

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)

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 5 juni 2012

De memorie van antwoord geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende nadere opmerkingen en het stellen van de volgende nadere vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord. De bedenkingen die door de leden van deze fractie in het voorlopig verslag naar voren zijn gebracht over de koers van de organisatie en de inrichting van de rechterlijke macht zijn door het antwoord van de regering niet in alle opzichten weggenomen. Deze leden hebben dan ook nog verschillende nadere vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de regering op de eerder gestelde vragen naar aanleiding van voorliggend wetsvoorstel. De antwoorden van de regering, mede in samenhang met diverse signalen die deze leden uit de praktijk hebben ontvangen, hebben enkele nadere vragen opgeroepen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de regering. Op een aantal aspecten van de beoogde wetswijziging willen zij nog nadere vragen stellen.

¹ Samenstelling:

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

De leden van de **SP**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de memorie van antwoord, waarin de regering stelt dat deze leden de doelstellingen van het wetsvoorstel en de noodzaak om te komen tot herziening van de gerechtelijke kaart ondersteunen. Die stelling van de regering achten deze leden gezien hun inbreng in eerste instantie voorbarig. Uit de memorie van antwoord blijkt immers dat de regering de bezwaren van de leden van de SP-fractie tegen het wetsvoorstel niet tot de hare maakt. Deze leden hebben daarom nog enkele nadere vragen.

De leden van de **D66**-fractie danken de regering voor haar uitvoerige antwoord. Naar aanleiding daarvan hebben zij nog een aantal nadere vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord en zien hierin geen aanleiding tot het stellen van nadere inhoudelijke vragen. Wel hebben zij nog een vraag met betrekking tot het verdere wetgevingsproces.

2. Vragen van de VVD-fractie

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat onder het kopje «Aanleiding» in paragraaf 2 van de memorie van antwoord de regering schrijft dat van de rechterlijke macht een realistische bedrijfsvoering wordt verwacht, waarbij de kosten opwegen tegen de baten.¹ Kan de regering de zinsnede «waarbij de kosten opwegen tegen de baten» nader specificeren? Wat betekent het voor de rechtsstaat dat met betrekking tot de rechterlijke macht de kosten moeten opwegen tegen de baten? Vanzelfsprekend moet ook wat betreft het onderdeel rechtspraak dan wel rechterlijke macht in de rechtsstaat het geld niet over de balk worden gesmeten, maar is hier een kosten-batenanalyse op zijn plaats? Ook vernemen deze leden graag waaraan de regering de uitspraak ontleent dat zij bij de Eerste Kamer brede steun voor bovengenoemd uitgangspunt proeft.

Vervolgens schrijft de regering onder het kopje «Aantal en indeling gerechten» in paragraaf 2, naar aanleiding van vragen over de omvang van het arrondissement Oost-Nederland, dat de omvang van dit arrondissement een uitdaging vormt. Voor de regering is blijkens de memorie van antwoord de constatering dat de afzonderlijke rechtsgebieden in de huidige indeling van de gerechtelijke kaart te kwetsbaar zijn om zelfstandig te functioneren een doorslaggevende afweging geweest om te komen tot het voorgestelde arrondissement Oost-Nederland. Kan de regering, zo vragen de leden van de VVD-fractie, nogmaals uiteen zetten waarom het arrondissement Limburg wel zelfstandig kan bestaan, terwijl dit slechts marginaal groter is dan elk van de beide onderdelen van het voorgestelde arrondissement Oost-Nederland?

In aansluiting hierop vernemen de leden van de VVD-fractie graag van de regering wat er gebeurt met het arrondissement Oost-Nederland als bij de evaluatie na drie jaar over de doeltreffendheid en de effecten van de wet op dit punt – indien deze wordt aangenomen – blijkt dat de keuze voor het grote arrondissement Oost-Nederland geen gelukkige is geweest. Zou de uitkomst van de evaluatie ertoe kunnen leiden dat het arrondissement Oost-Nederland alsnog wordt opgesplitst, met als resultaat dat er vervolgens 11 arrondissementen zijn in plaats van 10? En wat zou dit eventueel betekenen voor de indeling van de nationale politie? Of moet de conclusie zijn dat, wat de uitkomst van de evaluatie ook moge zijn, het arrondissement Oost-Nederland de in het voorliggende wetsvoorstel voorgestelde omvang behoudt? Graag een reactie van de regering.

In verband met de grootte van het arrondissement Oost-Nederland wordt tijdelijk een vierde bestuurder aangetrokken, zo lezen de leden van de VVD-fractie in paragraaf 3.1 van de memorie van antwoord. Hoe lang, vragen zij, is tijdelijk? Betekent dit «tot de evaluatie na drie jaar van dit arrondissement» of ook daarna, mocht dit nodig blijken omdat de omvang van het arrondissement zo «uitdagend» is? Wat zal de achtergrond van deze vierde bestuurder zijn? Zal dit een met rechtspraak belaste bestuurder zijn of een pure manager? Wat betekent een en ander voor de stemverhoudingen in het gerechtsbestuur Oost-Nederland? Deze leden vernemen op deze punten graag de reactie van de regering.

¹ EK, 2011–2012, 32 891, C, blz. 2.

