

Vergaderjaar 1998–1999

26 352

Contourennota modernisering rechterlijke organisatie

Nr. 15

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 28 juni 1999

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 9 juni 1999 overleg gevoerd met staatssecretaris Cohen van Justitie over:

- **de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken (26 352, nr. 13);**

en met minister Korthals van Justitie over:

- **het gebrek aan zittingscapaciteit in strafzaken bij rechtbanken en gerechtshoven;**
- **de brief d.d. 6 april 1999 inzake verhoging bevoegdheid politierechter (J 99-286);**
- **de brieven d.d. 14 april 1999 (J 99-317) inzake capaciteit strafrechtshoven;**
- **de brief d.d. 2 juni 1999 inzake capaciteit strafrechtshoven;**
- **de brief d.d. 1 februari 1999 inzake beleid rechter-plaatsvervanger (26 352, nr. 3).**

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA), Brood (VVD).

Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Karimi (GroenLinks), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Passtoors (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walssem (D66), Eurlings (CDA), Kamp (VVD).

DEBAT MET DE STAATSSECRETARIS

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Oven** (PvdA) vond de brief van de staatssecretaris (26 352, nr. 13), waarin uitvoering wordt gegeven aan de motie-Vos/Van Oven (26 352, nr. 7), verhelderend en inzichtelijk. Hij gaf toe dat in de motie wordt gevraagd twee moeilijk combineerbare gedachten te verwezenlijken: behoud van de voor de kantonrechtspraak typische snelheid en toegankelijkheid, waarvoor de zelfstandigheid van de kantonrechtspraak moet worden gehandhaafd en de onderbrenging van de kantonsectoren bij de rechtbanken. Hij wees erop dat de presidentenvergadering kritiek heeft op deze constructie, onder andere omdat van een financiële herschikking geen sprake is. In het model van de staatssecretaris wordt een gematigde koers gevolgd, waarbij de kantongerechten als zodanig wel degelijk worden opgeheven en als een min of meer zelfstandige sector bij de rechtbanken worden ondergebracht. De garantie van de eigenheid van deze sector vindt de staatssecretaris in de benoeming van de voorzitter van de kantonsector in het bestuur van het arrondissement.

Krijgen de voorzitters van de andere sectoren automatisch ook een plaats in dat bestuur? Deze belangrijke knoop zal toch eens moeten worden doorgehakt.

Op hoofdlijnen was hij het eens met de suggestie van de staatssecretaris zoals gedaan in zijn brief, maar hij vroeg zich wel af of in dat model voldoende garanties zitten voor de zelfstandige positie van de kantonrechtspraak. Voor de PvdA is het primair van belang dat de elementaire kenmerken van de kantonrechtspraak – snelheid en toegankelijkheid – worden behouden. De heer Van Oven behield zich dan ook het recht voor bij de behandeling van het wetsontwerp terzake aanvullende garanties te stellen zoals beleidsvrijheid voor deze sector en een afzonderlijke benoemingswijze. Door het inbrengen van deze beleidsvrijheid is het in zekere zin onvermijdelijk dat de kantonsector een vreemde eend in de bijt blijft, maar de huidige situatie en het verlangen om de eigenheid van de kantonsector te garanderen rechtvaardigen een bijzondere positie van de kantonsector binnen de rechtbankorganisatie.

De heer **Vos** (VVD) stelde vast dat de staatssecretaris uitvoering heeft gegeven aan de motie-Vos/Van Oven (26 352, nr. 7). Dit heeft winst opgeleverd. De AKO's (arrondissementale kantongerechtsorganisatie) zullen wettelijk worden samengesmeed tot een geheel en een bestuurlijke eenheid gaan vormen met de rechtbanken. In het holdingbestuur zal de bestuurlijke samenhang tussen de dochterorganisaties tot uitdrukking komen. Bovendien zal de deelname van de kantonsector in het bestuur wettelijk worden verankerd. Onderkend wordt dat een heldere bevoegdheidsverdeling tussen bestuur en kantonsector een vereiste is en dat het competentieprofiel van de kantonrechter moet worden vastgelegd. De staatssecretaris is daarmee in belangrijke mate aan de wens van de indieners van de motie tegemoetgekomen, maar of deze oplossing ideaal is moet in de toekomst nog blijken. Veel hangt af van de uitwerking van deze contouren in het project Versterking rechterlijke organisatie (PVRO). Hoewel de heer Vos nog niet helemaal gerust gesteld was omdat de president van de rechtbank in Rotterdam heeft laten weten geen groot begrip te hebben voor de afzonderlijke positie van de kantonsector, gaf hij het PVRO toch het vertrouwen de contouren verder in te vullen. Hij verzocht de staatssecretaris de Kamer over de nadere positionering van het kantongerecht ieder halfjaar te informeren. Tot slot sprak hij uit voornemens te zijn de motie (26 352, nr. 7) in te trekken.

De heer **Van Wijmen** (CDA) herinnerde eraan dat het CDA de motie-Vos/Van Oven heeft ondersteund en zei met belangstelling kennis te hebben genomen van de brief van de staatssecretaris. Hij sloot zich aan bij de vraag van de heer Van Oven of de bestuurlijke integratie inhoudt dat de voorzitters van de andere sectoren deel gaan uitmaken van het bestuur. Wellicht heeft dit verwatering tot gevolg. Uit de Contourennota blijkt dat dit niet de bedoeling is.

