

## 2

### Herziening gerechtelijke kaart

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de rechterlijke indeling, de Wet op de rechterlijke organisatie en diverse andere wetten in verband met de vermindering van het aantal arrondissementen en ressorten (Wet herziening gerechtelijke kaart) ( 32891 ).**

**De voorzitter:**

Ik heet de minister van Veiligheid en Justitie voor de tweede dag in successie van harte welkom in de Eerste Kamer en wederom tot laat in de avond, naar ik heb mogen vernemen.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Beuving** (PvdA):

Voorzitter. Het wetsvoorstel dat wij hier vandaag bespreken, beoogt de kwaliteit van de rechtspraak en de slagvaardigheid van de rechterlijke organisatie te verbeteren door het aantal arrondissementen en ressorten te verminderen en in verband daarmee wijzigingen aan te brengen in de bestuurlijke organisatie van de gerechten. Onder meer wordt voorgesteld:

- het aantal arrondissementen te verminderen tot tien;
- het aantal gerechtshoven te verminderen tot vier;
- de bestuurlijke inrichting van de rechtbanken en gerechtshoven te verstevigen door de rechtsbesturen kleiner te maken en de regel af te schaffen dat sectorvoorzitters van rechtswege lid zijn van het rechtsbestuur.

Tevens wordt voorgesteld om voor de zaaksverdeling binnen het arrondissement en binnen het ressort een afzonderlijk instrument in het leven te roepen: het zaaksverdelingsreglement. Het zaaksverdelingsreglement wordt op lokaal niveau – door het betreffende rechtsbestuur – vastgesteld, maar behoeft de instemming van de Raad voor de rechtspraak. Aan de minister van Veiligheid en Justitie wordt de bevoegdheid toegekend om aan de Kroon een voordracht te doen tot vernietiging van de instemmingsbeslissing van de Raad voor de rechtspraak.

Inmiddels heeft tussen deze Kamer en de minister een uitvoerige schriftelijke gedachtewisseling plaatsgevonden over dit wetsvoorstel. Van de zijde van de Kamer zijn veel kritische vragen aan de minister voorgelegd en de minister heeft daarop met vele pagina's tekst gereageerd. Lang niet altijd bevatte de reactie van de minister een werkelijk antwoord op de gestelde vragen. Dat is niet alleen onbevredigend voor de vragenstellers, maar ook voor de talrijke zeer betrokken en geïnteresseerde burgers – waaronder rechters en gerechtsambtenaren – die de behandeling van dit wetsvoorstel op de voet volgen en veel verwachten van de antwoorden van de minister op vragen van leden van het parlement. Een van die betrokken burgers reageerde per mail als volgt: "Zo veel woorden om inhoudelijk helemaal niets te zeggen. Dat moet voor jullie, die wel moeite doen voor de inhoud, toch behoorlijk frustrerend zijn."

Onbevredigend is het tot dusver wel, maar de minister krijgt vandaag een herkansing om te laten zien dat hij

de vragen en zorgen van deze Kamer – ook die van de oppositie! – serieus neemt. Daarmee bewijst de minister tevens een dienst aan al die betrokkenen in de rechtspraak en andere geïnteresseerde burgers die uitzien naar duidelijke antwoorden over mogelijke gevolgen van dit wetsvoorstel voor de praktijk en dan met name voor de kwaliteit van de rechtspraak en de toegankelijkheid van de rechtspraak voor de burger.

Dit wetsvoorstel leidt tot schaalvergroting binnen de rechtspraak en dat is ook expliciet de bedoeling van de regering. De PvdA-fractie deelt de opvatting dat het, om ook in de toekomst goede rechtspraak te kunnen waarborgen, noodzakelijk is, te beschikken over gerechten met voldoende substantie. Te kleine gerechten zijn kwetsbaar in het primaire proces en in de bedrijfsvoering. Maar de regering lijkt de categorie – te – kleine gerechten wel erg op te rekken. Ongemerkt worden daaronder ook geschaard in de huidige situatie goed functionerende middelgrote rechtbanken. Voorts lijkt de regering onvoldoende oog te hebben voor het feit dat schaalvergroting geen garantie is voor goed functionerende gerechten en dat een grotere schaal juist bepaalde risico's en kwetsbaarheden met zich kan brengen. Ik denk hierbij aan het risico van slechtere bestuurbaarheid, het risico van bureaucratisering en inefficiëntie en het risico van te grote afstand tot de rechtzoekende en daarmee onvoldoende toegankelijkheid van de rechtspraak voor de burger. We hebben in het recente verleden gezien dat enkele grote rechtbanken kampen met forse achterstanden in het afhandelen van zaken, terwijl een aantal minder grote rechtbanken die nu door de minister als te klein worden aangeduid, zeer efficiënt en effectief hun eigen zaken afhandelden en zelfs meehielpen de achterstanden van grotere rechtbanken weg te werken. Hoe kan de minister dit rijmen met zijn streven naar schaalvergroting? En meer concreet: hoe kan het zijn dat de minister blijft volhouden dat een arrondissement Overijssel een te geringe omvang zou hebben en te kwetsbaar zou zijn, terwijl de huidige rechtbanken Almelo en Zwolle juist tot de meest efficiënte rechtbanken van Nederland behoren en goed tot zeer goed scoren bij klanttevredenheidsonderzoeken? Waarom is gezien dat goede functioneren van beide rechtbanken het samenvoegen van Zwolle en Almelo tot een rechtbank Overijssel niet een voldoende vorm van schaalvergroting? Waarom vasthouden aan het voornemen een megarechtbank Oost-Nederland te creëren, terwijl evenzeer twee rechtbanken met een meer logische en natuurlijke omvang zouden kunnen ontstaan langs de lijnen van de provinciegrenzen Overijssel en Gelderland? Waarom vasthouden aan het voornemen een megarechtbank Oost-Nederland te creëren, terwijl dat onder de rechters en de gerechtsambtenaren van de rechtbanken Arnhem, Zutphen, Almelo en Zwolle-Lelystad geen enkel draagvlak heeft? Waarom vasthouden aan het voornemen een megarechtbank Oost-Nederland te creëren, terwijl dit zal "leiden tot een te grote verschraving van het regionale zaaksaanbod en een te grote afstand van de rechtspraak tot de rechtzoekende"?

De minister herkent in deze laatste formulering wellicht zijn eigen woorden uit de memorie van antwoord in reactie op de vraag van de CDA-fractie of Nederland niet zou kunnen worden opgeknipt in vijf of zes arrondissementen. Ik herhaal nog eens het antwoord van de minister op die vraag van de CDA-fractie: "Als ik de vragen van de leden van de fractie van het CDA aldus mag begrijpen dat zij vragen of het grondgebied van Nederland (...) kan worden opgeknipt in vijf of zes arrondissementen, is het ant-

## Beuving

woord daarop dus ontkennend. Dit zou op dit moment leiden tot een te grote verschraling van het regionale zaaks-aanbod en een te grote afstand van de rechtspraak tot de rechtzoekende. Dit past niet in mijn opvatting dat de rechtspraak, zeker in de veel voorkomende zaken, dicht bij de rechtzoekende burger moet staan."

Als Nederland in zes arrondissementen zou worden verdeeld, zouden er zes arrondissementen van ongeveer de omvang van Oost-Nederland ontstaan. De PvdA-fractie heeft in het nader verslag aan de minister gevraagd: "Indien dit onwenselijk is voor de rest van Nederland, is dit toch ook onwenselijk voor Oost-Nederland?" De minister heeft in de nadere memorie van antwoord deze vraag afgedaan met de enkele ontkenning dat de omvang van het voorgestelde arrondissement Oost-Nederland verschraling van het regionale zaaksaanbod en een te grote afstand van de rechtspraak tot de rechtzoekende tot gevolg zou hebben. Daarom vraag ik hem nu: waarom zou een verdeling van Nederland in zes arrondissementen voor de overige vijf arrondissementen wel leiden tot verschraling van het regionale zaaksaanbod en een te grote afstand van de rechtspraak tot de rechtzoekende en waarom zou daar bij het zesde arrondissement, namelijk Oost-Nederland, geen sprake van zijn?

De minister heeft tot dusver een kritische ondergrens van schaalvergroting gehanteerd van 100 fte rechters. Een rechtbank die daar – net – niet onder zou vallen zou te kwetsbaar zijn. De minister hanteert daarbij een benadering die erg zwart-wit is, alsof hier sprake is van een mathematische vraag waarop slechts één antwoord bestaat. In reactie op de schriftelijke vraag van de PvdA-fractie naar de kritische bovengrens van schaalvergroting hanteert de minister een veel minder exacte benadering. Voor een dergelijke bovengrens bestaat geen eenduidige norm, zo antwoordde de minister. Daar heeft hij gelijk in, maar het zou fair zijn als de minister zou erkennen dat ook de ondergrens niet eenduidig is. In reactie op kritische opmerkingen in het advies van de Raad van State over de omvang van Oost-Nederland, heeft de minister wel de relativerende opmerking gemaakt dat elke indeling tot op zekere hoogte arbitrair is. Zo is het! En dat betekent dat de indeling niet meer en niet minder is dan een keuze die gemaakt wordt, in plaats van het resultaat van toepassing van exacte wetenschap. De minister kan kiezen voor een gematigde schaalvergroting in Overijssel, die door middel van een fusie van twee goed functionerende rechtbanken leidt tot een rechtbank Overijssel met een natuurlijke omvang alsmede een acceptabele fysieke afstand tot de burgers en met draagvlak onder de rechters en gerechtsambtenaren. Of kiest hij voor de vorming van een megarechtbank Oost-Nederland die, zoals de minister het zelf eufemistisch heeft uitgedrukt, een uitdaging vormt en bijzondere aandacht behoeft, met risico's, zoals ook door de minister is erkend, op het gebied van bestuurbaarheid en toegankelijkheid en zonder draagvlak onder de rechters en gerechtsambtenaren? Aan welke kant van het risico gaat de minister staan? Neemt hij het risico dat indien de megarechtbank Oost-Nederland log, slecht toegankelijk en/of inefficiënt blijkt te zijn, deze in de toekomst zal moeten worden opgesplitst? Daarbij dient bedacht te worden dat in dit wetsvoorstel – in tegenstelling tot de wetsvoorstellen inzake de nationale politie – niet eens voorzien is in de mogelijkheid van toekomstige opsplitsing! Of neemt de minister het risico dat een rechtbank met gematigder omvang, de rechtbank Overijssel, bij gebleken onvoldoende slagkracht alsnog moet wor-

den opgeschaald en er dus eigenlijk een schaalvergroting in twee fasen heeft plaatsgevonden? Ik kan melden dat ik overweeg over dit onderwerp een motie in te dienen.

Een ander onderwerp waarover de PvdA-fractie zich zorgen maakt in het kader van dit wetsvoorstel, is de zaaksverdeling in strafzaken en dan met name de rol van het openbaar ministerie en de Raad voor de rechtspraak. De PvdA-fractie en de minister zijn het over de theorie van de verdeling van strafzaken roerend eens. De minister heeft dat in de memorie van antwoord aldus geformuleerd: "Bij de totstandkoming van de zaaksverdelingsreglementen dient het bestuur van een rechtbank, voor zover het betreft de onderdelen die betrekking hebben op strafzaken, de hoofdofficier van justitie in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen. De achtergrond van deze bepaling is dat er vanuit het openbaar ministerie, mede in het licht van een deskundige behandeling van zaken en een efficiënte bedrijfsvoering, belangen bestaan ten aanzien van de verdeling van deze zaken. Deze belangen moeten door het bestuur betrokken worden bij de besluitvorming rond de zaaksverdeling. Met de leden van de PvdA-fractie ben ik van mening dat bij de uiteindelijke besluitvorming, die bij het gerechtshof ligt, de eisen van een goede bedrijfsvoering weliswaar dienen mee te wegen, maar nimmer voor kunnen gaan op het belang van de kwaliteit of toegankelijkheid van de rechtspraak."

In het nader verslag hebben wij de minister vragen gesteld over een convenant dat in februari jongstleden is gesloten tussen het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak over de verdeling van zaken van het Landelijk Parket en het Functioneel Parket. In dat convenant is niet alleen bepaald welke zaken van het Landelijk Parket en het Functioneel Parket zullen worden behandeld bij de vier in het voorliggende wetsvoorstel aangewezen gespecialiseerde rechtbanken, maar is ook bepaald in welke zittingsplaatsen van de vier rechtbanken deze zaken behandeld zullen worden. En dat laatste, het bepalen op welke locatie de betreffende zaken behandeld gaan worden, is een zaaksverdelingskwestie waarover, zoals de minister zo fraai uiteen heeft gezet in de memorie van antwoord, het gerechtshof gaat.

Op de vraag van de PvdA-fractie in het nader verslag of het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak met het sluiten van dit convenant op de stoel van de vier gerechtshoven in oprichting zijn gaan zitten, heeft de minister onder meer geantwoord. "Met het vaststellen van het reglement als bedoeld in het nieuwe artikel 139b Wet RO is nog niet gezegd in welke zittingsplaats van de betreffende rechtbanken de zaken op terechtzitting zullen worden behandeld."

Maar in het convenant staat toch echt: "Vanuit de bevoegdheid die het College van procureurs-generaal heeft op grond van artikel 139b van de Wet op de rechterlijke organisatie zoals deze luidt na inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart, heeft het College ervoor gekozen de zaken van het Landelijk Parket en Functioneel Parket die vallen onder het voorliggende reglement, te behandelen in de zittingsplaats Amsterdam van de rechtbank Amsterdam, de zittingsplaats 's-Hertogenbosch van de rechtbank Oost-Brabant, de zittingsplaats Zwolle van de rechtbank Oost-Nederland en de zittingsplaats Rotterdam van de rechtbank Rotterdam."