Over de positie en de taakopvatting van de Raad voor de rechtspraak hebben de leden van de VVD-fractie zich al eerder en bij herhaling uitgesproken. Deze leden erkennen zeer zeker de positie en de taken van de Raad op het terrein van beheer, dat wil zeggen begroting, bedrijfsvoering, ondersteuning – met nadruk op het woord «ondersteuning» – aan de gerechten ten behoeve van uniforme rechtstoepassing en het bevorderen van juridische kwaliteit. Wanneer echter de regering in de memorie van antwoord schrijft dat de Raad geluiden uit de rechtspraak kanaliseert, rijst bij deze leden de vraag of dit slechts geluiden met betrekking tot het beheer betreft. Indien het ook meer inhoudelijke geluiden betreft, vernemen deze leden graag van de regering of de Raad, met instemming van Presidentenvergadering dan wel College van Afgevaardigden, slechts die geluiden naar buiten brengt waarover in de Presidentenvergadering dan wel na overleg met het College van Afgevaardigden overeenstemming is bereikt. Of moeten deze leden de opmerking over het kanaliseren van geluiden uit de rechtspraak zo begrijpen dat de Raad een eigen vertaalslag over die geluiden heen doet gaan en deze vervolgens naar eigen inzicht naar buiten brengt? Indien het laatste het geval is, vrezen zij dat de Raad zich meer positie toe-eigent dan bij de invoering van de Raad beoogd is. Zij achten dit niet wenselijk gezien de dualistische positie van de Raad. Kan de regering deze leden op dit punt geruststellen?

In dit verband vragen de leden van de VVD-fractie waarom de opheffing van het College van Afgevaardigden voorzien is over drie jaar en niet met de eventuele opheffing gewacht kan worden tot de evaluatie van de wet, mocht deze worden aangenomen, na vijf jaar? Het is voorstelbaar dat juist in de nieuwe structuur van de gerechtelijke kaart het College een zinvolle rol kan vervullen. Graag een reactie van de regering.

Kan de regering de leden van de VVD-fractie daarnaast meer inzicht verschaffen in het fenomeen «programmastructuur» van de Raad voor de rechtspraak? Kennelijk is de programmastructuur een instrument om arrondissementsbreed locatieoverstijgend te gaan werken. Geldt deze programmastructuur voor alle gerechten? Zijn de gerechten daaraan gebonden of is het een ondersteunend hulpmiddel?

Uit het recente rapport «Prestaties in de strafrechtketen» van de Algemene Rekenkamer komt naar voren dat er veel schort aan de prestaties in de strafrechtketen.¹ Kan de regering de leden van de VVD-fractie uitleggen op welke punten het voorliggende wetsvoorstel de prestaties in de strafrechtketen zal kunnen verbeteren?

In paragraaf 2.2 van de memorie van antwoord, «Effect op de werkgelegenheid», geeft de regering antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de consequenties van de cumulatie van de beleidsvoornemens met betrekking tot de concentratie van de Rijksdiensten, de introductie van de nationale politie en de herziening gerechtelijke kaart.² Uit dit antwoord begrijpen deze leden dat beslissingen pas kunnen worden genomen nadat de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen is voltooid. Dat is inderdaad op zichzelf genomen juist, zo concluderen zij, echter, zo voegen zij toe, regeren is vooruit zien. Is bij het opstellen van de verschillende beleidsvoornemens rekening gehouden met de mogelijke consequenties van de cumulatie voor bepaalde regio's en gemeenten en zo ja, in welke mate? Graag een reactie van de regering.

In paragraaf 4.1 van de memorie van antwoord gaat de regering in op de vragen van leden van verschillende fracties, waaronder die van de VVD, over het aanwijzen van zittingplaatsen. De argumentatie van de regering ter verdediging van het voorstel om de 32 zittingsplaatsen aan te wijzen

¹ TK, 2011–2012, 33 173, nr. 1.

² EK, 2011–2012, 32 891, C, blz. 5.

bij (voorhang) Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) overtuigt de leden van de VVD-fractie niet. De regering geeft aan dat het relatief veel inspanning vereist om een wetswijziging door te voeren ten behoeve van het wijzigen van een zittingslocatie. Deze leden zijn daarentegen van mening dat die inspanning nauwelijks groter zal zijn dan voor een (voorhang) AMvB. Per slot van rekening wordt ook daarvoor advies van de Raad van State gevraagd en volgt een, zij het iets eenvoudiger, parlementaire behandeling. De tijdwinst van een (voorhang) AMvB ten opzichte van een formele wetgevingsprocedure zal slechts beperkt zijn. Het gaat tenslotte niet om een complex wetsvoorstel, maar om de wijziging van een zittingslocatie, hoe relevant ook. Naar de mening van deze leden is het onwenselijk dat het staatsrechtelijk belang van het aanwijzen van zittingsplaatsen bij wet in formele zin ondergeschikt wordt gemaakt aan een (vermeende) tijdwinst. Graag een reactie van de regering.

De regering heeft het voornemen om overige zittingsplaatsen, door de regering aangewezen als «overige locaties», geleidelijk te sluiten in een tijdbestek van ongeveer tien jaar vanaf de inwerkingtreding van de wet. Het lijkt de leden van de VVD-fractie verstandig om tot dit geleidelijk sluiten in ieder geval niet eerder over te gaan dan nadat de evaluatie van de wet, wanneer deze althans wordt aangenomen, over vijf jaar heeft plaatsgevonden. Bij de evaluatie kan duidelijk worden of de bedoelde locaties inderdaad «sluitingsrijp» zijn of dat zij toch een onmisbare functie vervullen. Een tweede evaluatie met betrekking tot «overige locaties» kan dan wederom na vijf jaar, dat wil zeggen vijf jaar na de eerste evaluatie, plaatsvinden. Is de aan de Tweede Kamer toegezegde nadere schriftelijke toelichting op het voorgenomen sluitingsbeleid inmiddels verschenen? Zo nee, kan de regering aangeven wanneer deze tegemoet kan worden gezien?