Een aantal karakteristieken uit de brief vond het CDA van groot belang: de taakgarantie van de kantonrechter, de bezoldiging, het functieprofiel, de intreding in het ambt en de werving en het behoud van de titel kantonrechter. Hiermee wordt de eigenstandigheid van het ambt behouden. Hij kon zich goed voorstellen dat op de verschillende kantongerechtslocaties ook andere vormen van rechtspraak ter hand zullen worden genomen. Daarbij moet ervoor worden gewaakt dat de kantongerechtslocaties als zodanig herkenbaar blijven bij het publiek en dat de snelheid van de rechtspraak wordt gehandhaafd. Ook de werkwijze – het contact met de justitiabelen, de actievere positie van de kantonrechter en het bemiddelende karakter – moet behouden blijven.

Dat een coördinerend kantonrechter zal deelnemen aan het project Bestuurlijke onderbrenging vond de heer Van Wijmen positief. Hij ging ervan uit dat deze kantonrechter met open armen ontvangen zal worden.

Ook na de bestuurlijke vereniging moet het kantongerecht het eigen karakter en profiel kunnen blijven behouden. Het CDA sloot zich daarom aan bij de suggestie van de heer Van Oven hieraan bij de nadere wettelijke vormgeving expliciet aandacht te schenken.

De heer **Dittrich** (D66) onderschreef de argumenten die zijn aangebracht om de kantongerechten bestuurlijk onder te brengen bij de arrondissementsrechtbanken: passende schaalgrootte, geïntegreerd personeelsbeleid – voor D66 belangrijk – kwaliteitsbeleid, transparantie, toegankelijkheid en vermindering van de bureaucratie. Ook was hij het eens met de pluspunten van de kantonrechtspraak. Hij wees er wel op dat uit de brief van de vergadering van rechtbankpresidenten blijkt dat deze pluspunten ook gelden voor de manier waarop rechtbanken werken. Dit argument wilde de heer Dittrich graag overnemen. Uit deze brief blijkt ook dat in Alkmaar, anders dan in het vorige overleg werd gesuggereerd, wel degelijk positieve ervaringen zijn opgedaan met de samenwerking tussen de rechtbank en de kantongerechten. Van deze samenwerking hebben de kantonrechters geen negatieve gevolgen ondervonden en ook dat vond hij een belangrijk argument. Hoewel de bevruchtende werking van de samenwerking tussen rechtbank en kantongerechten in het algemeen niet is bewezen, vond D66 toch dat Kamer en de regering in dezen de knoop moeten doorhakken en moeten kiezen voor de bestuurlijke onderbrenging bij de rechtbanken.

Bij de verschillende holdingconstructies, die in de brief van de staatssecretaris zijn genoemd staat voor D66 voorop dat de constructie transparant moet zijn. Wordt in de toekomst met een Raad voor de rechtspraak gewerkt, dan zullen holdingconstructies onduidelijkheden veroorzaken. De heer Dittrich stond verder even stil bij het voorstel dat de staatssecretaris doet op blz. 6 van zijn brief (26 352), waar ook van een soort holdingconstructie sprake is. Het leek hem dat de kantonsector daarbij een soort status aparte krijgt binnen de bestuurlijke organisatie. Hij verzocht de staatssecretaris daarom uit te leggen wat wordt bedoeld met de volgende zin: «In het vervolg op onze voorstellen in de Contourennota is het dan ook ons oogmerk de arrondissementale kantonorganisatie wettelijk samen te smeden tot een geheel (de kantonsector) dat bestuurlijk een eenheid vormt met de arrondissementsrechtbanken.» Houdt dit in dat er een landelijke kantonsector komt?

In de motie-Dittrich (26 352, nr. 8) wordt verzocht de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten los te koppelen van de andere voorstellen en bij voorrang via een wetsvoorstel te realiseren. De heer Dittrich betreurde het dat de staatssecretaris, die hierop eerst positief heeft gereageerd nu van mening is dat de voorstellen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en niet van plan is de bestuurlijke onderbrenging bij voorrang te behandelen. Hij verzocht de staatssecretaris duidelijk aan te geven waarom een integrale behandeling nodig is. Vooralsnog was hij niet van plan de motie-Dittrich in te trekken.

De heer **Van der Staaij** (SGP) vond het terecht dat de staatssecretaris in zijn brief beklemtoont dat de voordelen van de voorgestelde structuur nauw samenhangen met de bestuurlijke vormgeving en de inrichting van het procesrecht. Hij noteerde met instemming dat het niet de bedoeling is in het procesrecht wijziging aan te brengen en dat, uitgezonderd de mulderzaken, niet wordt getornd aan het takenpakket van de kantonrechters. Uit de reactie van de staatssecretaris op de motie-Vos/Van Oven blijkt dat de staatssecretaris de geest van de motie wil uitvoeren. De zin die door collega Dittrich is voorgelezen is daarbij cruciaal. In hoeverre wijkt het daarin voorgestelde af van de Contourennota en in hoeverre wijkt de Contourennota af van het voorstel de deelname van de kantonsector aan het bestuur wettelijk te verankeren?

