**Nederlandse Vereniging
voor Rechtspraak**

# ADVIES

inzake de

**Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie**

---

## 1. Inleiding

Bij brief van 23 april 2008 heeft de minister van Justitie aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) advies gevraagd over een conceptvoorstel van wet tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet op de rechterlijke indeling, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie en in verband met de regeling van het klachtrecht inzake gedragingen van rechters (Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie).[1]

Gezien de importantie van dit wetsvoorstel voor haar leden heeft de NVvR gekozen voor een breed opgezette voorbereiding van dit advies, voordat het is vastgesteld door het hoofdbestuur van de NVvR.

*Korte inhoud van het wetsvoorstel*

Het wetsvoorstel is een uitwerking op een aantal punten van het kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie, uitgevoerd door de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Commissie Deetman).[2] Deze commissie constateerde dat de doelstellingen van de in 2002 doorgevoerde wetswijzigingen ter modernisering van de (organisatie van de) rechtspraak[3] in belangrijke mate zijn gerealiseerd en dat de rechtspraak dus op de goede weg is. Wel zou meer flexibiliteit en ruimte nodig zijn om de eigen ver-

[1] In de verdere tekst wordt steeds gesproken van 'het wetsvoorstel'.
[2] Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (commissie Deetman), *Rechtspraak is kwaliteit* (11 december 2006); Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 55 (kabinetsstandpunt).
[3] De wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en aanverwante wetten via de Wet organisatie en bestuur gerechten (Stb. 2001, 582) en de Wet Raad voor de rechtspraak (Stb. 2001, 583).

antwoordelijkheid nog beter inhoud te kunnen geven. Het wetsvoorstel sluit hierbij aan. Het gaat dan met name om de samenwerking tussen gerechten en het nevenlocatiebeleid, met het hofressort als samenwerkingsregio. Het wetsvoorstel regelt verder de mogelijkheid tot standplaatsverruiming voor rechterlijke ambtenaren en tot personele unies tussen gerechtsbesturen. Daarnaast worden met het oog op vergroting van de toegankelijkheid van de rechtspraak voorzieningen voorgesteld voor een ruimere toepassing van de kantonrechtspraak. Centraal staan daarbij een verhoging van de competentiegrens in kantonzaken naar € 25.000,- en de verdere uitbreiding van het pakket van de kantonrechter met enkele soorten van zaken (zogenaamde aardzaken). Ten slotte wordt de regeling van het klachtrecht inzake gedragingen van rechters (weer) opgenomen in de Wet op de rechterlijke organisatie en bevat het wetsvoorstel enkele artikelen omtrent de samenstelling van de Raad voor de rechtspraak.
In afwachting van een door de minister van Justitie aangekondigde herziening van de "gerechtelijke kaart" van Nederland bevat het wetsvoorstel nog geen wijzigingen van arrondissementsgrenzen. Wel voorziet het wetsvoorstel in een herschikking van de hofressorten met het oog op een meer evenwichtige verdeling van de werklast tussen de gerechtshoven.

*Invalshoek en opzet van dit advies*

De NVvR heeft het wetsvoorstel beoordeeld vanuit de volgende vraagstellingen:

1) biedt het adequate voorzieningen voor de vergroting van de toegankelijkheid, transparantie en doelmatigheid van rechtspraak, gezien zowel vanuit de maatschappij als vanuit de rechterlijke organisatie?
2) geeft het de rechtspositionele en rechtsstatelijke waarborgen voor rechters en raadsheren, die wezenlijk zijn voor het rechterlijk domein en voor een onafhankelijke rechtspraak?

Het wetsvoorstel betreft verschillende onderwerpen. De NVvR heeft overwegende bezwaren tegen kort gezegd de samenwerkingsbepalingen in het wetsvoorstel, met inbegrip van de uitbreiding van de bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak. Met deze bepalingen beoogt de wetgever in wezen een oplossing te bieden voor de bestaande schaalgrootteproblemen zonder dat deze zijn geanalyseerd en is bezien welke fundamentele oplossingen aangewezen zijn. Die problemen kunnen wat de NVvR betreft evenwel beter worden opgelost door een integrale herziening van de gerechtelijke kaart. In dit advies wordt eerst dat standpunt van de NVvR onderbouwd. De door de NVvR voorgestane herziening van de gerechtelijke kaart leidt onvermijdelijk tot een heroverweging van het wetsvoorstel op deze punten.

Vervolgens wordt in dit advies ingegaan op de onderwerpen waarvoor bezwaren in verband met schaalgrootteproblemen niet gelden. Dit betreft de herindeling van de hofressorten, de verruiming van de kantonrechtspraak, de omvang/samenstelling van de Raad voor de rechtspraak, de wetgevingsadvisering en het klachtrecht.

Aan het advies zijn twee bijlagen toegevoegd. De eerste bevat enige redactionele en artikelsgewijze opmerkingen. De tweede betreft door de NVvR benoemde randvoorwaarden bij de invoering van dit wetsvoorstel op het punt van de verruiming van de kantonrechtspraak.

