

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet op de rechterlijke indeling, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering 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 rechterlijke ambtenaren (Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie)

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Inhoud en voorgeschiedenis

Dit wetsvoorstel bevat de wettelijke maatregelen die zijn aangekondigd in het bij brief van 27 juni 2007¹ aan de Tweede Kamer toegezonden kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie, uitgevoerd door de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Commissie-Deetman), hierna verder aan te duiden als: de evaluatiecommissie.²

Daarnaast strekt dit wetsvoorstel ertoe de regeling van het klachtrecht inzake gedragingen van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast weer uitdrukkelijk op te nemen in de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO).

Uit de bevindingen van de evaluatiecommissie volgt de conclusie dat de doelstellingen van de doorgevoerde wetswijzigingen³ in belangrijke mate zijn gerealiseerd en dat de rechtspraak dus op de goede weg is. Zoals ook door de evaluatiecommissie wordt geconstateerd, bevindt de rechtspraak zich thans in een fase waarin meer flexibiliteit en ruimte nodig is om de eigen verantwoordelijkheid nog beter inhoud te kunnen geven. De voornemens in het kabinetsstandpunt, waaraan dit wetsvoorstel uitwerking geeft, sluiten hierop aan. Rode draad daarbij is het bieden van meer mogelijkheden aan de rechtspraak om de eigen organisatie zodanig vorm te geven dat zo goed mogelijk wordt voldaan aan de eisen die vanuit de samenleving aan goede rechtspraak worden gesteld. Deze mogelijkheden zien met name op de samenwerking tussen gerechten en het nevenlocatiebeleid. In het kabinetsstandpunt (§ 3.2.1) is daarbij wat de rechtspraak in eerste aanleg betreft uit het oogpunt van transparantie van het stelsel uitdrukkelijk gekozen voor het ressort als samenwerkingsregio. Zoals vermeld blijft daarmee de lijn naar de rechtspraak in hoger beroep eenduidig en blijft de congruentie met de buitengrenzen van de politieke en bestuurlijke inrichting intact, waardoor extra “bestuurlijke drukte” wordt voorkomen.

Daarnaast bevat dit wetsvoorstel voorzieningen die - met het oog op de vergroting van de toegankelijkheid van de rechtspraak - een ruimere toepassing van de eenvoudige kantonprocedure beogen. Voorgesteld wordt om de competentiegrens van de kantongerechten op te trekken van 5.000 naar € 25.000 en consumentenkoop en consumentenkrediet (tot en met € 40.000) als “aardzaak” onder de competentie van de kantonrechter te brengen.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 55.

² *Rechtspraak is kwaliteit*, rapport van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, Den Haag, 11 december 2006.

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).

Uit het op 21 november 2007 door mij met de vaste Tweede Kamercommissie voor Justitie gevoerde algemeen overleg over het kabinetsstandpunt, mag worden geconcludeerd dat het kabinetsstandpunt door de Tweede Kamer in grote lijnen wordt onderschreven.⁴ Op 29 januari 2009 heeft de vaste commissie met mij overleg gevoerd over de verruiming van de kantonrechtspraak. Daaruit meen ik te mogen afleiden dat deze verruiming op steun van een meerderheid in de Tweede Kamer kan rekenen, waarbij uiteraard geldt dat de definitieve discussie hierover bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer zal worden gevoerd.⁵

1.2 Adviezen

Over een concept van dit wetsvoorstel zijn desgevraagd adviezen uitgebracht door de Raad voor de rechtspraak, de Hoge Raad, het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nationale ombudsman, de Nederlandse Orde van Advocaten en de raden voor rechtsbijstand. De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg hebben geen gebruik gemaakt van de gelegenheid advies uit te brengen. Tenslotte heeft de Nederlandse Vereniging van Rechtskundige Adviseurs op eigen initiatief laten weten geen opmerkingen over het conceptwetsvoorstel te hebben.

Bij de daarvoor in aanmerking komende onderdelen wordt in deze memorie nader op de uitgebrachte adviezen ingegaan.

1.3 Relatie met herziening gerechtelijke kaart

Een belangrijk onderwerp in het eerdergenoemde algemeen overleg op 21 november 2007 en in het daarop gevolgde plenaire debat op 4 december 2007⁶ vormde de territoriale indeling van de gerechten en meer in het bijzonder de mogelijke instelling van een zelfstandig arrondissement Flevoland en daaruit voortvloeiende gevolgen voor de huidige arrondissementen Zwolle-Lelystad en Almelo. De regering heeft kennisgenomen van de aanvaarding van de tijdens dat debat ingediende motie-Teeven/Heerts, waarin de Kamer heeft uitgesproken dat de arrondissementsrechtbank Almelo en het arrondissementsparket Almelo zelfstandig moeten blijven bestaan en de regering is verzocht dienovereenkomstig te handelen.⁷ Zoals ondergetekende reeds aangaf in het plenaire debat, heeft de aanvaarding van deze motie tot gevolg dat het proces tot herziening van de “gerechtelijke kaart” van Nederland is versneld. In afwachting van de uitkomsten daarvan bevat het onderhavige wetsvoorstel in dit stadium geen wijzigingen op het vlak van de arrondisementsgrenzen in Flevoland en Overijssel. Wel voorziet het wetsvoorstel, overeenkomstig het kabinetsstandpunt, in een herschikking van de hofressorten met het oog op een meer evenwichtige verdeling van de werklast tussen de gerechtshoven.

Over de visie van het kabinet op de herziening van de gerechtelijke kaart heb ik de Tweede Kamer inmiddels nader bericht bij brief van 19 december 2008.⁸ Daarin is ook ingegaan op de betekenis van dit wetsvoorstel. De NVvR heeft er in haar advies over het

⁴ Korthedshalve zij verwezen naar het op 23 januari 2008 vastgestelde verslag (Kamerstukken II 2007/08, 29 279 en 31 200 VI, nr. 64).

⁵ Korthedshalve zij verwezen naar het op **P.M.** vastgestelde verslag (Kamerstukken II 2009/08, 29 279, nr. .. **P.M.**)

⁶ Handelingen TK 2007/08, blz. 31-2425 - 31-2427.

⁷ Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 60; Handelingen TK 2007/08, blz. 34-2619 - 34-2620.

⁸ Kamerstukken II 2008/09, 29 279, nr. 85.

concept van dit wetsvoorstel op aangedrongen om eerst de herziening van de gerechtelijke kaart ter hand te nemen en daarna te bezien in hoeverre bepalingen met betrekking tot samenwerking en schaalgrootte wenselijk en noodzakelijk zijn. In de genoemde brief is aangegeven dat er zeker sprake is van een inhoudelijke verbondenheid tussen het wetsvoorstel en de herziening van de gerechtelijke kaart, maar dat het van belang is nu eerst dit wetsvoorstel tot stand te brengen. Het wetsvoorstel heeft namelijk twee functies: uitvoering geven aan de aanbevelingen van de Commissie-Deetman door het bieden van ruimte en flexibiliteit aan de rechtspraak om bestaande en toekomstige vraagstukken en knelpunten op te lossen en het bieden van mogelijkheden om voorbereidingen te treffen voor de implementatie van een nieuwe gerechtelijke kaart. Daarmee staat dit wetsvoorstel dus ook in functie en perspectief van een herziening van de gerechtelijke kaart, hetgeen in de considerans van het wetsvoorstel tot uitdrukking is gebracht. Waar dat aan de orde is, zullen in deze memorie de raakvlakken met de herziening van de gerechtelijke kaart worden aangegeven. Zoals aangekondigd in de brief van 19 december 2008, zal de Tweede Kamer in de loop van 2009 nader worden geïnformeerd over de concrete herzieningsvoorstellen. Die voorstellen zullen uiteindelijk hun beslag moeten krijgen in een wetsvoorstel tot herziening van de gerechtelijke kaart. Het spreekt vanzelf dat voor het welslagen van deze operatie draagvlak bij zowel bestuur als rechtspraak van groot belang is. In het eerdergenoemde overleg met de vaste Kamercommissie voor Justitie op 19 december 2008 zijn suggesties gedaan die zeer behulpzaam zijn voor de verdere uitwerking.

Dit wetsvoorstel heeft primair het oog op de organisatie van de rechtspraak. De gerechtelijke kaart (en de Wet RO) betreft echter zowel de rechtspraak als het openbaar ministerie (OM). In de eerdergenoemde brief van 19 december 2008 is dan ook niet alleen ingegaan op de organisatie van de rechtspraak, maar ook op die van het OM. Zoals in de brief vermeld, zijn nieuwe stappen gezet rond de enkele jaren geleden in gang gezette regionalisering van het OM. Met behoud van de gezagsmatige rol van de 19 hoofdofficieren van justitie en de arrondissementale structuur heeft het OM een nieuwe interne structuur ontwikkeld, waarin op bedrijfsmatig vlak wordt samengewerkt wordt binnen 11 regionale samenwerkingsverbanden. Op ressortelijk niveau vindt een soortgelijke ontwikkeling plaats. Teneinde deze ontwikkeling te stimuleren en te versterken, acht de regering het wenselijk hiertoe een samenwerkingsbepaling in de Wet RO op te nemen. Daartoe dient het in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 139a Wet RO, waarin buiten twijfel wordt gesteld dat onder verantwoordelijkheid van daartoe door het College van procureurs-generaal aangewezen hoofdofficieren (de zgn. regiohoofdofficieren) onderscheidenlijk een hoofdadvocaat-generaal organisatie- en bedrijfsvoeringstaken van bepaalde arrondissementsparketten onderscheidenlijk de ressortsparketten gezamenlijk worden uitgevoerd.

