

Evaluatie Wet HGK

Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart

december 2017

Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart

december 2017

prof. mr. dr. H.R.B.M. Kummeling (voorzitter)
prof. mr. dr. G. de Groot
prof. dr. M. Noordegraaf
dr. M. Schoenmaker
prof. mr. J.L. de Wijkerslooth de Weerdesteyn

Voorwoord

Wie in een gezelschap van niet-juristen meldt dat hij bezig is met de evaluatie van de Wet herziening gerechtelijke kaart, kan op glazige blikken rekenen. Wie dezelfde mededeling doet in aanwezigheid van mensen die binnen de Rechtspraak werkzaam zijn, zal in veel gevallen te horen krijgen dat de invoering van de Wet HGK vooral een bezuinigingsmaatregel was. Beide reacties zijn spijtig. In beide gevallen wordt, op verschillende manieren, blijkbaar niet het hogere doel van de wet gezien, te weten het dienen van burgers en de samenleving door middel van een rechterlijke organisatie waarin de kwaliteit is gewaarborgd, ook met het oog op de toekomst. Ter realisatie van dit hogere doel beoogt de wet randvoorwaarden te creëren voor het bevorderen van specialistische kennis en deskundigheid en daarmee ook het waarborgen van de toegankelijkheid van de rechtspraak, het versterken van het bestuur van de Rechtspraak, het verbeteren van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en het verbeteren van de samenwerking in de strafrechtketen (politie-openbaar ministerie-Rechtspraak).

Wat is er van de bedoelingen van de wetgever terecht gekomen? Dat is de vraag die centraal staat in dit rapport.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft de commissie Evaluatie Wet HGK een kleine twee jaar intensief onderzoek gedaan. De commissie heeft daarbij de onmisbare hulp gehad van externe onderzoekers, maar ze heeft – om zoveel mogelijk uit de eerste hand ervaringen te vernemen – ook veel zelf gedaan.

Graag dank ik alle onderzoekers die ons van dienst zijn geweest, met name die van RONT Management Consultants, Universiteit Utrecht en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Maar vooral dank ik onze talrijke gesprekspartners, werkzaam bij het openbaar bestuur, de politie, het openbaar ministerie, de Rechtspraak en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Ruimhartig stelden zij tijd beschikbaar om hun zeer waardevolle, maar ook zeer diverse ervaringen en inzichten met de commissie te delen.

Alle opgehaalde informatie kon door de tomeloze inzet van het secretariaat na buitengewoon intensieve, inspirerende gedachtewisselingen binnen de commissie tijdig worden verwerkt tot het voorliggende rapport. Het is een genuanceerd verhaal geworden over de plannen en de praktijk. We geven diverse handreikingen voor vervolgstappen. Het is mijn hoop en verwachting dat de commissie hiermee een nuttige bijdrage levert aan de verdere realisatie van het hogere doel dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wet HGK voor ogen stond.

Henk Kummeling,
Voorzitter

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Afkortingen	12
1 Inleiding	13
1.1 Opdracht van de commissie	14
1.2 Doel, afbakening en aanpak van het onderzoek	14
1.3 Methoden van onderzoek	17
1.4 Werkwijze en verantwoording	18
1.5 Leeswijzer	23
2 De Wet herziening gerechtelijke kaart	25
2.1 Inleiding	26
2.2 Aanleiding voor de Wet HGK	26
2.3 De beleidstheorie	29
2.4 Financieel kader en tijdpad voor de implementatie	31
2.5 Implementatie van de Wet HGK	32
2.6 De waardering van de Wet HGK	34
2.7 Conclusie	35
3 Kennis, deskundigheid en toegankelijkheid	37
3.1 Inleiding	38
3.2 De beleidstheorie	38
3.3 Schaalvergroting: het verloop van de fusies	40
3.4 Aanwijzing of opheffing van zittingsplaatsen	43
3.5 Verwijzing naar een ander gerecht bij gebrek aan zittingscapaciteit	45
3.6 Zaaksverdelingsreglementen	47
3.7 Deskundigheid en specialisatie (toegankelijkheid van de rechtspraak 1)	49
3.8 De fysieke bereikbaarheid van de gerechten (toegankelijkheid van de rechtspraak 2)	51
3.9 De snelheid van behandeling (toegankelijkheid van de rechtspraak 3)	51
3.10 Conclusie	52
4 Bestuurlijke slagkracht van de gerechten	53
4.1 Inleiding	54
4.2 De beleidstheorie	54
4.3 Afschaffing van het sectormodel: de zoektocht naar een passende organisatiestructuur	55
4.4 De invoering van het nieuwe bestuursmodel: van beheren naar besturen	58
4.5 Benoeming gerechtsbestuurders met een bijzonder profiel	60
4.6 Kwaliteitsbewaking in de nieuwe organisatiestructuur	62
4.7 Externe oriëntatie	63
4.8 Conclusie	64

5	Bedrijfsvoering	65
5.1	Inleiding	66
5.2	De beleidstheorie	66
5.3	Schaalvergroting in de bedrijfsvoering van de gerechten	67
5.4	Schaalvergroting in de bedrijfsvoering van de parketten	71
5.5	Samenwerkingsbepalingen	72
5.6	Conclusie	73
6	Samenwerking in de strafrechtketen	75
6.1	Inleiding	76
6.2	De beleidstheorie	76
6.3	Geografische congruentie	78
6.4	De discongruentie in Oost-Nederland	85
6.5	Conclusie	89
7	Overkoepelende vraagstukken	91
7.1	Inleiding	92
7.2	Bestuurlijke samenwerking	92
7.3	Operationele samenwerking	94
7.4	Middenmanagement	95
7.5	Landelijke overleggen	95
7.6	Locatiebeleid	96
7.7	Regie in de strafrechtketen	96
7.8	Afsluitend	97
8	Conclusies en aanbevelingen	99
8.1	Inleiding	100
8.2	Algemene conclusie	100
8.3	Conclusies op deelthema's	100
8.4	Aanbevelingen	102
8.5	Tot slot	104
	Lijst van verkort aangehaalde werken	105
	Bijlagen	109
I	Samenstelling commissie	110
II	Instellingsregeling commissie	111
III	Onderzoeksvragen per evaluatiefase	115
IV	Vragenlijst enquête	117
V	Topiclijsten interviews	121
VI	Parlementaire behandeling Wet HGK en Splitsingswet	133

Samenvatting

Opdracht van de commissie

Dit rapport gaat over de evaluatie van de Wet herziening gerechtelijke kaart (hierna: Wet HGK) en de Wet splitsing arrondissement Oost-Nederland in de arrondissementen Gelderland en Overijssel (hierna: Splitsingswet). Als gevolg van deze wetten is (onder andere) het aantal gerechten en parketten in 2013 teruggebracht: de rechtbanken van 19 naar 11, de arrondissementsparketten van 19 naar 10, de gerechtshoven van 5 naar 4 en de ressortsparketten van 5 naar 1.

De Wet HGK dient binnen vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd te worden. In opdracht van de (toenmalige) Minister van Veiligheid en Justitie heeft de commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart (hierna: de commissie) in de afgelopen twee jaar onderzoek gedaan naar de wijze waarop de Wet HGK is geïmplementeerd, naar de effecten in de praktijk en de doeltreffendheid van de Wet HGK. Ook de Splitsingswet dient geëvalueerd te worden. In dit verband bracht de commissie eerder een deelverslag uit met haar voorlopige bevindingen over de vraag of er op voorhand al eventuele acute zorgpunten dan wel aandachtspunten waren ten aanzien van de effecten van de Splitsingswet in de arrondissementen Gelderland en Overijssel.¹ Die acute zorg- dan wel aandachtspunten waren er op dat moment niet. Bij de evaluatie van de Wet HGK heeft de commissie, zoals aangekondigd in haar deelverslag, alle arrondissementen betrokken – dus ook de arrondissementen Gelderland en Overijssel – evenals eventuele aanvullende bevindingen die verband houden met de Splitsingswet.

Doel, methoden en werkwijze

De Wet HGK beoogt randvoorwaarden te creëren om de kwaliteit van de rechtspraak ook voor de toekomst te waarborgen. Meer in het bijzonder beoogt de Wet HGK bij te dragen aan de kwaliteit van het primaire proces (specialistische kennis en deskundigheid), de kwaliteit van het bestuur, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de samenwerking in de strafrechtketen. Het doel van het onderzoek van de commissie is verslag uit te brengen van de wijze waarop de Wet HGK en de Splitsingswet zijn geïmplementeerd en – met het wettelijke kader als vertrekpunt – van de veranderingen die hebben plaatsgevonden sinds de invoering van beide wetten. Gegeven dit onderzoeksdoel heeft de commissie het wettelijke kader (de doelen en middelen van de Wet HGK en de Splitsingswet) als het centrale vertrekpunt voor haar onderzoek genomen.

De commissie is in haar onderzoek niet getreden in de beoordeling van de kwaliteit van de rechterlijke uitspraken of de zittingsvaardigheden van rechters. Dit behoort tot het rechterlijk domein. Verder heeft de commissie haar onderzoek niet gericht op het beoordelen van de juistheid van concrete keuzes die gemaakt zijn in de uitoefening van HGK-gerelateerde bevoegdheden. Het onderzoek van de commissie richtte

¹ Kamerstukken II 2015/16, 29279, 313, bijlage 719255 (onopgemaakt).

zich wel op het functioneren van de instrumenten die de Wet HGK biedt en de wijze waarop daar in de praktijk mee wordt omgegaan. Zowel de Rechtspraak als het openbaar ministerie waren voorwerp van onderzoek van de commissie. Het zwaartepunt van het onderzoek van de commissie lag, gegeven het wettelijke kader waarin niet alle doelen in dezelfde mate voor zowel de Rechtspraak als het openbaar ministerie gelden, op de Rechtspraak.

Het onderzoek van de commissie was opgedeeld in drie fasen: 1. een evaluatie van de plannen van het kabinet (planevaluatie), 2. een evaluatie van het proces van wat er is gebeurd ten behoeve van de implementatie van beide wetten (procesevaluatie) en 3. een evaluatie van de effecten van beide wetten (effectevaluatie). Elke fase had eigen onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen zijn met behulp van verschillende methoden beantwoord: desk study (literatuur, parlementaire stukken, jaarplannen, implementatieplannen etc.), een enquête en interviews. Voorafgaand aan het invoeren van de Wet HGK c.q. de Splitsingswet heeft er geen nulmeting plaatsgevonden op relevante indicatoren. Een onderzoek dat kon leiden naar 'harde' conclusies over oorzaken en gevolgen was om die reden niet mogelijk. Wel gaf het in kaart brengen van de veranderingen die zich in de loop der tijd hebben voorgedaan, inzicht in hoeverre de doelen – naar de stand van het moment van het onderzoek van de commissie – zijn gerealiseerd.

De commissie heeft een aantal onderzoeken laten verrichten door derden. Het gaat hier om het onderzoek van Kristen naar de schaalvergroting binnen het openbaar ministerie en de samenwerking in de strafrechtketen.² Verder heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum de schaalgrootte van de rechtbanken in een tijdreeks in kaart gebracht en onderzoek verricht naar de hoogte van verstekpercentages in gebieden waar kantongerechten zijn opgeheven ten opzichte van gebieden waar geen kantongerechten zijn opgeheven.³ Een (in opdracht van de commissie door RONT Management Consultants verrichtte) enquête werd uitgezet binnen de Rechtspraak en het openbaar ministerie en had als doel een brede verkenning uit te voeren naar ervaringen van mensen werkzaam in verschillende geledingen van de gerechten en parketten.⁴ De commissie heeft de uitkomsten van de enquête gebruikt ter voorbereiding van de (verdiepende) interviews.

Voor de interviews heeft steeds een delegatie van de commissie alle gerechten die onder de werking van de Wet HGK vallen, bezocht. Per gerecht bezocht de commissie één locatie, maar op die locatie heeft de commissie met vertegenwoordigers van alle zittingsplaatsen van het betreffende gerecht gesproken. De commissie sprak met gerechtsbestuurders, afdelings- en teamvoorzitters, rechters werkzaam in het primaire proces, rechters met een voortrekkersrol in de kwaliteitsbewaking, juridisch medewerkers, administratief ondersteuners en mensen werkzaam in de bedrijfsvoering. Daarnaast sprak de commissie met een aantal hoofdofficiëren.

2 Kristen 2017.

3 Factsheet WODC 2017-4; Memorandum WODC 2017-5.

4 Diepenmaat 2017.

Bevindingen van de commissie

De commissie constateert dat de Wet HGK een lange aanloop heeft gehad. Er waren, voorafgaand aan de totstandkoming van de Wet HGK, uiteenlopende ontwikkelingen die voorsorteerden op de herziening van de gerechtelijke kaart. De parlementaire stukken geven blijk van een intensief debat over een aantal heikele onderwerpen, maar de wet is met een ruime meerderheid door beide Kamers aanvaard. Wel is een aantal moties aangenomen met soms vergaande consequenties. De motie-Beuving c.s., die leidde tot de Splitsingswet, is daar het belangrijkste voorbeeld van.⁵ Aan de invoering van de Wet HGK ging een intensief voorbereidings-traject vooraf, in het bijzonder bij de Raad voor de rechtspraak en de gerechten.

Ondanks bovengenoemde inspanningen waardeerden, zo bleek uit de enquête, de mensen die werkzaam zijn in de rechterlijke organisatie de Wet HGK met een onvoldoende. Respondenten van het openbaar ministerie oordeelden gemiddeld genomen positiever over de werking van de Wet HGK dan respondenten uit de gerechten. Er bleek een verband te bestaan tussen de waardering en de mate waarin de Wet HGK individuele consequenties voor de respondenten had. Zo gaven respondenten die in de enquête hebben geantwoord dat zij door de Wet HGK te maken hebben gekregen met een grotere reisafstand naar het werk of een wisseling van functie een relatief lagere waardering. Uit de enquête bleek ook dat de doelen van de Wet HGK door veel mensen werkzaam in de rechterlijke organisatie niet herkend worden. Velen hebben de Wet HGK hoofdzakelijk gepercipieerd als een bezuinigingsmaatregel en een bedrijfsvoeringsoperatie. De werkelijke doelen (met uitzondering van het doel dat gaat over de bedrijfsvoering) van de Wet HGK zijn bij deze mensen onvoldoende over het voetlicht gekomen. Dit heeft het proces naar de verwezenlijking van de doelen vermoedelijk bemoeilijkt.

Wat het eerste doel betreft (het bevorderen van specialistische kennis en deskundigheid) constateert de commissie dat er op onderdelen voorzichtige eerste tekenen zijn dat er door de schaalvergroting meer mogelijkheden zijn ontstaan voor het verder kunnen ontwikkelen van deskundigheid en specialisatie. Binnen het openbaar ministerie gaat het om zaken van het Landelijk Parket en Functioneel Parket en enkele andere typen van zaken op het niveau van arrondissementsparketten. Binnen de Rechtspraak gaat het met name om het bestuursrecht.

De commissie constateert dat de zaaksverdelingsinstrumenten en het stelsel van aanwijzing of opheffing van zittingsplaatsen, door de wijze waarop ze tot dusverre gebruikt worden, nog niet bijdragen aan het waarborgen van de mogelijkheden deskundigheid en specialisatie verder te ontwikkelen. Zo komen aanpassingen in zaakverdelingsreglementen – ook die vanuit kwaliteitsoverwegingen – soms niet van de grond. Ook ervaren hoofdofficieren van justitie geen invloed op de vaststelling van zaaksverdelingsreglementen. Er vindt – meer in het algemeen – geen stelselmatige dialoog plaats over bijvoorbeeld de vraag of het stelsel van 32 zittingsplaatsen voldoet en passend is. Het kabinet veronderstelt dat de toegankelijkheid in het nieuwe stelsel gewaarborgd blijft. De commissie constateert echter dat er in de verhoudingen tussen de gerechtsbesturen, de Raad voor de rechtspraak en het

5 Kamerstukken I 2011/12, 32891, G.

ministerie van Justitie en Veiligheid signalen gemist (of onvoldoende gedeeld) worden die betrekking hebben op de spreiding van de rechtspraak binnen Nederland. Zo is het onder andere niet duidelijk wat er gebeurt met berichten over mogelijke hogere verstekpercentages in gebieden waar kantonlocaties opgeheven zijn. Over de gevolgen van het opheffen van kantonlocaties is op dit moment nog weinig bekend. Gegeven het belang van het onderwerp behoeven de signalen over hogere verstekpercentages nadere aandacht.

Het tweede doel van de Wet HGK ziet op de kwaliteit van het bestuur (verbetering van de bestuurlijke slagkracht). De ervaringen van de betrokkenen en onderzoeksbevindingen van de commissie zijn te wisselend om een eenduidige conclusie te kunnen trekken over de mate waarin dit doel (reeds) bereikt is. Er zijn in het proces van het verwezenlijken van dit doel grote tempoverschillen, niet alleen tussen enerzijds fusiegerechten en anderzijds niet-fusiegerechten, maar ook tussen fusiegerechten onderling.

Ten aanzien van het derde doel (de kwaliteit van de bedrijfsvoering) constateert de commissie dat er binnen de bedrijfsvoering van de gerechten en parketten een professionaliseringsslag heeft plaatsgevonden. Door het groter worden van afdelingen of teams zijn er meer mogelijkheden ontstaan voor specialisatie binnen de bedrijfsvoeringsfuncties. Ook is continuïteit van het werk, vergeleken met de situatie voor de Wet HGK, beter geborgd. In de financiële kengetallen zijn geen duidelijke schaaffecten zichtbaar.

Wat het vierde en laatste doel van de Wet HGK betreft, concludeert de commissie dat er, over het geheel genomen, weinig grote veranderingen worden waargenomen in de samenwerking in de strafrechtketen. Als er veranderingen worden waargenomen, zijn ze divers en lijken ze meer samen te hangen met de Politiewet 2012, in plaats van met de Wet HGK. Met betrekking tot de discongruentie tussen enerzijds de rechtbanken Gelderland en Overijssel en anderzijds het arrondissementsparket en de regionale politie-eenheid Oost-Nederland, zijn knelpunten gehoord die ook in andere arrondissementen spelen. De knelpunten lijken in Oost-Nederland complexer en indringender te zijn. Zowel vanuit de rechtbanken als het openbaar ministerie is vernomen dat de praktijk geen behoefte heeft aan nieuwe structuurwijzigingen. De samenwerking in de strafrechtketen is er naar het oordeel van de commissie nu niet bij gebaat als er opnieuw gereorganiseerd gaat worden. Er zal moeten worden gezien of de discongruentie in Oost-Nederland ook voor de langere termijn een duurzame constructie is.

De commissie concludeert dat de doelen van de Wet HGK (nog) maar beperkt gerealiseerd zijn. De impact van de Wet HGK op de rechterlijke organisatie is – zo is de commissie gebleken in gesprekken binnen de Rechtspraak en het openbaar ministerie – groot, vooral waar gefuseerd moest worden. Er is meer tijd nodig om de processen die de Wet HGK in gang heeft gezet te voltooien. Er is dus ook meer tijd nodig om de doelen van de Wet HGK te realiseren. Ruimte voor verbetering zit naar het oordeel van de commissie vooral in de wijze waarop de aan de Wet HGK gerelateerde taken en bevoegdheden in de bestuurlijke en operationele samenwerking worden uitgeoefend. Aanpassingen van de Wet HGK – en de instrumenten die deze wet biedt – zijn daartoe (op wellicht een enkel onderdeel na) naar het oordeel van de commissie niet vereist.

Uit de bevindingen met betrekking tot de bovengenoemde doelen destilleert de commissie een aantal vraagstukken die naar het oordeel van de commissie nadrukkelijk aandacht behoeven. Dit zijn de bestuurlijke en operationele samenwerking, de landelijke overleggen, het middenmanagement, het locatiebeleid en de regie in de strafrechtketen. In het verlengde van deze vraagstukken formuleert de commissie in het laatste hoofdstuk een aantal aanbevelingen. Dit zijn aanbevelingen die zien op het proces, aanbevelingen gericht op het verwezenlijken van de randvoorwaardelijke en dienende functie van de Wet HGK, aanbevelingen voor nader onderzoek en een aanbeveling voor de langere termijn.

Afkortingen

FP	Functioneel Parket
HAG	hoofdadvocaat-generaal
HGK	herziening van de gerechtelijke kaart
KEI	Kwaliteit en Innovatie rechtspraak
LDCR	Landelijk Dienstencentrum Rechtspraak
LP	Landelijk Parket
MJP	Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020
NP	Nationale Politie
NVvR	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
OBG	organisatie bestuur en gerechten
PRO	Presidenten-Raad-overleg
RC	rechter-commissaris
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

1

Inleiding

1.1 Opdracht van de commissie

Op 29 januari 2016 is de commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart (hierna: de commissie) ingesteld.⁶ De aanleiding is de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart (hierna: Wet HGK) en de Wet splitsing arrondissement Oost-Nederland in de arrondissementen Gelderland en Overijssel (hierna: de Splitsingswet). Als gevolg van deze wetten is het aantal gerechten en parketten teruggebracht: de rechtbanken van 19 naar 11, de arrondissementsparketten van 19 naar 10, de gerechtshoven van 5 naar 4 en de ressortsparketten van 5 naar 1. In zowel de Wet HGK als de Splitsingswet is een evaluatiebepaling opgenomen. Volgens de instellingsregeling heeft de commissie tot taak onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de Wet HGK. Ook wordt de commissie gevraagd aanbevelingen uit te brengen. In de toelichting van de instellingsregeling wordt – in lijn met de memorie van toelichting bij de Wet HGK – de commissie gevraagd bij de evaluatie in ieder geval aandacht te besteden aan de kwaliteit en toegankelijkheid van het primaire proces van de rechtspraak en, mede in de sleutel daarvan, de kwaliteit van bestuur, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de geografische congruentie tussen de eerstelijnsrechtspraak, het openbaar ministerie en de politie. In deze rapportage brengt de commissie verslag uit van haar bevindingen.

Daarnaast heeft de commissie tot taak onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de Splitsingswet. In haar deelverslag bracht de commissie verslag uit van haar voorlopige bevindingen ten aanzien van de vraag of er op voorhand al eventuele acute zorgpunten / aandachtspunten waren ten aanzien van de effecten van de Splitsingswet in de arrondissementen Gelderland en Overijssel.⁷ Die acute zorg- dan wel aandachtspunten waren er op dat moment niet. Bij deze rapportage betreft de commissie, zoals aangekondigd in het deelverslag, alle arrondissementen. Ook eventuele aanvullende bevindingen die verband houden met de Splitsingswet zijn bij deze rapportage betrokken.

1.2 Doel, afbakening en aanpak van het onderzoek

Het doel van het onderzoek van de commissie is verslag uit te brengen van de wijze waarop de Wet HGK en de Splitsingswet zijn geïmplementeerd en – met het wettelijke kader als vertrekpunt – van de veranderingen die hebben plaatsgevonden sinds de invoering van beide wetten. Gegeven dit onderzoeksdoel heeft de commissie het wettelijke kader (de doelen en middelen van de Wet HGK en de Splitsingswet) als het centrale vertrekpunt voor haar onderzoek genomen.

Het onderzoek van de commissie richtte zich op *de randvoorwaarden* die de kwaliteit van de rechtspraak ook voor de toekomst moeten waarborgen. Dit komt overeen met de bedoeling van het kabinet. In de parlementaire stukken is vermeld dat de Wet HGK niet automatisch tot kwaliteitsverbetering zal leiden; zij beoogt de

⁶ Instellingsregeling Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart, Stcrt. 2016, 5624.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 29279, 313, bijlage 719255 (onopgemaakt).

juiste voorwaarden te creëren om de kwaliteit ook voor de toekomst te waarborgen.⁸ De commissie is niet in de beoordeling van de kwaliteit van de rechterlijke uitspraken of de zittingsvaardigheden van rechters getreden. Dit behoort tot het rechterlijk domein. Het onderzoek van de commissie was, ten slotte, niet gericht op het beoordelen van de juistheid van concrete keuzes die gemaakt zijn in de uitoefening van HGK-gerelateerde bevoegdheden, bijvoorbeeld als het gaat om het locatiebeleid of het zaaksverdelingsreglement. Het onderzoek van de commissie was wel gericht op het functioneren van de instrumenten die de Wet HGK biedt en de wijze waarop daar in de praktijk mee wordt omgegaan.

Hoewel de Wet HGK op zowel de Rechtspraak als het openbaar ministerie betrekking heeft, moest rekening worden gehouden met aanmerkelijke verschillen. Het ging hier in de eerste plaats om een temporeel verschil. Waar de Wet HGK voor het openbaar ministerie door het kabinet (en door velen werkzaam binnen het openbaar ministerie) gezien werd als een formeel sluitstuk van ontwikkelingen die al eerder in gang waren gezet, konden de fusies in de Rechtspraak pas daadwerkelijk hun beslag krijgen vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet. In de tweede plaats ging het om een verschil in doelbereik. Niet alle doelstellingen van de Wet HGK hadden betrekking op het openbaar ministerie, terwijl dit voor de Rechtspraak wel het geval was. En waar een doelstelling wel gold voor het openbaar ministerie, bood de wet aan het openbaar ministerie minder instrumenten dan aan de Rechtspraak om het doel te bereiken. Een laatste verschil (dat vermoedelijk samenhangt met de eerste twee verschillen) was de aandacht die in het parlementaire debat uitging naar beide organisaties: aan de Rechtspraak is beduidend meer aandacht besteed dan aan het openbaar ministerie. Het onderzoek van de commissie ging nadrukkelijk over zowel de Rechtspraak als het openbaar ministerie, maar gegeven het wettelijke kader lag het zwaartepunt van het onderzoek van de commissie op de Rechtspraak.

De commissie heeft haar onderzoek opgedeeld in drie fasen:

1. Een evaluatie van de plannen van het kabinet (planevaluatie);
2. Een evaluatie van het proces van wat er is gebeurd ten behoeve van de implementatie van beide wetten (procesevaluatie);
3. Een evaluatie van de effecten van beide wetten (effectevaluatie).⁹

In bijlage III is een lijst opgenomen van de onderzoeksvragen per fase.

Planevaluatie

De planevaluatie ving aan met het in kaart brengen van de ontwikkelingen die vooraf gingen aan de Wet HGK c.q. de Splitsingswet. De aandacht ging hierbij uit naar de ontwikkelingen die de aanleiding vormden voor de Wet HGK en de Splitsingswet. Daarna richtte de commissie zich op de beleidsreconstructie (ook wel: de beleidstheorie). Dit houdt in dat de commissie in kaart heeft gebracht welke doelen de Wet HGK c.q. de Splitsingswet hadden, welke instrumenten het kabinet in stelling heeft

⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32891, 3, p. 1.

⁹ De commissie heeft ervoor gekozen de bevindingen niet per fase, maar per thema weer te geven. De thema's komen overeen met de doelen van de Wet HGK, zoals beschreven in paragraaf 2.3. Binnen elk thema worden de bevindingen van de plan-, proces en effectevaluatie weergegeven.

gebracht voor het bereiken van deze doelen en wat de veronderstellingen waren die het kabinet hierbij hanteerde. De commissie heeft ten behoeve van de planevaluatie de parlementaire behandeling van beide wetsvoorstellen onder de loep genomen. Ten slotte heeft de commissie onderzoek gedaan naar wat de doelstellingen van de Wet HGK waren volgens de mensen die werkzaam zijn binnen de gerechten en parketten.

Procesevaluatie

De procesevaluatie ging in op wat er is gebeurd ten behoeve van de implementatie van de Wet HGK en de Splitsingswet. De onderzoeksvragen van de procesevaluatie waren verschillend van aard. Zo waren er vragen over het in kaart brengen van veranderingen, die plaats hebben gevonden sinds de invoering van de Wet HGK c.q. de Splitsingswet. Het ging hier bijvoorbeeld om de veranderingen in de schaal-grootte van de gerechten, de organisatiestructuren en de veranderingen in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Er waren ook vragen naar het verloop van veranderprocessen, waaronder de fusie van de gerechten en parketten. Ten slotte zag de procesevaluatie op manieren waarop de veranderingen voorbereid zijn, of manieren waarop invulling is gegeven aan de veranderingen. Bij deze laatste vragen is ook gezien op welke wijze over de veranderingen is gecommuniceerd.

Effectevaluatie

De effectevaluatie had betrekking op het in kaart brengen van de gevolgen van de Wet HGK c.q. de Splitsingswet. Het is niet mogelijk gebleken ‘harde’ causale verbanden tussen oorzaken en gevolgen aan te tonen. Er zijn onder meer methodologische beperkingen (zie de volgende paragraaf) die maken dat de invloed van andere ontwikkelingen niet uit te sluiten is. Daarnaast borduurt de Wet HGK voor een deel voort op ontwikkelingen die al (los van de Wet HGK) in gang waren gezet. Dit maakt het lastig aan te geven in hoeverre een verandering een bepaald gevolg is van de Wet HGK of van de ontwikkelingen die daaraan vooraf gingen. Verder vergt de implementatie van een ingewikkeld proces als de herziening van de gerechtelijke kaart tijd. In de procesevaluatie is naar voren gekomen dat nog lang niet alle implementatieprocessen zijn voltooid. Het spreekt dan voor zich dat hier nog geen (voldragen) effecten waarneembaar zijn.

De commissie heeft bij de interviews steeds een open startvraag gesteld naar de gevolgen die gespreksdeelnemers hebben ervaren van de Wet HGK en de Splitsingswet, bijvoorbeeld door hen te vragen wat zij hebben gemerkt van de invoering van beide wetten. Daarnaast heeft de commissie gericht onderzoek verricht naar mogelijke, op basis van de veronderstellingen van het kabinet, te verwachten gevolgen.¹⁰ De onderzoeksvragen gingen bijvoorbeeld over het in kaart brengen van cijfermatige ontwikkelingen en mogelijke trendbreuken daarin. De meeste vragen zagen echter op het in kaart brengen van ervaringen met veranderingen.

10 Zie hoofdstuk 2 voor de veronderstellingen van het kabinet.

1.3 Methoden van onderzoek

Voorafgaand aan het invoeren van de Wet HGK c.q. de Splittingswet heeft er geen nulmeting plaatsgevonden op relevante indicatoren. Dit leidde tot methodologische beperkingen, die gevolgen hadden voor de doelstelling van het onderzoek van de commissie. Een onderzoek dat kon leiden naar 'harde' conclusies over oorzaken en gevolgen was niet mogelijk. Het onderzoek van de commissie was dan ook gericht op leren en verklaren, in plaats van verantwoorden (zie box 1). Dit betekent niet dat niets over de effecten gezegd kan (en zal) worden. Het in kaart brengen van de veranderingen die zich in de loop der tijd hebben voorgedaan, geeft wel degelijk enig inzicht in de mate waarin de doelen zijn gerealiseerd.

Box 1 Design van ex post evaluaties

In het design van ex post evaluaties onderscheidt men twee hoofdstromingen: summatieve en formatieve evaluaties (Klein Haarhus 2016, p. 43 e.v.). Deze indeling hangt samen met het doel van evaluaties. De summatieve evaluatie (ook wel de 'black box' evaluatie genoemd) heeft vooral het verantwoorden als doel. In de summatieve benadering worden resultaten van een groep vergeleken met resultaten van een controlegroep, aan de hand van een nulmeting. De aanpak is experimenteel- of quasi experimenteel. De formatieve evaluatie (ook wel de 'clear box' benadering genoemd) heeft als hoofddoel te leren en te verklaren. De aanpak is gebaseerd op een verklarend, realistisch design. De context heeft een verklarende waarde, in plaats van dat de context wordt 'gecontroleerd' om het 'netto-effect' van beleid te destilleren.

De evaluatieaanpak van de commissie komt overeen met de 'clear box' benadering.

De onderzoeksvragen zijn met behulp van verschillende methoden beantwoord: *desk study*, een enquête, interviews en – in opdracht van de commissie – door derden verricht onderzoek. De *desk study* bestond uit de bestudering van literatuur, parlementaire stukken en beleidsdocumenten van onder meer de Raad voor de rechtspraak, de gerechten en de parketten. Het ging hier zowel om openbaar toegankelijke bronnen (literatuur, parlementaire stukken) als om niet openbaar toegankelijke bronnen (bijvoorbeeld gerechtsspecifieke HGK-implementatieplannen, jaarplannen en jaarverslagen), die de commissie ter inzage zijn verstrekt. De niet openbaar toegankelijke bronnen dienden ter voorbereiding van het eigen onderzoek van de commissie, in dit geval de interviews die de commissie heeft gehouden.

De enquête werd, in opdracht van de commissie, uitgevoerd door RONT Management Consultants (hierna: RONT).¹¹ Zij werd uitgezet binnen de Rechtspraak en het openbaar ministerie en had als doel een brede verkenning uit te voeren naar ervaringen van mensen werkzaam in verschillende geledingen van de gerechten en parketten. De vragenlijst is opgenomen in bijlage IV. De interviews waren semi-structureerd. De topiclijsten zijn opgenomen in bijlage V.

11 Diepenmaat 2017.

Ten slotte heeft de commissie, als vermeld, een aantal onderzoeken laten verrichten door derden. Naast de eerder genoemde enquête gaat het om het onderzoek van Kristen naar de schaalvergroting binnen het openbaar ministerie en de samenwerking in de strafrechtketen.¹² Dit onderzoek is via een aanbestedingsprocedure gegund. Het onderzoek van Kristen heeft gedurende de uitvoering van het onderzoek vertraging opgelopen: als gevolg van deze vertraging beschikte de commissie bij de afronding van haar onderzoek over de definitieve versie van hoofdstuk 5 en (slechts) over een conceptversie van de andere hoofdstukken. Verder is het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van (destijds) het ministerie van Veiligheid en Justitie (hierna: WODC) gevraagd een tweetal deelonderzoeken te verrichten. Het eerste deelonderzoek betrof het in kaart brengen van de schaalgrootte van de rechtbanken in een tijdreeks.¹³ Het tweede deelonderzoek betrof de hoogte van verstekpercentages in gebieden waar kantongerechten zijn opgeheven ten opzichte van gebieden waar geen kantongerechten zijn opgeheven.¹⁴ Alle onderzoeken die in opdracht van de commissie door derden zijn verricht, zijn onafhankelijke onderzoeken.

1.4 Werkwijze en verantwoording

Op tal van momenten heeft de commissie bij de uitvoering van het onderzoek keuzes moeten maken die verband hielden met de richting en werkwijze van het onderzoek. Deze paragraaf beschrijft, per fase, de werkwijze en de daarbij gemaakte keuzes.

Oriënterende fase

In haar deelverslag bracht de commissie al verslag uit van haar werkwijze in de oriënterende fase. In de oriënterende fase heeft de commissie met verschillende personen, afkomstig van diverse organisaties, gesproken om zich te laten voorlichten over de achtergronden en de context van de Wet HGK. Gesproken is met de destijds verantwoordelijke personen afkomstig van de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal en betrokken personen van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Ook heeft de commissie met de huidige vertegenwoordigers van diezelfde organisaties gesproken. Verder heeft de commissie in de oriënterende fase gesproken met (een delegatie van) het Presidenten-Raad-Overleg (hierna: PRO), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: de NVvR), de Evaluatiecommissie Politiewet 2012, de Nederlandse Orde van Advocaten en de president van en Procureur-Generaal bij de Hoge Raad. Ten behoeve van haar onderzoek naar eventuele acute aandachtspunten inzake de Splitsingswet heeft de commissie gesproken met de gerechtsbesturen van de rechtbank Gelderland en de rechtbank Overijssel, de hoofdofficier van het arrondissementsparket Oost-Nederland, de regioburgemeester van Oost-Nederland, de politiechef van de eenheid Oost-Nederland en de Commissarissen van de Koning in de provincies Gelderland en Overijssel.

¹² Kristen 2017.

¹³ Factsheet WODC 2017-4.

¹⁴ Memorandum WODC 2017-5.

De oriënterende fase is afgesloten met het opstellen van een plan van aanpak (inclusief de thema's waarop de commissie zich ging richten). Dit plan van aanpak is ter bespreking voorgelegd aan vertegenwoordigers van diverse organisaties, waaronder de Raad voor de rechtspraak, het dagelijks bestuur van het PRO, het College van procureurs-generaal, het ministerie van Veiligheid en Justitie, de NVvR, het College van afgevaardigden, de Centrale ondernemingsraad van de Rechtspraak en de voorzitter van het Gezamenlijk LOV Overleg en de Nederlandse Orde van Advocaten. Ook is in deze fase gesproken met een aantal burgemeesters uit het land, die aan hadden gegeven graag met de commissie te spreken. Dit betrof de burgemeesters van gemeenten die, naar aanleiding van het Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020 (hierna: MJP), zorgen hadden over de toekomst van de rechtspraaklocatie in hun gemeente, of – meer in het algemeen – over de manier waarop hierover in de toekomst het gesprek gevoerd kan worden. De commissie heeft ook contact gelegd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, maar dit heeft na het gesprek met genoemde burgemeesters niet geleid tot een separaat gesprek.

De NVvR heeft in de afgelopen periode op diverse plaatsen in het land hoorzittingen georganiseerd over het thema: 'Waar is rechtspraak nodig?'. De hoorzittingen werden bezocht door leden van de rechterlijke macht en diverse mensen van onder meer maatschappelijke en patiëntenorganisaties, gemeenten, werkgeversorganisaties, vakbonden en de advocatuur. De hoorzittingen hebben onder meer geleid tot een door de NVvR opgesteld referentiekader voor de evaluatie van de herziening van de gerechtelijke kaart, dat vervolgens door de NVvR aan de commissie is aangeboden. Over dit referentiekader heeft de commissie met de NVvR in een gesprek nader van gedachten gewisseld. De commissie heeft daarbij geconstateerd dat de onderzoeksopdracht van de commissie anders is dan die van het referentiekader van de NVvR. De commissie evalueert de Wet HGK en de Splitsingswet: aan de hand van het wettelijke kader onderzoekt de commissie de wijze waarop deze wetten geïmplementeerd zijn. De focus van de NVvR heeft, zoals hierboven geschetst, een ander vertrekpunt, wat begrijpelijkerwijs tot een ander referentiekader leidt dan het evaluatiekader van de commissie. De commissie heeft de NVvR laten weten dat zij met waardering heeft kennisgenomen van het door de NVvR opgestelde referentiekader, maar dat zij haar onderzoek zal verrichten overeenkomstig haar onderzoeksopdracht.

Ten slotte is het door de commissie opgestelde plan van aanpak, alsmede een open oproep om ervaringen met de commissie te delen, geplaatst op het intranet van de Rechtspraak, het openbaar ministerie en de Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders. De Nederlandse Orde van Advocaten heeft daarnaast, op verzoek van de commissie, geïnformeerd naar de bevindingen en ervaringen van de deken van de lokale orde van advocaten in alle arrondissementen. Ook is een voortgangsbericht en een oproep ervaringen te delen gepubliceerd in het Advocatenblad en de nieuwsbrief van de Nederlandse Orde van Advocaten. Deze handelingen hebben tot verschillende reacties geleid, die de commissie hebben geholpen een scherper beeld te krijgen van de verdere richting en aanpak van het onderzoek.

Uitvoerende fase

In de uitvoerende fase vond de proces- en effectevaluatie plaats. De commissie heeft in deze fase een grote hoeveelheid interviews afgenomen. Voorafgaand aan de interviews werd een enquête uitgezet in de gerechten en parketten. De bedoeling was de vragenlijst uit te zetten onder alle medewerkers van de Rechtspraak en het openbaar ministerie. Bij de Rechtspraak is dit gelukt, bij het openbaar ministerie slechts deels doordat in enkele arrondissementen het (tijdig) verspreiden van de enquête achterwege is gebleven. Het totaal aantal van door de Rechtspraak en het openbaar ministerie ingevulde enquêtes is 4012. Bij de Rechtspraak is het responspercentage 34%. Hier zijn 10242 enquêtes uitgezet en 3441 enquêtes ingevuld. Op basis hiervan kan volgens de onderzoekers van RONT met 99% betrouwbaarheid worden gezegd dat de uitkomsten representatief zijn voor de populatie.¹⁵ Vanuit het openbaar ministerie hebben 549 mensen de enquête ingevuld. Op basis van het totaal aantal medewerkers van het openbaar ministerie (4347), is vervolgens door de onderzoekers van RONT gesteld dat 13% van de medewerkers van het openbaar ministerie de enquête heeft ingevuld. Daarmee was de respons binnen het openbaar ministerie aanmerkelijk lager. Desondanks kan volgens de onderzoekers van RONT met 95% tot 99% betrouwbaarheid gezegd worden dat de uitkomsten representatief zijn voor de populatie.¹⁶

De commissie heeft de resultaten van de enquête niet tussentijds aan derden kenbaar gemaakt, maar gebruikt ter voorbereiding op de interviews. De resultaten gaven de commissie een breed beeld van ideeën die bij mensen werkzaam in de gerechten en parketten leven over de Wet HGK en de Splittingswet. De aard van het onderzoek brengt echter met zich mee dat het aantal vragen van de enquête beperkt is. Bovendien geeft het type vragen ('eens/oneens' vragen) slechts een oppervlakkig beeld. Verdiepend kwalitatief onderzoek was dan ook nodig, waarbij de commissie, zoals vermeld, heeft gekozen voor semigestructureerde interviews. De uitkomsten van de enquête kunnen naar het oordeel van de commissie niet los worden gezien van de uitkomsten van de verdiepende interviews en dienen dus in samenhang daarmee te worden gezien. De resultaten van beide type onderzoeken zijn in dit rapport verwerkt, waarbij de nadruk ligt op de interviews.

Ter voorbereiding op de interviews heeft de commissie, via de Raad voor de rechtspraak, inzage gehad in diverse interne documenten van de gerechten. Het ging hier veelal om jaarplannen, jaarverslagen en gerechtsspecifieke HGK-implementatieplannen. Verschillende gerechten hadden delen van de Wet HGK (bijvoorbeeld de invoering van een nieuwe organisatiestructuur) zelf al geëvalueerd. Ook deze evaluaties heeft de commissie bij de voorbereiding van de interviews betrokken.

Daarnaast heeft de commissie, via de Raad voor de rechtspraak, inzage gehad in de gerechtsspecifieke klantwaardering- en medewerkerstevredenheidsonderzoeken. Ten slotte heeft de commissie de door de Raad voor de rechtspraak gepubliceerde kengetallen van de gerechten en het door het WODC gemaakte overzicht van de schaalgrootte van de gerechten bij de voorbereiding van de interviews betrokken.

¹⁵ Diepenmaat 2017, p. 13.

¹⁶ Diepenmaat 2017, p. 13.

Voor de interviews heeft steeds een delegatie van de commissie alle gerechten die onder de werking van de Wet HGK vallen, bezocht. Het gaat om 11 rechtbanken, 4 gerechtshoven en 2 bijzondere colleges (het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep). De commissie heeft hiervoor gekozen, omdat het vermoeden bestond dat bij het bezoeken van slechts een selectie van de gerechten een onvoldoende breed en diepgaand beeld verkregen zou worden. Daarnaast vond de commissie het van belang bij alle gerechten zowel bestuurders en middenmanagers te spreken, als mensen werkzaam in andere geledingen van het gerecht.

Bij elk gerecht vond eerst een interview met zo mogelijk het voltallige gerechtsbestuur plaats. Daarna vonden er bij elk gerecht zes taakgerichte groepsinterviews plaats. De eerste groep bestond uit mensen die werkzaam waren in de bedrijfsvoering, de tweede groep uit afdelings- en teamvoorzitters, de derde groep uit rechters met een voortrekkersrol ten aanzien van de kwaliteitsbewaking, de vierde groep uit juridisch medewerkers, de vijfde groep uit rechters uit het primaire proces en de zesde groep uit administratief medewerkers. De groepen werden gevormd (op een enkele uitzondering na) door vijf tot acht personen, werkzaam op verschillende locaties en in verschillende rechtsgebieden. Sommige gesprekken vonden via videoconferencing plaats. In totaal heeft de commissie op deze manier met ongeveer 520 mensen gesproken. Vertegenwoordigers van de lokale ondernemingsraden en het College van afgevaardigden zijn in deze fase niet afzonderlijk in hun hoedanigheid van lid van een ondernemingsraad / het College van afgevaardigden gesproken; wel sloten ze aan bij (afhankelijk van hun functie) één van de zes taakgerichte groepsinterviews. In die gesprekken was er ook ruimte voor het delen van ervaringen vanuit hun hoedanigheid als lid van de ondernemingsraad / het College van afgevaardigden. Daarnaast heeft het College van afgevaardigden de commissie per brief geïnformeerd over de ervaringen met HGK-relevante onderwerpen, die zij vanuit haar achterban had vernomen. Over deze brief heeft de commissie in een gesprek met het College van afgevaardigden nader van gedachten gewisseld.

