

Vergaderjaar 2018–2019

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)

33 451

Wijziging van onder meer de Wet op de rechterlijke indeling, de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten in verband met de vorming van de arrondissementen Gelderland en Overijssel

L¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 24 september 2018

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid² hebben kennisgenomen van de brief van 18 december 2017, waarbij de Minister voor Rechtsbescherming het eindrapport van de commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart (Commissie-Kummeling) aanbiedt, en de brief aan de Tweede Kamer van 16 april 2018 met een reactie op dit rapport. Naar aanleiding hiervan hebben de PvdA-fractieleden de Minister op 16 juli 2018 enkele vragen gesteld.

De Minister heeft op 24 september 2018 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

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

¹ Letter L heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 32 891.

² Samenstelling:

Engels (D66), Kox (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Knip (VVD), Backer (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Gerkens (SP), Vlietstra (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Bredenoord (D66), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van de Ven (VVD), Wezel (SP), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS) Van Zandbrink (PvdA), vac. (PVV), Fiers (PvdA).

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 16 juli 2018

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 18 december 2017³, waarbij u het eindrapport van de commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart (Commissie-Kummeling; hierna: Commissie) aan biedt, en uw brief aan de Tweede Kamer van 16 april 2018⁴ met een reactie op dit rapport. Naar aanleiding hiervan hebben de **PvdA**-fractieleden enkele vragen. Zij kijken met belangstelling uit naar de beantwoording van hun vragen.

De leden van de fracties van het **CDA** en de **SP** sluiten zich graag aan bij de vragen van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het eindrapport van de Commissie en uw reactie op dit rapport, zoals neergelegd in uw brief van 16 april 2018. De Commissie heeft in de ogen van de leden van de PvdA-fractie grondig werk verricht. De conclusies van de Commissie stemmen deze leden evenwel niet vrolijk. De Wet herziening gerechtelijke kaart heeft slechts in zeer beperkte mate een bijdrage geleverd aan meer specialistische kennis en deskundigheid. Wat betreft de rechtspraak is dat alleen het geval bij het bestuursrecht. De veronderstelling van de regering dat de toegankelijkheid van de rechtspraak in het nieuwe stelsel gewaarborgd is (ondanks de forse teruggang in aantal locaties), wordt in de evaluatie niet bevestigd. Met betrekking tot de verbetering van de bestuurlijke slagkracht zijn geen eenduidige conclusies te trekken en bestaan grote tempoverschillen in de praktijk van de verschillende gerechten. De kwaliteit van de bedrijfsvoering lijkt toegenomen, hoewel in de financiële kengetallen geen duidelijke schaaffecten zichtbaar zijn. En ten slotte worden weinig grote veranderingen waargenomen in de samenwerking in de strafrechtketen.

Uit een enquête, gehouden in opdracht van de Commissie, onder mensen werkzaam in de verschillende geledingen van de rechterlijke organisatie, blijkt dat zij de wet met een onvoldoende waarderen en dat de doelen van de wet veelal niet worden herkend.

De leden van de PvdA-fractie concluderen (opnieuw) met zorg dat de rechtspraak een aantal forse problemen heeft. De resultaten van het KEI⁵-project en de evaluatie van de Wet herziening gerechtelijke kaart laten zien dat de rechtelijke Organisatie kampt met (grote) financiële en governance problemen. Daarmee staan de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de rechtspraak voor de burger onder druk. Deelt u de conclusie van deze leden? Wat gaat u concreet doen om in de komende jaren de doelen van de wet wel te halen? Welke rol ziet u daarbij voor uzelf weggelegd? Hoe houdt u tussentijds de vinger aan de pols om te voorkomen dat pas bij de volgende evaluatie opnieuw de resultaten worden beoordeeld?

Een van de bevindingen uit de evaluatie is dat de doelen van de wet door medewerkers veelal niet worden herkend. Hoe gaat u bevorderen dat de mensen werkzaam in de rechterlijke organisatie zich betrokken voelen bij de verdere implementatie van de wet?

³ Kamerstukken 12017/18, 32 891/33 451, K.

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 29 279/32 891, nr. 424.

⁵ Kwaliteit en Innovatie rechtspraak.