2. Samenwerking en schaalgrootte

2.1 Algemeen

Naar aanleiding van een toezegging van de regering bij de parlementaire behandeling van de Wet organisatie en bestuur gerechten is bij de evaluatie nadrukkelijk bezien of de schaal van de gerechten nog wel evenwichtig is. De evaluatiecommissie heeft geconstateerd dat al snel na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel is gebleken dat zeker kleine en middelgrote gerechten onvoldoende omvang hebben om piekbelastingen op te vangen. In 2004 is, min of meer als noodgreep, het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen gewijzigd met het oog op een betere benutting van zittingscapaciteit.⁹ Op grond hiervan kan

⁹ Besluit van 17 juni 2004, Stb. 288.

de Raad voor de rechtspraak op verzoek van het gerechtsbestuur tijdelijk een of meer nevenzittingsplaatsen buiten het rechtsgebied van het gerecht aanwijzen voor de behandeling van een zaak of categorieën van zaken (art. 7 en 8 van het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen, hierna: BNN). Deze mogelijkheid bestaat indien sprake is van gebrek aan voldoende (gespecialiseerde) zittingscapaciteit binnen het rechtsgebied van het betrokken gerecht. De duur van deze aanwijzing is beperkt tot ten hoogste drie jaar met mogelijkheid van verlenging tot ten hoogste nog eens drie jaar. Zoals de evaluatiecommissie terecht constateert, is dit instrument, waarvan inmiddels enkele malen gebruik is gemaakt, alleen geschikt voor de oplossing van in tijd beperkte en voorzienbare knelpunten.

Los van de piekbelastingen, waarvoor genoemde wijziging een oplossing beoogde te bieden, is er behoefte gebleken aan meer structurele samenwerking tussen de gerechten. In een brief over slagvaardige rechtspraak, die de toenmalige Minister van Justitie op 9 juli 2004 aan de Tweede Kamer heeft toegezonden¹⁰, werd al aangekondigd dat hieraan in de Wet RO een grondslag zou kunnen worden gegeven in de vorm van een samenwerkingsbepaling.

Nadien is ook vanuit de rechtspraak zelf aanbevolen om tot vormen van verplichte samenwerking tussen de gerechten te komen.¹¹ Mede naar aanleiding hiervan heeft ook de evaluatiecommissie de conclusie getrokken dat er structurele samenwerkingsverbanden tussen de gerechten tot stand moeten worden gebracht, omdat voor het realiseren van gespecialiseerde rechtspraak, het opvangen van pieken, de kwaliteit en continuïteit van de rechtspraak in de kleinere (deel)rechtsgebieden en voor het op peil houden van de kwaliteit van specialistische bedrijfsvoeringsfuncties een grotere schaal nodig zal zijn. In het kabinetsstandpunt (§ 3.2.1) is vervolgens wetgeving aangekondigd op basis waarvan het voor de rechtbanken mogelijk wordt om binnen de grenzen van het ressort met elkaar samen te werken. In het onderhavige wetsvoorstel wordt hierin langs twee lijnen voorzien: in de eerste plaats door een samenwerkingsbepaling die met name ziet op de bedrijfsvoering van de gerechten; in de tweede plaats door voorzieningen die betrekking hebben op het overdragen van (categorieën van) zaken aan een ander gerecht met als sluitstuk de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur wijzigingen aan te brengen in de relatieve competentie.

Naar aanleiding van de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de NVvR voorziet de voorgestelde samenwerkingsbepaling op het gebied van bedrijfsvoering ook in de mogelijkheid van ressortsoverstijgende samenwerking. De Raad heeft erop gewezen dat de geografische nabijheid of een gedeelde problematiek op bedrijfsvoeringsgebied factoren zijn die van groter belang zijn dan de ressortelijke indeling. Waar nodig zouden volgens Raad ook landelijke samenwerkingsvormen moeten kunnen worden opgelegd. De NVvR heeft aangegeven het hofressort als begrenzing van de mogelijkheden van samenwerking tussen gerechten te gekunsteld te achten. Uit het oogpunt van efficiënte bedrijfsvoering komt het de regering bij nadere overweging inderdaad wenselijk voor dat ressortsgrenzen hier geen beperking vormen. Door het schrappen van deze aanvankelijk door het kabinet voorgestelde begrenzing wordt het bijvoorbeeld mogelijk dat op initiatief van de Raad voor de rechtspraak tussen alle rechtbanken wordt samengewerkt op het gebied van automatisering.

De op samenwerking gerichte voorzieningen in dit wetsvoorstel staan in functie en perspectief van de verdere ontwikkelingen rond de herziening van de gerechtelijke kaart. Deze ontwikkelingen betreffen overigens niet alleen de rechtspraak, maar ook het openbaar ministerie. Ook daarvoor bevat dit wetsvoorstel een voorziening in de vorm van het reeds genoemde nieuwe artikel 139a Wet RO. De toenemende behoefte aan specialisatie en de kwetsbaarheid van kleinere gerechten en parketten, wat betreft de rechtspraak geconstateerd in het rapport van de Commissie-Van der Winkel en meer recent ook door de door de Raad

¹⁰ Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 10, blz. 5.

¹¹ Zie het eindrapport van de door de Raad voor de rechtspraak en de presidentenvergadering ingestelde commissie-Van der Winkel: Goede rechtspraak door sterke regio's, Den Haag, 2006.

voor de rechtspraak ingestelde Commissie Toedeling Zaakspakketten¹², tonen aan dat het aantal te besturen eenheden moet worden verminderd. Omdat dit niet van de ene of de andere dag kan worden gerealiseerd, is het wenselijk om vooruitlopend daarop reeds binnen het huidige bestel verdere samenwerking mogelijk te maken.

2.2 Samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering

De samenwerkingsbepaling op het gebied van bedrijfsvoering is opgenomen in het voorgestelde artikel 23a van de Wet RO. Aansluitend op de positionering van de Raad voor de rechtspraak in de Wet RO is aan de Raad een initiërende en kaderstellende rol toebedeeld in het proces van samenwerking. De Raad kan een of meer gerechten opdragen om een samenwerkingsverband te creëren op een of meer van de volgende terreinen: automatisering en bestuurlijke informatievoorziening, huisvesting en beveiliging, de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van het gerecht, personeelsaangelegenheden en overige materiële voorzieningen. Dit zijn de in artikel 23, eerste lid, Wet RO genoemde onderwerpen op het gebied van bedrijfsvoering waarop de zorg van de Raad voor de rechtspraak ingevolge artikel 91, tweede lid, Wet RO in het bijzonder is gericht, evenwel met uitzondering van de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van de begroting. Indien de opdracht tot samenwerking zich tevens tot de begroting zou uitstrekken, zou daarmee een inbreuk worden gemaakt op de budgetverantwoordelijkheid die in het systeem van de wet is toebedeeld aan de onderscheiden gerechten. Naar aanleiding van het advies van de NVvR is, anders dan in het conceptwetsvoorstel, niet opgenomen dat een eventuele door de Raad voor de rechtspraak op te leggen samenwerkingsverplichting ook betrekking kan hebben op de taak van gerechtsbesturen om binnen hun gerecht de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing te bevorderen. Hoewel ook hier onverkort zou gelden dat de Raad voor de rechtspraak bij de uitoefening van deze bevoegdheid niet mag treden in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of categorieën van zaken (art. 96, tweede lid, Wet RO), kan worden ingestemd met de visie van de NVvR dat de wettelijke taak van de Raad voor de rechtspraak op dit terrein een andere is dan die op het terrein van bedrijfsvoeringstaken. Met betrekking tot activiteiten van gerechten die zijn gericht op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit heeft de Raad krachtens artikel 94 Wet RO een ondersteunende taak; met betrekking tot de bedrijfsvoeringstaken gaat de taak van de Raad verder, hetgeen onder andere blijkt uit de mogelijkheid dat de Raad terzake algemene aanwijzingen aan de gerechtsbesturen kan geven (artikel 92, eerste lid, Wet RO).

De samenwerkingsverbanden kunnen dus onderwerpen betreffen van uiteenlopende aard op het terrein van de bedrijfsvoeringstaken van de gerechten. Er kan bijvoorbeeld tussen rechtbanken een gezamenlijke financiële administratie worden gevoerd (zoals thans reeds bij de rechtbanken Assen en Groningen het geval is). Ook zal kunnen worden geregeld dat rechtbanken gezamenlijke kamers vormen, zoals het destijds in het ressort Leeuwarden genomen initiatief voor een Noordelijke Fraudekamer, die afwisselend zitting hield in de arrondissementen Groningen, Assen en Leeuwarden.¹³

De voorgestelde samenwerkingsbepaling biedt niet alleen ruimte voor verplichte samenwerking tussen rechtbanken, maar ook tussen gerechtshoven of tussen rechtbanken en

¹² Specialisatie, concentratie en kwaliteit van rechtspraak, rapport Commissie Toedeling Zaakspakketten, Den Haag, juni 2008 (aan de Tweede Kamer toegezonden als bijlage bij de eerdergenoemde brief van 19 december 2008; Kamerstukken II 2008/09, 29 279, nr. 85).

