



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Ministerie van Justitie
t.a.v. dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

datum 15 juli 2008
contactpersoon mw. dr. E. van Amelsfort - van der Kam
doorkiesnummer 070 - 361 9806
e-mail e.van.amelsfort@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 12890 / ONTW EvA
onderwerp Advies herziening gerechtelijke kaart

Geachte heer Hirsch Ballin,

Eind april heeft u de Raad voor de rechtspraak verzocht te adviseren over de gewenste bestuurlijke constellatie van de Rechtspraak en de criteria voor vestigingsplaatsen. Deze vraag heeft binnen de Rechtspraak geleid tot een intensieve discussie. In deze discussie heeft de vraag centraal gestaan op welke wijze de kwaliteit van rechtspraak nu en in de toekomst het best gewaarborgd is. De organisatie van de Rechtspraak moet immers zo zijn ingericht dat deze optimaal kan bijdragen aan de kwaliteit van rechtspreken.

Het vraagstuk van de gewenste samenwerking tussen de gerechten is niet nieuw. De Commissie Van der Winkel heeft daarover in 2006 aanbevelingen gedaan.¹ In de Agenda van de Rechtspraak 2008-2011 is samenwerking en specialisatie van de Rechtspraak als doelstelling opgenomen. Om hier nader invulling aan te geven heeft de Raad in september 2007 de Commissie Toedeling Zaakpakketten ingesteld. Deze Commissie (Commissie Van Dijk) heeft eind juni zijn eindrapport uitgebracht. De Commissie doet aanbevelingen op welke wijze zaakpakketten, vanuit het oogpunt van een verdere kwaliteitsverbetering, over de gerechten verdeeld kunnen worden. De geringe instroom en het specialistische karakter van bepaalde zaakpakketten vormen hiervoor de aanleiding.

Er is een aantal ontwikkelingen waar te nemen die het nadenken over de gewenste samenwerking tussen gerechten en inrichting van de organisatie urgent maken. Er worden steeds hogere eisen gesteld aan de kwaliteit van rechtspraak. Door de toenemende complexiteit in de samenleving is er de laatste jaren sprake van een sterke differentiatie in het zaaksaanbod. Dit vraagt steeds meer specifieke kennis op deelgebieden. Deze tendens is ook zichtbaar binnen het OM en de advocatuur. Er is sprake van een verwetenschappelijking van de rechtspraak en specialisatie van ketenpartijen.

¹ Commissie Van der Winkel, *Goede rechtspraak door sterke regio's, Eindrapport*, In opdracht van de Raad voor de rechtspraak, Den Haag 2006.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 15 juli 2008
kenmerk UIT 12890 / ONTW EvA
pagina 2 van 5

Tegelijkertijd is er op sommige deelgebieden sprake van een te gering volume om de kwaliteit op niveau te houden binnen de huidige organisatie. Ook op het gebied van de bedrijfsvoering zullen in de toekomst steeds hogere eisen worden gesteld, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid.

Om op deze ontwikkelingen in te kunnen spelen en de hoge kwaliteit van de huidige rechtspraak ook in de toekomst te kunnen garanderen zijn aanpassingen van de organisatie nodig.

1. Herinrichten bestuursrechtspraak eerste aanleg

Het hiervoor vermelde rapport over de zaakspakketten bevat uitgewerkte voorstellen om te komen tot een meer geconcentreerde behandeling van bestuursrechtelijke zaken in eerste aanleg. Concreet bevat het rapport twee opties: één die uitgaat van concentratie van alle bestuursrechtelijke zaken in eerste aanleg bij elf rechtbanken en een andere optie die uitgaat van een taakverdeling tussen de rechtbanken, zodanig dat wel sprake is van concentratie van zaakspakketten (bijvoorbeeld het pakket vreemdelingenzaken) maar waarbij toch alle rechtbanken een deel van het totale bestuursrechtelijke pakket behandelen. De commissie heeft alles afwegend een voorkeur voor de eerste optie.

De Raad heeft met de gerechtshoven een behandeltraject van het rapport afgesproken dat er toe zou moeten leiden dat eind van dit jaar tot een keuze gekomen kan worden. Aandachtspunt in dit kader vormen ook de belastingsectoren bij de gerechtshoven.

Er is brede overeenstemming over het feit dat gezien de ontwikkeling in de omvang van de zaakspakketten en de noodzaak om de kwaliteit van de bestuursrechtspraak op peil te houden, een organisatorische herstructurering onontkoombaar is.

2. Specialisatie in het strafrecht

Hetzelfde rapport bevat ook voorstellen om tot een concentratie van enkele hooggespecialiseerde onderdelen van het strafrecht te komen. Bij de keuze van deze onderdelen is aansluiting gezocht bij de zaken die door het functioneel en landelijk parket worden behandeld. Aldus kan meer inhoudelijke congruentie met het Openbaar Ministerie ontstaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de behandeling van financieel-economische en fiscale strafzaken en voor zaken waarbij sprake is van cybercrime.