## 2. Herzie eerst de gerechtelijke kaart

*'First things first'*

Met het wetsvoorstel wordt geprobeerd voorzieningen te bieden om onevenwichtigheden in vraag naar en aanbod van rechtspraak op verschillende plaatsen en momenten op te vangen. Dat geldt met name ten aanzien van samenwerking, standplaatsverruiming, personele unies en locatiebeleid. Ingezet wordt op het geven van meer armslag aan gerechtsbesturen en Raad voor de rechtspraak om te sturen op samenwerking tussen gerechten en plaatsing van rechters.[4] In een later stadium zouden wellicht voorstellen voor hertekening van de gerechtelijke kaart kunnen worden toegevoegd in de vorm van een nota van wijziging bij het wetsvoorstel[5].
De NVvR vindt deze volgorde verkeerd. De enorme verschillen in schaalgrootte tussen de gerechten vormen een belangrijke reden voor de in het wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheden en instrumenten. In de optiek van de NVvR voeden deze evenwel een cultuur die gekenmerkt wordt door een bureaucratisch-bedrijfsmatige logica[6], met als gevolg het onnodig en onwenselijk schuiven met mensen en dossiers en het ontstaan van extra bestuurlijke drukte. In de visie van de NVvR is slechts sprake van symptoombestrijding en dan ook nog eens met lapmiddelen.[7]

De NVvR dringt erop aan om *eerst* de herziening van de gerechtelijke kaart ter hand te nemen, ook al moeten daarvoor belangentegenstellingen binnen het veld overwonnen worden.[8] De NVvR meent namelijk dat een aantal van de gesignaleerde knelpunten zal worden opgelost bij een evenwichtige regio-indeling met adequate spreiding van rechtspraak.

De voorgestelde samenwerkingsbepalingen en overplaatsingsbevoegdheden zetten bovendien het rechterlijk domein en de klassiek-rechtsstatelijke beginselen, zoals onafhankelijkheid en onpartijdigheid, onder druk[9]. Dat is voor de NVvR niet acceptabel. Het gaat daarbij niet alleen om de standplaatsverruiming waarin het wetsontwerp voorziet en het van hogerhand uitvaardigen van (ook inhoudelijke) richtlijnen, maar bijvoorbeeld ook om het wegreorganiseren van werk door concentratie van rechtspraak en een devaluatie van het rechterlijk ambt door een versmalling van werkpakketten. Het kunnen blijven aanbieden van zinvolle en aantrekkelijke werkpakketten is bovendien nodig met het oog op de wervingskracht van de rechtspraak op de arbeidsmarkt, maar ook om ervoor te zorgen dat er geen A- en B-rechters ontstaan.

---

[4] Om uit het oogpunt van schaalgrootte en efficiëntie op zich begrijpelijke redenen wordt de laatste jaren al op verschillende plaatsen geëxperimenteerd met samenwerkingsvormen tussen arrondissementen, zittingslocaties, het werken met zaaksstromen en de verhouding tussen of samenvoeging van sectoren.

[5] Zie: Handelingen Tweede Kamer 4-12-2007, pag. 31-426. Inmiddels heeft de NVvR vernomen dat toch zal worden gekozen voor een apart wetsvoorstel om deze materie te regelen.

[6] Vgl. de algemene beschouwingen in de jaarverslagen van de Raad van State over 2005 en 2006. In een schrijven d.d. 20 juni 2007 aan het parlement over 'Deetman' heeft de NVvR de noodzakelijke omslag van beheren naar besturen binnen de rechterlijke organisatie als aandachtspunt naar voren gebracht.

[7] Het rapport van de Commissie Van der Winkel, *Goede rechtspraak door sterke regio's*, (De Rechtspraak, oktober 2006) laat zien wat voor een lappendeken aan 'oplossingen' bij handhaving van de huidige gerechtelijke kaart wordt gegenereerd.

[8] De NVvR heeft daarbij niet in de eerste plaats de belangen van rechters en andere medewerkers van de gerechten op het oog, maar denkt veeleer aan recent gebleken verschillen in inzicht op dit punt tussen de presidentenvergadering en de Raad voor de rechtspraak.

[9] Een analyse hiervan geeft Elaine Mak in haar proefschrift *De rechtspraak in balans* (2008). Hedendaagse opvattingen over bedrijfsvoering en rechtsstatelijke beginselen zijn niet altijd verenigbaar met elkaar, zo wordt hierin uiteengezet. Zie ook haar artikel *De structuur van effectiviteit en onafhankelijkheid,* in Trema november 2006 (p. 373-381) en een interview met haar in Novum (het nieuwsbulletin van de Rechtspraak) van februari-maart 2008.

De algemene conclusie van de NVvR met betrekking tot de voorgestelde samenwerkingsbepalingen en overplaatsingsbevoegdheden is dat niet alleen sprake is van overbodige maar ook van riskante wetgeving. Naarmate meer bureaucratische bevoegdheden aan Raad en gerechtsbesturen worden toegekend, komt de positie van de rechters en daarmee van de rechtspraak meer in het geding, en wel zonder dat dit berust op een bewuste, principiële keuze van de wetgever.
Wat de NVvR betreft is het tijd om de bestaande positie in het bestel van de onafhankelijke rechter te bestendigen door deze nader te beschrijven[10]. Aan die beschrijving kan dan bijvoorbeeld bestaande en nieuwe wetgeving getoetst worden.

