelijke, zittingsplaatsen aan te wijzen. Ook kan hij een dergelijke aanwijzing beëindigen. In de memorie van toelichting staat dat de bevoegdheid van de minister om te bepalen dat in een zaak de terechtzitting kan worden gehouden op een door hem aan te wijzen locatie in of buiten het rechtsgebied waarin het gerecht is gelegen, ziet op situaties waarin dit noodzakelijk is in verband met de veiligheid van personen of andere zwaarwegende omstandigheden. Te denken valt aan het inrichten van een incidentele locatie met het oog op de behandeling ter terechtzitting van een zaak waarin de veiligheid van rechters, officieren van justitie, advocaten, getuigen, verdachten en/of anderen in het bijzonder in het geding is. Ook kan een bijzondere locatie in een concrete zaak wenselijk blijken in verband met de verwachte (media)aandacht voor die zaak. Het kabinet kan zich voorstellen dat dergelijke situaties kunnen leiden tot de noodzaak om op korte termijn maatregelen te treffen en locaties aan te wijzen. In zo'n geval kan de behoefte bestaan om snel en rechtstreeks overleg te laten plaatsvinden tussen de minister, de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak en de voorzitter van het College van procureurs-generaal, met als doel op korte termijn te beslissen over de aanwijzing van een (tijdelijke) overige zittingsplaats.

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer het probleemloos uitwisselen van gegevens tussen het openbaar ministerie, de politie en de rechterlijke macht zal zijn gerealiseerd.

Het probleemloos uitwisselen van voor de rechtshandhaving relevante gegevens tussen betrokken organisaties in de justitiële keten is een voortdurend punt van aandacht. De vorming van een nationale politie en de volledige congruentie van de regionale indelingen van politie, openbaar ministerie en de rechtspraak draagt verder bij aan het vereenvoudigen van die gegevensuitwisseling. Ter verbetering van de informatie-uitwisseling met (keten)partners zal de organisatie zo worden ingericht dat de politie handelt vanuit één informatiepositie en één informatieloket voor de verschillende (keten)partners. De congruentie met de arrondissementsparketten maakt dit eenvoudiger. De vorming van de nationale politie vormt een goed kader voor de verbetering van de informatiehuishouding van de politie.

Wat betreft de informatie-uitwisseling tussen het openbaar ministerie en de rechtspraak kan worden opgemerkt dat de gerechten reeds nu in een deel van de strafzaken de dossiers in digitale vorm ontvangen. Het gaat hierbij om de standaardzaken en nog niet om de zogenaamde maatwerkzaken. Het openbaar ministerie en de rechtspraak werken momenteel samen aan de voltooiing van deze koppeling. Naar verwachting zullen in de loop van de eerste helft van 2012 alle rechtbanken dossiers in digitale vorm kunnen ontvangen van het openbaar ministerie, bestuderen en verwerken. Als in zulke zaken na vonniswijzing door de rechtbank hoger beroep wordt ingesteld, kunnen de rechtbanken de strafdossiers langs digitale weg naar de gerechtshoven overbrengen. Gewerkt wordt aan een voorziening om ook de dossiers van grote(re) strafzaken op digitale wijze aan de rechtbanken over te kunnen dragen.

Onderdeel L, P.2, W, AA.3 en BB.2, WW en XX (artikelen 41, 48a, vijfde lid, 59, 66, vijfde lid, en 67, vijfde lid, en bijlagen bij de wet

De leden van de VVD-fractie vragen of onder het deponeren van stukken bij de griffie ook het langs elektronische weg indienen daarvan kan worden verstaan. Ook vragen zij in hoeverre het huidige wetsvoorstel rekening houdt met de mogelijkheden die digitalisering voor de rechtspraak biedt.