Uit de brief van de vergadering van rechtbankpresidenten had de heer Van der Staij begrepen dat zij geen status aparte willen voor de kantonsector. Vooral het opleidings- en personeelsbeleid is daarbij het knelpunt. Op dit punt lijken zich ook de bezwaren van de kantonrechters toe te spitsen. Wordt misschien gevreesd voor gedwongen overplaatsingen? Het was hem niet duidelijk of tegen de zin in of alleen op basis van vrijwilligheid wordt gerouleerd. Hij stelde verder vast dat de instroom van buitenstaanders de afgelopen vijf jaar erg beperkt is geweest. Is deze trend al langer zichtbaar?

Voor welke structuur ook wordt gekozen, de voordelen van het kantongerecht moeten duidelijk verankerd worden en mogen niet eenzijdig in een nieuwe structuur worden ondermijnd. De SGP zal daarom expliciet bekijken of de nadere wetgeving daartoe voldoende garanties biedt. De voorgestelde constructie zal uitgewerkt worden in het PVRO. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de interne bevoegdheidsverdeling tussen bestuur en sector en de verankering van het te ontwikkelen competentieprofiel. Het is van belang dat de kantonrechters hierbij op een herkenbare manier betrokken zijn en deel uit maken van het kernteam van de PVRO. Kan de staatssecretaris de stand van zaken hierbij aangeven? De uitvoering van het project wordt immers belemmerd als de kantonrechters de structuur niet acceptabel vinden, omdat het project door hen getrokken en gedragen zal moeten worden.

Antwoord van de regering

De **staatssecretaris van Justitie** constateerde dat over de kern van de discussie tussen de regering en de commissie geen enkel misverstand bestaat: het karakter van de kantonrechtspraak moet gehandhaafd worden. Het gaat er nu om dat voor de toekomst te waarborgen. Hij was het daarom eens met de garanties waarom de verschillende leden hebben gevraagd en zei toe de Kamer hierover regelmatig te rapporteren. Dat maakt het tevens mogelijk te bezien of de ontwikkeling die de regering zich heeft voorgesteld op deze manier gestalte kan krijgen.

De Contourennota is hiermee voor het deel kantongerechten al uitgewerkt. Er komt geen landelijke kantonsector; de afzonderlijke gerechten krijgen ieder een sector kanton. De voorzitter van die sector zal deel uitmaken van het bestuur van de gerechten en dit zal wettelijk worden vastgelegd. Wat dit betekent voor de rest van het bestuur en voor de voorzitters van de andere sectoren kon de staatssecretaris nu nog niet aangeven. Hierover wordt eerst gediscussieerd in het PVRO. Binnen het PVRO zal ook van gedachten worden gewisseld over de bevoegdheidsverdeling tussen het bestuur van het gerecht en de sector. Ook daarop wilde de staatssecretaris niet vooruitlopen. Hij nam aan dat dit ook tot een of meer voorstellen zal leiden. Hij sloot niet uit dat de kantonsector eigen bevoegdheden krijgt, maar bevestigde dit ook niet. De uitkomst van deze discussies zal zich vertalen in wettelijke voorstellen, die uitvoerig met de Kamer besproken zullen worden. Op dat moment kan worden beoordeeld of de wijze waarop dit gestalte krijgt, tegemoet komt aan de wens om de kantonrechtspraak in Nederland een goede positie te geven.

De staatssecretaris benadrukte dat een kantonrechter zitting heeft in het PVRO. Het is immers uitdrukkelijk de bedoeling dat kantonrechters hierbij een eigen rol spelen.

De roulatie van kantonrechters gebeurde volgens de staatssecretaris op de gebruikelijke manier en dat zal ook zo blijven. Het zal erop neerkomen dat de roulatie over het algemeen niet tegen de zin in, maar vrijwillig geschiedt.

In de motie-Dittrich wordt verzocht de bestuurlijke onderbrenging naar voren te halen. De staatssecretaris gaf toe zich hierover in september anders te hebben uitgelaten, maar hij zei er toen nog niet van overtuigd te zijn dat de raad voor de rechtspraak in wetgevende zin al wat naar voren

gehaald zou worden. Omdat dit nu wel is gebeurd, is het tijdschema opnieuw bekeken. Daarbij is geconcludeerd dat de bestuurlijke onderbrenging een integraal onderdeel behoort te zijn van het wetsvoorstel bestuur gerechten. Het is daarom moeilijk dit als een apart onderdeel eruit te lichten.

De heer **Dittrich** (D66) ging ervan uit dat het tijdschema wordt gehaald en zei daarom van plan te zijn de motie-Dittrich (26 352, nr. 8) in te trekken.

DEBAT MET DE MINISTER

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Oven** (PvdA) herinnerde eraan dat op de hoorzitting van 8 februari jl. drie zittingselementen naar voren zijn gekomen die tot meer efficiency kunnen leiden: de tijd die heengaat met pro forma zaken, de oorzaak van aanhoudingen en het niet tijdig beschikbaar zijn van noodzakelijke documenten. Over de reactie van de minister hierop in zijn brief van 14 april 1999 was de heer Van Oven niet zo enthousiast.