¹³ Inmiddels is, met gebruikmaking van artikel 8 van het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen, voor een andere constructie gekozen (zie het besluit van de Raad voor de rechtspraak van 15 november 2006, Stcrt. 2006, 237).

gerechtshoven (men denke hierbij bijvoorbeeld aan gezamenlijke faciliteiten op het gebied van huisvesting en beveiliging). Aldus kan desgewenst ook op het niveau van de hoven worden voorzien in de vorming van gezamenlijke kamers, zoals aangegeven in het kabinetsstandpunt (§ 3.2.2). In dit verband is van belang dat artikel 58, tweede lid, Wet RO de rechterlijke ambtenaren die met rechtspraak zijn belast in een gerechtshof van rechtswege aanmerkt als raadsheer-plaatsvervanger in de overige gerechtshoven (hetzelfde is in artikel 40, tweede lid, Wet RO geregeld voor de rechtbanken).

Het ligt in de rede dat de samenwerking nader wordt vormgegeven tussen de betrokken gerechtsbesturen. Voorgesteld wordt derhalve om deze nadere uitwerking gestalte te geven via een gemeenschappelijk reglement. Hierbij valt te denken aan regels over de onderlinge verdeling van de kosten, de financiële verantwoording en de plaats waar gemeenschappelijke diensten of werkzaamheden worden verricht. Het gemeenschappelijk reglement behoeft de instemming van de Raad voor de rechtspraak.

De voorgestelde bepaling sluit niet uit dat tussen gerechten meer informele samenwerkingsverbanden bestaan, zonder dat daaraan een opdracht van de Raad voor de rechtspraak ten grondslag ligt. Vanzelfsprekend dienen dergelijke samenwerkingsverbanden zich wel te bewegen binnen de wettelijke kaders. In het advies van de NVvR is gewezen op de landelijke overleggen van sectorvoorzitters en reeds bestaande samenwerkingsverbanden tussen diverse individuele gerechten. Ook maakt de NVvR gewag van breed gedragen wensen om bijvoorbeeld tot regio-overstijgende expertisecentra te komen.

2.3 Samenwerking op het gebied van zaaksbehandeling

Als gezegd voorziet dit wetsvoorstel tevens in specifieke voorzieningen met betrekking tot ressortsgewijze samenwerking tussen rechtbanken bij de behandeling van (categorieën van) zaken, overeenkomstig de lijnen die in het kabinetsstandpunt zijn aangegeven. In het voorgestelde artikel 46a Wet RO is vastgelegd dat de Raad voor de rechtspraak een rechtbank kan aanwijzen die tijdelijk bepaalde zaken of categorieën van zaken van een andere rechtbank binnen hetzelfde ressort ter behandeling kan overnemen en daarover dan ook uitspraak doet. Hiervoor geldt hetzelfde criterium als thans is vastgelegd in artikel 8 BNN: gebrek aan voldoende zittingscapaciteit. Hieronder valt ook een gebrek aan *gespecialiseerde* zittingscapaciteit, dat thans nog in genoemd artikel 8 als afzonderlijk begrip is gedefinieerd. Anders dan de NVvR acht de regering dit een helder criterium, temeer nu het criterium ‘gebrek aan voldoende zittingscapaciteit’ reeds is te vinden in het BNN. In de artikelsgewijze toelichting op het nieuwe artikel 46a wordt nader op dit criterium ingegaan.

Een zelfde regeling wordt voorgesteld ten aanzien van de zaaksbehandeling door de gerechtshoven, zij het dat daar vanzelfsprekend geen territoriale beperkingen zijn aangebracht (zie voorgesteld artikel 62a Wet RO).

Op een aantal punten verschilt de nu voorgestelde voorziening echter van die welke thans is opgenomen in het BNN. Uit legislatief oogpunt is een belangrijk verschil dat de mogelijkheid tot het overdragen van zaken uitdrukkelijk in de Wet RO zelf wordt vastgelegd en dus niet meer wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur.

Een ander verschil is dat met het oog op slagvaardigheid en flexibiliteit in de nieuwe opzet het initiatief wordt gelegd bij de Raad voor de rechtspraak zelf, terwijl in het huidige stelsel aan een dergelijk besluit van de Raad steeds een formeel verzoek van het gerechtsbestuur ten grondslag moet liggen. Uiteraard neemt dit niet weg dat ook in het nieuwe stelsel aan een aanwijzing door de Raad voor de rechtspraak een verzoek vanuit de gerechten vooraf kan gaan. In de nieuwe opzet is verder de waarborg opgenomen dat de betrokken gerechtsbesturen door de Raad worden gehoord over het voornemen tot een aanwijzing.

Een derde verschil is dat het door de Raad voor de rechtspraak aangewezen gerecht de behandeling van de zaak formeel overneemt en ook uitspraak doet, terwijl volgens het huidige systeem het bevoegde gerecht de zaak formeel op een andere locatie behandelt en uitspraak doet, ook al vindt de concrete behandeling van de zaak plaats met gebruikmaking van de zittingscapaciteit en binnen het rechtsgebied van een ander gerecht. In de nieuwe opzet is dus sprake van verwijzing naar een andere rechtbank of een ander gerechtshof, waardoor een transparanter systeem ontstaat. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat de relatieve competentie niet wijzigt; de aanhangigmaking van een zaak zal dus steeds moeten plaatsvinden bij het “oorspronkelijke” gerecht.

Een vierde verschil is dat met het oog op de toegankelijkheid en transparantie van de rechtspraak bij de eventuele verlegging van zaakstromen binnen rechtbanken is gekozen voor een ressortsgewijze benadering. In het kabinetsstandpunt is reeds het belang aangegeven van het beginsel dat rechtspraak in eerste aanleg plaatsvindt binnen de grenzen van het ressort. Het huidige stelsel, waarin artikel 8 BNN het mogelijk maakt de rechtspraak in eerste aanleg ook over te hevelen naar plaatsen buiten het ressort, heeft uit dat oogpunt niet langer de voorkeur. Wel blijft de mogelijkheid van het huidige artikel 41, achtste lid (zesde lid nieuw), Wet RO bestaan, op grond waarvan de Minister van Justitie na overleg met het bestuur van de rechtbank kan bepalen dat in een zaak de terechtzitting elders, zo nodig buiten het ressort, zal worden gehouden indien dit noodzakelijk is in verband met de veiligheid van personen. Om te voorkomen dat in andere uitzonderlijke situaties, waarin voor zittingen binnen de reguliere locaties redelijkerwijs geen mogelijkheden zijn, knelpunten ontstaan, wordt voorgesteld deze bevoegdheid van de minister uit te breiden met andere zwaarwegende omstandigheden (zie hierover nader onderdeel 3 van dit algemeen deel).

In het kabinetsstandpunt is tenslotte vermeld dat de Minister van Justitie de bevoegdheid krijgt om genoemde besluiten van de Raad voor de rechtspraak ongedaan te maken, zodat de minister zijn “stelselverantwoordelijkheid” kan waarmaken. Hierin is voorzien door een aanvulling van de vernietigingsbevoegdheid in artikel 106 Wet RO. Ook hier geldt uiteraard dat gebruikmaking van deze vernietigingsbevoegdheid als een ultimatum remedium moet worden gezien.

Met inachtneming van voornoemde verschillen is in de voorgestelde artikelen 46a en 62a Wet RO aansluiting gezocht bij tekst en inhoud van de artikelen 7 en 8 BNN. Het nieuwe stelsel, dat in de plaats moet komen van de genoemde artikelen uit het BNN, is echter overzichtelijker en met meer waarborgen omkleed. Met nadruk wordt opgemerkt dat het gaat om een tijdelijke voorziening. De voorziening in het BNN kent een maximumduur van drie jaar, eventueel te verlengen met nog eens drie jaar. Als gebruik wordt gemaakt van de verlengingsmogelijkheid, is dit een lange periode. De keuze hiervoor was in het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen begrijpelijk, maar nu via dit wetsvoorstel uitdrukkelijk wordt voorzien in de mogelijkheid om op meer flexibele wijze de relatieve competentie te wijzigen (zie hierna), kan de verlengingstermijn korter worden. Voorgesteld wordt daarom de termijn van drie jaar te handhaven, maar de mogelijkheid van verlenging te beperken tot een jaar. Indien het gebrek aan zittingscapaciteit langer dan drie jaar duurt, is er immers sprake van een meer structureel probleem, waarvoor andere voorzieningen moeten worden getroffen.

De meest structurele andere voorziening is dan uiteraard een wetswijziging waarmee wijzigingen worden aangebracht in de relatieve competentie. In het kabinetsstandpunt is echter aangegeven dat er behoefte is aan een tussenmodaliteit in de vorm van een wijziging van de relatieve competentie bij algemene maatregel van bestuur (amvb). Om deze amvb tot stand te brengen, kan zo nodig gebruik worden gemaakt van het extra jaar waarin de verlengingsmogelijkheid voorziet.