Voor het antwoord op deze vragen zij korthedshalve verwezen naar de passages in paragraaf 1.5 van deze nota naar aanleiding van het verslag, waar reeds aandacht is besteed aan de mogelijkheid tot het gebruik van de elektronische weg. Voorts is in het voorgaande op diverse plaatsen aandacht besteed aan de voordelen die moderne technieken ook aan de rechtspraak en het openbaar ministerie kunnen bieden.

Onderdeel GG.1 en OO (artikelen 84, tweede lid, en 30)

De wijziging van de artikelen 84, tweede lid, en 130, derde lid, Wet RO voorziet in het doen vervallen van de bepaling dat het aantal leden van de Raad respectievelijk het College van procureurs-generaal bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. In de memorie van toelichting is ten aanzien van deze wijziging aangegeven dat het bepalen van het exacte aantal leden bij algemene maatregel van bestuur geen toegevoegde waarde heeft. De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere toelichting op dit punt.

De Wet RO bepaalt dat het aantal leden van de bedoelde organen tenminste drie en ten hoogste vijf betreft. Het stellen van deze onder- en bovengrens heeft tot doel enerzijds te waarborgen dat de organen over voldoende personele capaciteit beschikken om hun taken naar behoren te kunnen uitvoeren, terwijl anderzijds moet worden voorkomen dat een overdaad aan bestuurders ontstaat. Binnen deze marges dienen organisaties als de Raad en het College echter de mogelijkheid te hebben om naar eigen inzichten en behoeften te bepalen hoeveel leden in redelijkheid noodzakelijk zijn om de taken te kunnen uitvoeren. Het exact bij besluit bepalen of dat nu drie, vier of vijf leden zijn, heeft in dat verband weinig meerwaarde en maakt de situatie voor de praktijk onnodig star, wanneer men wil inspelen op een actuele situatie of behoefte.

Hoofdstuk II. Wijziging van overige wetten

Artikel L (Wet Friese taal in het rechtsverkeer)

Met artikel L wordt in artikel 7, eerste lid, van de Wet Friese taal in het rechtsverkeer een technische wijziging aangebracht die noodzakelijk is als gevolg van de opschaling en de nieuwe benamingen van de arrondissementen. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre dit wetsvoorstel

rekening houdt met andere wetsvoorstellen die verband houden met de Friese taal.

Op dit moment zijn in het parlement geen wetsvoorstellen aanhangig die het gebruik of de verankering van de Friese taal betreffen. Wel is regelgeving in voorbereiding waarmee de positie van deze taal wordt gewaarborgd (wetsvoorstel gebruik Friese taal). Invoering van dat wetsvoorstel zal ook gevolgen hebben voor de Wet Friese taal in het rechtsverkeer. Bij gelegenheid van dat wetsvoorstel zal worden bezien welke afstemmingsbepalingen met het onderhavige wetsvoorstel noodzakelijk zijn.

Hoofdstuk III. Overgangs- en slotbepalingen

Artikelen CII en CIII (overgang lopende zaken naar nieuwe rechtbanken en gerechtshoven)

De leden van de VVD-fractie vragen waarom pas in aanloop naar de inwerkingtreding van de herziening van de gerechtelijke kaart bij de toedeling van zaken aan rechters rekening kan worden gehouden met de toekomstige positionering van de rechters. Zij merken daarbij op dat het alternatief, een regeling die er bijvoorbeeld toe leidt dat alle bij de rechtbank te Amsterdam aanhangige zaken na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij de rechtbank Amsterdam blijven liggen, een mogelijke oplossing kan bieden. De aan het woord zijnde leden vragen om een meer uitgebreide reactie waarom niet is gekozen voor dit alternatief.