De gesuggereerde wettelijke regeling voor de pro-formazittingen is volgens de minister niet nodig omdat deze zitting in grote zaken al plaatsvindt en het huidige wettelijk kader daarvoor voldoende ruimte biedt. De fractie van de PvdA kon daar wel mee leven. Dit ligt anders bij de wettelijke regeling voor het verzoek tot oproeping van getuigen. De stelling van de minister dat het niet goed mogelijk lijkt nadere eisen aan de verdediging te stellen met het oog op de vindbaarheid van de opgegeven getuigen, vond de heer Van Oven niet overtuigend. Op de hoorzitting is immers naar voren gebracht dat bij een termijn van drie dagen de kans op succes van het dagvaarden van de getuigen vaak zo klein is dat alleen al daarom een getuigenverzoek wordt afgewezen. In de helft van de gevallen beslist de rechter bij toetsing hiervan ter zitting dat de getuige toch moet worden opgeroepen. Dat resulteert dan in een aanhouding. Een verlenging van de getuigeaanzegtermijn moet tot een zekere besparing kunnen leiden. Hij nodigde de minister uit verschillende varianten op dit gebied te verkennen en die in een notitie aan de Kamer voor te leggen.

Dat 10% tot 20% van de zaken wordt aangehouden, vond de heer Van Oven te veel. Nu de minister heeft aangegeven dat hierover geen cijfermateriaal bestaat, verzocht hij hem nadrukkelijk de redenen van aanhoudingen te analyseren. Op basis hiervan kan dan een verdere discussie plaatsvinden.

De minister schrijft niet te voelen voor een verhoging van de strafbevoegdheid van de politierechter van zes naar twaalf maanden. De argumenten die de minister hiervoor aandraagt, wilde de heer Van Oven bespreken bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel dat de leden Vos en Van Oven terzake hebben ingediend. Wat nu ter tafel is gekomen, is voor de indieners in elk geval geen reden om dit wetsontwerp in te trekken.

De heer Van Oven constateerde een ombuiging in het beleid ten aanzien van de rechter-plaatsvervanger. Deze minister wil de afhankelijkheid van rechter-plaatsvervangers op termijn afbouwen, om de schijn van partijdigheid te doen afnemen en omdat de afhankelijkheid van een dergelijke inzet van rechter-plaatsvervangers de rechterlijke macht kwetsbaar maakt. Daarover was de PvdA het geheel met de minister eens. Het capaciteitstekort mag niet verder stijgen doordat wordt afgezien van de inzet van rechters-plaatsvervangers. Wel is het van belang dat de nevenfuncties goed worden geregistreerd. Gebeurt dat op dit moment afdoende en kan de minister daarvan regelmatig een overzicht geven?

De heer **Vos** (VVD) was erover verbaasd dat van de pool van rechters-plaatsvervangers zo weinig gebruik wordt gemaakt. De hiervoor aangevoerde redenen – gebrek aan ondersteuning en zittingsruimte – klonken hem niet sympathiek in de oren. Deelt de minister deze taxatie? Hij toonde zich verheugd over het feit dat er een werkgroep is ingesteld die het strafrechtcircuit nader gaat bekijken. Hij verzocht de minister aan te geven of zijn indruk juist is dat de knelpunten niet zozeer financieel van aard zijn, maar dat het met name schort aan menskracht om de achterstand op te lossen.

Dat het huidige wettelijke regime voldoende ruimte biedt om regiezittingen te houden, vond de heer Vos plezierig. De VVD blijft echter sterk geïnteresseerd in de mogelijkheid om termijnen op te stellen waarbinnen bepaalde zaken moeten zijn afgedaan. Is het mogelijk om met deze termijnstellingen te werken of moet het PVRO zich hiermee gaan bezighouden?

Bij de suggestie van de minister om de termijn voor het verzoek tot oproeping van getuigen niet tot tien dagen te verlengen, sloot de heer Vos zich aan. Wel voerde hij aan dat in megaprocessen vaak oponthoud ontstaat doordat het kan voorkomen dat getuigen zelfs tot viermaal toe worden gehoord. Wellicht is het mogelijk om bij een hof of rechtbank de getuigen niet te horen als deze in de voorafgaande fase al in extenso gehoord zijn door de rechter-commissaris en de raadslieden daarbij al voldoende betrokken zijn geweest. Hij verzocht de minister hierop in te gaan.

Het leek de heer Vos niet onlogisch dat in de huidige omstandigheden niet actief wordt gewerkt aan het terugdringen van de afhankelijkheid van de rechters-plaatsvervangers. Hij had begrepen dat het doel wel blijft die afhankelijkheid te verminderen. Het was hem opgevallen dat daaraan geen termijn wordt verbonden. Nu voor de implementatie van de Contourennota een termijn van drie jaar is gesteld, kan wellicht ook hieraan een termijn van drie jaar worden verbonden.

De heer Vos had begrip voor het principiële standpunt dat de minister inneemt bij de verhoging van de bevoegdheid van de politierechter. Het blijft altijd verstandig om zaken door meer rechters te laten beoordelen, maar hij vroeg zich wel af of de praktijk van de politierechter om dat soort verheven principes vraagt. Diverse politierechters schijnen er geen problemen mee te hebben om ook wat zwaardere zaken af te doen. De adviezen van de NOVA (Nederlandse orde van advocaten) en de NVVR (Nederlandse vereniging voor rechtspraak) vond hij niet verrassend. Deze adviezen komen van specifieke beroepsgroepen en het is nog niet duidelijk of het maatschappelijk belang het vraagt vast te houden aan de willekeurige termijn van zes maanden. Hij verzocht de minister daarom een derde advies in te winnen bij het WODC. Dat kan nagaan of de oorspronkelijke beweegredenen om het strafmaximum op zes maanden te stellen nog steeds van toepassing zijn. Tevens kan dan in kaart worden gebracht welke risico's het verhogen van de bevoegdheid heeft.