De besluitvorming over de hieruit voortvloeiende concentratie zal moeten uitmonden in adviezen aan u om de wettelijke regeling met betrekking tot de relatieve competentie op deze punten aan te passen.

3. Kenniscentra

In het verlengde van bovengenoemde voorstellen tot concentratie van bepaalde gespecialiseerde strafzaken is op dit moment een notitie van de Raad in discussie om te komen tot kenniscentra binnen de Rechtspraak, met name bij de gerechtshoven, op enkele specifieke rechtsgebieden waar behoefte is aan gespecialiseerde kennis. Wij verwachten hierover nog dit najaar tot conclusies te komen.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 15 juli 2008
kenmerk UIT 12890 / ONTW EvA
pagina 3 van 5

4. Assen-Groningen

De besturen van de rechtbanken Groningen en Assen zijn tot de conclusie gekomen dat vanwege tekortschietende schaal om kwalitatieve rechtspraak te kunnen blijven waarborgen op korte termijn gekomen moet worden tot intensieve samenwerking, mogelijk op termijn uitmondend in bestuurlijke samenvoeging van beide rechtbanken. Hiertoe dienen zij naar de mening van Raad en Presidentenvergadering de mogelijkheid krijgen. Het is gewenst dat ook andere gerechten de mogelijkheid krijgen verdergaande samenwerking via bestuurlijke schaalvergroting op te lossen. Dit betekent dat in de Evaluatiewet modernisering Rechterlijke Organisatie de mogelijkheid moet worden opgenomen dat gerechten bestuurders, inclusief de president, kunnen delen.

Bestuurlijke schaalvergroting

De Raad heeft in de afgelopen maanden ook meer in het algemeen met de gerechtsbesturen gesproken over de mogelijkheden die bestuurlijke schaalvergroting biedt om toekomstige ontwikkelingen te kunnen accommoderen. De Raad vreest dat met de huidige bestuurlijke schaal de kleinere gerechten te kwetsbaar zullen blijken en onvoldoende in staat om aan toekomstige eisen die aan het primaire proces en de bedrijfsvoering worden gesteld, te voldoen. Bestuurlijke schaalvergroting is een mogelijkheid om de gerechten wel voldoende toe te rusten. De Raad is van mening dat bestuurlijke schaalvergroting een belangrijke bijdrage kan leveren aan het waarborgen van de kwaliteit in de toekomst op een wijze dat de gerechtsbesturen hun autonome verantwoordelijkheid kunnen blijven nemen. Bestuurlijke schaalvergroting leidt ertoe dat de dan geformeerde gerechten voldoende volume hebben in zaken, mensen en middelen. Doordat het volume van zaken groter wordt kan de kwaliteit beter worden gewaarborgd. De instroom van meer ingewikkelde zaken wordt groter en specialisatie is mogelijk. Doordat er meer rechters werkzaam zijn, is het primaire proces ook minder kwetsbaar voor uitval van mensen. Het doel van bestuurlijke schaalvergroting is dat zaken, mensen en middelen in het hele verzorgingsgebied van een bestuur kunnen worden ingezet uitgaande van de kwaliteit van het rechtspreken en het belang van de rechtzoekenden.

Vanuit de gerechtsbesturen zijn echter ook belangrijke nadelen van een bestuurlijke opschaling naar voren gebracht. Gevreesd wordt dat er door bestuurlijke schaalvergroting een extra managementlaag zal ontstaan en dat de afstand tussen bestuur en werkvloer groter wordt. Vooral voor de op de professionele kwaliteitsverbetering gerichte activiteiten van de Rechtspraak wordt dit als een nadeel gezien. De voordelen van bestuurlijke schaalvergroting zullen naar veler oordeel pas voluit kunnen worden gerealiseerd als – anders dan bij de voorgenomen reorganisatie van het OM - de kantoorvestigingen zodanig worden geconcentreerd dat alle medewerkers van een bestuurlijk geheel ook daadwerkelijk op één locatie zijn gehuisvest. Men ziet daarnaast het gevaar van het ontstaan van A- en B-rechtbanken, wat ook vanuit het gezichtspunt van de justitiabelen als ongewenst wordt aangemerkt. Bestuurlijke schaalvergroting wordt door velen gezien als zeer ingrijpend voor de organisatie en disproportioneel ten opzichte van de onderkende problematiek.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 15 juli 2008
kenmerk UIT 12890 / ONTW EvA
pagina 4 van 5

De Raad heeft moeten ervaren dat naar het oordeel van de meerderheid van de Presidentenvergadering te snel en te eenzijdig op bestuurlijke schaalvergroting wordt ingezet. De Raad is dan ook voornemens het gesprek met de gerechtsbesturen ten aanzien van dit onderwerp voort te zetten. De regio-indeling van het OM is daarbij een belangrijk gegeven. Ook de nadere besluitvorming over de hierboven gememoreerde voorstellen van de Commissie Toedeling Zaakspakketten maakt dit nodig en zal een nieuw licht op het onderwerp werpen. Nadat er duidelijkheid bestaat over de schaalvergroting van de rechtbanken zal de situatie van de gerechtshoven worden gezien. De Raad zal u uiteraard gaarne nader informeren.