Het spreekt vanzelf dat een dergelijke wijziging niet tot in lengte van dagen kan gelden. Als blijkt dat de relatieve competentie, zoals die is vastgelegd bij amvb, een permanent karakter moet krijgen, zal wetswijziging moeten worden geëntameerd. De route van een amvb is bedoeld om relatief snel en eenvoudig, onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid, toch een wijziging van de relatieve competentie, zo nodig buiten de ressortsgrenzen, binnen de kaders van de wet tot stand te brengen. De mogelijkheid daartoe is in dit wetsvoorstel opgenomen in voorgestelde wijzigingen van de daarvoor in aanmerking komende procesrechtelijke wetten (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, Wetboek van Strafvordering, Algemene wet bestuursrecht en Algemene wet inzake rijksbelastingen) waar het de rechtspraak in eerste aanleg betreft en het nieuw voorgestelde artikel 62b Wet RO waar het de bevoegdheid in hoger beroep van de gerechtshoven betreft. Om tot uitdrukking te brengen dat dit middel bedoeld is voor die gevallen waarin het gebrek aan voldoende zittingscapaciteit een meer structureel karakter heeft, is hierbij als criterium opgenomen dat sprake moet zijn van een voortdurend gebrek aan voldoende zittingscapaciteit.

De regering deelt niet de mening van de NVvR dat het middel van de amvb - door sturing op onder meer deskundigheden van rechters - kan raken aan rechterlijke onafhankelijkheid. De - tijdelijke - wijziging van de relatieve competentie bij amvb is een met kwaliteitswaarborgen omklede procedure, met name door advisering door de Raad van State. De amvb heeft vanzelfsprekend een algemeen karakter en heeft dus geen betrekking op individuele rechters. Anders dan de NVvR veronderstelt, is na een wijziging van de relatieve competentie bij amvb geen verwijzingsbeslissing van het normaliter bevoegde gerecht nodig. Zaken moeten rechtstreeks aangebracht bij het op grond van de amvb bevoegd geworden gerecht. De president van en de procureur bij de Hoge Raad hebben in hun advies aangegeven aanpassing van de relatieve competentie anders dan door wijziging van de betreffende wet niet wenselijk te achten. Naar hun oordeel is de voorgestelde "tussenmodaliteit" niet passend, omdat na drie of vier jaar een gebrek aan zittingscapaciteit niet meer als tijdelijk is aan te merken. Bovendien komt in hun visie de voorgestelde voorziening de toegankelijkheid van de rechtspraak niet ten goede, omdat men voor de relatieve competentie niet langer alleen op de tekst van de wet kan afgaan. In antwoord hierop merk ik op dat de voorgestelde voorziening naar mijn oordeel het stelsel juist inzichtelijker maakt. De huidige regeling in het BNN heeft het bezwaar dat een tamelijk langdurige wildgroei kan ontstaan in de verlegging van zaakstromen door het hele land, zonder dat sprake is van aanpassingen in de relatieve bevoegdheid. Illustratief is dat de huidige praktijk wel wordt aangeduid als een "carrousel". Het alternatief dat door de president en de procureur-generaal wordt genoemd - aanpassing van de regels over de relatieve competentie in de wet - is in veel gevallen een te grote, teveel tijd in beslag nemende en daardoor niet geëigende stap. Om dat bezwaar te ondervangen wordt een tussenmodaliteit voorgesteld in de vorm van aanpassing van de relatieve competentie bij amvb, die in beginsel een tijdelijk karakter moet dragen.

De Raad voor de rechtspraak onderschrijft in zijn advies over het conceptwetsvoorstel de hoofdregel dat bij de rechtspraak in eerste aanleg in beginsel niet buiten de ressortsgrenzen met zaken wordt "geschoven". Wel acht de Raad het wenselijk dat in uitzonderingsgevallen ook de ressortsgrenzen kunnen worden overschreden. Naar aanleiding hiervan kan worden opgemerkt dat daarin in incidentele gevallen kan worden voorzien door gebruikmaking van de in artikel 41, zesde lid (nieuw), op te nemen mogelijkheid voor de minister om in zwaarwegende omstandigheden te bepalen dat in een zaak de terechtzitting elders kan worden gehouden. In andere gevallen ligt het in de rede gebruik te maken van het middel van de amvb. Dit is bijvoorbeeld aangewezen in de door de Raad voor de rechtspraak gevallen waarin voorzienbaar is dat op de gerechten een groot aantal zaken afkomt waarin gelijksoortige vragen aan de orde zijn, zoals het door de Raad genoemde voorbeeld van de

aandelenleasezaken. Bij amvb zal dan kunnen worden voorzien in een tijdelijke landelijke concentratie bij één gerecht.

2.4 Werkzaamheden bij een ander gerecht (standplaatsverruiming)

Een grotere mobiliteit en betere kansen voor loopbaanontwikkeling moeten worden gestimuleerd. Daarnaast moeten mogelijke beperkingen ten aanzien van een doelmatige inzet van rechterlijke ambtenaren worden weggenomen. Met het oog op deze doelstellingen had de evaluatiecommissie voorgesteld om te komen tot benoeming van rechterlijke ambtenaren bij de gezamenlijke gerechten van de rechtspraak. In het kabinetsstandpunt (§ 3.6) is aangegeven dat een dergelijke verbreding naar een benoeming op landelijk niveau niet noodzakelijk is en dat kon worden volstaan met verruiming tot standplaatsen bij de andere gerechten binnen het ressort waar de rechterlijk ambtenaar is benoemd. In dit verband kan erop worden gewezen dat het op 9 december 2008 door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel dat onder andere strekt tot flexibilisering van de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren¹⁴ al diverse voorzieningen bevat die mede invulling geven aan bovengenoemde doelstellingen. Zo bevat dat wetsvoorstel enkele aanpassingen van de benoemingsprocedure, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds benoeming in een functie of rang en anderzijds de vaststelling van het gerecht waar het ambt wordt vervuld. De benoeming in een functie of rang vindt (in de meeste gevallen) plaats bij koninklijk besluit; de aanwijzing van het gerecht waar de functie zal worden vervuld, vindt plaats bij besluit van de Raad voor de rechtspraak.

In het ter consultatie opgestelde conceptwetsvoorstel werd voorgesteld in een nieuw artikel 41a in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) een expliciete wettelijke grondslag te scheppen om rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij een rechtbank tijdelijk werkzaamheden te laten verrichten bij een andere rechtbank binnen het ressort. Deze voorziening zou dan het rechtspositionele complement vormen van de hiervoor besproken voorzieningen met betrekking tot rechterlijke samenwerking. Op deze wijze zou dan voor rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij een rechtbank in materieel opzicht een standplaatsverruiming tot het gehele ressort ontstaan, zonder dat complexe constructies nodig zijn met betrekking tot aanwijzing van een of meer andere functionele autoriteiten. Anders dan de NVvR zou de ondergetekende deze voorziening niet willen kenschetsen als een bevoegdheid voor het gerechtshof tot 'overplaatsing' van rechterlijke ambtenaren. In de tekst was tot uitdrukking gebracht dat het zou moeten gaan om werkzaamheden die redelijkerwijs aan de rechterlijk ambtenaar kunnen worden opgedragen en voorts dat de duur van de werkzaamheden tijdelijk zou zijn. In haar advies over het conceptwetsvoorstel heeft de NVvR de voorgestelde voorziening 'onaanvaardbaar' genoemd. Daarbij wees de NVvR op het risico dat deze voorziening op enig moment gebruikt zou kunnen worden om invloed uit te oefenen op de inhoud van rechtspraak en daarmee de rechterlijke onafhankelijkheid zou kunnen ondermijnen.¹⁵ Hoewel de regering geen aanleiding ziet om deze vrees te delen, meent zij dat een dergelijke voorziening alleen dan zinvol is, als deze kan rekenen op een breed draagvlak. Daarom is de mogelijkheid van standplaatsverruiming niet in het definitieve wetsvoorstel opgenomen. Daarbij is ook van belang, zoals reeds in de conceptversie van de toelichting was aangegeven en ook door de NVvR is gememoreerd, dat van de bevoegdheid uiteindelijk in de praktijk maar weinig gebruik zou behoeven te worden gemaakt. In verreweg de meeste gevallen zal immers het verrichten van (specialistische) werkzaamheden bij een andere rechtbank op vrijwillige basis gebeuren.

¹⁴ Kamerstukken I 2008/09, 31 227, A; wet van 11 december 2008, Stb. 2009, 8.

¹⁵ In dezelfde zin: brief NVvR aan de voorzitter van de vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer van 19 november 2007, nr. E.5.7.2./1468/MK.

3. Hoofdplaatsen en nevenlocaties

Als gezegd wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld de Raad voor de rechtspraak de mogelijkheid te bieden om zelfstandig een locatiebeleid te voeren. Zoals in het kabinetsstandpunt is aangegeven (§ 3.3.1), blijft het daarbij wel de verantwoordelijkheid van de wetgever om de geografische toegankelijkheid van de rechtspraak te waarborgen. Deze verantwoordelijkheid wordt tot uitdrukking gebracht doordat in de Wet op de rechterlijke indeling (Wri) de arrondissementsgrenzen worden vastgesteld en de hoofdplaatsen worden aangewezen. Wat het bepalen van de arrondissementsgrenzen betreft, brengt dit wetsvoorstel dus geen verandering in de bestaande systematiek. Wel wordt voorgesteld om duidelijkheidshalve in de Wri de hoofdplaats van elk arrondissement aan te wijzen.

