



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Aan de Minister van Veiligheid en
Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

datum 7 februari 2011
van Ontwikkeling

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 15
www.rechtspraak.nl

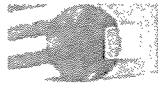
kamernummer K3.25
ons kenmerk UIT 2929 ONTW / RK
uw kenmerk 2010-0000832110
onderwerp Nationale politie; consultatie conceptnota van wijziging inclusief
toelichting
bijlage(n) 1

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 14 december 2010 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen inzake de conceptnota van wijziging met bijbehorende toelichting met betrekking tot het op 21 november 2006 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel houdende vaststelling van een nieuwe politiewet (Politiewet 200., Kamerstukken 30 880). Deze nota van wijziging strekt ertoe te realiseren dat er een nationale politie komt, zoals vastgelegd in het Regeerakkoord.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹
Zoals bekend wordt parallel aan de vorming van een nationale politie door de regering gewerkt aan de herziening van de gerechtelijke kaart. Een wetsvoorstel met die strekking is in december 2010 in consultatie gegaan. De Raad heeft met instemming ervan kennisgenomen dat de grenzen van de tien regionale eenheden, belast met de uitvoering van de politietaak, waaruit het op te richten landelijke politiekorps zal bestaan en die bij algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgesteld, blijkens de Memorie van Toelichting (p. 29) congruent zijn aan de grenzen van de gerechtelijke kaart, die thans worden herzien. De Raad gaat er dan ook vanuit dat zowel de begrenzing als de benaming van de betreffende regionale eenheden aansluit bij de indeling van de gerechtelijke kaart.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 7 februari 2011
kenmerk UIT 2929 ONTW / RK
pagina 2 van 2

Zoals eveneens bekend is op dit moment bij de Tweede Kamer in behandeling het Wetsvoorstel Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de samenvoeging van de politieregio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland tot de nieuwe politieregio Gooi-Flevoland en het treffen van een aantal tijdelijke voorzieningen in verband daarmee (Kamerstukken II, 2010/11, 32 527), als gevolg waarvan (tijdelijk) territoriale incongruentie (en als gevolg daarvan organisatorische last voor de Rechtspraak) ontstaat als bij inwerkingtreding daarvan de herziening van de gerechtelijke kaart nog niet is voltooid. In lijn met het (als bijlage bijgevoegde) advies over dit wetsvoorstel van de Raad aan de Tweede Kamer van 6 oktober 2010, wordt daarom geadviseerd de voorgestelde samenvoeging van de genoemde twee politieregio's tegelijk met landelijke ontwikkelingen op dit terrein te realiseren. Inmiddels is zowel voor de vorming van de nationale politie als voor de herziening van de gerechtelijke kaart wetgeving in consultatie gestuurd, waaruit kan worden afgeleid dat deze landelijke ontwikkelingen met voortvarendheid ter hand worden genomen. Dit maakt dat er nog minder reden is om daarop middels een versnelde samenvoeging van de betrokken politieregio's vooruit te lopen.

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de informatievoorziening aan en de voorbereiding van de gerechten op de invoering van de onderhavige regeling verzoekt de Raad u hem te informeren over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede respectievelijk de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wettekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

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



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a. v. de Voorzitter
mw. G.A. Verbeet
Postbus 20 018
2500 EA DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

datum 6 oktober 2010
van 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

kamernummer K3.28
ons kenmerk UIT 2371 ONTW / RK
uw kenmerk 32527
cc De Minister van Justitie
onderwerp Wetsvoorstel Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de samenvoeging van de politieregio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland tot de nieuwe politieregio Gooi-Flevoland en het treffen van een aantal tijdelijke voorzieningen in verband daarmee

Geachte mevrouw Verbeet,

Op 1 oktober jl. is door het kabinet bij uw Kamer ingediend het wetsvoorstel houdende Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de samenvoeging van de politieregio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland tot de nieuwe politieregio Gooi-Flevoland en het treffen van een aantal tijdelijke voorzieningen in verband daarmee (het "wetsvoorstel") en Memorie van Toelichting ("MvT") (Kamerstukken 32527). Aangezien het wetsvoorstel gevolgen voor de Rechtspraak heeft, valt het onder de adviestaak van de Raad voor de rechtspraak (de "Raad"). De Raad heeft echter moeten constateren dat geen advies is gevraagd en ziet zich genoodzaakt om hierbij ongevraagd rechtstreeks aan uw Kamer advies uit te brengen, met het verzoek dit bij de behandeling van het wetsvoorstel te betrekken.

Wetsvoorstel

Met de samenvoeging van de betreffende politieregio's tot de nieuwe politieregio wordt de congruentie van de grenzen tussen de politieregio's en de arrondissementen, veiligheidsregio's en provincies doorbroken. De nieuwe politieregio komt onder meer in twee arrondissementen te liggen, te weten deels in Amsterdam en deels in Zwolle-Lelystad. Blijkens de MvT is het de bedoeling dat deze territoriale incongruentie van tijdelijke aard is. Immers, zo meldt de MvT, in het kader van de herziening van de gerechtelijke kaart (Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 97) bestaat het voornemen het Gooi en Vechtstreekse deel van het arrondissement Amsterdam, samen met het Flevolandse deel van het arrondissement Zwolle-Lelystad, te voegen bij het arrondissement Utrecht. Door de herziening zal de nieuwe politieregio op termijn congruent zijn met het arrondissement Utrecht. Tot die tijd voorziet het wetsvoorstel in een tijdelijke voorziening (artikel 66a Politiewet), die eruit bestaat dat de gemeenten behorend tot het Gooi en Vechtstreekse deel van het huidige arrondissement Amsterdam en het



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 6 oktober 2010
kenmerk UIT 2371 ONTW / RK
pagina 2 van 5

Flevolandse deel van het huidige arrondissement Zwolle-Lelystad, voor wat betreft de relatie OM-politie zullen behoren tot het arrondissement Utrecht. Volgens de MvT valt deze regeling te beschouwen als een partiële arrondissementale herindeling, op grond waarvan de rechtbank Utrecht bevoegd wordt gemaakt tot kennisneming van de strafzaken uit de nieuwe politieregio. Het wetsvoorstel bevat daarnaast een bepaling (artikel VII) op grond waarvan de Minister van Justitie, gehoord de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal, kan bepalen dat strafzaken uit de nieuwe politieregio (en andere zaken samenhangend met de uitvoering van bij de wet aan het openbaar ministerie opgedragen taken ten aanzien van de nieuwe politieregio) door de rechtbank Zwolle-Lelystad te Lelystad worden behandeld. Volgens de MvT kunnen met deze mogelijkheid niet alleen de (organisatorische) gevolgen van de zaakstromen door de vorming van de nieuwe politieregio worden opgevangen, maar wordt tevens recht gedaan aan de samenwerking in de op de nieuwe gerechtelijke kaart gerichte OM-regio Utrecht-Lelystad. De wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het is blijkens de MvT de wens van de bestuurders van de betrokken politieregio's om de nieuwe politieregio te formaliseren per 1 januari 2011. Eveneens blijkens de MvT is, gelet op het spoedeisende karakter van de samenvoeging van de politieregio's, het wetsvoorstel niet in consultatie gegeven.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Advies

Algemene opmerking

Vooropgesteld wordt dat bij het wetsvoorstel in twee opzichten niet de gebruikelijke zorgvuldigheid ten aanzien van de totstandkoming van regelgeving in acht is genomen. In de eerste plaats is de Raad hierover niet om advies gevraagd. In de tweede plaats wordt de Rechtspraak onvoldoende voorbereidingstijd gegund, wat blijkt uit hetgeen hierover in de MvT is opgemerkt ten aanzien van de inwerkingtredingstermijn, waar wordt gesproken over "het formaliseren van de nieuwe politieregio per 1 januari 2011". Aangezien een samenvoeging van politieregio's per definitie ingrijpende gevolgen voor de Rechtspraak heeft, acht de Raad het van groot belang dat deze op een zorgvuldige wijze wordt voorbereid en vormgegeven. Dit geldt te meer wanneer – zoals hier het geval is – de congruentie tussen de grenzen van de nieuwe politieregio en die van de betrokken arrondissementen – doorgaans het uitgangspunt van de wetgever – wordt doorbroken.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 6 oktober 2010
kenmerk UIT 2371 ONTW / RK
pagina 3 van 5

Samenvoeging politieregio's tegelijk met de herziening van de gerechtelijke kaart

De maatschappelijke noodzaak om op dit moment over te gaan tot samenvoeging van de betrokken politieregio's, is naar mening van de Raad afwezig. Het kabinet heeft immers – als gezegd – reeds een standpunt ingenomen inzake de herziening van de gerechtelijke kaart (de “herziening”), waaruit blijkt dat het de bedoeling is te komen tot een nieuw arrondissement Flevoland-Utrecht, waarin op vier locaties rechtspraak zal plaatsvinden, te weten Utrecht, Amersfoort, Almere en Lelystad. Hiertoe is wetgeving in voorbereiding die naar verwachting in 2011 bij de Tweede Kamer zal worden ingediend en in juli 2012 in werking zal treden. De Rechtspraak heeft ter voorbereiding hierop een programma opgezet met als doel te waarborgen dat de kwaliteitsvoordelen die hiermee worden beoogd ook daadwerkelijk worden behaald. Dit vergt dat de gerechtshoven zorgvuldig de nieuwe organisatie kunnen vormgeven. Alle gerechten doorlopen daarbij een zelfde tijdspad. Het is buitengewoon ongewenst als dit zorgvuldig opgezette pad niet kan worden gevolgd.

Het is de Raad niet duidelijk waarom op de herziening vooruit wordt gelopen. De MvT gaat hierop niet in, maar meldt slechts dat het de wens is van de bestuurders van de betrokken politieregio's om de samenvoeging per 1 januari 2011 te formaliseren. Uit de MvT blijkt echter eveneens dat het huidige wettelijke kader geen belemmering vormt voor intensieve samenwerking tussen de twee regio's en dat de korpsleidingen van de beide korpsen reeds sinds april 2010 zijn samengevoegd. Het spoedeisende karakter van de voorgestelde wetwijziging kan dan ook sterk worden gerelativeerd. Zo sterk dat dit niet opweegt tegen de nadelen van de territoriale incongruentie die door het wetsvoorstel ontstaat en de dubbele reorganisatie die het voor de Rechtspraak betekent. Daarnaast is het tijdspad van de herziening van de gerechtelijke kaart niet van dien aard dat daarop niet zou kunnen worden gewacht. Nogmaals: het gaat allemaal slechts om de periode tot juli 2012.

De Raad adviseert dan ook primair om de voorgestelde samenvoeging van politieregio's tegelijk met de herziening te realiseren. Mocht uw Kamer evenwel besluiten om in te stemmen met de voorgestelde versnelde samenvoeging, dan verzoekt de Raad uw Kamer daarbij het navolgende te betrekken.

Organisatorische last tot een minimum beperken

De nieuwe politieregio komt in twee arrondissementen te liggen, terwijl de behandeling van de strafzaken uit deze regio² wordt opgedragen aan de rechtbank van een derde arrondissement.³ Na de herziening zal de situatie weer anders komen te liggen. Naast het feit dat deze gang van zaken voor de samenleving niet bepaald duidelijk is, is hierdoor voor de Rechtspraak sprake van twee reorganisaties in korte tijd. De Raad acht het van belang dat de organisatorische (met name personele en administratieve) last daarvan voor de Rechtspraak tot een minimum wordt beperkt. Daarbij kan worden opgemerkt dat door een te snelle overgang van de zaken bij één rechtbank personeelstekort en bij een andere juist een overschot (en een gat in de begroting) zal ontstaan. Voor wat betreft de administratieve gevolgen geldt dat ten behoeve van de borging van essentiële plannings-, verantwoordings- en managementinformatie aanpassingen van de administratieve systemen zullen moeten plaatsvinden.

Om de organisatorische last van het wetsvoorstel tot een minimum te kunnen beperken is in de eerste plaats voldoende voorbereidingstijd vereist, tenminste één jaar tussen het aannemen van de wet en de

² Gemiddeld jaarlijks ongeveer 11.000 strafzaken uit Flevoland en ruim 3.500 uit Gooi en Vechtstreek, waarvan iets meer dan de helft kantonstrafzaken.

³ De betreffende drie arrondissementen liggen bovendien alle in een ander ressort.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 6 oktober 2010
kenmerk UIT 2371 ONTW / RK
pagina 4 van 5

inwerkingtreding ervan. Die tijd is nodig om de overgang van zaken en medewerkers soepel (en binnen de bestaande budgettaire kaders) te kunnen laten verlopen en om de administratieve systemen te kunnen aanpassen. In de tweede plaats is hiervoor vereist dat zoveel mogelijk op de herziening wordt geanticipeerd. In dit verband is van belang op te merken dat, indien de Minister van Justitie geen gebruik maakt van de eveneens voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid, het wetsvoorstel tot gevolg heeft dat alle strafzaken van de nieuwe politieregio in Utrecht zouden moeten worden afgedaan, terwijl de situatie met de herziening weer verandert, en zeker de Flevolandse maar mogelijk ook de Gooi en Vechtstreek zaken op een locatie in Flevoland zullen worden behandeld. De Raad is dan ook van mening dat de territoriale incongruentie die door het wetsvoorstel wordt gecreëerd, moet worden gerepareerd, teneinde op de herziening te kunnen anticiperen. De in het wetsvoorstel opgenomen aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister van Justitie wijst de Raad echter af. Dit wordt hieronder uiteengezet, waarna een voorstel volgt voor een alternatieve oplossing.

De aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie

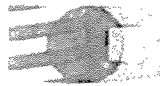
Als gezegd bevat het wetsvoorstel een bepaling (artikel VII) op grond waarvan de Minister van Justitie kan bepalen dat strafzaken uit de nieuwe politieregio door de rechtbank Zwolle-Lelystad te Lelystad worden behandeld. De Raad heeft grote principiële en praktische bezwaren tegen deze bepaling. Dit wordt hieronder toegelicht.

In een rechtsstaat geldt als uitgangspunt dat de toedeling van zaken aan gerechten plaatsvindt op basis van objectieve criteria in de wet, die vervolgens waar nodig uitsluitend worden ingevuld door de onafhankelijke rechterlijke macht. De reden hiervan is om te voorkomen dat andere staatsmachten hierop invloed uitoefenen, en bijvoorbeeld zouden gaan "shoppen" langs verschillende rechterlijke colleges op zoek naar de meest wenselijke behandeling of uitkomst in een bepaalde zaak. Dit zou een aantasting van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht betekenen. In beginsel is het daarom aan de gerechtsbesturen om te bepalen welke zaken binnen het arrondissement op welke locatie worden afgedaan, en dienen de andere staatsmachten daarop geen invloed uit te kunnen oefenen.

De Raad stelt echter vast dat de betreffende bepaling in het wetsvoorstel wel degelijk een dergelijke ongewenste beïnvloedingsmogelijkheid biedt. Daar komt bij dat het onduidelijk is op basis van welke criteria de bevoegdheid wordt uitgeoefend, zij een specifieke locatie betreft en in tijd geen begrenzing kent. Het laatste impliceert dat de regeling niet tijdelijk van aard is, mocht de herziening onverhoopt geen doorgang vinden. In dat geval wordt de territoriale incongruentie voor onbepaalde tijd in stand gehouden en structureel op deze manier gerepareerd. Ook dit acht de Raad ongewenst.

Daarnaast heeft de Raad twee praktische bezwaren tegen de betreffende bepaling. In de eerste plaats is het onduidelijk of de Minister van Justitie zaken naar de locatie Lelystad zal verplaatsen en zo ja, welke. Als gevolg hiervan weet de Rechtspraak op dit moment niet waarop zij zich moet voorbereiden. In de tweede plaats is een gevolg van de bepaling dat het zonder nadere wetswijziging niet mogelijk zal zijn om in de toekomst zaken uit de nieuwe politieregio in Almere af te doen.

Op grond van het voorgaande is de Raad van mening dat aan de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid dusdanig principiële en praktische bezwaren kleven dat deze dient te worden afgewezen. In plaats daarvan wil de Raad het navolgende voorstellen..



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 6 oktober 2010
kenmerk UIT 2371 ONTW / RK
pagina 5 van 5

Voorstel voor alternatieve oplossing territoriale incongruentie

Het ligt voor de hand dat de Flevolandse strafzaken na inwerkingtreding van het wetsvoorstel in Lelystad behandeld blijven worden en dat daarnaast behandeling in Almere mogelijk wordt, en tevens dat behandeling van de strafzaken uit de Gooi en Vechtstreek in Lelystad en Almere mogelijk wordt. De reparatie van de territoriale incongruentie die hiervoor nodig is, kan het best worden gerealiseerd door in de wet aan de Raad voor de rechtspraak de bevoegdheid te verlenen om, gehoord het openbaar ministerie en de betrokken gerechtsbesturen, voor de behandeling van deze zaken een andere rechtbank dan de rechtbank Utrecht aan te wijzen. Voor de wijze waarop dit geregeld wordt, ligt het in de rede om aan te sluiten bij het in het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie (Kamerstukken 2009-2010, 32 021, nr. A) voorgestelde artikel 46a Wet op de rechterlijke organisatie, met dien verstande dat het hier gaat om een rechtbank buiten het ressort. De Raad zal dan de rechtbank Zwolle-Lelystad aanwijzen voor de behandeling van Flevolandse strafzaken, en op termijn mogelijk ook voor de behandeling van de strafzaken uit Gooi en Vechtstreek. Hiermee wordt onder meer bereikt dat de Flevolandse zaken na inwerkingtreding van het wetsvoorstel in Lelystad behandeld kunnen blijven worden. In lijn met het genoemde artikel 46a wordt een dergelijke aanwijzing gepubliceerd in de Staatscourant en geldt deze voor ten hoogste drie jaar. Langer is ook niet nodig, aangezien tegen die tijd de herziening zal zijn gerealiseerd. De Raad meent dat met dit voorstel meer recht wordt gedaan aan de rechterlijke onafhankelijkheid en het tijdelijke karakter van de territoriale incongruentie, terwijl de nadelige gevolgen daarvan zoveel mogelijk worden beperkt.

Hoogachtend,

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