Per gerecht bezocht de commissie één locatie, maar op die locatie heeft de commissie in elk gesprek met vertegenwoordigers van alle zittingsplaatsen van het betreffende gerecht gesproken. In één van de eerste bezoeken aan de gerechten waar, op verzoek van het gerechtsbestuur, twee locaties werden bezocht, werd door de commissie tijd voor reflectie tussen de gesprekken gemist. De commissie had deze tijd nodig ter afstemming en voorbereiding van de later op de dag geplande gesprekken. Omdat de ervaring bij andere gerechten inmiddels had geleerd dat diverse vertegenwoordigers van de andere zittingsplaatsen van het gerecht bereid waren naar de door de commissie bezochte locatie te reizen, is besloten steeds per gerecht één locatie te bezoeken. Daarbij heeft de commissie de keuze van de locatie aan het desbetreffende gerechtsbestuur overgelaten. Bij daaropvolgende bezoeken aan gerechten heeft de commissie, desgevraagd, het voorgaande ook met zoveel woorden toegelicht.

Ook het selecteren van de mensen voor de gesprekken heeft de commissie (binnen de kaders van de zes functiegroepen en een spreiding van vertegenwoordigers uit verschillende locaties en rechtsgebieden) aan de gerechtsbesturen overgelaten. Bij alle gerechten heeft dit geleid tot een gevarieerde groep gespreksdeelnemers, met een spreiding in rechtsgebieden en locaties. Van alle gesprekken zijn geluidsopnamen en verslagen gemaakt. De verslagen zijn ter inzage en correctie aan de gespreksdeelnemers voorgelegd. De bevindingen van de commissie zijn gebaseerd op deze aldus vastgestelde verslagen, waarbij overigens – omwille van de vertrouwelijkheid van de gedeelde informatie – geen bevindingen worden toegeschreven aan personen. De geluidsopnamen zijn, zoals toegezegd aan de gespreksdeelnemers, na de vaststelling van de verslagen vernietigd.

De commissie heeft zich op verschillende manieren laten informeren over de ontwikkelingen binnen het openbaar ministerie: het onderzoek van Kristen, de enquête (die ook het openbaar ministerie betrof) en de gesprekken die met het College van procureurs-generaal zijn gevoerd. Daarnaast vond de commissie het van belang met een aantal hoofdofficieren van justitie te spreken. De prioriteit lag hierbij op de gebieden waar de grootste veranderingen hadden plaatsgevonden. Ook speelden praktische afwegingen (de beschikbaarheid) een rol bij de keuze met welke hoofdofficier gesproken is. De commissie heeft gesproken met de hoofdofficieren van de arrondissementen Noord-Holland, Noord-Nederland, Oost-Nederland en Zeeland-West-Brabant. Ook sprak de commissie met de hoofdofficieren van het Landelijk Parket (hierna: LP), het Functioneel Parket (hierna: het FP) en de landelijk hoofdadvocaat-generaal (hierna: HAG).

Ten slotte hebben er interviews plaatsgevonden met de voltallige Raad voor de rechtspraak en met een drietal afgevaardigden van het ministerie van Veiligheid en Justitie (de plaatsvervangend directeur van de directie Rechtsbestel, het waarnemend afdelingshoofd van de afdeling rechtspraak en geschiloplossing van de directie Rechtsbestel en een destijds bij het HGK-wetgevingstraject betrokken coördinerend raadsadviseur van de directie Wetgeving). Ook van deze interviews zijn geluidsopnamen gemaakt en heeft er verslaglegging plaatsgevonden. De verslagen zijn voorgelegd aan de gespreksdeelnemers en de geluidsopnamen zijn, na de definitieve vaststelling ervan, vernietigd.

Op verschillende momenten gedurende het onderzoek is gesproken met vertegenwoordigers van de Evaluatiecommissie Politiewet 2012. Doel hiervan was elkaar te informeren over de voortgang en de werkwijze; dit laatste met het oog op eventuele overlappende onderwerpen. Tijdens deze gesprekken bleek van een echte overlapping niet of nauwelijks sprake te zijn. Alleen waar het de samenwerking in de driehoek (van openbaar bestuur, politie en openbaar ministerie) betrof, waren er raakvlakken.

Afrondende fase

In de afrondende fase is een rapport opgesteld waarin de bevindingen van de commissie zijn weergegeven. Net voor afronding van het onderzoek is de naamgeving van het ministerie van Veiligheid en Justitie gewijzigd in het ministerie van Justitie en Veiligheid. De commissie heeft ervoor gekozen in het rapport de oude naamgeving te gebruiken, met uitzondering van de hoofdstukken 7 en 8 waarin denkrichtingen voor de toekomst en aanbevelingen worden geformuleerd.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 is een algemeen (inleidend) hoofdstuk over de Wet HGK. Dit hoofdstuk bevat onder meer een beknopte weergave van de aanleiding van de Wet HGK en de algemene beleidstheorie, die aan de wet ten grondslag lag. Ook besteedt het hoofdstuk aandacht aan de voorbereidingen die, voorafgaand aan de inwerking-treding van de wet, door de Raad voor de rechtspraak, de gerechten en het openbaar ministerie zijn verricht. De hoofdstukken 3 tot en met 6 zijn thematische hoofdstukken. Deze hoofdstukken geven de bevindingen van de commissie weer. De in deze hoofdstukken uitgewerkte thema's vallen samen met de vier doelen van de Wet HGK (waarover in hoofdstuk 2 meer). Hoofdstuk 7 schetst, mede op basis van bevindingen uit de eerdere hoofdstukken, een aantal overkoepelende vraagstukken die naar het oordeel van de commissie aandacht behoeven vanuit het perspectief van de dienende functie van de Wet HGK. Het rapport sluit af met een algemene conclusie, aanbevelingen en diverse bijlagen.

2

De Wet
herziening
gerechtelijke
kaart

2.1 Inleiding

Doel van dit hoofdstuk is algemene informatie te verschaffen over de Wet HGK, die relevant is voor de duiding van de hiernavolgende thematische hoofdstukken. Als eerste volgt een korte schets van de aanleiding van de Wet HGK. Hierna wordt op hoofdlijnen de beleidstheorie weergegeven. Vervolgens gaat dit hoofdstuk in op een aantal aspecten rondom de implementatie van de Wet HGK. Zo worden het financiële kader en tijdspad van het kabinet voor de implementatie van de Wet HGK geschetst en wordt een beknopt overzicht gegeven van de voorbereidingen die binnen de Rechtspraak en het openbaar ministerie zijn verricht ten behoeve van de implementatie. Daarbij komt ook de rol van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de orde. Dit hoofdstuk sluit af met de algemene beoordeling en waardering van de invoering en werking van de Wet HGK, zoals die voortvloeit uit de binnen de gerechten en parketten uitgezette enquête.

2.2 Aanleiding voor de Wet HGK

De Wet HGK past in een reeks ontwikkelingen, die teruggaan tot de eindrapportage van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie in de jaren 1984-1985. Een overzicht van deze ontwikkelingen wordt onder andere gegeven door Brommet.¹⁷ De commissie kiest in dit rapport voor een startpunt dat minder ver terug gaat: de instelling van de commissie-Leemhuis in 1997.

De commissie-Leemhuis had als opdracht na te gaan binnen welke financiële en organisatorische kaders de Rechtspraak het beste in staat is de verantwoordelijkheid voor het beheer te dragen.¹⁸ De toenmalige Minister van Justitie werd geadviseerd om op het niveau van de gerechten integraal management in te voeren. Uitgangspunt hierbij was dat de rechterlijke organisatie zelf beheersverantwoordelijkheid draagt en daarover verantwoording aflegt aan de Minister van Justitie. Volgens de commissie-Leemhuis was het, in het licht van het oorspronkelijke evenwicht tussen de drie staatsmachten, passend om daarbij een landelijk orgaan van de Rechtspraak op te richten, dat kan dienen als buffer tussen de gerechten en de minister (dit werd de latere Raad voor de rechtspraak). Verder stelde de commissie-Leemhuis een bestuursmodel volgens het model 'College van bestuur' voor, waarin alle sectoren vertegenwoordigd waren via de sectorvoorzitters.¹⁹ De Minister van Justitie kreeg, ten slotte, het advies om de kantongerechten in de rechtbanken te integreren door middel van bestuurlijke samenvoeging.²⁰

De voorstellen van de commissie-Leemhuis kregen navolging in de oprichting van het programma versterking rechterlijke organisatie en leidden uiteindelijk tot de indiening van de wetsvoorstellen Raad voor de rechtspraak en Organisatie bestuur en gerechten in 2000. Met de Wet Raad voor de rechtspraak werd in de oprichting

17 Brommet 2002.

18 Commissie-Leemhuis 1998, p. 7.

19 Commissie-Leemhuis 1998, p. 37.

20 Commissie-Leemhuis 1998, p. 46.

van een landelijk orgaan van de Rechtspraak voorzien.²¹ De Wet organisatie bestuur en gerechten (hierna: Wet OBG) richtte zich op de invoering van het integraal management en een collegiaal gerechtsbestuur, waarin alle sectoren vertegenwoordigd zijn via de sectorvoorzitters.²² Daarnaast voorzag deze wet in de bestuurlijke inbedding van de kantongerechten.

Rond diezelfde tijd vond er binnen het openbaar ministerie een heroriëntatie plaats op de eigen organisatie, die leidde tot de start van een verandertraject binnen het openbaar ministerie in 2005, met de naam 'Het OM Verandert'. Onderdeel van dit traject was de opschaling van de eerstelijnsparquetten naar 11 regionale parkettelijke samenwerkingsverbanden. Ook in de Rechtspraak ontwikkelden zich in verschillende regio's samenwerkingsverbanden tussen gerechten. Een voorbeeld is het initiatief van de rechtbanken Alkmaar, Haarlem en Amsterdam, die in het voorjaar van 2005 tot een geïntensiveerde vorm van samenwerking kwamen (de AHA-rechtbanken).

In 2005 gaven de Raad voor de rechtspraak en de Presidentenvergadering opdracht aan de commissie-Van der Winkel om te inventariseren welke concrete samenwerkingsvormen (organisatiemodellen) de Rechtspraak ter beschikking staan en in welke mate deze verschillende modellen een antwoord vormen op de gesignaleerde problemen binnen de Rechtspraak.²³ De commissie-Van der Winkel concludeerde dat niet alle gerechten groot genoeg waren om te voorzien in de noodzakelijke diepgaande kennis in alle rechtsgebieden of om kwetsbaarheden in de personele bezetting of bedrijfsvoering op te vangen.²⁴ Een centrale aanbeveling was om niet-vrijblijvende, duurzame samenwerking tussen gerechten in vaste regio's te organiseren.

In 2006 publiceerde de commissie-Deetman de resultaten van de evaluatie van de Wet Raad voor de rechtspraak en de Wet OBG.²⁵ Een belangrijke conclusie van het onderzoek van de commissie-Deetman was dat er in de periode na 2002 relatief veel nadruk lag op de financieel economische beheersing van het stelsel en dat het tijd was voor meer aandacht voor kwaliteitsbevordering. Een en ander hing samen met het functioneren van de gerechtsbesturen, dat nog te veel weg had van 'beheren' in plaats van 'besturen'.²⁶ Daarnaast concludeerde de commissie-Deetman, onder verwijzing naar het eindrapport van de commissie-Van der Winkel, dat structurele samenwerkingsverbanden nodig waren.²⁷

In het kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de Wet Raad voor de rechtspraak en de Wet OBG (modernisering rechterlijke organisatie) sloot het kabinet aan bij de adviezen van de commissie-Deetman over structurele samenwerking tussen gerechten en aanscherping van het nevenlocatiebeleid.²⁸ Tijdens de parlementaire debatten die volgden, ontstond een discussie over de wenselijkheid om de territo-

21 Stb. 2001, 583.

22 Stb. 2001, 582.

23 Commissie-Van der Winkel 2006, p. 14.

24 Commissie-Van der Winkel 2006, p. 16-17.

25 Commissie-Deetman 2006.

26 Commissie-Deetman 2006, p. 38.

27 Commissie-Deetman 2006, p. 43.

28 *Kamerstukken II* 2006/07, 29279, 55, bijlage 1 (opgemaakt).

riale indeling van een aantal gerechten aan te passen. Nadat de Tweede Kamer in 2007 de motie-Teeven/Heerts (over het zelfstandig laten voortbestaan van de arrondissementsrechtbank Almelo) aanvaardde, is het proces van de herziening van de gerechtelijke kaart verder op gang gekomen.²⁹ In 2008 volgde op hoofdlijnen de visie voor een nieuwe gerechtelijke kaart en in 2009 het kabinetsstandpunt inzake de herziening van de gerechtelijke kaart.³⁰ Het kabinet was van mening dat de bestaande gerechtelijke indeling (met 19 arrondissementen en 5 ressorten) steeds meer ging knellen. De herziening van de gerechtelijke kaart zou niet alleen een structuuraanpassing brengen, maar ook randvoorwaarden creëren om binnen een nieuw raamwerk tot hoogwaardige rechtspraak en vervolging te komen.³¹

In diezelfde periode diende het kabinet het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie (hierna: de Evaluatiewet) in. Hoewel de Evaluatiewet geen veranderingen in de gerechtelijke indeling inhield, is deze wet wel inhoudelijk verbonden met de Wet HGK.³² De Evaluatiewet had twee functies: 1. uitvoering geven aan de aanbevelingen van de commissie-Deetman en 2. het bieden van mogelijkheden om voorbereidingen te treffen voor de implementatie van een nieuwe gerechtelijke kaart. Tijdens de parlementaire behandeling van de Evaluatiewet in de Eerste Kamer werd besloten om een aantal onderdelen van de Evaluatiewet niet per 1 juli 2011 in werking te laten treden, omdat dit te zeer zou vooruitlopen op de herziening van de gerechtelijke kaart.³³ Het betrof onder andere de opheffing van de verplichting om bij de rechtbanken een sector kanton te hebben, de invoering van een nieuw nevenlocatiestelsel, waaronder de bevoegdheid van de Raad voor de rechtspraak om nevenlocaties aan te wijzen of te sluiten en voorzieningen met betrekking tot het lidmaatschap van meerdere gerechtsbesturen.

Op 9 september 2011 diende de Minister van Veiligheid en Justitie, na de gebruikelijke consultatieronde en de advisering door de Raad van State, het wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart in bij de Tweede Kamer.³⁴ Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet HGK vond er een intensief debat plaats over een aantal heikele onderwerpen. Het wetsvoorstel is niettemin, ook in de Eerste Kamer, met ruime meerderheid van stemmen aanvaard. Wel is een aantal moties aangenomen met soms vergaande consequenties. De motie Beuving c.s., die leidde tot de Splitsingswet, is daar het belangrijkste voorbeeld van.³⁵ Een samenvatting van de parlementaire behandeling van beide wetten is opgenomen in bijlage VI.

29 *Kamerstukken II* 2007/08, 29279, 60.

30 *Kamerstukken II* 2007/08, 29279, 85; *Kamerstukken II* 2008/09, 29279, 97.

31 *Kamerstukken II* 2008/09, 29279, 97, p. 3 (kabinetsstandpunt HGK).

32 *Stb.* 2011, 255.

33 *Handelingen I* 2010/11, 26, item 4, p. 14; *Handelingen I* 2010/11, 26, item 8, p. 32.

34 *Kamerstukken II* 2008/09, 32021, 2.

35 *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, G.

2.3 De beleidstheorie

In deze paragraaf volgt een weergave van de beleidstheorie die aan de Wet HGK ten grondslag ligt. In lijn met literatuur over wetsevaluaties verstaat de commissie onder 'beleidstheorie' de aan de Wet HGK ten grondslag liggende theorie over de beoogde doelen en de middelen die nodig zijn om de doelen te bereiken.³⁶ Waar de commissie spreekt over de reconstructie van de beleidstheorie, doelt de commissie op het, op een zo objectief mogelijke wijze, reconstrueren van de door het kabinet beoogde doelen en middelen om die doelen te bereiken. In plaats van 'middelen' worden in de literatuur over wetsevaluaties ook wel de termen 'instrumenten' en 'acties' gebruikt. De commissie hanteert het begrip 'instrumenten'. In deze paragraaf blijft de beleidstheorie beperkt tot de hoofdlijnen; in de hiernavolgende hoofdstukken volgt, per thema, een meer diepgaande weergave.

De Wet HGK beoogt, zoals eerder gemeld, de randvoorwaarden te creëren om de kwaliteit van de rechtspraak ook voor de toekomst te waarborgen. Meer specifiek beoogt de Wet HGK bij te dragen aan de kwaliteit van de rechtspraak op de volgende vier onderdelen: 1. De kwaliteit van het primaire proces (specialistische kennis en deskundigheid), 2. de kwaliteit van het bestuur, 3. de kwaliteit van de bedrijfsvoering en 4. de samenwerking tussen de eerstelijnsrechtspraak, het openbaar ministerie en de politie.³⁷ Niet al deze doelen gelden voor zowel de Rechtspraak als het openbaar ministerie, zo blijkt uit de parlementaire stukken. Het tweede doel, de kwaliteit van het bestuur, geldt primair voor de Rechtspraak. De andere drie doelen gelden voor zowel de Rechtspraak als het openbaar ministerie. In zijn algemeenheid geldt dat de toelichting in de parlementaire stukken hoofdzakelijk op de Rechtspraak is gericht. In die stukken blijft veelal onduidelijk wat het kabinet bij de doelen precies voor ogen stond wat het openbaar ministerie betreft.

Doel 1: specialistische kennis en deskundigheid

Uit het rapport van de commissie-Van der Winkel bleek dat niet alle gerechten en parketten groot genoeg waren om in het primaire proces te voorzien in de noodzakelijke diepgaande kennis.³⁸ Het kabinet was, blijkens de parlementaire stukken, daarom van mening dat de structuur van 19 arrondissementen en 5 ressorten voor de verdere ontwikkeling van de rechterlijke organisatie steeds meer ging knellen. Zo kon de kwaliteit van rechtspraak op termijn niet meer gegarandeerd worden als rechters en officieren van justitie zich door het geringe aanbod van een bepaald type zaken onvoldoende kunnen specialiseren, of hun specialisatie niet op het vereiste niveau kunnen handhaven.³⁹ Met name voor bestuursrechtelijke zaken gold dat de instroom klein was, aldus het kabinet. De noodzaak tot specialisatie hing ook samen met de toenemende snelheid en complexiteit van de samenleving, die vraagt om steeds meer specifieke kennis op deelgebieden.⁴⁰ Schaalvergroting is het belang-

³⁶ Veerman 2014, p. 12.

³⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 1, 2-3 (MvT).

³⁸ Commissie-Van der Winkel 2006, p. 17 en 26.

³⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 8 (MvT).

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 2-3 (NV).

rijkste instrument van de Wet HGK, dat volgens het kabinet de mogelijkheden om specialistische kennis en deskundigheid op te bouwen, zou moeten vergroten.

Doel 2: kwaliteit van het bestuur

De commissie-Deetman constateerde dat de gerechtsbestuurders van toen meer managers dan bestuurders waren.⁴¹ De bestuurders waren, zo constateerde Deetman, nog te weinig bezig met de ontwikkelingen in de omgeving en de vertaling van die ontwikkelingen naar hun eigen organisatie.⁴² Bovendien, zo valt te lezen in de memorie van toelichting van de Wet HGK, vergt de nieuwe schaalgrootte van gerechten een ander bestuursmodel. Het kabinet meende dat de zorg voor meerdere rechtspraaklocaties betekent dat er hogere eisen aan gerechtsbestuurders worden gesteld.⁴³ Het tweede doel van de Wet HGK gaat dan ook over de kwaliteit van het bestuur. Meer concreet beoogt de Wet HGK, blijkens de memorie van toelichting, de bestuurlijke slagkracht te versterken. Hiertoe bevat de Wet HGK verschillende instrumenten, waaronder de introductie van een ander bestuursmodel.

Doel 3: kwaliteit van de bedrijfsvoering

De parlementaire stukken van de Wet HGK bevatten nauwelijks informatie over het derde doel van de Wet HGK. Het is de commissie dan ook niet helder geworden wat het kabinet precies voor ogen stond met dit doel. Blijkens het kabinetsstandpunt inzake de herziening van de gerechtelijke kaart heeft het kabinet zich laten inspireren door de commissie-Van der Winkel op dit punt. De commissie-Van der Winkel constateerde, naast kwetsbaarheden in het primaire proces van kleinere gerechten, ook een kwetsbaarheid in de bedrijfsvoering. Er kon binnen de bedrijfsvoering niet op alle terreinen van de organisatie de gevraagde kwaliteit worden geleverd voor een redelijke prijs.⁴⁴ De continuïteit en daarmee de kwaliteit van de PIOFACH-dienstverlening van gerechten dreigde op sommige punten in gevaar te komen.⁴⁵ Zo werden adviesfuncties (communicatieadviseur, huisvestingsadviseur, personeelsadviseur en financieel adviseur) in kleinere gerechten vaak door 'slechts' één persoon vervuld.⁴⁶ Eenzelfde beeld was zichtbaar in de kleinere parketten, hoewel er binnen het openbaar ministerie al grote veranderingen hadden plaatsgevonden ten aanzien van de bedrijfsvoering. Het in de vorige paragraaf genoemde verandertraject ('Het OM verandert') leidde onder meer tot een scheiding van administratieve processen (en bijbehorende functies) die gebonden waren aan de omgeving van het parket en administratieve processen die op enige afstand (als shared service) konden functioneren. Voor dat laatste type ondersteuning werd al ruim voor de Wet HGK de Dienstverleningsorganisatie OM opgericht, die alle onderdelen van het openbaar ministerie bediende en nu nog altijd bedient. Het instrument dat de Wet HGK aanreikt voor de verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering van gerechten en parketten is de schaalvergroting.

41 Commissie-Deetman 2006, p. 26.

42 Commissie-Deetman 2006, p. 26.

43 *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 24.

44 Commissie-Van der Winkel 2006, p. 22 e.v.

45 PIOFACH: Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Administratieve organisatie, Communicatie en Huisvesting.

46 Commissie-Van der Winkel 2006, p. 17.

Doel 4: samenwerking tussen eerstelijnsrechtspraak, openbaar ministerie en politie

Het vierde doel van de Wet HGK betreft de verbetering van de samenwerking tussen de eerstelijnsrechtspraak, eerstelijnsprokureurs en regionale eenheden van de politie. Het instrument dat de Wet HGK daarvoor inzet is de geografische congruentie, inhoudend dat de regio-indeling van de eerstelijnsrechtspraak samenvalt met de regio-indeling van het openbaar ministerie en die van de politie. Daarbij gold, conform het indertijd geldende regeerakkoord, dat de grenzen van de nieuw te vormen arrondissementen leidend zouden zijn voor de vorming van de regionale eenheden als onderdeel van de nationale politie.

Splitsingswet

Over de omvang van de voorgestelde rechtbank Oost-Nederland is veel gedebatteerd tijdens de parlementaire behandeling van de Wet HGK in de Tweede en Eerste Kamer. Dit debat leidde er uiteindelijk in de Eerste Kamer toe dat de genoemde motie-Beuving c.s. met algemene stemmen werd aanvaard. In deze motie werd de regering verzocht om met spoed de splitsing van de rechtbank Oost-Nederland in de rechtbanken Gelderland en Overijssel voor te bereiden. Als gevolg hiervan is, nog voor de inwerkingtreding van de Wet HGK, de Splitsingswet aangenomen. De wet trad op 1 april 2013 in werking. Het doel van de Splitsingswet is het bewerkstelligen van de splitsing van de rechtbank Oost-Nederland in de rechtbanken Gelderland en Overijssel. Hiervoor biedt de wet geen specifieke instrumenten anders dan aanpassing van de relevante wet- en regelgeving.

2.4 Financieel kader en tijdpad voor de implementatie

Het kabinet hanteerde als uitgangspunt voor de implementatie van de Wet HGK dat de wet kostenneutraal ingevoerd zou moeten worden. De Rechtspraak kon, volgens het kabinet, de structurele kosten van de herziening van de gerechtelijke kaart compenseren met de besparingen, die volgens berekeningen van de Raad voor de rechtspraak op termijn mogelijk zijn door de herziening.⁴⁷ Daarbij ging het kabinet ervan uit dat de productiviteit van de gerechten door de herziening van de gerechtelijke kaart niet daalt. Dit punt werd door de NVvR betwist, zo blijkt uit de memorie van toelichting. De incidentele kosten voor de herziening van de gerechtelijke kaart bedragen volgens een raming van de Raad voor de rechtspraak € 54,4 mln. over een periode van circa 10 jaar (2010-2020).⁴⁸ Het kabinet constateerde op basis van deze raming van de Raad voor de rechtspraak dat de incidentele kosten 0,6% van het totale budget van de Rechtspraak bedragen en was, zo blijkt uit de memorie van toelichting, daarom van mening dat deze kosten door de Rechtspraak zelf gedragen konden worden.⁴⁹ In de memorie van toelichting staat dat met de Raad voor de

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 42 (MvT).

⁴⁸ Deze kostenpost bestaat, zo was de inschatting van de Raad voor de rechtspraak, uit de volgende onderdelen: het locatiebeleid, de bestuurlijke schaalvergroting en projectkosten. Voorbeelden van incidentele kosten zijn volgens het kabinet extra personele kosten in het kader van het sociaal flankerend beleid (vergoedingen voor extra reiskosten, vergoedingen voor verhuiskosten, herplaatsingskosten, etc.), kosten voor het aanpassen van de IT-systemen, huisvestingsprojecten, etc.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 42.

rechtspraak is afgesproken dat de incidentele kosten binnen de bestaande budgettaire kaders van de Rechtspraak zullen worden opgevangen en dat eventuele knelpunten in een meerjarig perspectief zullen worden opgelost. De verwachting van het kabinet was bovendien dat het merendeel van de kosten door efficiencywinsten van de Wet HGK gedekt kon worden en verdisconteerd kon worden bij de driejaarlijkse prijsafspraken.⁵⁰

Een ander uitgangspunt dat het kabinet voor de implementatie van de Wet HGK hanteerde, is dat er zes maanden nodig waren voor de voorbereidingen op de nieuwe gerechtelijke kaart, gerekend vanaf de publicatie van de wet in het Staatsblad. Het kabinet baseerde zich hiermee op een indicatie van de Raad voor de rechtspraak dat gerechten minimaal zes maanden voorbereidingstijd nodig hadden voor de implementatie.⁵¹ Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet HGK bleek, bij herhaling, dat het parlement er belang aan hechtte dat er bij de voorbereidingen op de invoering van de wet geen onomkeerbare stappen zouden worden genomen, totdat de politiek zich had kunnen uitspreken over het ingediende wetsvoorstel. De minister gaf op dit punt aan dat er tijdens het parlementaire traject geen onomkeerbare stappen gezet zouden worden en dat hieronder bijvoorbeeld werd verstaan het formeel vaststellen van zaaksverdelingsreglementen en de formele benoeming van bestuurders van de nieuwe gerechten.⁵²

2.5 Implementatie van de Wet HGK

De voorbereiding van de implementatie van de Wet HGK vond plaats onder regie van de Minister van Veiligheid en Justitie. In 2011 stelde de Minister van Veiligheid en Justitie een intern uitvoeringsplan op. Dit plan gaf inzicht in de wijze waarop de noodzakelijke voorbereidingen zouden worden getroffen. Deze voorbereidingen betroffen zowel de regelgeving, onder verantwoordelijkheid van de minister, als de uitvoering, waarvoor de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal verantwoordelijk waren. Het uitvoeringsplan van de minister was gebaseerd op de plannen die door de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal waren opgesteld, met daarin de uitvoeringsconsequenties van de nieuwe wetgeving voor respectievelijk de Rechtspraak en het openbaar ministerie. In het uitvoeringsplan werd ook de relatie geborgd tussen de trajecten van de herziening van de gerechtelijke kaart en de vorming van de nationale politie. Hierbij moet gedacht worden aan afstemming op het gebied van het vestigingsbeleid en de noodzakelijke logistieke en ICT-consequenties voor het aanleveren van zaken.

Vorbereidingen Raad voor de rechtspraak en gerechten

De Raad voor de rechtspraak en de gerechten hebben, binnen de in voorgaande paragraaf genoemde kaders (financieel kader en tijdspad), de voorbereidingen voor de implementatie van de Wet HGK ter hand genomen. Hiertoe zijn ondersteunende

50 *Kamerstukken II 2010/11, 32891, 3, p. 42-43 (MvT).*

51 *Kamerstukken II 2011/12, 32891, 6, p. 5 (NV).*

52 *Kamerstukken II 2011/12, 32891, 6, p. 5 (NV).*

structuren ingericht, zoals op landelijk niveau het programma Herziening Gerechtelijke Kaart (hierna: programma HGK). Uit het interne programmaplan van de Rechtspraak over de uitvoering van de herziening, waarin de commissie voor haar onderzoek inzage heeft gekregen, blijkt dat voornoemd programma beoogde zowel op landelijk niveau als in de arrondissementen en ressorten de invoering van de Wet HGK voor te bereiden, zodanig dat de voordelen die de Rechtspraak met de herziening van de gerechtelijke kaart ambieerde ook daadwerkelijk zouden worden gerealiseerd. Een aantal activiteiten werd onder directe verantwoordelijkheid van de Raad voor de rechtspraak opgepakt, aldus het programmaplan. Het betrof de gevolgen van de herzieningsoperatie voor gerechtsbestuurders, financiën, huisvesting, IT en andere onderwerpen op het gebied van de bedrijfsvoering.

De gerechten hebben op verzoek van de Raad voor de rechtspraak lokale programmaplannen voor de uitvoering van de herziening van de gerechtelijke kaart opgesteld. De Raad voor de rechtspraak heeft hiertoe kaders opgesteld, die beoogden de nodige duidelijkheid te verschaffen over de gewenste inhoud en strekking van de lokale programmaplannen. De commissie heeft in het kader van haar onderzoek inzage gekregen in de lokale programmaplannen en de door de Raad voor de rechtspraak opgestelde kaders. Ten behoeve van de uitvoering van de Wet HGK is de gerechten verder gevraagd om op verschillende deelgebieden lokale (deel)plannen uit te werken, bijvoorbeeld over strategie, verdeling van zaakspakketten, organisatiestructuur, kwaliteit, opleiding en ontwikkeling van medewerkers, cultuur en leiderschap, bedrijfsvoering, beveiliging, huisvesting, IT, risico's in het primair proces in de transitiefase en financiën. Na advies van de programmamanager en het kernteam van het programma HGK beoordeelde de Raad voor de rechtspraak de concept-deelplannen van de gerechten, inclusief een financiële doorrekening ervan.

Voorbereidingen openbaar ministerie

De Wet HGK heeft voor het openbaar ministerie een lange aanloop gehad. De Wet HGK was, zoals vermeld, het formele sluitstuk van een beweging die al eerder in gang werd gezet. Het College van procureurs-generaal startte eerder met een heroriëntatie op de eigen organisatie. Hierbij waren twee gedachten leidend: 1. de verwachting dat de prestaties van het openbaar ministerie kwalitatief en kwantitatief zouden worden verhoogd door een nadrukkelijker onderscheid te maken tussen de behandeling van zaken die maatwerk vereisen en standaardzaken en 2. vermindering van de kwetsbare, kleinere parketten zou leiden tot kwaliteitsverbetering. Het verandertraject 'Het OM Verandert' leidde in 2009 tot de opschaling in elf regionale parkettelijke samenwerkingsverbanden. Daarbij zijn ook het Parket Centrale Verwerking OM en de Dienstverleningsorganisatie OM gevormd. Niettemin vergde de invoering van de Wet HGK ook voor het openbaar ministerie voorbereiding. Het openbaar ministerie stelde voor de voorbereiding op de implementatie van de Wet HGK en de nieuwe Politiewet 2012, die ook gevolgen had voor de organisatie van het openbaar ministerie, het project Herziening Gerechtelijke Kaart en Nationale Politie in. In dit project richtte men zich op de aanpassingen die niet eerder mogelijk of noodzakelijk waren, waaronder de aanpassingen van de topstructuur, de aanpassing van het beheersmandaat, de inwerkingtreding van sociale maatregelen en de aanpassingen van informatiesystemen.

2.6 De waardering van de Wet HGK

Doel van hoofdstuk 2 is, als vermeld, algemene informatie te verschaffen over de Wet HGK, die relevant is voor de duiding van de hiernavolgende thematische hoofdstukken. Onder deze ‘algemene informatie’ rekent de commissie ook de (niet op een specifieke doel toegespitste) resultaten van de enquête. Zoals in paragraaf 1.3 is toegelicht, had de enquête als doel een brede verkenning uit te voeren naar ervaringen van mensen werkzaam in verschillende geledingen van de gerechten en parketten. Naast vragen over de thema’s van de hiernavolgende vier hoofdstukken, was in de enquête ook een aantal vragen van meer algemene aard opgenomen (zie bijlage IV). Dit betrof vragen over de doelstellingen van de Wet HGK en vragen over de algemene beoordeling en waardering van de wet.

Uit de enquête blijkt dat de respondenten over het algemeen beperkt op de hoogte zijn van de in paragraaf 2.3 weergegeven doelstellingen van de Wet HGK.⁵³ Ongeveer een derde van de respondenten geeft aan dat het slagvaardiger maken van de bestuurlijke organisatie van de gerechten een doel was. Hetzelfde geldt voor het doel de mogelijkheden te verbeteren om specialistische kennis op te bouwen. Het verbeteren van de samenwerking tussen de Rechtspraak, het openbaar ministerie en de politie wordt door een kleine minderheid (15%) herkend. Daarentegen denkt bijna twee derde van de respondenten dat de bezuiniging op de Rechtspraak een doel van de Wet HGK was. Een doel van de Wet HGK dat door meer dan de helft van de respondenten (56%) werd herkend, had betrekking op de bedrijfsvoering.

De enquête bevatte ook vragen over hoe men de invoering van de Wet HGK in het algemeen beoordeelt (als een: verslechtering/verslechtering noch verbetering/verbetering). Het aantal respondenten dat de invoering van de wet een verslechtering vindt, is bijna even hoog als het aantal dat geen verschil merkt (noch verslechtering, noch verbetering) (respectievelijk 43% en 44%).⁵⁴ Een kleiner percentage van de respondenten (13%) vindt de invoering van de Wet HGK een verbetering.⁵⁵ De onderzoekers van RONT constateerden op basis van de statistische analyse dat er een verband bestaat tussen de beantwoording van deze vraag door respondenten en de mate waarin de Wet HGK bepaalde individuele consequenties had. Zo bleken mensen die niet van functie zijn veranderd door de Wet HGK relatief neutraler te staan in de beoordeling van de wet dan respondenten die door de Wet HGK wel een functieverandering hadden ondergaan.⁵⁶ Verder is opvallend dat respondenten van het openbaar ministerie relatief positiever oordeelden over de werking van de Wet HGK dan respondenten uit de gerechten. In het bijzonder beoordeelden respondenten van de functiegroep ‘rechters en raadheren’ de Wet HGK beduidend negatiever dan respondenten van de functiegroep ‘officieren van justitie en advocaten-generaal’.⁵⁷

53 Diepenmaat 2017, p. 16-17.

54 Diepenmaat 2017, p. 29.

55 Diepenmaat 2017, p. 29.

56 Diepenmaat 2017, p. 29.

57 Diepenmaat 2017, p. 30.

Ook is in de enquête gevraagd hoe in het algemeen de werking van de Wet HGK gewaardeerd wordt. Hierbij werd gevraagd een rapportcijfer te geven, waarbij een 1 gold als 'heel slecht', een 10 als 'heel goed' en een 5 als een onvoldoende. Het gemiddelde rapportcijfer dat de respondenten van de enquête gaven aan de werking van de Wet HGK is een 5,3.⁵⁸ Een analyse van de gegeven rapportcijfers laat zien dat het cijfer 6 het meest voorkomt. Verder zijn er uitschieters naar boven (8, 9 en 10) en onder (1, 2 en 3). De uitschieters naar beneden komen dubbel zo vaak voor als de uitschieters naar boven. Ook hier bleek er een verband te bestaan tussen de waardering en de mate waarin de Wet HGK individuele consequenties had. Zo gaven respondenten die op een andere vraag in de enquête hebben geantwoord dat zij door de Wet HGK te maken hebben gekregen met een grotere reisafstand naar het werk, een relatief lager rapportcijfer.⁵⁹ Respondenten die aangaven door de Wet HGK van functie te zijn gewisseld (vooral van leidinggevend naar niet-leidinggevend en andersom), beoordeelden de Wet HGK met een lager rapportcijfer dan respondenten die aangaven dat zij geen functieverandering hadden ondergaan.⁶⁰ Verder bleken de mensen die als doelstelling van de Wet HGK de onderwerpen 'de bezuinigingen op de rechtspraak' of 'de bedrijfsvoering van de gerechten moest efficiënter worden ingericht' hadden aangevinkt, een relatief lager rapportcijfer te geven.⁶¹ Ten slotte blijkt van de bevraagde functiegroepen de functiegroep 'rechters en raadsheren' het minst positief te zijn en de functiegroep 'officieren van justitie en advocaten-generaal' het meest positief over de werking van de Wet HGK.⁶²

2.7 Conclusie

Doel van dit hoofdstuk was algemene informatie te verschaffen over de Wet HGK, die relevant is voor de duiding van de hiernavolgende thematische hoofdstukken. De commissie constateert dat de Wet HGK een lange aanloop heeft gehad. Er waren, voorafgaand aan de totstandkoming van de Wet HGK, uiteenlopende ontwikkelingen die voorsorteerden op de herziening van de gerechtelijke kaart. De parlementaire stukken geven blijk van een intensief debat over een aantal heikele onderwerpen, maar de wet is met een ruime meerderheid door beide Kamers aanvaard. Wel is een aantal moties aangenomen met soms vergaande consequenties. De motie-Beuving c.s., die leidde tot de Splitsingswet, is daar het belangrijkste voorbeeld van. Aan de invoering van de Wet HGK ging een intensief voorbereidings-traject vooraf, in het bijzonder bij de Raad voor de rechtspraak en de gerechten. Ondanks deze inspanningen waarden de mensen die werkzaam zijn in de rechterlijke organisatie de Wet HGK met een onvoldoende. De – voor de duiding van deze waardering – noodzakelijke context, verdieping en verduidelijking volgt in de hiernavolgende thematische hoofdstukken.

58 Diepenmaat 2017, p. 31.

59 Diepenmaat 2017, p. 31.

60 Diepenmaat 2017, p. 32.

61 Diepenmaat 2017, p. 31.

62 Diepenmaat 2017, p. 32.

3

Kennis,
deskundigheid
en toeganke-
lijkheid

3.1 Inleiding

Hoofdstuk drie gaat over het eerste doel van de Wet HGK: het vergroten van de mogelijkheden deskundigheid en specialisatie verder te ontwikkelen. Na een weergave van de beleidstheorie (paragraaf 3.2) volgen in paragraaf 3.3 en volgende de bevindingen van de commissie. De instrumenten die de Wet HGK aanreikt om het bovengenoemde doel te bereiken, staan hierbij centraal. Steeds wordt hierbij zowel aandacht besteed aan de wijze waarop de Wet HGK geïmplementeerd is, als aan de (ervaren) veranderingen. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

Een nadere toelichting is nodig voor het begrip ‘toegankelijkheid’. Uit de gehanteerde formuleringen van het kabinet valt op te maken dat het voor de Wet HGK drie vormen van toegankelijkheid onderscheidt: 1. de fysieke bereikbaarheid van de gerechten (afstanden, reistijden), 2. de mate van deskundigheid en specialisatie en 3. de snelheid van behandeling (de doorlooptijden).⁶³ Om misverstanden te voorkomen ten aanzien van de vraag welke vorm van toegankelijkheid bedoeld wordt, hanteert de commissie de begrippen ‘deskundigheid en specialisatie’ (paragraaf 3.7), ‘fysieke bereikbaarheid’ (paragraaf 3.8) en ‘de snelheid van behandeling’ (paragraaf 3.9). Alleen waar het kabinet ‘aan het woord is’, zal het begrip toegankelijkheid zonder nadere duiding van de specifieke vorm gebruikt worden.

3.2 De beleidstheorie

Het eerste doel van de Wet HGK is het waarborgen van de mogelijkheden om specialistische kennis en deskundigheid verder te ontwikkelen. Hoewel de memorie van toelichting van de Wet HGK daar niet eenduidig over is, blijkt uit latere parlementaire stukken dat dit eerste doel zowel voor de Rechtspraak als het openbaar ministerie geldt. De instrumenten die de Wet HGK voor dit doel aanreikt, hebben echter niet allemaal op beide organisaties betrekking. Alleen het eerste instrument (schaalvergroting) geldt voor zowel de Rechtspraak als het openbaar ministerie; de overige instrumenten betreffen alleen de Rechtspraak.

Uit de enquête, die in opdracht van de commissie is gehouden, blijkt dat slechts een beperkt aantal respondenten (ongeveer een derde) het waarborgen van de mogelijkheden om specialisatie en deskundigheid op te bouwen als een doel van de Wet HGK herkent.⁶⁴ Ook het minder kwetsbaar maken van de teams wordt door ongeveer een derde van de respondenten als doel van de Wet HGK herkend.⁶⁵

63 “De spankracht van grotere gerechten maakt het juist mogelijk om meer maatwerk te leveren en meer deskundigheden op te bouwen en daarmee dus de toegankelijkheid van rechtspraak te verbeteren. Eerder is deze operatie dan ook gekarakteriseerd met het motto ‘grootschalig organiseren, kleinschalig werken’.” *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 2 (MvT).

“Deze toegankelijkheid laat zich niet alleen meten in fysieke afstand of reisduur tot een rechtspraaklocatie, maar ook in termen van doorlooptijden en kwaliteit van rechtspraak. Zoals in het voorgaande al is aangegeven, is het voor het behoud van acceptabele doorlooptijden en voor de kwaliteit van de rechtspraak juist van belang dat de schaalvergroting plaatsvindt. Voorts is toegankelijkheid in de zin van reisduur en reisafstand van belang.” *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 17 (NV).

64 Diepenmaat 2017, p. 17.

65 Diepenmaat 2017, p. 17.

Bijna de helft van de respondenten ziet het sluiten van zittingsplaatsen als een doelstelling van de Wet HGK.⁶⁶

Schaalvergroting is, zoals vermeld, het belangrijkste instrument van de Wet HGK voor het waarborgen van de mogelijkheden voor het verder ontwikkelen van specialisatie en deskundigheid. Het aantal rechtbanken (van 19 naar 11), het aantal arrondissementsparketten (van 19 naar 10) en het aantal gerechtshoven (van 5 naar 4) is als gevolg van de Wet HGK teruggebracht. De vijf ressortsparketten van het openbaar ministerie zijn samen gegaan in één (landelijk) ressortsparket. De veronderstelling van het kabinet is dat de grotere spankracht van de gerechten en parketten (waaronder ook het ressortsparket) het mogelijk maakt de deskundigheid en specialisatie verder op te bouwen.⁶⁷ Deskundigheid vereist volgens het kabinet een voldoende aanbod van zaken om ervaring op te kunnen bouwen en te onderhouden. Daarnaast vereist deskundigheid volgens het kabinet een samenwerkingsverband van voldoende omvang om specialisatie te kunnen doorvoeren. Het kabinet veronderstelt ook dat schaalvergroting de teams minder kwetsbaar zal maken voor (plotselinge) afwezigheid van teamleden wegens ziekte of verlof.⁶⁸ Daarmee zal ook de toegankelijkheid van de rechtspraak verbeteren, zo veronderstelt het kabinet.

