



**Nederlandse Vereniging  
voor Rechtspraak**

## **Gerechtelijke kaart**

Standpunt NVvR

### **Over de NVvR**

*De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) is de vakbond en beroepsvereniging van rechters en officieren van justitie in Nederland. Nagenoeg driekwart van alle magistraten is bij de vereniging aangesloten, waarmee de NVvR goed geïnformeerd de belangen van de rechterlijke macht kan vertegenwoordigen en op kan komen voor de kwaliteit van de rechtspraak in Nederland.*

### **Meer informatie of contact?**

*U kunt de NVvR bereiken per telefoonnummer (070) 36 11 420 of via onze website [www.nvvr.org](http://www.nvvr.org).*

## Samenvatting

De huidige gerechtelijke kaart, de verdeling van rechtspraak over Nederland, staat ter discussie. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) onderschrijft de noodzaak om te komen tot een nieuwe verdeling, sterker nog: de NVvR heeft juist gepleit om éérs de gerechtelijke kaart opnieuw te tekenen voordat wetgeving tot stand zal komen naar aanleiding van de adviezen van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie. Hieraan is gehoor gegeven.

De minister van Justitie presenteert helaas (deel)oplossingen zonder dat daar een grondige en heldere probleemanalyse aan ten grondslag wordt gelegd. De minister gaat uit van een noodzaak tot bestuurlijke schaalvergroting en komt in zijn uitwerking tot 17 vestigingsplaatsen en een niet nader genoemd aantal zittingsplaatsen. De NVvR vindt dat deze lijn niet moet worden gevolgd, althans niet zonder een onderbouwde visie; en die ontbreekt.

De NVvR heeft wel een visie ontwikkeld op basis van door haar geformuleerde criteria voor de nieuwe gerechtelijke kaart. Met inachtneming daarvan heeft de NVvR een breed basispakket aan zaken samengesteld dat gespreid over het land in zoveel mogelijk regionale centra moet worden aangeboden. En wel in zelfstandige rechtbanken die alle rechtsgebieden bestrijken en die uit een oogpunt van kwaliteit een personele bezetting hebben van 250-500 fte.

De NVvR vindt dat niet de Rechtspraak maar de wetgever moet bepalen waar in Nederland in ieder geval het basispakket aan rechtspraak moet worden aangeboden.

Bestuurlijke schaalvergroting mag geen doel op zich zijn bij de herziening van de gerechtelijke kaart. In de visie van de NVvR heeft het samenvoegen van rechtbanken uit een oogpunt van kwaliteit alleen zin als deze, althans wat hun back office betreft, op één locatie worden samengebracht, zodat met name ook de inhoudelijke samenwerking werkelijk vorm kan krijgen.

De NVvR zal zich actief blijven mengen in het proces naar de nieuwe gerechtelijke kaart en constructief blijven meedenken. In dat proces zal de NVvR zich sterk maken voor de belangen van haar leden. Die belangen zullen een belangrijke rol spelen bij de waardering van de NVvR van het uiteindelijke wetsvoorstel.

## 1. Probleemstelling en kaders

De Commissie Deetman<sup>1</sup> heeft in haar evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie de vraag op tafel gelegd of en hoe de Rechtspraak verder moet integreren tot één 'concern' dat effectief kan opereren in ieders belang. De minister opteert in dit verband voor samenwerking per hofressort. Deze gedachte is onder meer vormgegeven in het conceptwetsvoorstel waarin naar aanleiding van de evaluatie een aantal bevoegdheden wordt geregeld om ressortelijke samenwerking te bevorderen. Mede door het advies van de NVvR hierover is echter het (prioritaire) belang onderkend van het feit dat de nog onder Napoleon getekende gerechtelijke kaart toe is aan herziening, om langs die weg knelpunten in schaalgrootte op verschillende locaties structureel aan te pakken.

Wat het kabinet betreft is de bewegingsruimte in de discussie beperkt: de minister van Justitie stelt zich op het standpunt dat de geografische buitengrenzen van Rechtspraak, OM en politie congruent dienen te zijn. Overschrijding van de tot nu toe bestuurlijk 'harde' provinciegrenzen vormt in dat verband overigens geen belemmering meer.<sup>2</sup> Er zal niet voldoende financiële ruimte zijn, zodat de rechtspraak het verder op de korte en middellange termijn vermoedelijk grotendeels zal moeten doen met de huidige gebouwen.

Een aantal spelers, zoals de minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), kiest eigenlijk toch vooral voor een benadering van bestuurlijke schaalvergroting. Centraal hierin staat het mogelijk samenvoegen van rechtbanken tot 11 bestuurlijke eenheden naar het voorbeeld van het OM. Het vormen van 11 regio's (of rechtsgebieden, zoals de minister ze noemt) lijkt voor de Rechtspraak een simpele maar doeltreffende manier om de bestaande schaalgrootteproblemen op te lossen: de bestuurlijke problemen die landelijk worden gevoeld zouden uit de wereld zijn en vermoedelijk vervalt ook (grotendeels) de noodzaak van de voorgestelde wetsbepalingen die de Rvdr mogelijkheden geeft om samenwerking tussen gerechten af te dwingen. Het lijkt bovendien een reële optie te zijn omdat op die manier de door het OM ingezette lijn (11 regio's met 19/20 parketten) ook door de Rechtspraak wordt gevolgd, waarmee aan één van de randvoorwaarden van de minister is voldaan.

