

GRIFFIE EERSTE KAMER	
NR.	149362-09
RUB.	<u>VI</u>
Wb	22 MRT 2012
DATUM	
KOPIE	vt)
VERW.	

-----Oorspronkelijk bericht-----

Van: F.M.P.M. Strengers, kantonrechter te Hilversum [mailto:f.strengers@rechtspraak.nl]

Verzonden: woensdag 21 maart 2012 16:43

Aan: Dooren, mr. W.A.J.M. (Kim) van

Onderwerp: Reactie: wetsontwerp herziening gerechtelijke kaart

UW GEGEVENS

naam: F.M.P.M. Strengers, kantonrechter te Hilversum

telefoonnummer: 020-5418069

e-mail: f.strengers@rechtspraak.nl

stuur mij een kopie: 1

UW VRAAG OF OPMERKING

onderwerp: wetsontwerp herziening gerechtelijke kaart

inhoud: Gaarne zou ik een artikel dat ik over dit onderwerp geschreven hebben, ter kennis willen brengen van de leden van de vaste kamercommissie veiligheid en justitie. mag ik dat artikel naar u opsturen per e-mail.

met vriendelijke groet,

Strengers

Informatie van de Raad voor de rechtspraak, de rechtbanken, de gerechtshoven en de bijzondere colleges vindt u op www.rechtspraak.nl.

DE HERZIENING VAN DE GERECHTELIJKE KAART: een kaartenhuis

Het wetsontwerp "herziening gerechtelijke kaart" houdt in dat de huidige vijf gerechtshoven teruggebracht worden tot vier: hof Amsterdam, hof 's-Gravenhage, hof 's-Hertogenbosch, hof Arnhem-Leeuwarden) en de huidige 19 rechtbanken tot tien rechtbanken: rechtbank Noord Holland, rechtbank Amsterdam, rechtbank Midden Nederland, rechtbank Rotterdam, rechtbank 's-Gravenhage, rechtbank Zeeland-West Brabant, rechtbank Oost Brabant, rechtbank Limburg, rechtbank Oost Nederland, rechtbank Noord Nederland.

Hoogstwaarschijnlijk zullen de circa 60 plaatsen waar nu nog recht gesproken wordt, teruggebracht worden tot tweeëndertig plaatsen en zullen slechts op de helft daarvan na de herziening nog rechters, secretarissen en griffiemedewerkers werkzaam zijn.

Het wetsontwerp voorziet verder in een ingrijpende reorganisatie van de rechterlijke macht nadat deze in 2002 al een belangrijke reorganisatie heeft ondergaan.

De organisatie van de rechterlijke macht sedert de reorganisatie van 2002

De besturen van de gerechten zijn verplicht maximaal vier sectoren in te stellen waarin de rechterlijke werkzaamheden op het gebied van het strafrecht, het burgerlijk recht en het bestuursrecht worden verricht. Aan het hoofd van de sectoren staan rechters die tevens deel uitmaken van het bestuur van het gerecht. Het lid van het bestuur onder wie de bedrijfsvoering valt, is geen rechter. De besturen van de gerechten hebben een zekere vrijheid te bepalen welke rechtsgebieden in de sectoren verzorgd wordt. Zij zijn echter wel verplicht in ieder geval een sector kanton in te stellen om veilig te stellen dat de specifieke wijze waarop de kantonrechters tot 2002 in de zelfstandige kantongerechten rechtspraak bedreven, behouden blijft. Ook zijn er nog meer voorzieningen getroffen om dat te waarborgen.

Kenmerkend voor de kantonrechtspraak is: snelle, praktische rechtspraak, uitgeoefend op alle circa 60 locaties, door oudere, ervaren rechters van wie een belangrijk deel afkomstig was/is uit de advocatuur. Zij spreken recht op het gebied van het "wonen, werken en winkelen", bewind en curatele, het strafrecht (overtredingen) en op allerlei andere rechtsgebieden, voor zover het gaat om geldvorderingen tot € 25.000,--. Men kan zonder advocaat bij de kantonrechter terecht.