Het volgende instrument van de Wet HGK is een nieuw stelsel voor de aanwijzing van zittingsplaatsen. De rechtbanken kennen niet langer hoofdplaatsen, nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen, maar zittingsplaatsen die bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) met een voorhangprocedure worden aangewezen (artikel 21b, eerste lid, van de Wet op de rechtelijke organisatie (hierna: RO)). De veronderstelling van het kabinet is dat de aanwijzing van zittingsplaatsen bij AMvB betere mogelijkheden biedt om in te spelen op de ontwikkelingen in de praktijk.⁶⁹ In het nieuwe systeem is gekozen voor uitsluitend zittingsplaatsen (zonder een onderscheid te maken tussen 'soorten' zittingsplaatsen), zodat er volgens het kabinet geen discussie meer zou kunnen ontstaan over de status van rechtspraaklocaties. Dergelijke discussies zouden te veel afleiden van de uiteindelijke doelstelling van de Wet HGK.⁷⁰ De toegankelijkheid blijft, zo is de veronderstelling, voldoende gewaarborgd met de 32 zittingsplaatsen van de (nieuwe) gerechten.

Daarnaast kreeg de Minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid overige zittingsplaatsen aan te wijzen, al dan niet van tijdelijke duur (artikel 21b, tweede lid, RO). De aanwijzingsbevoegdheid van de minister biedt de mogelijkheid om extra zittingscapaciteit te creëren in geval van sterke fluctuaties in het zaaksaanbod. De bevoegdheid van de Minister van Veiligheid en Justitie om zaken (behorende tot een in de aanwijzing te bepalen categorie) *tijdelijk te verwijzen naar een ander gerecht* beoogt een oplossing te bieden voor de situatie waarin sprake is van tijdelijk gebrek aan zittingscapaciteit bij een gerecht (artikelen 46a en 62a RO). Met deze instrumenten is beoogd waarborgen te bieden voor de toegankelijkheid van de rechtspraak, in de zin van snelheid (doorlooptijden) of specialisatie en deskundig-

⁶⁶ Diepenmaat 2017, p. 17.

⁶⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32891, 3, p. 2 (MvT).

⁶⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32891, 3, p. 8 (MvT).

⁶⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32891, 3, p. 15 (MvT).

⁷⁰ Kamerstukken II 2011/12, 32891, 6, p. 26 (NV).

heid.⁷¹ In het verlengde van de mogelijkheid overige zittingsplaatsen aan te wijzen, krijgt de minister ook de bevoegdheid (de niet bij AMvB benoemde) overige zittingsplaatsen op te heffen.

Het laatste instrument dat ondersteuning beoogt te bieden aan het waarborgen van de mogelijkheden om deskundigheid en specialisatie verder te kunnen ontwikkelen, is de binnenarrondissementale en binnenressortelijke zaaksverdeling. Het zaaksverdelingsreglement is een instrument ter verdeling van de zaakspakketten over de zittingsplaatsen binnen een arrondissement of ressort. Dit reglement bepaalt de spreiding van zaken over de zittingsplaatsen van een gerecht. De gerechtsbesturen hebben de bevoegdheid in voorkomende gevallen van dit reglement af te wijken. Aan de Raad voor de rechtspraak en de Minister van Veiligheid en Justitie is een toezichthoudende verantwoordelijkheid toebedeeld. Ten aanzien van de goedkeuring door de Raad voor de rechtspraak van het door een gerechtsbestuur vastgestelde zaakverdelingsreglement geeft de memorie van toelichting aan dat, naast de in dat kader gebruikelijke beoordeling of de regels niet onrechtmatig zijn, de Raad voor de rechtspraak ook zou moeten toetsen aan het algemeen belang.⁷² Daarbij wordt opgemerkt dat de toetsing aan het algemeen belang een bredere toetsing zou moeten omvatten dan de toetsing die in het kader van de goedkeuring van het bestuursreglement plaatsvindt. De toets moet, aldus de memorie van toelichting, ook betrekking hebben op de doelmatigheid en toegankelijkheid van de rechtspraak.⁷³ Gelet op het maatschappelijk belang van een goede zaaksverdeling wordt aan de Minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid toegekend om aan de Kroon een voordracht te doen tot vernietiging van de goedkeuringsbeslissing van de Raad voor de rechtspraak. De vernietigingsbevoegdheid is een ultimum remedium, aldus de memorie van toelichting.⁷⁴

3.3 Schaalvergroting: het verloop van de fusies

De gerechten

Bij de rondgang langs de gerechten heeft de commissie een beeld gekregen van de impact van de samenvoeging op de fusiegerechten. Deze is groot tot zeer groot te noemen.⁷⁵ In de enquête gaf een ruime meerderheid van alle respondenten (van zowel de Rechtspraak als het openbaar ministerie en van alle functiegroepen) aan dat de Wet HGK invloed heeft gehad op de eigen werksituatie.⁷⁶ Uitgesplitst naar de fusiegerechten en niet-fusiegerechten blijken de verschillen tussen beide groot. Zo geeft in fusiegerechten 60% tot 80% van de medewerkers aan dat de Wet HGK impact heeft gehad op de eigen werksituatie, terwijl dit in de niet-fusiegerechten 30% tot 40% is.

71 *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 18-19 (MvT).

72 *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 18.

73 *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 18.

74 *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 3.

75 Zie ook commissie-Cohen 2014, p. 86.

76 Diepenmaat 2017, p. 20.

In de gesprekken die de commissie in de gerechten heeft gevoerd, werden deze uitkomsten van de enquête bevestigd. Het algemene beeld dat uit de gesprekken komt, is dat de fusie veel energie heeft gekost en dat het rendement tot dusverre (nog) laag is. Het fusieproces wordt gezien als een proces van lange adem. Verder constateert de commissie dat er tussen de fusiegerechten grote verschillen zijn in het tempo van fuseren van bijvoorbeeld teams of werkprocessen.

Er zijn gerechten, waaronder ook gerechten die eerst een moeizame periode van fuseren doorgemaakt hebben, die inmiddels ver(der) gevorderd zijn in het fusieproces. De commissie heeft in de interviews de indruk gekregen dat in die gerechten het gerechtsbestuur een leidende rol speelt in het uitdragen van de “één-gerechtigedachte” en dat de mensen die werkzaam zijn in het gerecht de verandering in overwegende mate hebben geaccepteerd (zij het dat er nog ruimte voor verbetering wordt gezien). In zulke gerechten zijn werkprocessen vergaand op elkaar afgestemd, zijn er – waar mogelijk – locatie-overstijgende teams en heeft op onderdelen een concentratie van de kantoorfunctie op één locatie plaatsgevonden. In een beperkt aantal gerechten verkeert het fusieproces nog in een pril stadium. In deze gerechten opereren locaties, die voorheen een zelfstandige rechtbank waren, feitelijk nog als een afzonderlijke eenheid, met als verschil dat er voor de eenheden samen een gedeeld gerechtsbestuur is. De werkprocessen zijn dan overwegend niet op elkaar afgestemd (of de afstemmingsbesluiten worden niet volledig uitgevoerd) en van locatie-overstijgend werken is niet of nauwelijks sprake. Ook zijn dan veelal kantoorfuncties niet geconcentreerd, al zou dat vanuit kwaliteitsoverwegingen volgens sommigen beter zijn. Er is binnen deze gerechten meestal veel verzet tegen de fusie; een deel van de medewerkers hoopt dat de fusie snel ongedaan wordt gemaakt.

In veel gesprekken brachten de deelnemers het onderwerp ‘cultuurverschillen’ ter sprake. Genoemd werd dan dat cultuurverschillen ‘een remmende factor’ in het fusieproces zijn. Verschillen in gedrag en overtuigingen staan er volgens deze gespreksdeelnemers aan in de weg dat bijvoorbeeld de werkprocessen goed op elkaar afgestemd kunnen worden. Andere gespreksdeelnemers refereerden bij ‘cultuurverschillen’ niet zo zeer op verschillen in gedrag en overtuiging, maar op de werkprocessen als zodanig. Waar ze spraken over cultuurverschillen, ging het dan feitelijk over verschillende werkprocessen en de neiging van sommige mensen (hardnekkig) vast te houden aan de werkprocessen waar men aan gewend was geraakt.

Meermaals werd in de gesprekken binnen de gerechten gewezen op de remmende werking van vermeende uitspraken van bestuurders dat er als gevolg van de Wet HGK niets zou veranderen. Menigeen heeft hier de verwachting (door sommigen zelfs beleefd als een recht) aan ontleend dat alles bij het oude zou blijven. In de gesprekken werd duidelijk dat deze verwachtingen door anderen als een belemmering voor de voltooiing van de fusie worden gezien.

Vaak ging het in de gesprekken in de gerechten ook over de tijd die verloren gaat met het reizen (woon-werkverkeer en reizen tussen de verschillende zittingsplaatsen van een gerecht). De geografische afstand tussen enkele zittingsplaatsen is dusdanig groot dat het op en neer reizen voor een enkele zitting of bijeenkomst nauwelijks te doen is. Maar ook bij zittingsplaatsen waartussen de geografische afstand minder

groot is, wordt hinder ondervonden van het op en neer reizen, ook in het geval dat er een pendelbusje georganiseerd is, dat op vaste en regelmatige tijden op en neer reist tussen de locaties. In de enquête gaf 80% van alle respondenten (Rechtspraak en openbaar ministerie) aan dat de reisafstand naar het werk (woon-werkverkeer) als gevolg van de Wet HGK gelijk is gebleven.⁷⁷ Voor 20% van de respondenten is de reisafstand toegenomen.⁷⁸ In de enquête is een verband gevonden tussen de toegenomen reisafstand en de algehele waardering van de Wet HGK. Medewerkers die een grotere reisafstand ervaren als gevolg van de Wet HGK, waarderen de wet gemiddeld lager.⁷⁹

Bijzondere aandacht verdient de afstemming van de werkprocessen. De mate waarin de werkprocessen tussen locaties van een gerecht zijn afgestemd, wisselt per gerecht en per rechtsgebied. In veel gerechten kwam die afstemming het eerste op gang binnen het bestuursrecht. Concentratie van de kantoorfunctie voor bestuursrecht op één locatie heeft, zo gaf men aan, geholpen bij de afstemming van de werkprocessen.

De Raad voor de rechtspraak heeft aan de commissie te kennen gegeven dat hij voor zichzelf een vrij beperkte rol weggelegd ziet als het gaat om de begeleiding van de fusies. Daarbij is volgens de Raad voor de rechtspraak van belang dat de wetgever de Raad voor de rechtspraak geen bevoegdheden gegeven heeft die voorzien in de begeleiding van de fusies. De Raad voor de rechtspraak heeft er daarnaast op gewezen dat de gerechten vrij zijn in de keuze om werkprocessen wel of niet te uniformeren.

De commissie heeft de indruk gekregen dat de vrijheid die de gerechten hadden bij de implementatie van de Wet HGK in de gerechten enerzijds werd gewaardeerd, maar anderzijds ook veel energie heeft gekost. De zoektocht naar de organisatiestructuur (de onderverdeling van een gerecht in afdelingen en/of teams) werd hier als voorbeeld bij genoemd.

Ten slotte heeft de commissie herhaaldelijk te horen gekregen dat het wellicht beter was geweest als bepaalde lastige en gevoelige keuzes (bijvoorbeeld over de afstemming van werkprocessen of de concentratie van de kantoorfunctie van een gerecht) direct bij aanvang van het fusieproces, na inwerkingtreding van de Wet HGK, waren gemaakt.

De parketten

De in de Wet HGK voorgestelde indeling van de arrondissementsparketten sloot aan bij de samenwerkingsverbanden (de regioparketten) die door het openbaar ministerie al intern waren doorgevoerd. Niettemin bleek uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd met de hoofdofficieren van justitie dat ook de implementatie van de Wet HGK binnen het openbaar ministerie het nodige teweeg heeft gebracht. De fusies van de parketten werden omschreven als 'een turbulent proces'

77 Diepenmaat 2017, p. 26.

78 Diepenmaat 2017, p. 26.

79 Diepenmaat 2017, p. 31.

en 'een moeizame tijd' en zelfs het begrip 'een bloedbad' werd genoemd. De (soms als hardnekkig en intens ervaren) verschillende culturen van de samengevoegde regio's botsten en botsen soms nog steeds.⁸⁰

Herhaaldelijk werd in gesprekken gewezen op de impact van de bezuinigingen op het openbaar ministerie.⁸¹ "Fuseren en tegelijk fors bezuinigen: dat was te veel ineens", zo omschreef een hoofdofficier de periode na de inwerkingtreding van de Wet HGK. Dit gold niet voor alle regio's. Er waren ook regio's waar de Wet HGK nauwelijks veranderingen bracht. De hoofdofficiëren van de regio's waar de fusie in het begin moeizaam verliep, gaven aan dat het inmiddels aanmerkelijk beter gaat: "De voorraden zijn op peil en de processen zijn eenvormig", zo lichtte men toe. Ten behoeve van 'de landing' van de veranderingen in de eigen organisatie had het openbaar ministerie tijdelijk de regeling 'reistijd = werktijd' ingevoerd. Het was een kostbare regeling, maar als overgang heeft het volgens de hoofdofficiëren van justitie wel gewerkt.

Mensen uit andere geledingen van de parketten waren minder positief over de veranderingen. Dit bleek uit de enquête en uit e-mails die de commissie van medewerkers van het openbaar ministerie heeft gekregen. Veel reacties gingen over de reistijden, niet van het woon-werkverkeer, maar van het reizen tussen de verschillende zittingsplaatsen. Ook in het onderzoek van Kristen gaven de respondenten aan dat het feit dat er meer zittingsplaatsen zijn dan parketten, meer reisbewegingen voor de officieren van justitie oplevert. Dit heeft volgens de respondenten tot gevolg dat een officier van justitie niet altijd de eigen zaak kan blijven doen.⁸² In het onderzoek van Kristen wordt melding gemaakt van respondenten die aangeven dat er minder binding is met collega's vanwege het vele reizen tussen locaties en het gebruik van de flexplekken aldaar. Binnen de kleine parketten waren de lijnen vaak kort, waardoor medewerkers informatie en kennis makkelijk konden delen. Binnen een groot 'fusieparket' gaat dit nu minder gemakkelijk.⁸³

3.4 Aanwijzing of opheffing van zittingsplaatsen

Zoals vermeld, betekende de Wet HGK de introductie van een nieuw stelsel voor de aanwijzing van zittingsplaatsen. De rechtbanken kennen niet langer hoofdplaatsen, nevenvestiging- en nevenzittingsplaatsen, maar zittingsplaatsen die bij AMvB met een voorhangprocedure worden aangewezen. In de wet is neergelegd dat daarbij rekening gehouden dient te worden met de goede toegankelijkheid van de rechtspraak (zonder verdere duiding van het begrip toegankelijkheid) en het belang van een goede bedrijfsvoering van het gerecht (artikel 21b, eerste lid, RO). De veronderstelling van het kabinet is dat de aanwijzing van zittingsplaatsen bij AMvB betere mogelijkheden biedt om in te spelen op de ontwikkelingen in de praktijk. De toegan-

⁸⁰ Zie ook Kristen 2017, par. 4.4.

⁸¹ Zie ook Kristen 2017, par. 4.4.3.

⁸² Kristen 2017, par. 5.5.2.

⁸³ Kristen 2017, par. 4.4.3.

kelijkheid blijft hierbij volgens het kabinet voldoende gewaarborgd met de 32 zittingsplaatsen van de nieuwe gerechten.

In de gesprekken die de commissie binnen de gerechten voerde, was de spreiding van rechtspraak binnen Nederland (door sommigen 'het locatiebeleid' genoemd) een veelbesproken onderwerp. Het ging om verschillen in het gebruik van zittingsplaatsen en om het opheffen van zittingsplaatsen (en de ervaren gevolgen daarvan). Het ging ook over het in 2015 gepubliceerde MJP en de onrust die als gevolg daarvan is ontstaan. Het MJP geeft, zo blijkt uit het document zelf, uitvoering aan de Agenda van de Rechtspraak 2015-2018, door maatregelen te beschrijven die helpen de doelstellingen van de Agenda te realiseren.⁸⁴ Goed beschouwd ging het MJP over de zaaksverdeling, in plaats van over een aanpassing van het aantal zittingsplaatsen. Door velen werd het echter ervaren als 'het sluiten van de rechtbank' of in ieder geval een eerste stap daartoe, zo bleek ook uit het gesprek dat de commissie voerde met een aantal burgemeesters. In het nieuwe stelsel wordt, zoals vermeld, geen onderscheid meer gemaakt naar type zittingsplaats, waarmee volgens het kabinet een discussie vermeden zou kunnen worden over de status van de zittingsplaats. Dit kenmerk van het nieuwe stelsel heeft de onrust die ontstond in reactie op het MJP echter niet kunnen voorkomen. Deze discussie is zo intensief geweest, dat een verandering in de aanwijzing van de zittingsplaatsen door de Raad voor de rechtspraak op dit moment als een 'doodlopende weg' wordt bestempeld.⁸⁵

In de gesprekken die de commissie met de Raad voor de rechtspraak en vertegenwoordigers van het ministerie van Veiligheid en Justitie voerde, kwam de intensieve discussie over de aanwijzing en het gebruik van de zittingsplaatsen voorafgaand aan de invoering van de Wet HGK aan de orde. In de discussie speelden, zo begreep de commissie, destijds verschillende soorten belangen: het kwaliteitsbelang, privé-belangen (bijvoorbeeld rechters of officieren van justitie die dicht bij huis willen werken) en belangen van het openbaar bestuur (bijvoorbeeld burgemeesters die voor de werkgelegenheid en het aanzien van hun stad graag een rechtbank willen houden). Er werd op gewezen dat er bij de invoering van de Wet HGK een aantal compromissen is gesloten. Dit betreft vooral het gebruik van zittingsplaatsen, zo begreep de commissie. Daarnaast werd genoemd dat lang nagedacht is over de leidende beginselen die bepalend zijn bij de keuze die ten grondslag ligt aan de aanwijzing van de zittingsplaatsen. Van de zijde van het ministerie van Veiligheid en Justitie werd aangegeven dat het goed is als 'het plaatje van de 32 zittingsplaatsen even stolt' nadat er een intensieve discussie over gevoerd is. De vertegenwoordigers van het ministerie van Veiligheid en Justitie gaven verder aan het, vanuit het oogpunt van stelselverantwoordelijkheid, niet als een rol van de minister te zien het stelsel van zittingsplaatsen continu te monitoren.

Het kabinet heeft, zoals eerder vermeld, doelbewust gekozen voor aanwijzing van zittingsplaatsen bij AMvB. Met deze keuze is beoogd flexibiliteit te creëren, zodat ingespeeld kan worden op de ontwikkelingen in de praktijk. Dit doel (inspelen op de

84 Zowel het MJP als de Agenda voor de Rechtspraak 2015-2018 zijn beschikbaar via www.rechtspraak.nl.

85 In het Regeerakkoord 2017-2021 ('Vertrouwen in de toekomst') VVD, CDA, D66 en ChristenUnie is opgenomen dat de bestaande rechtbanken en gerechtshoven in beginsel niet worden gesloten.

ontwikkelingen in de praktijk) kan alleen bereikt worden als er informatie-uitwisseling is over ontwikkelingen en de eventuele gevolgen daarvan voor de aanwijzing of sluiting van zittingsplaatsen. Die informatie-uitwisseling zou, gegeven de taken en bevoegdheden, plaats moeten vinden tussen enerzijds de gerechten en de Raad voor de rechtspraak en anderzijds de Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Veiligheid en Justitie. De commissie constateert dat in deze verhoudingen relevante signalen worden gemist of onvoldoende worden gedeeld. Zo bleek uit de gesprekken in de gerechten bijvoorbeeld dat er zittingsplaatsen zijn die vrijwel niet gebruikt worden, maar bleek niet dat daaraan in voormelde verhoudingen een gesprek wordt gekoppeld over het (voort)bestaan van dergelijke zittingsplaatsen.⁸⁶ Daarnaast ging het in de gesprekken veelvuldig over de perceptie dat het sluiten van voormalige kantonlocaties in sommige regio's heeft geleid tot hogere verstekpercentages (waarover later meer), terwijl niet bleek wat met zulke signalen wordt gedaan in de informatie-uitwisseling tussen gerechten, Raad voor de rechtspraak en ministerie van Veiligheid en Justitie.

Op grond van artikel 21b, tweede lid, RO heeft de Minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid om (al dan niet tijdelijk) nieuwe (overige) zittingsplaatsen aan te wijzen. Van deze bevoegdheid heeft de minister, voor zover de commissie heeft kunnen nagaan, tot dusverre geen gebruik gemaakt. In de gesprekken is niet gebleken dat er behoefte was aan een dergelijke aanwijzing. De bevoegdheid van de Minister van Veiligheid en Justitie om overige zittingsplaatsen te sluiten berust eveneens op artikel 21b, tweede lid, RO. Van deze bevoegdheid heeft de minister wel gebruik gemaakt: rondom de invoering van de Wet HGK zijn 24 kantonlocaties gesloten.⁸⁷ Dit onderwerp kwam in de gesprekken veelvuldig ter sprake (zie paragraaf 3.8).

3.5 Verwijzing naar een ander gerecht bij gebrek aan zittingscapaciteit

Het kabinet stelt voorop dat piekbelasting door de schaalvergroting in eerste instantie binnen een gerecht zelf zal kunnen worden opgevangen. Daarvoor kunnen zaakstromen, indien nodig, volgens het kabinet verlegd worden naar andere zittingsplaatsen van het gerecht. Bij de invoering van de Wet HGK heeft het kabinet niet willen uitsluiten dat er daarnaast behoefte kan bestaan aan een instrument dat voorziet in een oplossing als het zaaksaanbod onverwacht zodanig toeneemt dat afhandeling binnen redelijke termijn niet meer kan worden gegarandeerd.⁸⁸ De bevoegdheid van de Minister van Veiligheid en Justitie om zaken tijdelijk te verwijzen naar een ander gerecht beoogt hiervoor een oplossing te bieden (artikelen 46a en 62a RO). Naast de mogelijkheid de minister te vragen zaken tijdelijk naar een ander gerecht te verwijzen, bestaan er in de praktijk andere oplossingen voor een tijdelijk gebrek aan zittingscapaciteit binnen een gerecht. De belangrijkste is dat

86 De commissie realiseert zich dat de bevoegdheid van de Minister van Veiligheid en Justitie gerechten te sluiten alleen gaat over 'de overige' zittingsplaatsen en niet op de zittingsplaatsen die bij AMvB zijn aangewezen. Ook signalen over de bij AMvB aangewezen zittingsplaatsen zijn in dit verband relevant.

87 Zie Factsheet WODC 2017-4.

88 *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 18-19 (MvT).

rechters van andere gerechten ingezet worden bij gerechten waar op dat moment een tekort is, waarbij het voorbereidende werk al dan niet in het eigen gerecht plaatsvindt.

Van de mogelijkheid die de artikelen 46a en 62a RO biedt, is tot dusverre weinig gebruik gemaakt. Wel is er een beroep gedaan op artikel 46a RO op aangeven van de vier presidenten van de zogenaamde 'concentratierechtbanken (te weten de rechtbanken Amsterdam, Oost-Brabant, Overijssel en Rotterdam) voor LP-zaken en de hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket. Dit verzoek heeft tot een ministeriële regeling geleid.⁸⁹

In de gesprekken binnen de gerechten en met de hoofdofficiëren van justitie werd door sommigen aangegeven dat de oplossing die de artikelen 46a en 62a RO beoogt te bieden geen echte oplossing is voor (straf)zaken. Als knelpunten werden genoemd dat de drempel (een ministeriële regeling) te hoog is, dat het een te grote stap is voor de gerechten om (openlijk) aan te geven dat zaken te lang blijven liggen en dat de digitale systemen te ingewikkeld en foutengevoelig zijn om zaken 'uit het systeem' van het ene gerecht te halen en over te zetten naar het digitale systeem van het andere gerecht. Ook gaven sommigen aan graag terug te willen naar de oude situatie, waarin een aantal gerechten elkaars nevenzittingsplaats was. Hierdoor was het mogelijk een zaak af te doen bij het ene gerecht, als ware het nog steeds een zaak van het andere gerecht.⁹⁰ De commissie heeft vernomen dat de problemen zich in het bijzonder voordoen bij (bepaalde type) strafzaken.

Andere geluiden waren er ook. In een aantal gerechten gaf men aan het probleem niet te herkennen, in die zin dat er tot dusverre in dat gerecht geen behoefte was een beroep te doen op de mogelijkheid die het artikel 46a/62a RO biedt. Ofwel omdat er geen tekort aan zittingscapaciteit werd ervaren, ofwel omdat het tekort op een andere manier opgelost werd (het 'invliegen' van rechters). Sommigen voegden daaraan toe te vermoeden dat er (ook) een ander 'probleem' speelt: gerechten die een tekort aan zittingscapaciteit hebben, geven de zaken om financiële redenen niet graag af. Ten slotte werd ook genoemd dat men niet snel een beroep op artikel 46a/62a RO zou doen, omdat dat als een te grote belasting voor de rechtzoekenden, de verdachte en/of het slachtoffer werd ervaren. In het kader van de Evaluatiewet werd over dit onderwerp door het kabinet het bezwaar opgeworpen dat door het afdoen van een zaak in het ene gerecht, als ware het een zaak van het andere gerecht, een tamelijk langdurige wildgroei kan ontstaan in de verlegging van zaakstromen door het hele land, zonder dat sprake is van aanpassingen in de relatieve bevoegdheid.⁹¹ De commissie komt hierop terug in de hoofdstukken 7 en 8.

89 Regeling tijdelijke aanwijzing bevoegde gerechten voor zaken van het LP en FP, Stcrt. 2016, 70102. Op grond van deze regeling kunnen LP en FP zaken die door het openbaar ministerie aanhangig zijn gemaakt bij rechtbank Rotterdam verwezen worden naar de rechtbanken Amsterdam, Overijssel of Oost-Brabant.

90 De noodzaak zaken 'uit het systeem van een gerecht te halen' is een belangrijke reden waarom de genoemde ministeriële regeling door de vier presidenten van de concentratierechtbanken en de hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket niet als een oplossing wordt ervaren. Men doet een dringende oproep om flexibiliteit in het systeem 'aan de achterkant' aan te brengen, zodat zaken snel op zitting kunnen komen. Voor de verdachte maakt de locatie niet uit, zo is de redenering, omdat ze vervoerd worden naar een gerecht (waarbij het dan niet uitmaakt welk gerecht dat is).

91 *Kamerstukken II 2008/09, 32021, 3, p. 8-9 (MvT).*

3.6 Zaaksverdelingsreglementen

Het zaaksverdelingsreglement betreft een laatste instrument voor de doelstelling het verder kunnen ontwikkelen van deskundigheid en specialisatie te waarborgen. Dit reglement biedt een instrumentarium voor het verdelen van zaakspakketten binnen de arrondissementen en ressorten en ziet, in het verlengde van de aanwijzing van zittingsplaatsen, op de spreiding van rechtspraak binnen Nederland. Het kabinet heeft de verantwoordelijkheid voor een goede verdeling van zaken verdeeld door middel van het eerder genoemde systeem van getrappt toezicht.⁹² De vraag waar zaken binnen een arrondissement of ressort worden behandeld, is, vanwege de schaalvergroting, volgens het kabinet 'klemmender' geworden na invoering van de Wet HGK. Dit onderstreept, volgens het kabinet, het belang dat het openbaar ministerie en de advocatuur betrokken worden bij beslissingen op dit vlak.⁹³ Ten aanzien van het openbaar ministerie is wettelijk verankerd dat de hoofdofficier van justitie zijn zienswijze mag geven over de verdeling van strafzaken (artikel 21, tweede lid, RO).

In de fase voorafgaand aan de invoering van de Wet HGK hebben de gerechten, in samenspraak met de Raad voor de rechtspraak, onderzocht aan de hand van welke criteria gerechtsbesturen kunnen bepalen welke zaakspakketten waar moeten worden behandeld. Hieruit kwamen drie hoofdcriteria: kwaliteit, toegankelijkheid en een gezonde bedrijfsvoering (in die volgorde). Als hulpmiddel bij de toepassing van deze criteria is een zogenoemde 'glijdende schaal' ontwikkeld, die het in ieder van de drie rechtsgebieden (civiel recht, strafrecht en bestuursrecht) mogelijk maakt om, rekening houdend met de lokale situatie, te bepalen welke zittingen op welke locaties gehouden moeten worden. In de parlementaire stukken is vermeld dat de Raad voor de rechtspraak de juiste toepassing van de criteria en daarmee de landelijke uniformiteit bewaakt.⁹⁴

Tijdens de parlementaire behandeling werden verschillende moties aangenomen die betrekking hebben op het zaaksverdelingsreglement. Een daarvan is de motie-Çörüz c.s.⁹⁵ Omdat het volgens de indieners onwenselijk zou zijn het zwaartepunt van de rechtspraak te verschuiven naar slechts enkele zittingsplaatsen, verzochten de leden Çörüz, Van der Steur en Helder de regering bij de toetsing van de instemmingsbesluiten van de Raad voor de rechtspraak te bewaken dat binnen de arrondissementen en ressorten zal worden gekomen tot een evenwichtige verdeling van zaken over de verschillende zittingsplaatsen.

⁹² Zie hiervoor ook hoofdstuk 2.

⁹³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 16 (MvT).

⁹⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 19 (MvT).

⁹⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 13.

De commissie constateert dat er verschillen bestaan tussen de zaaksverdelingsreglementen van de gerechten, met name als het gaat om de mega-strafzaken. Bij sommige gerechten zijn deze zaken in één zittingsplaats geconcentreerd, terwijl dit bij andere niet het geval is. Uit de gesprekken in de gerechten bleek dat het zaaksverdelingsreglement een gevoelig onderwerp is binnen een aantal fusiegerechten. Sommige gerechtsbesturen gaven aan geen aanpassingen meer door te voeren vanwege het interne verzet van (met name) rechters. Aanpassingen van het zaaksverdelingsreglement zouden al snel afbreuk doen aan de wens 'volwaardige' zittingsplaatsen te handhaven. In een enkel gerecht zijn er mensen die van mening zijn recht te hebben op locaties die als 'volledige gelijke gerechten' functioneren. Deze rechters verzetten zich tegen (grote en kleine) veranderingen die er in hun ogen toe zouden leiden dat "hun rechtbank wordt uitgekleeft". Er zijn gerechtsbestuurders die zeiden daaraan (deels) gehoor te geven om de rust te bewaren, ook als een kwaliteitsoverweging een andere keuze zou rechtvaardigen. In gerechten waar het gesprek over de aanpassing van het zaaksverdelingsreglement nog wel werd gevoerd, hebben het MJP en de motie-Oskam het onderwerp beladen gemaakt.⁹⁶

In de gesprekken die de commissie met het openbaar ministerie heeft gevoerd, wordt het bovenstaande beeld voor sommige regio's bevestigd. Er is sprake van 'een stolling van geschiedenis op papier' en 'de reglementen zijn in beton gegoten', zo vernam de commissie van een hoofdofficier. In andere regio's is het beeld minder somber. De hoofdofficiëren van justitie ervaren, zo bleek in de gesprekken, weinig tot geen invloed te hebben op de vaststelling van de zaaksverdelingsreglementen. Een aantal hoofdofficiëren benoemde (inmiddels) wel een goede werkrelatie en verstandhouding met de gerechtsbesturen te hebben. Deze hoofdofficiëren van justitie hebben, zo vernam de commissie, begrip voor de lastige dilemma's van de gerechtsbesturen, al ondervinden ze wel hinder van de situatie. Ook gaven ze aan dat het de kwaliteit van de rechtspraak ten goede zou komen als er meer locatie-overstijgend gewerkt zou worden.

De Raad voor de rechtspraak gaf aan dat het zaaksverdelingsreglement 'gepolitiseerd' is. Discussies hieromtrent hebben gezorgd voor een verscherping in de regio, aldus de Raad voor de rechtspraak. Desgevraagd gaf de Raad voor de rechtspraak aan de ervaring van de hoofdofficiëren van justitie, dat zij weinig invloed hebben bij de vaststelling van de zaaksverdelingsreglementen, niet te herkennen. Wel signaleerde de Raad voor de rechtspraak enerzijds een 'bijna onverzadigbare behoefte' van het openbaar ministerie om te flexibiliseren. Anderzijds wil het openbaar ministerie, zo is de ervaring van de Raad voor de rechtspraak, juist veel concentreren. Als voorbeeld werd daarbij gegeven de organisatie rondom het horen van bedreigde getuigen in een bepaald arrondissement. Dit zou volgens het openbaar ministerie geconcentreerd moeten worden op één locatie, terwijl dat in de praktijk problematisch is. De oplossing is gevonden in het stellen van kwaliteitseisen aan de hoorprocedure van bedreigde getuigen. Het ministerie van Veiligheid en Justitie vat zijn

96 *Kamerstukken II 2015/16, 34300 VI, 34.* In deze motie werd de regering verzocht voldoende middelen vrij te maken om de rechtbanken in Almelo, Assen, Alkmaar, Zutphen, Maastricht, Dordrecht en Lelystad volwaardig open te houden, zonder leegstand te financieren.

taak, als het gaat om het zaaksverdelingsreglement, restrictief op. Het onderwerp is, zo bleek de commissie uit de gesprekken met de Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Veiligheid en Justitie, geen structureel onderwerp van bestuurlijk overleg. Het onderwerp komt wel ter sprake, maar hoofdzakelijk naar aanleiding van actualiteiten, aldus het ministerie.

3.7 Deskundigheid en specialisatie (toegankelijkheid van de rechtspraak 1)

Voor wat betreft de gevolgen van de toepassing van bovengenoemde instrumenten is een waarschuwing vooraf noodzakelijk. De commissie beperkt zich tot het beschrijven van ervaren gevolgen. Ondanks de grote hoeveelheid gesprekken die de commissie heeft gevoerd, zegt dit weinig over de daadwerkelijke gevolgen. Om daar zicht op te krijgen, zou onder meer onderzoek verricht moeten worden naar de kwaliteit van rechterlijke uitspraken. Het onderzoek van de commissie gaat daar echter niet over.⁹⁷ Daar komt bij dat, wat de schaalvergroting betreft, niet in alle gerechten al sprake is van daadwerkelijke schaalvergroting. In fusiegerechten waar feitelijk de voormalige gerechten nog min of meer als zelfstandige gerechten opereren, is van werkelijke schaalvergroting nauwelijks sprake. Anderzijds is er soms bij niet-fusiegerechten wel sprake van schaalvergroting: door de nieuwe organisatie-structuur zijn dan grotere werkverbanden ontstaan.

De gerechten

De ervaringen binnen de Rechtspraak zijn wisselend per gerecht en per rechtsgebied. De percepties van de bestuurders waren vaak iets positiever gestemd dan de percepties van de werkvloer. Over het bestuursrecht waren de ervaringen (binnen alle geledingen van de gerechten) het positiefst. In gerechten waar daadwerkelijk sprake is van schaalvergroting werd door zowel de gerechtsbestuurders als de werkvloer (zij het met enige voorzichtigheid) naar voren gebracht dat er meer mogelijkheden waren voor de verdere ontwikkeling van deskundigheid en specialisatie. In het verlengde hiervan werd een voorzichtig positieve verandering ervaren als het gaat om de kwetsbaarheid van het team voor wisselende zaaksinstromen en uitval van collega's door ziekte en verlof. Soortgelijke geluiden waren er soms ook in andere rechtsgebieden. Maar dominant waren de ervaringen dat de schaalvergroting en de toepassing van de andere instrumenten (nog) niet hebben geleid tot meer ruimte en flexibiliteit voor de ontwikkeling van deskundigheid en specialisatie. Dit beeld werd bevestigd door het openbaar ministerie: men gaf aan dat de toenemende deskundigheidsvraag een punt van zorg is voor gerechten met een geringe uitwisseling van rechters tussen locaties. Dit is ook het beeld dat naar voren kwam in de enquête. Een ruime meerderheid van de respondenten in de gerechten gaf aan sinds de invoering van de Wet HGK geen veranderingen te hebben ervaren in de mogelijkheden om deskundigheid te ontwikkelen of specialisatie op te bouwen.⁹⁸

⁹⁷ Zie hoofdstuk 1, par. 1.2 en 1.3.

⁹⁸ Diepenmaat 2017, p. 22.

Vaak werd in de gesprekken op het onderdeel van de deskundigheidsbevordering gewezen op mogelijk interfererende ontwikkelingen, die niet met de herziening van de gerechtelijke kaart van doen hebben. Zo kwam meermaals de dalende zaaksinstroom ter sprake. Op sommige rechtsgebieden was er door die dalende zaaksinstroom ondanks de schaalvergroting nog altijd geen sprake van een toename van het zaaksaanbod. Ook werd vaak gewezen op een tekort aan rechters, waardoor er geen ruimte was voor rechters om zich te specialiseren in bepaalde onderwerpen.

De parketten

De ervaringen op bestuurlijk niveau binnen het openbaar ministerie zijn, zo bleek in de gesprekken die de commissie met de hoofdofficiëren van justitie heeft gevoerd, voorzichtig positief als het gaat om de mogelijkheden voor het opbouwen van specialisatie en deskundigheid. Genoemd werd de ontwikkeling van meer specialistische kennis ten aanzien van LP- en FP-zaken en, zij het dat het beeld daar iets minder eenduidig is, ook ten aanzien van zaken op het niveau van arrondissementsparketten en op ressortsniveau. Wel werd aangegeven dat deze beweging al in gang was gezet voor de Wet HGK. De Wet HGK heeft volgens de gespreksdeelnemers gezorgd voor een versnelling.

In het gesprek dat de commissie met de hoofdofficiëren van justitie en de landelijk HAG voerde, werd melding gemaakt van een verbetering van de mogelijkheden tot specialiseren in de tweede lijn en een versnelling van deskundigheidsbevordering door de invoering van de Wet HGK. Gemeld werd daarnaast dat er een betere aansluiting mogelijk is met de gerechtshoven als deze, meer dan nu het geval is, een eenheid zouden vormen. Ook kwam ter sprake dat de invoering van de Wet HGK ertoe heeft geleid dat er minder bestuurders zijn: van 15 bestuurders (vijf ressortsparketten) is het bestuur teruggebracht naar 3 bestuurders. Dit heeft, volgens de gespreksdeelnemers, geleid tot een verbeterde slagkracht in de tweede lijn, bijvoorbeeld als het gaat om de uniformering van de werkprocessen. Ten slotte werd gemeld dat de HAG's per vestiging van het (landelijk) ressortsparket er feitelijk niet meer zijn. Om onder meer de cultuurverschillen tussen de vijf voormalige vestigingen weg te nemen, was er behoefte aan een plattere organisatie. In iedere vestiging is nu een hoofd legal office en een hoofd administratie aanwezig: "Die sturen alles aan", aldus de gespreksdeelnemers.

In de enquête geeft ongeveer de helft van de respondenten werkzaam bij het openbaar ministerie aan na invoering van de Wet HGK geen veranderingen te ervaren als het gaat om de mogelijkheden deskundigheid of specialisatie op te bouwen. De respondenten in het onderzoek van Kristen ervaren wel veranderingen op dit onderdeel.⁹⁹ De opschaling heeft er volgens deze respondenten toe geleid dat er in een regio meer officieren van justitie beschikbaar zijn, wat specialisatie eenvoudiger maakt. Het effect is volgens deze respondenten vooral bij de voorheen kleinere parketten merkbaar. De respondenten in het onderzoek van Kristen gaven daarnaast aan dat de parketten in hun beleving minder kwetsbaar zijn geworden:

⁹⁹ Kristen 2017, par. 5.5.2.

ziekte is gemakkelijker te ondervangen en de flexibiliteit bij het inroosteren van zittingen, onderzoeken, ZSM-diensten en piketten is groter geworden.¹⁰⁰

In het onderzoek van Kristen wordt als neveneffect van de schaalvergroting genoemd dat de regio's aan de randen van het land moeite hebben om nieuwe officieren van justitie te werven.¹⁰¹ Deze ervaringen heeft de commissie ook gehoord in de gesprekken binnen de gerechten in dezelfde regio's, als het gaat om het werven van nieuwe rechters. Voor het openbaar ministerie wordt daarnaast door de respondenten van het onderzoek van Kristen genoemd dat de schaalvergroting beperkingen oplevert als het gaat om de mobiliteit van officieren van justitie. Officieren zijn gehouden na een bepaalde tijd te rouleren naar een ander parket. Door de schaalvergroting betekent dit, volgens sommigen, feitelijk dat de officieren van justitie dienen te verhuizen.¹⁰²

3.8 De fysieke bereikbaarheid van de gerechten (toegankelijkheid van de rechtspraak 2)

In de gesprekken binnen de Rechtspraak (maar overigens ook daarbuiten) werden vaak zorgen gedeeld over de gevolgen van de sluiting van de 24 kantonlocaties. De fysieke bereikbaarheid zou zodanig verslechterd zijn dat in sommige delen van het land mensen de gang naar de rechtbank niet meer kunnen of willen maken. Een aantal rechters (met name kantonrechters) en juridisch medewerkers heeft de indruk dat de sluiting van kantonlocaties heeft geleid tot een toename van het aantal verstekken. De commissie heeft geprobeerd te onderzoeken of deze beelden overeenkomen met een cijfermatig onderbouwd beeld. In opdracht van de commissie heeft het WODC een onderzoek gedaan naar de vraag of een veranderde reisafstand voor rechtzoekenden een relevante factor is in de mate waarin verstek verleend wordt.¹⁰³ Dit onderzoek was, door de beperkte tijd voor de evaluatie van de commissie, noodgedwongen beperkt van opzet en inhoud. Een algemene conclusie kan er dan ook niet aan verbonden worden. De door rechters en juridisch medewerkers gegeven signalen over een mogelijke toename van het aantal verstekken behoeven wel nadere aandacht. De commissie komt hierop terug in de hoofdstukken 7 en 8.

3.9 De snelheid van behandeling (toegankelijkheid van de rechtspraak 3)

Een van de aspecten van toegankelijkheid, zoals het kabinet het begrip gebruikt in de Wet HGK, is de snelheid van behandeling (de doorlooptijden). Over de doorlooptijden kan de commissie kort zijn. Er zijn tot dusverre geen wezenlijke veranderingen merkbaar in de doorlooptijden sinds de invoering van de Wet HGK. In het geval dat

100 Kristen 2017, par. 5.5.2.

101 Kristen 2017, par. 5.4.4.

102 Kristen 2017, par. 4.8.3.

103 Memorandum WODC 2017-5.

er, in vergelijking met de doorlooptijden voor de invoering van de Wet HGK, binnen gerechten op bepaalde rechtsgebieden wel veranderingen in de doorlooptijden kunnen worden geconstateerd, is niet vast te stellen of de veranderingen verband houden met de Wet HGK.

3.10 Conclusie

Op onderdelen zijn er voorzichtige eerste tekenen dat er door de schaalvergroting meer mogelijkheden zijn ontstaan voor het verder kunnen ontwikkelen van deskundigheid en specialisatie. Binnen het openbaar ministerie gaat het om LP- en FP-zaken en enkele andere gebieden van zaken op het niveau van arrondissementsparketten. Binnen de Rechtspraak gaat het met name om het bestuursrecht. De verschillen tussen de gerechten zijn groot, zowel tussen fusiegerechten en niet-fusiegerechten, als tussen fusiegerechten onderling. In de gesprekken worden cultuurverschillen veelvuldig als een belemmerende factor genoemd.

De commissie constateert dat de zaaksverdelingsinstrumenten en het stelsel van aanwijzing of opheffing van zittingsplaatsen, door de wijze waarop ze tot dusverre gebruikt worden, nog niet bijdragen aan het waarborgen van de mogelijkheden deskundigheid en specialisatie verder te ontwikkelen. Zo komen aanpassingen in zaaksverdelingsreglementen – ook die vanuit kwaliteitsoverwegingen – soms niet van de grond. Ook ervaren hoofdofficieren van justitie geen invloed op de vaststelling van zaaksverdelingsreglementen. Er vindt – meer in het algemeen – geen stelselmatige dialoog plaats over bijvoorbeeld de vraag of het stelsel van 32 zittingsplaatsen voldoet en passend is. Het kabinet veronderstelt dat de toegankelijkheid in het nieuwe stelsel gewaarborgd blijft. De commissie constateert echter dat er in de verhoudingen tussen de gerechtsbesturen, de Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Veiligheid en Justitie signalen gemist (of onvoldoende gedeeld) worden die betrekking hebben op de spreiding van de rechtspraak binnen Nederland. Zo is het onder andere niet duidelijk wat er gebeurt met berichten over mogelijke hogere verstekpercentages in gebieden waar kantonlocaties opgeheven zijn. Over de gevolgen van het opheffen van kantonlocaties is op dit moment nog weinig bekend. Gegeven het belang van het onderwerp behoeven de signalen over hogere verstekpercentages nadere aandacht.