Locatiebeleid

Mede tegen de achtergrond van bovenstaande is het overbrengen van een groot deel van de werkplekken in de buitenlocaties naar de hoofdvestigingen van belang. Wat betreft uw vraag naar de gewenstheid van extra rechtspraaklocaties buiten de twintig hoofdvestigingen, zijn de Raad en ook de Presidentenvergadering van mening dat rechtspraak in elk geval moet blijven plaatsvinden in de twintig arrondissementshoofdplaatsen en dat daarnaast terughoudend omgegaan moet worden met nevenlocaties. Dit uitgangspunt komt overeen met het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Commissie Deetman.

De Raad heeft over het locatiebeleid met een drietal ketenpartijen gesproken. Het College van Procureurs-generaal onderschrijft het voorgestelde locatiebeleid. De Nederlandse Orde van Advocaten heeft begrip voor het voorgestelde locatiebeleid, maar wijst er op dat er goede gronden kunnen bestaan voor plaatselijke dekens om een andere afweging te maken. Enkele plaatselijke dekens hebben bezwaren geuit. Zij wijzen vooral op het belang van bereikbaarheid voor de rechtzoekenden. De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders beschouwt rechtspraak in de regio als een basisvoorziening en acht vermindering van het aantal locaties vanuit het belang van de burgers en het bedrijfsleven ongewenst.

Voor de Raad zijn de volgende overwegingen van belang. Fysieke bereikbaarheid speelt een steeds meer ondergeschikte rol. Burgers hebben zo weinig frequent met rechtspraak te maken dat de afstand tot de arrondissementshoofdplaats geen belemmering is. Dit wordt versterkt door het feit dat de mobiliteit van mensen sterk is toegenomen. Zichtbaarheid van rechtspraak lijkt weinig gebaat bij een dichte lokale aanwezigheid. Door de zichtbaarheid van rechtspraak op internet zal het belang van fysieke zichtbaarheid afnemen. De Raad meent voorts dat de kwaliteit van rechtspreken niet gebaat is bij kleine locaties. Om te kunnen voldoen aan kwaliteitseisen bijvoorbeeld op het gebied van meelesen en intercollegiale toetsing is schaalgrootte een belangrijke factor. Door het verhogen van de competentiegrens voor kantonzaken groeien de civiele sectoren en kantonsectoren naar elkaar toe. Voor de noodzakelijke afstemming tussen medewerkers is fysieke nabijheid gewenst. Tenslotte is een overweging dat nevenlocaties aan dezelfde eisen moeten voldoen op het gebied van veiligheid en ICT als de hoofdvestigingen. Aangezien de eisen op deze gebieden steeds verder aangescherpt worden zullen de kosten van nevenlocaties stijgen.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 15 juli 2008
kenmerk UIT 12890 / ONTW EvA
pagina 5 van 5

Vanwege de verscherpte veiligheidseisen acht de Raad ook het bestaan van een groot aantal locaties waar zitting wordt gehouden ongewenst.

De Raad is van mening dat er zwaarwegende redenen kunnen zijn voor enkele aanvullende locaties, bijvoorbeeld in plaatsen met een belangrijke streekfunctie (bijvoorbeeld Almere). Ook kan de demografische situatie of de bereikbaarheid van de hoofdlocatie in sommige gebieden een rechtvaardiging vormen voor het bestaan van nevenlocaties. Als rechtvaardigingsgrond voor een nevenlocatie is één criterium niet voldoende, het zal steeds moeten gaan om een combinatie van factoren.

De Raad zal de komende tijd onderzoeken wat de geformuleerde uitgangspunten betekenen voor de gewenste locaties van de Rechtspraak buiten de twintig hoofdvestigingsplaatsen. De door de ketenpartijen genoemde bezwaren zullen daarbij worden betrokken. De Raad is voornemens de komende maanden daarover uitsluitel te geven. Daarbij staat de Raad voor ogen om via een geleidelijk organisch proces, bijvoorbeeld gebruikmakend van het expireren van huurcontracten, tot de gewenste extra locaties buiten de twintig hoofdvestigingsplaatsen te komen.

Hoogachtend,

mr. F.W.H. van den Emster
Voorzitter