Ten behoeve van de rechtspraak is er sedert 2002 "de Raad voor de Rechtspraak", bestaande uit vijf leden onder wie drie (oud)rechters. De Raad heeft tot taak: het beheer van de financiën van de gerechten, toezicht op hun bedrijfsvoering en de kwaliteit van hun bestuurlijke en organisatorische werkwijze, ondersteuning van hun activiteiten ten behoeve van de rechtseenheid en de juridische kwaliteit en personeelsaangelegenheden. Een College van Afgevaardigden, dat bestaat uit vertegenwoordigers van de gerechten, heeft tot taak de Raad gevraagd en ongevraagd te adviseren. De Raad is geen verantwoording aan de Minister van Veiligheid en Justitie verschuldigd. Hoogstens kan de Minister algemene aanwijzingen geven betreffende de uitvoering van zijn taken, voor zover deze noodzakelijk zijn met het oog op een goede bedrijfsuitvoering van de rechterlijke organisatie. Feitelijk is de Raad daardoor onttrokken aan bestuurlijke en parlementaire controle. De Raad die geen deel uitmaakt van de rechterlijke macht, vertegenwoordigt niemand en is dus ook aan niemand verantwoording verschuldigd. De Raad pleegt regelmatig overleg met de voorzitters van de gerechten die onder de naam "de Presidentenvergadering" een bij de wet onbekend orgaan vormt dat allerlei belangrijke beleidsbeslissingen neemt.

Evaluatie van de effecten van de reorganisatie van 2002

Bij de invoering van de reorganisatie in 2002 werd afgesproken dat de effecten daarvan na vijf jaar geëvalueerd zouden worden door een commissie, samengesteld uit leden van verschillende maatschappelijke geledingen. Dit is ook gebeurd en wel door een commissie die de naam kreeg van zijn voorzitter drs W. Deetman. Deze commissie bracht eind 2006 een rapport uit, waarin de volgende conclusies getrokken werden. De ingrijpende reorganisatie van 2002 is zonder grote schokken succesvol verlopen. De Rechtspraak is weer bij de tijd gebracht. Er is dan ook geen reden tot drastische ingrepen in het recent vernieuwde stelsel.

Voor zover er tekortkomingen zijn gesignaleerd, komen die voort uit de manier waarop de nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden en verantwoordelijkheden door de betrokken gerechten, de Raad voor de Rechtspraak en het Ministerie van Justitie worden ingevuld. In het bijzonder was de commissie getroffen door klachten van medewerkers van de Rechtspraak (lees: de rechters) over productiedwang, bureaucratisering en dreigend kwaliteitsverlies. Door aanbevelingen te doen probeerde de Commissie Deetman "bij te sturen". Onder andere deed de commissie deze aanbevelingen:

- externe oriëntatie op maatschappelijke doeleinden door een rechterlijke organisatie die toegankelijker dient te zijn, sneller werkt en met meer rechtseenheid dan voorheen.
- verbetering van de kwaliteit van de Rechtspraak door een actiever personeelsbeleid, een grotere externe oriëntatie en door bevordering van de juridische kwaliteit.
- uitbreiding van het takenpakket van de kantonrechter door de kantonrechters ook de beslissing over vorderingen tot € 25.000,-- en alle zaken op het gebied van de consumentenkoop toe te vertrouwen.
- stroomlijning van de landelijke overlegcircuits, de centrale overleg- en adviesorganen.
- verheldering van de rolverdeling tussen de Raad voor de Rechtspraak, de "Presidentenvergadering" (een belangrijk college waarin de Presidenten van de gerechten zitting hebben) en de landelijke overleggen van de sectorvoorzitters.
- vorming van structurele samenwerkingsverbanden voor de behandeling van specifieke zaken.

De laatste aanbeveling van de Commissie Deetman was om over vijf jaar (dus in 2011) een nieuwe evaluatie te laten plaatsvinden om de meer structurele effecten van de reorganisatie van 2002 te kunnen evalueren. Die nieuwe evaluatie heeft niet plaats gevonden.