4

Bestuurlijke slagkracht van de gerechten

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het tweede doel van de Wet HGK: de versterking van de bestuurlijke slagkracht van de gerechten. Na een uiteenzetting van de beleidstheorie in de volgende paragraaf, volgt de wijze waarop de Wet HGK op dit onderdeel is geïmplementeerd. Ook geeft de commissie weer welke veranderingen er in de praktijk waargenomen worden sinds de invoering van de Wet HGK. De bevindingen worden, net als in hoofdstuk 3, weergegeven per instrument, aangevuld met een nadere uitwerking op een tweetal voor dit doel relevant gebleken specifieke thema's. Dit betreft de kwaliteitswaarborging en de externe oriëntatie. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

4.2 De beleidstheorie

Het tweede doel van de Wet HGK is de versterking van de bestuurlijke slagkracht. Gevraagd naar de doelstellingen van de Wet HGK gaf binnen de Rechtspraak ongeveer een derde van alle respondenten van de enquête aan dit tweede doel te herkennen.¹⁰⁴

De memorie van toelichting van de Wet HGK besteedt, als het om dit tweede doel gaat, alleen aandacht aan de Rechtspraak, niet aan het openbaar ministerie. De commissie gaat er dan ook vanuit dat dit tweede doel uitsluitend betrekking heeft op de Rechtspraak.¹⁰⁵ Dit neemt niet weg dat de Wet HGK wel gevolgen heeft gehad voor de bestuurlijke slagkracht van het openbaar ministerie: in hoofdstuk 3 kwam al ter sprake dat een respondent uit het onderzoek van Kristen – als gevolg van de schaalvergroting – op dit punt een verbetering ervaart. Door de schaalvergroting zijn er immers minder bestuurders. In het gesprek dat de commissie met de hoofdofficiërs van justitie en de landelijk HAG had, werd hetzelfde opgemerkt ten aanzien van het (landelijk) ressortsparket.

De instrumenten ten behoeve van het versterken van de bestuurlijke slagkracht in de organisatie van de gerechten zijn de volgende: 1. afschaffing van het sectormodel, 2. de invoering van een ander bestuursmodel (kleinere gerechtsbesturen) en 3. de benoeming van gerechtsbestuurders met een bijzonder profiel. De veronderstelling van het kabinet was dat de afschaffing van het sectormodel zal leiden tot een meer flexibele organisatie.¹⁰⁶ Er is geen verplichting meer om sectoren in stand te houden. De memorie van toelichting verwijst hierbij naar de Raad voor de rechtspraak, die in zijn advies over het concept-wetsvoorstel heeft opgemerkt dat de inrichting van de organisatie in teams flexibiliteit geeft en de mogelijkheid biedt om in aansluiting bij de behoeften in de samenleving ook thematische teams in te richten en zo kennis te

¹⁰⁴ Diepenmaat 2017, p. 18.

¹⁰⁵ Ter toelichting vermeldt het kabinet dat niet alle 'bestuurlijke arrangementen' van het openbaar ministerie een wettelijke verankering behoeven. Dit heeft, aldus de memorie van toelichting, te maken met het feit dat er volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor handelingen van het openbaar ministerie, hetgeen uiteraard niet het geval is voor handelingen van de Rechtspraak. *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 30.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 3 (NV).

bundelen.¹⁰⁷ Het kabinet geeft als reactie hierop aan er vertrouwen in te hebben dat de Rechtspraak de interne organisatie van de gerechten zodanig zal vormgeven dat een kwalitatief hoogwaardige rechtspraak en de belangen van de samenleving daarbij voorop worden gesteld.¹⁰⁸

Het kabinet veronderstelt verder dat de kleinere gerechtsbesturen (het tweede instrument) aan slagkracht zullen winnen. In het oude model maakten de sectorvoorzitters deel uit van het bestuur, terwijl de praktijk, volgens het kabinet, had uitgezeten dat besturen en leidinggeven aan de juridische inhoud niet steeds goed samengaan.¹⁰⁹ Ook is volgens het kabinet het profiel van de gerechtsbestuurder van belang. Ten slotte zou de slagkracht van het bestuur moeten verbeteren door gerechtsbestuurders aan te trekken met een bijzonder profiel (het derde instrument). Kort gezegd, gaat het hier om gerechtsbestuurders met 'een extern georiënteerde visie en tegelijkertijd een sterke betrokkenheid bij al diegenen die op de verschillende locaties van het gerecht werkzaam zijn'.¹¹⁰

4.3 Afschaffing van het sectormodel: de zoektocht naar een passende organisatiestructuur

De invoering van de Wet HGK betekende de afschaffing van het sectormodel. Daarvoor in de plaats moest een andere organisatiestructuur komen. De gerechten hadden de vrijheid zelf de organisatiestructuur te kiezen die het beste zou passen bij het gerecht, ook met het oog op de behoeften van de omgeving van dat specifieke gerecht. Het gevolg is een grote verscheidenheid aan organisatiestructuren. De variabelen zijn onder meer: afdelingen en teams of alleen teams, afzonderlijke of 'ingebbede' administratief ondersteuners, de positionering van de bedrijfsvoeringsteams, wel of geen locatie-overstijgende teams en in het verlengde daarvan: wel of geen locatie-overstijgende teamvoorzitters. Voor de gerechtshoven betekende de Wet HGK dat de kamerstructuur in beginsel werd vervangen door een teamstructuur, al dan niet onder de vlag van team-overstijgende afdelingen.

De commissie constateert, op basis van gesprekken en documenten van de gerechten die de commissie heeft ingezien, dat de meeste gerechten nog zoekende zijn naar een passende organisatiestructuur.¹¹¹ Bij deze zoektocht is de vraag of afdelingen wel of niet wenselijk zijn de meest voorkomende vraag. Daarnaast heeft de zoektocht betrekking op de wijze waarop en de mate waarin de afdelings- of teamvoorzitters bij de besluitvorming van het gerechtsbestuur betrokken zijn. De zoektocht betreft ook de wijze waarop de informatiestromen van en naar de mensen van de werkvloer georganiseerd zijn (over dit punt en de betrokkenheid van afdelings- en teamvoorzitters bij de besluitvorming volgt hierna meer). Ten slotte is

107 *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 24.

108 *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 24 (MvT).

109 *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 24 (MvT).

110 *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 24 (MvT).

111 De documenten van de gerechten zijn de jaarverslagen, jaarplannen en diverse gerechtsspecifieke rapportages, die de commissie van de gerechten ontvangen heeft. Hieronder bevond zich ook een aantal rapportages van evaluaties van de organisatiestructuur van een gerecht.

gebleken dat binnen de (grotere) teams gezocht wordt naar een goede manier om kleinere werkverbanden (soms 'clusters' genaamd) te organiseren.

Veel gerechtsbestuurders gaven in de gesprekken aan dat ze (in eerste instantie) de organisatiestructuur hebben gevolgd die destijds gekozen was door het voormalige (fusie)gerechtsbestuur. In een aantal gerechten is de organisatiestructuur op initiatief van de gerechten zelf (in een interne werkgroep of door een extern bureau) geëvalueerd. In veel gerechten (ongeacht de keuze voor bijvoorbeeld wel of geen afdelingen) gaven de gerechtsbesturen aan dat de organisatiestructuur op basis van die evaluatie (of anders op basis van eerste ervaringen) recent veranderd was of binnenkort zou veranderen. De meest voorkomende verandering is de afschaffing van afdelingen. Een veelgenoemde beweegreden hiervoor is dat de tussenlaag onvoldoende toegevoegde waarde voor de organisatie heeft. Er zijn echter ook gerechten waar medewerkers en bestuurders positieve ervaringen hebben met een indeling in zowel afdelingen als teams.

Op bestuurlijk niveau beschouwt men, zo bleek uit de gesprekken, de zoektocht naar de passende organisatiestructuur vaak nog als 'work in progress'. Tegelijk zijn veel bestuurders en het middenmanagement (de gerechtsbestuurders nog meer dan de afdelings- en teamvoorzitters) over het geheel genomen redelijk tevreden over hoe het nu loopt. Veel gerechtsbestuurders, afdelings- en teamvoorzitters benoemden dat er meer ruimte is ontstaan om 'rechtbank-breed' te denken. Zij ervaren over het geheel genomen een toegenomen slagkracht. Wel werd er soms bij vermeld dat niet zeker is of de ervaren toegenomen slagkracht een direct gevolg is van afschaffing van het sectormodel. Ook andere ontwikkelingen werden in dit verband genoemd, zoals het selecteren en opleiden van managers die in staat zijn 'rechtbank-breed te denken'. Ter toelichting werd gemeld dat onder rechtbank-breed denken verstaan wordt het denken vanuit het algemene belang van een gerecht in plaats van (uitsluitend) het belang van een kleiner werkverband binnen het gerecht.

Enkele gerechtsbestuurders gaven aan de meerwaarde van de nieuwe organisatiestructuur (en in het verlengde daarvan het nieuwe bestuursmodel) niet echt te zien: het oude sectormodel functioneerde volgens hen ook prima. Sommige afdelings- en teamvoorzitters wezen daarnaast op verbeterpunten die vaak te maken hebben met een gerechtsbestuur dat nog zoekende is naar de mate waarin het zich met het operationele proces bezig houdt, met onduidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden, een te grote span of control, onvoldoende ondersteuning van het middenmanagement of onvoldoende vrijstelling van andere werkzaamheden. In het verlengde hiervan kwam de positie van het middenmanagement veelvuldig in de gesprekken ter sprake als een punt van zorg. Naast de zojuist genoemde punten werden ook de hoge werkdruk en de beloningsstructuur genoemd.

De ervaringen van de mensen van de werkvloer met de nieuwe organisatiestructuur zijn wisselend, variërend van zeer tevreden tot zeer ontevreden (en alles daartussen), *ongeacht de gekozen organisatiestructuur*. Wat de gerechten gemeen hebben, is dat de zoektocht naar de passende organisatiestructuur nog steeds een grote impact heeft op de mensen werkzaam in de gerechten. De invoering van de teamstructuur (en het andere bestuursmodel) maakt de ervaren impact van de Wet HGK ook op niet-fusiegerechten behoorlijk groot. Deze ervaring vernam de commissie bij vrijwel

alle gerechten (uiteraard ook de fusiegerechten) en vrijwel alle functiegroepen. De kloof tussen 'het verhaal van het bestuur' en 'het verhaal van de werkvloer' was soms groot: vergeleken bij de ervaringen van de bestuurders waren de ervaringen van medewerkers van andere geledingen beduidend negatiever.

Een veelgehoord geluid was dat de organisatiestructuur als stroperig wordt ervaren. Waar medewerkers voorheen een kort lijntje naar de sectorvoorzitter (en, door diens lidmaatschap van het bestuur, dus ook met het gerechtshofbestuur) hadden, verloopt de informatiestroom nu via een teamvoorzitter en soms een afdelingsvoorzitter. Velen ervaren dit als 'verlies' en menigeen heeft het gevoel dat informatie van en naar de werkvloer niet goed doorkomt. Het beoogde effect (een 'besturend bestuur', een gerechtshofbestuur dat met visie de bakens voor de toekomst uitzet) wordt door deze mensen niet gezien. Meermaals werd in dit verband ook genoemd dat de gerechtshofbesturen in de beleving van deze mensen te veel op de Raad voor de rechtspraak gericht zijn en te weinig op de eigen organisatie.

Een ander veelgehoord geluid is dat de aandacht die uitging naar deze veranderingen in de organisatie ten koste is gegaan van bijvoorbeeld de aandacht voor de kwaliteitsontwikkeling. Vaak ging het in de gesprekken met de commissie ook over de aansluiting van de administratie op de inhoudelijke teams en over de gevolgen van de nieuwe teamindelingen voor de juridisch medewerkers. De boodschap was vaak dat hierover in het begin veel onduidelijkheid was, maar dat men nu een adequate werkwijze gevonden lijkt te hebben.

Bij de gerechtshoven heeft het afschaffen van de kamerstructuur tot veel verzet geleid. Niet bij alle onderdelen van de gerechtshoven is de kamerstructuur afgeschaft. Waar deze wel afgeschaft is, gaven raadsheren aan vooral in de beginperiode de sturing van de voormalige kamervoorzitter te missen. Om de span of control kleiner te maken, werd binnen de nieuw gevormde teams gezocht naar manieren om kleinere werkverbanden te creëren. Sommige raadsheren gaven aan de afschaffing van de kamerstructuur geen verbetering te vinden, omdat de werkverbanden te groot zijn geworden. De meeste ervaringen waren echter voorzichtig positief. Als voordeel werd onder meer genoemd dat men nu meer in aanraking komt met andere werkwijzen en andere collega's. Ook wordt er door deze mensen meer flexibiliteit ervaren in het samenstellen van meervoudige kamers die zaken behandelen.

Ten slotte ging het in de gesprekken (zowel op bestuurlijk niveau als in de gesprekken met de rechters in het primaire proces) vaak over de gevolgen van de afschaffing van het sectormodel voor de landelijke overlegstructuur van de Rechtspraak. De ervaringen zijn dat de landelijke overlegstructuur ingewikkelder en minder productief is geworden, (mede) als gevolg van de verschillen in organisatiestructuren. Daarnaast is het aantal overlegorganen na de invoering van de Wet HGK toegenomen. Van het College van afgevaardigden heeft de commissie vernomen dat de vele overlegorganen, volgens het college, leiden tot 'een gemankeerde medezeggenschap'. De toename van de overlegorganen maakt het volgens het College van afgevaardigden onduidelijk 'wie nu waar over gaat', wat het waarborgen van medezeggenschap bemoeilijkt.

4.4 De invoering van het nieuwe bestuursmodel: van beheren naar besturen

Het tweede instrument dat de bestuurlijke slagkracht moet verbeteren, is het nieuwe bestuursmodel. De gerechtsbesturen werden kleiner (drie gerechtsbestuurders). In het nieuwe bestuursmodel is beoogd een sterkere scheiding te maken tussen sturing op het operationele proces (beheren) en besturen. De afschaffing van het sectormodel betekende ook dat er geen sectorvoorzitters meer zijn. De Wet HGK biedt geen ruimte om eventuele afdelings- of teamvoorzitters formeel zitting te laten nemen in het bestuur. De bedoeling van het kabinet is de sturing op het operationele proces over te laten aan de afdelings- of teamvoorzitters, wat de gerechtsbesturen de ruimte zou moeten geven te besturen in plaats van te beheren.

In alle gerechten is het bestuursmodel geïmplementeerd conform de bedoeling van het kabinet, in die zin dat de gerechtsbesturen uit drie gerechtsbestuurders bestaan.¹¹² De portefeuille kwaliteit is primair bij het rechterlijk lid belegd. Het niet-rechterlijk lid heeft vaak de portefeuille bedrijfsvoering, hoewel de wetgever de mogelijkheid heeft opengelaten deze portefeuille toe te delen aan een andere gerechtsbestuurder. In veel gerechten is de president verantwoordelijk voor de externe oriëntatie. Verder maken de gerechtsbestuurders vaak een verdeling op inhoudelijke aandachtsvelden, om als aanspreekpunt te fungeren voor de desbetreffende afdelings- of teamvoorzitters. In de gesprekken werd, in aanvulling op de portefeuillevverdeling, vaak aangegeven dat de gerechtsbestuurders gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het geheel en dus ook gezamenlijk beslissen over de onderwerpen die belegd zijn in de portefeuilles.

De mate waarin de gerechtsbestuurders zich bezig houden met de aansturing van het operationele proces wisselt per gerecht. Er zijn gerechtsbestuurders die menen deze aansturing voornamelijk over te laten aan het middenmanagement. Dit beeld werd soms wel, maar soms ook niet bevestigd door het middenmanagement zelf. Er zijn ook gerechtsbestuurders die aangaven geen heil te zien in het aanbrengen van de door het kabinet beoogde scheiding tussen beheren en besturen. Zij koppelen dit aan 'besturen op afstand', waarbij ze besturen op afstand zo uitleggen dat ze op afstand moeten staan van de mensen werkzaam in het gerecht; iets wat ze als onwenselijk beschouwen.

Ook de mate waarin en de wijze waarop de afdelings- of teamvoorzitters bij de besluitvorming van het bestuur betrokken worden, wisselt per gerecht. Een veelvoorkomend model is een model waarin soms met 'een klein GB' vergaderd wordt en soms met 'een groot GB'. Het 'groot GB' bestaat dan uit de gerechtsbestuurders, aangevuld met afdelingsvoorzitters of (coördinerend) teamvoorzitters. Er zijn gerechten waar de afdelingsvoorzitters (zo goed als) altijd aanwezig zijn bij de vergaderingen van het gerechtsbestuur. In deze gerechten werd opgemerkt dat er wat dat betreft weinig verschillen zijn met het oude sectormodel. Opvallend is dat

112 In een enkel gerecht waren er twee gerechtsbestuurders en was er een vacature voor een derde gerechtsbestuurder. Ook werd in een enkel gerecht een gerechtsbestuurder (het niet-rechterlijke bestuurslid) gedeeld met een ander gerecht.

ook hier aangegeven werd dat de bestuurlijke slagkracht is vergroot door een gedeeld idee over de noodzaak van 'rechtbank-breed' denken.

Niet bij alle gerechten zijn, zo bleek tijdens de gesprekken, de bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen enerzijds het gerechtshof en anderzijds de afdelings- of teamvoorzitters helder. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de afdelings- en teamvoorzitters. En als de bevoegdheden op papier wel helder zijn, blijkt in de praktijk, zo ervaren de bestuurders en mensen van andere geledingen, dat niet iedereen altijd even rolvast is. Uit de gesprekken is gebleken dat dit voor de gerechten een onderwerp is dat hen bezig houdt en een belangrijk onderdeel uitmaakt van de zoektocht naar een passende organisatiestructuur.

Vaak kwam in de gesprekken met de gerechtshofbestuurders de worsteling met het begrip 'besturen op afstand' ter sprake. "Besturen op afstand, dat werkt niet; daar doen wij niet aan", was een veelgehoord geluid. De commissie signaleert een verschil in benadering hoe met het begrip wordt omgegaan: op afstand van de mensen of op afstand van het operationele proces. Waar gerechtshofbestuurders in verschillen is de mate waarin ze afstand nemen van het operationele proces en de mate waarin men het onderscheid ziet tussen beide benaderingen. Wat alle gerechtshofbestuurders gemeen hebben is dat ze niet op afstand willen staan van de mensen die werkzaam zijn binnen het gerecht. Veel gerechtshofbesturen zoeken actief naar middelen om de ervaren afstand tot de medewerkers van de gerechten te verkleinen. Als voorbeelden zijn genoemd inloopspreekuren en de 'wild card', die door de 'wild card houder' (een medewerker van het gerecht) wordt doorgegeven aan een collega; de 'wild card houder' mag aanschuiven bij een vergadering van het gerechtshofbestuur en hier verslag over uitbrengen aan anderen.

Een veelgehoorde (maar ook evengoed vaak tegengesproken) 'klacht' van de mensen van de werkvloer is de te grote afstand van het bestuur tot de mensen werkzaam in het gerecht. Dit speelt bij alle gerechten en in alle functiegroepen (met uitzondering van de afdelings- of teamvoorzitters), zij het in het ene gerecht meer dan in het andere (bij fusiegerechten speelt het meer dan bij niet-fusiegerechten) en in de ene functiegroep meer dan in de andere (bij de rechters met een inhoudelijke voortrekkersrol minder dan bij de rechters in het primaire proces, de juridisch medewerkers en administratief medewerkers).

In de gesprekken binnen de functiegroepen bleek hoe verdeeld de meningen zijn: de klacht dat het bestuur te veel op afstand zou staan, werd vaak tegengesproken door een andere aanwezigheid. Hierbij was dan vaak de boodschap dat er weliswaar afstand was, maar dat die niet als te groot werd ervaren. Deze mensen voelen zich gehoord en gezien, al dan niet via de lijn afdelingsvoorzitter-teamvoorzitter. De meest kritische geluiden kwamen van de mensen in de fusiegerechten. Het beeld van de oude situatie, waarin de president aan het einde van de gang zat met zijn of haar deur open, is een vaak opgeroepen beeld. Maar ook bij de niet-fusiegerechten wordt door een niet gering aantal mensen ervaren dat het bestuur (nog) te veel op afstand staat. Kritisch is men vooral op de manier waarop de informatiestroom van en naar het gerechtshofbestuur georganiseerd wordt.

De wijze waarop en de mate waarin gerechtsbestuurders invulling geven aan de interne communicatie wisselt per gerecht, zo bleek uit de gesprekken. Sommige gerechtsbestuurders gaven aan veel aandacht besteed te hebben aan de vraag op welke wijze de communicatie vorm kan krijgen. "Er is constant aandacht voor de manier waarop (en door wie) over zaken van het bestuur intern gecommuniceerd wordt", aldus een gerechtsbestuurder. Andere gerechtsbestuurders benoemden dat de communicatie weliswaar aandacht had gekregen, maar door andere prioriteiten minder dan wenselijk was. De middelen voor communicatie wisselden ook per gerecht. Wel werd in veel gerechten 'INTRO', het intranet van de Rechtspraak, als informatieportaal genoemd. In de gesprekken met de medewerkers van de gerechten werd vermeld dat informatie vanuit het bestuur lang niet altijd goed doorkomt. Dit gold niet voor de afdelingsvoorzitters en in mindere mate voor de teamvoorzitters en de rechters met een inhoudelijke voortrekkersrol. De rechters in het primaire proces, de juridisch ondersteuners en zeker de administratief medewerkers gaven vaak aan dat de informatieoverdracht vanuit het bestuur nog te wensen over laat.

Ten slotte bleek uit de gesprekken met gerechtsbestuurders dat het vaste aantal van drie bestuurders soms als knellend wordt ervaren. De wet biedt de mogelijkheid het niet-rechterlijke bestuurslid te delen met een ander gerecht, iets wat een enkele keer voorkomt. Vooral bij kleinere gerechten wordt desondanks soms ervaren dat er te veel bestuurders zijn. Deze bestuurders vinden het opvallend dat elk gerecht, ongeacht de omvang, dezelfde hoeveelheid gerechtsbestuurders heeft. Andere gerechtsbestuurders gaven aan het juist zinvol te vinden dat er drie gerechtsbestuurders zijn. Dit aantal biedt volgens deze gerechtsbestuurders voldoende mogelijkheden portefeuilles bij verschillende personen te leggen, zonder dat het – vanwege de omvang van de gerechtsbesturen – ten koste gaat van de slagkracht van het bestuur. Zij ervaren het vaste aantal van drie gerechtsbestuurders niet als knellend.

4.5 Benoeming gerechtsbestuurders met een bijzonder profiel

De start van de nieuwe gerechtsbestuurders was bepaald roerig te noemen. In december 2012, minder dan een maand voor inwerkingtreding van de Wet HGK, verscheen het Leeuwarder Manifest. Een van de onderwerpen van het manifest was de benoemingsprocedure van de nieuwe gerechtsbestuurders. Kort samengevat, was de kritiek dat de benoeming door de Raad voor de rechtspraak werd opgelegd en dat er in de gerechten onvoldoende mogelijkheid tot inspraak van de medewerkers was. Ook waren verschillende rechters en raadsheren teleurgesteld dat de oude president niet had mogen blijven. Het manifest verspreidde zich snel door het land en werd landelijk door 700 van de 2500 rechters ondertekend.¹¹³

¹¹³ Zie ook commissie-Cohen 2014, p. 89-90.

Tegen deze achtergrond gingen de nieuwe gerechtsbestuurders op 1 januari 2013 (en voor de rechtbanken Gelderland en Overijssel op 1 april 2013) aan de slag in de nieuwe gerechtelijke indeling. De schaalgrootte en de zorg voor meerdere rechtspraaklocaties vergden volgens het kabinet een ander bestuursmodel en een type bestuurder dat voldeed aan een specifiek profiel.¹¹⁴ Zoals vermeld, werd gezocht naar bestuurders met een extern georiënteerde visie, aandacht voor innovatie, selectie en opleiding, oog voor de samenleving en tegelijkertijd een sterke betrokkenheid bij al diegenen die op de verschillende locaties van het gerecht werkzaam zijn. De inwerkingtreding van de Wet HGK betekende dat de benoeming van de (oud) gerechtsbestuurders als gerechtsbestuurders (niet als rechterlijk ambtenaar) van rechtswege eindigde. De gerechtsbestuurders die door wilden, konden solliciteren. Daarnaast werden er nieuwe afdelingsvoorzitters, dan wel teamvoorzitters aangesteld. Het gevolg was dat in veel gerechten vrijwel het gehele management met de invoering van de Wet HGK nieuw in functie is gekomen.

In de gesprekken met de mensen van de werkvloer kwam de benoemingsprocedure en de kritiek daarop nauwelijks nog ter sprake.¹¹⁵ Wel werd onder de noemer van 'afstand van het bestuur' verschillende keren gewezen op het verschil met het oude sectormodel, waarin men de (latere) president zag groeien in de eigen organisatie. Meermaals werd ook genoemd dat men het ongelukkig vond dat de nieuwe president pas kort voor de inwerkingtreding van de Wet HGK werd benoemd. Ook kwam in de gesprekken terug dat men de veranderingen (zowel een nieuwe president als een vrijwel volledig nieuw middenmanagement) te veel ineens vond.¹¹⁶ Wat bedoeld was als 'een frisse start' werd in de praktijk door sommigen ervaren als een 'big bang'.

In de gesprekken met de gerechtsbesturen van de fusiegerechten kwam ter sprake dat de start moeizaam was. "We waren aan het overleven", zo drukte een gerechtsbestuurder zich uit. "En net toen het beter ging, kwam het MJP. Toen waren we weer terug bij af." De periode waarin de commissie de gesprekken voerde, typeerden verschillende (gerechts)bestuurders als een periode waarin de rust weer wat teruggekeerd was. Het is ook in deze context dat vaak de boodschap werd meegegeven dat de evaluatie van de Wet HGK te vroeg kwam. De extern georiënteerde visie, de aandacht voor innovatie, selectie en opleiding en het oog voor de samenleving: het had volgens de gerechtsbestuurders zeker de aandacht, maar bovenal was de aandacht binnen sommige gerechten uitgegaan naar de implementatie- en fusieproblemen, met daar bovenop de onrust die ontstond naar aanleiding van het MJP.

114 *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 24 (MvT).

115 De benoemingsprocedure is naar aanleiding van de kritiek later aangepast.

116 Zie ook commissie-Cohen 2014, p. 93-94.

4.6 Kwaliteitsbewaking in de nieuwe organisatiestructuur

Bijzondere aandacht verdient de kwaliteitsbewaking. De Wet HGK (meer in het bijzonder: de afschaffing van het sectormodel) bracht mee dat opnieuw nagedacht moest worden over de vraag hoe de kwaliteitsbewaking binnen gerechten georganiseerd zou gaan worden. De wet legt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de gerechtsbesturen. De gerechtsbesturen moeten overleg voeren met (een afvaardiging van) de gerechtsvergadering (artikel 23, derde lid, RO). De Wet HGK bevat een voorziening, die dient te waarborgen dat de gerechtsbesturen voldoende aandacht blijven houden voor de kwaliteit en rechtseenheid: de portefeuille kwaliteit moet ofwel aan de president ofwel aan het rechterlijke bestuurslid worden toegevoegd (artikel 19, tweede lid, RO).

De enquête leverde een wisselend beeld op als het gaat om de vraag of de aandacht van het gerechtsbestuur voor de kwaliteit van de rechtspraak sinds de Wet HGK is veranderd. Gemiddeld genomen gaf ongeveer een kwart van de respondenten van de Rechtspraak aan dat de aandacht van het bestuur voor de kwaliteit van de rechtspraak sinds de invoering van de Wet HGK groter is geworden: ook ongeveer een kwart gaf aan dat die aandacht kleiner is geworden.¹¹⁷ De helft geeft aan dat de aandacht gelijk is gebleven.¹¹⁸

Uit de rondgang langs de gerechten maakt de commissie op dat er grote verschillen bestaan in de wijze waarop gerechten invulling hebben gegeven aan de kwaliteitswaarborging. In veel gerechten zijn (op eigen initiatief of op aanwijzing van de gerechtsbesturen) kwaliteitscoördinatoren actief. De invulling verschilt per gerecht (en per persoon). De mate waarin locatie-overstijgend wordt gewerkt, wisselt per gerecht, net als de invulling van de rol van de portefeuillehouder kwaliteit binnen het gerechtsbestuur. In sommige gerechten wordt deze rol actief en in samenspraak met de kwaliteitscoördinatoren opgepakt, in andere gerechten hebben de kwaliteitscoördinatoren nauwelijks een idee wat de portefeuillehouder kwaliteit precies doet. Er zijn gerechten waar de (soms grote) fysieke afstand tussen verschillende locaties geen obstakel blijkt om toch een vorm van locatie-overstijgende kwaliteitsbewaking te organiseren. In andere gerechten is nauwelijks sprake van enige vorm van locatie-overstijgende kwaliteitsbewaking. De gerechtsvergadering is in de meeste gerechten actief, maar de onderwerpen op de agenda zijn doorgaans niet gerelateerd aan de kwaliteitswaarborging. Het overleg dat het gerechtsbestuur over de kwaliteitswaarborging heeft, is op uiteenlopende wijze georganiseerd, via kwaliteitscoördinatoren en/of een kwaliteitscommissie.

Desgevraagd gaf de Raad voor de rechtspraak aan het wisselende beeld van de wijze waarop gerechten invulling geven aan de kwaliteitswaarborging te herkennen. De Raad voor de rechtspraak gaf aan zijn rol als faciliterend, agenderend en aanjagend te zien. De periodieke visitatierapporten leiden tot beleidsvoornemens van de Raad voor de rechtspraak, die worden vertaald in activiteiten op het gebied van bijvoorbeeld voorlichting, financiën, communicatie en personeel, aldus de Raad

¹¹⁷ Diepenmaat 2017, p. 26.

¹¹⁸ Diepenmaat 2017, p. 26.

voor de rechtspraak. Ook werd melding gemaakt van de professionele standaarden, die volgens de Raad voor de rechtspraak vanuit de Raad geëntameerd en daarna door de landelijke overleggen vakinhoud opgepakt zijn. De Raad voor de rechtspraak vermeldde dat kwaliteit een ingewikkeld onderwerp is: in het huidige wettelijk systeem zijn de gerechten en de Raad voor de rechtspraak, als gevolg van gedeelde bevoegdheden, “veroordeeld tot het vinden van consensus”.

4.7 Externe oriëntatie

Een belangrijk onderdeel van het nieuwe besturen zoals het kabinet het voor ogen had, is de externe gerichtheid van de gerechtsbestuurders. De nieuwe gerechtsbestuurder moet, aldus het kabinet, een extern georiënteerde visie hebben en oog hebben voor de maatschappij. In de Wet HGK is opgenomen dat gerechtsbesturen in hun bestuursreglement moeten vermelden op welke wijze zij invulling geven aan hun externe oriëntatie, iets waar alle gerechtsbesturen in hebben voorzien. De meeste gerechten hebben kort na inwerkingtreding van de Wet HGK een extra aansporing gehad werk te maken van de externe gerichtheid: de visitatiecommissie-Cohen besteedde veel aandacht aan dit onderwerp.¹¹⁹

De commissie trof in de gerechten ook op het gebied van de externe oriëntatie een wisselend beeld aan. Een aantal gerechten heeft ervoor gekozen een maatschappelijke adviesraad (Raad van Advies) in te stellen. Deze maatschappelijke adviesraden fungeren vaak als klankbord. De meeste gerechtsbestuurders gaven aan hiermee goede ervaringen te hebben. Andere gerechtsbesturen zien, zo bleek tijdens de gesprekken, bewust af van het instellen van een maatschappelijke adviesraad, omdat er belangenconflicten zouden kunnen ontstaan. Sommige gerechtsbesturen bleken gekozen te hebben voor een alternatief, door bijvoorbeeld vier keer per jaar te spreken met bestuurders en ondernemers uit de regio, waarbij steeds voor andere gesprekspartners gekozen wordt. Een enkele gerechtsbestuurder lichtte toe dat het ‘er nog niet van gekomen was’ een adviesraad in te stellen. Daarnaast schuiven, zo bleek, sommige gerechtsbestuurders een aantal keer per jaar aan bij de driehoek (van openbaar bestuur, politie en openbaar ministerie). Andere gerechtsbestuurders bleken dit juist niet te doen, om belangenconflicten te voorkomen. Alle gerechten doen aan publieksvoorlichting, bijvoorbeeld als het gaat om het rondleiden van groepen uit scholen in de gerechten, of het organiseren van open dagen. In het kader van externe oriëntatie werd ook veelvuldig genoemd dat spiegelbijeenkomsten worden georganiseerd, waarin rechtzoekenden feedback geven over hun ervaringen met de zaaksbehandeling. Ook benoemden veel gerechtsbestuurders dat zij actief contact onderhouden met het openbaar bestuur en de lokale deken.

De commissie heeft in de gesprekken (met zowel de bestuurders als medewerkers van andere geledingen) geen duidelijk beeld kunnen krijgen van de wijze waarop de informatie van ‘buiten’ – op een voor de buitenwereld zichtbare wijze – vertaald is in de interne processen van de gerechten. Zo werd in de parlementaire stukken

119 Commissie-Cohen 2014, p. 78 e.v.

genoemd dat de Raad voor de rechtspraak en het kabinet verwachten dat de afschaffing van het sectormodel ruimte zou bieden aan thematische en bij de behoefte van de samenleving aansluitende teams.¹²⁰ In de gesprekken zijn geen voorbeelden van dergelijke thematische teams genoemd, anders dan de jeugdteams die al voor de inwerkingtreding van de Wet HGK bestonden. Wel werd in de gesprekken genoemd dat er ook op operationeel niveau contacten met de buitenwereld worden onderhouden; het is goed voorstelbaar dat een concrete vertaling van behoeften en wensen van buiten naar de interne werkprocessen juist op het operationele niveau plaatsvindt. Concrete voorbeelden heeft de commissie echter niet gehoord.

Een ruime meerderheid van de respondenten in de enquête gaf aan dat er in zijn of haar team na inwerkingtreding van de Wet HGK niet meer dan voordien aandacht is voor de vraag wat de samenleving van de gerechten vraagt.¹²¹ Ongeveer 10% van de respondenten gaf aan dat hier sinds de inwerkingtreding van de Wet HGK meer aandacht voor is.¹²² In de gesprekken met de medewerkers van de gerechten kwam een (iets) afwijkend beeld naar voren. Meerdere gespreksdeelnemers gaven aan een verandering te ervaren in de externe oriëntatie, in die zin dat er tegenwoordig meer belang wordt gehecht aan wat de behoeften van de maatschappij zijn. Zo werd een aantal keer genoemd dat er meer waarde werd gehecht aan de klantwaarderingsonderzoeken. Opvallend was dat een aantal keer genoemd werd dat men de indruk had dat de externe oriëntatie alleen betrekking had op de strafrechtketen (in het bijzonder het openbaar ministerie). Opvallend was ook dat sommige gespreksdeelnemers, bij de vraag naar externe oriëntatie, vertelden over de oriëntatie op de Raad voor de rechtspraak. Ten slotte constateert de commissie een opvallend verschil tussen de eerste en tweede aanleg, in die zin dat, uitzonderingen daargelaten, in de eerste aanleg meer op externe oriëntatie gerichte activiteiten voor de commissie waarneembaar waren dan in de tweede aanleg.

4.8 Conclusie

De Wet HGK beoogt (de randvoorwaarden te creëren voor) een verbetering van de bestuurlijke slagkracht. De ervaringen zijn te wisselend om een eenduidige conclusie te kunnen trekken over de mate waarin dit doel (reeds) bereikt is. Er zijn grote tempoverschillen, niet alleen tussen enerzijds fusiegerechten en anderzijds niet-fusiegerechten, maar ook tussen fusiegerechten onderling. In enkele fusiegerechten wordt eerder een verzwakking van de bestuurlijke slagkracht ervaren dan een versterking. Maar er zijn ook fusiegerechten waar de gerechtsbesturen zelf een verbeterde slagkracht ervaren; een beeld dat dan wordt bevestigd door het middenmanagement en (zij het voorzichtiger) de mensen van andere geledingen. Ook in niet-fusiebesturen wordt over het geheel genomen (iets) meer bestuurlijke slagkracht ervaren, al blijkt niet eenduidig welk van de wettelijke instrumenten daarvoor gezorgd heeft en ervaart de werkvloer er (nog) lang niet altijd de vruchten van.

¹²⁰ Zie par. 4.1.

¹²¹ Diepenmaat 2017, p. 23.

¹²² Diepenmaat 2017, p. 23.

5

Bedrijfsvoering

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het derde doel van de Wet HGK: (het creëren van de randvoorwaarden voor) de verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering. De beleidstheorie op dit onderdeel is weergegeven in paragraaf 5.2. Het instrument dat de Wet HGK aanreikt voor de verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering van gerechten en parketten is de schaalvergroting. Paragraaf 5.3 beschrijft de (aan de hand van kengetallen) waar te nemen en in de praktijk ervaren veranderingen, die in de bedrijfsvoering sinds de invoering van de Wet HGK hebben plaatsgevonden. Daarnaast gaat de commissie kort in op de nieuwe samenwerkingsbepalingen op het gebied van de bedrijfsvoering voor de gerechten en de parketten. Tot slot volgt een conclusie.

In het kader van dit hoofdstuk behoeft het begrip ‘bedrijfsvoering’ een nadere toelichting. Afgaande op de Wet RO omvat dit begrip een breed palet aan aspecten die verband houden met de organisatie van de gerechten, zie bijvoorbeeld artikel 23 RO. De commissie beperkt de analyse echter tot de bedrijfsvoeringsaspecten die de Wet HGK met de schaalvergroting beoogt te adresseren: de verhouding tussen kosten en baten van een gerecht of parket (‘realistische bedrijfsvoering’) en de kwaliteit en continuïteit van de PIOFACH-dienstverlening. Daarbij beziet de commissie de begrippen ‘kosten’ en ‘baten’ in het licht van het in 2005 bij het Besluit financiering rechtspraak ingevoerde baten-lastenstelsel voor de Rechtspraak.

5.2 De beleidstheorie

Het derde doel van de Wet HGK is het verbeteren van de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Dit doel is van weinig toelichting voorzien in de parlementaire stukken. Voor een deel blijft het om die reden onduidelijk wat het kabinet voor ogen stond met het verbeteren van de kwaliteit van de bedrijfsvoering. De commissie heeft de betekenis van doelstelling nader geduid aan de hand van het rapport van de commissie-Van der Winkel (zie voor een toelichting paragraaf 2.3). Opvallend genoeg werd van alle doelen juist dit doel in de enquête het meeste genoemd (en dus herkend) als een doel van de Wet HGK.¹²³

Het instrument dat de Wet HGK biedt in relatie tot de verbetering van de bedrijfsvoering is de schaalvergroting. De veronderstelling van het kabinet is dat de spankracht van grotere gerechten en parketten de kwaliteit van de bedrijfsvoering zal verbeteren.¹²⁴ Uit de parlementaire stukken kan worden afgeleid dat de beoogde verbetering zowel het streven naar een realistische bedrijfsvoering (waarbij de kosten opwegen tegen de baten – al is onduidelijk wat het volgens het kabinet precies inhoudt) als de kwaliteit en continuïteit van de PIOFACH-dienstverlening betreft.¹²⁵

123 Diepenmaat 2017, p. 17.

124 *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 3 (NV).

125 *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, C, p. 2 (MvA).

Ook verwacht het kabinet dat de nieuwe schaalgrootte leidt tot een verlaging van administratieve kosten door het efficiënter inrichten van bedrijfsvoeringsfuncties.¹²⁶ Het kabinet verwacht ook dat er door de samenvoeging van backoffices minder ondersteunend personeel nodig is, waardoor er naar verhouding meer personeel werkzaam kan zijn in het primaire proces.¹²⁷ Ten slotte leidt de sluiting van kantonlocaties volgens het kabinet ertoe dat het aantal (relatief dure) locaties afneemt.¹²⁸

5.3 Schaalvergroting in de bedrijfsvoering van de gerechten

Volgens het kabinet is voor een efficiënte en continue bedrijfsvoering van de gerechten een zekere schaalgrootte nodig. De kleinere gerechten zijn daarom door de Wet HGK samengevoegd met andere gerechten. Deze paragraaf beziet de veranderingen in de bedrijfsvoering vanuit twee perspectieven: 1. de veranderingen die in de inrichting van de bedrijfsvoeringsfuncties van de gerechten zijn opgetreden na de invoering van de Wet HGK en 2. de kengetallen.

Veranderingen in de inrichting van de bedrijfsvoeringsfuncties

Een aantal gerechten heeft de Wet HGK aangegrepen om kwetsbaarheden in de bedrijfsvoeringsfuncties te adresseren. De Raad voor de rechtspraak heeft voor de implementatie van de Wet HGK aan de gerechten een kader aangereikt voor de inrichting van de bedrijfsvoeringsfuncties in het nieuwe gerecht. Uitgangspunten van dat kader waren centralisatie van de bedrijfsvoeringsfuncties en – daarmee samenhangend – reductie van de formatie. Bij het opstellen van de lokale plannen vroeg de Raad voor de rechtspraak de gerechten om een omschrijving (in kwalitatieve zin en omvang formatie) te geven van de wijze waarop de inrichting van de bedrijfsvoeringsfuncties de voordelen van de schaalgrootte realiseerde. Ook werd door de Raad voor de rechtspraak aandacht gevraagd voor de besluitvorming rondom de landelijke concentratie van bedrijfsvoeringstaken die op dat moment nog moest plaatsvinden. Zo dienden de lokale plannen de relatie met het destijds nog op te richten Landelijk Dienstencentrum Rechtspraak (hierna: LDCR) te beschrijven (zie verder hieronder).

De commissie constateert op basis van de gevoerde gesprekken dat in alle gerechten een aanzienlijke wijziging van de inrichting van de bedrijfsvoeringsfunctie heeft plaatsgevonden. Conform voornoemd uitgangspunt voor de implementatie is de bedrijfsvoering binnen de meeste gerechten gecentraliseerd.¹²⁹ Wel verschilt de wijze waarop hieraan invulling is gegeven per gerecht. Door de centralisering was het vaak mogelijk om werkprocessen binnen de bedrijfsvoering te uniformeren. Daarnaast zijn bedrijfsvoeringsmedewerkers overwegend op één locatie geconcentreerd, van waaruit zij het gehele arrondissement of ressort bedienen door middel van locatie-overstijgend werken. Een uitzondering hierop is bijvoorbeeld de

126 Kamerstukken II 2011/12, 32891, 6, p. 38 (NV).

127 Kamerstukken I 2011/12, 32891, C, p. 2 (MvA).

128 Kamerstukken I 2011/12, 32891, E, p. 18 (nadere memorie van antwoord).

129 Zie paragraaf 3.3 voor een algemene beschrijving van het verloop van de fusies.

locatie-gebonden dienstverlening. Verder delen gerechten in sommige gevallen bepaalde bedrijfsvoeringsfunctionarissen.

Een andere relevante ontwikkeling voor de inrichting van de bedrijfsvoeringsfunctie, die min of meer in dezelfde periode plaatsvond als de herziening van de gerechtelijke kaart, was de oprichting van het LDCR. Als gevolg hiervan zijn bedrijfsvoeringstaken, die voorheen bij gerechten waren belegd, overgeheveld naar deze shared service organisatie. Het LDCR verricht taken op onder andere het gebied van de financiële administratie, inkoop en gebouwbeheer, HRM-advisering en informatievoorziening. De afstemming met het LDCR vraagt soms een behoorlijke inspanning van de gerechten, zo heeft de commissie begrepen. De commissie heeft geen aanleiding gezien in het onderzoek in contact te treden met het LDCR, omdat de keuze voor landelijke concentratie van bedrijfsvoeringsfuncties niet in gang is gezet door de Wet HGK.

De commissie constateert verder dat gerechtsbesturen in de afgelopen jaren verschillende veranderingen hebben ingezet om de bedrijfsvoeringsfunctie binnen de gerechten te professionaliseren. Conform het hierboven genoemd uitgangspunt voor de implementatie is er kritisch gekeken naar de destijds bestaande formaties. Van sommige medewerkers is afscheid genomen, waar nodig zijn nieuwe medewerkers met specifieke kwaliteiten geworven. Daarnaast zijn er verschillende specialismen georganiseerd binnen de nieuwe bedrijfsvoeringsafdelingen of -teams en kregen bedrijfsvoeringsmedewerkers opleidingen aangeboden.