Artikel CII bepaalt dat zaken die op de dag vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aanhangig zijn bij een rechtbank, van rechtswege overgaan naar de nieuw te vormen rechtbanken die tot kennisneming van de desbetreffende zaken bevoegd zijn. Daarbij geldt als hoofdregel dat de zaken van een huidige rechtbank overgaan naar de nieuwe rechtbank waarvan het rechtsgebied dat van die huidige rechtbank omvat of daarmee samenvalt. Hetzelfde is geregeld in artikel CIII met betrekking tot de lopende zaken van de gerechtshoven. Daarnaast regelt dit wetsvoorstel in de artikelen CVIII en CVIV dat het personeel van de huidige gerechten, met behoud van functie, als hoofdregel van rechtswege overgaat naar de nieuwe gerechten waarvan de rechtsgebieden die van hun huidige gerechten omvatten of daarmee samenvallen. Door deze gelijktijdige overgang van zaken en personeel geldt dat de behandelende (rechterlijke en niet-rechterlijke) ambtenaren telkens zoveel mogelijk samen met de zaken die zij behandelen overgaan naar de nieuwe gerechten. Dit zorgt voor een zo goed mogelijke waarborg voor het behoud van de kennis en expertise bij het afhandelen van de betreffende zaken.

Voor de zaken en het personeel van de huidige rechtbank te Amsterdam wordt op bovenstaande hoofdregel een uitzondering gemaakt, omdat het huidige rechtsgebied van deze rechtbank niet in zijn geheel komt te vallen in het rechtsgebied van de nieuwe rechtbank Amsterdam. Het gebied Gooi en Vechtstreek, dat nu nog behoort tot het rechtsgebied van de Amsterdamse rechtbank, komt namelijk te vallen in het rechtsgebied van de nieuwe rechtbank Midden-Nederland. Met het oog daarop wordt in het tweede lid van artikel CII geregeld dat de lopende zaken die gerelateerd zijn aan dit gebied overgaan naar de rechtbank Midden-Nederland en dat de overige lopende zaken in Amsterdam blijven. Voor het personeel van de rechtbank te Amsterdam wordt in dit wetsvoorstel niet een vergelijkbare splitsing geregeld, omdat binnen dat personeel geen onderscheid kan worden gemaakt tussen personeel dat al dan niet werkzaamheden verricht die slechts het gebied Gooi en Vechtstreek betreffen. Wel zal zo veel en vroegtijdig als mogelijk worden bevorderd dat een deel van het personeel op vrijwillige basis de overstap maakt naar de nieuwe rechtbank Midden-Nederland. Bovendien kunnen rechters, die nu ook zaken betreffende het gebied Gooi en Vechtstreek in behandeling hebben,

maar na de overgang van die zaken naar de rechtbank Midden-Nederland in Amsterdam blijven, die zaken als rechter-plaatsvervanger voor die nieuwe rechtbank blijven behandelen. In beide gevallen kan daarmee, zodra dit wetsvoorstel door het parlement wordt aanvaard, al zo snel mogelijk rekening worden gehouden bij de toedeling van zaken. Zodoende wordt gewaarborgd dat er bij de rechtbank Midden-Nederland sprake zal zijn van voldoende personele capaciteit alsmede de vereiste (dossier)kennis om ook de lopende zaken die betrekking hebben op het gebied Gooi en Vechtstreek af te handelen. Bovendien biedt de overgang van deze zaken de mogelijkheid om bij de rechtbank Midden-Nederland de voor de behandeling van zaken betreffende dit gebied vereiste expertise verder op te bouwen.

Artikel CVI (overgangsrecht nevenlocaties)

De leden van de fractie van de VVD vragen tot slot om een reactie van de regering op de vraag van het Eerste Kamerlid Broekers-Knol tijdens het meergenoemde debat van 10 mei 2011, of het klopt dat de Raad voor de rechtspraak nevenlocaties kan aanwijzen, niet voor een bepaalde periode en zonder dat er parlementaire controle op mogelijk is. Wat is de belemmering om andere locaties bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen, zo wensen deze leden te vernemen.

Deze vragen zijn reeds hierboven aan bod gekomen en beantwoord, in paragraaf 3.1., in het kader van het onderwerp zittingsplaatsen.

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