De aanbeveling van de commissie Deetman om het takenpakket van de kantonrechter uit te breiden is inmiddels met ingang van 1 juli 2011 gerealiseerd. Hierbij moet wel aangetekend worden dat door die uitbreiding het voortbestaan van de kantonrechtspraak allerm minst zeker gesteld is. Weliswaar krijgt het bestuur van een rechtbank de verplichting voor de kantonzaken enkelvoudige kamers te vormen en de bezetting daarvan te bepalen, maar andere waarborgen voor het voortbestaan van de kantonrechtspraak die bij de wet en krachtens een convenant ("het convenant van Zeist") voor het voortbestaan van de kantonrechtspraak in 2002 getroffen waren, verdwijnen. Die waarborgen zijn: de inspraak die de kantonrechters hebben bij de benoeming van nieuwe kantonrechters, de afspraak dat een belangrijke plaats ingeruimd wordt voor oudere ervaren juristen van buitenaf, een betere beloning dan de andere beginnende rechters, behoud van de oude kantongerechten als nevenvestigingsplaatsen van de rechtbanken ter verzekering van een vorm van Rechtspraak dichtbij de burger en met kennis van de regio.

De doelstellingen van de huidige reorganisatie

Voor welke problemen moet "de herziening van de gerechtelijke kaart" volgens de regering en de Raad voor de Rechtspraak een oplossing bieden ?

Volgens de regering bestaat in de samenleving een toenemende behoefte aan specialisatie, zoals de advocatuur heeft laten zien. De huidige structuur van de rechterlijke macht maakt het echter vanwege het geringe aanbod van bijzondere zaken niet mogelijk op alle terreinen van de rechtspraak kwaliteit te bieden. Verder heeft de rechtspraak behoefte aan een reorganisatie van de gerechtsbesturen. De indeling van de politie, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak moet op elkaar aansluiten zodat deze effectiever en efficiënter kunnen samenwerken. Volgens de Raad en de Presidentenvergadering zullen door de reorganisatie alle gerechten gaan beschikken over voldoende zaken, mensen en middelen om kwaliteit van de rechtspraak in de toekomst te waarborgen, kunnen aansluiten bij de gerechtvaardigde wensen van belanghebbenden en de organisatie optimaal kunnen inrichten. De herziening is een noodzakelijke voorwaarde om optimaal invulling te geven aan de maatschappelijke taak van de rechtspraak. Door de grotere schaal van de gerechten kan kwaliteit en continuïteit van rechtspraak worden gegarandeerd en is het beter mogelijk specialisaties in te richten. De inbreng van externe belanghebbenden is daarbij essentieel, evenals de betrokkenheid van "de medewerkers en de ondernemingsraad".

Hoe gaan de gerechten er volgens de nieuwe reorganisatie uitzien ?

De sectoren waarin de rechterlijke werkzaamheden op de verschillende rechtsgebieden onder leiding van een rechter die deel uitmaakt van het bestuur, verricht worden, verdwijnen. Het bestuur van de gerechten wordt teruggebracht tot drie leden: twee rechters onder wie de president en een niet-rechter ten behoeve van de bedrijfsvoering. Het bestuur dient een huishoudelijk reglement, een bestuursreglement en een zaakverdelingsreglement vast te stellen. In die reglementen dient het bestuur van ieder gerecht te voorzien in de taakverdeling binnen het bestuur, de organisatiestructuur van het gerecht, de indeling van de "kamers" waarin de verschillende zaken behandeld worden en op welke zittingsplaatsen welk soort zaken behandeld zullen worden. Ook het bestuur van de Raad voor de Rechtspraak wordt teruggebracht tot drie leden. Op voorstel van de Raad voor de Rechtspraak wordt het College van Afgevaardigden op termijn afgeschaft.