Dus vraag ik de minister waarom hij meent dat met het vaststellen van dit convenant nog niet is gezegd in welke zittingsplaats van de betreffende rechtbanken de zaken

## Beuving

op zitting worden behandeld. En ook stel ik nogmaals de vraag aan de minister of het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak met dit onderdeel van het convenant op de stoel van de gerechtshoven in oprichting zijn gaan zitten.

Voorzitter. Tot slot wil de PvdA-fractie stilstaan bij het risico dat na eventuele invoering van dit wetsvoorstel de spanning tussen kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de rechtspraak verder zal toenemen. Recent en minder recent zijn er diverse publicaties verschenen waarin aandacht wordt gevraagd voor de steeds maar groeiende productiedruk op rechters en het risico dat daardoor de kwaliteit van de rechtspraak in gevaar komt. Een aantal jaren geleden uitte advocaat-generaal Huydecoper in een lezing zijn zorgen op dit punt al als volgt: "dat de nadruk die (...) op het belang van snelle afdoening wordt gelegd en de daaraan inherente kans dat datgene waar het werkelijk om gaat – dat partijen hun zaak volledig kunnen presenteren en daarover een eerlijk en bezonnen oordeel kunnen krijgen – daardoor niet de prioriteit krijgt die dát belang toch onmiskenbaar behoort te krijgen".

En zeer recent heeft Fokkens, procureur-generaal van het parket bij de Hoge Raad, in het jaarverslag van de Hoge Raad zich aldus uitgesproken: "Maar die goede rechtspraak houden we niet zonder aandacht en zorg voor kwaliteit en die is er, vind ik, onvoldoende. Jarenlang is er te weinig geld uitgetrokken om de rechter de taken die hem worden toebedeeld naar behoren te laten uitvoeren. De situatie wordt nijpender, want wat dreigt is een combinatie van te hoge werkdruk met het gevoel dat je als rechter je werk niet kunt doen zoals je vindt dat je dat zou moeten doen. Dat is demotiverend voor de mensen die met zoveel toewijding en inzet dit vak beoefenen. Het rechterschap is een prachtig beroep, maar dat moet het wel blijven. Van rechters die ik goed ken en van wie ik weet dat ze veel werk aankunnen, hoor ik over een almaar oplopende en inmiddels onverantwoorde werkdruk."

Veel rechters vrezen dat na invoering van het voorliggende wetsvoorstel met grotere arrondissementen en gerechtshoven op grotere afstand, nog meer dan nu al het geval is eenzijdig de nadruk zal worden gelegd op de kwantitatieve output en de productiedruk op rechters verder zal toenemen. In de nadere memorie van antwoord heeft de minister allereerst te kennen gegeven het terecht te vinden dat aandacht wordt gevraagd voor het spanningsveld tussen productienormen en de inhoudelijke kwaliteit van de rechtspraak. Volgens de minister reikt de herzieningsoperatie, met de kwaliteitsslag die daarbij voor ogen staat, verder dan het opschalen van gerechten en een nieuwe bestuurlijke organisatie. De herinrichting van de rechterlijke organisatie werkt als katalysator voor verdergaande kwaliteitsverbetering door innovaties binnen de rechterlijke macht, aldus de minister. De PvdA-fractie vindt dat dit weliswaar veelbelovend klinkt, maar toch nog erg abstract is. Ik vraag daarom de minister om concreet uiteen te zetten om welke kwaliteitsverbetering en welke innovaties het hierbij gaat en op welke wijze en in welk opzicht daarmee geholpen zijn diegenen binnen de rechterlijke macht die – in de woorden van Huydecoper – dat willen doen waar het werkelijk om gaat, namelijk dat partijen hun zaak volledig kunnen presenteren en daarover een eerlijk en bezonnen oordeel kunnen krijgen.

Wij zien het antwoord van de minister met belangstelling tegemoet!



Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Voorzitter. Toen ik nu bijna elf jaar geleden in deze Kamer aantrad als nieuw lid kreeg ik meteen een groot dossier op mijn bord: de herziening van het burgerlijk procesrecht en de invoering van de Raad voor de rechtspraak. Op 1 januari 2002 trad de wetswijziging in werking. Inmiddels ligt er wederom een voor de rechtspraak ingrijpend dossier op ons bord: de Wet herziening gerechtelijke kaart. De oude, verouderde rechterlijke indeling in vijf gerechtshoven sinds 1877 en negentien arrondissementen sinds 1934 gaat op de schop. Voorgesteld wordt om het aantal arrondissementen terug te brengen tot tien en het aantal ressorten tot vier. De gedachte achter de vermindering van het aantal arrondissementen en ressorten is om de kwaliteit van de rechtspraak op drie hoofdonderdelen te verbeteren: 1. de kwaliteit van de rechtspraak; 2. de kwaliteit van het bestuur en 3. de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

Maar dat is niet de enige overweging. Op pagina 5 van de memorie van toelichting zet de regering uiteen dat zij het van belang vindt dat er een volledige geografische congruentie tot stand komt tussen de regionale eenheden van de eerstelijnsrechtspraak, de eerstelijnsparquetten en de te vormen nationale politie. Die volledige geografische congruentie wordt met name beoogd om een eenvoudigere, effectievere en efficiëntere samenwerking tussen de ketenpartners te bereiken op het terrein van de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. In het voorlopig verslag is door de VVD-fractie gevraagd of het inderdaad zo is dat de plannen van het Openbaar Ministerie voor de regionalisering van de arrondissementsparketten, die zijn uiteengezet in het rapport "Het OM verandert" van 2004, leidend zijn geweest voor de herziening van de gerechtelijke kaart, zie pagina 30 van de memorie van toelichting. De minister heeft daarop in de memorie van antwoord geantwoord dat dit niet het geval is, maar dat de plannen van het OM er wel bij betrokken zijn. Mijn fractie kan zich toch niet aan de indruk onttrekken dat het OM de koers heeft bepaald en wellicht nog steeds bepaalt. Ik kom daar nog op terug.

Het zal niemand zijn ontgaan dat het wetsvoorstel tot herziening van de gerechtelijke kaart in de afgelopen periode heel wat pennen en stemmen in beweging heeft gebracht. En dat is ook heel begrijpelijk, want per slot van rekening spreken wij over een van de drie onderdelen van de trias politica, namelijk de rechtsprekende macht. Die rechtsprekende macht dient onafhankelijk te zijn – om die reden is de inrichting ervan met vele waarborgen omgeven – toegankelijk en kwalitatief van hoog niveau. Zo'n rechterlijke macht hebben wij in Nederland. Nu kan men betogen dat een herziening van de gerechtelijke kaart een administratieve operatie is en geen gevaren met zich brengt voor de onafhankelijkheid en toegankelijkheid van de rechterlijke macht. Dat moge zo zijn, maar tegelijkertijd kan het resultaat van een administratieve operatie ingrijpende gevolgen hebben voor de mate waarin diezelfde onafhankelijkheid en toegankelijkheid overeind blijft. Ongemerkt zou de balans kunnen doorslaan van een in naam wel onafhankelijke rechterlijke macht, in de zin dat er geen interventies van "hogerhand" plaatsvinden in individuele rechtszaken, maar vanwege de strakke inbedding op bestuurlijk niveau en qua bedrijfsvoering een in feite sterk gebonden rechterlijke macht.

Voorzitter. Het is vanuit die bezorgdheid dat ik vandaag namens de VVD-fractie tijdens dit plenaire debat, na de uitvoerige schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel, nog enkele dringende aangelegenheden onder de aandacht van de minister wil brengen.

Ik zal drie hoofdonderwerpen aan de orde stellen: 1. de organisatie van de rechtspraak en de rol en positie van de Raad voor de rechtspraak daarin; 2. het arrondissement Oost-Nederland en 3. parlementaire betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor de rechtspraak.

Allereerst de organisatie van de rechtspraak en de rol en positie van de Raad voor de rechtspraak daarin. Er zit een wereld van verschil tussen de 19de-eeuwse magistratuur die ongehaast in de stilte van zijn werkkamer thuis uitspraken concipieert en de rechter die functioneert in de nieuwe, voorgestelde structuur. Die 19de-eeuwse magistratuur heeft allang zijn tijd gehad, die zou ook volstrekt niet passen in de eisen die in de huidige tijd aan de rechterlijke macht worden gesteld.

Als ik naar de voorgestelde, nieuwe structuur kijk dan zie ik een structuur die meer doet denken aan een groot bedrijf dan aan een organisatie als een onafhankelijke rechterlijke macht. Ik noem een paar grote lijnen. Er is een raad van bestuur, dat is de Raad voor de rechtspraak, en er is een handvol divisiedirecties, dat zijn de gerechtsbesturen. De divisiedirecties moeten ervoor zorgen dat de "targets", dat wil zeggen de productieafspraken, gehaald worden en zij moeten er tevens ondermeer voor zorgen dat het werk goed verdeeld wordt teneinde de medewerkers optimaal qua prestatieniveau te kunnen inzetten; dat zijn de zaaksverdelingsreglementen. De raad van bestuur, dat wil zeggen de Raad voor de rechtspraak, houdt ondermeer greep op de organisatie doordat de Raad de budgetten aan de gerechten toekent en doordat de zaaksverdelingsreglementen en de bestuursreglementen van de divisiedirecties, inclusief de plaats waar de divisiedirectie haar zetel heeft, door de Raad goedgekeurd moeten worden. Daarnaast ondersteunt de Raad activiteiten ter ondersteuning van uniforme rechtstoepassing en het bevorderen van de juridische kwaliteit en ontwikkelt hij landelijke kwaliteitsprogramma's. Tot slot stelt de Raad de voordracht op voor de benoeming van de divisiedirecties. Dit is misschien niet helemaal een terechte voorstelling van zaken, maar het feit dat het recent benoemde lid van de Raad voor de rechtspraak met de titel CIO, chief information officer, wordt aangeduid, geeft wellicht aan dat de Raad voor de rechtspraak zich langzaam maar zeker in de zoiest beschreven richting beweegt. Is dat zorgelijk? Ja en nee.

Nee, omdat de rechterlijke macht, de rechtspraak, een professionele organisatie moet zijn die op kwalitatief hoog niveau, effectief en efficiënt in de moderne maatschappij moet kunnen functioneren. Daarvoor is een centraal aangestuurde organisatie nodig die ervoor zorgt dat er niet op microniveau, dat wil zeggen op het niveau van de gerechten, bijvoorbeeld ICT en de inning van griffiegelden geregeld moeten worden. Dat kan beter en efficiënter centraal geregeld worden via spir-it en het Landelijk Dienstencentrum.

Ja, het is zorgelijk omdat de vraag gesteld kan worden in hoeverre de rechtspraak nog werkelijk in volle omvang de onafhankelijke rechterlijke macht van de trias politica is wanneer de rechtspraak zo sterk "in de touwen" wordt gehouden via eisen van bedrijfsvoering en het nieuwe bestuursmodel. De VVD-fractie heeft het al eerder naar voren gebracht, tijdens het plenaire debat op 10 mei vorig

jaar over de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie en tot tweemaal toe bij de schriftelijke inbreng over het voorliggende wetsvoorstel: de vrees voor managers – wellicht zelfs boekhouders – aan de macht in de rechtspraak. Managers aan de macht in de rechtspraak vormen naar het oordeel van mijn fractie een bedreiging voor de onafhankelijke rechterlijke macht. Deelt de minister die opvatting? Welke waarborgen kan de minister geven om ervoor te zorgen dat de rechter werkelijk in onafhankelijkheid zoals bedoeld in de Grondwet recht kan blijven spreken, ook in de nieuwe structuur, zonder op de vingers getikt te worden door managementeisen afkomstig van de Raad voor de rechtspraak of sowieso zonder op de vingers getikt te worden door de Raad voor de rechtspraak? De Raad voor de rechtspraak is ooit, bij de instelling ervan, bedoeld als faciliterend voor de rechtspraak. Het voorliggende wetsvoorstel gaat verder dan die faciliterende rol. Ik wijs onder andere op de zaaksverdelingsreglementen en bestuursreglementen die de goedkeuring van de Raad behoeven. Daarbij roept mijn fractie nogmaals in herinnering dat de Raad een dualistische positie heeft, namelijk niet alleen een orgaan sui generis in de rechterlijke organisatie maar ook een orgaan dat een nauwe band heeft met de minister vanwege gedeelde bevoegdheden en een zekere gezagsverhouding tussen de minister en de Raad. Juist vanwege die laatste positie kan niet genoeg benadrukt worden dat de minister de Raad niet kan en mag gebruiken om beleid in gang te zetten of uit te voeren waardoor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zou kunnen worden aangetast. Kan de minister toezeggen dat hij dit uitgangspunt onverkort steeds als toetssteen in zijn contacten met de Raad zal gebruiken?

Mijn tweede punt betreft het arrondissement Oost-Nederland. Het geplande arrondissement Oost-Nederland, als resultaat van de motie-Heerts c.s. in de Tweede Kamer, heeft een buitengewoon grote omvang. Ook de minister ziet in dat de omvang van dit arrondissement eigenlijk te groot is, want er wordt voor het gerechtsbestuur van dit arrondissement voorsiening tijdelijk, maar wellicht zelfs permanent zo maak ik op uit de nadere memorie van antwoord, in een vierde bestuurder voorzien en bovendien wordt dit arrondissement al na drie jaar geëvalueerd in plaats van de voor de hele gerechtelijke kaart voorziene evaluatie na vijf jaar.