De heer **Van de Camp** (CDA) verzocht de minister in dit overleg of in een bijlage bij de begroting aan te geven wat de omvang van de problematiek is op dit moment en wat er sinds het aantreden van dit kabinet is verbeterd.

De persofficier van justitie van de rechtbank Haarlem heeft op de hoorzitting een schets gegeven van de problemen in Haarlem. Nu ook de ambtenaren van het ministerie van Justitie op deze hoorzitting waren, verwachtte de heer Van de Camp van de minister te horen welke maatregelen hierop zijn genomen. De brief van 6 april over de verhoging van de bevoegdheid van de politierechter vond hij duidelijk en overtuigend. De Kamer mag zich best laten overtuigen door de argumenten die in de adviezen van de NOVA en de NVVR worden gegeven.

In de brief van 14 april over de capaciteit van de strafrechtsketen geeft de minister aanvullende informatie, terwijl om oplossingen is gevraagd. De minister schrijft dat regiezaken gehouden kunnen worden, maar waarom gebeurt dat dan zo weinig? Op de hoorzitting is op een meer expliciete wettelijke regeling aangedrongen. Heeft de minister initiatieven genomen om de praktijk op dit punt te verbeteren?

De termijn voor het verzoek tot oproeping van getuigen vond hij genoegzaam door de heer Van Oven behandeld. Daar sloot hij zich bij aan. De heer Van de Camp merkte wel op dat de verdediging terecht gebruik maakt van alle mogelijkheden, maar dat die mogelijkheden wel leiden tot buitengewoon veel vertraging. Is bekend hoe vaak gebruik wordt gemaakt van de artikelen 264 en 288 Sv?

In de brieven van de minister is de aanvullende belasting van de Wet-Terwee en van de Wet schuldsanering natuurlijke personen niet aan de orde gekomen. De heer Van de Camp verzocht de minister daar nu iets over te zeggen. Tot slot herinnerde hij eraan dat bij de begrotingsbehandeling het inzetten van gepensioneerde rechters is besproken. Hierop wordt in de brieven niet meer ingegaan. Als deze optie niet reëel is, aanvaardde hij dat graag, maar hij wilde wel weten wat met dit idee is gebeurd.

De heer **Van Wijmen** (CDA) ging in op het beleid voor de rechters-plaatsvervangers. Het was hem opgevallen dat de minister schrijft dat hij de strafsector van de gerechten structureel wil versterken, maar daarvoor geen geld beschikbaar wil stellen. Dit leek hem een belofte die niet helemaal waargemaakt kan worden. De opvatting dat ongeveer 10% van de capaciteit vervuld wordt door rechters-plaatsvervangers vond hij overigens optimistisch. Hij was het ermee eens dat bij het inzetten van rechters-plaatsvervangers elke schijn van belangenverstrengeling voorkomen moet worden, maar zelf had hij de indruk dat het openbaar register behoorlijk op orde is. Bij de sociale databank is het antecedentenregister makkelijk te raadplegen.

De minister wil een toedelingsbeleid gaan voeren waarbij aan bepaalde rechters bepaalde zaken worden toevertrouwd. Kan worden aangegeven welke criteria hierbij worden gehanteerd? Verder verzocht hij de minister toe te zeggen dat zo min mogelijk advocaten in het eigen arrondissement als rechter-plaatsvervanger worden ingezet. De heer Van Wijmen nam met belangstelling kennis van het feit dat benoemingen zullen worden gehonoreerd als beargumenteerd wordt waarom iemand als rechter-plaatsvervanger gewenst is.

Het inzetten van de rechter-plaatsvervanger heeft het voordeel dat de capaciteit wordt vergroot en gebruik kan worden gemaakt van specialistische kennis, maar niet vergeten mag worden dat hiermee ook een raakvlak wordt gecreëerd tussen de samenleving en de rechterlijke macht.

De heer **Dittrich** (D66) zei zich in het verleden al tegen een verhoging van de strafbevoegdheid van de politierechter te hebben gekeerd en daar was hij, gelet op de adviezen nog steeds tegen. Unus rechtspraak moet echt bij uitzondering worden toegepast. Discussies in de raadkamer zijn van groot belang, zeker als gevangenisstraffen opgelegd kunnen worden van langer dan zes maanden. Het capaciteitstekort moet worden weggewerkt, maar niet met voorstellen die de kwaliteit van de rechtspraak nadelig kunnen beïnvloeden. Hierop wilde de heer Dittrich bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel nader ingaan.

De argumentatie van de minister inzake de capaciteit van de strafrechtsketen vond de heer Dittrich op een aantal punten overtuigend. Het leek hem niet noodzakelijk om pro-formazittingen nader wettelijk te regelen. De regie van zo'n zitting moet zeker niet in handen gelegd worden van de rechter-commissaris; de zittingsrechter is zelf verantwoordelijk voor het verloop en het tempo van de zaak. Ook op het punt van de getuigen sloot

de heer Dittrich zich bij de argumentatie van de minister aan. Verdachten moeten om aanhouding van hun zaak kunnen vragen als zij nog geen advocaat hebben. Hij zag niets in een aanpassing van de wet op dit gebied. Wel verwees hij naar aanbeveling 59 van de commissie-Kalsbeek, waarin wordt voorgesteld nader onderzoek te verrichten naar mogelijkheden om een eenmaal door een rechter-commissaris gehoorde rechtmatigheidsgetuige niet nogmaals door een rechter te laten horen. Er moet dus verschil gemaakt worden tussen rechtmatigheidsgetuigen en inhoudelijke getuigen. Hij wilde hierop verder ingaan bij de behandeling van het rapport van deze commissie in de Kamer.