In het onlangs in de Eerste Kamer gehouden beleidsdebat over de staat van de rechtsstaat⁶ is gesproken over de zorg die bestaat met betrekking tot de toegang tot en de bereikbaarheid van de rechtspraak, mede in het licht van de sterke teruggang in het aantal zittingslocaties. Zo laten onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC)⁷ en signalen uit de rechterlijke macht zelf zien, dat sprake is van hogere verstekpercentages in gebieden waar kantongerechten zijn opgeheven. De Commissie doet, gezien het grote belang dat is gemoeid met de fysieke bereikbaarheid van de gerechten, de aanbeveling op dit punt diepgaand nader onderzoek te verrichten en, waar nodig, (tijdelijke) voorzieningen te treffen dicht bij de burger, in afwachting van de uitkomsten van dergelijk onderzoek. In uw brief van 16 april 2018 geeft u aan dat u nader kwantitatief en kwalitatief onderzoek zal laten doen.⁸ Bent u voornemens, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, daarbij een onderscheid te maken tussen verschillende groepen gedaagden en verweerders (hoogopgeleid, laagopgeleid, mkb'ers, zzp'ers, verschillende inkomensgroepen, mensen met meer en mensen met minder doenvermogen) en de maatregelen die bij kunnen dragen aan het wegnemen van fysieke drempels voor deze onderscheiden groepen? Zo nee, waarom niet? De leden van de PvdA-fractie vragen u of u de resultaten van het onderzoek de Kamer wilt doen toekomen.

De Commissie stelt vast dat bij de invoering van de wet geen nulmeting is gehouden, waardoor het niet mogelijk is harde conclusies te trekken. De leden van de PvdA-fractie vragen u om ten behoeve van de volgende evaluatie een nulmeting vast te stellen alsmede helder omschreven doelen, op basis waarvan bij die volgende evaluatie wel harde conclusies getrokken kunnen worden. Bent u daartoe bereid, zo vragen de voornoemde leden. Zo nee, waarom niet? Waar wilt u over vijf jaar staan in het licht van de door de Commissie geformuleerde aanbevelingen?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie – bij voorkeur voor 31 augustus 2018 – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
A.W. Duthler

⁶ Handelingen I 2017/18, nr. 30, item 3; *Handelingen I* 2017/18, nr. 30, item 6.

⁷ Memorenadum van het WODC, «De rechter op afstand. Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen reisafstand en het gebrek van rechtspraak.», 2017-5.

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 29 279/32 891, nr. 424, p. 5.

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2018

Op 16 juli 2018 heb ik een verzoek van uw vaste kamer commissie voor Justitie en Veiligheid ontvangen over de evaluatie van de Wet herziening gerechtelijke kaart (hierna: Wet HGK), die ik u op 18 december 2017 toezond en mijn reactie op het rapport van 16 april 2018.⁹ In het verzoek stellen de leden van de PvdA-fractie een aantal vragen. De leden van het CDA en de SP hebben zich bij die vragen aangesloten.

De leden van de PvdA-fractie concluderen in de eerste plaats dat de resultaten van het KEI-project en de evaluatie van de Wet HGK laten zien dat de rechterlijke organisatie kampt met (grote) financiële en governanceproblemen. Daarmee staan, naar het oordeel van deze leden, de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de rechtspraak voor de burger onder druk. Zij vragen of ik die conclusie deel en wat ik concreet ga doen om in de komende jaren de doelen van de wet wel te halen.

Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens dat de Rechtspraak kampt met financiële en governanceproblemen. Over de financiële problemen zond ik op 16 april 2018 een uitgebreide brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, die u ook in kopie kreeg toegestuurd.¹⁰ Op de governanceproblemen ben ik niet alleen ingegaan in mijn reactie op het rapport over de evaluatie van de Wet HGK van 16 april 2018, maar ook in de brief aan de Tweede Kamer over de reset van de digitalisering van de rechtspraak van 13 april 2018.¹¹ In deze brieven zijn de maatregelen opgenomen die ik de komende tijd tref ten aanzien van deze problematiek. Tijdens het beleidsdebat over de staat van de rechtsstaat van 22 mei jongstleden heb ik hier ook met uw Kamer over gesproken.

Dit zijn niet de enige maatregelen die betrekking hebben op de doelen van de Wet HGK. De Wet HGK beoogde, zoals bekend, randvoorwaarden te creëren om de kwaliteit van de rechtspraak ook voor de toekomst te waarborgen. Met de Wet HGK is onder andere een aantal gerechten en parketten samengevoegd (schaalvergroting) en is een nieuw bestuursmodel voor de gerechten ingevoerd.