Wat het locatiebeleid betreft verschillen de benaderingen. Los van die bestuurlijke schaalvergroting gaat de minister uit van vestigingsplaatsen van rechtspraak in beginsel in de provinciehoofdsteden en de tien grootste gemeenten van Nederland.<sup>3</sup> De minister wijst 17 daarvan in zijn uitwerking aan als vestigingsplaatsen en een niet nader genoemd aantal zittingsplaatsen.<sup>4</sup> De Rvdr ziet liever dat wordt bepaald dat in elk geval in de huidige arrondissementshoofdplaatsen (aangevuld met Lelystad) een locatie van rechtspraak gevestigd zal blijven.

De NVvR vindt dat deze lijn niet moet worden gevolgd, althans niet zonder een onderbouwde visie; en die ontbreekt. Zowel de minister van Justitie als de Rvdr presenteren (deel)oplossingen zonder dat daar een grondige en heldere probleemanalyse aan ten grondslag wordt gelegd. Het is van belang te weten voor welke problemen de minister oplossingen wil bieden. Dat is temeer nodig omdat ervaringen in bijvoorbeeld de zorg en het onderwijs leren dat schaalvergroting veelal niet leidt tot adequate en toekomstbestendige oplossingen. De NVvR verwacht dat dit ook het geval zal zijn met de nieuwe kaart zoals deze nu door de minister wordt geschetst.

<sup>1</sup> Rechtspraak is kwaliteit – Eindrapport Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Commissie Deetman); december 2006.

<sup>2</sup> Dit volgt uit de brief van 19 december 2008 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de tweede kamer waarin zij het kabinetsstandpunt met betrekking tot het politiebestedel heeft neergelegd (TK 2008/09, 29 628, nr. 110).

<sup>3</sup> De minister van Justitie heeft de visie van het kabinet op de herziening van de gerechtelijke kaart eveneens neergelegd in een brief aan de Tweede Kamer van 19 december 2008 (TK 2008/09, 27 279, nr. 85).

<sup>4</sup> Deze uitwerking geeft de minister van Justitie in zijn brief van 9 april 2009 aan de Tweede Kamer (TK 2008/09, 27 279, nr. 90). De afstand tussen een provincie hoofdplaats en een van de tien grootste gemeenten kan ertoe leiden, aldus de minister, dat een van die plaatsen geen vestigingsplaats krijgt.

**De NVvR verenigt zitten en staan**

De NVvR is de beroepsvereniging van rechters en officieren van justitie, de twee groepen magistraten in Nederland. Het ligt daarom voor de hand dat ook de NVvR vindt dat in beginsel gestreefd moet worden naar organisatorische congruentie van de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie. Toch is dat voor de NVvR geen aanleiding al op voorhand de discussie met betrekking tot de gerechtelijke kaart alleen toe te spitsen op de variant waarmee het OM vanaf 1 januari 2009 experimenteert: 11 regio's met nog wel 19/20 parketten, waarbij bepaalde bevoegdheden van een aantal lokale parketten zijn overgeheveld naar het regionale parket waaronder zij ressorteren. De discussie rond de gerechtelijke kaart is gestart naar aanleiding van de evaluatie modernisering rechterlijke organisatie die is uitgevoerd door de commissie Deetman. Die evaluatie heeft met betrekking tot de Rechtspraak een aantal waardevolle noties opgeleverd, die eveneens van belang zijn voor de gerechtelijke kaart. De NVvR wil daarom eerst onderzoeken wat die noties betekenen voor de nieuwe gerechtelijke kaart. De op die basis getekende kaart moet vervolgens worden gezet naast de wens tot congruentie van de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie. Dan kan worden beoordeeld hoe een en ander het beste vormgegeven kan worden.

**De discussie**

Een ieder die tot nu toe over het onderwerp iets heeft gezegd, onderkent dat de kleine rechtbanken kwalitatief niet slechter presteren dan grotere rechtbanken. De kwaliteit van rechtspraak noopt aldus op zich genomen niet tot concentratie, behalve wanneer de bezetting eigenlijk te klein is voor een verantwoorde, dat wil zeggen ook voldoende gespecialiseerde behandeling van de zaken. Dat is bij enkele rechtbanken in Nederland vermoedelijk het geval, al leidt dat onder meer door samenwerking met andere gerechten niet direct tot problemen. Aan de andere kant: het enkel bestuurlijk (en logistiek) voegen van deze rechtbanken bij een andere heeft wel enkele voordelen, maar zeker ook nadelen. Het is begrijpelijk dat het onderwerp specialisatie in de discussie wordt betrokken, maar de NVvR ziet niet een zo grote noodzaak tot specialisatie dat dit een schaalvergroting over de gehele linie indiceert. Op sommige plekken zal wellicht schaalvergroting nodig zijn, maar tot nu toe blijft in het midden voor welke soort zaken dat nodig is en wat dat concreet betekent voor de noodzakelijke schaalgrootte van een gerecht. Ook het argument dat de verdeling van de bestuursrechtspraak over 19 sectoren bestuursrecht niet langer verantwoord is vanwege teruglopende instroom van zaken is tot nu toe niet van een deugdelijke onderbouwing voorzien.

De minister van Justitie stelt dat herziening van de gerechtelijke kaart tot doel heeft 'om nu, en in de toekomst, kwalitatief goede rechtspraak te kunnen waarborgen'. De NVvR is het daar van harte mee eens, maar vraagt zich wel af of de geschetste plannen voor bestuurlijke schaalvergroting daar werkelijk toe zullen leiden. Onder meer om deze vraag te beantwoorden heeft de NVvR een toetsingskader ontwikkeld dat houvast moet bieden bij het tekenen van een herziene gerechtelijke kaart en het beoordelen van voorstellen die worden gedaan. Aan de hand daarvan komt zij tot de volgende visie.

**2. De visie van de NVvR, uitgangspunten en criteria**

De NVvR heeft een set criteria geformuleerd voor het herzien van de gerechtelijke kaart. Met inachtneming van deze criteria heeft de NVvR een breed basispakket aan zaken samengesteld dat gespreid over het land in zoveel mogelijk regionale centra moet worden aangeboden. Wat de NVvR betreft moet dit basispakket worden aangeboden in zelfstandige rechtbanken met een gewenste schaalgrootte van 250-500 fte. Deze visie van de NVvR wordt hierna nader uiteengezet.

**Wat is leidend?**

De NVvR heeft zich gebogen over de te hanteren criteria voor de beoordeling van bestaande plannen en als leidraad voor eigen ideeën. Daarvoor zijn invalshoeken gehanteerd op het gebied van kwaliteit van de rechtspleging, logistiek en individuele belangen.

Wat de NVvR betreft zijn de volgende criteria als leidend aan te merken:

- Rechtseenheid / rechtsontwikkeling
- Toegankelijkheid / lokale inkleuring / belang justitiabele / zichtbaarheid
- Evenwichtig takenpakket professionals
- Collegiale intervisiemogelijkheden
- Opleidingsmogelijkheden voor professionals
- Deskundigheid, waaronder specialisatienoodzaak
- Professionele autonomie / onafhankelijkheid

De NVvR heeft in de door haar benoemde criteria een rangorde aangebracht, waarbij kwaliteit van de rechtspleging en beschikbaarheid en bereikbaarheid van rechtspraak voor justitiabelen het zwaarst wegen. De volledige lijst met criteria en een beschrijvende uitwerking ervan is als bijlage 1 (het beoordelingskader) bij deze standpuntbepaling gevoegd.

**Gespreid aangeboden basispakket**

Zowel de minister van Justitie als de Rvdr gebruiken als argument voor bestuurlijke schaalvergroting de volgens hen bestaande noodzaak tot concentratie. Zij wijzen daarbij onder meer op de ontwikkelingen binnen het OM en de advocatuur waar steeds meer specialisatie voorkomt. De NVvR is het met die benadering niet eens. Een rechter hoeft anders dan de officier van justitie en de advocaat een zaak niet zelf te 'bouwen', terwijl bij de beoordeling van een zaak naast specifieke kennis, ook algemene ervaring een rol speelt. In vergelijking met een advocaat en een officier van justitie moet een rechter daarom meer een generalist zijn. De NVvR stelt zich mede daarom op het standpunt dat alleen bij uitzondering tot concentratie van zaken mag worden besloten.<sup>5</sup> Uitgangspunt moet zijn dat rechtspraak zoveel mogelijk gespreid wordt aangeboden. Een uitzondering is alleen gerechtvaardigd voor zaken die werkelijk specialistische (branche)kennis vereisen, die niet in iedere rechtbank aanwezig moet zijn of voor (mega)zaken die logistiek ontwrichtend werken. Hoewel voor de NVvR al wel duidelijk is dat deze uitzondering slechts voor een zeer beperkt aantal zaaksoorten opgaat, is nader onderzoek op dit punt nodig. Met dit uitgangspunt 'spreiden tenzij' heeft de NVvR met inachtneming van de hiervoor geformuleerde criteria een breed basispakket van eerstelijns rechtspraak samengesteld. Dit basispakket bestrijkt alle rechtsgebieden en omvat in elk geval al die zaken waar burgers en bedrijven zoal mee geconfronteerd worden. In de optiek van de NVvR moet dit basispakket daarom uit een oogpunt van beschikbaarheid en bereikbaarheid van rechtspraak in zoveel mogelijk regionale centra worden aangeboden. Welke dat precies zijn, is een politieke keuze die onder meer verband houdt met de invulling van het begrip 'toegankelijke rechtspraak'. De NVvR pleit voor een evenwichtige spreiding van rechtspraaklocaties en vindt dat wettelijk moet worden vastgelegd in welke regionale centra ten minste het basispakket moet worden aangeboden. De beschrijving van het basispakket is als bijlage 2 bij deze standpuntbepaling gevoegd. Die beschrijving omvat behalve de gehanteerde criteria een opsomming van de zaken die wel en die niet tot het basispakket behoren.

**Gewenste schaalgrootte rechtbanken**

In de visie van de NVvR wordt het basispakket aangeboden in zelfstandige rechtbanken. Een rechtbank is dan de in beginsel zelfstandige organisatorische eenheid, die bestaat uit een back office, waar onder meer alle medewerkers hun werkkamer hebben en een of meer front offices in de vorm van een

<sup>5</sup> Dit standpunt van de NVvR is uitgewerkt in het advies van 7 november 2008 aan de Rvdr n.a.v. het rapport van de Commissie Toedeling van Zaakspakketten (bijlage 3).

zittingslocatie. Juist in het belang van de kwaliteit van rechtspraak (bijvoorbeeld rechtseenheid) acht de NVvR het namelijk gewenst dat alle medewerkers van een rechtbank op één plaats hun kantoor hebben.<sup>6</sup>

Anders dan de minister en de Rvdr vindt de NVvR dat in de discussie aandacht moet worden besteed aan de gewenste schaalgrootte van een gerecht, juist omdat de discussie over de gerechtelijke kaart rond dat thema is gestart.

Voor de beantwoording van de vraag naar de gewenste schaalgrootte van een rechtbank zijn onder meer aanknopingspunten te vinden in de bevindingen van het SCP<sup>7</sup>, dat heeft aangegeven dat een rechtbank met minder dan 200 fte uit een oogpunt van productiviteit eigenlijk te klein is en een rechtbank met meer dan 500 fte eigenlijk te groot.<sup>8</sup> De NVvR stelt zich op het standpunt dat de door het SCP aangegeven ondergrens net te laag is: om ervoor te zorgen dat rechtbanken toekomstbestendig zijn en een (tijdelijke) verlaging van de zaaksinstroom kunnen opvangen, zou volgens de NVvR een ondergrens van 250 fte moeten worden gehanteerd. In een rechtbank van die omvang kan bovendien een volwaardige sector bestuursrecht vorm krijgen. Dit is (ook cijfermatig) onderbouwd in bijlage 4.<sup>9</sup> Zo'n rechtbank is daarmee in staat het volledige basispakket aan te bieden. De NVvR vindt daarom al met al dat gestreefd moet worden naar rechtbanken met een personele omvang tussen 250 en 500 fte. Aan dit standpunt ligt mede ten grondslag dat het wenselijk is dat iedere rechtbank raio's en rio's volledig kan opleiden, dat er collegiaal overleg kan plaatsvinden tussen rechters uit verschillende sectoren over zaken die raakvlakken hebben, dat er voldoende mogelijkheden zijn om te wisselen van sector en dat er geen A- en B-rechtbanken ontstaan.

### 3. Wat moet wettelijk geregeld?

De NVvR vindt dat niet de Rechtspraak maar de wetgever moet bepalen waar in Nederland in ieder geval het basispakket aan rechtspraak moet worden aangeboden. Het is immers primair aan de wetgever om invulling te geven aan het begrip 'toegankelijke rechtspraak'. Wat de NVvR betreft moet daarbij worden gedacht aan regionale centra waar dan een rechtbank met een personele bezetting van in beginsel 250 tot 500 fte gevestigd moet zijn. Dit zal in sommige gevallen leiden tot schaalvergroting en in sommige gevallen tot schaalverkleining.

De benadering van de NVvR is daarmee zonder twijfel een andere dan die van de minister van Justitie en de Rvdr, die beide alleen opschaling lijken na te streven, waarbij wordt gedacht aan 11 of zelfs nog minder bestuurlijke eenheden. De minister stelt dat zijn streven in lijn is met ontwikkelingen elders in Europa, maar hij vergeet te vermelden dat uit het rapport van de Raad van Europa waar hij zich op beroept ook volgt dat Nederland verhoudingsgewijs veruit de minste locaties van rechtspraak telt van alle bij de Raad van Europa aangesloten landen.<sup>10</sup> Ook de benadering van de NVvR zal in sommige gevallen eveneens moeten leiden tot samenvoeging van rechtbanken, maar voor de NVvR is dat geen doel op zich. Wat de NVvR betreft moet maatwerk worden geleverd, dat uiteraard wel moet leiden tot een toekomstbestendige nieuwe gerechtelijke kaart.

<sup>6</sup> De ervaring (met name in de rechtbank Zwolle-Lelystad) leert dat inhoudelijke samenwerking zeker niet vanzelfsprekend is als een rechtbank op meerdere locaties gehuisvest is.

<sup>7</sup> Rechtspraak, productiviteit in perspectief, SCP/Rvdr, Den Haag, april 2007, pag. 76.

<sup>8</sup> De conclusie is dat de optimale omvang van een rechtbank 330 fte is; rechtbanken met een omvang van minder dan 200 fte of meer dan 500 fte hebben een duidelijk lagere productiviteit als gevolg van schaalnadelen (zie voetnoot 7).

<sup>9</sup> Bijlage Bestuursrecht, beoordeling van de levensvatbaarheid van een brede sector bestuursrecht in een rechtbank van 250 fte alsmede een beschrijving van de te concentreren zaken in het bestuursrecht.

<sup>10</sup> European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), European judicial systems, edition 2008 (data 2006): Efficiency and quality of justice, pag. 13.

Hiervoor is vermeld dat de minister van Justitie inmiddels uitgaat van een (wettelijk vast te leggen) vestigingsplaats van rechtspraak in (17 van) de provinciehoofdsteden en de tien grootste steden in Nederland. Naast deze 17 vestigingsplaatsen gaat de minister uit van een niet nader genoemd aantal door de Rvdr aan te wijzen zittingsplaatsen. Dat maakt het door de NVvR bepleite maatwerk beter mogelijk. De NVvR vindt het aantal van 17 wettelijk vast te leggen vestigingsplaatsen echter bepaald onvoldoende. Dat is temeer het geval nu een werkelijke visie voor de keuze van de minister in zijn brief van 9 april 2009 ontbreekt.

Overigens moet het ook in de optiek van de NVvR mogelijk zijn dat de rechtbanken het door hen te verzorgen pakket op meerdere door de Rvdr aan te wijzen (zittings)locaties in hun verzorgingsgebied aanbieden, maar dat doet niet af aan de hiervoor genoemde taak van de wetgever. Als de Rvdr zittingslocaties aanwijst overeenkomstig de brief van de minister, zal het resultaat uiteindelijk zijn dat de gerechtelijke kaart in grote lijnen feitelijk ongewijzigd blijft, met dien verstande dat Almere en Eindhoven een (volwaardige) rechtbank krijgen en alle kleinere (huidige) kantonlocaties komen te vervallen. De NVvR zou deze uitkomst ronduit teleurstellend vinden. De minister geeft in zijn brief wel aan dat elke burger hoogstens eenmaal in zijn leven naar de rechtbank gaat, maar dat geldt zeker niet voor iedereen. Daarom is het juist vanuit het perspectief van de burger van belang dat de behandeling van veel voorkomende zaken (familiezaken, uitkeringszaken, incassovorderingen, kleine strafzaken) dichtbij de burger plaatsvindt.

#### **Tijdpad**

De NVvR ziet voor zich dat een nieuwe toekomstbestendige gerechtelijke kaart wordt getekend met zoveel als mogelijk rechtbanken met een personele bezetting van 250 tot 500 fte. De NVvR realiseert zich dat met de verwezenlijking van deze nieuwe gerechtelijke kaart wel enige tijd gemoeid zal zijn, bijvoorbeeld doordat er simpelweg geen geld beschikbaar zal zijn om op korte termijn bestaande gerechtsgebouwen te vervangen. Dat zou ook leiden tot ongewenste en onverantwoorde kapitaalvernietiging. De NVvR vindt wel dat de nieuwe gerechtelijke kaart nu getekend moet worden op basis van een visie die niet wordt vertroebeld door praktische belemmeringen van vandaag, bijvoorbeeld in de vorm van bestaande gerechtsgebouwen. Die belemmeringen zijn wel een reden om de nieuwe kaart geleidelijk in een aantal decennia uit te rollen.

Dit betekent dat per definitie in ieder geval voor de korte en middellange termijn compromissen moeten worden gesloten. Het ideale plaatje dat de discussie rond de gerechtelijke kaart zal opleveren moet wat de NVvR betreft daarom ook worden gebruikt om te toetsen of deze compromissen het bereiken van het einddoel in de vorm van verwezenlijking van de nieuwe gerechtelijke kaart juist zullen stimuleren en niet belemmeren. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat wanneer nieuwbouw voor een rechtbank aan de orde is, de plannen daartoe in overeenstemming met de nieuwe gerechtelijke kaart zullen moeten worden ontwikkeld.

#### **4. Regiovorming**

Hieronder wordt toegelicht dat het vormen van 11 regio's, zoals de minister voorstelt, voor de NVvR niet vanzelfsprekend is. Vervolgens wordt uiteengezet dat naar de mening van de NVvR bestuurlijke schaalvergroting ongewenst is en in elk geval geen doel op zich mag zijn bij de herziening van de gerechtelijke kaart.

##### **Minder regio's voor Rechtspraak niet vanzelfsprekend**

Zoals gezegd gaat de NVvR uit van in beginsel zelfstandige rechtbanken die alle rechtsgebieden bestrijken. In zo'n rechtbank met een personele bezetting van 250 tot 500 fte wordt tenminste het door de NVvR benoemde basispakket aan zaken aangeboden. Dit spoort niet met het hanteren van de 11 regio's

waar het OM inmiddels mee aan de slag is gegaan (waarbij overigens wel 19 parketten blijven bestaan). Dat de minister van Justitie graag wil dat de Rechtspraak overeenkomstig het door het OM gekozen model wordt georganiseerd, is op zich te begrijpen uit een oogpunt van helderheid van organisatie. Het OM en de ketenpartners, zoals jeugdzorg en de reclassering, hebben ook belang bij een congruentie van de grenzen van de parketten en de arrondissementen. In dit licht lijkt het organisatorisch volgen van het OM uiteraard handig als het gaat om de strafsectoren, maar voor de civiele sectoren en de kantonsectoren zijn er eigenlijk geen argumenten voor een samenvoeging van rechtbanken in deze zin. De NVvR vindt de congruentie daarom zonder nadere toelichting niet vanzelfsprekend vanwege de slechts beperkte overlap tussen beide organisaties. Dat is zeker het geval als de verwachte grotere samenwerking tussen de huidige civiele sectoren en kantonsectoren vorm gaat krijgen na de verbreding van de kantonrechtspraak.

### **Bestuurlijke opschaling ongewenst**

Bestuurlijke opschaling mag geen doel op zich zijn bij de herziening van de gerechtelijke kaart. De ervaringen met bestuurlijke opschaling die in andere maatschappelijke velden zijn opgedaan (denk aan het onderwijs en de zorg) zijn bepaald niet onverdeeld positief. Te grote organisaties zijn net als te kleine organisaties uiteindelijk contraproductief. De NVvR heeft juist daarom gezocht naar de ideale schaalgrootte van rechtbanken en heeft in dat verband beredeneerd dat de gewenste schaal van een rechtbank 250 tot 500 fte is. De NVvR vindt dat waar mogelijk voorkomen moet worden dat door de samenvoeging van rechtbanken te grote eenheden ontstaan die nieuwe schaalgrootteproblemen meebrengen, hetgeen vermoedelijk het geval is bij rechtbanken met een personele bezetting van meer dan 500 fte.<sup>11</sup> Dat zal echter wel het geval zijn bij de meeste rechtbanken als hun aantal daadwerkelijk wordt vermindert.

Voor de bestuurssectoren lijkt het verminderen van het aantal rechtbanken tot 11 bestuurlijke eenheden op het eerste gezicht wel een oplossing te bieden voor het kleiner wordende zaaksaanbod op bepaalde rechtsgebieden<sup>12</sup>, maar hiervoor is al uiteengezet dat en waarom een dergelijke opschaling ook in dat verband niet nodig is.<sup>13</sup>

Voor haar standpunt vindt de NVvR steun bij de praktijk die zich in het buitenland voordoet, bijvoorbeeld in Duitsland waar rechtbanken gemiddeld kleiner zijn dan in Nederland en waar in steden vaak meer dan één rechtbank is gevestigd. Eerder is al gememoreerd dat uit onderzoek blijkt dat Nederland verhoudingsgewijs veruit het kleinste aantal locaties van rechtspraak kent van alle 47 bij de Raad van Europa aangesloten landen.<sup>14</sup> Dat rechtbanken niet groot hoeven te zijn spoort met de breed gedeelde opvatting dat ook in Nederland de huidige kleine rechtbanken wat de kwaliteit van het werk betreft niet onderdoen voor de grotere rechtbanken. Anders dan de minister in zijn brief van 19 december 2008<sup>15</sup> suggereert, vormt de herziening die onlangs in Denemarken heeft plaatsgevonden ook bepaald geen argument voor opschaling in Nederland: in Denemarken zijn er per 1 januari 2007 nog maar 24 regionale rechtbanken in plaats van 82, maar die rechtbanken zijn nog steeds veel kleiner dan die in Nederland.<sup>16</sup>

De NVvR meent dat het ook overigens nog maar de vraag is of het vormen van minder bestuurlijke eenheden wel de beoogde voordelen zal meebrengen. Het lijkt misschien logisch dat bestuurlijke opschaling leidt tot een grotere bestuurskracht, maar voordat een dergelijke conclusie kan worden getrokken moet ten minste duidelijk worden wat het begrip bestuurskracht inhoudt. Daarbij speelt de

<sup>11</sup> Rechtspraak, productiviteit in perspectief, SCP/RvdR, Den Haag, april 2007, pag. 76.

<sup>12</sup> Met name de instroom van vreemdelingenzaken en arbeidsongeschiktheidszaken is in het (recente) verleden drastisch gedaald.

<sup>13</sup> Zie bijlage 4.

<sup>14</sup> Zie voetnoot 10.

<sup>15</sup> Zie voetnoot 3.

<sup>16</sup> <http://www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/thedanishjudicialsystem/Pages/TheDanishjudicialsystem.aspx>



vraag welke bestuurlijke ruimte een gerechtsbestuur heeft: het zwaartepunt zal toch liggen bij het deugdelijk organiseren van het eigen gerecht en het voeren van een goed personeels- en opleidingsbeleid. Duidelijk is al wel dat de door bestuurlijke opschaling gevormde grotere verbanden het risico in zich bergen dat de afstand tussen het bestuur en de werkvloer te groot wordt, onder meer vanwege de bestuurlijke tussenlagen die noodzakelijkerwijs zullen ontstaan. Dat is temeer het geval als sprake is van dislocatie binnen een regio: de ervaring leert dat (inhoudelijke) samenwerking tussen verschillende locaties van één rechtbank niet vanzelfsprekend is. Aldus wordt de bestuurskracht ten opzichte van diezelfde werkvloer door het vormen van minder bestuurlijke eenheden misschien helemaal niet groter.

## 5. Maatwerk nodig

De NVvR constateert dat de minister zonder onderbouwing kiest voor bestuurlijke opschaling. De nadelen die aan opschaling kleven zijn echter zo groot dat daar alleen voor gekozen mag worden als er een deugdelijke probleemanalyse aan ten grondslag ligt. Wat de NVvR betreft is er alle aanleiding om terughoudend om te gaan met bestuurlijke opschaling in die zin dat daar alleen voor moet worden gekozen als er geen alternatieven voorhanden zijn. Maatwerk is geboden. Als alternatief voor het samenvoegen kan daarbij worden gedacht aan geografische herschikking tussen de huidige rechtbanken. Vooral voor rechtbanken die net te klein zijn, kan een dergelijke 'herkaveling' van de huidige arrondissementen tot een goed alternatief voor opschaling leiden.

Duidelijk mag zijn dat het schaalgrootteprobleem zich wat de NVvR betreft niet alleen voordoet bij (te) kleine rechtbanken, maar vermoedelijk ook bij (te) grote rechtbanken. De NVvR pleit er daarom ook voor om niet alleen te denken aan het samenvoegen van rechtbanken – alleen daar waar dat echt noodzakelijk is – maar zeker ook aan splitsing van de grote rechtbanken.

Het verheugt de NVvR dat de harde provinciegrenzen worden losgelaten, in die zin dat niet langer alleen hele provincies kunnen worden samengevoegd of een hele provincie bij een ander arrondissement.<sup>17</sup> Die grenzen vormen belemmeringen om overal werkelijk maatwerk te kunnen leveren. Er zijn immers regio's die hun streekcentrum hebben in een andere provincie. Een voorbeeld vormt Noord Limburg dat vooral is gericht op Nijmegen. Te denken valt verder aan het westelijk deel van de Betuwe dat niet op Arnhem is gericht, maar deels (Zaltbommel e.o.) op Den Bosch en deels (Culemborg e.o.) op Utrecht. De bereikbaarheid en zichtbaarheid van de rechtspraak zouden bij het kiezen voor streekcentra zijn gebaat. Daarbij komt dat rechters hun werk dan beter kunnen doen: ook de minister onderkent dat rechters midden in de maatschappij moeten staan om tot een kwalitatief hoogwaardige beoordeling van een zaak te kunnen komen.

De NVvR concludeert dat maatwerk nodig is om nieuwe schaalgrootteproblemen te voorkomen. Dit leidt tot het volgende uitgangspunt: bestuurlijke opschaling waar geen alternatieven voorhanden zijn en bestuurlijke 'afschaling' waar dat mogelijk is.

### Samenvoeging vergt ook maatwerk

In de visie van de NVvR heeft het samenvoegen van rechtbanken uit een oogpunt van kwaliteit eigenlijk alleen zin als deze, althans wat hun back office betreft, op één locatie worden samengebracht, zodat met name ook de samenwerking op inhoudelijk gebied werkelijk vorm kan krijgen. De NVvR komt tot dat standpunt gezien de ervaringen in de rechtbank Zwolle-Lelystad waar blijkt dat inhoudelijke samenwerking zeker niet vanzelfsprekend is als een rechtbank op twee locaties is gehuisvest. Eerder is aangegeven dat een dergelijke structuur niet op de korte of zelfs middellange termijn gerealiseerd kan worden. Er zullen daarom overgangsmaatregelen nodig zijn, die wat de NVvR betreft eveneens moeten

<sup>17</sup> Zie de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 19 december 2008 (voetnoot 2).

worden getoetst aan de beoordelingscriteria die zijn opgesteld in verband met de gerechtelijke kaart, zodat deze maatregelen bijdragen aan de gewenste oplossing van de schaalgrootteproblemen, althans daarvoor in elk geval geen belemmering vormen. Dit leidt er dan in het geval van dislocatie bijvoorbeeld toe dat extra middelen ter beschikking moeten worden gesteld om de samenwerking tussen de verschillende locaties van een rechtbank te faciliteren. Er moet kortom ook maatwerk worden geleverd in het traject in de richting van de gewenste gerechtelijke kaart.

Op dit moment doet zich die situatie bijvoorbeeld voor met betrekking tot de door de (besturen van de) rechtbanken Assen en Groningen gewenste bestuurlijke samenvoeging, wellicht zelfs als aanloop naar een volledige fusie van de twee rechtbanken. Gezien de plannen die worden ontvouwd, komt daar op termijn vermoedelijk ook de rechtbank Leeuwarden bij. Het lijkt in de huidige omstandigheden niet goed denkbaar om dergelijke plannen vorm te geven, zonder ook een gebouwelijke fusie te realiseren. De reisafstanden en vooral de gebrekkige verbindingen tussen de drie arrondissementshoofdplaatsen (en het achterland daarvan) leiden tot die gedachte, maar diezelfde omstandigheden maken het tegelijkertijd wellicht te ingrijpend om een dergelijk plan op de korte of middellange termijn daadwerkelijk vorm te geven. Dat betekent dat in alle gevallen stevig geïnvesteerd moet worden in de tussen die rechtbanken gewenste samenwerking. Juist de reisafstanden en de gebrekkige verbindingen brengen mee dat voor die grote Noordelijke rechtbank, hoe deze gebouwelijk ook is georganiseerd, extra middelen nodig zijn om de logistieke problemen die een dergelijke organisatie zal ondervinden op te lossen. Alleen zo wordt die beoogde samenwerking organisatorisch daadwerkelijk mogelijk op een manier die ook van de medewerkers kan worden geveerd.

## 6. Rechtspositionele gevolgen

De hertekening van de gerechtelijke kaart zal rechtspositionele gevolgen met zich mee brengen. Eerder in haar advies inzake de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie heeft de NVvR zich op het standpunt gesteld dat flexibiliteit die gepaard gaat met verruiming van hiërarchische bevoegdheden van de gerechtsbesturen grote risico's meebrengt voor de staatsrechtelijke positie van de rechters in die zin dat de onafhankelijkheid van de rechter in het gedrang kan komen.<sup>18</sup> In lijn hiermee acht de NVvR het samenvoegen van rechtbanken alleen dan aanvaardbaar als dit voor het waarborgen van de kwaliteit van de rechtspleging op grond van deugdelijke argumenten werkelijk nodig is. Ook daarom is het zaak helder in beeld te brengen welke problemen moeten worden aangepakt, waarom de nieuwe gerechtelijke kaart juist die problemen helpt oplossen en welke beoordelingscriteria daarbij zijn gehanteerd.

De NVvR zal zich actief blijven mengen in het proces dat moet leiden tot de nieuwe gerechtelijke kaart en constructief blijven meedenken. In dat proces zal de NVvR zich sterk maken voor de belangen van haar leden. Die belangen zullen een belangrijke rol spelen bij de waardering van de NVvR van het uiteindelijke wetsvoorstel.

## 7. Slot

De NVvR is van oordeel dat een hertekening van de gerechtelijke kaart noodzakelijk is. De NVvR ziet voor zich dat een nieuwe gerechtelijke kaart wordt getekend met zoveel als mogelijk rechtbanken met een personele bezetting van 250 tot 500 fte. De NVvR realiseert zich dat met de verwezenlijking van deze nieuwe gerechtelijke kaart wel enige tijd gemoeid zal zijn. Dat neemt niet weg dat de NVvR het van het grootste belang acht dat de wetgever nu toch het gewenste eindplaatje vaststelt, opdat daar naartoe gewerkt kan en zal worden. Dat vergt een visie die is gebaseerd op een deugdelijke probleemanalyse en

<sup>18</sup> Om deze reden heeft de NVvR in haar advies van 18 juli 2008 de in dat wetsontwerp voorgestelde standplaatsverruiming onaanvaardbaar genoemd. Zie [www.nvvr.org](http://www.nvvr.org) voor de volledige tekst van dit advies.

daaraan ontbreekt het in de plannen die tot nu toe door de minister van Justitie zijn ontvouwd. De NVvR heeft wel een onderbouwde visie en vindt dat de door haar ontwikkelde randvoorwaarden en criteria bij de herziening van de gerechtelijke kaart onderkend moeten worden. De nadruk ligt daarbij op de kwaliteit van rechtspleging en de bereikbaarheid en zichtbaarheid van de rechtspraak. Het gespreid aanbieden van het door haar met inachtneming hiervan ontwikkelde basispakket van zaken moet volgens de NVvR leidend zijn in de discussie.

Anders dan eerder aangekondigd, is de minister van Justitie van plan meteen ook de gerechtelijke kaart te hertekenen voor zover het de gerechtshoven betreft. De NVvR zal ook wat dit onderdeel betreft zeker de vinger aan de pols houden en erop aandringen dat hiervoor wel een deugdelijke visie wordt ontwikkeld voordat concrete plannen worden gemaakt.

Alleen met een onderbouwde visie kan een nieuwe gerechtelijke kaart worden ontwikkeld waarmee ook op langere termijn wordt gewaarborgd dat de rechtspraak in Nederland een hoog kwalitatief niveau zal kunnen behouden en op waardering van alle betrokkenen, niet in de laatste plaats de justitiabelen, zal kunnen rekenen.

Den Haag, mei 2009

**Bijlagen:**

1. Beoordelingskader NVvR inzake gerechtelijke kaart, uitgangspunten en criteria.
2. Samenvatting basispakket en te concentreren zaken, inclusief schema.
3. Het advies van 7 november 2008 van de NVvR aan de Rvdv n.a.v. het rapport van de Commissie Toedeling Zaakpakketten.
4. Bijlage bestuursrecht, beoordeling van de levensvatbaarheid van een brede sector bestuursrecht in een rechtbank van 250 fte alsmede een beschrijving van de te concentreren zaken in het bestuursrecht.