Op de hoorzitting is duidelijk geworden dat het arrondissement Haarlem een enorm tekort heeft aan rechters. Dit tekort ontstaat voornamelijk doordat Haarlem alle zaken die met Schiphol samenhangen moet behandelen. De gewone criminaliteitszaken krijgen daardoor onvoldoende aandacht, wat bij de bevolking in het arrondissement Haarlem gevoelens van onveiligheid oplevert. Kan dit soort zaken verdeeld worden over alle rechtbanken in Nederland, dan wordt de pijn verspreid en kunnen de zaken tegen verdachten van gewone criminaliteit binnen de redelijke termijn van twee jaar behandeld worden. Hij vreesde dat deze termijn anders niet meer gehaald wordt en zaken niet meer tot veroordelingen kunnen leiden. Hoe schat de minister dit klemmende beroep op het openbaar ministerie in? Hij hoopte dat de minister de Kamervragen die hij hierover heeft gesteld, spoedig zal beantwoorden. Op de vraag van de heer Vos naar de uitspraak van de president van de rechtbank in Haarlem, die vond dat de steun van de Kamer niet nodig was, antwoordde de heer Dittrich dat deze opmerking wellicht is ingegeven door financiële aspecten. Hij constateerde in elk geval dat het openbaar ministerie en de president van de rechtbank in Haarlem het op dit punt niet met elkaar eens zijn. Misschien kan de minister hierover iets zeggen.

De heer Dittrich bleef er moeite hebben mee hebben dat de minister door de capaciteitsproblemen niet meer vasthoudt aan het principe dat advocaten niet in hun eigen arrondissement als rechter-plaatsvervanger optreden, maar kon zich dit met het oog op de noodsituatie wel voorstellen. De uitspraak van de minister dat de presidenten van de gerechten al hebben laten weten dat dit niet meer gebeurt, kon hij daarmee niet rijmen. Wat lost deze koerswijziging dan op?

Het was hem duidelijk geworden dat de minister overweegt een algemene bepaling in de wet op te nemen waaraan het concrete handelen van een rechter, bijvoorbeeld door zijn functionele autoriteit, kan worden getoetst. Dit zou moeten worden ingevoerd om alle schijn van partijdigheid te voorkomen en te redresseren. Is die functionele autoriteit de president van de rechtbank en brengt dit de onafhankelijkheid van de rechter niet in gevaar? Ook wilde hij graag weten in welke wet de minister dit wil regelen, welke sancties hieraan verbonden zijn en of een beroepsmogelijkheid wordt gecreëerd.

De heer **Van der Staaij** (SGP) juichte het toe dat met voortvarendheid wordt gewerkt aan het wegnemen van het gebrek aan zittingscapaciteit in strafzaken. Sepots en achterstand moeten voorkomen worden en voor de effectiviteit van de strafrechtspraak is het van belang dat niet te veel tijd zit tussen de daad en de berechting. De werkgroep capaciteitstekort leek hem een goede reactie. Uit de brief van 2 juni (blz. 4) had hij echter begrepen dat nieuwe knelpunten zijn opgetreden. Hoe ernstig zijn deze knelpunten?

De SGP heeft in het verleden het besluit gesteund dat het optreden van een advocaat als rechter-plaatsvervanger in het eigen arrondissement vermeden moet worden, maar gezien het capaciteitstekort kon hij toch instemmen met het voorstel van de minister terzake. Het was de heer Van der Staaij wel opgevallen dat de schijn van belangenverstremgeling in de discussie niet meer zo'n rol lijkt te spelen. Het lijkt voornamelijk te gaan

om de structurele afhankelijkheid van de inzet van rechters-plaatsvervangers. Dit vond hij toch een te gemakkelijke conclusie omdat nog steeds maatregelen worden aangekondigd om de transparantie te vergroten. Op welke termijn denkt de minister de structurele afhankelijkheid van de inzet van rechters-plaatsvervangers te verminderen?

Het motief voor de verhoging van de bevoegdheid van de politierechter en de wens om het capaciteitstekort in de strafrechtspleging te verminderen zijn helder, maar er zijn belangrijke bezwaren aan te voeren tegen de uitbreiding van de alleensprekende rechter. De SGP heeft de verantwoordelijkheid van de enkelvoudige rechter in appèlzaken altijd te groot gevonden. De heer Van der Staaij vroeg zich af of dit niet ook een rol speelt bij het opleggen van straffen in eerste aanleg tot een maximum van een jaar gevangenisstraf. In het NJB van maart wordt op dit punt ook gesproken over onweegbare bezwaren en over het feit dat veel rechters tegenwoordig al op jonge leeftijd kunnen optreden. Op dit onderwerp wilde hij verder ingaan bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel.

Antwoord van de regering

De **minister van Justitie** vond het relevant om de redenen van aanhoudingen te verzamelen en te analyseren, maar gegevens hierover zijn er tot nu toe niet. De rechtbanken beschikken niet over aparte gegevens hierover. Inmiddels is wel bekend dat er 32 redenen tot aanhouding zijn. Met het openbaar ministerie is een overleg geopend om inzicht hierin te krijgen. Verder vindt in Rotterdam en in Amsterdam op dit punt een experiment plaats. Daarbij zijn redenen voor aanhouding geregistreerd en verwerkt tot cijfers. De minister zei toe deze gegevens op te vragen. Misschien is het mogelijk om daaruit conclusies te trekken of deze van commentaar te voorzien.