Waar dit wetsvoorstel wezenlijk verandering in aanbrengt, is de wijze waarop nevenlocaties van de rechtbanken worden vastgesteld. Thans worden, op basis van artikel 41 Wet RO, nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen aangewezen in de Wet RO (bijlage bij de wet) en bij algemene maatregel van bestuur (BNN). Dit wetsvoorstel verschuift deze bevoegdheid naar de Raad voor de rechtspraak voor zover het de aanwijzing van nevenlocaties binnen het rechtsgebied van de rechtbank betreft. In het kabinetsstandpunt is aangegeven dat nevenlocaties een substantiële meerwaarde zullen moeten genereren in de toegankelijkheid en de zichtbaarheid van de rechtspraak. Voor instandhouding of opening van nevenlocaties kan naar het oordeel van het kabinet reden zijn als daarvan een substantieel gebruik zal worden gemaakt, gelet op aspecten als bevolkingsdichtheid en niveau van bedrijvigheid. Ook de zichtbare “aanwezigheid” van rechtspraak als onderdeel van de rechtshandhaving en rechtspleging kan als zodanig een reden zijn om - eventueel voor een bepaalde periode of eenmalig - een nevenlocatie te openen. Omdat dit alles het beste kan worden beoordeeld door de rechtspraak zelf, is er alle reden om de Raad voor de rechtspraak op dit punt de nodige verantwoordelijkheden toe te kennen. Dat de Raad daarbij het belang van een goede geografische spreiding van rechtspraak scherp in het oog zal houden en op vitale plaatsen nevenlocaties in stand zal houden, mag daarbij als vanzelfsprekend worden verondersteld.

Daarbij wordt gekozen voor een eenvoudiger systeem. Voorgesteld wordt het onderscheid tussen nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen te laten vervallen. In plaats daarvan wordt aan de Raad voor de rechtspraak de bevoegdheid toegekend om “nevenlocaties” aan te wijzen. Een en ander heeft zijn beslag gekregen in de voorgestelde wijzigingen van artikel 41 Wet RO. In andere bepalingen van de Wet RO zijn als uitvloeisel hiervan de termen “nevenvestigingsplaats” en “nevenzittingsplaats” vervangen door “nevenlocatie”.

In het kabinetsstandpunt is erop gewezen dat de aanwijzing van een nevenlocatie ook een eenmalig karakter kan hebben, bijvoorbeeld voor een bepaalde zaak. Om die reden wordt in het voorgestelde artikel 41, tweede lid, uitdrukkelijk bepaald dat de aanwijzing van nevenlocaties door de Raad voor de rechtspraak al dan niet voor een bepaalde periode kan plaatsvinden.

In de nieuwe opzet vloeit uit artikel 19, eerste lid, Wet RO voort dat het stellen van regels voor de verdeling van zaken over de hoofdplaats en de door de Raad voor de rechtspraak aangewezen nevenlocaties wordt overgelaten aan het gerechtsbestuur, te regelen in het bestuursreglement. Nu is ook dit nog een aangelegenheid die bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld (huidig art. 41, tweede lid, derde volzin, Wet RO). Om die reden is evenmin behoefte meer aan een uitdrukkelijke bepaling dat het bestuur de zaken over de hoofdplaats en de nevenlocaties verdeelt met inachtneming van de daartoe gestelde regels (huidige art. 41, vierde lid, Wet RO). Verder wordt een vereenvoudiging voorgesteld in de

wettelijke regeling voor het indienen en deponeren van stukken en zaken bij nevenlocaties van rechtbanken (art. 41, vijfde lid nieuw, Wet RO). Als hoofdregel wordt vastgelegd dat dit kan plaatsvinden bij de griffie in de plaats waar de zaak wordt behandeld, dus ook een nevenlocatie, tenzij het gerechtsbestuur anders heeft bepaald.

Een zelfde soort vereenvoudiging wordt voorgesteld voor de regeling van openingstijden van griffies bij de rechtbanken en de gerechtshoven (art. 10 Wet RO). Ongewijzigd blijft het voorschrift dat in de hoofdplaats de griffie alle werkdagen gedurende ten minste zes uren per dag is geopend. Voor nevenlocaties geldt dat het gerechtsbestuur de openingstijden bepaalt. Naar aanleiding hiervan hebben de raden voor rechtsbijstand opgemerkt openingstijden van minimaal zes uur per dag te kort te vinden. Naar het oordeel van ondergetekende kan deze afweging het beste op lokaal niveau worden gemaakt. Daarbij mag erop worden vertrouwd dat het gerechtsbestuur de toegankelijkheid van de rechtspraak ook op dit punt waarborgt.

Op basis van het gewijzigde artikel 41 Wet RO zullen veel bepalingen uit het BNN komen te vervallen. Resterende bepalingen zullen worden opgenomen in een nieuw “Besluit nevenlocaties gerechten”.

In het kabinetsstandpunt is aangekondigd dat zal worden voorzien in een aanvullende bevoegdheid van de Minister van Justitie. In het wetsvoorstel is dit op tweeërlei wijze uitgewerkt. In de eerste plaats wordt voorgesteld om de nu al in artikel 41, achtste lid, Wet RO opgenomen bevoegdheid van de minister om, indien dit noodzakelijk is in verband met de veiligheid van personen, te bepalen dat in een zaak de terechtzitting zal worden gehouden op een door hem aan te wijzen locatie in of buiten de hoofdplaats van het arrondissement of buiten het arrondissement, aan te vullen met de mogelijkheid deze bevoegdheid ook toe te passen in verband met andere zwaarwegende omstandigheden. Voor toepassing van deze bevoegdheid is vanzelfsprekend alleen reden in uitzonderlijke gevallen, waarin gebruikmaking van de hoofdlocatie of een van de door de Raad voor de rechtspraak aangewezen nevenlocaties niet toereikend is. In de tweede plaats wordt voorgesteld de in artikel 106 Wet RO aan de Kroon (op voordracht van de Minister van Justitie) toegekende bevoegdheid om bepaalde beslissingen van de Raad voor de rechtspraak te vernietigen, aan te vullen met een vernietigingsbevoegdheid ter zake van beslissingen van de Raad inzake het aanwijzen van nevenlocaties. Vanzelfsprekend is gebruikmaking van deze bevoegdheid ultimum remedium. Een dergelijke bevoegdheid is echter een noodzakelijk sluitstuk ter waarborging van de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor een goed toegankelijke rechtspraak. Naast de algemene vernietigingsgrond van kennelijke strijd met het recht is voorzien in een specifieke vernietigingsgrond die betrekking heeft op het belang van een goede toegankelijkheid van de rechtspraak.

Al het voorgaande geldt ook voor de gerechtshoven. Volgens dit wetsvoorstel zal het door de Raad van de rechtspraak te voeren locatiebeleid dus tevens betrekking hebben op de aanwijzing van nevenlocaties van de gerechtshoven binnen het Hofressort (zie de voorgestelde wijzigingen van artikel 59 Wet RO).

Mede gelet op de genoemde waarborgen waarmee het door de Raad voor de rechtspraak te voeren locatiebeleid is omgeven, acht de regering de voorgestelde wijziging verantwoord. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies over het conceptwetsvoorstel zijn instemming betuigd met de voorgestelde regeling. De raden voor rechtsbijstand hebben aangegeven dat op basis van het artikel de geografische bereikbaarheid binnen het arrondissement kan worden vergroot waar en wanneer dat nodig mocht blijken. De regering

deelt niet de opvatting van de NVvR dat de voorgestelde wijzigingen van artikel 41 Wet RO te ruim zijn. De situatie waarbij de hoofdplaatsen van de gerechten bij wet zijn vastgesteld, blijft ongewijzigd. In de in onderdeel 1.3 van het algemeen deel van deze memorie genoemde brief aan de Tweede Kamer van 19 december 2008 heeft het kabinet aangegeven dat er ten minste locaties voor rechtspraak zullen zijn in de provinciehoofdsteden en de tien grootste gemeenten in Nederland. Bereikbaarheid en continuïteit kunnen bepalend zijn voor het aanwijzen van andere locaties.

Terecht merkt de NVvR op dat de opening en sluiting van nevenlocaties altijd gepaard moet gaan met rechtspositionele waarborgen voor de ‘professionals’. Het wetsvoorstel brengt op dit punt geen verandering ten opzichte van de bestaande situatie, zodat om die reden op dit onderwerp niet uitdrukkelijk in de memorie van toelichting is ingegaan.