Hierna licht de NVvR haar bezwaren tegen het wetsvoorstel op de genoemde punten nader toe aan de hand van een aantal onderwerpen uit het wetsvoorstel. Ten slotte werkt de NVvR in dit hoofdstuk haar standpunt over de voorgestane herziening van de gerechtelijke kaart nader uit.

## 2.1. Samenwerking en schaalgrootte

Met de toevoeging van de artikelen 23a en 46a in de Wet op de rechterlijke organisatie zou de Raad voor de rechtspraak zijn taak ter bevordering van samenwerking tussen gerechten gemakkelijker kunnen waarmaken, aldus de memorie van toelichting op het wetsvoorstel. In par. 2.1. van de memorie van toelichting wordt in brede zin geschetst waardoor de behoefte daaraan is ontstaan. Daar worden prominent de eerder genoemde schaalgrootteproblemen genoemd.

*Vrijwilligheid en bestuurskracht*

De voorgestelde bepalingen zien mede en wellicht vooral op de situatie waarin vrijwillige samenwerking onvoldoende uit de verf komt. Het is evenwel de vraag of opgelegde samenwerking tot het beoogde resultaat zal leiden. De Raad moet op het punt van door hem nodig geachte samenwerking de gerechtbesturen overtuigen en de gerechtsbesturen op hun beurt de professionals. De NVvR vindt dat daar meer op ingezet moet worden dan tot nu toe is gedaan.

Het hofressort als begrenzing van de mogelijkheden van samenwerking tussen gerechten (paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting) acht de NVvR te gekunsteld, zeker als daarmee een belemmering zou ontstaan voor ressortoverstijgende samenwerkingsvormen die er nu zijn. De landelijke overleggen van sectorvoorzitters (LOV's) springen in dit verband het meest in het oog. Er zijn verder samenwerkingsverbanden tussen individuele gerechten, zoals het BUDA verband (waarin enige samenwerking tussen de rechtbanken Breda, Utrecht, 's-Hertogenbosch en Arnhem wordt vormgegeven), de zogeheten AHA-rechtbanken (Amsterdam, Haarlem en Alkmaar) en lichtere vormen van samenwerking, zoals tussen de rechtbanken Middelburg en Dordrecht. De wet mag ten slotte wat de NVvR betreft ook niet in de weg staan aan breed gedragen wensen om bijvoorbeeld tot regio-overstijgende expertisecentra te komen.

Met betrekking tot de behandeling van zaken door een ander gerecht is het leidend criterium voor de regeling van de bevoegdheid van de Raad een 'voortdurend gebrek aan zittingscapaciteit'. De NVvR heeft op dit punt geen bevredigende uitwerking aangetroffen in het wetsvoorstel. Er zijn heldere criteria nodig aan de hand waarvan voor de betrokken rechters (en hun ondersteuning), die 'hun' zaken zien verdwijnen, duidelijk wordt of er een gebrek is dat terecht aanleiding geeft tot een samenwerkingsaanwijzing en dat er geen alternatieven zijn. Onderzoek naar

[10] Hierop wordt onder punt 2.6 teruggekomen.

de wenselijke gerechtelijke kaart kan tevens inzicht geven in de noodzakelijke investeringen voor gerechtsgebouwen en het personeelsbeleid op korte en middellange termijn.

*Rechtsstatelijke bezwaren*

Het wetsvoorstel voorziet ook in mogelijke opdrachten tot samenwerking terzake de bevordering van de juridische kwaliteit (art. 23 lid 1f RO) en de uniforme rechtstoepassing (art. 23 lid 3 RO). Dit onderdeel is zo ruim geformuleerd dat dergelijke opdrachten gemakkelijk de rechterlijke onafhankelijkheid kunnen aantasten. De NVvR wijst erop dat hier sprake is van een uitbreiding van bevoegdheden van de Raad. Immers, ingevolge art. 94 RO is de taak van de Raad op dit punt beperkt tot het *faciliteren* van daarop gerichte activiteiten van de gerechten. Ook komt hierdoor de positie van de landelijke sectorvoorzittersoverleggen in het gedrang. Die hebben volgens de NVvR juist tot taak om de inhoudelijke kwaliteit en rechtseenheid te *organiseren,* d.w.z. deze in dialoog met de rechters op de werkvloer vorm te geven.

Praktisch gezien houdt het voorgestelde systeem van verwijzing in de onderdelen IV t/m VI en VIII van het wetsvoorstel een versoepeling van de relatieve competentieregels in. Dit kan sturing op onder meer deskundigheden van rechters impliceren en kan daarmee ook raken aan rechterlijke onafhankelijkheid.[11] Wat de NVvR betreft kunnen daarom alleen zeer specifieke zaken waarvoor de algemene beschikbaarheid van rechtspraak in een arrondissement niet geëist kan worden, in aanmerking komen voor verwijzing naar een andere rechtbank.[12]

*Problemen anders oplossen*

De NVvR concludeert dat de voorgestelde samenwerkingsbepalingen geen structurele oplossing bieden voor (terugkerende) knelpunten rond specialisatie en piekbelasting (of juist onderbelasting!) en bovendien uit rechtsstatelijk oogpunt nadelige consequenties hebben. De NVvR beschouwt het als een taak van de wetgever om dat zoveel als mogelijk te voorkomen.

**2.2. Standplaatsverruiming**

Het wetsvoorstel voorziet in een flexibilisering van de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren in die zin dat gerechtsbesturen hen tijdelijk kunnen overplaatsen binnen het eigen ressort om hen aldus 'doelmatig' te kunnen inzetten. Het is bedoeld als sluitstuk van de samenwerkingsregeling. De wetgever verwacht niet dat het voorgestelde artikel 41a Wrra vaak nodig zal zijn.

De NVvR vindt de voorgestelde bepaling onaanvaardbaar en wijst er met klem op dat de regeling alleen met instemming van de NVvR kan worden ingevoerd, omdat de rechtspositie van de rechter in het geding is.

*Bezwaren*

De redengeving in paragraaf 3 van de memorie van toelichting voor een ruimere aanstelling van rechters dan tot nu miskent dat daar grote risico's aan verbonden zijn voor met name de onaf-

[11] Ook in dit licht is het in noot 9 al vermelde proefschrift van E. Mak interessant.

[12] Het voorgestelde systeem van verwijzing lijkt daarnaast omslachtiger. Als de NVvR het goed ziet moet er in *elke* zaak een verwijzingsbeslissing worden genomen *na* aanbrengen. Moet dat (bijvoorbeeld bij de hoven) meervoudig gebeuren? Is er een zitting nodig en moet gelegenheid worden geboden tot tegenspraak? Moet bij betwisting dan een motivering op maat worden gegeven? Het gaat hier om de praktische uitwerking, waarover de memorie van toelichting weinig duidelijkheid verschaft. In dit verband is ook de overdracht van wrakingskwesties een aandachtspunt; dat lijkt niet goed mogelijk.

hankelijkheid van de rechter als één van de pijlers van het Nederlands staatsbestel. Het instrument van overplaatsing heeft in een aantal landen de functie (gehad) om invloed uit te oefenen op de inhoud van rechtspraak. De NVvR wijst in dit verband bijvoorbeeld op hetgeen bekend is uit Frankrijk, Italië en de Verenigde Staten. In Nederland bestaat op dit moment niet de behoefte om dergelijke invloed uit te oefenen, maar het is niet uitgesloten dat ook hier op enig moment de omstandigheden veranderen. De wet moet dan geen aanknopingspunten bieden voor oneigenlijk gebruik van bevoegdheden.[13]

*Vrijwillige mogelijkheden onderbenut*

Het wetsvoorstel geeft geen deugdelijke onderbouwing voor de noodzaak van een ruimere aanstelling. De NVvR is in dit verband slechts bekend met een enkel incident: het overschot aan rechters in Haarlem na wijziging van het beleid ten aanzien van bolletjesslikkers die Nederland binnenkwamen.[14] De NVvR vindt dit bepaald onvoldoende reden voor een dergelijke ingrijpende regeling en begrijpt niet waarom wordt gesteld dat er voldoende waarborgen zijn voor het gebruiken van deze bevoegdheid door gerechtsbesturen in overeenstemming met de eisen van goed werkgeverschap. Het gaat dan om de eis dat de werkzaamheden elders *in redelijkheid* aan de rechterlijk ambtenaar kunnen worden opgedragen, waardoor volgens de memorie van toelichting steeds voor het minst belastende alternatief moet worden gekozen.

De NVvR constateert dat concrete objectieve criteria voor (gedwongen) overplaatsing ontbreken, waardoor onduidelijk blijft in wat voor situaties gerechtsbesturen gebruik kunnen maken van de bevoegdheid een rechterlijk ambtenaar tijdelijk over te plaatsen. Wat de NVvR betreft is dat juist een reden af te zien van de voorgestelde wetgeving op dit punt en om eerst de al bestaande instrumenten verder uit te werken. Daarbij denkt de NVvR aan het feit dat alle rechters plaatsvervanger zijn in alle andere arrondissementen dan waar ze zijn benoemd. Weliswaar is daarmee een gedwongen overplaatsing niet mogelijk, maar ervan uitgaande dat de gerechtsbesturen beschikken over een voldoende mate van leiderschap, zal het instrument van het plaatsvervangerschap volgens de NVvR genoeg soelaas bieden. Zo zal het bijvoorbeeld beslist mogelijk zijn om met gebruikmaking van het bestaande plaatsvervangerschap op vrijwillige basis een pool van rechters te vormen, die ressortelijk of zelfs landelijk kunnen worden ingezet om pieken in de belasting op te vangen.

*Ook hier een andere route gewenst*

Al met al is de conclusie dat de voorgestelde standplaatsverruiming in de gegeven omstandigheden – en daarmee het voorgestelde artikel 41 Wrra – voor de NVvR onaanvaardbaar is.[15] Ook op dit punt geldt dat aan een dergelijke regeling minder behoefte zal zijn zodra de schaalgroottepproblemen door wijziging van de gerechtelijke kaart zijn verminderd. Voor zover gedwongen overplaatsing te zijner tijd nog nodig zou blijken, vindt de NVvR dat in de wet zelf voldoende concrete criteria daarvoor moeten worden opgenomen.