De professionaliseringsslag werd door de bedrijfsvoeringsmedewerkers doorgaans als positief gewaardeerd. Zij gaven aan door het groter worden van afdelingen of teams meer mogelijkheden te hebben om zich toe te leggen op een bepaald specialisme. Ook werd vermeld dat de continuïteit van het werk, vergeleken met de situatie voor de Wet HGK, beter kon worden geborgd. Verder werd door gerechtsbestuurders en bedrijfsvoeringsmedewerkers aan de commissie gemeld dat het efficiënter inrichten van bedrijfsvoeringsprocessen tot efficiencywinsten had geleid. Het is de commissie niet bekend of dit ertoe heeft geleid dat er (naar verhouding) meer medewerkers in het primaire proces werkzaam zijn. Op dit punt biedt het kengetal waarin het aandeel rechters als percentage van het totale personeelsbestand wordt weergegeven geen duidelijkheid. In de meeste gerechten is het aandeel rechters redelijk stabiel na de invoering van de Wet HGK, maar er zijn ook gerechten waarin dat aandeel stijgt of daalt.

Overige ervaringen medewerkers gerechten

Een aantal gespreksdeelnemers gaf aan de veranderingen die in de afgelopen jaren op het gebied van de bedrijfsvoering zijn doorgevoerd als een (ongewenste) bezuinigingsmaatregel te zien. Met name medewerkers uit het primaire proces vonden nogal eens dat de bezuinigingen op de bedrijfsvoering te ver waren doorgevoerd. In dit verband werd bijvoorbeeld het zelf moeten invullen van vakantiedagen in de P-portal door menigeen als een onwenselijke ontwikkeling gezien. Verder bleek tijdens de gesprekken met de commissie dat de meningen verdeeld zijn als het gaat om de mate waarin de ontwikkelingen binnen de bedrijfsvoeringsfunctie van gerechten aan de Wet HGK toe te schrijven zijn. Een aantal ontwikkelingen binnen de bedrijfsvoering was ook al voor de invoering van de wet ingezet, zo vernam de

commissie. Genoemd werd bijvoorbeeld de professionalisering van de bedrijfsvoering in het kader van de Agenda van de Rechtspraak 2011-2014.

Gevraagd naar de betekenis die de invoering van de Wet HGK heeft gehad voor de mogelijkheden om het eigen werk naar behoren te doen, gaf een meerderheid (73%) van de respondenten in de enquête aan dat die mogelijkheden gelijk zijn gebleven sinds de inwerkingtreding van de Wet HGK.¹³⁰ 24% van de respondenten van de enquête was van mening dat de mogelijkheden sinds de inwerkingtreding van de Wet HGK kleiner zijn geworden.¹³¹ Dit werd vooral zo ervaren door de functie-groepen 'rechters en raadheren' (30%), gevolgd door 'officiëren van justitie en advocaten-generaal' (24%).¹³²

In de gesprekken heeft de commissie gevraagd naar de ervaringen met werkdruk binnen de gerechten. Aanleiding hiervoor was het feit dat er in de open vraag van de enquête regelmatig werd gewezen op een toenemende ervaren werkdruk.¹³³ De in de open vraag genoemde oorzaken voor de werkdruk waren onder andere het reizen tussen locaties en veel wisselingen van personeel. Hierdoor was er sprake van kennisachterstand bij medewerkers en door de ervaren afstand tussen locaties werd complexiteit in de samenwerking ervaren. Ook werd werkdruk in verband gebracht met het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (hierna: KEI) en tijdverlies aan randzaken (overhead/bureaucratisering). In de gesprekken werden de ervaringen over de werkdruk vaak bevestigd, al varieerde de mate waarin per gerecht, team en individu. Ook werd in de gesprekken het directe verband met de Wet HGK nogal eens in twijfel getrokken.¹³⁴ Een uitzondering hierop zijn de afdelings- en teamvoorzitters: de door hen ervaren werkdruk werd vaak in verband gebracht met de zoektocht naar de gewenste organisatiestructuur (zie hiervoor hoofdstuk 4).

Verder is in de gesprekken regelmatig gesproken over de ervaren productiedruk binnen de teams. De commissie heeft een aantal keer vernomen dat gespreksdeelnemers de indruk hebben dat er in de afgelopen jaren binnen de Rechtspraak meer aandacht is voor 'de cijfers' (prestaties c.q. financiën van het gerecht). Hoewel dit signaal niet 'hard' gemaakt is (ook niet in de enquête), heeft de commissie de indruk gekregen dat een aantal medewerkers in het primaire proces wel druk ervaart van (productie)cijfers. Een aantal gespreksdeelnemers heeft expliciet bij de commissie onder de aandacht willen brengen dat zij het gevoel hadden dat deze focus op 'de cijfers' ten koste gaat van de kwaliteit van het werk. Menigeen heeft in dit verband uitgedrukt blij te zijn met de professionele standaarden, als een ontwikkeling die tegenwicht kan bieden aan de ervaren productiedruk.

130 Diepenmaat 2017, p. 27.

131 Diepenmaat 2017, p. 27.

132 Diepenmaat 2017, p. 27.

133 Diepenmaat 2017, p. 37.

134 In het recente rapport 'Naar een vitale organisatie – De Rechtspraak' worden grote veranderprocessen in de rechtspraak in verband gebracht met werkdruk. De herziening gerechtelijke kaart wordt, naast bijvoorbeeld het programma KEI, genoemd als één van die veranderprocessen. Van Duijneveldt 2017.

De kengetallen

Schaalvergroting heeft in beginsel tot gevolg dat de gerechten die het betreft door samenvoeging over meer personeel gaan beschikken en een groter verzorgingsgebied (aantal inwoners) krijgen, van waaruit potentieel meer zaken kunnen instromen. Vermoedelijk heeft het kabinet voor ogen gehad dat de gerechten door deze verwachte groei de kosten en baten (meer) met elkaar in lijn kunnen brengen. Uit de gesprekken die de commissie in de gerechten heeft gevoerd, blijkt dat het in de praktijk lastig is te bepalen wanneer er sprake is van een 'realistische bedrijfsvoering'. De commissie heeft hierover geen eenduidige denkrichting gehoord. Het blijft dan ook onduidelijk wat het kabinet voor ogen stond met het doel te streven naar een meer realistische bedrijfsvoering. Niettemin heeft de commissie de ontwikkeling van de (financiële) kengetallen (voor de periode 2011-2015) bestudeerd op ontwikkelingen die mogelijk duiden op kwantitatieve effecten van de schaalvergroting.¹³⁵ De kengetallen die de commissie heeft geanalyseerd, zijn de kostenproductiviteit, het financieel resultaat en het eigen vermogen van gerechten.¹³⁶

De commissie constateert dat er in de onderzochte periode bij de rechtbanken over het algemeen weinig veranderingen zijn opgetreden in de kostenproductiviteit. Binnen de rechtbanken zijn er wel verschillen te zien tussen de verschillende rechtsgebieden, maar deze zijn niet opvallend. Een uitzondering op dit algemene beeld vormt een klein aantal fusiegerechten. Zij laten in de onderzochte periode een redelijk constante daling in de kostenproductiviteit zien. Voor het merendeel van deze fusierechtbanken geldt dat al voor de invoering van de Wet HGK één of meer oude rechtbanken met een relatief lage kostenproductiviteit kampen en dat na de invoering van de Wet HGK een daling is ingezet binnen het nieuwe gerecht. In een enkel geval was er ook al voor 2013 (in de oude rechtbanken) een daling zichtbaar. De daling in de kostenproductiviteit lijkt in de meeste van deze gevallen door te werken in het financiële resultaat en het eigen vermogen van de desbetreffende rechtbank, waardoor er sprake is van een negatief financieel resultaat en eigen vermogen. In de toelichting die deze gerechten zelf geven op de kengetallen geeft een enkel gerecht het op orde brengen van de interne werkprocessen (en andere aspecten rondom de fusie) expliciet aan als oorzaak van een lage kostenproductiviteit. Dit geldt vooral voor de eerste jaren na de invoering van de Wet HGK.¹³⁷

135 Voor de periode 2011-2015 is gekozen omdat op deze wijze zowel de kengetallen van voor de invoering van de Wet HGK als de kengetallen van na de invoering van de Wet HGK meegenomen konden worden. 2012 leek in dat opzicht geen goed startjaar, omdat in dat jaar mogelijk al voorbereidende activiteiten plaats hebben gevonden; 2015 is als eindjaar gekozen, omdat ten tijde van de analyse van de commissie (die vooraf ging aan de interviews in de gerechten) de kengetallen van 2016 nog niet beschikbaar waren.

136 De kostenproductiviteitsindicator verwijst naar de verhouding tussen de kosten van de productie van een gerecht, waarvoor het gerecht op basis van de bekostigingsnormen financiering ontvangt, en de gerealiseerde kosten van de productie. Ter illustratie: als de kostenproductiviteit 100% is, heeft de productie evenveel gekost als de daarvoor vastgestelde norm. Bij een percentage onder de 100% was de productiviteit relatief laag en de gerealiseerde productie daarmee relatief duur vergeleken met de vastgestelde norm. Het financieel resultaat is uitgedrukt als percentage van de omzet van het desbetreffende jaar. De omzet is gedefinieerd als 'de opbrengsten geschoond van huurpenningen en gerechtskosten voor een zuiverder vergelijkbaarheid'. De arbeidsproductiviteit van gerechten is buiten beschouwing gelaten, omdat dit kengetal gevoelig is voor uitbesteding van de productie (door bijvoorbeeld de inzet van rechter-plaatsvervangers, buitengriffiers, uitzendkrachten en de verwijzing van zaken naar een ander gerecht). Hierdoor kunnen gerechten op dit punt niet zuiver met elkaar worden vergeleken.

137 Kengetallen gerechten 2013 en 2014, bijlagen 4 en 5.

Het beeld voor de gerechtshoven is anders. Over het algemeen is de kostenproductiviteit van de niet-fusiegerechtshoven in de onderzochte periode laag, wat wederom lijkt door te werken in het financieel resultaat en het eigen vermogen. Er is één gerechtshof dat hierop een uitzondering vormt en in de onderzochte periode overwegend een 'normale' (100%) kostenproductiviteit laat zien. De kostenproductiviteit van het fusie-gerechtshof laat een stijgende trend zien, eindigend in een kostenproductiviteit van rond de 100%. Verder is er in 2014 en 2015 ook sprake van een positief financieel resultaat en een stijging van het eigen vermogen vanaf 2014.

Al met al is het beeld zo wisselend dat de commissie concludeert dat in de kengetallen geen duidelijke schaafeffecten zichtbaar zijn. Als er verschillen zijn, is het verband met de invoering van de Wet HGK onzeker. Productieverschillen en verschillen die in de loop der tijd in het financieel resultaat en het eigen vermogen van gerechten optreden, worden vaak mede beïnvloed door andere factoren, waaronder bijvoorbeeld de dalende zaaksinstroom en de invoering van het programma KEI.¹³⁸

5.4 Schaalvergroting in de bedrijfsvoering van de parketten

Net als voor de gerechten geldt dat het kabinet voor een efficiënte en continue bedrijfsvoering van de parketten een zekere schaalgrootte nodig achtte. Anders dan bij de Rechtspraak was de schaalvergroting binnen het openbaar ministerie al voor de invoering van de Wet HGK in beweging gezet. Zoals eerder vermeld, werd in het verandertraject 'Het OM verandert' de kwetsbaarheid van kleinere parketten geadresseerd door middel van regionale samenwerking. Ook binnen de tweede lijn van het openbaar ministerie was er al voor de Wet HGK een beweging zichtbaar richting een landelijke ressortelijke organisatie. De Wet HGK heeft de afzonderlijke ressortsparketten vervolgens tot één (landelijk) ressortparket samengevoegd.

Ondanks dat er al voor de Wet HGK een beweging in de richting van schaalvergroting door middel van regionale samenwerking was ingezet, blijkt uit het onderzoek van Kirsten dat de Wet HGK diverse veranderingen in de bedrijfsvoering van parketten teweeg heeft gebracht. Zo is het aantal bestuurders door de Wet HGK verkleind, is de bedrijfsvoering van de nieuwe parketten op één plaats geconcentreerd, is de administratie binnen parketten samengevoegd en het aantal fte's in de bedrijfsvoering afgenomen (bijvoorbeeld door het wegvallen van dubblures binnen fusieparketten).¹³⁹ Dit alles heeft efficiencywinsten opgeleverd die, aldus een respondent in het onderzoek van Kirsten, konden worden ingezet voor verbeteringen in de bedrijfsvoering of het primaire proces. Kirsten concludeert dat de schaalvergroting binnen het openbaar ministerie heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering.¹⁴⁰ De 'winst' van de Wet HGK moet volgens het onderzoek van Kirsten echter gerelativeerd worden, aangezien er tegenover de besparingen ook nieuwe kosten staan. Genoemde kosten zijn de kosten die voortvloeiden uit extra reisbewegingen binnen

138 Kengetallen gerechten 2013-2015, bijlagen 4 en 5.

139 Kirsten 2017, par. 4.4.5.

140 Kirsten 2017, par. 5.5.2.

de nieuwe (grotere) regio's en uitgaven aan de regeling 'reistijd = werktijd'. Hierdoor heeft de schaalvergroting vermoedelijk per saldo minder financieel-economisch voordeel opgeleverd, zo constateert Kristen.¹⁴¹ Bovendien profiteren niet-fusie-parketten niet of in mindere mate van voornoemde efficiënciwinsten, aldus Kristen. Een andere relativering betreft de impact van de recente bezuinigingen op het openbaar ministerie. Deze hebben geleid tot onder andere het (versneld) sluiten van vestigingen en het afstoten van gebouwen. Kristen constateert dat de Wet HGK door sommigen als een (verkapte) bezuinigingsoperatie werd gezien en anderen de bezuinigingen juist weer zagen als een belemmering voor de uitvoering van de wet.¹⁴²

5.5 Samenwerkingsbepalingen

Met de invoering van de Wet HGK zijn twee samenwerkingsbepalingen op het gebied van de bedrijfsvoering in werking getreden. Artikel 23a RO bepaalt dat de Raad voor de rechtspraak gerechtsbesturen kan opdragen één of meer taken op het gebied van de organisatie en bedrijfsvoering van gerechten gezamenlijk uit te voeren. De pendant voor de parketten is geregeld in artikel 139a RO. Beide artikelen zijn overgenomen uit de Evaluatiewet. Hun inwerkingtreding werd op verzoek van de Eerste Kamer opgeschort tot na de parlementaire behandeling van de Wet HGK.

De samenwerkingsbepaling voor de gerechten moet worden gezien tegen de achtergrond van het advies van de commissie-Deetman en het vervolg dat het kabinet daaraan heeft gegeven. In het advies werd, mede op basis van het rapport van de commissie-Van der Winkel, een aantal schaalgerelateerde knelpunten in de praktijk (waaronder de in paragraaf 2.3 genoemde kwetsbaarheden in de bedrijfsvoering) benoemd, die opgelost konden worden met behulp van structurele samenwerkingsverbanden tussen de gerechten, aldus de commissie-Deetman.¹⁴³ Binnen het openbaar ministerie was men, zoals vermeld, al met dergelijke structurele samenwerkingsverbanden gestart in het kader van 'Het OM verandert'. Hoewel de Wet HGK beoogt de kwetsbaarheid van kleinere gerechten en parketten door middel van schaalvergroting te adresseren, was het kabinet van mening dat gerechten en parketten ook in de toekomst behoefte kunnen hebben aan de mogelijkheid om organisatorische en bedrijfsvoeringstaken gezamenlijk uit te voeren en werd om die reden een wettelijke grondslag voor dergelijke samenwerking in de Wet RO opgenomen.¹⁴⁴

Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, blijkt niet dat genoemde samenwerkingsbepalingen in de praktijk een brede bekendheid genieten. Niettemin zijn er, los van deze samenwerkingsbepalingen, wel degelijk samenwerkingsverbanden op het gebied van de bedrijfsvoering. Zo wordt er lokaal op verschillende manieren samengewerkt, voornamelijk om de kosten voor de bedrijfsvoering te drukken.

¹⁴¹ Kristen 2017, par. 5.5.2.

¹⁴² Kristen 2017, par. 5.4.2.

¹⁴³ Commissie-Deetman 2006, p. 43-44.

¹⁴⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 29, 30-31 (MvT).

Een voorbeeld is het gezamenlijk gebruik van facilitaire diensten via dienstverleningsovereenkomsten.

5.6 Conclusie

Met de schaalvergroting is een randvoorwaarde gecreëerd om verbeteringen in de kwaliteit van bedrijfsvoering van gerechten en parketten te bewerkstelligen. De commissie constateert dat er binnen de bedrijfsvoering van de gerechten en parketten een professionaliseringsslag heeft plaatsgevonden. Door het groter worden van afdelingen of teams zijn er meer mogelijkheden ontstaan voor specialisatie binnen de bedrijfsvoeringsfuncties. Ook is continuïteit van het werk, vergeleken met de situatie voor de Wet HGK, beter geborgd. Bedrijfsvoeringsfuncties die centraal georganiseerd konden worden, zijn zowel binnen het openbaar ministerie als de Rechtspraak, centraal georganiseerd. Zowel binnen de parketten als de gerechten vond, waar mogelijk, een concentratie van de teams plaats op één locatie, waardoor werkprocessen snel geüniformeerd konden worden. Vanuit dit perspectief bezien, is de kwaliteit van de bedrijfsvoering zowel in de Rechtspraak als het openbaar ministerie verbeterd. In de financiële kengetallen zijn geen duidelijke schaaffecten zichtbaar. Als er verschillen zijn, is het verband met de invoering van de Wet HGK onzeker.

6

Samenwerking in de straf- rechterketen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het vierde doel (de samenwerking in de strafrechtketen) centraal. Het instrument 'congruentie' is hierbij leidend. Bijzondere aandacht krijgt de regio Oost-Nederland, omdat daar sprake is van discrepantie. Paragraaf 6.2 bevat een weergave van de beleidstheorie. In paragraaf 6.3 volgt een weergave van de wijze waarop de geografische congruentie geïmplementeerd is en van de ervaren veranderingen sinds de inwerkingtreding van de wet. Vervolgens wordt in paragraaf 6.4 ingegaan op de situatie in de regio Oost-Nederland. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

6.2 De beleidstheorie

Doel vier van de Wet HGK is de verbetering van de samenwerking in de strafrechtketen (de eerstelijnsrechtspraak, de eerstelijnsprokuren en de regionale eenheden van de politie). Het instrument dat de wet daarvoor inzet is de (volledige) geografische congruentie, inhoudend dat de regio-indeling van de eerstelijnsrechtspraak samenvalt met de regio-indeling van het openbaar ministerie en die van de politie. Daarbij gold, conform het indertijd geldende regeerakkoord, dat de grenzen van de nieuw te vormen arrondissementen leidend zouden zijn voor de vorming van regionale eenheden als onderdeel van de nationale politie.¹⁴⁵

Uit de enquête bleek dat het vierde doel van de Wet HGK binnen de Rechtspraak geen grote bekendheid geniet. Slechts 13% van het totale aantal respondenten binnen de Rechtspraak gaf aan de verbetering van de samenwerking in de strafrechtketen als een doelstelling van de Wet HGK te zien.¹⁴⁶ Bij de respondenten van het openbaar ministerie was dit ruim 30%.¹⁴⁷ Zowel binnen de Rechtspraak als het openbaar ministerie geeft daarnaast ongeveer een derde van de respondenten aan dat het aanpassen van het aantal rechtbanken en gerechtshoven aan het aantal politieregio's een doelstelling van de Wet HGK was.¹⁴⁸

Met een volledig geografisch congruente regio-indeling voor de eerstelijnsrechtspraak, het openbaar ministerie en de politie veronderstelt het kabinet dat de eenduidigheid bevordert wordt, waardoor een vereenvoudigde, versnelde en effectievere samenwerking tussen de genoemde ketenpartners tot stand zal komen.¹⁴⁹ Met 'eenduidigheid' wordt, blijkens de parlementaire stukken, bedoeld een eenduidige relatie tussen de hoofdofficier van justitie, de politiechef van de regionale eenheid en het gerechtshof.¹⁵⁰ De Minister van Veiligheid en Justitie heeft dit tijdens de parlementaire behandeling van de Wet HGK in de Eerste Kamer verder toegelicht door aan te geven dat daardoor een situatie ontstaat waarin afspraken door minder mensen gemaakt hoeven te worden (minder bestuurlijke

¹⁴⁵ *Kamerstukken II 2010/11, 32891, 3, p. 2 (MvT).*

¹⁴⁶ Diepenmaat 2017, p. 18.

¹⁴⁷ Diepenmaat 2017, p. 18.

¹⁴⁸ Diepenmaat 2017, p. 18.

¹⁴⁹ *Kamerstukken II 2010/11, 32891, 3, p. 3 (MvT).*

¹⁵⁰ *Kamerstukken II 2011/12, 32891, 6, p. 34 (NV).*

drukten) en dat het personen betreft van hetzelfde niveau, die telkens kunnen spreken namens hetzelfde gebied en met dezelfde kennis.¹⁵¹ De veronderstelling van het kabinet is verder dat de volledige geografische congruentie de volgende voordelen zal hebben: binnen de driehoek (van openbaar bestuur, politie en openbaar ministerie) bestaan er betere mogelijkheden om de prioriteiten te bepalen en het opsporings- en vervolgingsbeleid vast te stellen (met name door de congruentie tussen openbaar ministerie en politie), zaken kunnen efficiënt op zitting worden gebracht (optimale benutting zittingscapaciteit gerechten) en ketenpartners kunnen eenvoudiger en op eenduidig niveau afspraken maken over onder andere capaciteitsinzet, werkprocessen en informatie-uitwisseling.¹⁵²

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet HGK is veel gediscussieerd over de schaalgrootte van de rechtbank Oost-Nederland. Dit debat leidde er uiteindelijk in de Eerste Kamer toe dat de motie-Beuving c.s. met algemene stemmen werd aanvaard, waarin de regering werd verzocht om met spoed de splitsing van de rechtbank Oost-Nederland in de rechtbanken Gelderland en Overijssel voor te bereiden.¹⁵³ Zoals vermeld, is als gevolg hiervan nog voor de inwerkingtreding van de Wet HGK de Splitsingswet aangenomen. De Splitsingswet trad op 1 april 2013 in werking en had als doel het bewerkstelligen van de splitsing van de rechtbank Oost-Nederland in de rechtbanken Gelderland en Overijssel.

De regio-indeling van het openbaar ministerie in Oost-Nederland is als gevolg van de Splitsingswet ongewijzigd gebleven, evenals de regio-indeling van de politie in dat gebied. Dit betekent enerzijds dat het openbaar ministerie door de discongruentie met de Rechtspraak in Oost-Nederland zaken en capaciteit moet verdelen over twee rechtbanken. Dit vereist volgens het kabinet zorgvuldige werkprocessen, maar stuit niet op onoverkomelijke bezwaren.¹⁵⁴ Congruentie met de Rechtspraak biedt volgens het kabinet *aanvullende* voordelen, zoals het efficiënt op zitting brengen van zaken.¹⁵⁵ Anderzijds bestaan er door de congruentie tussen het openbaar ministerie en de politie in Oost-Nederland betere mogelijkheden om prioriteiten te bepalen en het opsporings- en vervolgingsbeleid vast te stellen. Deze voordelen, vooral waar het betreft het goed functioneren van de strafrechtketen, wegen volgens het kabinet zwaarder dan de nadelen die voortvloeien uit de discongruentie tussen Rechtspraak en openbaar ministerie, die beperkt blijft tot de regio Oost-Nederland.¹⁵⁶

Wel heeft het kabinet tijdens de parlementaire behandeling van de Splitsingswet zorgen geuit over de 'inherente kwetsbaarheid' van een zelfstandige rechtbank Overijssel, gezien de betrekkelijk kleine schaalgrootte van die rechtbank.¹⁵⁷ Het kabinet refereert in de memorie van toelichting van de Splitsingswet aan de parlementaire behandeling van de Wet HGK, waar de toen nog grote schaal van

151 *Handelingen I* 2011/12, 36, item 7, p. 69.

152 *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 3, p. 4 (MvT).

153 *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, G.

154 *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 3, p. 4 (MvT).

155 *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 3, p. 4 (MvT).

156 *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 3, p. 4 (MvT).

157 *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 3, p. 7 (MvT).

Oost-Nederland leidde tot een amendement van het lid Çörüz.¹⁵⁸ In dit amendement werd de regering verzocht een vervroegde evaluatie (na drie jaar in plaats van vijf jaar) van de Wet HGK voor Oost-Nederland uit te voeren. In de memorie van toelichting bij de Splitsingswet geeft het kabinet aan deze vervroegde evaluatie te benutten door onderzoek te laten verrichten naar de kwetsbaarheid van de rechtbank Overijssel. De commissie heeft in dit kader op 31 maart 2016 een deelverslag opgeleverd.¹⁵⁹ Zoals vermeld, bracht de commissie hierin verslag uit van haar voorlopige bevindingen ten aanzien van de vraag of er op voorhand al eventuele acute zorgpunten/aandachtspunten waren ten aanzien van de effecten van de Splitsingswet in de arrondissementen Gelderland en Overijssel. Die acute zorg- dan wel aandachtspunten waren er op dat moment niet.

Ook de commissie die de Politiewet 2012 evalueert, heeft conform haar opdracht een deelrapport opgeleverd inzake de Eenheid Oost-Nederland.¹⁶⁰ In dit rapport concludeerde de Evaluatiecommissie Politiewet 2012 dat de regionale eenheid Oost-Nederland de grootste eenheid is van de nationale politie, zowel gemeten naar het geografisch gebied als naar het aantal inwoners. De evaluatiecommissie constateerde dat bij de parlementaire behandeling van de Politiewet de vraag aan de orde was of deze eenheid een zodanig groot gebied omvat dat de werkbaarheid en effectiviteit van de politie-eenheid Oost-Nederland in het geding zouden kunnen komen. Daarvan is, aldus de Evaluatiecommissie Politiewet 2012 in haar deelrapport, niet gebleken.¹⁶¹

6.3 Geografische congruentie

Implementatie

De inwerkingtreding van de Wet HGK betekende dat de organisaties van de eerste lijnsrechtspraak, eerstelijnsparquetten en de regionale eenheden van de politie in nieuwe, geografische congruente regio's moesten functioneren. Om deze omschakeling van bijvoorbeeld werkprocessen en informatiestromen te bewerkstelligen, zijn er voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet HGK voorbereidingen getroffen door de betrokken organisaties. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft in deze fase een faciliterende rol gespeeld voor de onderlinge afstemming.¹⁶²

Deze voorbereidingen hebben niet kunnen voorkomen dat de eerste periode na de invoering van de Wet HGK soms problematisch is verlopen. Zo heeft de commissie in de gerechten vernomen dat er problemen waren in de samenwerking tussen de gerechten en de parketten. Een enkele keer werd gesproken van 'chaos' en 'puinhopen' bij het openbaar ministerie, waarbij vaak ook gewezen werd op de bezuinigingen die het openbaar ministerie in dezelfde periode opgelegd kreeg. In de gesprekken die de commissie met de hoofdofficieren van justitie gevoerd heeft, kwam een soortgelijk beeld naar voren, zij het niet voor alle regio's.

158 Kamerstukken II 2011/12, 32891, 11.

159 Kamerstukken II 2015/16, 29279, 313, bijlage 719255 (onopgemaakt).

160 Kamerstukken II 2015/16, 29628, 580, bijlage 590406 (onopgemaakt).

161 Kamerstukken II 2015/16, 29628, 580, bijlage 590406 (onopgemaakt), p. 4.

162 Zie hoofdstuk 2, par. 2.5.

Door de landelijke coördinatie, die vanuit de in juli 2013 opgerichte Taskforce OM-ZM is uitgegaan, konden vanaf 2014 stappen gezet worden ter verbetering van de onderlinge samenwerking, zo vernam de commissie van zowel de Rechtspraak als het openbaar ministerie. In dit verband is veel gewezen op de komst van de 'Verkeerstoren++' bij de gerechten c.q. parketten (waarover later meer).

In het onderzoek van Kristen is een beschrijving opgenomen waarin per regio weergegeven wordt hoe de rechtbanken, arrondissementsparketten, driehoeken en politieregio's georganiseerd zijn sinds de invoering van de Wet HGK en de Politiewet 2012.¹⁶³ Dit overzicht verschaft een kaart van Nederland als het gaat om de organisatie van de ketenpartners in de strafrechtketen in de eerste lijn. Uit het overzicht blijkt dat die organisatie er in elke regio anders uit ziet. Zo is het arrondissementsparket soms wel, maar vaak niet in hetzelfde gebouw gevestigd als de rechtbank. De parketten zijn geconcentreerd op één locatie; vaak zijn er flexibele werkplekken op de andere locaties in een regio. Bij sommige gerechten zijn de strafzaken (met uitzondering van de kanton-strafzaken) ook op één locatie geconcentreerd, maar bij andere gerechten is dit niet het geval. Er zijn regio's waar het Kabinet rechter-commissaris (hierna: RC) geconcentreerd is op één locatie. In één regio is het Kabinet RC op een andere locatie gevestigd dan het arrondissementsparket en de Verkeerstoren++ van diezelfde regio. In andere regio's zijn er meerdere kabinetten RC, verspreid over verschillende zittingsplaatsen.

Het onderzoek van Kristen bevat ook informatie over het concept van de Verkeerstoren++ en de inrichting van de Verkeerstoren++ per regio.¹⁶⁴ Het idee van de Verkeerstoren++ gaat uit van een gedeeltelijk gemeenschappelijke administratie van een parket en gerecht, met behoud van de wettelijke verantwoordelijkheden van beide organisaties. Het doel ervan is om de logistiek in strafzaken te verbeteren.¹⁶⁵ Veel Verkeerstoren++ bestaan uit één team dat gevestigd is op één locatie, centraal aangestuurd wordt en werkzaamheden verricht voor alle zittingsplaatsen binnen de regio. In sommige gerechten zijn de processen van het openbaar ministerie en de Rechtspraak nog redelijk gescheiden, in andere gerechten is dit niet het geval. Er zijn tempoverschillen in de oprichting van de Verkeerstoren++; de laatste Verkeerstoren++ is eind 2016 operationeel geworden.

Ervaren veranderingen: algemeen

In de gesprekken werd meermaals benadrukt dat het lastig is te bepalen in hoeverre bepaalde veranderingen toe te schrijven zijn aan de Wet HGK. Bij herhaling is de commissie gewezen op andere ontwikkelingen die zich ook rond de invoering van de Wet HGK afspeelden. Naast de invoering van de Politiewet 2012 is bijvoorbeeld door gespreksdeelnemers van het openbaar ministerie gewezen op de invoering van ZSM, de instelling van het Parket Centrale Verwerking OM en het programma OM2020.¹⁶⁶ Ook is er vanuit zowel de Rechtspraak als het openbaar ministerie gewezen op de invloed van de indertijd opgelegde bezuinigingen.¹⁶⁷

¹⁶³ Kristen 2017, par. 4.3.

¹⁶⁴ Kristen 2017, par. 5.5.2.

¹⁶⁵ Kristen 2017, par. 5.5.2.

¹⁶⁶ Kristen 2017, par. 5.4.2.

¹⁶⁷ Zie hiervoor ook Kristen 2017, par. 5.4.2.

Zoals in paragraaf 1.3 is verwoord, beschrijft de commissie de in haar ogen relevante veranderingen, zonder uitspraken te doen over de precieze oorzaak-gevolg verhouding.

In de enquête gaf ongeveer de helft van de respondenten (zowel binnen de Rechtspraak als het openbaar ministerie) aan geen verbeteringen te zien in de samenwerking tussen de Rechtspraak, het openbaar ministerie en de politie.¹⁶⁸ De andere helft zag wel een verbetering, of was neutraal. Een grote groep respondenten gaf aan dat de vraag niet op hen van toepassing was (deze groep is buiten beschouwing gelaten).¹⁶⁹ Voornoemd beeld komt in grote lijnen overeen met de bevindingen van het onderzoek van Kristen. In dit onderzoek wordt, op basis van de door respondenten ervaren veranderingen in de samenwerking, geconcludeerd dat er, over het geheel genomen, weinig grote veranderingen worden waargenomen.¹⁷⁰ Zoals hieronder zal worden toegelicht, ervaren diverse respondenten van het onderzoek van Kristen op een meer individueel niveau, op een specifiek thema, wel veranderingen.

Zo wordt in Kristen benoemd dat de Wet HGK, volgens respondenten, er voor heeft gezorgd dat de belangrijkste partners in de keten, meer dan voorheen, de blik naar elkaar konden wenden. Hierbij worden zaken genoemd op het terrein van verwarde personen, strafrecht en zorg; bij uitstek zaken waarin de strafrechtketen een belangrijke rol kan spelen, aldus de respondenten. Ook wordt ondermijning genoemd als een onderwerp waar, meer dan voorheen, een gecoördineerde samenwerking op georganiseerd kan worden. Verder noemen veel respondenten in het onderzoek van Kristen dat de zogenaamde gebiedsofficieren een belangrijke rol vervullen als het gaat om de afstemming tussen de ketenpartners. Dit zijn officieren van justitie die werkzaam zijn in een gebied en als taak hebben contacten te onderhouden met de politie en het openbaar bestuur. Deze gebiedsofficieren zijn vrijgesteld van andere taken, aldus Kristen.¹⁷¹ In het slothoofdstuk brengt Kristen deze bevindingen in verband met de geografische congruentie en merkt daarover het volgende op: "Het is in alle regio's voor betrokkenen duidelijk met wie zij binnen het eigen werkgebied moeten samenwerken, met wie afspraken moeten worden gemaakt en met wie werkprocessen moeten worden afgestemd."¹⁷²

De respondenten in het onderzoek van Kristen hebben positieve ervaringen met de Verkeerstoren++.¹⁷³ Ook in de gesprekken die de commissie voerde, werden de goede ervaringen met de Verkeerstoren++ genoemd. Overigens werd hierbij soms wel vermeld dat men de ontwikkeling van de Verkeerstoren++ los zag van de Wet HGK. Verder wordt als voordeel genoemd dat er sprake is van één loket: men weet waar men moet zijn. De Verkeerstoren++ bevordert volgens de respondenten uit het onderzoek van Kristen bovendien het zaakeigenaarschap (zowel van de officier van

168 Diepenmaat 2017, p. 23.

169 Diepenmaat 2017, p. 23.

170 Kristen 2017, par. 5.4.2: "De invloed en de effecten van de Wet herziening gerechtelijke kaart op de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn zijn beperkt gebleven."

171 Kristen 2017, par. 5.5.3.

172 Kristen 2017, par. 5.5.5.

173 Kristen 2017, par. 5.5.2.

justitie als van de strafrechter): vanuit de Verkeerstoren++ wordt dit gemonitord. Verder wordt in Kristen als voordeel genoemd dat de Verkeerstoren++ over cijfers van aangebrachte, aanhangige en op voorraad liggende strafzaken beschikt. Op basis daarvan kunnen het openbaar ministerie en de rechtbank hun werkprocessen afstemmen en de naleving van het zittingsconvenant monitoren. Dat de als neutraal ervaren Verkeerstoren++ deze cijfers aanlevert, voorkomt volgens sommige respondenten een discussie over wat de cijfers zijn. De respondenten van Kristen noemen ook verbeterpunten. Als verbeterpunt wordt onder andere genoemd dat er nog geen landelijk actueel overzicht is van voorraden van zaken en beschikbaarheid van zittingscapaciteit. Ook wordt genoemd dat er nog gewerkt moet worden met zowel twee (verschillende) agenda- als roostersystemen.¹⁷⁴

Ervaren veranderingen: openbaar ministerie

Van de zijde van het openbaar ministerie geven de respondenten in het onderzoek van Kristen aan dat de politie als een zeer belangrijke partner wordt gezien. Als voordeel van de congruentie tussen het openbaar ministerie en de politie wordt genoemd dat de hoofdofficier van justitie nu nog maar met één politiechef hoeft af te stemmen.¹⁷⁵ Ook in de gesprekken die de commissie met de hoofdofficiëren heeft gevoerd, kwam dit naar voren. In deze gesprekken werd genoemd dat de eenduidigheid in relaties tussen Rechtspraak, openbaar ministerie en politie, over het geheel genomen, is verbeterd. Dit komt volgens hen tot uitdrukking in bijvoorbeeld de samenwerking tussen openbaar ministerie en politie bij grote onderzoeken.

Voor wat betreft de samenwerking tussen het openbaar ministerie en de Rechtspraak geven de respondenten in het onderzoek van Kristen aan dat de afstemming over de werkprocessen tussen de verschillende zittingsplaatsen soms moeizaam verloopt. Het lukt de gerechten bijvoorbeeld niet altijd om eenduidige afspraken te maken (geldend voor alle zittingsplaatsen van een gerecht) over hoe zaken aangeleverd moeten worden. Het gaat dan bijvoorbeeld ook over de vraag of 3, 4 of 5 kopieën aangeleverd moeten worden en of stukken enkelzijdig of juist dubbelzijdig aangeleverd moeten worden.¹⁷⁶ De respondenten (afkomstig van het openbaar ministerie) van het onderzoek van Kristen gaven aan dat de lijnen met de Rechtspraak langer zijn geworden. “Even snel iets afstemmen is er niet meer bij”, zo lichtte een respondent toe. Vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid wordt dit als positief beoordeeld, maar voor de efficiency niet. In twee regio's zijn het arrondissementsparket en de rechtbank in hetzelfde pand gehuisvest: in Kristen wordt genoemd dat deze fysieke concentratie ertoe leidt dat de lijnen tussen het openbaar ministerie en de Rechtspraak kort kunnen zijn.¹⁷⁷

Zowel de respondenten van het onderzoek van Kristen als de hoofdofficiëren van justitie waar de commissie mee heeft gesproken, vragen daarnaast aandacht voor het vele reizen tussen de verschillende zittingsplaatsen. De perceptie van sommige medewerkers van het openbaar ministerie is dat de concentratie van strafzaken

¹⁷⁴ Kristen 2017, par. 5.5.2.

¹⁷⁵ Kristen 2017, par. 4.5.3.

¹⁷⁶ Kristen 2017, par. 4.5.3.

¹⁷⁷ Kristen 2017, par. 4.8.4.

binnen sommige regio's is achtergebleven. Zij zien het vele reizen tussen de verschillende zittingsplaatsen (mede) als een gevolg daarvan.¹⁷⁸ Zowel in het onderzoek van Kristen als in de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, kwam ter sprake dat men enkele aanpassingen in de eigen werkwijzen heeft gedaan waardoor het reizen iets is afgenomen. Zo wordt goed gekeken hoe de roosters anders ingericht kunnen worden. De keerzijde hiervan is wel dat het principe van 'zaakeigenaarschap' (een vaste officier van justitie voor een zaak) soms doorbroken wordt. Ook geeft men aan binnen het openbaar ministerie inmiddels te werken met 'regioteams' of 'gebiedsgebonden teams', die samenwerken met één rechtbanklocatie. Op deze wijze hoeven niet alle officieren van justitie overal zittingen te doen. "Mensen hebben dan weer een soort vaste standplaats, waardoor het aantal reisbewegingen wordt beperkt. Het gebiedsgebonden werken en de gebiedsofficier nemen de aanvankelijke bezwaren tegen de samenvoeging van parketten voor een groot deel weg", aldus een officier van justitie.¹⁷⁹

Ten slotte noemden de respondenten (afkomstig van het openbaar ministerie) van Kristen de naleving van de zittingsconvenanten soms als problematisch. Een zittingsconvenant is een jaarlijkse afspraak tussen het arrondissementsparket en de afdeling (of het team) Strafrecht van een rechtbank over het aantal te behandelen strafzaken en het aantal benodigde zittingen (onder meer van de politierechter en de meervoudige strafkamer).¹⁸⁰ In sommige gebieden worden er meer zaken door het openbaar ministerie aangebracht dan er door de rechtbank worden afgedaan. Genoemd werd dat er sprake is van verschillende financiële prikkels: meervoudige kamerzaken 'leveren meer op', met als gevolg dat bij een tekort aan rechters de politierechter-zaken blijven liggen.¹⁸¹

Ervaren veranderingen: de Rechtspraak

In de gesprekken die de commissie met de gerechtsbestuurders had, werd meermaals genoemd dat de samenwerking met het openbaar ministerie kort na inwerkingtreding van de Wet HGK soms moeizaam verliep. Er gingen veel zaken mis, ook in de praktische afstemming. De gerechtsbestuurders weten dit (naast de soms eigen organisatieproblemen rondom de fusie) aan de grote reorganisatie en de bezuinigingen binnen het openbaar ministerie. Tegelijkertijd gaven veel gerechtsbestuurders aan dat de bestuurlijke contacten met het openbaar ministerie desondanks goed waren of inmiddels aanzienlijk verbeterd zijn. Een veelgehoorde ervaring is dat er goed en intensief overleg met elkaar gevoerd wordt over de onderlinge samenwerking. Gerechtsbestuurders gaven soms aan te herkennen dat de hoofd-officieren van justitie het zaaksverdelingsreglement, voor wat betreft de strafzaken, graag anders zagen, maar dat ze toch een andere keuze hadden gemaakt.

178 Kristen 2017, par. 5.5.3.

179 Kristen 2017, par. 4.4.2. Zie ook Kristen 2017, par. 5.5.3.

180 Kristen 2017, par. 4.4.7.

181 Kristen 2017, par. 5.6.4.

De naleving van de zittingsconvenanten werd door sommige gerechtsbestuurders en afdelings- en teamvoorzitters als problematisch genoemd. Zo werd bijvoorbeeld genoemd dat de rechtbanken op basis van het zittingsconvenant in zittingscapaciteit hadden voorzien, terwijl het openbaar ministerie minder zaken had aanbracht dan was afgesproken. Dit had als gevolg dat de strafrechters onvoldoende zaken af konden doen. De omgekeerde situatie kwam ook voor, namelijk dat het openbaar ministerie in korte tijd meer zaken aanbracht dan was afgesproken. Genoemd werd ook dat de strafrechters als gevolg van de professionele standaarden minder zaken konden behandelen. Dit heeft ertoe geleid dat sommige gerechten de zittingsconvenanten niet konden naleven. Verder werd genoemd dat het, ondanks de goede bestuurlijke relatie, lastig bleek elkaar werkelijk goed te informeren over wat er speelt. Als voorbeeld werd genoemd dat het openbaar ministerie, zonder aankondiging vooraf, ineens een mega-strafzaak met een bijzonder grote omvang aanbracht, terwijl daar een zeer geruime opsporingstijd aan vooraf was gegaan.

In de gesprekken met de werkvloer werden soms problemen gemeld die verband hielden met de afstemming van de werkprocessen en de behandeling van een zaak op zitting. Zo werd vermeld dat dossiers niet tijdig of incompleet zijn, waardoor zaken moeten worden aangehouden. Ook zorgen de reisafstanden in sommige arrondissementen ervoor dat een zaaksofficier niet altijd zelf aanwezig kan zijn op zitting, waardoor volgens de gespreksdeelnemers de kwaliteit en betrokkenheid bij de individuele zaak verloren gaat.

Bijzondere aandacht, ten slotte, verdient de tweede lijn. Door de Wet HGK werden de gerechtshoven Leeuwarden en Arnhem samengevoegd tot één nieuw gerechtshof en kwam er één (landelijk) ressortsparket. Hiermee is er voor de tweede lijn een discongruente situatie ontstaan, in die zin dat één ressortsparket (met vier vestigingen) vier gerechtshoven bedient. De veranderingen die deze situatie voor de praktijk meebrengt, worden in de gesprekken die de commissie heeft gevoerd niet per definitie toegeschreven aan de Wet HGK. Met name de ontwikkelingen naar een landelijke ressortelijke organisatie waren al zichtbaar vóór de invoering van de wet. Het beeld dat de commissie heeft gekregen met betrekking tot de onderlinge samenwerking tussen de gerechtshoven en het ressortsparket is dat het ressortsparket door de landelijke organisatie aan slagkracht heeft gewonnen. De gerechtshoven reageren hierop door onderling ook meer samen te werken. Er worden ook nadelen van de nieuwe schaal van het ressortsparket gezien. Zo is genoemd dat de reisafstanden voor advocaten-generaal groter zijn geworden doordat ze landelijk inzetbaar zijn en dat ze minder in staat zijn om het eigen werk te organiseren. "Het ressortsparket is echt een concern geworden", aldus een gespreksdeelnemer.