Volgens gegevens van de Raad voor de rechtspraak over het aantal fte's van rechters en overige medewerkers doorberekend in de situatie van de herziening van de gerechtelijke kaart per ultimo 2011 bedraagt het aantal rechters voor Oost-Nederland 242 fte, het aantal overige medewerkers 869 fte, zodat er een totaal aan fte is van 1111. Dat is aanmerkelijk groter dan welk ander arrondissement dan ook. Het naast grote arrondissement is Amsterdam met in totaal 949 fte. Ik roep nog maar weer eens het rapport van april 2007 van het SCP en de Raad voor de rechtspraak in herinnering "Rechtspraak: productiviteit in perspectief". Dit rapport geeft aan dat de productiviteit van gerechten afneemt naar mate de schaalgrootte toeneemt ten opzichte van de ideale omvang. In de nadere memorie van antwoord schrijft de minister op een vraag van de VVD-fractie daarover dat hij bij de evaluatie van Oost-Nederland kwaliteit, toegankelijkheid en doorlooptijden mede zal beoordelen in de context van de grootte van het arrondissement. Betekent dit dat bijvoorbeeld de kwaliteit wel wat minder kan zijn omdat het arrondissement nu eenmaal heel groot is? Bij de evaluatie zullen

ook de gevolgen voor de regionale eenheden van de nationale politie moeten worden betrokken, zo schrijft de minister. Wat betekent de uitkomst van de evaluatie derhalve voor de indeling van de nationale politie? Stel dat de uitkomst is dat het arrondissement Oost-Nederland te groot is en opsplitsing de voorkeur verdient, gaat dat dan ook gebeuren? Heeft een eventuele splitsing niet tot gevolg dat er meer op het spel staat? Namelijk de indeling van andere gerechten op de gerechtelijke kaart en de indeling van de regionale eenheden van de nationale politie. Moet dan bijvoorbeeld een andere splitsing worden gemaakt, in de zin dat Zwolle-Lelystad bij Zwolle komt en dat deze beide worden samen gevoegd met Almelo, totaal 134 fte rechters, en Zutphen met Arnhem, totaal 151 fte rechters. Maar dan is het arrondissement Utrecht weer aan de kleine kant, totaal 114 fte rechters, ter vergelijking Oost-Brabant heeft 117 fte rechters. En nogmaals, wat betekent dit voor de indeling van de nationale politie. Kortom, voorzitter, wordt ons met de evaluatie van Oost-Nederland niet een fopspeen voorgelaten? Ik kan mij dat nauwelijks voorstellen. Kan de minister bevestigen dat er geen sprake is van een fopspeen?

Kan de minister klip-en-klare toezeggen dat, wanneer de uitkomst van de evaluatie betekent dat Oost-Nederland eigenlijk zou moeten worden opgesplitst, de minister daaraan gevolg geeft ook al zou dit betekenen dat dit consequenties heeft voor de overige indeling van de gerechtelijke kaart en de regionale indeling van de nationale politie? Kan de minister toezeggen dat de evaluatie van Oost-Nederland objectief zal zijn en niet belast met eventuele vervolproblemen, mocht de evaluatie als uitkomst hebben dat Oost-Nederland te groot is.

Tot slot, voorzitter, de parlementaire betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor de rechtspraak. In de memorie van toelichting worden 32 zittingsplaatsen genoemd. Inmiddels hebben wij een afschrift ontvangen van het concept Besluit zittingsplaatsen gerechten. Ook na vele indringende vragen daarover houdt de minister vast aan een voorhang-AMvB in plaats van het vastleggen van de zittingsplaatsen bij wet. Mijn fractie is daar geen voorstander van. Inmiddels hebben wij tevens ontvangen de afspraken tussen het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak over de verdeling van zaken van het Landelijk parket en het Functioneel Parket. De vertegenwoordiger van de PvdA sprak daar ook al over. Uit deze afspraken blijkt dat de strafzaken die niet door het Landelijk Parket of het Functioneel Parket behandeld worden, op maximaal 20 zittingsplaatsen behandeld zullen worden, namelijk de huidige arrondissementshoofdplaatsen en Lelystad. Politierechterzaken en overlastzaken met een bijzondere lokale relevantie zullen incidenteel op de overige 12 zittingsplaatsen behandeld worden. Moeten wij hieruit afleiden dat de reductie van 32 naar 20 zittingsplaatsen, ook voor niet-strafzaken, slechts een kwestie van tijd is en dat om die reden gekozen is voor een voorhang-AMvB in plaats van wettelijke inbedding? Dat zou inderdaad betekenen dat het OM een niet te onderschatten rol speelt bij het vaststellen van de gerechtelijke kaart.

Een ander punt betreft het College van Afgevaardigden. De VVD-fractie is verheugd dat de minister in de nadere memorie van antwoord heeft toegezegd dat eventuele beslissingen over het College van Afgevaardigden worden opgeschort tot na de evaluatie over vijf jaar. Juist in het nieuwe bestuursmodel is naar de mening van de VVD-fractie een belangrijke rol weggelegd voor het College van Afgevaardigden. Kan de minister aan zijn reeds

gedane toezegging de toezegging toevoegen dat de bepaling in het wetsvoorstel waarmee het College wordt opgeheven in de wet wordt geschrapt als bij de evaluatie over vijf jaar het College positief wordt geëvalueerd?

Voorzitter. Ik rond af. Wanneer het voorliggende wetsvoorstel tot wet wordt en wanneer het wetsvoorstel nationale politie tot wet wordt, worden er drie geconcentreerde, gecentraliseerde machtsblokken in Nederland tot stand gebracht met alle drie een tot op zekere hoogte vergelijkbare structuur: rechterlijke macht – met uitzondering van de Hoge Raad – openbaar ministerie en nationale politie. Enerzijds kan dit betekenen dat zicht op en controle door het parlement van deze machtsblokken eenvoudiger wordt omdat de structuur transparanter is, anderzijds kan het betekenen dat de checks-and-balances intern in de verschillende machtsblokken te zeer ontbreken waardoor mogelijk ongewenste situaties kunnen ontstaan die vervolgens weer moeilijk gecorrigeerd blijken te kunnen worden. Evaluatie is derhalve van groot belang. In de nadere memorie van antwoord worden al enkele punten genoemd die in ieder geval bij de evaluatie zullen worden betrokken: voortvarendheid van de rechtspraak, het nieuwe stelsel van zittingsplaatsen, artikel 2 en 9 Strafvordering, het College van Afgevaardigden, de coördinatie van de driehoek in relatie tot prestaties in de strafrechtketen. Nog belangrijker is naar mijn mening dat het parlement, Tweede en Eerste Kamer, de vinger blijvend aan de pols houdt. Om die reden lijkt het mij een goede gedachte om jaarlijks in deze Kamer, naar aanleiding van de jaarverslagen van onder andere de Raad voor de rechtspraak, een debat te houden over het functioneren van de rechtsstaat. Voorkomen moet worden dat een ieder pas goed wordt wakker geschud als de Algemene Rekenkamer met een rapport als "Prestaties in de strafrechtketen" komt.

Voorzitter, wij wachten met belangstelling de beantwoording van onze vragen door de minister af.

□

De heer **Hoekstra** (CDA):

Voorzitter. Goede rechtspraak is een van de meest waardevolle dingen die we in Nederland hebben. Zo waardevol, dat die waarde niet in geld is uit te drukken. De heer Koole heeft er gisteren terecht op gewezen dat wij ons moeten beperken bij het gebruik van het Engels, maar ik denk dat Engelsen zouden zeggen "priceless". Of er een echt goede Nederlandse vertaling voor is, weet ik niet zeker, maar ik denk dat het zoiets is als "onschatbaar".

Dat betekent niet dat de kosten van de rechtspraak er niet toe doen, maar het betekent wel dat bij de rechtspraak de kosten van ondergeschikt belang zijn aan de kwaliteit. Dit is een belangrijk uitgangspunt. Dit is een belangrijk uitgangspunt voor het debat dat wij hier vandaag voeren, want het betekent dat wij de gerechtelijke kaart dus alleen zouden willen herzien, als wij denken dat de rechtspraak er daarmee significant beter op wordt. Of – en dat is misschien een tweede mogelijkheid – als je gelooft dat de kwaliteit tenminste op hetzelfde niveau blijft, maar er grote andere voordelen aan zitten bijvoorbeeld in financiële zin. Maar de lat ligt daarbij hoog. Die moet daarbij hoog liggen.

Wij hebben als Kamer veel, heel veel aandacht aan dit dossier besteed. Als ik het me goed herinner, dateert het eerste overleg met de minister zelfs van voor het moment waarop de Tweede Kamer zich over het wetsvoorstel heeft gebogen. Daarna is het wetsvoorstel ons bezig

## Hoekstra

blijven houden. Het belang van dit wetsvoorstel voor de rechtspraak rechtvaardigt dat ook. Tegelijkertijd is het niet zinvol om alle elementen van de discussie, zoals wij die in de schriftelijke rondes hebben gewisseld, in volle glorie te herhalen. Ik doe daarom een poging mij te beperken.

Ten eerste wil ik het hebben over de schaal en specialisatie. Dat de gerechtelijke kaart voor verbetering vatbaar is, daar zijn naar mijn indruk ook de tegenstanders van dit wetsvoorstel het over eens. Dat dit wetsvoorstel op zichzelf ook een verbetering is, is ook de mening van mijn fractie. Maar we moeten eerlijk zijn. We moeten erkennen dat een deel van de bewijzen van de opbrengsten, materieel en immaterieel, ergens in de toekomst op ons liggen te wachten. De minister heeft bij herhaling betoogd dat juridische specialisatie een belangrijke aanjager is van schaalvergroting. Als je naar het juridische deel van de maatschappij kijkt, klinkt dat logisch. Je ziet die specialisatie overal en je ziet nauwelijks meer dat advocaten een algemene praktijk hebben, waar dat vroeger veel gebruikelijker was. De vraag is vervolgens: op welk moment is het punt van die schaal bereikt? Wanneer gaat "niet genoeg" over in "genoeg schaal"? Hoeveel zaken heb je aan de vraagzijde nodig om van voldoende massa te kunnen spreken? Hoe groot moet de pool van gespecialiseerde rechters zijn om een kwalitatief goede behandeling te kunnen waarborgen? Aan de ene kant is er het waarborgen van de goede kwaliteit en aan de andere kant moeten wij voorkomen dat een groot gedeelte van de rechters zit opgesloten op een plek waar zij eigenlijk geen werk hebben.

Friesland en Groningen samen? Kennelijk nog steeds te weinig schaal. Overijssel alleen? Kennelijk nog steeds te weinig schaal. De oostkant van Noord-Brabant? Kennelijk wel voldoende schaal. Limburg alleen? Kennelijk wel voldoende schaal. Wij kennen de getallen die zo-even zijn genoemd, maar wij vernemen graag nog iets specifiek wanneer onvoldoende schaal overgaat in voldoende schaal en waarom.

Ten tweede de congruentie. Dit is een woord waarvan je aanvankelijk niet meteen de betekenis weet, maar het klinkt logisch en voornaam. Als ik het goed begrepen heb, betekent het hier dat de geografische indeling van de gerechtelijke kaart nieuwe stijl en de geografische indeling van de nationale politie voor 100% op elkaar worden afgestemd. Dat klinkt heel erg logisch, maar die congruentie heeft in de dialoog over dit onderwerp toch een mate van vanzelfsprekendheid gekregen die mijn fractie niet geheel terecht lijkt. Waarom zou die strikte koppeling in alle beoogde regio's tot een optimum leiden? Laat ik specifieker zijn. Als je de getallen van de rechtspraak erbij pakt, dan zie je dat rechtbanken zich in meerderheid met civiele en bestuursrechtelijke aangelegenheden bezighouden en niet met het strafrecht. Mijn vraag is dan ook: waarom is die congruentie toch verheven tot geloofsartikel?

Ten derde en tot slot de grootste zorg van iedereen die zich met dit wetsvoorstel bezighoudt en dat is de regio Oost. Wij hebben daarover gisteren al met de minister van gedachten gewisseld in het kader van de nationale politie. Wij weten dat die met nadruk is gekoppeld aan de problematiek van de gerechtelijke kaart. Voor die rechtspraak spelen zeer specifieke zorgen. Het is belangrijk om die te adresseren. Als ik het goed begrepen heb, heeft de minister gezegd dat de rechtspraak in Oost niet verschraalt. Hij heeft ook gezegd dat de toegang tot de rechtspraak in Oost niet verschraalt. Dat is omdat het aan-

tal locaties en het aantal rechters op die locaties in de toekomst op sterkte blijft. Kan de minister ieder van die punten nog een keer expliciet en glashelder aan de Kamer bevestigen?

Wij hebben allemaal kritische, gepassioneerde en ook zeer goed onderbouwde betogen van de juridische wereld over Oost gehoord. Daar was eigenlijk maar een probleem mee: zij waren niet 100% uni sono. Er waren grote voorstanders en grote tegenstanders en die hebben wij allemaal voorbij zien komen. Het minste dat wij nu moeten doen, is concluderen dat het van groot belang is dat de minister voor deze regio de komende periode meer doet dan over drie jaar evalueren. Hij moet een ingrijpende en nadrukkelijker wijze van monitoring kiezen. Als hij die gedachte met ons deelt, is mijn vraag hoe hij zich dat voorstelt.

Mevrouw **Beuving** (PvdA):

De heer Hoekstra zegt dat wij zowel voor als tegen Oost sterke verhalen hebben gekregen. Van welke zijde hebben wij dan pleidooien voor Oost-Nederland ontvangen? Waarschijnlijk heb ik die gemist, maar ik krijg die ook graag op mijn netvlies.

De heer **Hoekstra** (CDA):

Ik kan mij er zelf in ieder geval twee herinneren. Het meest recente pleidooi werd gehouden tijdens het overleg dat wij met de Raad voor de rechtspraak hebben gehad. Volgens mij is men in het zuidelijk deel van de regio Oost, in Gelderland, overwegend positief. Ik ben het overigens met collega Beuving eens dat de rechters in Overijssel in grote meerderheid – niet voor 100% – negatief zijn.

Mevrouw **Beuving** (PvdA):

Wij hebben ook een brief ontvangen van de ondernemingsraden van alle vier de rechtbanken in Oost, dus Arnhem, Zutphen, Almelo en Zwolle. Die vier ondernemingsraden vertegenwoordigen de rechters en de gezamenlijke brief hebben zij ons laten weten de vorming van de regio Oost-Nederland niet te steunen en te pleiten voor een opsplitsing langs de provinciegrenzen. Ik breng de heer Hoekstra ook nog onder de aandacht dat de Raad voor de rechtspraak in het eerste gesprek met de commissie heeft aangegeven dat Oost-Nederland nooit de eerste voorkeur van de raad is geweest. Men heeft zich naar mijn mening na het aannemen van de motie-Heerts/Teeven in de Tweede Kamer te snel en te pragmatisch bij de feiten neergelegd.

De heer **Hoekstra** (CDA):

Mevrouw Beuving schetst exact het dilemma. Als ik mij goed herinner, heeft zij de Raad voor de rechtspraak nog vragen gesteld over de brief van de ondernemingsraden. Het ging erom dat de ondernemingsraden b zeggen, terwijl de Raad voor de rechtspraak mede namens de presidenten spreekt. Wij zijn het volledig met de PvdA eens dat dit een dilemma is. Los van de oplossing is het van cruciaal belang dat wij meer moeten doen dan over drie jaar terugkomen en evalueren. Mocht dit allemaal doorgaan, dan horen wij graag van de minister wat hij gaat doen op het gebied van monitoring.

## Hoekstra

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

De heer Hoekstra heeft mij aan het eind van mijn betoog horen zeggen dat het mij een goed idee lijkt om jaarlijks een debat te houden over het functioneren van de rechtsstaat, waarbij ook problemen zoals die van Oost-Nederland betrokken kunnen worden. Hoe staat hij daar in principe tegenover? Hij hoeft nog niet meteen aan te geven of hij het daar voor 100% mee eens is.

De heer **Hoekstra** (CDA):

Ik vind dat op zichzelf een charmante gedachte, maar ik wil graag nog iets beter begrijpen wat dat betekent. Als wij daartoe overgaan, moeten wij daarnaast organiseren dat de minister gaat monitoren. Het is niet voldoende dat er een keer per jaar gerapporteerd wordt.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Ik ben het met de heer Hoekstra eens dat er voldoende gegevens moeten zijn om een effectief debat te kunnen houden. Het jaarverslag van de Raad voor de rechtspraak en andere jaarverslagen zullen daarbij een rol moeten spelen.

De heer **Hoekstra** (CDA):

Dat deel ik volledig met mevrouw Broekers.

Het samengaan van Rotterdam en Dordrecht: het gaat omdat het moet. Maar het gaat vermoedelijk niet helemaal vanzelf. Hetzelfde geldt straks voor Roermond en Maastricht, voor Haarlem en Alkmaar en voor Utrecht en Lelystad. Eerlijk gezegd begrijp ik dat. Ik begrijp dat dit moeilijke processen zijn. Zelfs dit soort semifusies, waarbij beide locaties blijven bestaan zoals de minister ons met nadruk heeft verzekerd, is ingewikkeld. Maar de rechtbanken in de andere regio's hebben het nog betrekkelijk eenvoudig. Zij zijn vaak met z'n tweeën. Maar in Oost gaan wij iets doen wat een stuk ingewikkelder is. Je zou het kwartetten kunnen noemen. Ik denk dat dit een risico is, niet omdat het per se niet kan, maar wel omdat het ingewikkeld is, en altijd – ik zeg met nadruk "altijd" – afleidt van de hoofdzaak en dat is rechtspreken. Wij willen de minister daarom in overweging geven om de volgende tweetrapsraket te hanteren. Eerst consolideren van vier naar twee en dan, bijvoorbeeld over drie jaar, consolideren van twee naar een. Ook op dat punt zien wij de reactie van de minister met belangstelling tegemoet.

□

De heer **Holdijk** (SGP):

Voorzitter. Met excuses, maar anders dan mijn gewoonte is, mogen de Kamer en de minister wat dit wetsvoorstel betreft, geen integrale bijdrage van mijn kant verwachten. Dat heb ik gisteren wel gepoogd te doen bij de behandeling van het voorstel voor een nieuwe politiewet. Daarbij heb ik niet uitdrukkelijk het aspect van de regionale indeling aan de orde gesteld. Misschien, zo heb ik mijzelf voorgehouden, was dat ook wel in zoverre te verdedigen dat de gerechtelijke kaart leidend is geweest voor de indeling in politieregio's. Mijn bijdrage thans beperkt zich dan ook tot het voornemen van de vorming van een politieregio en een arrondissement Oost-Nederland. Het woord congruentie is in dit verband al gevallen en dat is ook op dit arrondissement en deze regio van toepassing.

Iedereen is het erover eens, ook de minister schrijft dit zwart op wit in de stukken, dat Oost-Nederland het grootste arrondissement in ons land zou worden. Het motief

voor de nieuwe gerechtelijke kaart is, als ik het in een woord probeer samen te vatten, kwaliteitsverbetering. Schaalvergroting is een element van die kwaliteitsverbetering. Ik heb ook in ander verband betoogd dat schaalvergrotingsvoordelen, als zij er al zijn, zeer ten koste kunnen gaan van andere relevante belangen die ik nu niet hoeft te noemen omdat zij in de stukken genoegzaam aan de orde komen. Als je die conclusie zou trekken, moet je zeggen dat de prijs van de schaalvergroting te hoog is en het voordeel eerder contraproductief kan uitpakken.

Om kort te gaan, kennisgenomen hebbend van alle stukken en gedachtewisselingen moet ik tot de conclusie komen dat ik het standpunt van de minister in dezen per saldo niet overtuigend vind. Met de sprekers die mij al zijn voorgegaan op dit onderwerp – voor zover zij al gedachten hebben geventileerd over alternatieve oplossingen en voor zover dat al niet in de stukken is gebeurd – doe ik een beroep op de minister om de vorming van het arrondissement Oost-Nederland toch nog eens te heroverwegen.

□

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Voorzitter. Wij spreken vandaag over de herziening van de gerechtelijke kaart; een wetsvoorstel dat de gemoederen aardig in beroering heeft gebracht. In het bijzonder in Oost-Nederland, maar ook uit andere delen van het land bereikten ons berichten van zorg. Er bereikten ons ook veel berichten die aandrongen op spoed, omdat men popelde nu echt vorm te gaan geven aan de nieuwe organisatie.

Zoals ik in mijn schriftelijke inbreng reeds heb aangegeven, onderschrijft mijn fractie de doelstelling van het wetsvoorstel om de kwaliteit van de rechtspraak te verhogen door tegemoet te komen aan de groeiende behoefte aan specialisatie en concentratie binnen de rechterlijke macht. Ook kunnen wij ons voorstellen dat er, in ieder geval op sommige plaatsen, behoefte is aan een zekere schaalvergroting opdat de spankracht van de organisatie kan worden versterkt.

De discussie over de gerechtelijke kaart lijkt voor een belangrijk deel te gaan over de vraag of het arrondissement Oost-Nederland en het ressort Noord- en Oost-Nederland niet te groot worden. Veel van mijn collega's hebben deze vraag vandaag wederom aan de orde gesteld. Wij delen de door hen geuite zorgen. Deze zorgen betreffen ook de toegankelijkheid van de rechtspraak voor justitiabelen. Ook burgers en kleine bedrijven kunnen, soms tegen hun wil, betrokken raken bij juridische geschillen op specialistische rechtsterreinen. En is de rechtspraak dan werkelijk nog toegankelijk wanneer het bezoeken van je zitting je een hele dag kost en dat behoorlijk wat aan reiskosten met zich brengt? Reiskosten waar on- en minvermogens overigens geen tegemoetkoming voor krijgen. En wat kost die reistijd extra aan advocaatkosten?

Ik wil echter vooral aandacht vragen voor een andere zorg met betrekking tot de organisatie van de rechterlijke macht: de zorg dat door de schaalvergroting en de gewijzigde bestuursstructuur in combinatie met de outputfinanciering, de kwaliteit van de rechtspraak in het individuele geval, en daarmee het belang van de justitiabele, onder druk komt te staan. In mijn schriftelijke vragen aan de regering ben ik hier ook al op ingegaan, waarbij ik aansluiting heb gezocht bij een advies van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, genaamd Tegenkracht

Organiseren. Ook in dit debat gebruik ik dit advies als kapstok voor mijn inbreng, omdat het zo goed laat zien waar onze zorgen liggen. In zijn advies beschrijft en analyseert de RMO een mechanisme van wat hij noemt perversiteit: het effect dat binnen een organisatie of sector waarin meervoudige belangen een rol spelen, het interne, op de eigen organisatie gerichte belang gaat domineren. Dit proces kent verschillende stappen. Allereerst worden de aanwezige, meervoudige belangen geabstraheerd tot vaak kwantitatieve input in sturingsmodellen, vervolgens wordt één belang – vaak het op de interne organisatie gerichte of financiële belang – dominant en vervolgens gaan alle actoren binnen de organisatie zich conform dat dominante belang gedragen, waardoor de andere belangen – vaak de meer maatschappelijke belangen – het onderspit delven.

Om een dergelijke perversiteit tegen te gaan adviseert de RMO onder meer om voldoende tegenkracht te organiseren binnen de organisatie; tegenkracht die juist het niet dominante belang ruimte geeft en over het voetlicht brengt. Mijn fractie is er niet gerust op dat binnen de nieuwe gerechtelijke organisatie voldoende tegenkracht georganiseerd zal zijn. Ja, de onafhankelijkheid van de rechter en de rechtspraak is wettelijk gegarandeerd en rechters zijn, althans op papier, in hun rechtsprekende taak autonoom. Maar wat het rapport van de RMO nu juist laat zien, is dat ook de professionals die het belang van de burgers vooropstellen, meegezogen kunnen worden in de dominante stroming die ze – niet eens altijd gewild – onder druk zet om hun kwantitatieve targets te halen. Docenten in het hbo zijn onafhankelijk in de beoordeling van hun leerlingen, maar op sommige scholen werd de druk om voldoende output te leveren zo hoog dat zij zich genooddaakt voelden hierin mee te gaan en hun normen naar beneden bij te stellen. Ik zeg niet dat rechters dit ook doen en zaken afraffelen omdat anders de productie niet gehaald wordt, maar wat het RMO-rapport laat zien is dat dit mechanisme zich binnen allerlei organisaties voordoet. Dus waarom zou het zich binnen de rechterlijke macht niet kunnen voordoen? En zoals de woordvoerder van de PvdA reeds met een aantal citaten heeft aangegeven, zijn er wel degelijk signalen die erop wijzen dat de autonomie van de rechterlijke professional onder druk staat als gevolg van bedrijfsmatige motieven. Ook de manier waarop tijdens dit wetgevingsproces is omgegaan met stevige tegengeluiden uit Oost-Nederland wekt niet de indruk dat de mening van de professional heel erg serieus wordt genomen.

Het is dus van belang om voldoende tegenkracht te organiseren. Tegenkracht tegenover de druk vanuit output-gestuurde financiering. Tegenkracht die het maatschappelijk belang borgt en dan niet een geabstraheerd maatschappelijk belang van de gemiddelde rechtszoekende, maar echte belangen van echte justitiabelen; en echte belangen van echte professionals, zoals rechters en advocaten. Mijn fractie is er niet van overtuigd dat die tegenkracht met deze nieuwe wet op de gerechtelijke organisatie georganiseerd wordt. Ja, de rechtsvergaderingen blijven bestaan, maar worden zo groot dat je je af kunt vragen of de individuele belangen hierin nog wel voldoende tot uiting worden gebracht en hun weg vinden richting de afvaardiging die overleg voert met het rechtsbestuur; zeker nu de afvaardiging ook kan bestaan uit managers zonder rechtsprekende taken. En ja, er komen cluster- of teamvergaderingen, maar of en hoe deze in overleg treden met het rechtsbestuur is niet ver-

ankerd. En ja, er moet een portefeuille kwaliteit en uniforme rechtstoepassing zijn binnen de gerechtsbesturen, maar hoe voorkom je dat de nadruk op de uniformiteit komt te liggen, en kwaliteit alleen nog kwantitatief wordt gemeten? En ja, de Raad voor de rechtspraak heeft ook een sturende rol op de kwaliteitsontwikkeling en doet dat zeer serieus, maar als ik in het antwoord van de regering lees: "De raad initieert en ontwikkelt in toenemende mate kwaliteitsprogramma's, en kanaliseert geluiden uit de rechtspraak"; dan gebeurt er precies wat de RMO beschrijft. Kwaliteit wordt geabstraheerd in modellen, kwaliteitsprogramma's, en alleen het dominante geluid binnen de organisatie wordt nog gehoord. De geluiden worden namelijk gekanaliseerd. Ook de top-downvormgeving van de zaaksverdelingsreglementen illustreert dit. Daarom stel ik de regering nogmaals de vraag: hoe gaat zij ervoor zorgen dat er echte tegenkracht georganiseerd gaat worden, dat de belangen van de justitiabelen, van de rechters, van de advocaten een rol van betekenis blijven spelen in de sturing van de rechterlijke organisatie? Hoe ondersteunt zij de rechter, die vanuit zijn of haar professionaliteit weerstand wil bieden aan de druk van de productienormen?

Het organiseren van tegenkracht is echter niet de enige aanbeveling die de RMO doet voor het tegengaan van perversiteit. Een andere aanbeveling betreft de sturingsinstrumenten die vaak vanuit de overheid worden opgelegd. De RMO beveelt aan dat voorkomen moet worden dat slechts één sturingsinstrument wordt gebruikt en wijst erop dat sturingsinstrumenten flexibel toegepast moeten kunnen worden. Expliciet wordt erop gewezen dat de overheid terughoudend moet zijn in de koppeling tussen één instrument en de financiering. In het geval van de rechtspraak vindt financiering plaats op grond van output: de rechtspraak ontvangt voor elke afgedane zaak een van tevoren bepaalde prijs. Is de minister het met de RMO eens dat een dergelijke eenzijdige sturing risico's met zich brengt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, ziet de minister mogelijkheden om meer diversiteit aan te brengen in de financiering en daarmee de sturing van de rechtspraak?

Tot slot een korte vraag over een meer procedureel aspect. Ik heb gisteren met interesse geluisterd naar het debat over de nationale politie. Verschillende fracties hebben aangedrongen op het aanhouden van het wetsvoorstel in afwachting van een aantal wijzigingen. In het hele wetgevingsproces is door de regering gezegd dat de behandeling van dit wetsvoorstel en dat inzake de nationale politie gekoppeld zouden moeten zijn. Mocht het wetsvoorstel inzake de nationale politie aangehouden worden, wat betekent dit dan in de ogen van de minister voor het onderhavige wetsvoorstel?

Ik heb veel relevante thema's met betrekking tot de herziening van de gerechtelijke kaart niet besproken in mijn bijdrage. Ik heb dat gedaan in de overtuiging dat de collega's daaraan ruim aandacht zouden besteden, en ben daar tot nu toe niet in teleurgesteld. Ik heb ervoor gekozen in mijn bijdrage te focussen op één aspect: het borgen dat ook in de toekomst de maatschappelijke belangen voldoende worden meegewogen binnen het bedrijf wat rechtspraak heet. Ik wacht de antwoorden met belangstelling af.



## Scholten



Mevrouw **Scholten** (D66):

Voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel is nogal verstrekkend en dat is een understatement. Het wetsvoorstel neemt – kort en goed – de organisatie en de indeling van de rechterlijke macht geheel en al op de schop. Volgens de minister is het systeem toe aan een grondige herziening. Ik wil in herinnering roepen dat de laatste reorganisatie die de rechterlijke macht heeft ondergaan van nog maar tien jaar geleden is en nu wordt ons gevraagd, een nieuwe reorganisatie te beoordelen.

De kaart zoals die er nu ligt en ook de daarbij ingesloten bestuurlijke vernieuwing is in het land nogal controversieel. Het verdwijnen van zelfstandige rechtbanken, zoals Zutphen, Zwolle en Almelo, en kantonrechtspraak in bijvoorbeeld Hilversum en Delft heeft veel losgemaakt. Natuurlijk zijn er voor- en tegenstanders. Dat is bij een omvangrijke operatie als deze niet te vermijden.

Mijn fractie onderschrijft dat de eisen die in het huidige tijdsgewricht aan de rechterlijke macht worden gesteld aanzienlijk anders zijn dan in 1876 of in 1934 toen de politiek zich ook het hoofd brak over de gerechtelijke kaart. Mijn fractie onderschrijft dat toegankelijkheid en kwaliteit voorop dienen te staan en dat aan de hand van die uitgangspunten goed moet worden nagedacht over de vorm waarin de rechterlijke macht als een van de pijlers van de "trias politica" dient te functioneren.

In dit wetsvoorstel gaat het met name om twee onderwerpen, de bestuurlijke vernieuwing en de veranderde gerechtelijke indeling. Ik heb vijftien minuten spreektijd aangevraagd en daarom kom ik meteen tot de kern. Dit wetsvoorstel raakt met de bestuurlijke vernieuwing aan de positie van de rechterlijke macht binnen onze rechtstelijke structuur. En daar moet het in dit debat over gaan. De kaart hoort erbij en is verstrengeld met de politiewet. Ook daarover zal ik het hebben.

Laten we proberen ons niet te laten leiden door de reorganisaties die in afwachting van de invoering van dit wetsvoorstel binnen de gerechten, zowel de mono- als de fusiegerechten reeds in gang zijn gezet. De minister heeft immers beloofd niets onomkeerbaars te doen en dat is ook niet gebeurd. aldus de minister. Omdat deze Kamer toezicht houdt op de kwaliteit van wetgeving dienen wij daarover te reflecteren.

Volgens de regering bestaat in de samenleving een toenemende behoefte aan specialisatie. De huidige structuur van de rechterlijke macht maakt het echter vanwege het beperkte aanbod van bijzondere zaken niet mogelijk op alle terreinen van de rechtspraak dezelfde kwaliteit te bieden, aldus de minister. Verder heeft volgens de regering de rechtspraak behoefte aan een reorganisatie van de gerechtsbesturen. De indeling van de politie, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak moet op elkaar aansluiten zodat deze effectiever en efficiënter kunnen samenwerken. Door de grotere schaal van de gerechten kan kwaliteit en continuïteit van rechtspraak worden gegarandeerd en is het beter mogelijk specialisaties in te richten. Dat is – kort gezegd – de achtergrond van dit wetsvoorstel.

Wat betekent dat voor de rechterlijke macht? Dat de minister de organisatie van de politie, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak dicht bij elkaar wil houden? De behandeling van beide wetsvoorstellen gisteren en vandaag vertoont in ieder geval nauwe samenhang. Maar wat was nu eerst en is dat van belang?

Even terug naar de oorsprong. Volgens de Raad voor de rechtspraak is de indeling van de gerechtelijke kaart afkomstig van het Openbaar Ministerie dat samenhang eiste met de politieregio's. De politiewet kan niet zonder gerechtelijke indeling, zo is ons uitgelegd. Een andere indeling van de kaart kan niet vanwege de indeling van politieregio's, zij het dat de gerechtelijke kaart leidend is. Zo is het de vaste Kamercommissie van Veiligheid en Justitie in een overleg met de minister en in gesprekken met de Raad voor de rechtspraak uitgelegd. Dat leidt gemakkelijk tot de conclusie dat beide wetsvoorstellen elkaar in de greep houden. Alles hangt met alles samen. Het is wel van belang om dit helder te krijgen. Kan de minister deze samenhang nog eens uitleggen en ook uitleggen wat er gebeurt als een van de wetsvoorstellen onverhoopt de eindstreep niet haalt? De minister benadrukte in de schriftelijke rondes desgevraagd telkens de samenhang – een ander woord voor congruentie, mijnheer Hoekstra – maar liet het andere scenario onbesproken.

De rol van de Raad voor de rechtspraak is hierin niet onbelangrijk. In de bestuurlijke vernieuwing is de raad leidend en uitvoerend, maar is dat zo'n goede ontwikkeling? De raad is in 2002 ingesteld als buffer tussen het ministerie van Justitie en de gerechten om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te bewaken. Die taak moet de raad ter harte gaan. De raad trekt echter meer en meer beleidstaken naar zich toe en richt zich naar de beleidswensen van de minister. De buffer tussen de raad en het ministerie dreigt een leiband te worden. Is het zo gek om te vrezen dat die leiband aan de onafhankelijkheid knabbelt?

De raad heeft als uitvoerder van de wet door het Programma Herziening gerechtelijke kaart kaders gecreëerd waarlangs de reorganisatie zich binnen de gerechten moet voltrekken. De rechtbanken zijn hiermee aan de slag gegaan. Ook omdat de huidige gerechtvoorzitters moeten solliciteren op hun eigen functie krijgt de raad als beheersorganisatie meer grip op de rechterlijke macht.

Volgens het wetsvoorstel is de topstructuur ingevuld met een driehoofdig bestuur. Volgens het programma bepaalt het bestuur het beleid en de visie. De essentiële wettelijke inrichting van de lagen onder het bestuur ontbreekt. De sectoren worden opgeheven. De eigen vertegenwoordiging in het bestuur van elke sector door het sectorhoofd komt te vervallen. De verankering van de positie van sectorvoorzitters die in het bestuur de belangen van hun eigen sector nastreven, verdwijnt ook. Bevoegdheden van rechters zijn niet ingevuld. De gerechtshofvergadering – de vergadering van alle rechters waarin zij zelf aan het woord komen – krijgt in het wetsvoorstel een ondergeschikte rol toebedeeld. De minister beloofde overigens in zijn nadere antwoord nog een toelichting op de rol van de gerechtshofvergadering. Ik houd hem graag aan deze belofte omdat ik daarover niets heb teruggevonden in de nadere memorie van antwoord. De Raad van State toonde zich behoorlijk kritisch op dit punt, omdat volgens de raad dit verlies van bevoegdheden indruist tegen de eigen organisatiestructuur van de gerechten.

Het driehoofdig bestuur in het wetsvoorstel dat de structuur en de financiën bewaakt, komt ver van de rechters af te staan. Hoewel de minister dat weerspreekt zullen managers – ook niet-rechters – in de organisatie intreden. De signalen in de wervingsadvertenties zijn niet onopgemerkt gebleven. Op het beleid heeft de rechter anders dan in het verleden geen invloed. De vraag is of deze ontwikkeling is toe te juichen?

## Scholten

Mijn fractie vindt het belangrijk dit onderwerp aan te raken, want er zal zeker een cultuuromslag komen. De onafhankelijke rechter let op kwaliteit, denkt onder meer na over fundamentele rechtsbeginselen, over maatschappelijk aanvaardbare normen en over rechtseenheid om maar wat te noemen. Maar de rechter moet aanvaarden dat hij in dit systeem zal uitgroeien tot een productiemedewerker, die aan kwantitatieve eisen moet voldoen. Staat daarmee niet de zo zeer gekoesterde onafhankelijkheid op het spel? Ik ben niet de eerste die dit onderwerp vandaag aanraakt. Voorbeelden van de huidige productieveisen zijn de minister bekend. Ik verwijs naar het artikel in *Trema* van april 2011 van mr. C. van der Wilt, raadsheer bij het Hof den Haag.

Ik noem een ander recent voorbeeld. In het juristenblad van vorige week trof ik een artikel over de wijze waarop de rechters de beslissingen over de voorlopige hechtenis verwerken. Die wordt in het licht van de productiviteits-eisen heden ten dage voor elke verdachte afgedaan met een voorgedrukt formulier, waarop de rechter zijn oordeel geeft door het zetten van een kruisje. Dat is op zich een goed systeem mits er ruimte is voor maatwerk, maar dat blijkt te ontbreken. Dat heeft tot gevolg dat in een Huis van Bewaring elke verdachte met dezelfde schriftelijke uitspraak rondloopt, ongeacht het verschil in delict en ongeacht de persoonlijke omstandigheden en de specifiek gevoerde verweren, waarop de rechter geen reactie geeft op het kruisjesformulier. Het Hof Den Bosch heeft in zijn arrest van 13 juni 2012 deze methode genuanceerd, voor zover deze in strijd is met het EVRM. Ik zeg het maar even heel kort.

Publieke taken worden tot managementsprobleem verklaard. Wie daartegen al veel eerder heeft gewaarschuwd is oud vicepresident van de Raad van State, Tjeenk Wilink, ik verwijs naar zijn jaarverslagen van de raad. Deze waarschuwing geldt te meer voor de rechterlijke macht. Ook Marc Chavannes in de NRC van 23 juni 2012 schreef over het managementsdenken van de overheid als oplossing voor alle problemen met als keerzijde van de medaille het inboeten van gezag. Ook ik haal uit het jaarverslag van de procureur-generaal van de Hoge Raad, Jan Watse Fokkens, aan dat hij de zorgen deelt over de productieveisen. Ik haal uit dat jaarverslag een ander citaat aan dan collega Beuving. De heer Fokkens vergelijkt de huidige bewegingen binnen de rechterlijke macht met alle reorganisaties die het onderwijs als gevolg van de bemoeienis van de politiek heeft ondergaan. En hij waarschuwt alvast voor een parlementaire enquête over een aantal jaren, zoals bij het onderwijs is gebeurd, zodra het systeem vastloopt en de volgende reorganisatie eraan komt, de burger klaagt over een gebrek aan kwaliteit en het gezag van de rechterlijke macht tanende is.

Mijn fractie onderschrijft dat specialisatie nodig is, dat er maatwerk moet worden geboden en dat doorlooptijden met handhaving van de goede kwaliteit zo beperkt mogelijk dienen te zijn. In dit verband verdient de digitale agenda die de Raad voor de rechtspraak propageert, zeker aandacht. Dat neemt allemaal niet weg dat we goed moeten nadenken over de vraag of de in dit wetsvoorstel gekozen oplossingen recht doen aan deze uitgangspunten. Specialisatie is in de agenda van de Raad voor de rechtspraak overigens een tamelijk nieuw onderwerp. Nog in 2003 verkondigde de vorige voorzitter van de raad ondanks dringend verzoek van de advocatuur en de consumentenbond dat specialisatie voor rechters uit den boze was en dat de ideale rechter beter tot ontwikkeling kwam door re-

gelmatige wisseling van sector: vier jaar civiel, vier jaar straf, vier jaar bestuur, dus overal inzetbaar.

Specialisatie van rechters doet zich overigens wel voor. Dat weet de minister ook. De rechtbank Den Haag doet de minder voorkomende moeilijke octrooizaken af en de rechtbank Rotterdam heeft zich over de mededingings- en telecomzaken van de NMa ontfemd. Zo zou je met specialisatie en koppeling van rechtbanken ook een hele goede zaak kunnen doen.

Het zal duidelijk zijn dat mijn fractie kritisch is over de bestuurlijke vernieuwing omdat deze raakt aan en van invloed kan zijn op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De minister kon in de beantwoording van onze vragen deze bezorgdheid niet wegnemen.

Natuurlijk moet je je de vraag stellen: kan het ook anders? Ik doe een poging om die vraag te beantwoorden. Het moet mogelijk zijn om outputfinanciering zodanig in te richten dat deze niet ten koste gaat van de gekwantificeerde productienormen waarop het management moet sturen. De heer Hoekstra zei het al: de kosten van de rechtspraak moeten ondergeschikt blijven aan de kwaliteit. Kleine rechtbanken die onvoldoende capaciteit zouden hebben, kunnen samenwerken. Daarvan zijn voorbeelden te geven. Ik vraag mij echter wel af of je daarvoor een volledig wetsvoorstel nodig hebt. Ook in het verleden is dat namelijk aan de orde geweest.

Mijn fractie acht behoud van kwaliteit met behoud van onafhankelijkheid essentieel voor het debat. Graag zou ik de reflecties van de minister horen.

Over de nieuwe kaart kan ik kort zijn. Naast 10 rechtbanken, worden er 22 zittinglocaties in stand gehouden. Op termijn worden er 23 zittingslocaties gesloten. Dat moet nog maar eens gezegd worden. Zoals blijkt uit het nadere antwoord van de minister, verschil ik met hem van mening over het woord "toegankelijkheid". Ik zou menen dat de rechtzoekende burger het prettig vindt om een zittingslocatie dicht bij huis te hebben maar de minister ziet de toegankelijkheid meer in overdrachtelijke zin, namelijk verbetering van concentratie van rechtspraak en kwaliteit. De toegankelijkheid wordt dan volgens mij bewaakt door de reizende rechter. Ik ben benieuwd of het woord "toegankelijkheid" nog terugkomt in de persberichten die uitgaan na aanvaarding van dit wetsvoorstel. Dan heeft de minister toch iets uit te leggen.

Over Oost-Nederland is al heel veel gezegd en dat ga ik niet herhalen. Mijn fractie sluit zich wat dit punt betreft bij de vorige sprekers aan. Ik blijf me echter het volgende afvragen. Mevrouw Beuving heeft daarop ook gewezen en ik hecht eraan om het te herhalen. De minister wijst een verdeling van Nederland in zes rechtsgebieden af vanwege een te grote afstand en verlies van regionale rechtspraak. Zo staat het in de stukken. Nu beslaat het rechtsgebied Oost-Nederland een zesde van Nederland, maar daarvan zegt de minister niet dat de afstanden te groot worden en dat er aan regionale rechtspraak wordt inboet. Ik vraag de minister nog maar eens naar het verschil. Zes rechtsgebieden kunnen niet, maar Oost-Nederland kan wel. De minister komt hierop ongetwijfeld terug. Ik ben ook ongelooflijk benieuwd naar de antwoorden op de vragen van de vorige sprekers aan de minister. Mijn fractie ziet uit naar het antwoord.

Los daarvan is mijn fractie verheugd over de toezegging van de minister dat hij de moties van de Tweede Kamer zal uitvoeren waarin is gevraagd om handhaving van de kantonrechtspraak en overige laagdrempelige recht-

## Scholten

spraak in elke zittingslocatie. Wij zien uit naar de toegezegde evaluatie.

Vanaf deze plaats wil ik ook een lans breken voor handhaving van Hilversum. Mijn fractie heeft er begrip voor dat rechtspraaklocaties met een geringe bezetting, met een geringe betekenis voor de omliggende economie en in gebieden met een minder grote bevolkingsdichtheid voor sluiting worden voorgedragen. Daar hebben we echter een instrument voor, namelijk de Wet op de rechterlijke indeling. Je hebt dit wetsontwerp daarvoor dus niet nodig. De minister gaf daarvan in zijn nadere antwoord twee voorbeelden.

De motivering over Hilversum blijft onduidelijk. Er zou een te gering zaakaanbod zijn en/of Hilversum, en daarmee het Gooi, legt het wat inwonersaantal betreft af tegen Amersfoort, dat openblijft, en het legt het af tegen Almere, waar een nieuwe zittingslocatie wordt gevestigd. Beide cijfers zijn oncontroleerbaar, want we hebben ze niet. Mijn vraag is of, los van deze cijfers, de minister rekening heeft gehouden met het feit dat de rechtspraaklocatie Hilversum wat het zaakaanbod betreft in de rechtspraak een belangrijke functie vervult ten behoeve van de radio- en de televisiewereld aldaar en met het feit dat zij aldus een bijzondere plaats heeft en economisch in die regio zeker van belang is. Kan de minister toezeggen dat hij sluiting van de rechtspraaklocatie Hilversum alsnog heroverweegt?

Ik kom op mijn laatste punt. Het betreft de AMvB. De minister wil met artikel 21b de indeling van de kaart kunnen wijzigen door middel van een AMvB in plaats van bij formele wet. De Raad van State was daar kritisch op omdat, vanwege het ontbreken van maximale parlementaire controle bij delegatie, de wet criteria voor aanwijzing daarvan dient te bevatten. De minister heeft de raad echter niet willen volgen. Hij wil maximale slagkracht in geval van plotseling opkomende omstandigheden die tot sluiting of tot aanwijzing van een nieuwe locatie nopen. De tijd die gepaard gaat met een formele wetswijziging, is naar zijn idee te lang. De voorbeelden die de minister heeft gegeven, zijn niet overtuigend. Ik doel op de sluiting van Schiedam en de aanwijzing van circa vijf nevenzittingsplaatsen in plaats van nevenvestigingsplaatsen. In beide gevallen duurde het wetgevingsproces een periode van ongeveer vier maanden. Zal het vaststellen van een AMvB middels de zware voorhangprocedure sneller gaan, bijvoorbeeld als de Kamer bezwaren heeft en de Raad van State moet worden geraadpleegd? Mijn fractie vraagt de minister, artikel 21b in de wet te heroverwegen.

Mijn fractie heeft er begrip voor dat zou moeten worden voorzien in de bestuurbaarheid en de kwaliteit van kleinere rechtbanken vanwege een eventueel gebrek aan aanbod van zaken op een specifiek gebied. Mijn fractie heeft vanwege de gekozen bestuursstructuur echter aarzelingen vanwege de grip van het openbaar bestuur op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Los van de voorgestelde wijzigingen in de kaart, blijft immers de vraag of gebleken is van zodanige onvolkomenheden in de huidige bestuursstructuur dat deze wetswijziging noodzakelijk is. Wij wachten met grote belangstelling de antwoorden van de minister af.

De heer **Ruers** (SP):

Voorzitter. De centrale stelling van de minister ten aanzien van het wetsvoorstel luidt dat de nieuwe gebiedsindeling

de rechtspraak slagvaardiger maakt. Door de schaalvergroting ontstaan er volgens de minister meer mogelijkheden om de behandeling van zaken binnen een rechtbank of een gerechtshof beter te organiseren. De rechtspraak krijgt zodoende volgens de minister meer ruimte om deskundigheid op te bouwen op specialistische terreinen. De spankracht van grotere gerechten maakt het bovendien mogelijk om meer maatwerk te leveren en de rechtspraak zichtbaarder en toegankelijker te maken. Tegen een dergelijk wetsvoorstel met een dergelijke strekking kan, naar ik meen, geen redelijk mens en zeker geen redelijke rechter enig bezwaar hebben. Toch blijkt dat het geval te zijn. Dat doet vermoeden dat de inhoud van het wetsvoorstel toch niet zo fraai is als het op het eerste gezicht lijkt.

Ik stel hierbij drie aspecten aan de orde, namelijk de recente reactie van de NVvR, natuurlijk de kwestie van arrondissement Oost en de prestaties in de strafrechtketen.

Ik begin met de reactie van de NVvR van 27 juni 2012. Het is dus een zeer recente reactie. In de nadere memorie van antwoord stelt de minister met betrekking tot de door de NVvR geuite bedenkingen dat daaraan sinds het uitbrengen van het advies voor een belangrijk deel tegemoet gekomen is. Het NVvR-advies, aldus de minister, had betrekking op de consultatieversie van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is volgens de minister nadien, ook naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, op meerdere onderdelen aangepast. De minister doet het voorkomen alsof daarmee aan de bezwaren van de NVvR tegemoet is gekomen en alsof de NVvR zich in het wetsvoorstel kan vinden. Wij stellen vast dat uit de brief van de NVvR van 27 juni jongstleden iets heel anders blijkt. De NVvR geeft daarin aan dat zij, na kennisneming van de nadere memorie, blijft bij haar advies van 11 februari 2011. Op dat advies heb ik eerder in mijn inbreng gewezen. Ik moet constateren dat er een grote discrepantie bestaat tussen het voorliggende wetsvoorstel van de minister enerzijds en de NVvR anderzijds. Ik wijs erop dat het overgrote deel van de rechterlijke macht en de officieren van justitie lid is van deze vereniging. Ik heb begrepen dat het 80% betreft. Dat gegeven op zich leidt naar de mening van de SP-fractie reeds tot de conclusie dat het onverstandig is om het wetsvoorstel in zijn huidige vorm aan te nemen. Wij zijn namelijk van mening dat het niet zo mag zijn dat de minister van Justitie zo grondig van mening verschilt met de NVvR en dus met een heel groot deel van de rechters en de officieren van justitie. Dat mag in het rechtsveld in Nederland naar onze mening niet gebeuren.

In dat verband verneemt de SP-fractie graag van de minister op welke wijze er overleg is geweest tussen de minister en de NVvR over de nog steeds bij deze belangrijke vereniging levende bedenkingen en wat dat overleg heeft opgeleverd. Kan de minister de Kamer aangeven welke bedenkingen er bij de NVvR nog leven en wat de opvatting van de minister ten aanzien van die bedenkingen is? Kan de minister de Kamer antwoord geven op de vraag of hij eraan hecht dat hij de NVvR kan overtuigen van de juistheid van het voorliggende wetsvoorstel? Zo ja, op welke wijze denkt de minister de kloof tussen hem en de NVvR te overbruggen? Is hij bereid om het wetsvoorstel voorlopig aan te houden totdat het bedoelde overleg tussen de NVvR en de minister heeft plaatsgevonden en laatstgenoemde de Kamer over de uitkomst daarvan heeft geïnformeerd?

Ik kom op het tweede punt, namelijk het arrondissement Oost. De toelichting van de minister in de nadere

## Ruers

memorie ten aanzien van de omvang van het arrondissement Oost levert naar de mening van mijn fractie geen overtuigende argumenten op voor de door hem beoogde omvang. Weliswaar geeft de minister aan dat er bepaalde nadelen kunnen kleven aan opsplitsing van dit arrondissement, maar die dienen naar onze mening afgewogen te worden tegen de nadelen die zullen ontstaan bij de instelling van het bijzonder uitgestrekte arrondissement Oost en de vele bezwaren die tegen deze instelling zijn geuit door betrokkenen in deze regio. Daarbij is het de SP-fractie opgevallen dat de minister die afweging van voor- en nadelen aan beide kanten niet of nauwelijks maakt en dat hij weinig oog heeft voor de nadelen die verbonden zijn aan zijn keuze. De SP-fractie nodigt daarom de minister graag uit om die nadelen serieus te nemen en de voor- en tegenargumenten te betrekken bij een evenwichtige afweging. Ook hierbij dient de regering naar ons oordeel meer oog te hebben voor de serieuze bezwaren en bedenkingen die er niet alleen bij de bevolking in deze regio zijn, maar die er ook zijn onder de leden van de rechterlijke macht. Ik verwijs daarvoor in het bijzonder naar de recente brief van de ondernemingsraden van de rechtbanken Almelo, Arnhem, Zutphen en Zwolle-Lelystad en het bericht van de ondernemingsraad van het gerechtshof Leeuwarden van 18 juni jongstleden. Ik heb daarop eerder gewezen en voorgaande sprekers deden dat uitgebreider.

Ik verneem graag van de minister of hij de tijdelijke ondernemingsraad naar aanleiding van de brief van laatstgenoemde recent heeft uitgenodigd voor een gesprek. Zo ja, op wiens verzoek heeft dat gesprek plaatsgevonden? Wie hebben daaraan deelgenomen en wat is de uitkomst van dat gesprek? Waarom nodigt de minister de tijdelijke ondernemingsraad in deze situatie uit – je kunt ook onvriendelijk zeggen dat hij hem op het matje roept – voor een gesprek, vlak voor de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel door de Eerste Kamer en nu er door de tijdelijke ondernemingsraad een duidelijk bericht is gestuurd aan deze Kamer? Ik heb begrepen dat het nogal een indringend gesprek is geweest. Graag hoor ik van de minister hoe hij daar tegenaan kijkt.

Als ik goed geïnformeerd ben, heeft de tijdelijke ondernemingsraad in dat gesprek van de minister te horen gekregen dat laatstgenoemde het niet wenselijk acht dat eerstgenoemde zich in dit stadium nog eens tot de politiek wendt. Brieven, zoals die hier zijn bedoeld, zouden zeer storend zijn voor het proces. Ik hoor graag van de minister of dat inderdaad zijn boodschap is geweest of die van zijn medewerkers, aan de tijdelijke ondernemingsraad. Ik koppel daaraan de kwestie – die vind ik ook heel ernstig – van de scheiding der machten. Volgens mij hebben andere sprekers er terecht op gewezen dat het een heel belangrijke scheiding is, maar dat het ook heel moeilijk is om die te maken. Dat die moeilijk is te maken, geef ik direct toe. De vraag is waar de grens ligt. Is de minister van mening dat het oproepen van de tijdelijke ondernemingsraad in deze situatie, op dit moment en met deze boodschap, past binnen de scheiding der machten die in Nederland een grondbeginsel is? Ik vind het heel belangrijk om een antwoord op deze vraag te krijgen. Het begint er namelijk op te lijken dat een ondernemingsraad de mond gesnoerd wordt, terwijl hij natuurlijk volkomen recht van spreken heeft. Dat geldt zeker als een ondernemingsraad zich wendt tot het parlement. Ik ben erg benieuwd naar het antwoord van de minister op al die vragen.

Ik hoor graag of de minister de door mij bedoelde evenwichtige afweging wil maken en wanneer hij denkt het resultaat van die afweging aan de Eerste Kamer te kunnen presenteren.

Ik kom op het derde onderdeel, namelijk de prestaties in de strafrechtketen. We hebben het daarover gisteren al gehad, omdat dit ook ten aanzien van de Politiewet aan de orde is. In het kader daarvan hebben wij daarvoor aandacht gevraagd. Wij hebben met name de vraag gesteld of en in hoeverre de prestaties in de strafrechtketen, die zoals bekend ver onder de maat zijn – ik zeg het vriendelijk – op positieve wijze beïnvloed worden of kunnen worden door de invoering van de nieuwe wet. Ik doel dan op de herziening van de gerechtelijke kaart. Ik heb gelezen dat dit volgens de minister inderdaad het geval is. Hij verwijst daarvoor naar de Algemene Rekenkamer, die de regering adviseert om ervoor te zorgen dat de politie en het Openbaar Ministerie heldere afspraken maken over het opsporings- en het vervolgingsbeleid.

De minister voegt daaraan toe dat de herziene inrichting van de rechtspraak, het Openbaar Ministerie en de politie betere mogelijkheden biedt om de heldere besturing op samenhang in de justitiële keten vorm te geven. Dat kan op zich waar zijn, maar dat geeft nog geen inzicht in de onderliggende oorzaken van de slechte prestaties in de strafrechtketen en het toont evenmin aan dat de invoering van het voorliggende wetsvoorstel, al dan niet in combinatie met de nieuwe Politiewet, de oplossing brengt van het falen van de strafrechtketen. Waarom zou dat zo zijn? Om dat te weten te komen, zouden we toch inzicht moeten hebben in het falen van die strafrechtketen? Daarover heb ik gisteren tijdens de behandeling van het zojuist genoemde wetsvoorstel niets gehoord. Vandaag, tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel, heb ik daarover ook nog niets gehoord. Ik zou daarom graag alsnog van de minister horen waar in concreto de manco's in de strafrechtketen zitten en waarom het voorliggende wetsvoorstel, als dat eenmaal wet is geworden, die problemen zal oplossen.

Ik haal in dat verband nog één citaat aan van de rechterlijke macht in Oost-Nederland en dan stop ik. Die schrijft het volgende: wij houden in Oost-Nederland ons hart vast voor wat ons te wachten staat als een rechtbank van deze omvang er gaat komen. We zien bij het parket al een opschaling, waarbij de aansturing voornamelijk vanuit Arnhem plaatsvindt. Het negatieve gevolg daarvan is duidelijk minder betrokkenheid van medewerkers bij de dossiers. Verantwoordelijkheid wordt niet meer ten volle gevoeld. Elders gebeurt hetzelfde. Landelijk wordt inmiddels meer dan 50% van alle meervoudigekamerstrafzaken één keer of vaker aangehouden omdat het dossier nog niet compleet genoeg is om behandeld te kunnen worden.

De ICT-ondersteuning hapert in het parket regelmatig en dat heeft een negatieve weerslag op de doorstroming van zaken bij de zittende magistratuur. Daarmee wordt ook een financieringsprobleem voor de zittende magistratuur gecreëerd. Al zo'n tien jaar slaagt het parket er niet in om GPS goed te laten functioneren. Het is te hopen dat het niet een debacle gaat worden. Samenvoeging van vier rechtbanken zal tot gevolg hebben dat ook alle ICT van die rechtbanken op elkaar afgestemd moet worden. Als dat voor het parket in Oost-Nederland al niet goed kan verlopen, moet gevreesd worden dat het ook voor de vier rechtbanken een groot probleem gaat worden.

## Ruers

Hiermee wordt precies het probleem van het slecht functioneren van het systeem van de strafrechtketen aangegeven. Ik ben heel benieuwd hoe de minister daartegen aankijkt en hoor vooral graag op welke manier deze wet het falen in de strafrechtketen gaat opheffen.



De heer **Reynaers** (PVV):

Voorzitter. Mij past enige bescheidenheid bij de behandeling van dit wetsvoorstel. Mijn fractie heeft namelijk niet deelgenomen aan de schriftelijke voorbereiding daarvan. Toch wil ik er enkele kanttekeningen bij maken.

Voor de beoordeling van het wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart hebben voor mijn fractie in feite slechts twee criteria werkelijk zwaar meegewogen. In de eerste plaats was dat het criterium van de toegankelijkheid van de rechtspraak voor rechtzoekenden en in de tweede plaats was dat het criterium van de kwaliteit van de rechtspraak, waarbij die twee criteria wat mijn fractie betreft nevensgeschikt zijn. Het ene criterium is daarbij dus niet belangrijker dan het andere criterium. Integendeel, er dient wat de fractie van de Partij voor de Vrijheid betreft zo veel mogelijk gestreefd te worden naar een optimum tussen beide criteria.

In dat kader is het wellicht ook zinvol om op te merken dat wij ervan uitgegaan zijn dat slechts tot op zekere hoogte een verband mag worden aangenomen tussen de criteria kwaliteit en toegankelijkheid. Minder arrondissementen en ressorten leiden niet noodzakelijk tot een hogere kwaliteit van de rechtspraak. Meer kleinere arrondissementen en ressorten leveren ook niet per definitie een lagere kwaliteit. Enkele voorbeelden zijn vandaag al genoemd. Door veel zittingsplaatsen te creëren, kan de toegankelijkheid van de rechtspraak uiteraard enorm worden vergroot. Maar als daarbij aan kwaliteit moet worden ingeboet, is dat voor mijn fractie onaanvaardbaar. Omgekeerd zou het best zo kunnen zijn dat de kwaliteit met vergaande schaalvergroting nog beter gediend is dan in het onderhavige wetsvoorstel, maar dat zou in veel gevallen juist weer afdoen aan de toegankelijkheid van de rechtspraak.

Kort en goed heeft de PVV-fractie de huidige situatie als uitgangspunt genomen en bepaald dat bij een herziening van de gerechtelijke kaart een landelijke dekking van zittingsplaatsen steeds gewaarborgd moet zijn en dat de kwaliteit van de rechtspraak er in ieder geval niet op achteruit mag gaan. Integendeel, die moet er juist op vooruitgaan. Ook in de toekomst zullen wij met name op die landelijke dekking van zittingsplaatsen uiterst kritisch blijven.

Over het eerste criterium kunnen we kort zijn. Mijn fractie constateert dat er met dit wetsvoorstel voor de rechtzoekende vooralsnog niet heel veel verandert. Sommige namen van de rechtbanken en gerechtshoven wijzigen, maar wat het aantal zittingsplaatsen betreft, blijft de landelijke dekking zo goed als volledig gewaarborgd. Daarmee is weliswaar nog niet gezegd dat alle zaken, ongeacht het rechtsgebied, op alle locaties behandeld gaan worden. Dat zal namelijk niet het geval zijn. Maar het ziet er vooralsnog ook niet naar uit dat van rechtzoekenden onevenredige offers worden gevraagd bij het halen van hun recht. Dat voor enkelen de reistijden iets zullen toenemen, is voor de fractie van de Partij voor de Vrijheid nog geen reden om dan maar helemaal niet aan een herindelings te beginnen. Dat is zeker niet het geval als de recht-

zoekende daar een kwalitatief betere rechtspraak voor terugkrijgt. Dat is wat er wordt beloofd.

Het tweede criterium, de kwaliteit van de rechtspraak, kent eigenlijk twee kanten. Enerzijds betreft het de kwaliteit van de rechtspraak zelf. Anderzijds betreft het de kwaliteit van de bestuursorganisatie van de rechtspraak. In het eerste geval gaat het kort gezegd om het rechterswerk en de kwaliteit daarvan. In het tweede geval gaat het om het bestuur en de bedrijfsvoering daar omheen.

Om met het laatste te beginnen: natuurlijk is een efficiënte bedrijfsvoering een voorwaarde om een kwalitatief hoogstaande rechtspraak te handhaven. Om de rechters en de ambtenaren bij de gerechten in staat te stellen om hun werk goed te doen, zal aan een aantal randvoorwaarden moeten worden voldaan. De praktische invulling daarvan is wat ons betreft voor een groot deel aan de rechtbanken zelf en niet aan de wetgever. De fractie van de Partij voor de Vrijheid vaart in dit geval dan ook vooral op het kompas van de Raad voor de rechtspraak, waarmee de bestuurlijk-organisatorische kanten van de herindeling van de gerechtelijke kaart zijn besproken. Vooral nog ziet mijn fractie daarin, overigens met de Raad voor de rechtspraak, geen onoverkomelijke hindernissen. Ik zal mij hierover dan ook niet verder uitlaten. Er zijn anderen in deze Kamer die, gelet op hun eigen ervaringen binnen de rechterlijke macht, veel beter toegerust zijn om hierover een oordeel te vellen en veel beter kunnen inschatten op welke wijze de organisatie intern vormgegeven moet worden om ook na de herindeling van de gerechtelijke kaart goed te kunnen functioneren. Ik zeg expliciet "ook goed kunnen functioneren" omdat ik zeker niet de indruk wil wekken dat op dit moment alles kommer en kwel is.

Waarover ik op basis van mijn eigen ervaringen wel iets kan zeggen, is de in de loop der tijd toegenomen noodzaak tot specialisatie. Binnen mijn eigen beroepsgroep, de advocatuur, is men zich er inmiddels terdege van bewust dat men aan specialisatie niet ontkomt indien men dienstverlening van hoge kwaliteit wil blijven leveren. De advocaat met een algemene praktijk, die zich op zowel het strafrecht, als het familierecht, als het verbintenissenrecht, als het bestuursrecht begeeft, sterft uit of ziet zich genoodzaakt om zich te beperken tot de meest eenvoudige zaken. Niet valt in te zien waarom dat voor rechters anders zou zijn. Rechters zijn geen supermensen. Ik wil niemand tekortdoen, maar supermensen zijn het niet. Ook voor hen volgen de ontwikkelingen elkaar razendsnel op. Het bijhouden en onderhouden van kennis is geen sinecure. Een generalistische inzet van rechters zal dan ook hoe langer hoe meer onwenselijk worden. Om een rechter specialistisch te kunnen inzetten, zal het zaakaanbod natuurlijk wel voldoende moeten zijn, en in de aanwezigheid van een specialist zal moeten zijn voorzien. Een te kleine rechtbank mist beide, of loopt het risico beide te missen. Niet alle specialisaties zijn vertegenwoordigd en er zijn dikwijls onvoldoende zaken om elk specialisme in huis te kunnen hebben. In de memorie van toelichting is uitgebreid, ook cijfermatig, gemotiveerd hoe de herindeling van de gerechtelijke kaart bijdraagt aan het waarborgen van de kwaliteit van de rechtspraak. Het motto "grootschalig organiseren, kleinschalig werken" kan de fractie van mijn partij wel ondersteunen, mits er niet alleen in woord maar ook daadwerkelijk kleinschalig wordt gewerkt. Wij hechten namelijk zeer aan een rechtspraak dicht bij de rechtzoekende.

## Reynaers

Dit brengt mij gelijk bij een ander onderwerp, dat zowel in deze Kamer als aan de overkant tot nogal wat vragen en opmerkingen heeft geleid: de omvang van het arrondissement Oost-Nederland. Mijn fractie heeft daar zo haar reserves bij. Wij zien risico's maar wij zien ook mogelijkheden. Ja, het is een groot arrondissement, en als wij het uitdrukken in fte's zelfs heel groot, ongeveer dubbel zo groot als Noord-Nederland, Zeeland-West-Brabant, Limburg of Oost-Brabant. Het wordt in één klap de grootste rechtbank van Nederland. Amsterdam en Den Haag volgen op een tweede plaats, maar op afstand. Dat is zelfs een behoorlijke afstand: het verschil tussen nummer één en nummer twee is ongeveer even groot als de rechtbank Zwolle-Lelystad nu. Het vergelijken op basis van cijfers is echter niet helemaal gerechtvaardigd. Dit zegt immers niet alleen iets over hoe groot Oost-Nederland wel niet is, maar ook iets over hoe klein sommige rechtbanken op dit moment zijn. Mijn fractie ziet hierin dan ook bevestigd dat een aantal rechtbanken inmiddels wellicht aan de kleine kant zijn. Het is goed mogelijk dat dit in de toekomst zo zal blijven en misschien zelfs erger zal worden.

Mijn fractie heeft zich dan ook de vraag gesteld wat te prefereren valt: een afwijkende omvang van een arrondissement naar boven of een afwijkende omvang naar beneden. Het alsnog splitsen van Oost-Nederland is een optie die hier al door enkele fracties is genoemd. Wat zouden daarvan de consequenties zijn? Is het überhaupt een mogelijkheid waarvoor te opteren valt, zo vraag ik de minister.