Over het verlengen van de termijn voor het verzoek tot oproeping van getuigen merkte de minister op dat deze termijn in het verleden al eens is verlengd tot tien dagen. Indertijd is op dringend verzoek van het openbaar ministerie en de rechterlijke macht de dagvaardingstermijn weer teruggebracht naar drie dagen. Als de stelling van de heer Van Oven juist is, namelijk dat de advocaat opvallend vaak pas op de laatst mogelijke dag de getuige wil oproepen en dat het daarom vaak onmogelijk is om de betrokkene nog binnen die tijd te pakken te krijgen, vond de minister dat een reden om de termijn te verlengen. Als dat niet het geval is, kan met de huidige drie dagen worden volstaan. Hij stelde daarom voor eerst meer inzicht te krijgen in de oorzaken van de aanhouding.

Iedere rechter-plaatsvervanger heeft een bepaalde hoofdfunctie. Het kan voorkomen dat deze functie niet verenigbaar is met het uitoefenen van het rechterschap in bepaalde zaken, bijvoorbeeld omdat daardoor de onpartijdigheid wordt aangetast. Het ligt in de rede de betrokken plaatsvervanger in zo'n geval niet op een zaak in te delen. Mocht dit door gebrek aan wetenschap daaromtrent toch gebeurd zijn, dan dient de rechter zich alsnog te verschonen. Ook kunnen partijen menen dat de onpartijdigheid van de rechter in het geding is. Daarop kan een wrakingsverzoek worden ingediend. Het is erg belangrijk dat niet wordt getwijfeld aan de integriteit van de rechterlijke macht. De minister zei daarom voornemens te zijn zoveel mogelijk een beleid van openheid te voeren. Dit houdt in dat de rechter-plaatsvervanger zijn hoofdfunctie moet laten registreren in een voor iedereen toegankelijk register. Inmiddels doet het WODC een onderzoek naar de opvattingen binnen de rechtsprekende macht over het gelijktijdig uitoefenen van functies. Ook de nevenfuncties van de vaste rechters worden hierbij betrokken. Als deze studie is afgerond, zullen de resultaten aan de Kamer worden voorgelegd. De minister gaf toe dat de nevenfuncties anderhalf jaar geleden niet goed werden gemeld. Door de commotie die hierover is ontstaan en door het

belang dat hieraan wordt gehecht, is dit verbeterd en zijn hierover in de praktijk op dit moment weinig klachten.

Het is gebleken dat van de ingestelde pool van rechters-plaatsvervangers minder gebruik is gemaakt dan verwacht. De presidenten voelden er niet veel voor om de moeilijke zaken aan buitenstaanders over te laten. Ook is gezegd dat er voor het gebruik van deze rechters-plaatsvervangers te weinig ondersteunend personeel was. De diversiteit van de redenen om van de pool geen gebruik te maken is erg groot geweest. De minister had zelf de indruk dat iets meer gebruik van de pool had kunnen worden gemaakt, maar hij realiseerde zich dat de presidenten daartoe nu eenmaal niet gedwongen kunnen worden. De pool had wel het voordeel dat deze veel presidenten heeft gestimuleerd om nog meer dan voorheen de zaken zelf op te lossen. De minister was het met de heer Vos eens dat de rechter-plaatsvervanger minder substantieel nodig moet zijn voor de rechtspraak, maar de inzet van de rechter-plaatsvervanger in drie jaar afbouwen is niet mogelijk. De eerstkomende drie jaar moeten honderden rechters geworven worden. Als dat lukt – en daar ging de minister nog steeds van uit – is dat al een prestatie van formaat.

Op de vraag van de heer Camp wat er is verbeterd sinds het aantreden van de minister, antwoordde hij dat kort na zijn aantreden bleek dat zich een capaciteitsprobleem voordeed in de strafsector van een aantal rechtbanken. De aangeboden zaken konden niet in alle gevallen tijdig worden behandeld. Dit dreigde te leiden tot overschrijding van de redelijke termijn voor strafzaken of tot seponering door het OM. De huidige jurisprudentie van de Hoge Raad komt erop neer dat alleen in uitzonderingsgevallen bij overschrijding van de redelijke termijn de niet-ontvankelijkheid moet worden uitgesproken. In het algemeen kan worden volstaan met strafvermindering. De opvatting dat het OM bij het overschrijden van de termijn van twee jaar in haar vordering niet ontvankelijk zou worden verklaard, is dus niet juist. De minister benadrukte dat het wel belangrijk blijft om ervoor te zorgen dat de termijn van twee jaar gehaald kan worden. De minister zei langs verschillende wegen actie te hebben ondernomen om septs te voorkomen, maar het was hem ook duidelijk geworden dat de problemen in de strafrechtketen zeer hardnekkig zijn. De minister schetste kort de maatregelen die vanaf november zijn genomen. 1. Er is een werkgroep in het leven geroepen die de problemen moet inventariseren en een kortetermijnoplossing moest realiseren (de 25 rechters in de pool). 2. Daarnaast is een werkgroep ingesteld die de mogelijkheden van een geïntegreerd capaciteitsmodel voor strafzaken bestudeert. In het rapport van deze werkgroep wordt een voorstel gedaan voor de koppeling van de financieringssystemen van het OM en de rechtsprekende macht in de strafrechtelijke keten. Een rapport van deze werkgroep ligt momenteel ter bespreking voor bij de presidentenvergadering van de rechtbank- en hofpresidenten. 3. De problematiek van de rechter-plaatsvervanger is opnieuw bezien, hetgeen heeft geleid tot de bekende ombuiging van het beleid. 4. De opleiding, werving en selectie van rechters in spe zijn opnieuw onder de loep genomen. De minister vond het moeilijk om de kwantitatieve stand van zaken in cijfers weer te geven. Hierop wilde hij terugkomen bij het algemeen overleg over het genoemde rapport.