[13] Nu al worden in de media soms vraagtekens gezet bij een binnen de rechtspraak normaal geachte wisseling van rechters. (Chipshol, Srebrenica).
[14] Verder hebben de NVvR geluiden bereikt over problemen rond tijdelijke inzet van strafrechters uit Breda in Dordrecht om een overschot aan liggende strafzaken weg te werken.
[15] Deze opstelling is in lijn met de brief van de NVvR d.d. 19 november 2007 aan de Vaste Commissie voor Justitie in de Tweede Kamer, met het oog op de kamerbehandeling van het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de Commissie Deetman.

### 2.3. Personele unies

Het wetsvoorstel komt tegemoet aan een in de praktijk gevoelde behoefte van enkele gerechten om een directeur bedrijfsvoering te 'delen'. Artikel 15 Wet RO wordt aangevuld met een bepaling die het mogelijk maakt tegelijkertijd in het bestuur van twee gerechten zitting te hebben. Een president zou tijdelijk kunnen waarnemen in een ander gerecht.

De NVvR onderkent het (schaalgrootte)probleem dat hieraan ten grondslag ligt. Voor de rechters-bestuursleden blijft de NVvR evenwel bij het eerder ingenomen standpunt dat personele unies zoals voorgesteld niet wenselijk zijn omdat het van belang is dat bestuurders loyaal zijn aan 'hun' gerecht. Er is behoefte aan inhoudelijk gezaghebbende sectorvoorzitters, onder meer om de organisatorische taak met betrekking tot het bevorderen van rechtseenheid goed vorm te kunnen geven en om bijvoorbeeld – uiteraard in samenspraak met de rechters in de sector – een (inhoudelijke) rol te kunnen spelen in de landelijke overleggen van sectorvoorzitters. Als hun 'span of control' te groot wordt lijkt dat niet goed meer mogelijk.

De Raad voor de rechtspraak pleit juist voor meer flexibiliteit om – in de wellicht lange aanloop naar een integrale herziening van de gerechtelijke kaart – alvast maatwerk te kunnen bieden, bijvoorbeeld om feitelijk een gewenste fusie van twee rechtbanken vorm te geven. Ook dat is in de huidige situatie niet meer dan symptoombestrijding. Als dat op een enkel punt een noodoplossing nodig wordt geacht, moet die specifiek geregeld worden. De NVvR is er evenwel geen voorstander van om dat door middel van een algemene toekenning van bevoegdheden te doen.

Bovengenoemde overwegingen zijn voor de NVvR aanleiding te adviseren om af te zien van personele unies zoals nu voorgesteld, afgezien wellicht van uitzonderlijke situaties waarvoor dan een aparte tijdelijke regeling getroffen dient te worden.

### 2.4. Nevenlocaties

Het wetsvoorstel legt bij de Raad voor de rechtspraak het locatiebeleid binnen de Rechtspraak neer en laat de minister van Justitie zich terugtrekken op zijn stelselverantwoordelijkheid. Vooral via wijziging van artikel 41 Wet RO wordt het huidige Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen vervangen door meer flexibele regelgeving en wordt in het vervolg alleen nog gesproken van 'nevenlocaties'.

Evenals bij de voorstellen met betrekking tot de voorgaande punten ziet de NVvR in dit onderdeel van het wetsvoorstel een aanknopingspunt voor een veelomvattende herbezinning op de gerechtelijke kaart. Daar is zoals gezegd alle aanleiding voor vanuit het gezichtspunt van de toegankelijkheid en beschikbaarheid van rechtspraak op regioniveau. Er is immers sprake van zowel schaalgrootteproblemen als van onevenwichtigheid, bijvoorbeeld omdat in een aantal belangrijke centra een locatie van rechtspraak ontbreekt. De wetgever heeft in de visie van de NVvR daarbij de taak structurele locaties voor rechtspraak aan te wijzen. Dat hoort een politieke aangelegenheid te zijn en mag niet louter als een beheersaangelegenheid worden beschouwd.[16] In dit opzicht acht de NVvR het voorgestelde gewijzigde artikel 41 RO te ruim en adviseert zij dit onderdeel prominent mee te nemen in de herziening van de gerechtelijke kaart.

[16] Daar lijkt ook reden toe te zijn gezien de discussie in de Tweede Kamer over voorgestelde samenvoeging van de arrondissementen Almelo en Zwolle, naar aanleiding van het kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie Deetman (Handelingen TK 2007/08 p. 31-2425 t/m 2427 en kamerstukken II 2007/08 nrs. 60 en 64.

Zoals de NVvR bij eerdere gelegenheden heeft betoogd, moet de wetgever in ieder geval zorgen voor een landelijke spreiding van de veel voorkomende rechtspraak en een beperkte spreiding van specialistische rechtspraak. Daarbij moet worden bepaald welk (standaard)pakket aan rechtspraak breed moet worden aangeboden en in welke plaatsen in elk geval dat pakket moet worden aangeboden.[17] Een dergelijke concretisering van de stelselverantwoordelijkheid van de wetgever en het geven van helderheid welke (neven)locaties wettelijk geregeld moeten worden is gewenst.[18]

Ten slotte beklemtoont de NVvR dat bewegingen rond opening en sluiting van nevenlocaties altijd gepaard moeten gaan met rechtspositionele waarborgen voor de professionals. In de memorie van toelichting wordt hier ten onrechte geen aandacht aan besteed.

### 2.5 Wijziging bestuurlijke verhoudingen

De NVvR vindt het onwenselijk dat het wetsvoorstel zonder deugdelijke onderbouwing meer en wellicht te veel bevoegdheden bij de Raad voor de rechtspraak neerlegt. Daarmee wijzigt de (machts)verhouding tussen Raad en gerechten. Dat kan best wenselijk gevonden worden maar dat behoeft dan wel in algemene en specifieke zin nadere onderbouwing. Het gevaar van een tijdelijke uitbreiding van bevoegdheden is dat daarmee wellicht – en onbedoeld – de machtsverhoudingen binnen de Rechtspraak definitief worden veranderd. Hieraan doet niet af dat een aantal voorgestelde bepalingen onmiskenbaar voortvloeien uit de aanbevelingen van de Commissie Deetman, zoals de aanbevelingen 5, 8 en 9 die gaan over de zeggenschap binnen het stelsel. Niettemin beschouwt de NVvR aanbeveling 12 die wijst op het nog korte bestaan van de organisatie, als een argument om behoedzaam om te gaan met het machtsevenwicht. Bij de volgende evaluatie verdient de positie van de Raad binnen het bestel een grondige discussie.

### 2.6 Résumé: voorrang aan herziening gerechtelijke kaart

De NVvR concludeert dat er alle aanleiding is om de herziening van de gerechtelijke kaart voorrang te geven en pas vervolgens te bepalen of samenwerkingsbepalingen dan nog wenselijk en nodig zijn. Deze volgorde is ook aangewezen gezien de eveneens in het wetsontwerp voorziene verruiming van de civiele competentie van de kantonrechter van € 5.000,- naar € 25.000,-. Voor het slagen van deze mega-operatie is een scherp locatiebeleid naar het oordeel van de NVvR vereist.

*Verantwoordelijkheid van de wetgever*

De NVvR verwacht van de wetgever dat deze de initiatieven die het openbaar ministerie al ontplooit om tot elf regio's te komen, maar ook de binnen de Rechtspraak op gang komende discussie over regio's en concentratie, krachtig en samenhangend oppakt.[19] De vraag die de wetgever moet stellen en beantwoorden is welke vormen van rechtspraak, welke zaakspakketten waar moeten worden aangeboden. In dat kader speelt ook de vraag in hoeverre specialisatie en concentratie wenselijk en nodig zijn. De wetgever moet wat de NVvR betreft kortom een visie

[17] Uit de memorie van toelichting (paragraaf 4) blijkt dat de minister vindt dat anno 2008 in beginsel volstaan kan worden met de huidige 19 of (met Lelystad als afzonderlijk arrondissement) 20 arrondissementshoofdplaatsen als door de wetgever aan te wijzen rechtspraaklocaties. Naar verluid is dat ook het standpunt van de Raad voor de rechtspraak.

[18] Zo heeft het voornemen van de minister van Justitie de rechtbank Zwolle-Lelystad te splitsen ertoe geleid dat plannen om in Almere een nevenzittingslocatie te openen, zijn bevroren.

[19] De noodzaak daartoe is in de onder noot 15 vermelde brief al onder de aandacht van de Tweede Kamer gebracht.

ontwikkelen op de spreiding van de rechtspraak in Nederland. Daaruit kan dan worden afgeleid hoeveel gerechten nodig zijn en welke omvang elk van deze gerechten tenminste moet hebben.[20]

Deze samenhangende aanpak moet leiden tot bereikbare eenheden van eerstelijnsrechtspraak naast een beperktere spreiding van specialistische onderwerpen. Doel is het vergroten van de toegankelijkheid en dus de zichtbaarheid van rechtspraak voor de burger[21]. Dit thema acht de NVvR bij uitstek een zaak van de wetgever en niet iets om bij een (in beginsel) uitvoerend orgaan als de Raad voor de rechtspraak neer te leggen. Dit is wel het geval als het gaat om te bepalen waar en hoe een gerecht eventueel zijn backoffices inricht, maar principieel niet waar het de frontoffices betreft. Ook de verdere ontwikkeling van de organisatie, waaronder het vormen van noodzakelijke samenwerkingsverbanden voor specialistische rechtspraak, kan dan op de door de wetgever gemaakte keuzes worden afgestemd. Zo nodig kunnen de rechtbanken of de Raad voor de rechtspraak binnen de door de wetgever gestelde kaders een eigen nader locatiebeleid ontwikkelen.

*Rol van de beroepsgroep rechterlijke macht*

De NVvR vindt dat de beroepsgroep in dit proces ook zelf verantwoordelijkheid moet nemen en ziet voor zichzelf, als beroepsorganisatie van zowel rechters als officieren van justitie, een kritische rol. Zij mobiliseert haar leden momenteel om grenzen-overstijgend mee te denken over deze belangrijke materie; in het besef dat hertekening van de gerechtelijke kaart op alle niveaus gevolgen heeft, ook personele. Een en ander zal volgens planning in het najaar van 2008 leiden tot voorstellen van de kant van de NVvR. Dit is één van de key issues die de NVvR inmiddels heeft benoemd.

In het licht van een ander daarmee samenhangend key issue wil de NVvR de professionele autonomie en constitutionele positie van de magistratuur accentueren en plaatsen tegen de achtergrond van actuele maatschappelijke ontwikkelingen en het organisatorische denken binnen de rechterlijke organisatie gedurende de afgelopen jaren.[22] Dat kan leiden tot het opstellen van een kader dat enigszins vergelijkbaar is met een professioneel statuut zoals dat gehanteerd wordt bij andere beroepsgroepen, zoals medisch specialisten. Deze ontwikkeling spoort met de ideeën die binnen de rechtspraak leven met betrekking tot bestuurlijk leiderschap.[23] De bevoegdheden waarin dit wetsvoorstel voorziet passen daarin niet.

[20] De NVvR wijst op de huidige schaalgrootteproblemen en onevenwichtigheid in de verdeling van zittingslocaties. Zo behoeft de kwetsbaarheid van de kleinere arrondissementen als Middelburg, Dordrecht en Assen dringend aandacht. Verder is in een aantal belangrijke centra nu helemaal geen locatie van rechtspraak aanwezig of wordt er alleen kantonrechtspraak aangeboden.

[21] In dit opzicht had, ter vergelijking, destijds Justitie in de Buurt een functie als lik-op-stuk afdoening. Als ander voorbeeld vallen schuldsaneringszaken te noemen, die naar hun aard alleen al geen grote reiskosten moeten meebrengen voor de behandeling ervan.

[22] Van NVvR-leden komen in toenemende mate signalen dat zij zich steeds meer een beslisambtenaar voelen in plaats van magistraat. Er woedt de laatste tijd een (ook) in de media gevoerde discussie over de speelruimte van vreemdelingenrechters. Daarnaast wordt de rechterlijke macht – terecht – kritisch gevolgd op het punt van deskundigheid (zeker na de Schiedammer Parkmoord-kwestie). Dat alertheid geboden is kan voorts worden afgeleid uit een artikel in Novum (bulletin van de Rechtspraak zelf) van april 2008, handelend over eenheid in straftoemeting en met de titel *Lopen rechters wel allemaal in de pas?*

[23] O.a. Agenda voor de Rechtspraak 2008-2011 en Hoofdlijnennotitie kwaliteit 2008-2011.

## 3. De andere onderwerpen in het wetsvoorstel

### 3.1. Ressortelijke herindeling

Het wetsvoorstel wil met aanpassing van de Wet op de rechterlijke indeling op een aantal punten zorgen voor een meer evenwichtige werklastverdeling tussen de hoven.

De NVvR heeft in beginsel geen bezwaar tegen de voorgestelde ressortelijke herindeling. Het voorstel om Middelburg bij Hof Den Bosch voegen behoeft nog wel onderbouwing. Dat geldt ook voor het brengen van Lelystad onder hof Leeuwarden, terwijl dit arrondissement uiteindelijk toch meer binding met de Randstad lijkt te hebben.

Overigens merkt de NVvR op dat deze herindeling natuurlijk niet los gezien kan worden van de uitgebreid in dit advies bepleite discussie over de toekomstige gerechtelijke kaart, bijvoorbeeld waar het gaat om de vraag naar het rechtspraakpakket dat per regio wordt aangeboden.

### 3.2. Kantonrechtspraak

De NVvR kan zich in beginsel vinden in de uitwerking die de wetgever wil geven aan de hoofdlijnen van de twee adviezen met betrekking tot de verbreding van de kantonrechtspraak.[24] Na aanvankelijke aarzelingen geldt dit ook voor de in het wetsontwerp neergelegde verruiming in één keer van de competentie van de kantonrechter. Een stapsgewijze verruiming van de competentie van de kantonrechter zou voor de rechtbanken een lange periode van reorganisatie meebrengen en dat acht ook de NVvR onwenselijk. In algemene zin maakt de NVvR wel de volgende kanttekening.

Er zal sprake zijn van een mega-operatie, maar dat blijkt noch uit het wetsontwerp noch uit de memorie van toelichting. De NVvR meent in dit verband dat ten onrechte geen aandacht besteed wordt aan de aanbeveling van de commissie Deetman om een overgangsperiode van drie jaar in acht te nemen voordat de verplichte kantonsector wordt geschrapt. Hetzelfde geldt voor de aanbeveling van de commissie Hofhuis om randvoorwaarden te formuleren en experimenten te organiseren. Deze aanbevelingen van de beide commissies hebben in wezen hetzelfde doel, namelijk zorgen voor een hechte *verankering* van de kantonrechtspraak binnen de rechtbanken en voor het behoud van de kwaliteit van de kantonrechtspraak en de civiele rechtspraak binnen de rechtbanken. De NVvR realiseert zich wel dat aandacht van de wetgever voor deze aspecten op zich genomen niet past in de wettekst zelf, maar meent dat dit anders ligt voor de memorie van toelichting. Als de wetgever duidelijk maakt dat ook hij zich realiseert dat sprake is van een mega-operatie zou dat niet alleen een zorgvuldige implementatie van de competentieverruiming binnen de rechtbanken stimuleren, maar ook leiden tot een vergroting van het draagvlak.

De NVvR vindt dat de rechtbanken voldoende tijd moeten krijgen (en nemen) om hun organisatie klaar te zetten voor de 'big bang'. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het opleiden van rechters en ondersteuners voor het werken op de kantonmanier en om het vorm geven aan de opleidingstaak binnen kanton. Verder moet er feitelijke werk- en zittingsruimte zijn om aan de voor de kantonrechtspraak zo belangrijke relatieve competentie-eisen te kunnen voldoen. Daarom vindt de NVvR dat de wettelijke regeling van de verruiming van de kantonrechtspraak niet eerder dan op 1 januari 2011 moet ingaan.

[24] Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (commissie Deetman), *Rechtspraak is kwaliteit* (11 december 2006); Adviescommissie verbreding kantonrechtspraak en differentiatie werkstromen (commissie Hofhuis), *Ruim baan voor de burger* (15 november 2007).

De NVvR stelt zich ook nadrukkelijk op het standpunt dat er voldoende overgangsbudgetten ter beschikking moeten worden gesteld om ervoor te zorgen dat de gerechten de operatie soepel kunnen laten verlopen. De NVvR pleit daarom voor een budgettair neutrale overgangssituatie in die zin dat de zaken die overgaan naar kanton in ieder geval gedurende de financieringsperiode 2011-2013 gefinancierd blijven volgens de bekostigingsnormen die gelden voor zaken van de sector civiel. Verder acht de NVvR het noodzakelijk dat voor voldoende financiële ruimte wordt gezorgd om verantwoord te kunnen opleiden binnen de kantonrechtspraak. Er moet kortom voor gewaakt worden dat de verruiming van de kantonrechtspraak niet onbedoeld uitmondt in een bezuinigingsoperatie met blijvende schade voor de rechtspraak als gevolg.

De verruiming van de kantonrechtspraak vloeit voort uit de adviezen van de Commissies Deetman en Hofhuis. Het gaat daarbij nadrukkelijk om het behoud van de kantonwerkwijze. In dat verband valt op dat in het wetsvoorstel in het geheel geen aandacht wordt geschonken aan de gevolgen van de afschaffing van de verplichte kantonsector voor andere dan civiele zaken die nu door de kantonrechter worden behandeld. Het gaat dan om zaken op het gebied van strafrecht, bestuursrecht en familie- en jeugdrecht. Wat de NVvR betreft wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat ook op deze rechtsgebieden de kantonwerkwijze behouden moet blijven, hoe deze vormen van kantonrechtspraak in de toekomst ook worden georganiseerd.

Als bijlage 2 is een uitgebreid advies van de werkgroep kantonrechtspraak van de NVvR over randvoorwaarden voor het slagen van de operatie bijgevoegd. Na behandeling daarvan in de ledenraad is het door het hoofdbestuur overgenomen.

### 3.3. Raad voor de rechtspraak

*Omvang en samenstelling Raad*

De NVvR kan zich vinden in de opvattingen in het wetsvoorstel met betrekking tot de omvang van de Raad voor de rechtspraak.
De NVvR is het beslist oneens met het kabinetsstandpunt over het advies van commissie Deetman, dat het initiatief voor de voordracht en de benoeming van de leden van de Raad bij de Minister van Justitie moet blijven. Met name de benoeming van de rechtersleden behoort een zaak van de Rechtspraak zelf te zijn. De NVvR sluit in dit verband graag aan bij een opinie van de CCJE uit 2007 over Raden voor de rechtspraak, waarin onder meer de volgende aanbeveling is opgenomen: “Judge members should be elected by their peers, without any interference from political authorities or judicial hierarchies, through methods guaranteeing the widest representation of the judiciary; if direct elections are used for selection, the Council for the Judiciary should issue rules aimed at minimising any jeopardy to public confidence in the justice system”.[25]
Dit punt komt wat de NVvR betreft scherper te liggen naarmate de bevoegdheden van de Raad toenemen; zij wijst daarbij nog eens op hetgeen daaromtrent is gesteld in paragraaf 2.5.

*Adviestaken*

De NVvR heeft met instemming kennis genomen van paragraaf 9.2 van de memorie van toelichting met als kop *Advisering.* Naast de adviestaak van de Raad voor de rechtspraak wordt daarin terecht nadrukkelijk de adviestaak van de NVvR gezet.

[25] Opinion no. 10 (2007) of the Concultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers at the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society. Met name zijn relevant punt nr. 31 en aanbeveling B-c.

### 3.4. Klachtrecht

De NVvR is het eens met de opzet die in het wetsvoorstel is gekozen met betrekking tot het klachtrecht, in de vorm van klachtbehandeling door de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het verheugt de NVvR dat het voornemen om het klachtrecht over rechters op te dragen aan de Nationale Ombudsman niet is gehandhaafd, zulks in overeenstemming met het advies van de Raad van State.

Namens het hoofdbestuur van de NVvR,

R.F.B. van Zutphen,
voorzitter