Ervaren veranderingen: de driehoek

Met betrekking tot de gevolgen van de Wet HGK voor de samenwerking in de driehoek moet een opmerking vooraf gemaakt worden. Van de zijde van de politie is, ondanks herhaalde pogingen daartoe, zeer beperkte medewerking verleend aan het onderzoek van Kristen.¹⁸² Dit betekent dat de ervaringen van de politie niet of

182 Zie voor een nadere toelichting Kristen 2017, par. 4.2.4.

nauwelijks bij het onderzoek betrokken konden worden. Wat in Kristen over de politie is opgenomen, is grotendeels gebaseerd op secundaire bronnen: wat andere ketenpartners over de politie hebben ingebracht. Omdat het om secundaire bronnen gaat, zal de commissie deze bevindingen niet in haar rapport betrekken.

De ervaringen van de respondenten uit het onderzoek van Kristen zijn wisselend. De meeste respondenten ervaren weinig tot geen veranderingen. Zij die wel veranderingen ervaren, hebben over het geheel genomen iets meer positieve dan negatieve ervaringen, waarbij overigens de veranderingen meer toegeschreven worden aan de Politiewet 2012 dan de Wet HGK.¹⁸³

De respondenten afkomstig uit het openbaar bestuur waren over het algemeen positief over de gebiedsofficier. Genoemd werd onder meer dat er, als gevolg van de werkzaamheden van de gebiedsofficier, meer transparantie is vanuit het openbaar ministerie in de richting van het lokaal bestuur. Ook spreekt een respondent van meer wederzijds begrip voor elkaars rol en positie. Als aandachtspunt wordt benoemd het aantal personele wisselingen in de functie van gebiedsofficier. Een ander aandachtspunt dat genoemd wordt in Kristen is de aansluiting van het openbaar ministerie met de kleinere gemeenten. De ervaring is hier dat de kleinere gemeenten vergeten worden als de gebiedsofficier niet betrokken wordt. Als voorbeeld werden de LP- en FP-zaken genoemd, waarin de burgemeesters van kleinere gemeenten nog wel eens plotseling geconfronteerd worden met invallen binnen hun gemeente.¹⁸⁴ De burgemeesters gaven verder aan dat de Rechtspraak voor hen verder weg ligt: de contacten vinden plaats met het openbaar ministerie en de politie. Wel gaf een enkele burgemeester aan te hebben gestreden voor het behoud van de rechtbank vanwege de historische binding, de lokale binding en werkgelegenheid, zo vermeldt Kristen.¹⁸⁵ Deze burgemeesters gaven aan dat het behoud van de rechtbank in hun stad door hen zelf als een succesvolle lobby werd gezien.

Ten slotte is, zowel vanuit de geledingen van het openbaar bestuur als het openbaar ministerie, gewezen op – wat ervaren wordt als – het ontbreken van geografische congruentie ten aanzien van bijvoorbeeld de veiligheidshuizen, landelijke onderdelen van het openbaar ministerie en de lokale en provinciale overheden. De congruentie in de regio-indelingen van het openbaar ministerie, de Rechtspraak en de regionale eenheden van de politie mogen in die verhouding tot minder bestuurlijke drukte hebben geleid, op andere onderdelen van de keten is de bestuurlijke drukte er nog wel.

183 Kristen 2017, par. 5.5.2-5.5.4.

184 Kristen 2017, par. 4.4.6, tevens par. 5.5.2-5.5.4.

185 Kristen 2017, par. 4.5.2.

6.4 De discongruentie in Oost-Nederland

Implementatie

De rechtbank Oost-Nederland heeft drie maanden bestaan en is per 1 april 2013 gesplitst in de rechtbanken Gelderland en Overijssel. Voor de praktijk, specifiek het primaire proces en de bedrijfsvoering, betekende dit dat men zich eerst met veel inspanning heeft moeten voorbereiden op de komst van de rechtbank Oost-Nederland en vervolgens de interne processen van die rechtbank weer heeft moeten ontvlechten in het kader van de oprichting van de rechtbanken Gelderland en Overijssel. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, is vernomen dat de ontvlechting behoorlijk wat tijd en kosten met zich heeft gebracht. Ook ondervindt de praktijk in sommige gevallen nu nog steeds hinder van het feit dat er gedurende drie maanden een rechtbank Oost-Nederland is geweest, in die zin dat zaken in verschillende systemen geregistreerd staan. Verder kwam in het gesprek met het gerechtsbestuur van de rechtbank Overijssel aan de orde dat het parlementaire debat over de schaalgrootte van de rechtbank Overijssel impact heeft gehad op de medewerkers van het gerecht. Bij sommige medewerkers waren er, gegeven de parlementaire discussie over de schaalgrootte van de gerechten, zorgen over de 'levensvatbaarheid' van de zelfstandige rechtbank Overijssel.

Per 1 januari 2013 zijn de vier arrondissementsparketten Almelo, Arnhem, Zutphen en Zwolle samengevoegd tot één arrondissementsparket voor Oost-Nederland.¹⁸⁶ Het arrondissementsparket is gevestigd in Arnhem, met werkplekken voor de officieren van justitie bij de locaties van de rechtbank Overijssel. Als gevolg van de Splitsingswet bedient het arrondissementsparket Oost-Nederland twee rechtbanken: Gelderland en Overijssel. In totaal hebben deze twee rechtbanken zeven zittingsplaatsen. Niet in alle zeven locaties worden, blijkens de zaakverdelingsreglementen, alle soorten strafzaken behandeld; er zijn zittingsplaatsen waar slechts incidenteel door de politierechter zaken van niet-gedetineerden behandeld worden als er sprake is van een lokale verbondenheid.

De Verkeerstoren++ is feitelijk gevestigd op twee locaties: Arnhem en Zwolle. Deze Verkeerstoren++ ontvangt de zaken die door het arrondissementsparket worden aangeleverd en geleidt de zaken door naar de beide rechtbanken. De controllers van beide rechtbanken, het arrondissementsparket en de kwartiermaker van de Verkeerstoren++ stellen elke maand één gezamenlijke managementrapportage op. Deze rapportage wordt besproken in het afstemmingsoverleg tussen het arrondissementsparket en de beide rechtbanken. Volgens Kristen worden de resultaten steeds per rechtbank uitgesplitst en met elkaar vergeleken.¹⁸⁷

Ervaren veranderingen: algemeen

Om een goed beeld te krijgen van de ervaren veranderingen die verband houden met de discongruentie, hecht de commissie eraan scherp te krijgen waarin de regio Oost-Nederland de facto verschilt ten opzichte van de rest van Nederland. In dit verband signaleert de commissie dat de discongruentie in de regio Oost-Nederland

¹⁸⁶ Zie Kristen 2017, par. 4.3.11.

¹⁸⁷ Kristen 2017, par. 4.3.11.

uitsluitend betrekking heeft op de samenwerking tussen de Rechtspraak en het openbaar ministerie, niet op de samenwerking tussen het openbaar ministerie en de politie. De indeling van regionale politie-eenheden is immers gelijk aan de indeling van de eerstelijnsparkeerterreinen. Verder is er in Oost-Nederland, net als in de rest van Nederland, geen sprake van congruentie met de provinciale of gemeentelijke indeling, net zo min als met de geografische indeling van de veiligheidshuizen. Ook is er in Nederland geen sprake van een congruente gebiedsindeling als het gaat om de tweedelijnsrechtspraak en het (landelijk) ressortsparket. Verder signaleert de commissie, op basis van de beschrijving van Kristen dat er wat betreft de organisatie van de eerstelijnsrechtspraak, het openbaar ministerie en de politie veel regionale verschillen zijn, die niets met de (dis)congruentie van de Splitsingswet van doen hebben. Zo zijn er verschillen in de huisvesting, in de zaaksverdelingsreglementen en in de organisatie van de Verkeerswettelijke Wet. Ook wat betreft de schaalgrootte van de gerechten zijn er verschillen als het gaat om de zaaksinstroom, de oppervlakte van het werkgebied en het aantal inwoners dat het gerecht bedient.¹⁸⁸ De verschillen in omvang zijn als gevolg van de Wet HGK weliswaar minder groot geworden, maar er zijn nog altijd behoorlijke verschillen in omvang.

Uit het eigen onderzoek van de commissie en het onderzoek van Kristen blijkt dat hetgeen hiervoor is vermeld over de ervaren veranderingen in de ketensamenwerking in grote lijnen ook geldt voor de ervaren veranderingen in Oost-Nederland. Het algemene beeld dat de Wet HGK over het geheel genomen niet tot grote veranderingen in de samenwerking heeft geleid, geldt ook voor Oost-Nederland. En net als voor de rest van Nederland geldt ook voor Oost-Nederland dat er niettemin op diverse onderwerpen en vanuit diverse organisaties wel veranderingen genoemd worden. Deze ervaren veranderingen zijn gevarieerd. Ook hiervoor geldt: er zijn geen grote verschillen tussen Oost-Nederland en de rest van Nederland. Op één punt zijn er wel verschillen: als er knelpunten en problemen worden ervaren, lijken deze in Oost-Nederland soms complexer en indringender dan in de andere delen van het land.¹⁸⁹ Hieronder volgt een nadere toelichting.

Ervaren verandering: het openbaar ministerie

Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, blijkt dat het contact tussen de hoofdofficier van justitie en de politiechef intensiever en frequenter is dan het contact met de gerechtsbesturen. Aangegeven werd dat het voor de operatie van belang is dat de hoofdofficier van justitie in Oost-Nederland (bijvoorbeeld als het gaat om activiteiten en prioriteiten in de driehoek) niet met twee politiechefs hoeft af te stemmen. Ook in het onderzoek van Kristen werd dit genoemd.¹⁹⁰ Deze bevinding sluit aan bij de veronderstelling van het kabinet dat de congruentie tussen het openbaar ministerie en de politie voor de samenwerking, specifiek voor het maken van ketenafspraken, meer voordelen biedt dan de congruentie tussen het openbaar ministerie en de Rechtspraak.

¹⁸⁸ Factsheet WODC 2017-4.

¹⁸⁹ Kristen 2017, par. 5.5.5. Volgens Kristen belemmert de discrepantie de samenwerking in de strafrechtketen in de 'operationele voorwaarden'. Als praktische belemmeringen worden het maken van werkaafspraken met twee gerechten genoemd en het vele reizen.

¹⁹⁰ Kristen 2017, par. 4.7.2.

Verder blijkt uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd en uit het onderzoek van Kristen dat het voor het openbaar ministerie merkbaar is dat het parket Oost-Nederland te maken heeft met twee rechtbanken. Genoemd wordt dat er soms hardnekkige verschillen zijn in cultuur en tussen de werkprocessen van beide rechtbanken. Vergeleken met de periode vlak na de invoering van de Wet HGK c.q. Splittingswet is wel wat verbeterd, in die zin dat er al meer sprake is van uniformiteit in de werkprocessen. De commissie merkt op dat dit punt niet iets 'unieks' is aan Oost-Nederland: ook in andere regio's ervaren officieren van justitie verschillen tussen de werkprocessen van zittingsplaatsen.

Verder worden de reisafstanden in de regio Oost-Nederland als groot ervaren. Dit blijkt uit het onderzoek van Kristen en uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd (zie ook paragraaf 3.7). Vanuit het openbaar ministerie wordt gesproken over de grote logistieke uitdaging zoveel mogelijk zaken van een officier van justitie op dezelfde zitting te plannen, waardoor er efficiënter gewerkt kan worden binnen het openbaar ministerie en tegelijkertijd ook een efficiëntere benutting van de beschikbare zittingscapaciteit kan worden bewerkstelligd. Aangegeven wordt dat men vanuit het openbaar ministerie hier steeds beter in slaagt; niettemin is in de praktijk vaak nog het nodige te verbeteren en wordt er – zeker wat het reizen betreft – soms veel van de officieren van justitie gevraagd. Hoewel ook dit niet iets is wat exclusief aan Oost-Nederland verbonden is (er zijn meer grote arrondissementen in Nederland) lijkt het knelpunt, gegeven de reacties van de respondenten in het onderzoek van Kristen, in de regio Oost-Nederland indringender dan in de andere delen van het land.

Ook heeft de commissie van het openbaar ministerie vernomen dat de afstemming over bijvoorbeeld het zittingsconvenant of de aansluiting op elkaars werkprocessen in Oost-Nederland vermoedelijk (iets) complexer is dan in andere delen van het land. De afstemming kost, zo is de inschatting, meer inspanning en tijd, want er zijn meer mensen bij betrokken. Aangegeven werd dat er op bestuurlijk niveau met de politie ketenafspraken gemaakt worden over de hoogte van de zaaksinstroom bij het arrondissementsparket, om te voorkomen dat de realisatie van de zittingsconvenanten met de rechtbanken Gelderland en Overijssel te zeer uiteen zou lopen.

In gesprekken met het openbaar ministerie heeft de commissie vernomen dat er behoefte is aan rust in de organisatie. Aangegeven wordt dat men sinds 2011 bezig is met de eenwording van het arrondissementsparket Oost-Nederland. Dit wordt als een turbulent proces ervaren, dat voor een deel nog steeds gaande is. Een andere (kleinere) indeling in Oost-Nederland zou opnieuw turbulentie, en qua ontwikkeling een stap terug, betekenen.

Ten slotte: van de zijde van het openbaar ministerie wordt (gegeven de zorg van het kabinet over de kwetsbaarheid van een zelfstandige rechtbank Overijssel tijdens het parlementaire debat) desgevraagd aangegeven dat het lastig is een oordeel te vellen over de mate van kwaliteitsontwikkeling bij de rechtbanken in Oost-Nederland als gevolg van de Wet HGK. Wel wordt gewezen op de tot dusverre nog maar geringe uitwisseling van rechters tussen locaties van de rechtbank Overijssel. Hierdoor is er feitelijk nauwelijks sprake van schaalvoordelen, zo is de ervaring vanuit

het openbaar ministerie. Gegeven de toenemende deskundigheidsvraag ziet het openbaar ministerie dit als een punt van zorg.

Ervaren veranderingen: de Rechtspraak

De commissie constateert op basis van de gevoerde gesprekken dat de discrepantie tussen enerzijds de rechtbanken Gelderland en Overijssel en anderzijds het arrondissementsparket in Oost-Nederland merkbare gevolgen heeft voor de gerechten. Zo werd in de gesprekken aangegeven dat er doorgaans met meer mensen moet worden overlegd en afgestemd, zowel op bestuurlijk als op operationeel niveau. Bijvoorbeeld: het overleg over de zittingsconvenanten en de afstemming van werkprocessen tussen de rechtbanken en het arrondissementsparket in Oost-Nederland is vermoedelijk complexer dan in andere delen van het land. Voordat afgestemd kan worden met het openbaar ministerie, vindt er in dergelijke situaties vaak eerst afstemming tussen de rechtbanken plaats. Vervolgens hebben beide rechtbanken (afzonderlijk) overleg met het openbaar ministerie. In algemene zin is door een gespreksdeelnemer opgemerkt dat er verbeteringen in de ketensamenwerking te zien zijn, maar dat men waarschijnlijk verder zou zijn geweest als er niet steeds met twee rechtbanken afgestemd zou moeten worden. Van de zijde van de gerechtsbestuurders werd aangegeven dat er, vergeleken met de situatie van enkele jaren geleden, belangrijke stappen in de goede richting zijn gezet. In het gesprek dat de commissie voerde met het gerechtsbestuur van de rechtbank Overijssel werd aangegeven dat de rechtbank probeert toe te werken naar één locatie-overstijgend zittingsrooster. Zo vernam de commissie dat men voor het rechtsgebied strafrecht sinds kort één rooster kent voor beide locaties. Ook vanuit de Rechtspraak is, ten slotte, aan de commissie meegegeven dat er een sterke behoefte is aan rust in de organisatie.

Van de zijde van de Rechtspraak, op het operationele niveau, zijn er in de gesprekken met de commissie enkele aandachtspunten genoemd die betrekking hebben op het openbaar ministerie. Genoemd is de ervaring dat officieren van justitie in sommige gevallen de lokale omstandigheden van een bepaald gebied onvoldoende kennen, omdat zij een groot verzorgingsgebied bedienen. Ook is de zorg gehoord dat de lokale samenwerking tussen de rechtbank en het arrondissementsparket onder druk staat door de schaalgrootte van het parket Oost-Nederland: "Vroeger waren de lijntjes met het OM korter".

Ervaren veranderingen: de driehoek

In het onderzoek van Kristen wordt geconcludeerd dat de gevolgen van de Wet HGK en de Splitsingswet beperkt zijn gebleven als het gaat om de samenwerking in de driehoek. Als er veranderingen zijn, worden die door de respondenten niet toegeschreven aan de Wet HGK of de Splitsingswet, maar aan de Politiewet 2012. Voor Oost-Nederland is dit niet anders. Wel vermeldt een aantal respondenten (afkomstig uit het openbaar bestuur) in het onderzoek van Kristen dat zij de regio Oost-Nederland te groot vindt. Een toelichting ontbreekt op dit punt. Niet duidelijk is waar het knelpunt, wat de schaalgrootte betreft, nu precies in gelegen is. Mogelijk gaan de problemen over de aandachtspunten die in het deelrapport van de Evaluatiecommissie Politiewet 2012 werden genoemd. Deze commissie benoemt als aandachtspunten dat de omvang van het bestuurscollege, destijds bestaande uit 79 burgemeesters, vrij groot is voor overleg. Hiervoor zijn, aldus de Evaluatie-

commissie Politiewet 2012, tussenoplossingen bedacht en noodverbanden aangelegd, die soms nog wortelen in de oude organisatiestructuur. De Evaluatiecommissie Politiewet 2012 concludeert hierover dat de werkbaarheid en wenselijkheid daarvan zich nog moeten bewijzen.¹⁹¹

6.5 Conclusie

De commissie concludeert dat er, over het geheel genomen, weinig grote veranderingen worden waargenomen in de samenwerking in de strafrechtketen. Als er veranderingen worden waargenomen, zijn ze divers. Een deel ervaart verbeteringen, precies op het punt zoals het kabinet het bedacht had: het samenvallen van de geografische regio-indeling zorgt voor minder bestuurlijke drukte en minder mensen om mee af te stemmen. Een deel ervaart dat de eenduidigheid in relaties tussen Rechtspraak, openbaar ministerie en politie is verbeterd. Dit komt volgens hen tot uitdrukking in bijvoorbeeld de samenwerking tussen openbaar ministerie en politie bij grote onderzoeken. Het openbaar bestuur ervaart vooral voordelen door de uitrol van de gebiedsofficieren door het openbaar ministerie. Dit heeft een positieve invloed op de samenwerking in de driehoek, die overigens nauwelijks is veranderd als gevolg van de Wet HGK. Tegelijkertijd constateert de commissie dat er veel voorbeelden te noemen zijn waaruit blijkt dat er in de samenwerking in de strafrechtketen nog het nodige te verbeteren valt. Hierbij denkt de commissie aan de vaststelling van de zaakverdelingsreglementen, de zittingsconvenanten, de verschillende werkwijzen tussen zittingsplaatsen en de afstemming over de locatie van bijvoorbeeld de concentratie van het Kabinet RC.

Met betrekking tot de discongruentie tussen enerzijds de rechtbanken Gelderland en Overijssel en anderzijds het arrondissementsparket en de regionale politie-eenheid Oost-Nederland, zijn knelpunten gehoord die ook in andere arrondissementen spelen. Het gaat onder meer om de grote reisafstanden die afgelegd moeten worden, de verschillende werkwijzen van de locaties van de rechtbanken en de moeilijkheden rondom de werving van gekwalificeerde mensen. Deze knelpunten lijken (in ieder geval deels) in Oost-Nederland als gevolg van de discongruentie complexer en indringender te zijn. Een aandachtspunt is ook de geringe uitwisseling van rechters tussen de zittingsplaatsen van de rechtbank Overijssel.

Zowel vanuit de rechtbanken, het openbaar ministerie als de politie is vernomen dat de praktijk behoefte heeft aan rust. De reorganisaties hebben de afgelopen jaren veel inspanningen gevraagd van mens en organisatie. De samenwerking in de strafrechtketen is er niet bij gebaat als er opnieuw gereorganiseerd gaat worden. Er zal moeten worden bezien of de discongruentie in Oost-Nederland ook voor de langere termijn een duurzame constructie is.

191 *Kamerstukken II 2015/16, 29628, 580, bijlage 590406 (onopgemaakt), p. 4 (deelrapport Evaluatiecommissie Politiewet 2012).*

7

Overkoepelende vraagstukken

7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken heeft de commissie verslag gedaan van haar voornaamste bevindingen ten aanzien van de vier deelthema's van de Wet HGK. De commissie realiseert zich dat de evaluatie van de Wet HGK een momentopname (een 'foto') is. De werking van de Wet HGK is vier tot vijf jaar na inwerkingtreding van de wet tegen het licht gehouden. In de gesprekken hebben velen de commissie meegegeven dat dit te vroeg is om de werking van de wet goed te kunnen beoordelen. Dat is een begrijpelijk signaal. De processen die de Wet HGK in gang heeft gezet, zijn voorlopig nog volop gaande (een 'film'). Uit de bevindingen op de deelthema's destilleert de commissie in dit hoofdstuk een aantal overkoepelende vraagstukken, die naar het oordeel van de commissie nadrukkelijk aandacht behoeven. Deze vraagstukken worden in dit hoofdstuk nader toegelicht. Dit doet de commissie vanuit het perspectief van de *dienende functie* van de Wet RO en de Wet HGK. De Wet RO beoogt de burgers en de samenleving optimaal te dienen, door middel van een rechterlijke organisatie die kwalitatief hoogstaande rechtshandhaving en geschiloplossing mogelijk maakt. De Wet HGK heeft, als aanvulling op de Wet RO, dezelfde aan de burgers en de maatschappij dienende functie: zij beoogt de randvoorwaarden te creëren om de kwaliteit van de rechtspraak ook voor de toekomst te waarborgen.

7.2 Bestuurlijke samenwerking

Het eerste vraagstuk heeft betrekking op de bestuurlijke samenwerking. Hiermee doelt de commissie op de samenwerking op bestuurlijk niveau in de verhouding tussen gerechtsbesturen, Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Daarnaast doelt de commissie ook op de verhouding tussen de gerechtsbesturen en het openbaar ministerie en op de gerechtsbesturen onderling. De Wet HGK beoogt de bestuurlijke slagkracht te versterken. Voor de verdere vormgeving van dit doel en de andere doelen die de Wet HGK voor ogen had, is de bestuurlijke samenwerking in de rechterlijke organisatie van groot belang.

Gerechtsbesturen – Raad voor de rechtspraak – ministerie van Justitie en Veiligheid

In de verhouding tussen gerechtsbesturen, Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Justitie en Veiligheid is sprake van een samenspel van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dat was zo in het oude systeem (de pre-HGK periode); in het nieuwe systeem (na de inwerkingtreding van de Wet HGK) is dat ook het geval. Een aantal aan de Wet HGK gerelateerde bevoegdheden moet worden uitgeoefend binnen de context van gedeelde verantwoordelijkheden (verantwoordelijkheden die aan meer dan één orgaan of bestuurder zijn toebedeeld). Daarnaast is er bij het instrument zaaksverdelingsreglement sprake van getrappt toezicht, waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor het zaaksverdelingsreglement bij de gerechtsbesturen is gelegd, maar aan de Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Justitie en Veiligheid een eigen toezichthoudende verantwoordelijkheid is toebedeeld. Ten slotte geldt ook voor andere instrumenten, bijvoorbeeld voor de aanwijzing van zittingsplaatsen, dat de Wet HGK afstemming op bestuurlijk niveau vereist.

In hoofdstuk 3 constateerde de commissie al dat er in de verhouding gerechtsbesturen, Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Justitie en Veiligheid nog het nodige te verbeteren valt. Het is onder meer onduidelijk wat er met signalen uit het werkveld over mogelijk hogere verstekpercentages gebeurt, aanpassingen in zaakverdelingsreglementen – ook die vanuit kwaliteitsoverwegingen – komen niet van de grond, de inzetbaarheid van rechters op de verschillende zittingsplaatsen verloopt vaak nog moeizaam en hoofdofficiëren van justitie ervaren geen invloed op de vaststelling van zaaksverdelingsreglementen. Er vindt – meer in het algemeen – geen stelselmatige dialoog plaats over bijvoorbeeld de vraag of het stelsel van 32 zittingsplaatsen voldoet en passend is. In een stelsel waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden gedeeld zijn, is het noodzakelijk dat samengewerkt wordt op grond van een gemeenschappelijke set van waarden die in woord en daad worden uitgedragen. De commissie constateert dat de ruimte voor verbetering niet zit in de instrumenten als zodanig, wel in de wijze waarop ze in de bestuurlijke samenwerking gebruikt worden. Een uitzondering hierop zijn de instrumenten van de artikelen 46a en 62a RO: deze instrumenten worden nu niet of nauwelijks gebruikt, terwijl er in de (strafrecht)praktijk wel problemen zijn die verband houden met een beperkte zittingscapaciteit. De precieze aard van deze problemen en de mogelijke oplossingen behoeven aandacht, ook van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Gerechten – openbaar ministerie

In lijn met het voorgaande is het noodzakelijk de verbinding tussen de gerechtsbestuurders en de hoofdofficiëren van justitie te versterken. In de hoofdstukken 3 en 6 kwamen verschillende voorbeelden aan bod waaruit blijkt dat de samenwerking in deze bestuurlijke verhouding nog niet altijd optimaal verloopt. Hierbij denkt de commissie – naast het bovengenoemde punt van de vaststelling van de zaaksverdelingsreglementen – bijvoorbeeld aan de naleving van zittingsconvenanten, het tijdig informeren over grote, lopende onderzoeken, de verschillende werkwijzen van zittingsplaatsen en de afstemming over de locatie van bijvoorbeeld de concentratie van het Kabinet RC. Respect voor ieders eigen bevoegdheidsdomein in de rechtspleging kan geen beletsel zijn voor verbetering van bestuurlijke samenwerking ten behoeve van optimale vervulling van gedeelde verantwoordelijkheden. Kristen wijst op het, overigens al geruime tijd bekende, knelpunt dat samenhangt met de verschillende financieringsstructuren. De soms haaks op elkaar staande prikkels die uitgaan van deze structuren helpen niet om de samenwerking te verbeteren. Maar ongeacht het bestaan van dit knelpunt is er, zoals blijkt uit de genoemde voorbeelden, een noodzaak tot verbetering van de bestuurlijke samenwerking tussen de gerechten en het openbaar ministerie.

Gerechtsbesturen onderling

De commissie constateert grote tempoverschillen in fusieprocessen, zo bleek in hoofdstuk 3. Cultuurverschillen tussen de locaties zijn geen allesbepalende, onoverkomelijke drempels, zo is daarbij ook gebleken. Er zijn fusiegerechten met grote regionale cultuurverschillen, die beduidend verder in het fusieproces zijn dan andere fusiegerechten. Bestuurlijke interventies gericht op het omgaan met cultuurverschillen doen ertoe. Naar het oordeel van de commissie is het wenselijk dat de gerechtsbesturen, vanuit de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de Rechtspraak, meer gaan samenwerken om het transitieproces, dat de Wet HGK teweegbrengt, te begeleiden. Zij zouden, meer dan nu het geval is, ervaringen

moeten delen over hoe zij omgaan met cultuurverschillen. Zij zouden hierbij niet alleen oog moeten hebben voor de verschillende werkprocessen en de noodzaak die werkprocessen meer te harmoniseren, maar ook voor de daaronder liggende waarden en overtuigingen.¹⁹²

Eenzelfde constatering valt te maken over de grote fysieke afstanden tussen de zittingsplaatsen: ook als het gaat om de wijze waarop binnen de gerechten omgegaan wordt met grote fysieke afstand tussen de gerechten zijn er verschillen. Er zijn voorbeelden van gerechten met grote fysieke afstanden tussen de zittingsplaatsen, waar de ervaren problemen minder groot zijn dan in andere gerechten met kleinere fysieke afstanden tussen de zittingsplaatsen. De visie en het handelen van gerechtsbestuurders over hoe om te gaan met de (grote) afstanden tussen de zittingsplaatsen maken verschil. Het delen van ervaringen is ook hier gewenst.

In hoofdstuk 4 bleek dat de wijze waarop de gerechten met de externe oriëntatie omgaan zeer wisselend is en dat sommige gerechten ook op dit onderwerp verder zijn dan andere. Naar het oordeel van de commissie behoeft vooral het maken van de *interne vertaalslag* van de extern opgehaalde informatie naar de visie en de werkprocessen aandacht. Ook de dialoog (intern en extern) over deze vertaalslag behoeft, naar het oordeel van de commissie, nadere aandacht. De (enkele) hoeveelheid extern georiënteerde activiteiten is naar het oordeel van de commissie minder relevant. Ook hier zouden de gerechtsbestuurders, vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de Rechtspraak, meer van elkaar kunnen leren.

7.3 Operationele samenwerking

Logischerwijze is er binnen de gerechten de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor de structuur van de organisatie. De commissie heeft in de gesprekken binnen de gerechten vaak gehoord dat de organisatiestructuur een blokkade vormt voor het doorvoeren van de binnen het gerecht gewenste veranderingen. Oplossingen werden en worden dan vervolgens vaak in structuurwijzigingen gezocht. Dit geluid vernam de commissie in veel gerechten met verschillende organisatiestructuren. Als de lappendeken aan organisatievormen en het wisselende beeld aan ervaringen (zie hoofdstuk 4) iets leert, dan is het dat de structuur uiteindelijk niet bepalend is. Een andere structuur leidt op zichzelf niet tot gedrags- of attitudeverandering; daarvoor zijn andere interventies nodig. En gedrags- of attitudeverandering is nodig voor zover verbinding tussen mensen niet vanzelf ontstaat en dit met het oog op de kwaliteitswaarborging wel gewenst of zelfs noodzakelijk is. Bestuurlijke interventies zijn hier gewenst, bijvoorbeeld de al eerder genoemde interventies gericht op het omgaan met cultuurverschillen. Hierbij geeft de commissie, op basis van de in de gesprekken gehoorde ervaringen, mee dat het concentreren van de kantoorfunctie

192 Inzichten uit literatuur over cultuurverschillen zijn hierbij zeer nuttig. Zo onderscheidt Schein drie niveaus van cultuur in een organisatie: 1. de zogenaamde 'artefacten' (zichtbare organisatiestructuren en werkprocessen), 2. de onder deze zichtbare structuren liggende waarden en overtuigingen (visie, strategie, doelstellingen) en 3. de daar weer aan ten grondslag liggende (onbewust) als vanzelfsprekend aangenomen veronderstellingen, gevoelens en gedachten. Volgens Schein is het bij, als belemmerend ervaren, cultuurverschillen verstandig om de aandacht op alle drie de niveaus te richten. Schein 2006.

op één locatie een goed (maar niet het enige) startpunt is voor het versterken van de verbinding tussen mensen.

7.4 Middenmanagement

De commissie constateert dat het bij veel gerechten problematisch is goede afdelings- en teamvoorzitters te vinden en te houden. In de gesprekken met de commissie werden als mogelijke oorzaken genoemd het gebrek aan ondersteuning, een te grote span of control van teams en de beloningsstructuur.¹⁹³ Hierbij speelt ook mee dat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen enerzijds het gerechtsbestuur en anderzijds de afdelings- of teamvoorzitters niet altijd helder zijn. Hetzelfde geldt voor de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de afdelings- en teamvoorzitters. En als de verantwoordelijkheden op papier helder zijn, blijkt, zoals vermeld, in de praktijk niet iedereen rolvast te zijn. Deze bevindingen komen overeen met bevindingen uit eerder onderzoek. Zo constateerde de commissie-Cohen dat de taakopvattingen van enerzijds de afdelings- en teamvoorzitters en anderzijds de gerechtsbestuurders in sommige gerechten nog onvoldoende helder zijn. Dit doet afbreuk aan de doorzettingsmacht, het werkplezier en de veerkracht van de afdelings- en teamvoorzitters.¹⁹⁴ Voor het functioneren van het bestuursmodel, zoals de Wet HGK het heeft beoogd, is het functioneren van het middenmanagement een essentiële randvoorwaarde. In lijn met de eerdere aanbevelingen van de commissie-Cohen dienen er, naar het oordeel van de commissie, nu echt stappen te worden gezet om beter te waarborgen dat functies in het middenmanagement voldoende aantrekkelijk zijn, met voldoende continuïteit worden vervuld en – vooral – voldoende verbindend karakter hebben, als ‘spin in het web’ van de organisatie.

7.5 Landelijke overleggen

In hoofdstuk 4 kwam de door de gespreksdeelnemers ervaren impact van de Wet HGK op de landelijke overleggen ter sprake. De ervaringen zijn, kort gezegd, dat de landelijke overlegstructuur ingewikkelder en minder productief is geworden. De besluitvorming wordt door velen werkzaam in de Rechtspraak als stroperig en onoverzichtelijk ervaren. Het overzicht van wat waar besproken en – formeel of informeel – besloten wordt, ontbreekt bij velen. Daarnaast is het aantal landelijke overlegorganen na de invoering van de Wet HGK toegenomen. De slagkracht van de landelijke overleggen behoeft versterking. Een vermindering van het aantal overlegorganen binnen de Rechtspraak zou, naar het oordeel van de commissie, serieus in overweging moeten worden genomen. Ook dient de inrichting en positionering van de medezeggenschap te worden gezien (zie paragraaf 4.3).

¹⁹³ Zie ook commissie-Cohen 2014, p. 92-96; Frissen 2014, p. 93-94.

¹⁹⁴ Commissie-Cohen 2014, p. 94. Ook in het rapport van Frissen e.a. wordt geadviseerd het middenmanagement te versterken. Frissen e.a. constateert dat het gezag van het middenmanagement cruciaal is. Hiervoor is het nodig dat middenmanagers autonome bevoegdheden en budgettaire ruimte hebben. Frissen 2014, p. 93-94.

7.6 Locatiebeleid

Gegeven het belang van het onderwerp 'locatiebeleid' is een constructieve dialoog noodzakelijk over de vraag wat de gewenste spreiding van rechtspraak binnen Nederland is. De wijze waarop dit georganiseerd kan worden, is een eveneens belangrijk onderwerp en dient nader te worden onderzocht. Een gezamenlijke belangenverkenning – met inachtneming van de eigen (staatsrechtelijke) bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden – is daarbij een voor de hand liggend startpunt. Deze verkenning zou moeten resulteren in een (voor de betrokkenen) transparante vaststelling van belangen die in komende jaren wel meegenomen kunnen worden in beslissingen over de spreiding van rechtspraak en belangen waarbij dat niet het geval is. Politiek gezien zou de ruimte geboden moeten worden voor keuzes die noodzakelijk zijn met het oog op het waarborgen van de kwaliteit van rechtspraak. Naar het oordeel van de commissie kan, zowel bij het maken van keuzes (waaronder die in fusieprocessen) als in het omgaan met de gevolgen van keuzes, een duidelijkere scheiding gemaakt worden tussen de vraag waar kantoorlocaties nodig zijn en waar zittingsplaatsen nodig zijn. Signalen over verhoogde verstekpercentages als gevolg van de sluiting van kantonlocaties zouden serieus en diepgaand onderzocht moeten worden. Bij duidelijke aanwijzingen dat op bepaalde typen zittingen minder mensen verschijnen, zou met het treffen van (eventueel tijdelijke) voorzieningen voor rechtspraak dichterbij de burger niet moeten worden gewacht op de uitkomsten van dergelijk onderzoek.

Ten slotte sprak de commissie met mensen die, op basis van vermeende uitspraken van bestuurders, de verwachting hebben dat er niets zal veranderen. Ook sprak de commissie met mensen werkzaam in de gerechten die menen 'recht' te hebben op volledig gelijke zittingsplaatsen binnen een gerecht. Vanuit het perspectief van de – aan de samenleving – dienstbare functie van de Wet RO en de Wet HGK behoeven deze verwachtingen, naar het oordeel van de commissie, bijstelling.

7.7 Regie in de strafrechtketen

De congruentie heeft op een aantal terreinen geleid tot minder bestuurlijke drukte, zo bleek in hoofdstuk 6. Maar voor de verbetering van de samenwerking in de strafrechtketen is meer nodig. In het onderzoek van Kristen bleek dat zowel het openbaar ministerie, als de Rechtspraak, als het openbaar bestuur zichzelf de regierol toe-eigent in de strafrechtketen. Dit getuigt van een sterke betrokkenheid van de organisaties bij de maatschappelijke vraagstukken waar de strafrechtketen voor staat. Wel is het van belang dat de organisaties in de keten ook tot een gezamenlijk gedeeld doel komen, en in het verlengde daarvan, een gezamenlijke agenda om dat doel te bereiken. De vraag is of dat op dit moment voldoende het geval is. Het onlangs opgerichte bestuurlijke ketenberaad tracht gezamenlijk (en onder leiding van een onafhankelijke voorzitter) met vertegenwoordigers van de Rechtspraak, het openbaar ministerie, de politie en het ministerie van Justitie en

Veiligheid de maatschappelijke opgave helder te krijgen en de ambities van de strafrechterketen te formuleren. Het verdient aanbeveling deze ontwikkelingen door te zetten, uiteraard met behoud van de afzonderlijke verantwoordelijkheden van de ketenpartners.

7.8 Afsluitend

De Wet HGK is een structuurwijziging geweest. Structuren hebben, logischerwijze, in de wet en de evaluatie veel aandacht gekregen. Maar om op een aantal onderwerpen verdere stappen te kunnen zetten, is nadrukkelijk meer nodig dan een structuurwijziging. De bovengenoemde vraagstukken vormen een aanzet daartoe.

8

Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen. Na een algemene conclusie (paragraaf 8.2), volgen in paragraaf 8.3 de conclusies op de deelthema's van de hoofdstukken 3 tot en met 6. In hoofdstuk 7 zijn overkoepelende vraagstukken genoemd die naar het oordeel van de commissie nadrukkelijk aandacht behoeven. Deze vraagstukken vormen, samen met de conclusies uit de hoofdstukken 3 tot en met 6, de opmaat voor de aanbevelingen, die in paragraaf 8.4 worden weergegeven. Het hoofdstuk sluit af in paragraaf 8.5.

8.2 Algemene conclusie

De commissie concludeert dat de doelen van de Wet HGK (nog) maar beperkt gerealiseerd zijn. De impact van de Wet HGK op de rechterlijke organisatie is groot, vooral waar gefuseerd moest worden. Er is meer tijd nodig om de processen die de Wet HGK in gang heeft gezet te voltooien. Er is dus ook meer tijd nodig om de doelen van de Wet HGK te realiseren. Ruimte voor verbetering zit naar het oordeel van de commissie vooral in de wijze waarop de aan de Wet HGK gerelateerde taken en bevoegdheden in de bestuurlijke en operationele samenwerking worden uitgeoefend. Aanpassingen van de Wet HGK – en de instrumenten die deze wet biedt – zijn daartoe naar het oordeel van de commissie niet vereist.¹⁹⁵

De Wet HGK beoogt randvoorwaarden te creëren om de kwaliteit van de rechtspraak ook voor de toekomst te waarborgen. Meer in het bijzonder beoogt de Wet HGK bij te dragen aan de kwaliteit van het primaire proces (specialistische kennis en deskundigheid), de kwaliteit van het bestuur, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de samenwerking in de strafrechtketen. Deze doelen zijn, met uitzondering van de doelstelling die gaat over de kwaliteit van de bedrijfsvoering, bij de totstandkoming van de Wet HGK ieder voor zich helder omschreven. Veel mensen die werkzaam zijn in de rechterlijke organisatie hebben de Wet HGK echter gepercipieerd als een bezuinigingsmaatregel en een bedrijfsvoeringsoperatie. De werkelijke doelen van de Wet HGK (met uitzondering van het doel dat betrekking heeft op de bedrijfsvoering) zijn bij deze mensen onvoldoende over het voetlicht gekomen. Dit heeft het proces naar de verwezenlijking van de doelen vermoedelijk bemoeilijkt.

8.3 Conclusies op deelthema's

Wat het eerste doel betreft (het bevorderen van specialistische kennis en deskundigheid), constateert de commissie dat er op onderdelen voorzichtige eerste tekenen zijn dat er door de schaalvergroting meer mogelijkheden zijn ontstaan voor het verder kunnen ontwikkelen van deskundigheid en specialisatie. Binnen het openbaar ministerie gaat het om LP- en FP-zaken en enkele andere typen van zaken op het niveau van arrondissementsparketten. Binnen de Rechtspraak gaat het met name om het bestuursrecht.

¹⁹⁵ Een uitzondering hierop zijn wellicht de artikelen 46a en 62a RO. Zie hiervoor de paragrafen 3.5 en 7.2.

De commissie constateert dat de zaaksverdelingsinstrumenten en het stelsel van aanwijzing of opheffing van zittingsplaatsen, door de wijze waarop ze tot dusverre gebruikt worden, nog niet bijdragen aan het waarborgen van de mogelijkheden deskundigheid en specialisatie verder te ontwikkelen. Zo komen aanpassingen in zaakverdelingsreglementen – ook die vanuit kwaliteitsoverwegingen – soms niet van de grond. Ook ervaren hoofdofficieren van justitie geen invloed op de vaststelling van zaaksverdelingsreglementen. Er vindt – meer in het algemeen – geen stelselmatige dialoog plaats over bijvoorbeeld de vraag of het stelsel van 32 zittingsplaatsen voldoet en passend is.

In de parlementaire behandeling van de Wet HGK werd verondersteld dat de toegankelijkheid in het nieuwe stelsel gewaarborgd zou zijn. De commissie constateert echter dat er in de verhoudingen tussen de gerechtsbesturen, de Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Justitie en Veiligheid signalen gemist (of onvoldoende gedeeld) worden, die betrekking hebben op de spreiding van de rechtspraak binnen Nederland. Het gaat hier onder andere over (gepercipieerde) hogere verstekpercentages in gebieden waar kantonlocaties opgeheven zijn. Over de gevolgen van het opheffen van kantonlocaties is op dit moment nog weinig bekend. Gegeven het grote belang dat met de fysieke bereikbaarheid van de gerechten gemoeid is, beveelt de commissie diepgaand, nader onderzoek aan, waar relevant, en het treffen van (tijdelijke) voorzieningen dicht bij de burger in afwachting van de resultaten van dergelijk onderzoek.

Het tweede doel van de Wet HGK gaat over de kwaliteit van het bestuur (verbetering van de bestuurlijke slagkracht). De ervaringen van de betrokkenen en onderzoeksbevindingen van de commissie zijn te wisselend om een eenduidige conclusie te kunnen trekken over de mate waarin dit doel (reeds) bereikt is. Er zijn in het proces van het verwezenlijken van dit doel grote tempoverschillen, niet alleen tussen enerzijds fusiegerechten en anderzijds niet-fusiegerechten, maar ook tussen fusiegerechten onderling. In enkele fusiegerechten wordt eerder een verzwakking van de bestuurlijke slagkracht ervaren dan een versterking. Maar er zijn ook fusiegerechten waar de gerechtsbesturen zelf een verbeterde slagkracht ervaren; een beeld dat dan wordt bevestigd door het middenmanagement en (zij het voorzichtiger) de mensen van andere geledingen. Ook in niet-fusiebesturen wordt over het geheel genomen (iets) meer bestuurlijke slagkracht ervaren, al blijkt niet eenduidig welk van de wettelijke instrumenten daarvoor gezorgd heeft en ervaart de werkvloer er (nog) lang niet altijd de vruchten van.

Ten aanzien van het derde doel (de kwaliteit van de bedrijfsvoering) constateert de commissie dat er binnen de bedrijfsvoering van de gerechten en parketten een professionaliseringsslag heeft plaatsgevonden. Door het groter worden van afdelingen of teams zijn er meer mogelijkheden ontstaan voor specialisatie binnen de bedrijfsvoeringsfuncties. Ook is de continuïteit van het werk, vergeleken met de situatie voor de Wet HGK, beter geborgd. In de financiële kengetallen zijn geen duidelijke schaafeffecten zichtbaar.