In het kader van zaaksverdeling hebben de leden van de VVD-fractie in het voorlopig verslag aandacht gevraagd voor gemeenten waarin veel criminaliteit voorkomt. Op grond van aard en omvang van de criminaliteit in die gemeenten bestaat een grote behoefte aan volwaardige en complete rechtspraak, inclusief de aanwezigheid van het Openbaar Ministerie (OM). In de memorie van antwoord schrijft de regering dat in gemeenten waarin veel criminaliteit voorkomt in elk geval politierechterzittingen en meervoudige strafzittingen zullen plaatsvinden.¹ Dat is helaas geen volledig antwoord op de vraag van deze leden. Kan de regering daarin alsnog voorzien? Wordt het lokale bestuur in voldoende mate betrokken bij de besluitvorming omtrent de zaaksverdeling? Het belang van het lokale bestuur moet bij de totstandkoming van een zaaksverdelingsreglement «meewegen», zo schrijft de regering. Er moet «rekening mee worden gehouden». Hoe, zo vragen deze leden, wordt dit beoordeeld? In de memorie van antwoord zegt de regering toe dat zij bij de beoordeling van de beslissingen tot instemming van de Raad zal onderzoeken of externe oriëntatie op dit punt heeft plaatsgevonden. Moeten de leden van de VVD-fractie hieruit afleiden dat de regering alle instemmingsbesluiten van de Raad beoordeelt en specifiek ook op het punt van «rekening houden met, meewegen van lokale belangen»? Graag een reactie op deze punten.

Bij AMvB kunnen strafbare feiten worden aangewezen waarbij de officier van justitie bij het functioneel parket met vervolging belast is. De leden van de VVD-fractie vragen of het de bedoeling is dat dit een voorhang AMvB is, nu met de aanwijzing inbreuk wordt gemaakt op de relatieve competentie? Zo nee, waarom niet?

¹ EK, 2011–2012, 32 891, C, blz 16.

De leden van de VVD-fractie zijn er geen voorstander van dat een rechterlijk lid in het gerechtsbestuur vervangen kan worden door een niet-rechterlijk lid. In de memorie van antwoord schrijft de regering dat zij geen aanleiding ziet te veronderstellen dat dit in de praktijk zal gebeuren. Kan de regering toezeggen dat dit inderdaad niet het geval zal zijn?

In het voorlopig verslag is door de leden van de VVD-fractie gevraagd of kan worden volstaan met een College van procureurs-generaal bestaande uit drie leden. Het antwoord van de regering in de memorie van antwoord komt neer op «neen». Zij stelt dat het in de huidige situatie niet wenselijk is om de omvang van het College terug te brengen tot een wettelijk voorgeschreven minimumaantal van drie leden. Betekent dit dat het in de nabije toekomst wel een reële optie is? Kan de regering nader aangeven waarom het «in de huidige situatie» niet wenselijk is? Is wellicht een aantal van vijf nodig om de prestaties in de strafrechtkenen te verbeteren? Deze leden ontvangen graag een reactie op deze vragen.

3. Vragen van de PvdA-fractie

In deze nadere vragen concentreren de leden van de **PvdA**-fractie zich op drie punten, namelijk de spanning tussen kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de rechtspraak, de zaaksverdeling en de omvang van het arrondissement Oost-Nederland. De leden van de **D66**-fractie sluiten zich aan bij deze vragen. Voorts hebben de leden van de **PvdA**-fractie nog vragen over het gebruik van de Friese taal door rechtzoekenden.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat naar aanleiding van vragen van de leden van de GroenLinks-fractie over het waarborgen dat schaalvergroting niet leidt tot een uitsluitend op efficiency en kwantitatieve output gestuurde organisatie, de regering heeft gewezen op de in de wet verankerde onafhankelijkheid van de rechtspraak en van de individuele rechter. De leden van de PvdA-fractie hebben echter diverse signalen uit verschillende delen van de rechterlijke macht ontvangen die erop wijzen dat de rechterlijke onafhankelijkheid niet altijd waarborgen biedt tegen aantasting van de autonomie van de rechterlijke professional wanneer op grond van bedrijfsmatige motieven (te) grote druk wordt uitgeoefend op de individuele rechter om einduitspraken te produceren. Zeer recent is ook door de procureur-generaal van het parket bij de Hoge Raad in het jaarverslag van de Hoge Raad aandacht gevraagd voor de hoge werkdruk van rechters: «Jarenlang is er te weinig geld uitgetrokken om de rechter de taken die hem worden toebedeeld naar behoren te laten uitvoeren. De situatie wordt nijpender, want wat dreigt is een combinatie van te hoge werkdruk met het gevoel dat je als rechter je werk niet kunt doen zoals je vindt dat je dat zou moeten doen.»¹ Indringend is de almaar groeiende productiedruk (en de gevolgen daarvan) beschreven en van talrijke praktijkvoorbeelden voorzien door C.J. van der Wilt in het artikel «De mammon in de rechtszaal».² In de NRC van 20 april 2012 vat Van der Wilt dit als volgt samen: «Dit uit zich in grote haast om «kernproducten» (rechtelijke einduitspraken) af te leveren, hoewel gebleken is dat dit gedrag de valkuilen waaraan de rechter blootstaat bij zijn werk vele malen vergroot. Rechters lezen dossiers niet meer optimaal, zijn terughoudender bij het geven van bewijsopdrachten, laten griffiers meer het werk doen, leunen massaal op niet-ingewerkte rechter-plaatsvervangers en houden hun vak niet meer goed bij.»³ Het door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling in het rapport «Tegenkrachten organiseren» geanalyseerde patroon dat leidt tot strategische gedrag, doet zich wel degelijk ook in de rechtspraak voor.⁴ Naast de door Van der Wilt in *Trema* genoemde voorbeelden, hebben deze leden talrijke andere voorbeelden van strategisch gedrag vernomen uit de praktijk. Van het doen van een einduitspraak (zelfs in meervoudige kamers) ondanks het feit dat de zaak

¹ Jaarverslag Hoge Raad, mei 2012, blz. 20.

² C.J. van der Wilt, «De Mammon in de rechtszaal», *Trema* 4, 2011, blz. 120–126.

³ Corné van der Wilt, «Met deze bedrijfscultuur maakt een rechter fouten», *NRC Handelsblad*, 20 april 2012.

⁴ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Tegenkracht organiseren: lessen uit de kredietcrisis*, Den Haag, december 2011.

reeds door de justitiabele is ingetrokken, tot het uitstellen van het doen van een einduitspraak tot het begin van het nieuwe kalenderjaar omdat de productienorm in het lopende jaar al is gehaald en de uitspraak zo gaat meetellen voor het nieuwe jaar: het zijn slechts enkele illustraties van een veel breder verschijnsel, namelijk dat vooral het aantal einduitspraken telt en niet de inhoud en kwaliteit ervan. De grote vrees van veel rechters is dat na doorvoering van het voorliggende wetsvoorstel met grotere arrondissementen/ressorten en gerechtsbesturen op grotere afstand, nog meer dan nu al het geval is eenzijdig de nadruk zal worden gelegd op de kwantitatieve output en de productiedruk op rechters verder zal toenemen. Deze leden vernemen graag in reactie hierop van de regering hoe zij meent deze onwenselijke ontwikkeling tegen te kunnen gaan.

Volgens het voorliggende wetsvoorstel (artikel 21 lid 1 Wet RO) stelt het gerechtsbestuur een zaaksverdelingsreglement vast en houdt het gerechtsbestuur daarbij in ieder geval rekening met het belang van een goede toegankelijkheid van rechtspraak. De hoofdofficier van justitie dient in de gelegenheid te worden gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen over hetgeen in het zaaksverdelingsreglement zal worden bepaald ten aanzien van strafzaken (artikel 21 lid 2 Wet RO). In antwoord op de eerdere vragen van de leden van de PvdA-fractie heeft de regering met betrekking tot het voorgestelde artikel 21 lid 2 Wet RO het volgende opgemerkt: «De achtergrond van deze bepaling is dat er vanuit het openbaar ministerie, mede in het licht van een deskundige behandeling van zaken en een efficiënte bedrijfsvoering, belangen bestaan ten aanzien van de verdeling van deze zaken. Deze belangen moeten door het bestuur betrokken worden bij de besluitvorming rond de zaaksverdeling. Met de leden van de PvdA-fractie ben ik van mening dat bij de uiteindelijke besluitvorming, die bij het gerechtsbestuur ligt, de eisen van een goede bedrijfsvoering weliswaar dienen mee te wegen, maar nimmer voor kunnen gaan op het belang van de kwaliteit of toegankelijkheid van de rechtspraak.»¹ Deze leden zijn ingenomen met dit duidelijke antwoord van de regering, maar kunnen dit niet rijmen met hetgeen zij uit de praktijk vernemen. Zo hebben zij er kennis van gekregen dat in februari van dit jaar een convenant is gesloten tussen het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak over de verdeling van zaken van het Landelijk Parket (LP) en het Functioneel Parket (FP). Deze leden hebben noch op de website van de Raad voor de rechtspraak, noch op de website van het openbaar ministerie informatie over dit convenant en de daarin gemaakte afspraken kunnen vinden. Betekent dit dat voornoemd convenant niet openbaar is? Zo ja, waarom is het niet openbaar? De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering in ieder geval de tekst van dit convenant ter kennis te brengen van de Eerste Kamer, gezien de samenhang met het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben vernomen dat in voornoemd convenant is bepaald dat alle zaken van het LP en de MK (meervoudige kamer) zaken van het FP behandeld worden in de zittingsplaats Amsterdam van de rechtbank Amsterdam, de zittingsplaats 's-Hertogenbosch van de rechtbank Oost-Brabant, de zittingsplaats Zwolle van de rechtbank Oost-Nederland en de zittingsplaats Rotterdam van de rechtbank Rotterdam. Deze leden vragen de regering hoe dit valt te rijmen met het voorgestelde artikel 21 lid 1 Wet RO. Op basis van dat artikel bepaalt het gerechtsbestuur in welke zittingsplaats zaken worden behandeld en niet het College van procureurs-generaal en evenmin de Raad voor de rechtspraak. Mogelijk meent het College van procureurs-generaal zich in dezen te kunnen beroepen op het voorgestelde artikel 139b Wet RO. Echter, dat artikel ziet alleen op het bepalen ten aanzien van welke strafbare feiten de officier van justitie bij het LP onderscheidenlijk de officier van justitie bij het FP de vervolging instelt bij de vier gespecialiseerde rechtbanken en ziet niet op het bepalen in welke zittingsplaatsen van de betreffende rechtbanken deze zaken worden behandeld. Deelt de

¹ EK, 2011–2012, 32 891, C, blz. 18.

regering de zienswijze van deze leden dat het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak met het sluiten van voornoemd convenant op de stoel van de vier gerechtsbesturen i.o. zijn gaan zitten? Zo ja, wat gaat de regering hieraan doen? Zo nee, zijn volgens de regering het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak bevoegd te bepalen in welke zittingsplaatsen LP- en FP-zaken worden behandeld? Aan welke bepalingen in het voorliggende wetsvoorstel kan dan deze bevoegdheid worden ontleend?

De beantwoording door de regering van de vragen in het voorlopig verslag van de leden van de PvdA-fractie inzake de omvang van het arrondissement Oost-Nederland, heeft de zorgen van deze leden op dit punt niet kunnen wegnemen. In antwoord op de vraag naar de bovengrens van schaalvergroting binnen de rechtspraak, erkent de regering dat de omvang van het arrondissement Oost-Nederland deze vraag oproept, maar laat de regering het verder bij de stelling dat voor een dergelijke bovengrens geen eenduidige norm bestaat. Elders in de memorie van antwoord zet de regering uiteen dat de omvang van het arrondissement Oost-Nederland vragen oproept rond de toegankelijkheid voor de burger, het waarborgen van de uniformiteit van rechtspraak en de bestuurbaarheid. De regering vervolgt: «In termen van geografie en aantallen medewerkers gaat het hier onmiskenbaar om het grootste arrondissement. Om deze reden vormt het arrondissement inderdaad een uitdaging, en heeft het dan ook de bijzondere aandacht van de Rechtspraak, het openbaar ministerie en van mijzelf».¹ Deze beantwoording van de zijde van de regering is teleurstellend. In feite wordt deze Kamer gevraagd er maar op te vertrouwen dat het allemaal wel goed komt, ondanks alle gesignaleerde en door de regering erkende zorgen, bezwaren en risico's. Tegelijkertijd zijn deze leden verheugd elders in de memorie van antwoord, in antwoord op vragen van de CDA-fractie, een heel duidelijk en principieel antwoord van de regering aan te treffen: «Als ik de vragen van de leden van de fractie van het CDA aldus mag begrijpen dat zij vragen of het grondgebied van Nederland ofwel als één arrondissement kan worden beschouwd, ofwel kan worden opgeknipt in vijf of zes arrondissementen, is het antwoord daarop dus ontkennend. Dit zou op dit moment leiden tot een te grote verschraving van het regionale zaaks-aanbod en een te grote afstand van de rechtspraak tot de rechtzoekende. Dit past niet in mijn opvatting dat de rechtspraak, zeker in de veel voorkomende zaken, dicht bij de rechtzoekende burger moet staan.»² Duidelijker kan men het niet wensen. Maar, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, hoe past het voorgestelde arrondissement Oost-Nederland hier in? Als Nederland in zes arrondissementen zou worden verdeeld, zouden er zes arrondissementen van ongeveer de omvang van Oost-Nederland ontstaan. Indien dit onwenselijk is voor de rest van Nederland, is dit toch ook onwenselijk voor Oost-Nederland? Deze leden geven de regering ernstig in overweging het voorgestelde arrondissement Oost-Nederland te splitsen.

In de «Wet op het Fries in het rechtsverkeer» zijn de rechten vastgelegd van Friestalige rechtzoekenden.³ Naar verwachting wordt binnenkort door de regering het wetsvoorstel Wet Gebruik Friese taal (de «Friese Taalwet») aangeboden aan de Tweede Kamer. In deze wet wordt bestaande wetgeving op het terrein van het Fries in het rechtsverkeer en het Fries in het bestuurlijk verkeer samengevoegd. Deze Taalwet heeft alleen betrekking op gebruik van het Fries in de provincie Fryslân. Door het wijzigen van de gerechtelijke kaart zullen naar verwachting veel zaken niet meer in Leeuwarden, maar buiten de provincie Fryslân worden behandeld. Daarmee lijkt de borging van de rechten van Friestalige rechtzoekenden te worden belemmerd. Het «Europese Handvest voor regionale talen en talen voor minderheden» bepaalt dat bestaande of

¹ EK, 2011–2012, 32 891, C, blz. 3.

² EK, 2011–2012, 32 891, C, blz. 4.

³ Wet van 11 mei 1956, houdende enige regelen betreffende het gebruik van de Friese taal, in het bijzonder in het rechtsverkeer.

nieuwe bestuurlijke indelingen geen belemmering mogen vormen voor de bevordering van het Fries. Het door Nederland ondertekende «Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden» kent een soortgelijke bepaling. Deelt de regering de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat de voorgestelde wijziging van de gerechtelijke kaart de rechten van Friestalige rechtzoekenden zou kunnen aantasten en in dat geval in strijd is met nationale en internationale regelgeving? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe denkt de regering deze rechten te garanderen? Is de regering bereid te bevorderen dat zaken waarbij veel gebruik wordt gemaakt van de Friese taal (familierecht, sociale zekerheidsrecht, agrarische zaken, strafrechtzaken) plaats vinden in Fryslân? Zo nee, waarom niet?

4. Vragen van de CDA-fractie

De leden van de **CDA**-fractie achten het van cruciaal belang dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht blijft gewaarborgd. Kan de regering in dat verband aangeven in welke opzichten deze wetswijziging gevolgen heeft voor de rechtspositie van de zittende en staande magistratuur? De regering gaat uit van een – naar deze leden aannemen positief – verband tussen de omvang en de efficiency van een gerecht. Kan zij deze aanname kwantitatief onderbouwen?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aantonen dat grotere gerechten in het verleden beter hebben gepresteerd, hetzij ten aanzien van de doorlooptijd, hetzij ten aanzien van de kwaliteit. Een eerdere publicatie van de Raad voor de rechtspraak suggereert dat voor betere prestaties op deze twee dimensies de grootte geen differentiërende factor is. Graag een reactie van de regering.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie of de regering het mogelijk en wellicht wenselijk acht om uit te gaan van een gescheiden benadering van taken en bevoegdheden van gerechten ten aanzien van de strafrecht-spraak en de overige rechtspraak? Het primaat lijkt nu bij het strafrecht te liggen, terwijl dat minder dan een derde van het totaal aantal zaken betreft.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag wat in de optiek van de regering de meerwaarde van het opnemen van niet-rechters in rechtbank-besturen is. Kan de regering aantonen hoe de verhouding tussen de rechters en niet aan de rechtspraak deelnemend personeel zich op een gemiddelde rechtbank in de afgelopen tien jaar heeft ontwikkeld, en aangeven hoe die verhouding met dit wetsvoorstel verbetert ten voordele van de rechters?

Ten slotte concluderen de leden van de CDA-fractie dat met de door de regering voorgestelde wetswijziging het gerechtshof uit Leeuwarden verdwijnt, en daarmee uit Friesland. Kunnen de Friezen die dat wensen bij het hof in Arnhem in het Fries procederen? Graag een antwoord van de regering op deze vraag.

5. Vragen van de SP-fractie

Voor zover de regering op de door de leden van de **SP**-fractie gemaakte opmerkingen en vragen met betrekking tot samenhang met de nationale politie heeft gereageerd, moeten deze leden constateren dat de argumenten van de regering om de gerechtelijke kaart te laten aansluiten bij de nog in behandeling zijnde Politiewet niet overtuigend zijn. De identiteit, doelstelling en organisatie van de gerechten en de rechterlijke macht verschillen zodanig van de politieorganisatie dat er volgens deze

leden geen dwingende reden is om de gerechtelijke kaart qua indeling te koppelen aan, respectievelijk afhankelijk te maken van, de territoriale indeling van de nieuwe Politiewet – hoe die laatste er ook uit zal gaan zien. Daarbij dient bedacht te worden dat maar een klein deel van het politiewerk te maken heeft met het strafrecht en de rechterlijke macht. Naar de mening van deze leden staat de gerechtelijke indeling op zichzelf en is de door de regering beoogde koppeling van de gerechtelijke kaart aan de politieorganisatie niet logisch. Deze leden stellen vast dat de regering in de memorie van antwoord geen doorslaggevende argumenten geeft voor het tegendeel. Zij horen op dit punt graag de reactie van de regering.

De regering constateert in de memorie van antwoord dat de voorgestelde indeling van de kaart met betrekking tot het arrondissement Oost-Nederland veel vragen heeft opgeroepen. Niettemin, zo lezen de leden van de SP-fractie, houdt de regering aan haar indeling vast en stelt zij dat deze nieuwe indeling een «uitdaging» is en mogelijkheden geeft om de kwaliteit van het werk van de rechterlijke macht in de regio Oost te verbeteren. Dat motiveert de regering met de opmerking dat de nieuwe indeling en betere samenwerking oplevert op het gebied van de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. De regering voegt toe: «De aansluiting van de regionale eenheden van de nationale politie op de rechterlijke kaart vormt een uitgangspunt bij de inrichting van de nationale politie. Deze aansluiting is van belang voor de adequate strafrechtelijke handhaving en het daarvoor noodzakelijke goede functioneren van de justitiële keten».¹ Deze leden stellen echter vast dat die meermalen herhaalde opvatting van de regering daarmee nog niet plausibel wordt gemaakt. De regering onderbouwt immers niet met concrete en controleerbare onderzoeksgegevens waarom de nieuwe indeling noodzakelijk is voor het goed functioneren van de rechterlijke macht in de regio Oost. En waarom eenzelfde resultaat niet ook gehaald zou kunnen worden indien de regio Oost uit in twee arrondissementen zou bestaan. De leden van de SP-fractie tekenen daarbij aan dat er van de kant van de rechterlijke macht in de regio Oost in ieder geval geen steekhoudende argumenten zijn aangevoerd voor de voorgestelde grote omvang van regio Oost.

Daarnaast wijzen de leden van de SP-fractie op het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake de prestaties in de strafrechtketen, dat betrekking heeft op het hele land.² Dat rapport laat zien dat er erg veel schort aan de strafrechtketen. Deze leden vernemen graag van de regering op welke wijze de Herziening gerechtelijke kaart tot verbetering van die prestaties zal leiden, zeker nu volgens de regering de voorgestelde regio Oost tot een slagvaardiger functioneren van de gerechten zou leiden. Deze leden verzoeken de regering in haar reactie ook in te gaan op de bijdragen, die professor Fijnaut en professor Hennekens in dit verband hebben geleverd in de hoorzitting van 15 mei jl. in de Eerste Kamer met betrekking tot de relatie tussen de gerechtelijke kaart en de Politiewet³.

De leden van de SP-fractie wijzen nogmaals naar het Advies Gerechtelijke kaart van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) van 11 februari 2011.⁴ Daarin komt de NVvR tot de volgende conclusies: de indeling van de nieuwe kaart lost het schaalprobleem niet op; het aanbod van zaken op de aangewezen locaties is niet gewaarborgd; een visie op het bestuursmodel ontbreekt; de rechtspositie van magistraten verdient waarborgen en de herziening van de gerechtelijke kaart kost geld. Deze leden zien tot nu toe niet dat deze bezwaren van de NVvR door de regering op een overtuigende wijze zijn weerlegd of weggenomen. Zij verzoeken de regering derhalve op deze bezwaren van de NVvR met argumenten in te gaan.

¹ EK, 2011–2012, 32 891, C, blz. 8.

² TK, 2011–2012, 33 173, nr. 1.

³ EK, 2011–2012, 30 880, .. en bijlagen

⁴ NVvR, *Advies Gerechtelijke kaart*, 11 februari 2011.

Vervolgens merken de leden van de SP-fractie op dat van de zijde van de rechterlijke macht niet alleen kritisch op het wetsvoorstel gereageerd is door de NVvR, maar ook door rechters persoonlijk. Deze leden wijzen daarbij op de bijdrage van kantonrechter Strengers te Hilversum, getiteld «De herziening van de gerechtelijke kaart: een kaartenhuis»¹, en de eerder genoemde bijdragen van raadheer C.J. van der Wilt, getiteld «De mammon in de rechtszaal» en het artikel getiteld «Met deze bedrijfs-cultuur maakt een rechter fouten». Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op deze publicaties.

Het College van Afgevaardigden heeft per brief van 9 mei 2012 aan de Eerste Kamer nogmaals benadrukt dat het wegvallen van het College een leemte in de advisering aan de Raad voor de Rechtspraak veroorzaakt.² De leden van de SP-fractie merken op dat de regering in de memorie van antwoord stelt dat de functie van het College, namelijk om voor de werkzaamheden van de Raad draagvlak te creëren bij de gerechten, nooit van de grond gekomen is en het College in de praktijk onvoldoende een zelfstandige functie vervult. Deze leden stellen vast dat het College in haar brief van 9 mei 2012 gemotiveerd aangeeft dat het College een belangrijke rol vervult in het creëren van het bedoelde draagvlak. Bovendien toont het College aan dat het een belangrijke meerwaarde vertegenwoordigt waar het gaat om de bescherming van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Graag zien deze leden een reactie van de regering op deze toelichting van het College tegemoet.

6. Vragen van de D66-fractie

De eerste vragen van de leden van de **D66**-fractie komen overeen met de door de PvdA-fractie gestelde vragen. In samenhang met de eerste vraag van de PvdA-fractie willen deze leden nog graag de aandacht vragen voor het in het wetsvoorstel gekozen bestuursmodel, te weten twee rechterlijke leden, waarvan een voorzitter, en een niet-rechterlijk lid. Deze leden hebben in het voorlopig verslag gewezen op de vrees dat dit bestuursmodel een managementmodel creëert dat het in de eerder genoemde artikelen van de heer Van der Wilt genoemde marktgestuurde denken omarmt, waartoe de rechtspraak niet is ingericht. Dat model zet de managers direct op afstand van het primaire proces. De regering heeft daarop geantwoord dat voor dit model is gekozen omdat in de huidige praktijk blijkt dat besturen en leiding geven aan de juridische inhoud, niet altijd goed samengaan. De leden zetten daar vraagtekens bij omdat van algemene bekendheid mag worden geacht dat zeker in een op kwaliteit en rechtszekerheid gerichte organisatie als de rechterlijke macht het meewerken als bestuurder het gezag van de leiding vergroot. Deze leden vragen de regering of deze constatering is onderzocht, en zo ja, door wie en wanneer. Deze leden merken daarbij op dat ook in ziekenhuisorganisaties afstand wordt genomen van het idee dat leidinggevende taken uitsluitend door managers moeten en kunnen worden uitgevoerd.

De regering antwoordt verder dat een scheiding wordt gemaakt tussen besturen en managen en dat daardoor de gerechtsbestuurders de ruimte krijgen om hun volledige aandacht te geven aan bestuurlijke zaken en de rechters aan het primaire proces. De regering heeft daarmee de vrees van de leden van de D66-fractie niet weggenomen dat er meer managers als leidinggevend van de teams worden aangesteld, die gaan functioneren tussen de rechters en het bestuur en aan het bestuur verantwoording dienen af te leggen voor gevoerd beleid inclusief budgetverantwoordelijkheid. Dat model is inherent aan het gekozen «top-down» bestuursmodel. Bovendien is het gezag van een «manager-niet rechter» als teamleider die niet aan het primaire proces deelneemt ten opzichte van de

¹ F.M.P.M. Strengers, «De herziening van de gerechtelijke kaart: een kaartenhuis», toegezonden aan de Eerste Kamer op 22 maart 2012, griffienummer 149362.09.

² Brief van mr. R.H.M. Bruin aan de Eerste Kamer, 9 mei 2012, griffienummer 149837.07. Een kopie van deze brief is ook aan de minister van Veiligheid en Justitie en de Raad voor de rechtspraak gestuurd.

rechters die het werk doen bepaaldelijk niet vanzelfsprekend. De regering antwoordt dat bij een toenemend aantal gerechten met dit model al goede ervaringen zijn opgedaan. Graag horen deze leden van de regering op welke gerechten en ervaringen zij doelt, opdat deze serieuze vrees wordt weggenomen.