Deze maatregelen moesten de kwaliteit van het rechtspreken (specialistische kennis en deskundigheid), de kwaliteit van het bestuur, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de samenwerking in de strafrechtketen ten goede komen.

De Commissie Evaluatie Wet HGK (hierna: commissie-Kummeling) concludeert in haar rapport dat de doelen van de Wet HGK nog maar beperkt gerealiseerd zijn en dat er meer tijd nodig is om de processen die de Wet HGK in gang heeft gezet, te voltooien. De inspanningen die van mijzelf, van de Raad voor de rechtspraak (hierna: Raad), van de gerechtshoven en van het openbaar ministerie worden gevraagd, zijn in het rapport en in mijn reactie daarop beschreven.

Dat al stappen worden gezet ten aanzien van de door u gesignaleerde problemen, blijkt onder andere uit de nieuwe strategische IV-governance die de Raad samen met de gerechtshoven heeft ontwikkeld en die ertoe moet leiden dat veranderingen in de informatievoorziening van de Rechtspraak op koers kunnen worden gehouden. Over de laatste stand van zaken met betrekking tot de digitalisering van de rechtspraak

⁹ *Kamerstukken I 2017/18, 32 891, K; Kamerstukken II 2017/18, 32 891, nr. 424.*

¹⁰ *Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 421.*

¹¹ *Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 420.*

informeerde ik de voorzitter van de Tweede Kamer in de brief van 13 juli 2018, die u ook in afschrift kreeg toegestuurd.¹²

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens hoe ik tussentijds de vinger aan de pols houd om te voorkomen dat pas bij de volgende evaluatie opnieuw de resultaten worden beoordeeld.

Kennelijk, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, is hier sprake van een misverstand. De Wet HGK vereist een evaluatie na vijf jaar en die is door de commissie-Kummeling uitgevoerd. De wet verlangt geen volgende evaluatie.

Slechts ten aanzien van de splitsing van het arrondissement Oost-Nederland in de arrondissementen Gelderland en Overijssel heeft de commissie aanbevolen om de huidige indeling opnieuw te evalueren. In mijn brief van 16 april 2018 over de evaluatie van de Wet HGK heb ik aangegeven die aanbeveling te willen opvolgen, op een termijn van vijf jaar.

Dat betekent niet dat ik de komende jaren geen vinger aan de pols wil houden. Met de Raad heb ik afgesproken om de (verdere) implementatie van de Wet HGK vast onderdeel te laten zijn van de periodieke onderzoeken van en verslaglegging door de Rechtspraak, zoals het klantwaarderingsonderzoek (hierna: KWO), het medewerkerswaarderingsonderzoek (hierna: MWO), de visitatie van de gerechten en de jaarplannen en -verslagen van de Rechtspraak. Door aan te sluiten bij bestaande onderzoeken en rapportages moet – waar mogelijk – voorkomen worden dat de Rechtspraak, in een periode met flinke uitdagingen, belast wordt met nieuwe rapportageverplichtingen. Daarnaast informeer ik in overleggen met de Raad regelmatig naar de voortgang van de (verdere) implementatie van de Wet HGK. De resultaten van de verschillende onderzoeken en rapportages zullen daarbij relevante input zijn. Onderwerpen die in het kader van deze monitoring in ieder geval aandacht behoeven, zijn genoemd in mijn brief van 16 april 2018 over de evaluatie van de Wet HGK.

Voorts signaleren de leden van de PvdA-fractie dat de doelen van de Wet HGK door medewerkers veelal niet worden herkend. Zij vragen hoe ik ga bevorderen dat de mensen werkzaam in de rechterlijke organisatie zich betrokken voelen bij de verdere implementatie van de wet.