Onmiskenbaar is dat de beoogde reorganisatie van de rechterlijke macht geheel aansluit bij wat in de gezondheidszorg en bij het onderwijs gebeurd is: het creëren van grote eenheden met een klein bestuur op afstand onder de veronderstelling dat er dan effectiever en efficiënter gewerkt kan worden. Dat dit leidt tot bureaucrativering en een managerscultuur met alle nadelen van dien, met name dat daardoor de beroepsbeoefenaar op de tweede plaats komt, is bij het onderwijs en de gezondheidszorg wel gebleken. Voor zover dat wat het onderwijs betreft, nog niet duidelijk was, is dat door het parlementaire onderzoek dat in 2007 en 2008 plaatsvond naar de vernieuwingen in het onderwijs in de jaren negentig van de vorige eeuw wel gebleken. Nu al kan geconstateerd worden dat de gerechtsbesturen in toenemende mate ondergeschikt geraakt zijn aan de Raad voor de Rechtspraak en dat het rechtersambt "verambtelijkt". Het besef dat de rechters een van de drie machten vormen die gelijkwaardig is aan de twee andere machten waarop een democratie gebouwd is, de wetgevende en de uitvoerende macht, verdwijnt. Tekenend in dit verband is dat de gerechtsbesturen en de Raad voor de Rechtspraak geen onderscheid meer maken tussen de rechters enerzijds en de

gerechtssecretarissen en de griffiemedewerkers anderzijds. Over hen allen wordt door zowel de besturen als de Raad gesproken als "de medewerkers van de rechtbank". Hierbij komt een cultuur waarin loftuitingen evenzeer op prijs gesteld worden als kritiek ongepast gevonden wordt. Overigens: rechters die begrip hebben voor deze reorganisatie, laat staan daarvoor enthousiasme kunnen opbrengen, zijn met een lantaarntje te zoeken.

Onbegrijpelijk is dat zonder zinvolle redenen en met voorbijgaan aan de evaluatie van het huidige bestuursmodel, een heel nieuwe indeling/bestuursmodel voor de organisatie van de gerechten wordt voorgeschreven, waarin zinnige dingen als sectorindeling en sectoroverleg, vertegenwoordiging via de sectorvoorzitter en een navenant evenwichtige samenstelling van het gerechtsbestuur "zomaar" verdwijnen.

Wat de aanbevelingen van de Commissie Deetman betreft, moet geconstateerd worden dat de Wet herziening gerechtelijke kaart in elk geval geen stroomlijning van de overlegcircuits en overleg- en adviesorganen bewerkstelligt noch de rolverdeling tussen de Raad voor de Rechtspraak en de Presidentenvergadering verheldert.

De kritiek op het wetsontwerp van de Raad van State en de NVvR

Het adviesorgaan van de regering, de Raad van State, heeft bij deze herziening grote vraagtekens gezet. De Raad constateert dat niet duidelijk is welke criteria bij de gekozen schaalgrootte en de indeling van de gerechten als leidraad hebben gediend. In het wetsontwerp wordt slechts de samenstelling van de top van de bestuurlijke organisatie geregeld. De huidige waarborgen die nodig zijn om de kwaliteit en de rechtseenheid binnen een gerecht te bevorderen en te handhaven doordat de sectorvoorzitters lid van het bestuur van het gerecht zijn en de sectorvergaderingen een overleg- en adviseringsrecht hebben, ontbreken in de nieuwe wet. Een evenwichtige spreiding van de gerechten is belangrijk. De verantwoordelijkheid daarvoor dient bij de wetgever te berusten. Naast de hoofdzittingsplaatsen van de tien rechtbanken zouden er tenminste 22 andere zittingsplaatsen moeten komen waar de meest gangbare soorten zaken waaronder in elke geval "kantonzaken", behandeld worden. Alleen het advies van de Raad over de zittingsplaatsen is door de regering overgenomen.

Ook zijn de regering en de Tweede Kamer geheel doof gebleven voor de opinie van de beroepsorganisatie van de rechters en de officieren van justitie, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak oftewel de NVvR, waarvan 80 % van de rechters en de officieren van justitie lid is. In haar advies onderstreept de NVvR dat de belangen van de maatschappij op het gebied van zichtbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de rechtspraak voorop moeten staan. Het wetsvoorstel gerechtelijke kaart zal voor de gerechten niet leiden tot de beoogde kwaliteitsimpuls. De indeling van de nieuwe kaart lost de schaalproblemen niet op. Door de sluiting van tal van rechtspraaklocaties komt de rechtspraak verder van de samenleving te staan. Een goed aanbod van zaken op de aangewezen zittingsplaatsen is niet gewaarborgd. Een heldere visie op het besturen van de gerechten ontbreekt, alleen de topstructuur is ingevuld. De essentiële inrichting van de organisatie daaronder ontbreekt. Meer landelijke rechtseenheid door de eigen bevoegdheid van de rechters met betrekking tot de inhoudelijke kwaliteit binnen het gerecht is niet geborgd. Een deugdelijke onderbouwing van de financiële gevolgen van de herziening ontbreekt. De aanname dat deze herziening tot bezuinigingen zal leiden, is onbegrijpelijk en onhaalbaar. De slotconclusie van de NVvR liegt er niet om: zij acht het onverantwoord om met de herziening door te gaan, zolang niet aan haar bedenkingen wordt tegemoet gekomen.