De regering heeft wat betreft de kwestie van de Rechtbank Oost-Nederland uitleg gegeven over de kritische bovengrens van schaalvergroting. Wat dat aspect betreft is, naar de mening van de leden van de D66-fractie, het in het wetsvoorstel samen te voegen hofressort Arnhem-Leeuwarden nog onderbelicht gebleven. Deze leden verzoeken de regering nog eens uitleg te geven over de vraag waarom is besloten tot deze samenvoeging. Daarbij doelen zij niet alleen op de minimale en maximale bezetting van de organisatie maar vragen zij ook aandacht voor het bepaaldelijk nadeel van de rechtzoekende wat betreft de reisafstand, bijvoorbeeld voor een inwoner van Hilversum, die in de nieuwe gerechtelijke kaart het hoger beroep van zijn zaak gelet op de zaaksverdeling bij het Hof Leeuwarden moet aanspannen.

In verband hiermee hebben de leden van de D66-fractie nog een volgende vraag. Zij concluderen dat een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel de bevordering van de toegankelijkheid voor de rechtzoekende is. Het sluiten van zittingslocaties als gepland lijkt echter in tegenspraak daarmee, aangezien met de sluiting van zittingslocaties de reisafstanden groter worden en de toegankelijkheid dus bemoeilijkt wordt. Dit betekent ook dat de rechtspraak in het land minder zichtbaar zal worden. Deze leden vragen de regering waarom dan toch de versterking van de toegankelijkheid zo'n belangrijke pijler is. Hieraan gerelateerd stellen deze leden dat de rechtspraak nog minder zichtbaar wordt wanneer de zittingslocatie uitsluitend een griffiefunctie heeft en een kantoorfunctie ontbeert. Deze leden maken zich daar bepaald zorgen over. In dat verband willen de leden nog graag weten welke van de 32 zittingslocaties, genoemd op blz. 12 van de memorie van toelichting, uitsluitend worden ingericht met een griffiefunctie zonder kantoorfunctie.¹ Bestaat het risico dat zittingslocaties zonder griffiefunctie worden gesloten en dat vanwege een eventuele negatief uitvallende kosten-batenanalyse in de toekomst zittingslocaties worden gesloten en de zittingen evengoed kunnen worden gehouden in een zaalverhuur-complex? Dat een dergelijk scenario de zichtbaarheid en niet in de laatste plaats het gezag van de rechtspraak ondermijnt behoeft geen nadere toelichting, zo stellen deze leden. Zou de regering willen bevestigen dat dit scenario niet wordt beoogd?

De leden van de D66-fractie hebben, net als de leden van de VVD-fractie en de SP-fractie, bezwaren geuit tegen het feit dat de regering deze locaties bij AMvB (het Besluit zittingsplaatsen gerechten) wil aanwijzen. De regering heeft daarop gereageerd met het argument dat de procedure tot een aanwijzing of sluiting van een zittingslocatie bij AMvB slagvaardiger is. Het aanwijzen en sluiten van zittingslocaties bij AMvB breekt echter radicaal met de lange traditie van de Wet op de rechterlijke indeling. Een vergelijking valt te trekken met de procedure betrekking hebbende op een gemeentelijke herindeling. Deze leent zich evenmin voor een AMvB-procedure en voor zover bekend is een wetsvoorstel daartoe ook niet in de maak. Het enkele argument dat slagvaardiger kan worden opgetreden lijkt zonder nadere motivering van onvoldoende zwaarwegend belang. Deze leden herinneren de regering eraan dat ook de Raad van State hier negatief over oordeelde. Deze leden vragen of de regering kan aangeven of zich in het verleden omstandigheden hebben voorgedaan op grond waarvan het instrument van de formele wet bij aanwijzing of sluiting van een zittingslocatie als te weinig slagvaardig

¹ TK, 2010–2011, 32 891, nr. 3, blz. 12.

werd ervaren, en zo ja, hoe onaanvaardbaar was dat gelet op de specifieke omstandigheden van het geval. Een gerelateerde vraag is of de in artikel 21b van het wetsvoorstel genoemde AMvB al in concept gereed is en of de regering deze aan de Kamer wil toesturen.

Ten slotte verzoeken de leden van de D66-fractie de regering te reageren op de eerdergenoemde brief van de voorzitter van het College van Afgevaardigden van 9 mei 2012 aan de Eerste Kamer, waarin de bezwaren tegen afschaffing van het College uiteen worden gezet en de functionele rol van het College in het bestaande bestel wordt toegelicht.

7. Vragen van de GroenLinks-fractie

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben een vraag met betrekking tot het verdere wetgevingsproces. Tot op heden is de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Eerste Kamer gekoppeld geweest met de behandeling van wetsvoorstellen 30 880 en 32 822 (invoering nationale politie). Acht de regering, zo vragen deze leden, het wenselijk dat ook de verdere behandeling van beide wetsvoorstellen in tijd gelijk oploopt? Zijn er naar het oordeel van de regering mogelijke complicaties of nadelige effecten wanneer de invoering van de herziening gerechtelijke kaart op een eerder moment zijn beslag krijgt dan de invoering van de nationale politie? Zo ja, welke?

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

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

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