Wat het vierde en laatste doel van de Wet HGK betreft, concludeert de commissie dat er, over het geheel genomen, weinig grote veranderingen worden waargenomen in de samenwerking in de strafrechtketen. Als er veranderingen worden waargenomen, zijn ze divers en lijken ze meer samen te hangen met de Politiewet 2012, in plaats van met de Wet HGK. Met betrekking tot de discrepantie tussen enerzijds de rechtbanken Gelderland en Overijssel en anderzijds het arrondissementsparket en de regionale politie-eenheid Oost-Nederland, zijn knelpunten gehoord die ook in andere arrondissementen spelen. De knelpunten lijken in Oost-Nederland complexer en indringender te zijn. Zowel vanuit de rechtbanken als het openbaar ministerie is vernomen dat de praktijk geen behoefte heeft aan nieuwe structuurwijzigingen. De samenwerking in de strafrechtketen is er naar het oordeel van de commissie nu niet bij gebaat als er opnieuw gereorganiseerd gaat worden. Er zal moeten worden gezien of de discrepantie in Oost-Nederland ook voor de langere termijn een duurzame constructie is.

8.4 Aanbevelingen

De evaluatie van de Wet HGK is een momentopname. De implementatieprocessen die de Wet HGK in gang heeft gezet, zijn volop gaande en zullen voorlopig nog volop gaande blijven. Om de werking van de wet goed te kunnen beoordelen, is er – zoals vermeld – meer tijd nodig. Uit de bevindingen met betrekking tot de bovengenoemde doelen destilleert de commissie een aantal vraagstukken die naar het oordeel van de commissie nadrukkelijk aandacht behoeven. Dit zijn de bestuurlijke en operationele samenwerking, de landelijke overleggen, het middenmanagement, het locatiebeleid en de regie in de strafrechtketen. De commissie beveelt, in het verlengde hiervan, het volgende aan (de opsomming beperkt zich omwille van de leesbaarheid tot de hoofdlijnen):

Procesaanbeveling

1. Geef de implementatieprocessen van de Wet HGK de tijd: voer op korte termijn geen nieuwe institutionele of structuur-reorganisaties uit. Gerichtte interventies betrekking hebbend op veranderingen *binnen de huidige kaders* zijn wel wenselijk, zoals bijvoorbeeld de eerder genoemde interventies gericht op het overbruggen van cultuurverschillen.

Aanbevelingen om de randvoorwaardelijke en dienende functie van de Wet HGK beter waar te kunnen maken

2. Versterk de samenwerking op bestuurlijk niveau.
 - a. In de verhouding gerechtsbesturen, Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Justitie en Veiligheid: stel een gemeenschappelijk gedeelde set van waarden op over de onderwerpen waar de bevoegdheden en taken alleen in onderlinge samspraak uitgeoefend kunnen worden en draag deze in woord en daad uit; breng elkaar in positie deze taken en verantwoordelijkheden goed te vervullen. Onderwerpen die in dit verband naar het oordeel van de commissie aandacht behoeven zijn onder meer de signalen uit het werkveld over mogelijk hogere verstekpercentages, de zaakverdelingsreglementen, de (soms beperkte) inzetbaarheid van rechters op de verschillende zittingsplaatsen en de in de praktijk ervaren problemen met de artikelen 46a en 62a RO.

- b. In de verhouding tussen het openbaar ministerie en de gerechten: er zijn stappen gezet in de goede richting, maar de samenwerking kan en moet op cruciale onderwerpen beter. Hierbij denkt de commissie onder meer aan de vaststelling van de zaakverdelingsreglementen, de vaststelling en naleving van zittingsconvenanten, het tijdig informeren over grote lopende onderzoeken, de verschillende werkwijzen tussen zittingsplaatsen en de afstemming over de locatie van het Kabinet RC.
- c. In de verhouding tussen de gerechtsbesturen onderling: werk vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de Rechtspraak (nog meer) samen om het transitieproces dat de Wet HGK teweegbrengt te begeleiden. Deel ervaringen, bijvoorbeeld als het gaat om het omgaan met culturele verschillen, het omgaan met grote fysieke afstanden tussen zittingsplaatsen, visievorming, de rolverdeling en rolvastheid van gerechtsbestuurders en afdelings- of teamvoorzitters, het werken in locatie-overstijgende teams, de kwaliteitsbewaking en de (interne vertaalslag van de) externe oriëntatie.
- 3. Versterk de samenwerking op operationeel niveau. De commissie beveelt aan de aandacht minder te richten op de organisatiestructuur en meer op de verbinding tussen de mensen werkzaam in en rondom de rechterlijke organisatie. Bestuurlijke interventies gericht op bijvoorbeeld het omgaan met cultuurverschillen zijn wenselijk.
- 4. Versterk de slagkracht van de landelijke overleggen; overweeg of het aantal overlegorganen verminderd kan worden. Ook dient de inrichting en positionering van de medezeggenschap te worden gezien.
- 5. Geef (nu echt) prioriteit aan het versterken van het middenmanagement; waarborg dat functies in het middenmanagement voldoende aantrekkelijk zijn en met voldoende continuïteit kunnen worden vervuld.
- 6. Organiseer (opnieuw) een dialoog over de gewenste spreiding van rechtspraak binnen Nederland; maak hierbij een heldere afbakening tussen belangen die wel of juist niet in de te maken keuzes meegenomen kunnen worden; maak een duidelijker onderscheid tussen de vraag waar kantoorlocaties nodig zijn en waar zittingsplaatsen nodig zijn. Politiek gezien zou de ruimte geboden moeten worden voor keuzes die noodzakelijk zijn met het oog op het waarborgen van de kwaliteit van rechtspraak. Bij duidelijke signalen over hogere verstekpercentages: tref (tijdelijke) voorzieningen dichter bij de burger in afwachting van de onderzoeksresultaten (zie aanbeveling 8).
- 7. Versterk de samenwerking in de strafrechtketen, door ketengerichte regievoering met een gezamenlijk vastgesteld doel en een gezamenlijke agenda.

Aanbeveling voor nader onderzoek

- 8. Verricht diepgaand (kwantitatief en kwalitatief) onderzoek naar signalen over hogere verstekpercentages in gebieden waar kantonlocaties zijn opgeheven (zie aanbeveling 6).

Aanbeveling voor de langere termijn

- 9. Bezie of de discongruentie in Oost-Nederland ook op langere termijn een houdbare constructie is.

8.5 Tot slot

De commissie realiseert zich dat bovengenoemde aanbevelingen slechts handreikingen zijn voor vervolgstappen. De aanbevelingen behoeven verdere verdieping en uitwerking. De commissie hoopt en verwacht (desondanks) hiermee een bijdrage te leveren aan de verdere verwezenlijking van de doelen van de Wet HGK zoals het kabinet voor ogen stond.

Lijst van verkort aangehaalde werken

Hieronder worden de bibliografische gegevens weergegeven van de in het rapport verkort aangehaalde werken. Andere door de commissie geraadpleegde (maar niet direct aan de bevindingen ten grondslag liggende) werken zijn niet in onderstaand overzicht meegenomen.

Brommet 2002

E. Brommet, Van rechterlijke macht naar rechterlijke organisatie: kroniek van achttien jaar verandering (1983-2001), Den Haag: ministerie van Justitie 2002.

Commissie-Cohen 2014

Rapport van de visitatiecommissie-Cohen; Rapport visitatie gerechten 2014 (rapport oktober 2014), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2014 (online publiek).

Commissie-Deetman 2006

Rapport van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie; Rechtspraak is kwaliteit (rapport 11 december 2006), Den Haag: ministerie van Justitie 2006 (online publiek).

Commissie-Leemhuis 1998

Rapport van de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur; Rechtspraak bij de tijd (rapport januari 1998), Den Haag: ministerie van Justitie 1998 (opvraagbaar bij de commissie).

Commissie-Van der Winkel 2006

Eindrapport van de Commissie Van der Winkel; Goede rechtspraak door sterke regio's (rapport oktober 2006), Den Haag: Rechtspraak 2006 (online publiek).

Deelverslag commissie Evaluatie Wet HGK 2016

Deelverslag van de commissie Evaluatie Wet Herziening gerechtelijke kaart (verslag 1 april 2016), Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie 2016 (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 29279, 313).

Deelrapport Evaluatiecommissie Politiewet 2012 2015

Rapport Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema's (rapport 28 september 2015), Rotterdam: ministerie van Veiligheid en Justitie 2015 (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 29628, 580).

Diepenmaat 2017

M. Diepenhuis e.a., Vragenlijstonderzoek Wet Herziening Gerechtelijke Kaart (rapport van 16 maart 2017), Apeldoorn: in opdracht van de commissie Evaluatie Wet HGK 2017 (online publiek).

Factsheet WODC 2017-4

R.J.J. Eshuis, Schaalgrootte rechtspraak in eerste aanleg. Veranderingen in grootte van rechtspraaklocaties onder invloed van de Herziening van de Gerechtelijke Kaart in 2013, WODC factsheets 2017-4, Den Haag: WODC 2017.

Frissen 2014

P.H.A. Frissen e.a., *Governance in de rechtspraak*, research memoranda 2014/1, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2014 (online publiek).

Kristen 2017

F.G.H. Kristen e.a., *Evaluatie van de Wet herziening gerechtelijke kaart – Samenwerking in de strafrechtketen*, Utrecht: WODC 2017 (online publiek).

Memorandum WODC 2017-5

R.J.J. Eshuis, *De rechter op afstand. Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen reisafstand en het gebruik van rechtspraak*, WODC memoranda 2017-5, Den Haag: WODC 2017 (online publiek).

Regeerakkoord 2017-2021

Regeerakkoord 2017-2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst*, Den Haag 2017 (online publiek).

Schein 2006

E.H. Schein, *De bedrijfscultuur als ziel van de onderneming. Zin en onzin over cultuurverandering*, Schiedam: Scriptum 2006 (online publiek).

Van Duijneveldt 2017

I. van Duijneveldt e.a., *Naar een vitale organisatie. Een duurzaam antwoord op werkdruk binnen de rechtspraak*, research memoranda 2017/2, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2017 (online publiek).

Veerman 2014

G.J. Veerman, *Evaluatie van wetgeving? Bouwstenen voor beslissingen*, Leiden: Academie voor overheidsjuristen 2014 (online publiek).

Bijlagen

- I Samenstelling commissie
- II Instellingsregeling commissie
- III Onderzoeksvragen per
evaluatiefase
- IV Vragenlijst enquête
- V Topiclijsten interviews
- VI Parlementaire behandeling
Wet HGK en Splitsingswet

I Samenstelling commissie

Voorzitter

prof. mr. dr. H.R.B.M. Kummeling, hoogleraar staatsrecht, Universiteit Utrecht

Leden

prof. mr. dr. G. de Groot, raadsheer in de Hoge Raad, bijzonder hoogleraar Rechtspraak en conflictoplossing aan de Vrije Universiteit Amsterdam

prof. dr. M. Noordegraaf, hoogleraar publiek management, Universiteit Utrecht

dr. M. Schoenmaker, burgemeester van Gouda

prof. mr. J.L. de Wijkerslooth de Weerdesteyn, emeritus hoogleraar, Universiteit Leiden

De commissie is ondersteund door een secretariaat, bestaande uit:

mr. dr. M.W. de Hoon, mr. M. Möhl, mr. H.E. de Haan en drs. M.C.A. Spil-Straathof.

II Instellingsregeling commissie

Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 29 januari 2016, nr. 717761, houdende instelling van de commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart (Instellingsregeling Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart)

De Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Besluiten:

Artikel 1 (Begripsbepalingen)

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. Minister: Minister van Veiligheid en Justitie;
- b. commissie: de commissie, bedoeld in artikel 2.

Artikel 2 (Instelling en taak)

1. Er is een Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart.
2. De commissie heeft tot taak:
 - a. Het doen van onderzoek naar de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de Wet herziening gerechtelijke kaart en haar aanbevelingen aan de Minister uit te brengen.
 - b. Het doen van onderzoek naar de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de Wet splitsing arrondissement Oost-Nederland in de arrondissementen Gelderland en Overijssel en haar aanbevelingen aan de Minister uit te brengen.

Artikel 3 (Samenstelling, benoeming, ontslag)

1. De commissie bestaat uit een voorzitter en maximaal 6 andere leden.
2. De voorzitter en de andere leden worden door de Minister benoemd.
3. De benoeming geschiedt voor de duur van het onderzoek door de commissie.
4. Bij tussentijds vertrek van een lid kan de Minister een ander lid benoemen.
5. De voorzitter en de andere leden kunnen worden geschorst en ontslagen door de Minister.

Artikel 4 (Instellingsduur en rapportageverplichting)

1. De commissie brengt voor 1 januari 2018 een eindverslag uit met betrekking tot het onderzoek, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel a.
2. De commissie brengt voor 1 april 2016 een deelverslag uit met betrekking tot het onderzoek, bedoeld genoemd onder artikel 2, tweede lid, onderdeel b.
3. Na het uitbrengen van het eindverslag, bedoeld in het eerste lid, is de commissie opgeheven.

Artikel 5 (Secretariaat)

1. De commissie wordt ondersteund door een secretariaat.
2. De Minister draagt, na overleg met de commissie, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de commissie.

Artikel 6 (Werkwijze)

1. De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
2. De commissie kan zich, na toestemming van de Minister, door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is.
3. De commissie maakt verslag op van gesprekken met derden, voor zover de daaruit voortkomende bevindingen ten grondslag liggen aan de verslagen, bedoeld in artikel 4.

Artikel 7 (Inwinnen van inlichtingen)

1. De leden van de commissie zijn bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek.
2. Ambtenaren werkzaam onder verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie zijn verplicht om de leden van de commissie de verlangde medewerking te verlenen, voor zover deze samenhangt met hun ambtelijke taak en redelijkerwijs van hen verlangd kan worden.

Artikel 8 (Kosten van de commissie)

1. De kosten van de commissie komen, voor zover door de Minister goedgekeurd, voor rekening van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
 - a. de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen en voor secretariële ondersteuning,
 - b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek, en
 - c. de kosten voor publicatie van de verslagen, bedoeld in artikel 4, eerste lid.
2. De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een begroting en een planning ter goedkeuring aan de Minister aan.

Artikel 9 (Archiefbescheiden)

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden, waaronder gespreksverslagen, over aan het archief van de Directie Rechtsbestel van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Artikel 10 (Inwerkingtreding)

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant, waarin het wordt geplaatst.

Artikel 11 (Citeertitel)

Deze regeling wordt aangehaald als: Instellingsregeling Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Toelichting

Artikel CXLIVb van de Wet herziening gerechtelijke kaart bevat een evaluatiebepaling voor de Wet herziening gerechtelijke kaart. Het eerste lid van artikel CXLIVb van de Wet herziening gerechtelijke kaart bepaalt dat de Minister van Veiligheid en Justitie binnen vijf jaar na inwerkingtreding van die wet een verslag zendt aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van de Wet herziening gerechtelijke kaart in de praktijk. Het tweede lid van dit artikel bepaalt in afwijking van het eerste lid dat voornoemde Minister het verslag met betrekking tot het arrondissement Oost-Nederland binnen drie jaar na inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart aan de Staten-Generaal zendt. Met de splitsing van het arrondissement Oost-Nederland in de arrondissementen Gelderland en Overijssel op 1 april 2013 is deze evaluatiebepaling vervangen door artikel XXXII van de Wet splitsing arrondissement Oost-Nederland in de arrondissementen Gelderland en Overijssel (hierna: Splitsingswet). Uit genoemd artikel volgt dat de Minister binnen drie jaar na inwerkingtreding van de Splitsingswet een verslag aan de Staten-Generaal zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk in het arrondissement Gelderland en het arrondissement Overijssel. Aanleiding voor deze vervroegde (deel)evaluatie (binnen drie jaar) is de door de Minister tijdens de parlementaire behandeling van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet veronderstelde kwetsbaarheid van een zelfstandige rechtbank Overijssel, die gelegen is in het – in vergelijking met andere rechtbanken – geringe aantal medewerkers en het verwachte jaarlijkse aantal zaken van dit gerecht.

Op basis van deze regelingen wordt voor de uitvoering van de bovenbedoelde evaluatie de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart ingesteld. Gegeven de bijzondere en in de Grondwet gewaarborgde onafhankelijke positie van de rechtspraak – en in het verlengde daarvan de bijzondere positie van de Raad voor de rechtspraak – heeft de Eerste Kamer der Staten-Generaal verzocht de evaluatie uit te laten voeren door een deskundige, externe en onafhankelijke commissie die een echt geobjectiveerd advies uit kan brengen. De instelling van deze commissie is in lijn met de daaropvolgende toezegging van de Minister aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal de evaluatie uit te laten voeren door een deskundige, externe en onafhankelijke commissie.

De taakopdracht van de commissie luidt als volgt: (a) Het doen van onderzoek naar de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de Wet herziening gerechtelijke kaart en haar aanbevelingen aan de Minister uit te brengen; (b) Het doen van onderzoek naar de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de Wet splitsing arrondissement Oost-Nederland in de arrondissementen Gelderland en Overijssel en haar aanbevelingen aan de Minister uit te brengen.

Daarbij is de commissie in ieder geval gevraagd naar de volgende aspecten te kijken:

- de kwaliteit en toegankelijkheid van het primaire proces (de rechtspraak); en mede in de sleutel daarvan
- de kwaliteit van bestuur;
- de kwaliteit van de bedrijfsvoering;
- geografische congruentie tussen ketenpartijen (eerstelijnsrechtspraak, openbaar ministerie, politie).

De Minister is gevraagd het functioneren van de rechtbanken Gelderland en Overijssel te monitoren. Hiertoe is een tweetal rapportages door de Raad voor de rechtspraak opgesteld. Deze rapportages worden, net als de bevindingen van de visitatiecommissie onder leiding van prof. dr. M.J. Cohen, betrokken bij het onderzoek van de commissie. Een ander aspect dat bij het onderzoek wordt betrokken is de geografische discongruentie in de regio Oost-Nederland. De commissie betreft bij haar onderzoek ook de bevindingen van de commissie Evaluatie Politiewet 2012.

De benoeming van en vergoeding voor de leden zal bij besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie worden vastgelegd. De Commissie is een eenmalige adviescommissie in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges en is ingesteld voor de duur van de advisering en wordt opgeheven nadat zij haar advies heeft uitgebracht.

's-Gravenhage, 29 januari 2016

De Minister van Veiligheid en Justitie,



G.A. van der Steur

's-Gravenhage, 29 januari 2016

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,



Drs. S.A. Blok

III Onderzoeksvragen per evaluatiefase

Hieronder volgt een (niet limitatieve) weergave van de onderzoeksvragen op hoofdlijnen:

Planevaluatie

1. Wat was de aanleiding voor de Wet HGK c.q. de Splitsingswet?
2. Hoe verliep de parlementaire behandeling van beide wetten? Wat waren de belangrijkste onderwerpen van het debat?
3. Welke beleidstheorie (de doelen van de wetten, de instrumenten en de hypothesen) ligt aan beide wetten ten grondslag?
4. Wat zijn de doelen van de Wet HGK volgens de mensen die werkzaam zijn binnen de Rechtspraak en het openbaar ministerie?

Procevaluatie

1. Welke omvang hebben de gerechten en de parketten sinds de invoering van de Wet HGK c.q. de Splitsingswet?
2. Welke organisatiestructuur kennen de gerechten en de parketten sinds de invoering van de Wet HGK?
3. Welke reglementen zijn tot stand gekomen naar aanleiding van de invoering van de Wet HGK? Wat waren de onderliggende criteria? Hoe verliep het proces, in het bijzonder: wie waren betrokken bij de totstandkoming, of zijn geconsulteerd? Op welke wijze is hierover gecommuniceerd?
4. Op welke wijze hebben de gerechten en de parketten zich voorbereid op de invoering van de Wet HGK c.q. de Splitsingswet?
5. Hoe verliep de fusie van de gerechten en de parketten?
6. Hoe gaan de gerechten en de parketten om met specialisatie en deskundigheidsbevordering? Welke verschillen zijn er ten opzichte van de situatie voor de invoering van de Wet HGK?
7. Welke veranderingen hebben zich, als gevolg van de Wet HGK, voorgedaan ten aanzien van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gerechtsbesturen, de Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Veiligheid en Justitie? Op welke wijze is invulling gegeven aan de veranderingen? Hoe verhouden de veranderde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gerechtsbesturen, de Raad voor de rechtspraak, het ministerie van Veiligheid en Justitie en het openbaar ministerie zich tot elkaar? Op welke wijze is in voorkomende gevallen vormgegeven aan de samenhang tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden?
8. Op welke wijze is binnen de gerechten invulling gegeven aan het nieuwe bestuursmodel? Op welke wijze is sinds de invoering van de Wet HGK de kwaliteitsbewaking binnen de gerechten georganiseerd? Op welke wijze is sinds de invoering van de Wet HGK invulling gegeven aan de externe oriëntatie?
9. Op welke wijze is de bedrijfsvoering van de gerechten en de parketten georganiseerd sinds de invoering van de Wet HGK?
10. Op welke wijze is de samenwerking tussen de eerstelijnsrechtspraak, het openbaar ministerie, de politie en het lokale bestuur vorm gegeven sinds de invoering van de Wet HGK c.q. de Splitsingswet?

Effectevaluatie

1. Zijn er, ten opzichte van de situatie voor de invoering van de Wet HGK c.q. de Splittingswet, veranderingen in:
 - de ervaren mogelijkheden voor het opbouwen van deskundigheid en het ontwikkelen van specialisatie;
 - de ervaren kwetsbaarheid van de teams voor een wisselende zaaksinstroom en uitval van collega's door ziekte en verlof;
 - de doorlooptijden;
 - de waardering van professionals en rechtzoekenden;
 - het beroep dat rechtzoekenden doen op de rechtspraak;
 - verstekpercentages.
2. Zijn er, ten opzichte van de situatie voor de invoering van de Wet HGK c.q. de Splittingswet, veranderingen in:
 - de ervaren slagkracht van het bestuur;
 - de ervaren afstand van het bestuur tot de werkvloer;
 - de ervaren kwaliteitsbewaking binnen de gerechten;
 - de ervaren externe oriëntatie van de gerechten en vertaling daarvan in de interne processen;
 - de mate waarin of de wijze waarop de omgevingspartners bij de beslissingen worden betrokken;
 - de ervaren kwaliteit van de bedrijfsvoering;
 - de ervaren werkdruk/productiedruk.
3. Zijn er, ten opzichte van de situatie voor de invoering van de Wet HGK c.q. de Splittingswet, ervaren veranderingen in de samenwerking (bestuurlijke verhoudingen en de werkprocessen) tussen de eerstelijnsrechtspraak, het openbaar ministerie en de politie? Zijn er, ten opzichte van de situatie voor de invoering van de Wet HGK c.q. de Splittingswet, ervaren veranderingen in het driehoeks-overleg. Zijn er in de regio Oost-Nederland, ten opzichte van de rest van Nederland, verschillen waar te nemen?

IV Vragenlijst enquête

1. Tekst in de uitnodigingsmail

Geachte heer, mevrouw,

U ontvangt deze uitnodiging op verzoek van de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart. Voor aanvullende informatie over de commissie klik hier. De Wet herziening gerechtelijke kaart (Wet HGK) betreft de nieuwe indeling van de gerechten en parketten per 1 januari 2013. Deze (onafhankelijke) commissie heeft tot taak onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van de Wet HGK.

Met behulp van een enquête wil de commissie zich een beeld vormen van de ervaringen met de nieuwe gerechtelijke indeling in de praktijk. RONT Management Consultants is gevraagd om deze enquête te houden onder alle medewerkers die in de gerechten en parketten werkzaam zijn.

De commissie hecht veel waarde aan uw ervaringen en stelt uw deelname dan ook zeer op prijs. U levert daarmee een wezenlijke bijdrage aan de conclusies en aanbevelingen die de commissie later dit jaar zal uitbrengen aan de Minister van Veiligheid en Justitie.

U ontvangt deze mail niet rechtstreeks vanuit een RONT MC mailadres in verband met de privacy van uw emailgegevens. Uw antwoorden worden binnen een beveiligde database van RONT MC anoniem behandeld en geanalyseerd.

Het invullen vraagt ongeveer 10 minuten van uw tijd en is mogelijk tot en met uiterlijk vrijdag 3 februari 2017.

Klik op deze link om toegang te krijgen tot de enquête. Invullen kan zowel via een desktop, als een smartphone.

Lukt het niet om rechtstreeks toegang te krijgen middels bovenstaande link? Kopieer in dat geval onderstaande URL en plak deze in de adresbalk van uw browser (internetprogramma).
[..]

Namens de onderzoekers van RONT Management Consultants,

Hartelijk dank voor uw medewerking.

2. Tekst Startscherm

Deze vragenlijst gaat over de vraag hoe u de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart (Wet HGK) ervaart.

Klik na elk antwoord op de knop 'verder' rechts onderin beeld. Mocht u antwoorden op eerdere vragen willen wijzigen dan kunt u met de knop 'terug' uw antwoorden op eerdere vragen herzien.

De vragenlijst neemt ongeveer 10 minuten tijd in beslag. Het is niet mogelijk om het invullen te onderbreken, om op een later tijdstip verder te gaan. Uw deelname wordt pas geregistreerd, wanneer u de vragenlijst volledig hebt doorlopen.

Alvast hartelijk dank voor uw medewerking.

3. Vragenlijst

Algemene vragen betreffende uw werksituatie, mede in relatie tot de Wet herziening gerechtelijke kaart (Wet HGK).

1. Ik ben:

- ☐ rechter / raadsheer
- ☐ officier van justitie / advocaat-generaal
- ☐ inhoudelijk ondersteuner (bijvoorbeeld gerechtssecretaris, parketsecretaris, stafjurist)
- ☐ werkzaam in de administratieve ondersteuning (bijvoorbeeld medewerker griffie)
- ☐ anderszins werkzaam in de ondersteuning (bijvoorbeeld bode, medewerker P&O)
- ☐ anders, namelijk:

2. Ik ben werkzaam bij:

- ☐ de rechtbank [>> Vraag 3.]
- ☐ het gerechtshof [>> Vraag 4.]
- ☐ de Centrale Raad van Beroep [>> Vraag 6.]
- ☐ het College van Beroep voor het bedrijfsleven [>> Vraag 6.]
- ☐ het Openbaar Ministerie [>> Vraag 5.]
- ☐ anders, namelijk: [>> Vraag 6.]

3. Bij welke rechtbank bent u werkzaam?

<vraag 2 is beantwoord met 1 (de rechtbank)>

<keuzeopties de rechtbanken>

4. Bij welk gerechtshof bent u werkzaam?

<vraag 2 is beantwoord met 2 (het gerechtshof)>

<keuzeopties de gerechtshoven>

5. Bij welk onderdeel van het OM bent u werkzaam?

<vraag 2 is beantwoord met 5 (het Openbaar Ministerie)>

<keuzeopties de parketten>

6. Heeft u als gevolg van de Wet HGK een andere functie gekregen?

- o Ja, ik heb een andere functie gekregen
- o Nee, ik ben dezelfde functie blijven uitvoeren

7. Geef aan welk antwoord m.b.t. uw functiewijziging van toepassing is:

<vraag 6 is beantwoord met 1 (Ja, ik heb een andere functie gekregen)>

- o Ik was vóór invoering van de Wet HGK leidinggevende en ná invoering was ik dit niet meer
- o Ik was vóór invoering van de Wet HGK niet leidinggevend en na invoering werd ik dit wel
- o Ik heb na invoering van de Wet HGK een andere leidinggevende functie gekregen
- o Ik heb na invoering van de Wet HGK een andere (niet leidinggevende) functie gekregen
- o Anders, namelijk

De volgende vraag gaat over de bedoelingen van de Wet HGK.

8. Over welke onderwerpen gaat de Wet HGK volgens u? Kruis maximaal vijf onderwerpen aan die volgens u het meest van toepassing zijn.

Maximaal aantal vinkjes: 5

- o Er moesten zittingslocaties worden afgeschaft
- o Er moest een landelijk dienstencentrum voor de rechtspraak worden ingericht
- o Er moesten betere mogelijkheden komen om specialistische kennis op te bouwen
- o Teams moesten minder kwetsbaar worden
- o De sectoren kanton moesten worden samengevoegd met de sectoren civiel
- o Er moest bezuinigd worden op de rechtspraak
- o De invloed van de Raad voor de rechtspraak op de gerechten moest worden veranderd
- o De positie van de gerechtsvergadering moest worden herijkt
- o De besturen van de gerechten moesten slagvaardiger worden
- o Het aantal rechtbanken en gerechtshoven moest worden aangepast aan het aantal politie regio's
- o Er moest beter worden samengewerkt tussen de rechtspraak, het openbaar ministerie en de politie
- o De bedrijfsvoering van de gerechten moest efficiënter worden ingericht
- o Procederen moest digitaal mogelijk worden gemaakt
- o De medezeggenschap van de rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren moest worden herijkt
- o Weet ik niet

9. De volgende stellingen gaan over de beleving die u heeft bij de gevolgen van de Wet HGK in de praktijk. (zeer mee oneens; oneens noch mee oneens, noch mee eens; eens; zeer mee eens; geen mening / niet van toepassing)

9.1 De Wet HGK, in werking getreden op 1 januari 2013, heeft impact gehad op mijn werksituatie.

9.2 Ik heb sinds 1 januari 2013 meer mogelijkheden gekregen om specialistische kennis op te bouwen.

9.3 Het team waarin ik werk is na 1 januari 2013 beter (dan vóór 1 januari 2013) in staat om deskundigheid op te bouwen.

- 9.4 Het team waarin ik werk is na 1 januari 2013 beter (dan vóór 1 januari 2013) in staat om personele schommelingen en/of een wisselende zaaksinstroom op te vangen.
- 9.5 Er is na de inwerkingtreding van de Wet HGK in mijn team/op mijn afdeling meer aandacht voor de vraag wat de samenleving van ons vraagt.
- 9.6 Sinds de inwerkingtreding van de Wet HGK is de samenwerking tussen de rechtspraak, het openbaar ministerie en de politie verbeterd.
10. De volgende stellingen gaan over de beleving die u heeft bij de gevolgen van de Wet HGK in de praktijk. (groter geworden; gelijk gebleven; kleiner geworden; geen mening / niet van toepassing)
- 10.1 De door mij ervaren afstand tot het bestuur van mijn gerecht of parket is sinds 1 januari 2013.
- 10.2 De door mij ervaren afstand tot mijn leidinggevende is sinds 1 januari 2013.
- 10.3 De aandacht van het bestuur van mijn gerecht voor de kwaliteit van de rechtspraak is sinds 1 januari 2013.
- 10.4 De reisafstand naar mijn werk is als gevolg van de Wet HGK.
- 10.5 De mogelijkheden om mijn werk naar behoren te doen, zijn als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet HGK.
11. Alles bij elkaar genomen beschouw ik de invoering van de Wet HGK (ten opzichte van vóór 1 januari 2013) als een:
- ☐ verslechtering
 - ☐ verslechtering noch verbetering
 - ☐ verbetering
 - ☐ geen mening / niet van toepassing
12. Hoe waardeert u in het algemeen de werking van de Wet HGK op een schaal van 1 tot 10? Hierbij geldt een 1 als heel slecht, een 10 als heel goed en een 5 als onvoldoende (11e antwoordcategorie: geen mening / niet van toepassing).
13. Ten slotte heeft u – desgewenst – de mogelijkheid zaken te noemen die verband houden met de Wet HGK die niet aan de orde zijn gekomen in deze vragenlijst, maar die u wel belangrijk vindt. Gebruik hiervoor het open veld hieronder.

V Topiclijsten interviews

Vooraf

In de uitvoerende fase van het onderzoek heeft de commissie alle gerechten bezocht die onder de werking van de Wet HGK vallen. Bij elk gerecht vond eerst een interview met zo mogelijk het voltallige gerechtshof plaats. Daarna volgden er bij elk gerecht zes groepsinterviews. De interviews hadden een *semigestructureerd* karakter, rondom een aantal topics. De onderstaande topiclijsten zijn hierbij als richtsnoer gebruikt: afhankelijk van de inbreng van de respondenten zijn soms vragen achterwege gebleven of andere vervolgvragen gesteld dan hieronder zijn weergegeven. Ook varieerde de volgorde waarin de verschillende topics aan de orde kwamen.

Topiclijst 1: interviews gerechtshofbestuurders

Naam gerecht:	
Datum gesprek:	
Naam functiegroep:	
Aanwezigen gerecht:	
Aanwezigen evaluatiecommissie:	
Gespreksverslag:	

Startvraag

Wat heeft u gemerkt van de invoering van de Wet HGK c.q. Splitsingswet?

Fusie (indien van toepassing)

Waar staat u in het fusieproces (terugblik / vooruitblik)? Welke impact heeft de fusie op de organisatie gehad? Op welke wijze was en is voorzien in de communicatie over het fusieproces?

Organisatiestructuur

Voor welke organisatiestructuur is binnen uw gerecht gekozen en waarom? Wat zijn de ervaringen? Zijn er binnen de teams veranderingen opgetreden in de omvang van werkverbanden? Zijn er grotere teams, eventueel locatie-overstijgende teams? Hoe verliep / verloopt dit proces?

Deskundigheid en specialisatie

Op welke wijze wordt er binnen uw gerecht omgegaan met het verder ontwikkelen van deskundigheid en specialisatie? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen opgetreden in de mogelijkheden om deskundigheid op te bouwen of specialisatie te ontwikkelen? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen opgetreden in de kwetsbaarheid van teams als gevolg van ziekte of verlof van medewerkers?

Aanwijzing van zittingsplaatsen

Wat zijn uw ervaringen met de aanwijzing van de huidige zittingsplaatsen? Is het een onderwerp van gesprek, zowel binnen uw gerecht als daarbuiten? Indien ja: hoe verlopen die gesprekken? Op welke wijze is voorzien in de communicatie? Wat waren en zijn de ervaringen rondom de sluiting van kantongerechten (indien van toepassing)? Wat zijn uw ervaringen met de mogelijkheden die de artikelen 46aRO/62a RO bieden (de tijdelijke verplaatsing van zaken naar een ander gerecht bij een tijdelijk gebrek aan zittingscapaciteit)?

Zaaksverdelingsreglement

Op welke wijze is het zaaksverdelingsreglement tot stand gekomen? Welke argumenten speelden hierbij een rol? Wie waren erbij betrokken of zijn geconsulteerd? Wat zijn uw ervaringen? Is het een onderwerp van gesprek, zowel binnen uw gerecht als daarbuiten? Indien ja: hoe verlopen die gesprekken? Op welke wijze is voorzien in de communicatie?

Nieuwe bestuursmodel

Wat zijn uw ervaringen met het bestuursmodel? Zijn uw afdelings- of teamvoorzitters bij de besluitvorming betrokken? Zo ja, op welke wijze? In hoeverre bent u als gerechtsbestuur betrokken bij het operationele proces? Op welke wijze is voorzien in de communicatie richting de medewerkers van uw gerecht? Hoe wordt er binnen uw gerecht gedacht over de afstand die het gerechtsbestuur heeft van de werkvloer? Hoe gaat u hiermee om? Welke rol speelt het PRO bij de invulling van uw bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden? Welke rol speelt de Raad voor de rechtspraak bij de invulling van uw bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden?

Kwaliteitsbewaking

Op welke wijze is binnen uw gerecht voorzien in de kwaliteitsbewaking? Wie zijn hierbij betrokken? Welke rol heeft de gerechtsvergadering? Zijn de activiteiten locatie-overstijgend? Hoe verloopt de communicatie over kwaliteitsbewaking? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen in de mogelijkheden de kwaliteitsbewaking te organiseren?

Externe oriëntatie

Op welke wijze wordt er binnen uw gerecht invulling gegeven aan de externe oriëntatie? Op welke wijze zijn de medewerkers van de gerechten betrokken? Wat gebeurt er met de extern opgehaalde informatie?

Bedrijfsvoering

Wat is er, sinds de invoering van de Wet HGK, (organisatorisch) veranderd in de bedrijfsvoering van uw gerecht? Welke impact heeft dit gehad op de organisatie? Welke veranderingen heeft u, sinds de invoering van de Wet HGK, waargenomen in de (financiële) bedrijfsvoering van uw gerecht? In hoeverre ervaren medewerkers in uw gerecht dat productieafspraken in de weg staan bij de goede uitoefening van hun werkzaamheden? Zijn dergelijke ervaringen bij u bekend? Hoe gaat u hier mee om? Heeft u, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen waargenomen in de PIOFACH-dienstverlening van uw gerecht? Kunt u dit toelichten?

Samenwerking strafrechtketen

Welke veranderingen neemt u, sinds de invoering van de Wet HGK, waar in de samenwerking tussen de eerstelijnsrechtspraak, het openbaar ministerie en de politie (strafrechtketen)? In hoeverre heeft de geografische congruentie volgens u bijgedragen aan de waargenomen veranderingen in de samenwerking in de strafrechtketen?

Discongruentie Rechtspraak-OM

Welke veranderingen heeft u, sinds de invoering van de Splitsingswet, gezien in de samenwerking in de strafrechtketen in de regio Oost-Nederland? In hoeverre wijkt volgens u de samenwerking in de strafrechtketen in Oost-Nederland af van de rest van Nederland?

Slotvraag

Heeft u aanvullingen op hetgeen besproken is? Zijn er nog onderwerpen die niet besproken zijn, die u graag met de commissie zou willen delen?

Topiclijst 2: interview medewerkers bedrijfsvoering

Naam gerecht:	
Datum gesprek:	
Naam functiegroep:	
Aanwezigen gerecht:	
Aanwezigen evaluatiecommissie:	
Gespreksverslag:	

Startvraag

Wat heeft u gemerkt van de invoering van de Wet HGK c.q. Splitsingswet?

Fusie (indien van toepassing)

Waar staat uw gerecht in het fusieproces (terugblik / vooruitblik)? Welke impact heeft de fusie op u / uw werkzaamheden gehad? Op welke wijze was en is voorzien in de communicatie over het fusieproces?

Organisatiestructuur

Op welke wijze is de bedrijfsvoering georganiseerd in uw gerecht? Welke plaats heeft de bedrijfsvoering in de organisatiestructuur? Welke (organisatorische) veranderingen zijn er sinds de invoering van de Wet HGK? Wat zijn uw ervaringen?

Nieuwe bestuursmodel

Wat zijn uw ervaringen met het bestuursmodel? In hoeverre bent u of is uw afdelings- of teamvoorzitter bij de besluitvorming betrokken? In hoeverre zijn de gerechtsbestuurders betrokken bij het operationele proces? Op welke wijze is voorzien in de communicatie vanuit het gerechtsbestuur? Op welke wijze is de informatieverstrekking van en naar het gerechtsbestuur georganiseerd?

Kwaliteitsbewaking

Op welke wijze is binnen uw gerecht voorzien in de kwaliteitsbewaking? Wie zijn hierbij betrokken? Hoe verloopt de communicatie hierover? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen in de mogelijkheden de kwaliteitsbewaking te organiseren?

Externe oriëntatie

Op welke wijze wordt er binnen uw gerecht invulling gegeven aan de externe oriëntatie? Op welke wijze bent u hierbij betrokken? Wat gebeurt er met de extern opgehaalde informatie?

Bedrijfsvoering

Welke veranderingen heeft u, sinds de invoering van de Wet HGK, waargenomen in de (financiële) bedrijfsvoering van uw gerecht? In hoeverre ervaren medewerkers dat productieafspraken in de weg staan bij de goede uitoefening van hun werkzaamheden? Zijn dergelijke ervaringen bij u bekend? Hoe gaat u hier mee om? Heeft u, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen waargenomen in de PIOFACH-dienstverlening van uw gerecht? Kunt u dit toelichten? In hoeverre neemt u, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen waar in de mogelijkheden om wisselingen in personele bezetting en wisselingen in de zaaksinstroom beter op te kunnen vangen (zowel in de bedrijfsvoeringsteams als in de teams met mensen werkzaam in het primaire proces)?

Slotvraag

Heeft u aanvullingen op hetgeen besproken is? Zijn er nog onderwerpen die niet besproken zijn, die u graag met de commissie zou willen delen?

Topiclijst 3: afdelings- en/of teamvoorzitters

Naam gerecht:	
Datum gesprek:	
Naam functiegroep:	
Aanwezigen gerecht:	
Aanwezigen evaluatiecommissie:	
Gespreksverslag:	

Startvraag

Wat heeft u gemerkt van de invoering van de Wet HGK c.q. Splitsingswet?

Fusie (indien van toepassing)

Waar staat uw gerecht in het fusieproces (terugblik / vooruitblik)? Welke impact heeft de fusie op u / uw werkzaamheden gehad? Op welke wijze was en is voorzien in de communicatie over het fusieproces?

Organisatiestructuur

Wat zijn uw ervaringen met de nieuwe organisatiestructuur? Op welke wijze is voorzien in de communicatie van en naar de werkvloer? Zijn er binnen uw afdeling / team veranderingen opgetreden in de omvang van werkverbanden? Zijn er grotere teams, eventueel locatie-overstijgende teams? Hoe verliep / verloopt dit proces? Zijn er thematische teams? Is er behoefte aan / een noodzaak toe?

Deskundigheid en specialisatie

Op welke wijze wordt er binnen uw afdeling / team omgegaan met het verder ontwikkelen van deskundigheid en specialisatie? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen opgetreden in de mogelijkheden om deskundigheid op te bouwen of specialisatie te ontwikkelen? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen opgetreden in de kwetsbaarheid van teams als gevolg van ziekte of verlof van medewerkers?

Aanwijzing van zittingsplaatsen

Zijn de aangewezen zittingsplaatsen een onderwerp van gesprek in uw afdeling / team? Indien ja: hoe verlopen die gesprekken? Op welke wijze is voorzien in de communicatie? Wat waren en zijn de ervaringen met betrekking tot de sluiting van kantongerechten (indien van toepassing)? Wat zijn uw ervaringen met de mogelijkheden die de artikelen 46aRO/62a RO bieden (de tijdelijke verplaatsing van zaken naar een ander gerecht bij een tijdelijk gebrek aan zittingscapaciteit)?

Zaaksverdelingsreglement

Is het zaaksverdelingsreglement een onderwerp van gesprek in uw afdeling / team? Zo ja: op welke wijze verloopt dit gesprek? Wat zijn uw ervaringen met het zaaksverdelingsreglement?

Nieuwe bestuursmodel

Wat zijn uw ervaringen met het bestuursmodel? In hoeverre bent u bij de besluitvorming en visievorming van het gerechtsbestuur betrokken? In hoeverre zijn de gerechtsbestuurders betrokken bij het operationele proces? In hoeverre heeft u, als afdelings- of teamvoorzitter, het idee dat u in voldoende mate gefaciliteerd en ondersteund wordt? Op welke wijze is voorzien in de communicatie richting de medewerkers van uw gerecht? Hoe wordt er binnen uw afdeling / team gedacht over de afstand die het gerechtsbestuur heeft tot de werkvloer?

Kwaliteitsbewaking

Op welke wijze is binnen uw afdeling / team voorzien in de kwaliteitsbewaking? Wie zijn hierbij betrokken? Welke rol heeft de gerechtshofvergadering? Welke rol hebben de gerechtsbestuurders? Zijn de activiteiten locatie-overstijgend? Hoe verloopt de communicatie over kwaliteitsbewaking? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen in de mogelijkheden de kwaliteitsbewaking te organiseren?

Externe oriëntatie

Op welke wijze wordt er binnen uw afdeling / team invulling gegeven aan de externe oriëntatie? Op welke wijze zijn de medewerkers van de gerechten betrokken? Wat gebeurt er met de extern opgehaalde informatie?

Bedrijfsvoering

Wat is er, sinds de invoering van de Wet HGK, (organisatorisch) veranderd in de bedrijfsvoering van uw afdeling / team? Welke impact heeft dit gehad op uw afdeling / team? Welke veranderingen heeft u, sinds de invoering van de Wet HGK, waargenomen in de (financiële) bedrijfsvoering van uw gerecht? In hoeverre ervaren medewerkers in uw afdeling / team dat productieafspraken in de weg staan bij de goede uitoefening van hun werkzaamheden? Zijn dergelijke ervaringen bij u bekend? Hoe gaat u hier mee om? Heeft u, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen waargenomen in de PIOFACH-dienstverlening van uw gerecht? Kunt u dit toelichten?

Samenwerking strafrechtketen

Welke veranderingen neemt u, sinds de invoering van de Wet HGK, waar in de samenwerking tussen de eerstelijnsrechtspraak, het openbaar ministerie en de politie (strafrechtketen)? In hoeverre heeft de geografische congruentie volgens u bijgedragen aan de waargenomen veranderingen in de samenwerking in de strafrechtketen?