Wat zou er moeten gebeuren ?

De bezwaren en de adviezen van de Raad van State en de NVvR moeten serieus ter harte genomen worden. In ieder geval zou het volgende moeten gebeuren.

- Zoals oorspronkelijk ook het plan was, niet tien, maar elf rechtbanken instellen door de provincies Gelderland en Overijssel eigen rechtbanken te geven. De hoven Arnhem en Leeuwarden niet samenvoegen; daarvoor is geen enkel zinnig argument te bedenken.
- Opnieuw nagaan of en - zo ja - welke rechtspraaklocaties gesloten zouden moeten worden. Daarbij zou eerst in ogenschouw genomen moeten worden welke niet in geld uit te drukken betekenis een rechtspraaklocatie, bemenst door rechters, secretarissen en griffiemedewerkers voor de betreffende regio heeft. In de tweede plaats zou nagegaan moeten worden hoeveel het oplevert als rechtspraaklocaties gesloten worden én wat het kost. Door de sluiting van locaties en de concentratie van de rechters, secretarissen en griffiemedewerkers op 16 vestigingsplaatsen zal er immers heel wat gereisd moeten worden met alle kosten van dien.
- Bij wet de bestuursstructuur van de gerechten en de criteria voor de verdeling van de zaken eenduidig regelen. Nu is het zo dat alle rechtbanken al circa twee jaar ondersteund door kostbare consultants en aanverwante dienstverleners in tijdrovende sessies van werkgroepen en "meetings" bezig zijn voor elk van de toekomstige rechtbanken een wiel op maat uit te vinden.
- Bij de regeling van de bestuursstructuur dienen wezenlijk belangrijke elementen als sectorindeling en sectoroverleg, vertegenwoordiging via de sectorvoorzitter en een navenant evenwichtige samenstelling van het gerechtshof behouden blijven. De eigen positie van de rechters binnen de organisatie dient in die structuur ten volle tot zijn recht te komen met name door hen een eigen (ondernemings)raad te geven.
- Aan de roep om specialisatie tegemoetkomen door het huidige systeem dat de rechters om de circa vier jaar in een ander rechtsgebied moeten gaan werken, af te schaffen.
- De Presidentenvergadering als een college van vertegenwoordigers van de gerechtshoven een wettelijke basis geven. De taken die nu toegekend zijn aan de Raad voor de Rechtspraak ten behoeve van de rechtseenheid en op het gebied van de personeelsaangelegenheden van de rechters, zouden aan dat de Presidentenvergadering overgedragen moeten worden.
- Het College van Afgevaardigden - het overlegorgaan van de Raad voor de Rechtspraak met de vertegenwoordigers van de gerechten - handhaven.

Daartoe zullen wijzigingen c.q. aanvullingen op het door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerp bewerkstelligd moeten worden. De reorganisatie die nu al zoveel geld gekost heeft, zal daardoor vertraagd worden maar daar zullen dan besparingen tegenover staan, waardoor verdere rampzalige verhogingen van het griffierecht achterwege zullen kunnen blijven. Gebeurt dit niet dan zal "de herziening gerechtelijke kaart" voor de rechterlijke macht een kaartenhuis opleveren tot schade van onze rechtstaat en ten nadele van al zijn burgers.

F.M.P.M. Strengers, maart 2012
kantonrechter te Hilversum en raadsheer plaatsvervanger bij het Hof te Arnhem