Met betrekking daartoe merk ik op dat de commissie-Kummeling in haar rapport concludeert dat het feit dat de doelen van de Wet HGK onvoldoende over het voetlicht zijn ge komen het proces naar de verwezenlijking van de doelen vermoedelijk bemoeilijkt. Zonder iets af te doen aan deze conclusie van de commissie, wil ik ervoor waken dat de herkenning van de doelen van de Wet HGK een doel op zich wordt. Belangrijker zal zijn dat medewerkers van de Rechtspraak zich in de komende jaren (meer) betrokken voelen bij de veranderingen die hun organisatie – dat wil zeggen het gerecht waarin zij werkzaam zijn, maar ook de Rechtspraak als geheel – inzet. Ik zal met de Raad bespreken op welke manier dit onderwerp beslag kan krijgen binnen de gerechten. Verder zal ik met de Raad bespreken op welke manier het verandervermogen van de Rechtspraak, en specifiek de ervaren betrokkenheid van medewerkers bij de verdere implementatie van de Wet HGK, kan worden meegenomen in het MWO, het KWO en de visitatie van de gerechten. Daarbij constateer ik dat binnen de Rechtspraak al activiteiten worden ontplooid op het gebied van het stimuleren van medewerkersbetrokkenheid, bijvoorbeeld door via het bevorderen van persoonlijk leiderschap van medewerkers bewuste betrokkenheid bij de organisatie te stimuleren.

¹² Kamerstukken I 2017/18, 34 775 VI, AC.

De leden van de PvdA-fractie refereren verder aan het beleidsdebat over de staat van de rechtsstaat van 22 mei jongstleden, waarin gesproken is over de zorg die bestaat ten aanzien van de toegang tot en de bereikbaarheid van de rechtspraak, mede in het licht van de sterke teruggang in het aantal zittingslocaties. Zij vragen of ik voornemens ben om in het in mijn brief van 16 april 2018 over de evaluatie van de Wet HGK aangekondigde nadere onderzoek een onderscheid te maken tussen verschillende groepen gedaagden en verweerders (hoogopgeleid, laagopgeleid, mkb'ers, zzp'ers, verschillende inkomensgroepen, mensen met meer en mensen met minder doenvermogen) en de maatregelen die kunnen bijdragen aan het wegnemen van fysieke drempels voor deze onderscheiden groepen. Ook vragen zij of ik de resultaten van het nadere onderzoek aan uw Kamer kan doen toekomen.

Na het uitkomen van het rapport van de commissie-Kummeling is door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) een aanvullend kwantitatief onderzoek uitgevoerd voor de regio Noord-Nederland. Met dit onderzoek zijn in totaal drie voor Nederland representatieve arrondissementen (namelijk Limburg, Noord-Holland en Noord-Nederland) onderzocht. Deze onderzoeken bieden een goede basis voor het aangekondigde nadere onderzoek.

Ik zal in overleg met de onderzoekers bezien of het mogelijk is het gevraagde onderscheid naar verschillende groepen gedaagden en verweerders een plaats te geven in het onderzoek. Over de uitkomsten van het nadere onderzoek zal ik uw Kamer op een geschikt moment informeren.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie of ik bereid ben om ten behoeve van de volgende evaluatie een nulmeting vast te stellen alsmede helder omschreven doelen. Ook vragen zij waar ik over vijf jaar wil staan in het licht van de door de commissie-Kummeling geformuleerde aanbevelingen.

Zoals hierboven opgemerkt, verlangt de Wet HGK geen volgende evaluatie. Er zullen in dit kader dus ook geen nulmeting of helder omschreven doelen van de wet worden vastgesteld. Wel wordt de situatie in de arrondissementen Gelderland en Overijssel over vijf jaar opnieuw geëvalueerd.

Met betrekking tot de vraag waar ik in het licht van de aanbevelingen van de commissie-Kummeling over vijf jaar wil staan, benadruk ik dat het belangrijk is dat de rechterlijke organisatie meer, dan wel op een andere wijze gebruik maakt van de randvoorwaarden die met de invoering van de Wet HGK zijn gecreëerd opdat burgers ook in de toekomst verzekerd zijn van kwalitatief goede rechtspraak. De commissie-Kummeling adviseert om de implementatieprocessen tijd te geven en op korte termijn geen nieuwe institutionele of structureelreorganisaties uit te voeren. Wel adviseert de commissie om «binnen de huidige kaders» gerichte verbeteringen door te voeren. Gelet op dit advies ben ik terughoudend om te concreet aan te geven waar het implementatieproces over vijf jaar moet staan. Veel meer zie ik de (verdere) implementatie van de Wet HGK als een onderwerp van voortdurend gesprek met de Raad, waarbij ik vinger aan de pols houd op de hierboven geschetste wijze.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker