

No.W03.11.0127/II

's-Gravenhage, 15 juli 2011

Bij Kabinetsmissive van 21 april 2011, no.11.000993, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt de slagvaardigheid van de rechterlijke organisatie te verbeteren door het aantal ressorten en arrondissementen te verminderen en in verband daarmee enkele wijzigingen aan te brengen in de bestuurlijke organisatie van de gerechten en de inrichting van het openbaar ministerie.

Onder meer wordt voorgesteld:

- het aantal van negentien arrondissementen te verminderen tot tien;
- het aantal van vijf gerechtshoven te verminderen tot vier door de gerechtshoven te Leeuwarden en Arnhem samen te voegen;
- de bestuurlijke inrichting van de rechtbanken en gerechtshoven te verstevigen door de gerechtsbesturen kleiner te maken en de regel af te schaffen dat sectorvoorzitters van rechtswege lid zijn van het gerechtsbestuur;
- zittingsplaatsen aan te wijzen bij algemene maatregel van bestuur, en overige zittingsplaatsen door de Raad voor de rechtspraak (Rvdr).

Tevens voorziet het voorstel in concentratie van rechtsmacht en in samenvoeging van de afzonderlijke ressortsparketten tot één ressortsparket.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de nieuwe indeling, de waarborgen die het voorstel biedt voor de kwaliteit van de rechtspraak en de rechtseenheid, de aanwijzing van de zittingsplaatsen en de verdeling van zaken over de zittingsplaatsen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

Het wetsvoorstel is gebaseerd op de tekst van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) zoals die luidt na inwerkingtreding van de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie (Staatsblad 2011, 255). De Afdeling heeft kennisgenomen van de brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 16 mei 2011 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Deze brief bevat de toezegging dat diverse bepalingen van de Evaluatiewet niet eerder in werking zullen treden dan nadat de wetgeving inzake de herziening van de gerechtelijke kaart in het Staatsblad zal zijn geplaatst en in dat kader uitdrukkelijk opnieuw op hun merites zullen zijn bezien.¹ Dat de Evaluatiewet per 1 juli 2011 maar ten dele

¹ Kamerstukken I 2010/11, 32 021, nr. F.

in werking is getreden, betekent dat bepaalde keuzen die in het voorstel zijn gemaakt in een ander licht komen te staan. Bij wijze van voorbeeld wijst de Afdeling op de beschrijving van het aantal en het soort zittingsplaatsen, die niet is gebaseerd op het huidige recht, maar op de situatie na inwerkingtreding van de Evaluatiewet. Omdat dat onderdeel geen geldend recht is, geeft de toelichting een verkeerd beeld van de huidige feitelijke en juridische situatie, en van de wijzigingen die dit wetsvoorstel beoogt. Het voorstel dient daarom te worden aangepast.

Uit de brief van 16 mei 2011 vloeit voort dat het niet onaannemelijk is dat het voorstel na de advisering door de Afdeling zal worden gewijzigd als gevolg van de daarin opgenomen toezegging. De Afdeling gaat er daarom vanuit dat het voorstel opnieuw aan haar ter advisering wordt voorgelegd, indien het dientengevolge ingrijpend wordt gewijzigd.

1. Hoofdpunten advies

De Afdeling stelt vast dat het wetsvoorstel een ingrijpende verandering behelst van de gerechtelijke organisatie. Deze verandering wordt zowel veroorzaakt door de voorgestelde schaalvergroting, die inhoudt dat een groter werkgebied door een kleiner aantal gerechtsbesturen met een kleinere en veranderde samenstelling moet worden bestuurd, als door het niveau waarop beslissingen worden genomen die van belang zijn voor de kwaliteit en toegankelijkheid van de rechtspraak.

Over de schaalvergroting merkt de Afdeling op dat, hoewel de wenselijkheid van herziening van de gerechtelijke kaart vrij breed wordt gedragen, er vragen rijzen over de gekozen schaalgrootte en de feitelijke indeling. Uit de toelichting blijkt niet welke criteria bij deze keuzes als leidraad hebben gediend en hoe de nieuwe gerechten zich daartoe verhouden. Wel blijkt daaruit dat de nieuwe rechtbanken - met name de rechtbank Oost-Nederland - en het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, een aanzienlijk grotere omvang zullen hebben dan de in het rapport "Rechtspraak: productiviteit in perspectief" van het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Rvdr genoemde optimale schaal. De Afdeling adviseert, een en ander in aanmerking nemend, overtuigend te motiveren waarom de voorgestelde indeling, in het bijzonder voor de gerechten met een grote omvang en aanmerkelijke regionale verschillen, uit een oogpunt van bestuurskracht en kwaliteit van de rechtspraak doelmatig is en voldoende waarborgen biedt voor de toegang tot de rechter, en zo nodig de indeling alsnog aan te passen.

Naar het oordeel van de Afdeling wordt in de toelichting veel nadruk gelegd op het belang van een efficiënte bedrijfsvoering, maar weinig aandacht besteed aan de waarborgen die nodig zijn om de kwaliteit van de rechtspraak en de rechtseenheid binnen een gerecht te bevorderen en te handhaven. In feite regelt het voorstel slechts de samenstelling van de top van de bestuurlijke organisatie, waarin, anders dan thans, de sectorvoorzitters niet meer van rechtswege lid zijn. In de praktijk is het primaire proces rond de verschillende rechtsgebieden (sectoren) georganiseerd en ligt het zwaartepunt van de organisatie bij de sector. Om die reden bepaalt de huidige wet dat de sectorvoorzitters lid zijn van het gerechtsbestuur en geeft het

aan de sectorvergadering een overleg- en adviseringsrecht. Vergeleken daarmee biedt het wetsvoorstel geen vergelijkbare inhoudelijke waarborgen, en laat de wettelijke verplichting tot bewaking van de kwaliteit en de rechtseenheid binnen het gerecht uitsluitend aan het gerechtsbestuur over. Daarmee rijst de vraag of de bewaking van de kwaliteit en rechtseenheid binnen de gerechten, waarvoor de minister eindverantwoordelijkheid draagt, voldoende is verzekerd. De Afdeling acht het daarom van wezenlijk belang dat de sectorvoorzitters effectief medeverantwoordelijkheid dragen voor deze aspecten. Hun positie moet daarom in het wetsvoorstel beter verankerd worden.

De Afdeling wijst er voorts op dat de aanwijzing van zittingsplaatsen en de zaaksverdeling in feite de toegankelijkheid van de rechtspraak voor de burger bepalen. Gelet op de belangen die voor de rechtszoekende in het geding zijn, zoals de bereikbaarheid van de gerechten en het belang van een evenwichtige spreiding van zittingsplaatsen, behoort de verantwoordelijkheid voor de vestiging van zittingsplaatsen bij de wetgever te berusten. De Afdeling adviseert om, evenals thans het geval is, de hoofdplaats van de gerechten in de wet aan te wijzen en te bepalen dat daar alle categorieën van zaken worden behandeld, uitgezonderd die zaken waarvoor in de wet een bijzondere rechter is aangewezen. Daarnaast zou de wet moeten bepalen dat wat de rechtbanken betreft bij algemene maatregel van bestuur ten minste tweeëntwintig andere zittingsplaatsen worden aangewezen, waarbij de wet de criteria voor aanwijzing dient te bevatten. Ten aanzien van deze zittingsplaatsen adviseert de Afdeling te bepalen dat in elke zittingsplaats in alle gevallen de meest gangbare soorten zaken worden behandeld, waaronder in elk geval "kantonzaken". De Afdeling adviseert de verantwoordelijkheid voor en de bevoegdheid om overige zittingsplaatsen aan te wijzen bij de minister te leggen, met consultatie van de Rvdr.

2. De nieuwe indeling

Uit de over het wetsvoorstel uitgebrachte adviezen leidt de Afdeling af dat de noodzaak van een herziening van de bestuurlijke constellatie van de gerechten vrij breed wordt gedragen. De gerechtelijke kaart is verouderd en biedt onvoldoende mogelijkheden om knelpunten als gevolg van schaalgrootte structureel op te lossen. In die zin ligt de keuze voor schaalvergroting voor de hand. Over de gekozen schaalgrootte en de feitelijke indeling rijzen echter vragen.

a. De voorgestelde indeling berust op de veronderstelling dat grotere gerechten en parketten voordelen bieden uit een oogpunt van efficiency, effectiviteit en rechtseenheid. Uit de toelichting blijkt echter niet welke criteria bij deze keuzes als leidraad zijn gehanteerd. Daardoor ontbreekt elke indicatie welke schaal uit een oogpunt van efficiency, effectiviteit en rechtseenheid niet meer en welke schaal nog wel voordelen biedt en hoe de nieuwe gerechten zich daartoe verhouden.

De Afdeling wijst voorts op het volgende.

- Volgens de toelichting sluit de keuze voor tien arrondissementen aan bij de regio-indeling die het openbaar ministerie hanteert, met uitzondering van de opheffing van het arrondissement Arnhem.² De toelichting merkt echter daarnaast op dat handhaving van het arrondissement Arnhem zou leiden tot een indeling die niet synchroon zou lopen met de regionale indeling van het OM in Oost-Nederland en een te klein rechtsgebied zou opleveren.³ Afgezien van deze tegenstrijdigheid, blijkt hieruit dat het kennelijk vooral van praktisch belang wordt geacht om de regio-indeling van het OM leidend te laten zijn voor de nieuwe gerechtelijke kaart. Zo merkt de toelichting op dat 'met een territoriale congruentie van de organisatie van de rechtspraak, OM en politie de eenduidigheid wordt bevorderd.' Daaruit kan echter niet zonder meer worden afgeleid dat de regio-indeling van het OM ook voor de rechtspraak een geschikte indeling oplevert, passend binnen de doelstellingen van het wetsvoorstel.

- De nieuwe rechtbanken, met name de rechtbank Oost-Nederland, en het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, zullen als gevolg van voorstel een aanzienlijk grotere omvang krijgen dan de in het rapport "Rechtspraak: productiviteit in perspectief" van het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Rvdr genoemde optimale schaal. Daarom neemt de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) aan dat het voorstel leidt tot "een zeer fors verlies aan productiviteit" bij de gerechten.⁴ Verder rijst de vraag in hoeverre het werken met verschillende zittingsplaatsen de efficiency, effectiviteit en rechtseenheid ten goede komt. Volgens de toelichting zal de nieuwe rechtbank Oost-Nederland zeven zittingsplaatsen omvatten.

- Het arrondissementsparket behoeft niet op dezelfde plaatsen gevestigd te zijn als de rechtbank, omdat dit in het voorstel aan het OM zelf wordt overgelaten. Het argument in de toelichting dat de veiligheidshuizen voorkomen dat het OM op te grote afstand van het lokale bestuur komt te staan, gaat eraan voorbij dat de veiligheidshuizen een specifieke taak hebben, namelijk het terugdringen van overlast, huiselijk geweld en criminaliteit. Zij kunnen niet in de plaats treden van de reguliere contacten van OM met bestuur en politie.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling dragend te motiveren waarom de voorgestelde indeling, in het bijzonder voor de gerechten met een grote omvang en aanmerkelijke regionale verschillen, uit een oogpunt van bestuurskracht en kwaliteit van de rechtspraak doelmatig is en voldoende waarborgen biedt voor de toegang tot de rechter, en zo nodig de indeling alsnog aan te passen.⁵

² Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 1 (inhoud en voorgeschiedenis).

³ Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 3 (de nieuwe indeling). De keuze om tien nieuwe rechtsgebieden te vormen is het gevolg van het aanvaarden door de Tweede Kamer van de motie-Heerts c.s. die de minister voor zijn rekening heeft genomen.

⁴ Advies gerechtelijke kaart d.d. 11 februari 2011.

⁵ Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan oppervlakte, inwonertal, aantallen zaken, personele omvang gerecht etc.

b. Een ander uitgangspunt van het voorstel is dat de voorgestelde schaalvergroting moet bijdragen aan de kwaliteit van de rechtspraak. De toelichting legt veel nadruk op het belang van een efficiënte bedrijfsvoering, maar besteedt weinig aandacht aan de waarborgen die nodig zijn om de kwaliteit van de rechtspraak en de rechtseenheid binnen een gerecht te bevorderen en te handhaven. In feite regelt het voorstel slechts de samenstelling van de top van de bestuurlijke organisatie, waarin, anders dan thans, de sectorvoorzitters niet meer van rechtswege deel uitmaken. Daarnaast vervalt de sectorvergadering. Volgens de toelichting wordt met het voorstel de bestuurlijke inrichting van de gerechten verstevigd en is de inrichting van de organisatie een zaak voor de rechtspraak zelf, met een overkoepelende verantwoordelijkheid voor de Rvdr. Door sectoren om te vormen in teams en clusters kan de rechtseenheid binnen het arrondissement worden bevorderd en kennis worden gebundeld, aldus de toelichting.

Artikel 23, eerste lid, Wet RO bepaalt dat het bestuur belast is met de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van het gerecht. Ingevolge artikel 23, derde lid, Wet RO heeft het bestuur voorts tot taak binnen het gerecht de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing te bevorderen en voert het daarover overleg met een sectorvergadering of de gerechtshofvergadering. Een sector- of gerechtshofvergadering kan het bestuur ook gevraagd of ongevraagd adviseren over deze onderwerpen.

In het voorstel houdt alleen de gerechtshofvergadering recht op overleg met en advisering aan het bestuur. Het is niet onaannemelijk dat hierdoor, en door de vergroting van het werkgebied, de inhoudelijke afstemming tussen de zittingsplaatsen moeilijker wordt en dat dit de taak van het bestuur verzwaaert om rechtseenheid en kwaliteit binnen het gerecht te stimuleren.

De Afdeling wijst erop dat in de praktijk het primaire proces is georganiseerd rond de verschillende rechtsgebieden. Daarom bepaalt de wet dat de sectorvoorzitters lid zijn van het bestuur en de sectoren hun inbreng kunnen leveren via de sectorvergadering. Het voorstel daarentegen laat de verplichting tot bewaking van de kwaliteit en de rechtseenheid vrijwel geheel over aan een bestuur dat door zijn gewijzigde samenstelling meer is gericht op bedrijfseconomische aspecten en minder op het primaire proces van rechtspreken. Daarmee rijst de vraag of met het voorstel, mede gelet op de taken die in de Wet RO aan het bestuur zijn opgedragen, de bewaking van de kwaliteit en rechtseenheid, waarvoor uiteindelijk de minister verantwoordelijk is, voldoende is verzekerd. De Afdeling wijst daarbij op de aanbevelingen van de Commissie-Leijnse in haar rapport *Visitatie gerechten 2010*.⁶ Om de inbreng vanuit de sector in het bestuur te waarborgen, en de kwaliteit van de rechtspraak te bevorderen, is een goede wettelijke inbedding van de onderscheiden verantwoordelijkheden op meerdere niveaus vereist, waarbij de

⁶ De Commissie-Leijnse constateert onder andere "dat er onvoldoende verbinding bestaat tussen de gerechtshofbrede kwaliteitsambitie en de operationalisering ervan op de werkvloer. Om hierin te voorzien, verdient het aanbeveling binnen het gerechtshofbestuur een portefeuillehouder Kwaliteit te benoemen die zicht houdt op de sectorale ontwikkelingen en deze in lijn brengt met de gerechtshofbrede ambitie."

voor elk rechtsgebied of sector specifieke elementen voldoende aandacht krijgen, zonder de verantwoordelijkheid voor het gerecht als geheel uit het oog te verliezen. Dat geldt ook indien een gerechtsbestuur ertoe zou besluiten de sectoren om te vormen in teams en clusters. Wat niet verandert is immers het belang van coördinatie binnen de vier grote rechtsgebieden en de organisatorische voorzieningen die daarvoor nodig zijn. Bovendien maakt het voorstel niet duidelijk op welke wijze deze teams en clusters worden ingedeeld, wie daarin zitting zullen hebben, wat hun bevoegdheden zijn en hoe hun inbreng in het bestuur is gewaarborgd. Gelet hierop biedt het voorstel wat de rechtseenheid en kwaliteit van de rechtspraak betreft onvoldoende waarborgen en zijn de argumenten om af te zien van de regel dat sectorvoorzitters van rechtswege lid zijn van het gerechtsbestuur niet overtuigend. De Afdeling acht het van belang dat de sectorvoorzitters mede verantwoordelijkheid dragen voor deze aspecten. Hun positie moet daarom in het wetsvoorstel beter verankerd worden. De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt nader te bezien.

3. Rechtspraaklocaties en zaaksverdeling

De aanwijzing van hoofdplaatsen wordt sinds 1827 bij wet geregeld. Hetzelfde geldt voor de vestigingsplaatsen van de arrondissementsparketten, en voor de nevenvestigingsplaatsen, die, vanwege de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken in 2002, in feite de voormalige hoofdplaatsen van de kantongerechten zijn. Uitsluitend de aanwijzing van nevenzittingsplaatsen geschiedt bij algemene maatregel van bestuur. In deze algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gegeven met betrekking tot de categorieën van zaken die op de nevenzittingsplaatsen behandeld dienen te worden. Op de hoofd- en nevenvestigingsplaatsen dienen (tenzij de wetgever een bijzondere rechter heeft aangewezen) alle categorieën van zaken te worden behandeld. Thans zijn er op arrondissementsniveau negentien hoofdplaatsen, zevenentwintig nevenvestigingsplaatsen en (hoofd- en nevenvestigingsplaatsen daarbij inbegrepen) bijna zestig plaatsen waar kantonzaken worden behandeld. De vijf gerechtshoven hebben tweeëndertig nevenzittingsplaatsen binnen hun rechtsgebied.

Volgens het voorstel geschiedt de aanwijzing van de (voormalige) hoofd- en nevenvestigingsplaatsen niet op het niveau van de formele wet, maar bij algemene maatregel van bestuur. Een ander verschil met de huidige situatie is dat de hoofdplaats niet langer wordt aangewezen door de wetgever, maar dat het gerechtsbestuur vrij is binnen het arrondissement of ressort zijn "zetel" te kiezen. Die zetel behoeft geen zittingsplaats te zijn. Het voorstel bevat geen criteria voor de aanwijzing van een zittingsplaats noch voor een minimumaantal zittingsplaatsen dat in elk geval dient te worden aangewezen. Ook wordt het verschil tussen de zittingsplaatsen opgeheven, waardoor de verdeling van zaken over de zittingsplaatsen een zaak wordt van het gerechtsbestuur, onder controle van de Rvdr. Ten slotte krijgt de Rvdr de bevoegdheid "overige" zittingsplaatsen aan te wijzen, in plaats van de gedelegeerde wetgever. De aanwijzing van de vestigingsplaatsen van de arrondissementsparketten wordt niet langer in de wet geregeld, maar overgelaten aan het OM zelf. De toelichting vermeldt dat op

arrondissementsniveau tweeëndertig zittingsplaatsen bij algemene maatregel van bestuur zullen worden aangewezen. De op het tijdstip van inwerkingtreding nog bestaande overige zittingsplaatsen worden van rechtswege aangemerkt als door de Rvdr aangewezen zittingsplaatsen. Uit de toelichting blijkt dat deze op termijn zullen worden gesloten. Wat betreft de gerechtshoven bestaat het voornemen om de huidige hoofdplaatsen van de arrondissementen, aangevuld met Haarlemmermeer en Lelystad als zittingsplaatsen van de toekomstige vier gerechtshoven aan te wijzen.

De Afdeling herinnert eraan dat de regering zich bij de herziening van de Wet RO in 2002, toen het onderscheid tussen hoofd- en nevenvestigingsplaatsen enerzijds en nevenzittingsplaatsen anderzijds werd ingevoerd, uitdrukkelijk op het standpunt heeft gesteld dat de bevoegdheid tot instelling van een nevenzittingsplaats en de verdeling van zaken niet aan het bestuur mocht worden overgelaten, maar tot het primaat van de wetgever behoort.⁷ De Afdeling deelt dit standpunt en acht het uit een oogpunt van rechtszekerheid en democratische controle van wezenlijk belang dat beslissingen die essentieel zijn voor de toegang tot de rechter en een goede rechtsbedeling op het niveau van de wet in formele zin worden genomen. Daarbij dient zowel recht te worden gedaan aan het belang van de rechtzoekende bij een rechtbank die voor hem nabij is en zo nodig kennis heeft van de locale situatie, als aan het belang van de gerechten om voldoende kennis en ervaring te verwerven met betrekking tot bepaalde categorieën van zaken. Uitsluitend voor zaken die een bijzondere specialistische kennis vereisen of slechts in bescheiden aantallen voorkomen zou in de wet een uitzondering op dit standpunt kunnen worden gemaakt.

Gelet op het primaat van de wetgever adviseert de Afdeling om, evenals thans het geval is, de hoofdplaats van de gerechten in de wet aan te wijzen, uitgezonderd die zaken waarvoor in de wet een bijzondere rechter is aangewezen. Het is van belang dat binnen ieder arrondissement of ressort een zittingsplaats wordt aangewezen die als centrum van rechtspraak kan fungeren, bijvoorbeeld omdat deze plaats een grote economische aantrekkingskracht heeft of zich kenmerkt door bestuurlijke bedrijvigheid. Het voorstel legt het directe en actieve toezicht op de verdeling van zaken over de zittingsplaatsen van het gerecht bij de Rvdr, door voor te schrijven dat het zaaksverdelingsreglement ter goedkeuring aan de Rvdr dient te worden voorgelegd. Omdat dit aspect eveneens van groot belang is voor de toegankelijkheid en de kwaliteit van de rechtspraak, adviseert de Afdeling te bepalen dat op in de wet aangewezen zittingsplaatsen alle categorieën van zaken

⁷ De regering stelde dat "de vaststelling van locaties waar geregeld zittingen worden gehouden en de spreiding van de rechtspraaklocaties over het land, (...) een aangelegenheid (is) die op landelijk niveau door de regering moet worden beoordeeld. De regering dient daarbij alle in het geding zijnde belangen mee te wegen, waarbij de (lokale) bedrijfsvoeringsaspecten afgewogen dienen te worden tegen zwaarwegende belangen als het belang van de bereikbaarheid van de rechtspraak voor de burger en het belang van een evenwichtige spreiding van rechtspraaklocaties over het gehele land. Een dergelijke belangenafweging kan alleen op landelijk niveau worden gemaakt, zodat ook overleg daarover met de Tweede Kamer kan plaatsvinden. (...) Daarbij kunnen ook regels worden gegeven met betrekking tot de categorieën van zaken die op de nevenzittingsplaatsen behandeld dienen te worden." Parlementaire geschiedenis Herziening van de Wet op de rechterlijk organisatie, Deventer 2002, blz. 13.

worden behandeld, met uitzondering van die zaken waarvoor in de wet een bijzondere rechter is aangewezen. Op deze wijze is verzekerd dat op tenminste tien, respectievelijk vier vanuit het perspectief van de rechtszoekende belangrijke plaatsen een volwaardig zittingsaanbod bestaat. Daarbij tekent de Afdeling aan dat dit aantal nog kan wijzigen, afhankelijk van de nadere besluitvorming over de nieuwe indeling.

Wat betreft de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen zittingsplaatsen adviseert de Afdeling in het voorstel criteria op te nemen waaraan de aanwijzing moet voldoen en het aantal van tweeëntwintig zittingsplaatsen te vermelden dat in elk geval zal worden aangewezen. In het belang van een evenwichtige verdeling van soorten zaken en om te voorkomen dat locaties te weinig betekenis krijgen adviseert de Afdeling in de wet op te nemen dat op deze zittingsplaatsen de meest gangbare categorieën aan zaken wordt behandeld. Mede gelet op de verplichting van rechtbanken om een aparte sector kanton te hebben, adviseert de Afdeling te bepalen dat op elke zittingsplaats in elk geval "kantonzaken" worden behandeld. Indien het nodig wordt geoordeeld om onder bepaalde omstandigheden van deze standaard af te wijken, dan dient de wet de condities voor afwijking te noemen.

Ten slotte adviseert de Afdeling de bevoegdheid om overige zittingsplaatsen aan te wijzen bij de minister te leggen, waarbij deze de Rvdr dient te consulteren. Hoewel in het voorstel de bevoegdheid van de Rvdr aanvullend is ten opzichte van de bevoegdheid van de gedelegeerde wetgever, valt niet in te zien waarom een dergelijke, voor de toegang tot het recht wezenlijke bevoegdheid aan de Rvdr wordt toevertrouwd. Dit past niet binnen de taken van de Rvdr, die specifiek betrekking hebben op de bedrijfsvoering van de gerechten, maar behoort tot de verantwoordelijkheid van de minister voor het stelsel van de rechtspraak.⁸ De beoordeling daarvan kan niet enkel op organisatorische overwegingen worden gebaseerd.

Overeenkomstig hetgeen de Afdeling voor de gerechten adviseert, adviseert de Afdeling de vestigingsplaatsen van de arrondissementsparketten eveneens in de wet aan te wijzen.

4. Inrichting OM

Voorgesteld wordt de afzonderlijke ressortsparketten samen te voegen tot één (landelijk) ressortsparket. Aan het hoofd van het landelijk ressortsparket staat de "landelijk hoofdadvocaat-generaal". Daarnaast zal het ressortsparket vier hoofdadvocaten-generaal omvatten, verdeeld over de vier ressorten. Deze vijf functionarissen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de afdoening van hogerberoepszaken binnen het openbaar ministerie. De nieuwe structuur vervangt

⁸ Artikel 91, tweede lid, Wet RO bepaalt dat de zorg van de Rvdr ter uitvoering van de ondersteuning van en het toezicht op de bedrijfsvoering bij de gerechten in het bijzonder gericht is op automatisering en bestuurlijke informatievoorziening, huisvesting en beveiliging, de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten, personeelsaangelegenheden, overige materiële voorzieningen.

de huidige wettelijke structuur waarin aan het hoofd van elk van de vijf ressortsparketten een hoofdadvocaat-generaal staat en er in elk ressortsparket tevens een plaatsvervangend hoofdadvocaat-generaal is. Volgens de toelichting maakt de nieuwe opzet de onderlinge lijnen korter en biedt zij tevens ruimte om de samenwerking en verbinding met de "eerste lijn" te verstevigen.

De Afdeling merkt op dat onduidelijk is waarom de vorming van een landelijk (ressorts)parket nodig is en hoe dit parket zich verhoudt tot het College van procureurs-generaal. In feite betekent de vorming van een landelijk parket dat de taken die voorheen door de procureurs-generaal werden uitgeoefend, voortaan door de landelijk hoofdadvocaat-generaal van het landelijk parket zullen worden uitgeoefend. Het ligt in de verwachting dat rond deze functionaris een eigen staforganisatie gevormd zal worden. De Afdeling adviseert de noodzaak van een extra bestuurslaag nader te motiveren.

5. Overige opmerkingen

a. *noodregeling*

Ingevolge de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie kent de Wet RO met ingang van 1 juli 2011 de mogelijkheid dat de Rvdr bij tijdelijk gebrek aan voldoende zittingscapaciteit binnen een arrondissement of ressort tijdelijk een andere rechtbank binnen het ressort of een ander gerechtshof aanwijst waarnaar een in de aanwijzing te bepalen categorie zaken kan worden verwezen.⁹

Voorgesteld wordt om deze aanwijzingsbevoegdheid over te hevelen naar de minister en de beperking tot verwijzing naar een rechtbank binnen hetzelfde ressort te laten vervallen, omdat na de herziening van de gerechtelijke kaart sprake is van een andere schaalgrootte. De minister kan zijn bevoegdheid uitsluitend uitoefenen op voorstel van de Rvdr, nadat deze de gerechten daarover heeft gehoord. Volgens de toelichting ligt het uit een oogpunt van democratische legitimatie in de rede de bevoegdheid tot het treffen van een dergelijke "noodregeling" bij de minister te leggen en niet bij de Rvdr, aangezien de minister daarop politiek aanspreekbaar is.

De Afdeling deelt niet de opvatting van de regering dat de voorgestelde regeling recht doet aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Doordat de minister alleen kan aanwijzen indien de Rvdr dat aan hem voorstelt, is de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid slechts een betrekkelijke, omdat zij alleen ziet op het handelen van de Rvdr, maar niet op het nalaten. De bevoegdheid om in geval van een gebrek aan voldoende zittingscapaciteit zaken in afwijking van de regeling van de relatieve competentie naar een ander gerecht te verwijzen, behoort bij uitstek bij de minister te liggen, gelet op de verantwoordelijkheid van de overheid voor de toegang tot het recht en een evenwichtige spreiding van zaken.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen, zodat de minister eigener beweging aanwijst, al dan niet na advisering door de Rvdr.

⁹ Artikel 46a en 62a Wet RO.

b. openingstijden griffie

Artikel 10, eerste lid, Wet RO bepaalt dat in de hoofdplaats en de nevenvestigingsplaats de griffie alle werkdagen gedurende ten minste zes uren per dag geopend is. Ingevolge het tweede lid is in de nevenzittingsplaats de griffie niet alle werkdagen, of minder dan zes uren per dag, geopend. Het voorgestelde artikel 10, eerste lid en tweede lid, Wet RO houdt in dat er in alle bij algemene maatregel van bestuur aangewezen zittingsplaatsen een griffie is, en in de overige ter keuze aan het gerechtsbestuur. Ingevolge het derde lid bepaalt het bestuur in het bestuursreglement op welke dagen en uren de griffie in een zittingsplaats is geopend.

De Afdeling merkt op dat, ondanks de mogelijkheden die de elektronische weg biedt, de openingstijden van de griffie van wezenlijk belang zijn voor de toegang tot de rechter, bijvoorbeeld in verband met de mogelijkheid om in persoon rechtsmiddelen in te dienen of stukken in te zien. Verder is een wettelijke regeling van de openingstijden van belang voor de rechtsgelijkheid, temeer nu elke advocaat sinds 1 september 2008 landelijk bevoegd om bij alle rechtbanken zelf de proceshandelingen te verrichten. De Afdeling adviseert vast te houden aan de regel dat in elke bij algemene maatregel van bestuur aangewezen zittingsplaats de griffie alle werkdagen gedurende ten minste zes uren per dag is geopend.

c. opheffing College van afgevaardigden

Artikel 90, derde lid, Wet RO bepaalt dat het College van afgevaardigden (hierna: het College) tot taak heeft de Rvdr gevraagd en ongevraagd te adviseren omtrent de uitvoering van zijn taken. Ook moet het College in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken over het voornemen van de Rvdr tot het geven van een algemene aanwijzing aan de gerechtsbesturen (art. 92, tweede lid, Wet RO). Ten slotte vervult het College een rol in de benoemingsprocedure van leden van de Rvdr (art. 85, tweede lid, Wet RO). Voorgesteld wordt het College op te heffen omdat de klankbordfunctie (eveneens) wordt vervuld door de groepsondernemingsraad en de functie om voor de werkzaamheden van de Rvdr draagvlak te creëren bij de gerechten, nimmer van de grond is gekomen. Volgens de toelichting betekent dit niet dat de adviesfunctie van dit gremium hoeft te verdwijnen en blijft het mogelijk dat langs meer informele kanalen terugkoppeling vanuit de Rvdr naar de gerechten en feedback vanuit de gerechten naar de Rvdr plaatsvindt. Hiervoor kunnen ook buitenwettelijke overleggremia worden benut, zoals de vakinhoudelijke overleggen en de presidentenvergadering, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat het College zo is samengesteld dat het rechterlijke element daarin ruim vertegenwoordigd is. Ingevolge artikel 90, tweede lid, Wet RO bestaat het College uit vertegenwoordigers van de gerechten, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Volgens het Besluit College van afgevaardigden bestaat het College uit een ressortsgewijze afvaardiging van achtentwintig leden, waarvan dertien leden rechterlijk ambtenaar zijn, dertien leden gerechtsambtenaar zijn, en twee leden rechterlijk ambtenaar in opleiding zijn. Dit betekent dat meer dan de helft van de leden uit rechters (inclusief de rechterlijke ambtenaren in opleiding) bestaat, die vanuit hun juridische

deskundigheid en ervaring met de Rvdr van gedachten kunnen wisselen over, kort gezegd, de beleidsvoornemens van de Rvdr en de consequenties daarvan voor de dagelijkse praktijk. Volgens de toelichting bij het Besluit instelling College van afgevaardigden zal het College daarbij toetsen of de Rvdr daarbij de rechterlijke onafhankelijkheid respecteert. Deze toets en deskundigheid zal verdwijnen wanneer de adviestaken van het College overgaan naar de groepsondernemingsraad, omdat rechterlijke ambtenaren uit hoofde van hun functie geen lid worden van een ondernemingsraad. Omdat het nieuwe bestuursmodel bovendien in sterkere mate ruimte geeft aan bestuurlijke overwegingen en de gerechten aanzienlijk groter worden, is het niet aannemelijk dat de groepsondernemingsraad in de leemte die ontstaat door de opheffing van het College kan voorzien. De Afdeling acht de verwijzing naar het rapport van de commissie-Deetman in zoverre niet meer relevant, aangezien dit rapport ziet op de huidige gerechtelijke indeling.

De Afdeling adviseert het College te handhaven.

6. Financiële gevolgen

De Rvdr heeft een raming gemaakt van de te verwachten kosten als gevolg van de herziening van de gerechtelijke kaart. Hieruit blijkt dat er op termijn als gevolg van deze herziening voldoende productiviteitsbesparingen worden gerealiseerd om de structurele kosten te kunnen compenseren. Aan de Rvdr is medegedeeld dat de herziening van de gerechtelijke kaart budgettair neutraal moet worden ingevoerd. De incidentele kosten (geraamd op € 54 miljoen) zullen door de rechtspraak dan ook binnen de bestaande budgettaire kaders moeten worden opgevangen, aldus de toelichting.

Zoals de Afdeling hiervoor heeft aangegeven, kan uit de toelichting niet zonder meer worden afgeleid dat de schaalvergroting tot een vergroting van de productiviteit leidt, en zo ja, in welke mate dat het geval is. De enige informatie die er op dat punt is, is het door de NVvR genoemde SCP-rapport, en dat wijst op een verlies aan productiviteit. Hoewel erkend moet worden dat de negatieve financiële gevolgen die de NVvR in haar advies noemt, op andere uitgangspunten zijn gebaseerd dan die ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel, is het niet zonder meer duidelijk dat het wetsvoorstel tot een productiviteitsstijging leidt. Omdat het bovendien niet duidelijk is welke gevolgen het voorstel op de korte termijn voor de gerechten heeft (ontslag personeel, afstoten gebouwen etc.) adviseert de Afdeling de financiële gevolgen van het voorstel meer in detail aan te geven.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

(get). Tjeenk Willink

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W03.11.0127/II met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Het voorgestelde artikel 10, vierde lid, Wet RO (artikel II, onderdeel B) als volgt formuleren: Stukken en zaken worden ingediend en gedeponereerd bij de griffie waar de zaak wordt behandeld, tenzij in het bestuursreglement anders is bepaald.
- In artikel II, onderdeel d, onder 5 laten vervallen.
- In artikel II, onderdeel BB, onder 2 "vierde lid" vervangen door: zesde lid.
- In artikel II, onderdeel DD, "zevende lid" vervangen door: zevende lid, eerste volzin.