Wij zijn tot de conclusie gekomen dat een afwijkende omvang naar boven in potentie allerlei knelpunten met zich meebrengt, maar voornamelijk knelpunten van organisatorische aard. Het zijn geen van alle knelpunten die onoverkomelijk zijn. De kwaliteit van de rechtspraak zal naar de verwachting van de PVV-fractie niet te lijden hebben onder een opschaling. Het tegendeel achten wij zelfs aannemelijker. Ik houd één slag om de arm: het is natuurlijk goed mogelijk dat de bureaucratie erin sluipt als een rechtbank te groot wordt, en dat daaruit toch kwalitatieve problemen voortvloeien. Bij een afwijkende omvang naar beneden ligt dat echter nog meer voor de hand. Daarbij zullen niet alleen problemen van organisatorische aard een rol gaan spelen, maar dreigt ook de kwaliteit door de bodem heen te zakken. Dat wordt reeds nu gevoeld in de kleinere arrondissementen en ook bevestigd door de Raad voor de rechtspraak. Mijn fractie ziet zich in haar opvatting dan ook gesterkt door de Raad voor de rechtspraak, die tot twee keer toe in gesprekken met de commissie voor Veiligheid en Justitie heeft aangegeven met het arrondissement Oost-Nederland wel uit de voeten te kunnen. Helemaal exact beoordelen kan ik dat niet, maar als de raad dat zo stellig zegt, is mijn fractie ervan overtuigd dat het in ieder geval werkbaar zal zijn. Of het optimaal is, is een tweede.

Dat de opschaling die op de meeste plaatsen het gevolg is van de herindeling van de gerechtelijke kaart, in Oost-Nederland ingrijpender is dan elders, mag zo zijn, maar de fractie van de Partij voor de Vrijheid heeft zich bij de beoordeling van het wetsvoorstel steeds afgevraagd: is dit goed voor de rechtspraak in Nederland als geheel? De conclusie die wij hebben getrokken is dat dit in wezen en in potentie goed is voor de rechtspraak in Nederland, maar dat dit in ieder geval niet slecht mag zijn voor de afzonderlijke arrondissementen. Wat ons betreft, verdient het arrondissement Oost-Nederland dan ook bijzondere aandacht, zeker in de sfeer van evaluatie en het de vinger

aan de pols houden, mocht dit wetsvoorstel uiteindelijk de eindstreep halen.

Ik plaats nog twee opmerkingen. Met betrekking tot de benaming van de nieuwe arrondissementen en ressorten betreft de fractie van de Partij voor de Vrijheid het allegaartje van aanduidingen dat nu wordt voorgesteld. Zo overzichtelijk als de aanduidingen thans nog zijn, zo onduidelijk zullen de aanduidingen zijn als de onderhavige wet in werking treedt. In feite zit er geen lijn in de benamingen. Voor de tien nieuwe arrondissementen is vier keer aangeknoopt bij een geografische aanduiding en twee keer bij de provincienaam, en één keer is gekozen voor een combinatie van provincienaam en geografische aanduiding. De drie resterende arrondissementen worden aangeduid met de stad waar zij gevestigd zijn. Gek genoeg is voor 's-Gravenhage de naam Den Haag gekozen in plaats van de officiële gemeentenaam, die toch nog steeds 's-Gravenhage is. Wonderlijk genoeg blijft het gerechtshof 's-Hertogenbosch wel weer gewoon het gerechtshof 's-Hertogenbosch en niet het gerechtshof Den Bosch. Het betreft natuurlijk een cosmetische kwestie en wij zullen deze wet op dit punt in ieder geval niet laten vallen, maar of het er allemaal veel duidelijker op wordt, waag ik toch te betwijfelen.

Over de relatie tussen dit wetsvoorstel met voorstel tot herindeling van de gerechtelijke kaart enerzijds en het wetsvoorstel inzake de nationale politie anderzijds heeft men mij eigenlijk nog niet gehoord. Er is een koppeling tussen deze wet en de nationale politie. Dat men mij daarover nog niet heeft gehoord, heeft een reden. De fractie van de Partij voor de Vrijheid beschouwt de koppeling tussen de regionale eenheden en de veiligheidsregio's enerzijds en de gerechtelijke kaart anderzijds als een logische koppeling. Of het een een-op-eenkoppeling zou moeten zijn, is de vraag, maar de logica ontgaat ons niet geheel. Zelfs zonder die koppeling ziet de fractie van de Partij voor de Vrijheid uit kwaliteits- en efficiencyoverwegingen echter voldoende aanleiding voor een herindeling van de gerechtelijke kaart. Het voordeel van de genoemde koppeling is in ieder geval wel dat de keuze voor de geografische indeling iets minder arbitrair wordt.

□

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Voorzitter. Het voorrecht van een kleine fractie is dat je daarin op heel wat onderwerpen plaatsvervangend woordvoerder kunt zijn. De zaaksverdeling in onze fractie heeft ertoe geleid dat vandaag de plaatsvervangend woordvoerder hier het woord voert. Ik zal me beperken tot enkele punten in verband met dit wetsvoorstel.

Onze fractie kan zich het nodige voorstellen bij de herziening van de gerechtelijke kaart in het licht van veranderde omstandigheden en nieuwe opgaven voor de rechterlijke macht. De indeling in negentien arrondissementen dateert uit 1934 en nog kort na de Tweede Wereldoorlog gold als argument bij de herbevestiging hiervan dat burgers geen "lange en omslachtige reizen" zouden moeten maken om voor de gerechten als partij, getuige of verdachte te verschijnen. Wij leven nu in de eenentwintigste eeuw en een goed bereikbare rechter is anno 2012 nog steeds belangrijk, maar inmiddels hoeven we niet meer te spreken over "omslachtige reizen" als we een provinciegrens oversteken.

Inmiddels worden er ook andere eisen gesteld aan de rechtspraak. Zaken zijn niet alleen ingewikkelder, ook is

het werkveld van de rechter enorm verbreed. Door mondialisering, juridisering van verhoudingen in de samenleving en technologische ontwikkelingen is de rechtspraak complexer geworden. Dit heeft gevolgen voor het werk van de rechters: behalve in zaken als kleine diefstallen, echtscheidingen en burenruzies, spreken zij bijvoorbeeld ook recht in grote Europese aanbestedingszaken en ingewikkelde zaken rondom intellectueel eigendom. Zo is er heel wat breedte bij gekomen.

Het functioneren van de rechtsstaat is een groot goed; dat is door menigene hier gememoreerd. Wij kunnen niet dankbaar genoeg zijn dat wij in een land leven waar wij de onafhankelijke rechtspraak hoog hebben staan, en wij zullen ons voor de versterking daarvan ook inzetten. Wij kunnen ons de beweging in de richting van versterking van de arrondissementen door concentratie en specialisatie als bijdrage aan de versterkte kwaliteit van de rechtspraak voorstellen.

Onze fractie heeft wel de wens dat veel voorkomende zaken, kleinere strafzaken en kantonrechtspraak zo dicht mogelijk bij de burger blijft plaatsvinden. Het motto van de minister, "grootschalig organiseren, kleinschalig werken", moet echt gaan functioneren.

Voor mijn fractie rest dan de vraag: is deze gedachte verstandig uitgevoerd? Veel hangt af van de invulling die de minister zal geven aan deze enorme operatie, die hij overigens met vasthoudendheid en de nodige souplesse ten uitvoer brengt. Ik wil me nog richten op drie thema's. Het eerste betreft de werking van de zaaksverdelingsreglementen – waarin ik inmiddels al ervaringsdeskundige ben – mede in verband met de rol van de Raad voor de rechtspraak. Ten tweede wil ik me richten op de duurzame borging van de zittingsplaatsen. Ten slotte zal ik ingaan op het mega-arrondissement Oost-Nederland; dat komt dus wederom ter sprake, ik kan het ook niet helpen.

Om te beginnen zeg ik iets over de zaaksverdelingsreglementen en de rol van de Raad voor de rechtspraak. De zaaksverdelingsreglementen zijn een eerste sleutel tot het succes van de herziening. Zij bepalen of de gerechten op het niveau waarvoor zij ontworpen zijn, goed gaan functioneren. De Raad voor de rechtspraak heeft een belangrijke rol gekregen bij het toezicht op deze reglementen. De minister is op afstand komen te staan.

Deze belangrijke rol van de Raad voor de rechtspraak mag echter geen hefboom worden voor een cultuur waarin normen van efficiency het gaan winnen van de kwaliteit van de rechtspraak. In vorige voorstellen had de minister de bevoegdheid het zaaksverdelingsreglement goed te keuren. Dat lag ook in de rede; wij kunnen ons er een en ander bij voorstellen. De zaaksverdeling raakt een veelheid van belangen in de samenleving: burgers, advocaten, het Openbaar Ministerie, de politie en gemeenten hebben allemaal belang bij een verstandige werkverdeling. Politieke verantwoordelijkheid lijkt daarbij passend. In dit wetsvoorstel heeft de minister echter een kleinere rol. Hij kan alleen als een soort ultimum remedium reglementen die hij niet wil, voordragen voor vernietiging door de Kroon. Het geval is dat de Raad voor de rechtspraak principiële bezwaren had tegen te actieve bemoeienis van de regering. Uiteindelijk is gekozen voor een grote rol van de gerechtsbesturen en een instemmingsrecht door de Raad voor de rechtspraak. Het gaat ons nu om het functioneren van dat instemmingsrecht. Wat betekent dat precies? Wordt zo'n zaaksverdelingsreglement alleen goedgekeurd als de raad het ermee eens is, of zal de raad

slechts een marginale toetsing uitvoeren? Hierbij strijden ook de benaderingen "bottom-up" en "top-down".

Is de minister overigens zelf tevreden met zijn marginale rol, of het misschien ontbreken van een rol, bij het vaststellen van de zaaksverdelingsreglementen? Was het niet beter geweest dat hij een goedkeuringsbevoegdheid had behouden? Hoe ziet de minister in dit verband de rol van de presidenten van de gerechtshoven? Moet de presidentenvergadering misschien een steviger status krijgen nu de rol van de minister kleiner is geworden? Dit heeft allemaal te maken met de checks-and-balances, waarover ook andere woordvoerders hebben gesproken. Wij vernemen hierop graag een reactie.

Ik kom op het tweede onderwerp. Om kleine, veel voorkomende zaken dicht bij rechtzoekenden te kunnen wijzen, stelt de minister voor om 32 zittingsplaatsen te behouden. Mijn fractie kan zich iets voorstellen bij dit aantal. Het verzekert, op de schaal van Nederland, toch wel de nabijheid van rechtspraaklocaties. De minister kiest ervoor om deze plaatsen per Algemene Maatregel van Bestuur aan te wijzen. Parlementaire betrokkenheid wordt gegarandeerd doordat de AMvB's worden voorgehangen bij de Kamers.

Mijn fractie begrijpt de wens van de minister om te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en om flexibiliteit te behouden, maar vindt een AMvB toch ook wel mager, gezien het belang van lokale zittingsplaatsen voor een goede rechtspraak. Zouden wij niet iets van een minimum moeten vaststellen? Moeten wij niet bij wet minimumstandaarden vastleggen? Wij zouden bijvoorbeeld kunnen vastleggen dat er in Nederland minimaal 25 zittingsplaatsen dienen te zijn – als wij gaan flexibiliseren in relatie tot de norm van 32, mogen wij dus niet verder zakken dan 25 – en dat er minimaal één zittingsplaats per provincie zal overblijven. Wat vindt de minister van zo'n minimumnorm? Daarop horen wij graag een reactie.

Tot slot bespreek ik de kwestie van de grootte van het arrondissement Oost-Nederland. Hierover is al veel gezegd. Onze fractie is hierover ook sceptisch en denkt dat het kleinschalig werken – ik verwijs naar het motto van de minister – hier in de verdrukking komt.

Zoals bekend, is de ChristenUnie voorstander van het opknippen in twee arrondissementen, samenvallend met Overijssel en Gelderland. Hierover is al veel gezegd, en ik wil er niet opnieuw heel veel over zeggen, want daarmee zou ik in herhaling vallen. Als er vanuit deze Kamer een initiatief kwam dat in deze richting zou werken, zou mijn fractie dat ondersteunen. Omdat de politieregio's en de gerechtelijke kaart gaan samenvallen, hebben wij ook het idee dat deze keuze naar beide kanten toe dwingend werkt, zowel naar de politieregio's als andersom. Bij de politieregio's speelt deze zelfde discussie. Daarom zou het beter zijn om in beide wetsvoorstellen deze knip aan te brengen.

De terugvaloptie zijn dan natuurlijk de monitoring en de evaluatie die over drie jaar zal plaatsvinden. Die vinden wij natuurlijk belangrijk met het oog op een in de toekomst wellicht veranderde situatie. Wij hopen dat de minister die evaluatie niet alleen afwacht, maar dat hij er ook zelf actief bij betrokken is.

Ik sluit af. Mijn fractie ziet het nut van specialisatie en van een goed georganiseerde rechtspraak. Zij steunt ook de richting van dit wetsvoorstel, maar zij vindt wel dat in het belang van de rechtzoekende en van de kwaliteit van de rechtspraak goed toezicht op de zaaksverdelingsreglementen nodig is. De wijze waarop dat toezicht wordt ge-

## **Kuiper**

regeld, de vaststelling van een minimumaantal zittingsplaatsen en een heroverweging van de situatie in Oost-Nederland zijn de punten waarop wij in het bijzonder gericht zijn. Wij zien uit naar de antwoorden van de minister.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 12.20 uur tot 13.30 uur geschorst.

### **De voorzitter:**

De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het eind van deze editie.)