Discongruentie Rechtspraak-OM

Welke veranderingen heeft u, sinds de invoering van de Splitsingswet, gezien in de samenwerking in de strafrechtketen in de regio Oost-Nederland? In hoeverre wijkt volgens u de samenwerking in de strafrechtketen in Oost-Nederland af van de rest van Nederland?

Slotvraag

Heeft u aanvullingen op hetgeen besproken is? Zijn er nog onderwerpen die niet besproken zijn, die u graag met de commissie zou willen delen?

Topiclijst 4: rechter vakinhoudelijke voortrekkersrol

Naam gerecht:	
Datum gesprek:	
Naam functiegroep:	
Aanwezigen gerecht:	
Aanwezigen evaluatiecommissie:	
Gespreksverslag:	

Startvraag

Wat heeft u gemerkt van de invoering van de Wet HGK c.q. Splitsingswet?

Fusie (indien van toepassing)

Waar staat uw gerecht in het fusieproces (terugblik / vooruitblik)? Welke impact heeft de fusie op u /uw werkzaamheden gehad? Op welke wijze was en is voorzien in de communicatie over het fusieproces?

Organisatiestructuur

Wat zijn uw ervaringen met de nieuwe organisatiestructuur? Op welke wijze is voorzien in de communicatie van en naar het gerechtsbestuur? Zijn er binnen uw afdeling / team veranderingen opgetreden in de omvang van werkverbanden? Zijn er grotere teams, eventueel locatie-overstijgende teams? Hoe verliep / verloopt dit proces? Zijn er thematische teams? Is er behoefte aan / een noodzaak toe?

Deskundigheid en specialisatie

Op welke wijze wordt er binnen uw afdeling / team omgegaan met het verder ontwikkelen van deskundigheid en specialisatie? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen opgetreden in de mogelijkheden om deskundigheid op te bouwen of specialisatie te ontwikkelen? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen opgetreden in de kwetsbaarheid van teams als gevolg van ziekte of verlof van medewerkers?

Aanwijzing van zittingsplaatsen

Is de aanwijzing of sluiting van zittingsplaatsen een onderwerp van gesprek in uw afdeling / team? Zo ja: op welke wijze verloopt dit gesprek? Wat zijn uw ervaringen?

Zaaksverdelingsreglement

Is het zaaksverdelingsreglement een onderwerp van gesprek in uw afdeling / team? Zo ja: op welke wijze verloopt dit gesprek? Wat zijn uw ervaringen met het zaaksverdelingsreglement?

Nieuwe bestuursmodel

Wat zijn uw ervaringen met het bestuursmodel? In hoeverre bent u bij de besluitvorming en visievorming van het gerechtsbestuur betrokken? In hoeverre zijn de gerechtsbestuurders betrokken bij het operationele proces? Op welke wijze is voorzien in de communicatie van en naar het gerechtsbestuur? Hoe wordt er binnen uw afdeling / team gedacht over de afstand die het gerechtsbestuur heeft tot de werkvloer?

Kwaliteitsbewaking

Op welke wijze is binnen uw afdeling / team voorzien in de kwaliteitsbewaking? Wie zijn hierbij betrokken (welke rol heeft u)? Welke rol heeft de gerechtsvergadering? Welke rol hebben de gerechtsbestuurders? Zijn de activiteiten locatie-overstijgend? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen in de mogelijkheden de kwaliteitsbewaking te organiseren?

Externe oriëntatie

Op welke wijze wordt er binnen uw afdeling / team invulling gegeven aan de externe oriëntatie? Op welke wijze zijn de medewerkers van de gerechten betrokken? Wat gebeurt er met de extern opgehaalde informatie?

Bedrijfsvoering

Wat is er, sinds de invoering van de Wet HGK, (organisatorisch) veranderd in de bedrijfsvoering van uw team/afdeling? In hoeverre ervaren medewerkers dat productieafspraken in de weg staan bij de goede uitoefening van hun werkzaamheden? Zijn dergelijke ervaringen bij u bekend? Hoe gaat u hier mee om?

Slotvraag

Heeft u aanvullingen op hetgeen besproken is? Zijn er nog onderwerpen die niet besproken zijn, die u graag met de commissie zou willen delen?

Topiclijst 5: juridisch medewerkers

Naam gerecht:	
Datum gesprek:	
Naam functiegroep:	
Aanwezigen gerecht:	
Aanwezigen evaluatiecommissie:	
Gespreksverslag:	

Startvraag

Wat heeft u gemerkt van de invoering van de Wet HGK c.q. Splitsingswet?

Fusie (indien van toepassing)

Waar staat uw gerecht in het fusieproces (terugblik / vooruitblik)? Welke impact heeft de fusie op u / uw werkzaamheden gehad? Op welke wijze was en is voorzien in de communicatie over het fusieproces?

Organisatiestructuur

Wat zijn uw ervaringen met de nieuwe organisatiestructuur? Op welke wijze is voorzien in de communicatie van en naar het gerechtsbestuur? Zijn er binnen uw afdeling / team veranderingen opgetreden in de omvang van werkverbanden? Zijn er grotere teams, eventueel locatie-overstijgende teams? Hoe verliep / verloopt dit proces? Zijn er thematische teams? Is er behoefte aan / een noodzaak toe?

Deskundigheid en specialisatie

Op welke wijze wordt er binnen uw afdeling / team omgegaan met het verder ontwikkelen van deskundigheisspecialisatie? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen opgetreden in de mogelijkheden om deskundigheid op te bouwen of specialisatie te ontwikkelen? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen opgetreden in de kwetsbaarheid van teams als gevolg van ziekte of verlof van medewerkers?

Aanwijzing van zittingsplaatsen

Is de aanwijzing of sluiting van zittingsplaatsen een onderwerp van gesprek in uw afdeling / team? Zo ja: op welke wijze verloopt dit gesprek? Wat zijn uw ervaringen?

Zaaksverdelingsreglement

Is het zaaksverdelingsreglement een onderwerp van gesprek in uw afdeling / team? Zo ja: op welke wijze verloopt dit gesprek? Wat zijn uw ervaringen met het zaaksverdelingsreglement?

Nieuwe bestuursmodel

Wat zijn uw ervaringen met het bestuursmodel? In hoeverre bent u bij de besluitvorming en visievorming van het gerechtsbestuur betrokken? In hoeverre zijn de gerechtsbestuurders betrokken bij het operationele proces? Op welke wijze is de informatievoorziening van en naar het gerechtsbestuur georganiseerd?

Kwaliteitsbewaking

Op welke wijze is binnen uw afdeling / team voorzien in de kwaliteitsbewaking? Wie zijn hierbij betrokken? Welke rol heeft de gerechtshofvergadering? Welke rol hebben de gerechtsbestuurders? Zijn de activiteiten locatie-overstijgend? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen in de mogelijkheden de kwaliteitsbewaking te organiseren?

Externe oriëntatie

Op welke wijze wordt er binnen uw afdeling / team invulling gegeven aan de externe oriëntatie? Op welke wijze zijn de medewerkers van de rechten betrokken? Wat gebeurt er met de extern opgehaalde informatie?

Bedrijfsvoering

Wat is er, sinds de invoering van de Wet HGK, (organisatorisch) veranderd in de bedrijfsvoering van uw afdeling / team? In hoeverre ervaren medewerkers dat productieafspraken in de weg staan bij de goede uitoefening van hun werkzaamheden? Zijn dergelijke ervaringen bij u bekend? Hoe gaat u hier mee om?

Slotvraag

Heeft u aanvullingen op hetgeen besproken is? Zijn er nog onderwerpen die niet besproken zijn, die u graag met de commissie zou willen delen?

Topiclijst 6: rechters werkzaam in primaire proces

Naam gerecht:	
Datum gesprek:	
Naam functiegroep:	
Aanwezigen gerecht:	
Aanwezigen evaluatiecommissie:	
Gespreksverslag:	

Startvraag

Wat heeft u gemerkt van de invoering van de Wet HGK c.q. Splitsingswet?

Fusie (indien van toepassing)

Waar staat uw gerecht in het fusieproces (terugblik / vooruitblik)? Welke impact heeft de fusie op u / uw werkzaamheden gehad? Op welke wijze was en is voorzien in de communicatie over het fusieproces?

Organisatiestructuur

Wat zijn uw ervaringen met de nieuwe organisatiestructuur? Op welke wijze is voorzien in de communicatie van en naar het gerechtsbestuur? Zijn er binnen uw afdeling / team veranderingen opgetreden in de omvang van werkverbanden? Zijn er grotere teams, eventueel locatie-overstijgende teams? Hoe verliep / verloopt dit proces? Zijn er thematische teams? Is er behoefte aan / een noodzaak toe?

Deskundigheid en specialisatie

Op welke wijze wordt er binnen uw afdeling / team omgegaan met het verder ontwikkelen van deskundigheid en specialisatie? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen opgetreden in de mogelijkheden om deskundigheid op te bouwen of specialisatie te ontwikkelen? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen opgetreden in de kwetsbaarheid van teams als gevolg van ziekte of verlof van medewerkers?

Aanwijzing van zittingsplaatsen

Is de aanwijzing of sluiting van zittingsplaatsen een onderwerp van gesprek in uw afdeling / team? Zo ja: op welke wijze verloopt dit gesprek? Wat zijn uw ervaringen?

Zaaksverdelingsreglement

Is het zaaksverdelingsreglement een onderwerp van gesprek in uw afdeling / team? Zo ja: op welke wijze verloopt dit gesprek? Wat zijn uw ervaringen met het zaaksverdelingsreglement?

Nieuwe bestuursmodel

Wat zijn uw ervaringen met het bestuursmodel? In hoeverre bent u bij de besluitvorming en visievorming van het gerechtsbestuur betrokken? In hoeverre zijn de gerechtsbestuurders betrokken bij het operationele proces? Op welke wijze is de informatievoorziening van en naar het gerechtsbestuur georganiseerd?

Kwaliteitsbewaking

Op welke wijze is binnen uw afdeling / team voorzien in de kwaliteitsbewaking? Wie zijn hierbij betrokken? Welke rol heeft de gerechtshofvergadering? Welke rol hebben de gerechtsbestuurders? Zijn de activiteiten locatie-overstijgend? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen in de mogelijkheden de kwaliteitsbewaking te organiseren?

Externe oriëntatie

Op welke wijze wordt er binnen uw afdeling / team invulling gegeven aan de externe oriëntatie? Op welke wijze zijn de medewerkers van de gerechten betrokken? Wat gebeurt er met de extern opgehaalde informatie?

Bedrijfsvoering

Wat is er, sinds de invoering van de Wet HGK, (organisatorisch) veranderd in de bedrijfsvoering van uw afdeling / team? In hoeverre ervaren medewerkers dat productieafspraken in de weg staan bij de goede uitoefening van hun werkzaamheden? Zijn dergelijke ervaringen bij u bekend? Hoe gaat u hier mee om?

Slotvraag

Heeft u aanvullingen op hetgeen besproken is? Zijn er nog onderwerpen die niet besproken zijn, die u graag met de commissie zou willen delen?

Topiclijst 7: administratief medewerkers

Naam gerecht:	
Datum gesprek:	
Naam functiegroep:	
Aanwezigen gerecht:	
Aanwezigen evaluatiecommissie:	
Gespreksverslag:	

Startvraag

Wat heeft u gemerkt van de invoering van de Wet HGK c.q. Splitsingswet?

Fusie (indien van toepassing)

Waar staat uw gerecht in het fusieproces (terugblik / vooruitblik)? Welke impact heeft de fusie op u / uw werkzaamheden gehad? Op welke wijze was en is voorzien in de communicatie over het fusieproces?

Organisatiestructuur

Wat zijn uw ervaringen met de nieuwe organisatiestructuur? Op welke wijze is voorzien in de communicatie van en naar het gerechtsbestuur? Zijn er binnen uw afdeling / team veranderingen opgetreden in de omvang van werkverbanden? Zijn er grotere teams, eventueel locatie-overstijgende teams? Hoe verliep / verloopt dit proces? Zijn er thematische teams? Is er behoefte aan / een noodzaak toe?

Deskundigheid en specialisatie

Op welke wijze wordt er binnen uw afdeling / team omgegaan met het verder ontwikkelen van deskundigheid en specialisatie? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen opgetreden in de mogelijkheden om deskundigheid op te bouwen of specialisatie te ontwikkelen? Zijn er, sinds de invoering van de Wet HGK, veranderingen opgetreden in de kwetsbaarheid van teams als gevolg van ziekte of verlof van medewerkers?

Aanwijzing van zittingsplaatsen

Is de aanwijzing of sluiting van zittingsplaatsen een onderwerp van gesprek in uw afdeling / team? Zo ja: op welke wijze verloopt dit gesprek? Wat zijn uw ervaringen?

Zaaksverdelingsreglement

Is het zaaksverdelingsreglement een onderwerp van gesprek in uw afdeling / team? Zo ja: op welke wijze verloopt dit gesprek? Wat zijn uw ervaringen met het zaaksverdelingsreglement?

Nieuwe bestuursmodel

Wat zijn uw ervaringen met het bestuursmodel? In hoeverre bent u bij de besluitvorming en visievorming van het gerechtsbestuur betrokken? In hoeverre zijn de gerechtsbestuurders betrokken bij het operationele proces? Op welke wijze is de informatievoorziening van en naar het gerechtsbestuur georganiseerd?

Kwaliteitsbewaking

Op welke wijze is binnen uw afdeling / team voorzien in de kwaliteitsbewaking? Wie zijn hierbij betrokken? Welke rol heeft de gerechtsvergadering? Welke rol hebben de gerechtsbestuurders? Zijn de activiteiten locatie-overstijgend? Zijn er sinds de invoering van de Wet HGK veranderingen in de mogelijkheden de kwaliteitsbewaking te organiseren?

Externe oriëntatie

Op welke wijze wordt er binnen uw afdeling / team invulling gegeven aan de externe oriëntatie? Op welke wijze zijn de medewerkers van de gerechten betrokken? Wat gebeurt er met de extern opgehaalde informatie?

Bedrijfsvoering

Wat is er, sinds de invoering van de Wet HGK, (organisatorisch) veranderd in de bedrijfsvoering van uw afdeling / team? In hoeverre ervaren medewerkers dat productieafspraken in de weg staan bij de goede uitoefening van hun werkzaamheden? Zijn dergelijke ervaringen bij u bekend? Hoe gaat u hier mee om?

Slotvraag

Heeft u aanvullingen op hetgeen besproken is? Zijn er nog onderwerpen die niet besproken zijn, die u graag met de commissie zou willen delen?

VI Parlementaire behandeling Wet HGK en Splitsingswet

Advies Raad van State

Het wetsvoorstel HGK is, voorafgaand aan de indiening ervan bij de Tweede Kamer, ter advisering voorgelegd aan de Raad van State.¹⁹⁶ De Raad van State merkte op dat de wenselijkheid van de herziening van de gerechtelijke kaart vrij breed gedragen wordt. Niettemin gaf het wetsvoorstel aanleiding tot vragen. Een aantal daarvan is hieronder weergegeven.

Allereerst rezen er vragen over de gekozen schaalgrootte (van met name het voorgestelde arrondissement Oost-Nederland) en over de feitelijke indeling. Uit de toelichting bleek niet welke criteria bij deze keuzes als leidraad hebben gediend. Naar aanleiding hiervan is het wetsvoorstel aangevuld met een nadere inhoudelijke motivering voor de voorgestelde gerechtelijke indeling. Daarbij merkte het kabinet op dat moet worden bedacht dat elke territoriale indeling tot op zekere hoogte arbitrair is.

De Raad van State was ook kritisch over de vraag of de bewaking van de kwaliteit en rechtseenheid binnen de gerechten, waarvoor de (toenmalige) Minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de minister) eindverantwoordelijkheid draagt, voldoende is verzekerd. Deze zorg kwam voort uit het voorstel de sectorvoorzitters niet meer onderdeel te laten zijn van het gerechtsbestuur. De sectorvoorzitters zouden effectief medeverantwoordelijkheid moeten dragen voor de kwaliteitsbewaking en hun positie zou beter moeten worden verankerd in het wetsvoorstel.¹⁹⁷

In een reactie hierop op wees de minister op het feit dat de zorgplichten, die zien op kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing, voor het gerechtsbestuur door de Wet HGK juist aangescherpt worden.¹⁹⁸ Niettemin nam het kabinet, naar aanleiding van het advies van de Raad van State, een extra maatregel: het bestuur diende in het huishoudelijk reglement uitdrukkelijk aan de president of het andere rechterlijke bestuurslid het aandachtsgebied juridische kwaliteit en uniforme rechtstoepassing toe te wijzen ('de portefeuillehouder kwaliteit'). Verder zag het kabinet op dit punt een belangrijke rol voor (een afvaardiging van) de gerechtsvergadering weggelegd.

Vanuit een perspectief van de toegankelijkheid van rechtspraak ging de Raad van State uitvoerig in op de rechtspraaklocaties en de zaaksverdeling. Het aan de Raad van State ter advisering voorgelegde wetsvoorstel ging uit van zittingsplaatsen die

¹⁹⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 4 (advies Raad van State en nader rapport).

¹⁹⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 4, p. 7 (advies Raad van State en nader rapport).

¹⁹⁸ In het nieuw voorgestelde artikel 20 RO was uitdrukkelijk voorgeschreven dat door het gerechtsbestuur in het bestuursreglement regels moesten worden opgenomen over de wijze waarop het bestuur uitvoering geeft aan zijn wettelijke taken om binnen het gerecht zorg te dragen voor de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van het gerecht, alsmede de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing binnen het gerecht te bevorderen.

bij AMvB werden aangewezen. De Raad van State adviseerde om – gelet op het primaat van de wetgever – de hoofdplaats van de gerechten in de wet aan te wijzen en te bepalen dat daar alle categorieën van zaken worden behandeld, uitgezonderd die zaken waarvoor in de wet een bijzondere rechter is aangewezen. Verder zouden, wat de rechtbanken betreft, ten minste tweeëntwintig andere zittingsplaatsen bij AMvB moeten worden aangewezen, waarbij de wet de criteria voor aanwijzing diende te bevatten. In deze zittingsplaatsen zouden de meest gangbare soorten zaken behandeld moeten worden, waaronder in elk geval kantonzaken. De Raad van State adviseerde bovendien om de verantwoordelijkheid voor en de bevoegdheid om overige zittingsplaatsen aan te wijzen niet bij de Raad voor de rechtspraak maar bij de minister neer te leggen, met consultatie van de Raad voor de rechtspraak.¹⁹⁹

Voor genoemd advies werd echter niet opgevolgd en het kabinet hield vast aan het voorstel de zittingsplaatsen bij AMvB aan te wijzen, in plaats van bij formele wet. Ter onderbouwing voerde het kabinet aan dat de zittingsplaatsen op de voorgestelde wijze door het kabinet worden vastgesteld, met mede betrokkenheid van het parlement (door middel van een voorhangprocedure). Het in de wet vastleggen van een vast aantal zittingsplaatsen zou volgens het kabinet te weinig flexibel zijn. Verder zag het kabinet het bepalen van welke zaken waar worden behandeld niet als een taak van de wetgever. Deze taak behoort (zoals onder de oude Wet RO ook het geval was) toe aan de gerechtsbesturen.

Het kabinet ging wel mee in het advies van de Raad van State om in het wetsvoorstel criteria op te nemen waaraan de aanwijzing van zittingsplaatsen moet voldoen.²⁰⁰ Aan het voorgestelde artikel 21b, eerste lid, RO werd toegevoegd dat bij de aanwijzing van rechtspraaklocaties in ieder geval rekening moet worden gehouden met het belang van een goede toegankelijkheid van rechtspraak en het belang van een goede bedrijfsvoering van het gerecht.

Ten slotte adviseerde de Raad van State de noodregeling uit de artikelen 46a en 62a RO te wijzigen, door deze bevoegdheid over te hevelen naar de minister en de beperking tot verwijzing naar een rechtbank binnen hetzelfde ressort te laten vervallen. Dit advies werd overgenomen door het kabinet, waarbij is voorzien in een verplichting voor de minister om de Raad voor de rechtspraak te horen alvorens tot een dergelijke verwijzing te besluiten.

Behandeling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Op 9 september 2011 diende de minister het wetsvoorstel HGK bij de Tweede Kamer in voor behandeling.²⁰¹

199 *Kamerstukken II 2010/11, 32891, 4, p. 7* (advies Raad van State en nader rapport).

200 *Kamerstukken II 2010/11, 32891, 4, p. 12.*

201 *Kamerstukken II 2010/11, 32891, 1-3.*

*Verslag vaste kamer commissie (hierna: VKC) en nota naar aanleiding van het verslag*²⁰²

Op de SP na steunden alle partijen het uitgangspunt van kwaliteitsverbetering door schaalvergroting, dat ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel HGK. Wel waren er kritische vragen over de gevolgen van de wet en over de wijze waarop sommige onderdelen ingevuld zijn. De kritiek van de SP was meer fundamenteel: het was de SP niet helder waarom schaalvergroting noodzakelijk was en welke problemen met schaalvergroting werden opgelost dan wel voorkomen. Het kabinet reageerde (in de nota naar aanleiding van het verslag) door erop te wijzen dat opschaling leidt tot minder kwetsbare gerechten en parketten en tot efficiencyvoordelen. De kwetsbaarheid deed zich, in het geval van de Rechtspraak, met name voor bij bestuursrechtelijke zaken, aldus het kabinet.

Verder was de SP (en overigens ook de SGP) kritisch over het waarborgen van de toegankelijkheid van de rechtspraak. Zij maakten zich zorgen over de reisafstanden die burgers in de toekomst moesten afleggen voor een bezoek aan de rechtbank. De SGP vroeg hierbij met name aandacht voor de arrondissementen Oost-Nederland, Noord-Nederland en Zeeland-West-Brabant. De VVD merkte over toegankelijkheid op dat de ontwikkelingen op het gebied van de digitalisering ook de toegankelijkheid zouden gaan beïnvloeden. Zij vroegen zich af in welke mate daar in het wetsvoorstel rekening mee werd gehouden. Het kabinet merkte hierover op dat het wetsvoorstel op zichzelf niet ziet op de digitalisering van de rechtspraak, maar wel ruimte en mogelijkheden biedt om in de toekomst te anticiperen op veranderingen in het zaaksaanbod als gevolg van digitalisering.

Diverse keren maakten leden melding van 'zorgelijke signalen die hen bereikt hadden vanuit de regio'. Het ging dan om zorgen over het in de toekomst mogelijk verdwijnen van zittingsplaatsen ('rechtbanken' in de volksmond). In reactie hierop gaf het kabinet aan dat het precieze zaaksaanbod van een rechtspraaklocatie wordt vastgelegd door het gerechtshof. De fusiebesturen waren over de verdeling van het zaaksaanbod nog in overleg. Verder zag het kabinet, voor zover het werkgelegenheidseffecten betrof, een samenloop met onder andere de uitvoering van het Programma Compacte Rijksdienst. De verwachting was dat de effecten van de herziening van de gerechtelijke kaart op het totaal relatief beperkt zouden blijven en zich in de meeste gevallen pas op de langere termijn zouden manifesteren.²⁰³ Het betrof hier de sluiting van 24 kantonlocaties.

Met name de PvdA en het CDA uitten hun zorgen over de omvang van de regio Oost-Nederland. Deze omvang was te groot, aldus deze leden. De VVD vroeg aandacht voor de indeling in regio's. Met name vroeg de VVD zich af welke criteria ten grondslag lagen aan de keuze van arrondissementen. Het kabinet reageerde door, zoals ook in reactie op het advies van de Raad van State, te stellen dat de indeling het resultaat is van een afweging waaraan verschillende criteria ten

²⁰² Kamerstukken II 2011/12, 32891, 5; Kamerstukken II 2011/12, 32891, 6.

²⁰³ Kamerstukken II 2011/12, 32891, 6, p. 10 (NV).

grondslag liggen. De uiteindelijke keuze voor een indeling was bovendien geen exacte wetenschap, maar meer een beredeneerde keuze, aldus het kabinet.²⁰⁴

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen hoe werd voorkomen dat het openbaar ministerie op te grote afstand zou komen te staan van het lokale bestuur. Volgens het kabinet was in dit verband relevant dat het openbaar ministerie zich bestuurlijk en organisatorisch op een centrumlocatie in elk van de tien nieuwe arrondissementen zou gaan vestigen, waardoor de kwaliteit en effectiviteit vergroot kon worden en de samenwerking met ketenpartners goed kon worden georganiseerd. Hierdoor ontstond ruimte voor flexibiliteit, om in overleg met het lokaal bestuur (de lokale driehoek) de prioriteiten en het beleid vast te stellen of zaken met een verbinding met de lokale context lokaal op zitting te brengen.²⁰⁵

Nota's van wijziging, amendementen en moties

Na een tweetal nota's van wijziging volgden drie amendementen en drie moties.²⁰⁶ Hieronder volgt een korte toelichting.

Het amendement van de leden Slob en Schouten zag op de splitsing van de regio Oost-Nederland in de arrondissementen Gelderland en Overijssel.²⁰⁷ Aanleiding hiervoor waren zorgen over de grote omvang van de politieregio Oost-Nederland, die de indeling van de gerechtelijke kaart volgde. Het amendement van de leden Çörüz c.s. beoogde de evaluatiebepalingen van de Wet HGK en de nieuwe Politiewet in overeenstemming te brengen. Dientengevolge diende er binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de Wet HGK (met een afwijkende termijn van drie jaar voor de regio Oost-Nederland) een evaluatie plaats te vinden van de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.²⁰⁸ Het amendement van het lid Gesthuizen voorzag in het vastleggen van de hoofdplaatsen van rechtbanken, gerechtshoven en vestigingsplaatsen van arrondissementsparketten in de formele wet (in lijn met het advies van de Raad van State).²⁰⁹

De motie-Helder c.s. verzocht de regering ervoor te zorgen dat kantonrechtspraak in iedere zittingsplaats wordt aangeboden, ook na herziening van de gerechtelijke kaart.²¹⁰ De motie-Çörüz c.s. ging over de zaaksverdelingsreglementen.²¹¹ Omdat het onwenselijk zou zijn het zwaartepunt van de rechtspraak te verschuiven naar slechts enkele zittingsplaatsen, verzochten de leden Çörüz, Van der Steur en Helder de regering bij de toetsing van instemmingsbesluiten over zaaksverdelingsreglementen te bewaken dat binnen de arrondissementen en ressorten wordt gekomen tot een evenwichtige verdeling van zaken over de verschillende zittingsplaatsen (bijzondere specialistische onderwerpen daargelaten). De motie-Recourt verzocht de regering de

204 *Kamerstukken II 2011/12, 32891, 6, p. 4 (NV).*

205 *Kamerstukken II 2011/12, 32891, 6, p. 22 (NV).*

206 *Kamerstukken II 2011/12, 32891, 8; Kamerstukken II 2011/12, 32891, 9.* Het gaat hier grotendeels om wijzigingen die al waren aangekondigd in de memorie van toelichting, redactionele verbeteringen en herstel van onvolkomenheden.

207 *Kamerstukken II 2011/12, 32891, 17.*

208 *Kamerstukken II 2011/12, 32891, 15.*

209 *Kamerstukken II 2011/12, 32891, 18.*

210 *Kamerstukken II 2011/12, 32891, 12.*

211 *Kamerstukken II 2011/12, 32891, 13.*

gerechtelijke kaart zo in te richten dat waar kantonrechtspraak wordt aangeboden, ook veelvoorkomende laagdrempelige zaken te behandelen.²¹²

De parlementaire behandeling in de Tweede Kamer werd afgesloten met een derde nota van wijziging.²¹³ Deze nota gaf uitvoering aan een toezegging van de minister aan de Tweede Kamer om artikel 21a RO te wijzigen.²¹⁴ Tijdens het wetgevings-overleg over het wetsvoorstel HGK vroeg de Tweede Kamer aandacht voor de consequenties die de verdeling van zaken over de verschillende zittingsplaatsen binnen een arrondissement of ressort kan hebben voor de goede toegankelijkheid van rechtspraak voor de burger. Om buiten twijfel te stellen het belang van de goede toegankelijkheid van de rechtspraak expliciet aan de orde komt bij de vaststelling van het zaaksverdelingsreglement, werd aan het wetsvoorstel toegevoegd dat de Raad voor de rechtspraak bij het beoordelen van de reglementen zich tevens heeft te buigen over de vraag of hiermee de goede toegankelijkheid van rechtspraak voldoende verzekerd is, naast het belang van de goede bedrijfsvoering van de gerechten.

Het wetsvoorstel HGK is op 6 december 2011 aangenomen door de Tweede Kamer. PvdA, GroenLinks, D66, VVD, SGP, ChristenUnie, CDA en PVV stemden voor. Het amendement van het lid Çörüz en alle moties werden aangenomen.

Behandeling in de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Nog voordat het wetsvoorstel HGK door de Tweede Kamer was aangenomen, vond er op 22 november 2011 een mondeling overleg plaats tussen de VKC van de Eerste Kamer en de minister.²¹⁵ In dit overleg kwamen zowel de Wet HGK als de nieuwe Politiewet (en de onderlinge samenhang) aan de orde. Net als tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer, werden in het mondelinge overleg uitdrukkelijk zorgen geuit over de grote omvang van de regio Oost-Nederland. Daarnaast gaven de leden van de Eerste Kamer aan dat zij zorgelijke geluiden hadden opgevangen uit de regio over het op termijn verdwijnen van zittingsplaatsen. De zorgelijke geluiden hadden betrekking op de grote reisafstanden voor rechtzoekenden en het wegvallen van werkgelegenheid uit de regio. Verder kwam ook in het overleg aan de orde of de zittingsplaatsen bij formele wet of bij AMvB vastgelegd moest worden en wie ten aanzien van de aanwijzing van zittingsplaatsen welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden had. De minister gaf op dit punt aan dat het wetsvoorstel HGK, mede naar aanleiding van het debat dat in het kader van de Evaluatiewet met de Eerste Kamer was gevoerd, was aangepast. De aanpassingen leidden ertoe dat de bevoegdheden ten aanzien van de aanwijzing van zittingsplaatsen bij de minister werden neergelegd en niet, zoals aanvankelijk bedoeld, (voor een deel) bij de Raad voor de rechtspraak, aldus de minister.²¹⁶

212 *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 19.

213 *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 16.

214 De toezegging is gedaan tijdens het wetgevingsoverleg met de VKC van de Tweede Kamer op 28 november 2011.

215 *Kamerstukken I* 2011/12, 30880, C (verslag mondeling overleg).

216 *Kamerstukken I* 2011/12, 30880, C, p. 20 (verslag mondeling overleg).

*Verslag VKC en memorie van antwoord (Eerste Kamer)*²¹⁷

Er was binnen de VKC van de Eerste Kamer brede steun voor de grote lijnen van de Wet HGK. Men onderschreef de noodzaak de gerechtelijke kaart te herzien. Wel hadden de leden 'dringende' vragen over de invulling van de wet, ook op belangrijke onderdelen. Zo maakten de leden van de VVD-fractie zich zorgen over de kwaliteit van de rechtspraak en een goede toegankelijkheid van rechtspraakvoorzieningen voor de burger; zij vroegen zich af of deze niet ondergeschikt werden gemaakt aan het streven de bedrijfsvoering maximaal te stroomlijnen. Ook de leden van het CDA en GroenLinks stelden vragen over dit thema. In de memorie van antwoord reageerde het kabinet door te stellen dat ook van de rechterlijke macht een realistische bedrijfsvoering ('waarbij de kosten opwegen tegen de baten') wordt verwacht. Daarnaast benadrukte hij dat binnen de staatsrechtelijke verhoudingen juist de functie van de onafhankelijke rechtspraak, waarbinnen de autonomie van de professional gegarandeerd is, heel stevig zijn verankerd. De Wet RO getuigt hier ook van: diverse verbodsbepalingen, gericht tot het gerechtshofbestuur en de Raad voor de rechtspraak, beschermen de onafhankelijke oordeelsvorming van de individuele rechter (vergelijk de artikelen 23, tweede lid, 24, tweede lid, en 96 RO). Financieringssystemen konden hier, volgens het kabinet, geen afbreuk aan doen.²¹⁸

Andere belangrijke onderwerpen van het debat waren de positie van de Raad voor de rechtspraak, het nieuwe bestuursmodel en de afschaffen van de sectoren (waaronder dus ook de verplichte sector kanton). Ten aanzien van het tweede onderwerp werd onder meer de vraag gesteld of het bestuur op deze wijze niet teveel op afstand kwam te staan van de werkvloer. Ten aanzien van het derde onderwerp werd (door leden van de D66-fractie) de zorg uitgesproken of de specifieke kantonrechtswerkwijze in voldoende mate behouden bleef. Het kabinet reageerde hierop door te wijzen op de al langer bestaande wens om de werkwijze kanton sectoroverstijgend te kunnen toepassen. De afschaffing van een verplichte sector kanton sloot aan bij de ontwikkelingen in de praktijk, in die zin dat in de meeste rechtbanken al intensief werd samengewerkt tussen de sectoren kanton en civiel. Verder bleef de herkenbaarheid van de kantonrechtspraak gewaarborgd doordat in de Wet RO bleef voorgeschreven dat voor kantonzaken specifieke (enkelvoudige) kamers worden gevormd.²¹⁹ Ook bleef gelden dat procesvertegenwoordiging in kantonzaken niet verplicht is en dat mondelinge verweer kan worden gevoerd. Daarbij bleef de term kantonrechter als wettelijke term voortbestaan.

De omvang van de regio Oost-Nederland en de fusie van het gerechtshof Arnhem en het gerechtshof Leeuwarden waren ook belangrijke thema's in het debat. Met name de fracties van de VVD, PvdA, SP, D66 en ChristenUnie zetten grote vraagtekens bij de omvang van de regio Oost-Nederland. Verder leefden er, net zoals bij het mondelinge overleg met de minister, vragen over het aanwijzen van de zittingsplaatsen (bij formele wet of AMvB), de zaaksverdeling (onder andere de vraag

217 *Kamerstukken I 2011/12, 32891, B (VV); Kamerstukken I 2011/12, 32891, C (MvA); Kamerstukken I 2011/12, 32891, D (nader verslag); Kamerstukken I 2011/12, 32891, E (nadere memorie van antwoord); Kamerstukken I 2011/12, 32891, F (EV).*

218 *Kamerstukken I 2011/12, 32891, C, p. 6 (MvA).*

219 Artikelen 47 en 48 RO.

of het lokale bestuur wordt betrokken bij de besluitvorming) en de financiële onderbouwing van het wetsvoorstel.

Het kabinet antwoordde over de omvang van het arrondissement Oost-Nederland dat dit arrondissement, vanwege de grote omvang, de bijzondere aandacht heeft van de Rechtspraak, het openbaar ministerie en de minister zelf. Het arrondissement vormde, in de woorden van het kabinet, 'een uitdaging'. Een belangrijke, zo niet doorslaggevende, reden voor het handhaven van het arrondissement Oost-Nederland was dat de afzonderlijke rechtsgebieden (kanton, civiel recht, bestuursrecht, personen- en familierecht en strafrecht) anders te kwetsbaar waren om zelfstandig te functioneren.

De leden van de fracties waren niet tevreden met de antwoorden van het kabinet. In een nader verslag stelden zij opnieuw kritische vragen.²²⁰ Zij vroegen zowel aanvullende vragen over dezelfde thema's, als vragen over nieuwe onderwerpen. De nieuwe onderwerpen hielden (mede) verband met diverse signalen die de leden van de Eerste Kamer vanuit de praktijk hadden ontvangen. Daarnaast hadden zij vernomen dat er afspraken waren gemaakt over de concentratie van zaken van het LP en het FP, waarvan zij graag kennis wilden nemen, net als van het concept Besluit zittingsplaatsen gerechten.

In het nadere memorie van antwoord gaf het kabinet nadere tekst en uitleg.²²¹ Het ging grotendeels om een herhaling van eerder uiteengezette argumentaties. Als bijlage zijn bijgevoegd de afspraken die waren gemaakt over de concentratie van LP- en FP-zaken en het concept Besluit zittingsplaatsen gerechten.²²²

Behandeling en moties

Op 3 juli 2012 vond de behandeling van de Wet HGK in de Eerste Kamer plaats.²²³ De onderwerpen van het debat waren grotendeels dezelfde onderwerpen als die eerder, en ook in de Tweede Kamer, aan bod waren gekomen. Opnieuw werd het debat gevoerd over de omvang en indeling van de arrondissementen, de zaaksverdelingsreglementen, de aanwijzing van de zittingsplaatsen (en zorgen over het verdwijnen van specifiek, met naam genoemde, zittingsplaatsen in het land), het nieuwe bestuursmodel (en de vrees dat het bestuur teveel op afstand zou komen te staan van de werkvloer) en de rol en de positie van de Raad voor de rechtspraak.

Nadrukkelijker dan in de Tweede Kamer werd in de Eerste Kamer aandacht gevraagd voor signalen uit de Rechtspraak over een toenemende productie- en werkdruk als gevolg van de schaalvergroting.²²⁴ De minister antwoordde hierop dat het vertrekpunt van de Wet HGK een kwaliteitsimpuls en dat de wet niet alleen over efficiency ging, zoals iedereen stelde.²²⁵

220 Kamerstukken I 2011/12, 32891, D.

221 Kamerstukken I 2011/12, 32891, E.

222 Kamerstukken I 2011/12, 32891, E, bijlagen.

223 *Handelingen I* 2011/12, 32891, 36, item 2; *Handelingen I* 32891, 2011/12, 32 891, 36, item 7.

224 Zie bijvoorbeeld *Handelingen I* 2011/12, 32891, 36, item 7, p. 61 (voorzetting behandeling).

225 *Handelingen I* 2011/12, 32891, 36, item 7, p. 61 (voorzetting behandeling).

De omvang van de regio Oost-Nederland bleek een belangrijke zorg voor verschillende fracties. De PvdA-fractie sprak van een 'doorgeslagen schaalvergroting'. De antwoorden van de minister waarom een dergelijk grote regio nodig zou zijn, waren niet naar tevredenheid van de leden. Dit leidde uiteindelijk tot indiening van de motie-Beuving c.s.²²⁶ Deze motie werd gevolgd door de motie-De Boer c.s., die zag op de toenemende dominantie van de productiedrang.²²⁷ Deze motie werd echter nog op dezelfde dag ingetrokken, nadat de minister had toegezegd de in de motie genoemde punten mee te nemen in de monitorrapportages die de minister eerder al had toegezegd. De motie-Beuving c.s. werd daarentegen met algemene stemmen aangenomen.

Op 10 juli 2012 werd de Wet HGK door de Eerste Kamer aanvaard. VVD, PVV, CDA, PvdA, D66, GroenLinks, ChristenUnie, SGP en 50PLUS stemden voor. De wet is op 1 januari 2013 in werking getreden.

Splitsingswet

De Splitsingswet gaf uitvoering aan de motie-Beuving c.s. en werd op 25 oktober 2012 aan de Tweede Kamer aangeboden.²²⁸ Deze wet zag op de splitsing van het arrondissement Oost-Nederland in de arrondissementen Gelderland en Overijssel. Er werd afgezien van de voor wetsvoorstellen gebruikelijke consultatieronde. Dit vanwege de sterke politieke wens op een zo kort mogelijke termijn tot een splitsing te komen. Wel had met de meest betrokken organisaties informeel contact plaatsgevonden over een concept van het wetsvoorstel.

Met de Splitsingswet werd het uitgangspunt van de Wet HGK dat er sprake is van volledige geografische congruentie tussen de eerstelijsrechtsspraak, arrondissementsparketten en regionale eenheden van de politie doorbroken voor de regio Oost-Nederland voor wat betreft de Rechtspraak enerzijds en het arrondissementsparket en de regionale politie-eenheid anderzijds. Tussen het openbaar ministerie en de regionale politie-eenheden bleef de volledige geografische congruentie behouden.

Het kabinet was van mening dat een splitsing van het arrondissementsparket Oost-Nederland en de regionale politie-eenheid in Oost-Nederland onwenselijk was.²²⁹ Voor de politie was het van belang dat de schaalvoordelen, die met de indeling in de tien regionale eenheden worden behaald, in stand bleven. Bovendien zou het optimaal functioneren van de strafrechtketen volgens het kabinet profiteren van de volledige geografische congruentie tussen het arrondissementsparket en de regionale politie-eenheid in Oost-Nederland. Deze congruentie bood de mogelijkheid om op eenduidig uitvoeringsniveau snel concrete afspraken te maken tussen openbaar ministerie en politie, om informatiestromen op elkaar af te stemmen en

226 *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, G.

227 *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, H.

228 *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 1-3.

229 *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 3, p. 3 (MvT).

om te komen tot een efficiënte coördinatie door (hoofd)officieren van justitie bij opsporingsonderzoeken waarbij de inzet van regionale politie-eenheden onmisbaar is. Ook binnen de driehoek van burgemeester en officier van justitie met de politie bestonden met de congruentie betere mogelijkheden om de prioriteiten te bepalen en het opsporings- en vervolgingsbeleid vast te stellen.²³⁰

De congruentie van de eerste lijn van het openbaar ministerie met de Rechtspraak bood aanvullende voordelen, bijvoorbeeld door het efficiënt op zitting kunnen brengen van zaken, met name waar het zaken met een lokale context betrof. Het feit dat het openbaar ministerie in de regio Oost-Nederland voor de inzet van opsporingsmaatregelen, preventieve hechtenis en de vervolging van verdachten, zaken en capaciteit zou moeten verdelen over twee arrondissementen vereiste zorgvuldige werkprocessen, maar stuitte niet op onoverkomelijke bezwaren, aldus het kabinet.²³¹

Behandeling door Tweede Kamer

In de Tweede Kamer vroeg vooral de VVD-fractie aandacht voor de mogelijke kwetsbaarheid van de kleinere gerechten. De leden van de VVD-fractie waren bezorgd dat de splitsing zou leiden tot verlaging van de kwaliteit van de rechtspraak.²³² In de nota naar aanleiding van het verslag gaf het kabinet aan dat de gerechten gemonitord zouden worden. Bij deze monitoring werd in ieder geval gelet op de kwaliteitsontwikkeling, de doorlooptijden van zaken en continuïteit van het werk. In het geval van de rechtbank Overijssel werd gevolgd of deze voldoende in staat was zelfstandig te functioneren zonder aangewezen te zijn op ondersteuning door andere rechtbanken, bijvoorbeeld in de vorm van het verlenen van bijstand door rechters van andere rechtbanken als rechter-plaatsvervanger of door het afdoen van zaken door andere rechtbanken.²³³

Op 29 november 2012 aanvaardde de Tweede Kamer de Splitsingswet. Kort daarop volgend, namelijk op 6 december 2012, werd door de Eerste Kamer bij het kabinet aangedrongen op gelijktijdige inwerkingtreding met de Wet HGK (1 januari 2013).²³⁴

Behandeling door Eerste Kamer

Op 18 december 2012 vond de behandeling van de Splitsingswet in de Eerste Kamer plaats.²³⁵ De Splitsingswet zou, zo werd door de minister medegedeeld, niet op 1 januari 2013 in werking treden (die datum bleek voor de praktijk niet haalbaar), maar op 1 april 2013. De minister gaf aan dat de rechtbanken Gelderland en Overijssel feitelijk al wel vanaf 1 januari 2013 als aparte rechtbanken zouden functioneren. Hij zegde bovendien toe dat beide rechtbanken een volwaardig eigen bestuur kregen.

230 *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 3, p. 3-4 (MvT).

231 *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 3, p. 4 (MvT).

232 *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 4 (verslag).

233 *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 5 (NV).

234 *Kamerstukken I* 2012/13, 33451, B (verslag schriftelijk overleg).

235 *Handelingen I* 2012/13, 33451, 12, item 7, p. 42; *Handelingen I* 2012/13, 33451, 12, item 7, p. 55-57.

Verder was het Leeuwarder Manifest een onderwerp dat aandacht kreeg tijdens het debat. Met name ging het om de kritiek op de benoemingsprocedure van de nieuwe bestuurders en over de ervaren productiedruk. Meer in het algemeen ging het ook over het geluid dat rechters zich niet vertegenwoordigd voelden door de Raad voor de rechtspraak.

De Splitsingswet werd op dezelfde dag nog door de Eerste Kamer aanvaard.

Colofon:

Dit is een uitgave van de
Commissie Evaluatie Wet
herziening gerechtelijke kaart

Den Haag: december 2017