4. Ressortelijke herindeling

In het kabinetsstandpunt is een ressortelijke herindeling aangekondigd, waardoor meer evenwicht ontstaat in de werklastverdeling tussen de hoven. Deze herindeling krijgt zijn beslag via de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de Wet op de rechterlijke indeling. Zoals reeds gesteld in de inleiding van deze memorie van toelichting, brengt dit wetsvoorstel thans geen wijziging in de indeling van arrondissementen, in afwachting van beslissingen over de indeling van de “gerechtelijke kaart” van Nederland als zodanig. Een herindeling van de ressorten is echter urgent en wordt daarom reeds nu in dit wetsvoorstel opgenomen. De herindeling heeft met name een vergroting van het ressort Leeuwarden en een verkleining van het ressort Amsterdam tot gevolg. In het kabinetsstandpunt was een ressortelijke herindeling aangekondigd die voorzag in het onderbrengen van de provincie Overijssel in het ressort Leeuwarden en van de provincie Flevoland in het ressort Arnhem. Omdat op dit moment geen wijzigingen worden aangebracht in de arrondissementale indeling, wordt nu vooralsnog voorgesteld om het arrondissement Zwolle-Lelystad onder te brengen in het ressort Leeuwarden. Aldus ontstaat het volgende voorlopige resultaat:

Ressort	Huidige rechtsgebieden	Voorgestelde rechtsgebieden
Amsterdam	Alkmaar Amsterdam Haarlem Utrecht (= provincies Noord-Holland + Utrecht)	Alkmaar Amsterdam Haarlem (= provincie Noord-Holland)
Arnhem	Almelo Arnhem Zutphen Zwolle-Lelystad (= provincies Flevoland + Gelderland + Overijssel)	Arnhem Utrecht Zutphen (= provincies Gelderland + Utrecht)
‘s-Gravenhage	Dordrecht ‘s-Gravenhage Middelburg Rotterdam (= provincies Zeeland + Zuid-Holland)	Dordrecht ‘s-Gravenhage Rotterdam (= provincie Zuid-Holland)
‘s-Hertogenbosch	Breda ‘s-Hertogenbosch	Breda ‘s-Hertogenbosch

	Maastricht Roermond (= provincies Limburg + Noord-Brabant)	Maastricht Middelburg Roermond (= provincies Limburg + Noord-Brabant + Zeeland)
Leeuwarden	Assen Groningen Leeuwarden (= provincies Drenthe + Friesland + Groningen)	Almelo Assen Groningen Leeuwarden Zwolle-Lelystad (= provincies Drente + Flevoland + Friesland + Groningen + Overijssel)

De NVvR heeft in haar advies aangegeven in beginsel geen bezwaar te hebben tegen de hier voorgestelde ressortelijke herindeling. De redenen om het arrondissement Middelburg onder het ressort 's-Hertogenbosch te voegen en Zwolle-Lelystad onder Leeuwarden zijn als gezegd gelegen in de noodzaak van een evenwichtige werklastverdeling tussen de hoven. Wat de behandeling van zaken door het gerechtshof Leeuwarden betreft, wordt opgemerkt dat reeds enkele jaren ingevolge een besluit van de Raad voor de rechtspraak op basis van artikel 7 BNN Leeuwarden is aangewezen als nevenzittingsplaats van het gerechtshof Arnhem voor de behandeling van strafzaken afkomstig van de rechtbank Zwolle-Lelystad.¹⁶ Ingevolge een ander besluit van de Raad voor de rechtspraak worden in Arnhem als nevenzittingsplaats van het gerechtshof Amsterdam strafzaken afkomstig van de rechtbank Utrecht afgedaan.¹⁷ De ressortelijke herindeling van Amsterdam, Leeuwarden en Arnhem is dus feitelijk een formalisering van de huidige stand van zaken.

Het College van procureurs-generaal heeft geadviseerd om, in het belang van een evenwichtige werklastverdeling, niet te wachten op de beslissingen over de gerechtelijke kaart en de provincie Flevoland nu al onder te brengen bij het ressort Arnhem. Dit zou resulteren in een twintigste arrondissement Flevoland, hetgeen niet past binnen de visie van de nieuwe gerechtelijke kaart. Wel is, in functie en perspectief van de herziening van de gerechtelijke kaart, een overgangsbepaling in het wetsvoorstel opgenomen, die gedurende drie jaar de mogelijkheid biedt voor de Minister van Justitie om zo nodig zaakstromen op het terrein van het strafrecht te verleggen. Deze bepaling kan worden benut om de behandeling van 'Flevolandse' appelzaken uit het arrondissement Zwolle-Lelystad tijdelijk, vooruitlopend op de herziening van de gerechtelijke kaart, feitelijk te laten plaatsvinden in Arnhem in plaats van Leeuwarden.

De raden voor rechtsbijstand en de NOvA (die overigens anders dan een enkele plaatselijke Orde geen overwegend bezwaar heeft tegen de voorgestelde ressortsgrenswijziging) wijzen er in hun adviezen op dat bij de herindeling van de ressorten de geografische afstand in hogerberoepszaken en dus de reistijd voor rechtzoekenden en advocaten kan toenemen. Met name geldt dit naar hun oordeel voor de uitbreiding van het ressort Leeuwarden met het arrondissement Almelo. Hoewel soms de ressortelijke indeling juist leidt tot kortere reistijden (bijvoorbeeld Middelburg - 's-Hertogenbosch in plaats van Middelburg - 's-Gravenhage), kan inderdaad worden geconstateerd dat in sommige andere gevallen de reistijd tussen de hoofdplaats van het arrondissement en de hoofdplaats van het

¹⁶ Zie het door de Raad voor de rechtspraak vastgestelde Besluit verlenging aanwijzing strafzaken gerechtshof Arnhem (Stcrt. 2008, 119).

¹⁷ Zie het door de Raad voor de rechtspraak vastgestelde Besluit verlenging aanwijzing strafzaken gerechtshof Amsterdam (Stcrt. 2007, 182).

ressort toeneemt. Ondergetekende acht dit bezwaar overkomelijk, omdat de afstanden en daarmee de reistijden nog steeds relatief beperkt zijn.

5. De kantonrechtspraak

5.1 Algemeen

Uit de evaluatie komt naar voren dat de kantonrechtspraak na de bestuurlijke onderbrenging bij de rechtbanken de pluspunten heeft weten te behouden. De kantonrechtspraak doet zaken op een snelle, professionele en toegankelijke wijze af en vormt - in de woorden van de evaluatiecommissie - "een zichtbare verbinding van de rechtspraak met de maatschappij". Twee elementen die wezenlijk zijn voor het laagdrempelige karakter van de kantonrechtspraak zijn de mogelijkheid om bij de kantonrechter zonder advocaat of rechtshulpverlener te procederen en de mogelijkheid om standpunten mondeling ter zitting uiteen te zetten. De evaluatiecommissie heeft erop gewezen dat kantonrechters ervaren rechters zijn, die zijn geselecteerd op hun vaardigheid in de omgang met mondeling procederende partijen die vaak zelf - zonder juridische bijstand - hun zaak bepleiten. Daarbij constateert de evaluatiecommissie dat de kantonrechtspraak zodanig is ingericht dat binnen korte termijn een groot aantal zaken afgedaan kan worden.

De evaluatiecommissie is voorstander van een verruiming van de bevoegdheid van de kantonrechter, zodat de burger bij meer zaken kan profiteren van de pluspunten van de kantonrechtspraak. Een verruiming kan in de eerste plaats worden bewerkstelligd door het ophogen van de competentiegrens. De kantonrechter is nu bevoegd tot behandeling van vorderingen tot een competentiegrens van € 5.000. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld deze grens te leggen bij € 25.000. In de tweede plaats kunnen meer zaken als "aardzaak" onder de competentie van de kantonrechter worden gebracht. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld consumentenkoop als aardzaak toe te voegen. Op beide verruiming wordt hieronder nader ingegaan. Met deze maatregelen wordt de toegang tot het recht gediend, omdat het aantal zaken waarin de burger zonder verplichte inschakeling van een advocaat kan procederen wordt uitgebreid. Hiermee wordt de drempel om een procedure aan te spannen verlaagd en wordt tevens een belangrijke kostenbesparing voor de burger gerealiseerd.

In het kabinetsstandpunt is melding gemaakt van het feit dat de Raad voor de rechtspraak advies heeft gevraagd aan een uit de rechterlijke macht voortkomende adviescommissie over eventuele verbreding van het werkteerrein van de kantonrechtspraak en differentiatie van werkstromen (commissie-Hofhuis). Deze adviescommissie heeft inmiddels een rapport uitgebracht, dat door de Raad voor de rechtspraak is onderschreven.¹⁸ Het rapport is door op 16 juni 2008 aan de Tweede Kamer toegezonden en op 29 januari 2009 in een algemeen overleg tussen de vaste Kamercommissie voor Justitie en mij besproken.¹⁹ De commissie-Hofhuis heeft de volgende criteria opgesteld voor het onderbrengen van zaken onder het bereik van de kantonrechtspraak:

- De totale kosten voor het voeren van een procedure moeten niet te hoog zijn.
- De procedure moet binnen een korte termijn tot een einde komen.
- De rechter moet voldoende deskundigheid hebben voor de afdoening van zaken.
- De procespartijen moeten vóór het aanspannen van een procedure aan de hand van

¹⁸ "Ruim baan voor de burger", rapport van de Adviescommissie verbreding kantonrechtspraak en differentiatie werkstromen, 15 november 2007, Raad voor de rechtspraak, Den Haag.

¹⁹ Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 75; Kamerstukken II 2008/09, 29 279, nr. .. P.M.

ondubbelzinnige criteria kunnen vaststellen welke rechter bevoegd is.

Vanzelfsprekend moeten de voorgestelde verruiming van de bevoegdheid van de kantonrechter, waarop hierna nog nader zal worden ingegaan, op zorgvuldige wijze worden ingevoerd. De commissie-Hofhuis heeft erop gewezen dat de voorgestelde verschuivingen enerzijds leiden tot een pakket met relatief veel complexe, tijdsintensieve zaken voor een geringer aantal civiele rechters inclusief hun juridische en andere medewerkers, met mogelijk negatieve gevolgen voor de afwisseling die nodig kan zijn voor een evenwichtig werkpakket. De voorgestelde maatregelen zullen leiden tot een ingrijpende herschikking van zaken tussen de sectoren kanton en civiel. Terecht wijst de commissie-Hofhuis ook op de gevolgen voor de opleidingstaken, die voor een groot deel zullen moeten worden overgeheveld van civiel naar kanton.