Voor de versterking van de strafrechtketen zijn drie verschillende geldstromen beschikbaar. De Bolkesteingelden zijn toegekend vanaf april 1998. De eerste effecten daarvan worden nu aan de hand van de jaarverslagen van de gerechten in kaart gebracht. Dat is eind juni/begin juli gereed. Hierbij gaat het in totaal om 20 mln. structureel op jaarbasis, waarvan 11,5 mln. aan de zittende magistratuur is toegekend. Het bedrag dat voortvloeit uit de Contourennota loopt op van 7,2 mln. in 1999 tot 50 mln. in 2002. Verder wordt door het ministerie van Financiën extra geld ter beschikking gesteld voor opleidingstrajecten, te weten 4,4 mln. in 1999 en ongeveer 11 mln. voor het jaar 2000.

Op de Kamervragen die door de heer Dittrich zijn gesteld over de situatie in Haarlem is informatie gevraagd aan de president en het OM van de rechtbank in Haarlem. Ook van het parket-generaal worden cijfers verwacht. De minister zei de vragen te beantwoorden zodra deze gegevens beschikbaar zijn. Wel is al bekend dat de rechtbank in Haarlem inmiddels negen politierechterzittingen heeft gepland voor het afdoen van oude zaken. Dat zijn zaken waarvan de pleegdatum 1 mei 1997 of jonger is. Hoewel zich daarbij aanvankelijk enige aanloopproblemen hebben voorgedaan, lijkt het er nu op dat er enig schot in de zaak zit. Na overleg tussen de rechtsprekende macht en het openbaar ministerie worden nu zoveel mogelijk oude zaken aangebracht. De rechtbank Haarlem heeft overigens een nieuwe president, die dit probleem met verve aanpakt. De discussie over het verhogen van de bevoegdheid van de politierechter wilde de minister liever aangaan bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel terzake. De mening van de regering is duidelijk. Een extra advies van het WODC achtte de minister niet nodig omdat de verhoging van de bevoegdheid om principiële redenen door de NOVA, de NVVR en het college van procureurs-generaal is afgewezen. Daaraan kan het advies van het WODC niets veranderen. De gegevens die de heer Van Oven aan het ministerie van Justitie heeft gevraagd over de 03- en 43-zaken worden vandaag verstuurd. Op de opmerking van de heer Van Oven dat in de brief van 2 juni staat dat de verhoging van de bevoegdheid op korte termijn soelaas lijkt te bieden, antwoordde de minister dat hij dat inderdaad heeft geschreven, maar dat het de vraag is of je een kortetermijnmaatregel die structureel niet goed is, een structureel karakter moet geven. Dat leek hem gevaarlijk.

Het is aan de rechterlijke colleges om gebruik te maken van de mogelijkheid voor het houden van een regiezitting. Voor een redelijk wetsuitleg behoeven zij geen ministeriële coaching.

Over de eventuele werkbelasting die de wet-Terwee oplevert, zijn nog geen gegevens bekend. De minister vond de vraag wel relevant en zegde toe dit nader te zullen onderzoeken.

De optie om gepensioneerde rechters opnieuw in te zetten, is in de praktijk niet reëel gebleken. Veel rechters werken na hun 65ste nog door, maar de rechters die zijn gestopt zijn moeilijk tot andere gedachten te brengen.

Het verzamelen van kwantitatieve gegevens over de strafrechtsketen, de voorraden en dergelijke is moeilijk en arbeidsintensief. De ontwikkeling wordt wel gevolgd en het is goed mogelijk om deze bij de begroting weer te geven. Het Lamichisysteem voor de werklastmeting wordt pas per 1 januari 2000 ingevoerd, zodat dit nog geen bruikbare cijfers kan opleveren. Het ministerie beschikt wel over de cijfers die bij de experimenten naar voren zijn gekomen, maar die zijn nog onvoldoende voor een totaal overzicht. De minister gaf toe dat hard gewerkt moet en zal worden om cijfers boven tafel te krijgen om op basis daarvan beleid uit te stippelen. De Kamer kan wel gegevens krijgen over de convenanten die gesloten zijn tussen het OM en de rechterlijke macht over de verwerking van strafzaken.

De functionele autoriteit die het handelen van de rechter zou moeten toetsen, is de president van de rechtbank. De algemene bepaling zal worden opgenomen in de Wet op de rechterlijke organisatie en dat wordt een bepaling in de zin van artikel 7 van de Wet op de Raad van State. De sanctie zal primair een waarschuwing zijn. In ernstige gevallen kan iemand op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad wegens wangedrag van de functie ontheven worden.

De voorzitter van de commissie,
Van Heemst

De griffier van de commissie,
Pe