Ook de NVvR, die zich in beginsel kan vinden in de hierboven beschreven voorstellen, heeft in haar advies gewezen op de ingrijpendheid van deze operatie. De regering is zich hiervan terdege bewust. Met waardering heeft de ondergetekende kennisgenomen van het bij het algemene advies van de NVvR gevoegde advies van de werkgroep kantonrechtspraak van de NVvR over de randvoorwaarden voor het slagen van deze operatie, dat vele nuttige elementen bevat. Het doet de ondergetekende genoegen dat de Raad voor de rechtspraak graag zijn instemming betuigt met de uitbreidingen van de bevoegdheid van de kantonrechter. Terecht benadrukt ook de Raad voor de rechtspraak het belang van een zorgvuldige implementatie. Het kabinet heeft er alle vertrouwen in dat de rechtspraak tot een zorgvuldige implementatie zal komen en dat daarbij acht zal worden geslagen op het door de werkgroep kantonrechtspraak van de NVvR opgestelde Advies kantonrechtspraak. Met waardering heeft het kabinet kennis genomen van het initiatief van het Landelijk Overleg Kantonsectorvoorzitters (LOK) en het landelijk Overleg Voorzitters Sector Civiel (LOVC) tot instelling van een interne commissie, die tot taak heeft de aan de competentieverruiming te stellen randvoorwaarden op te stellen en nader in te vullen. Daarmee is gehoor gegeven aan de daartoe strekkende aanbeveling van de commissie-Hofhuis. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn jaarplan voor 2009 aangegeven dat hij waar nodig flankerende landelijke voorzieningen zal treffen om de implementatie te faciliteren.²⁰ Naar verwachting zal een zorgvuldige invoering van de verruiming van de bevoegdheid van de kantonrechter ertoe leiden dat de voorgestelde maatregelen op 1 januari 2011 van kracht kunnen worden, zoals ook bepleit door de Raad voor de rechtspraak. Daarmee onderschrijft de ondergetekende tevens het advies van de NVvR om de wettelijke regeling niet eerder dan op 1 januari 2011 te laten ingaan.

De raden voor rechtsbijstand menen dat de voorgestelde verruiming van de bevoegdheid van de kantonrechter een verbetering opleveren in die zin dat de rechter eenvoudiger kan worden geadieerd, uiteraard desgewenst met rechtskundige bijstand.

De NOvA heeft zich als enige van de geconsulteerde instanties niet in positieve zin uitgesproken over de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter en heeft verzocht het voorstel te heroverwegen althans nader te staven. Aan de NOvA kan worden toegegeven dat de grens van € 25.000 in zekere zin arbitrair is, zoals dat echter geldt voor elke grens, dus ook de vaststelling indertijd van de huidige grens van € 5.000. Als gezegd is het grensbedrag van € 25.000 voorgesteld door de evaluatiecommissie en door de commissie-Hofhuis. Daarbij heeft laatstgenoemde commissie aangegeven dat niet goed is te bepalen waar het omslagpunt precies ligt, maar een voorkeur te hebben voor de grens van € 25.000. De evaluatiecommissie is onder andere gekomen tot het bedrag van € 25.000 door te kijken naar

²⁰ Jaarplan Rechtspraak 2009, p. 16; toegezonden aan de Tweede Kamer bij brief van de Minister van Justitie van 16 februari 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 29 279, nr. 88).

de bedragen die zijn gemoeid met de consumentenkoop.²¹ Anders dan de NOvA lijkt te veronderstellen, is de verruiming van de competentie van de kantonrechter niet uitsluitend ingegeven door de wens om burgers in meer zaken de mogelijkheid te geven zonder advocaat of rechtshulpverlener te procederen. Ook andere elementen die het laagdrempelige karakter van de kantonrechtspraak, zoals de mogelijkheid ter zitting mondeling standpunten uiteen te zetten en meer in het algemeen de attitude van kantonrechters zijn van belang. Ik deel niet de vrees dat de voorgestelde verruiming zal leiden tot verlies van kwaliteit van het recht, bijvoorbeeld doordat er vaker wordt geprocedeerd in gevallen waarin nu veelal een schikking wordt bereikt, omdat de “zeefwerking” van de advocatuur vervalst. Op verschillende vlakken heeft het voorkomen van onnodige rechterlijke procedures de aandacht van het kabinet. Ik wijs onder andere op de diverse initiatieven rond alternatieve geschillenbeslechting en mediation. Zoals vermeld in de op 24 oktober 2008 aan de Tweede Kamer toegezonden kabinetsreactie op het rapport van de Regiegroep Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand, blijkt uit de Monitor rechtsbijstand 2006 dat circa 85% van de aan de juridische loketten voorgelegde rechtsvragen zonder doorverwijzing naar een advocaat wordt afgehandeld.²² Het Juridisch Loket vervult een belangrijke rol bij het voorkomen dat geschillen onnodig de rechterlijke procedure ingaan. Daarbij is niet onbelangrijk dat juridische loketten, anders dan advocaten, geen direct belang hebben bij de uitkomst van een advies, te weten het al dan niet verrichten van proceshandelingen. Om die reden wordt de functie van juridische loketten op verschillende wijzen gestimuleerd.²³ De verwachting is dat de juridische loketten ook juist bij de verruiming van de mogelijkheden om bij de kantonrechter te procederen een belangrijke rol kunnen vervullen om onnodige procedures bij de kantonrechter te voorkomen.

In zijn advies over het op 31 oktober 2008 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel Wet griffierechten burgerlijke zaken heeft de Raad van State gesteld het niet zonder meer logisch te achten dat ook ingevolge die nieuwe wet geen griffierecht wordt geheven voor het indienen van een verweerschrift bij de kantonrechter of de pachtkamer bij de rechtbank.²⁴ Dit omdat door die nieuwe wet de reguliere tarieven die in eerste aanleg bij de kantonrechter worden geheven van natuurlijke personen gemiddeld aanzienlijk worden verlaagd, voor arbeidsgeschillen de competentiegrens van € 5.000 niet geldt en mede gezien het vaste tarief voor on- en minvermogens. In het nader rapport is aangegeven dat de vrijstelling van griffierechten deel uitmaakt van een samenstel van maatregelen, waaronder ook vallen: het ontbreken van de verplichte procesvertegenwoordiging en de eenvoudige procedureregels - zoals de regeling dat mondeling verweer mogelijk is - waarin de kanton- en pachtrechtspraak zich onderscheidt van de algemene civiele rechtspraak en waarmee wordt beoogd ervoor te zorgen dat bij deze vorm van rechtspraak sprake is van een laagdrempelige procedure. Aangekondigd is dat in verband met het onderhavige wetsvoorstel opnieuw gekeken zal worden naar de wenselijkheid van deze specifieke regels in de kantonrechtspraak, in welk kader dan de genoemde vrijstelling van de heffing van griffierechten nader wordt gezien. Mede gelet op de uitkomsten van de evaluatie van de Commissie-Deetman acht ik het van groot belang dat het laagdrempelige karakter van de procedure bij de kantonrechter behouden blijft. Om die reden worden geen wijzigingen voorgesteld in de specifieke regels van de kantonrechtspraak. Om dezelfde reden is in de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde aanpassingen in de bijlage bij de (toekomstige) wet griffierechten burgerlijke

²¹ *Rechtspraak is kwaliteit*, p. 31-32.

²² Kamerstukken II 2008/09, 31 753, nr. 1, p. 13.

²³ Zie in dit verband onder meer het op 23 december 2008 door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel 30 436, waarin is voorzien in 30 over het land verspreide vestigingen van het Juridisch Loket.

²⁴ Kamerstukken II 2008/09, 331 758, nr. 4, blz. 2.

zaken ook de genoemde vrijstelling van de heffing van griffierechten voor gedaagden gehandhaafd.

5.2 Verhoging competentiegrens tot € 25.000

De evaluatiecommissie heeft voorgesteld om de competentiegrens van de kantonrechter te verhogen van € 5.000 tot € 25.000. Vanwege de gevolgen van een verhoging van de competentiegrens voor de interne organisatie van de rechtspraak - een verhoging tot € 25.000 zou een substantiële verschuiving van taken tussen sectoren betekenen - is in het kabinetsstandpunt voorzichtigheidshalve in eerste instantie uitgegaan van een kleinere verhoging, tot € 10.000. Een andere reden om niet in één keer tot een verhoging naar € 25.000 over te gaan, was gelegen in mogelijke nog onvoorziene effecten voor de advocatuur, gerechtsdeurwaarders en andere bij de rechtspraak betrokken beroepsgroepen.

Een belangrijke ontwikkeling die zich nadien echter heeft voorgedaan, is het advies van de genoemde adviescommissie-Hofhuis om toch de aanbeveling van de evaluatiecommissie te volgen en dus in één keer te komen tot een verhoging van de competentiegrens tot € 25.000. Ook dit advies is door de Raad voor de rechtspraak onderschreven. Nu uit de rechterlijke macht het duidelijke signaal komt dat een dergelijke verhoging uitvoerbaar en werkbaar wordt geacht en daaraan de voorkeur wordt gegeven boven een stapsgewijze verhoging van de competentiegrens, wordt voorgesteld deze verhoging in één keer op te nemen in dit wetsvoorstel.

5.3 Uitbreiding zaaksoorten

Zoals aangekondigd in het kabinetsstandpunt (§ 3.3.2) wordt thans voorgesteld om de categorie consumentenkoop als aardzaak toe te voegen aan de competentie van de kantonrechter. Ook de commissie-Hofhuis heeft hiertoe geadviseerd. Dit heeft zijn beslag gekregen in de voorgestelde aanvulling van artikel 93, onderdeel c, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv).

De commissie-Hofhuis heeft daarnaast voorgesteld om zaken op grond van de Wet op het consumentenkrediet en arbeidszaken betreffende statutaire directeuren van naamloze en besloten vennootschappen onder het bereik van de kantonrechtspraak te brengen. De consumentenkredietzaken worden daarom in dit wetsvoorstel eveneens aan artikel 93, onderdeel c, Rv toegevoegd. Dit geldt echter niet voor de andere genoemde categorie, de arbeidszaken betreffende statutaire directeuren van naamloze en besloten vennootschappen onder de competentie van de kantonrechter te brengen. Dit houdt verband met het op 6 november 2008 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van regels over bestuur en toezicht in naamloze en besloten vennootschappen.²⁵ In het kader van dat wetsvoorstel komt ook de overeenkomst van de vennootschap met een statutair bestuurder aan de orde. Doorgaans wordt die meer persoonsgebonden overeenkomst met een bestuurder gekarakteriseerd als een arbeidsovereenkomst, zij het één met een bijzondere regeling rond beëindiging. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij voornoemd wetsvoorstel, wil ik nog nader bespreken of de overeenkomst van de vennootschap met een statutair bestuurder tevens een arbeidsrechtelijke relatie met de vennootschap moet blijven inhouden.²⁶ Gezien het feit dat deze discussie momenteel speelt naar aanleiding van het voornoemd wetsvoorstel, acht ik het niet opportuun om in het onderhavige wetsvoorstel over te gaan tot het aanwijzen van de

²⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 763, nrs. 1-2.

²⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 763, nr. 3, p. 6.

kantonrechter als bevoegde rechter voor de behandeling van zaken betreffende arbeidsovereenkomsten van statutaire directeuren van naamloze en besloten vennootschappen.

De Commissie voor consumentenaangelegenheden van de SER had voorgesteld om “consumentenaangelegenheden” onder de bevoegdheid van de kantonrechter te brengen.²⁷ Deze categorie voldoet echter niet aan het criterium dat daarmee ondubbelzinnig kan worden vastgesteld welke rechter bevoegd is.

5.4 Afschaffing verplichte sector kanton

Door de evaluatiecommissie was de aanbeveling gedaan om drie jaar na de verbreding van het takenpakket van de kantonrechter de wettelijke verplichting voor rechtbanken om een afzonderlijke sector kanton te hebben (art. 47 Wet RO) af te schaffen. De evaluatiecommissie zag het verbreden van het werkterrein van de kantonrechtspraak en het afschaffen van genoemde wettelijke verplichting nadrukkelijk als onderdeel van één en hetzelfde pakket. In het kabinetsstandpunt (§ 3.5) is deze aanbeveling onderschreven en heeft het kabinet aangekondigd daartoe met een voorstel te komen. Nadien is eveneens door de commissie-Hofhuis de - door de Raad voor de rechtspraak onderschreven - aanbeveling gedaan om artikel 47 Wet RO te schrappen. Anders dan de evaluatiecommissie, gaat de adviescommissie uit van gelijktijdige verhoging van de competentiegrens en schrapping van artikel 47 Wet RO.

Het advies van de commissie-Hofhuis heeft de regering tot de conclusie gebracht dat het niet nodig is om met de afschaffing van de wettelijke verplichting inzake de sector kanton te wachten tot ervaring is opgedaan met de verhoogde competentiegrens. Het is voor de rechtbankbesturen het meest werkbaar indien beide maatregelen gelijktijdig ingaan. In dit wetsvoorstel is de schrapping van het huidige artikel 47 Wet RO opgenomen, met de bedoeling dat deze gelijktijdig in werking treedt met de verhoging van de competentiegrens en de uitbreiding van zaaksoorten. Zoals de genoemde adviescommissie in haar advies heeft aangegeven, betekent de schrapping van het huidige artikel 47 Wet RO niet dat er iets verandert aan de wettelijk vastgelegde taakgarantie voor de kantonrechters die vóór 1 januari 2002 in die functie werkzaam waren. Artikel IX, eerste lid, van de Wet organisatie en bestuur gerechten blijft onverkort van kracht.

Met nadruk wordt erop gewezen dat met de afschaffing van de van rechtswege ingestelde sector kanton niet de kantonrechtspraak als zodanig wordt afgeschaft. “Kantonzaken” blijven als categorie bestaan, evenals de aanduiding “kantonrechter”, zoals onder andere blijkt uit de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 47 en 48 Wet RO en 71 en 93 e.v. Rv. Uit artikel 20, tweede lid, Wet RO volgt dat het rechtbankbestuur in de nieuwe opzet zelf zal kunnen bepalen aan welke sector(en) kantonzaken worden opgedragen. Ook de titel “kantonrechter” blijft gehandhaafd. Evenmin is het de bedoeling, zo hecht de ondergetekende eraan naar aanleiding van het advies van de NVvR op te merken, dat de afschaffing van de van rechtswege ingestelde sector kanton leidt tot het al dan niet onbedoeld wegsaneren van herkenbare kantonrechtspraak. Integendeel, de voorgestelde competentieverruiming van de kantonrechter is juist mede ingegeven door de wens dat de burger bij meer zaken kan profiteren van de succesfactoren van de kantonrechtspraak, samen te vatten als het laagdrempelig karakter van deze vorm van rechtspraak. De kantonrechtspraak als herkenbare vorm van rechtspraak zal dan ook eerder in belang toe- dan afnemen.

De afschaffing van de van rechtswege ingestelde sector kanton geeft de rechtbankbesturen meer armslag om een op het gerecht toegesneden organisatiestructuur te bepalen. Volgens het huidige artikel 20, eerste lid, Wet RO zijn er binnen elk gerecht ten hoogste vier sectoren. Daarnaast bepaalt het huidige artikel 47 Wet RO als gezegd dat elke

²⁷ *Advies Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken*, SER, Commissie voor consumentenaangelegenheden (CCA), maart 2007, p. 35-36.

rechtbank moet beschikken over een sector kanton. Niet alle rechtbankbesturen hebben het maximale aantal van vier sectoren ingesteld naast de sector kanton, maar bij enkele rechtbanken is dit wel het geval.²⁸ Omdat het niet de bedoeling is met de nu voorgestelde wetswijziging deze rechtbanken te dwingen de sector kanton of een andere sector op te heffen, wordt voorgesteld artikel 20, eerste lid, Wet RO zodanig te wijzigen dat het bestuur van de rechtbank voortaan de mogelijkheid heeft om maximaal vijf sectoren in te stellen. In een overgangsbepaling in dit wetsvoorstel (artikel IX, tweede lid) is geregeld dat de op basis van het huidige artikel 47 Wet RO van rechtswege ingestelde sector kanton na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt aangemerkt als een door het rechtbankbestuur overeenkomstig artikel 20, eerste lid, Wet RO ingestelde sector. Dit biedt aan het bestuur de mogelijkheid om vanaf het tijdstip van inwerkingtreding te kiezen voor het laten voortbestaan van de sector kanton (een uitdrukkelijke instelling is dan niet noodzakelijk) of om de sector kanton op te heffen en eventueel te vervangen door een andere sector.

Uit het voorgaande volgt dat het verdwijnen van de van rechtswege ingestelde sector kanton geen gevolgen behoeft te hebben voor de omvang van de gerechtsbesturen. Door de maximering van het aantal sectoren bij de rechtbank op vijf blijft het mogelijk om naast de sectoren kanton, bestuursrecht, civiel recht en strafrecht tevens een sector familierecht of vreemdelingenrecht in te stellen. Dit was een wens die destijds door de opdrachtgevende vergadering van het Programma Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO) werd geuit en waaraan de wetgever gehoor heeft willen geven (Kamerstukken II 1999/2000, 27 181, nr. 3, blz. 19).

5.5 Meervoudige kantonrechtspraak

In dit wetsvoorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan de aanbeveling van de commissie-Hofhuis om over de gehele linie - dus niet alleen in de in artikel 98 Rv. genoemde gevallen - een verwijzing door de kantonrechter (als alleensprekende rechter) naar een meervoudige kamer van kantonrechters mogelijk te maken. Het nieuw voorgestelde artikel 47 WRO voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid dat kantonzaken meervoudig worden behandeld. De beperkte verwijzingsmogelijkheid in artikel 98 Rv. wordt geschrapt. In plaats daarvan komt de algemene regel van artikel 15, eerste lid, Rv. te gelden. Deze houdt in dat zaken bij de rechtbank in beginsel enkelvoudig worden behandeld en beslist, maar dat verwijzing naar een meervoudige kamer kan plaatsvinden als de zaak naar het oordeel van de enkelvoudige kamer ongeschikt is voor behandeling en beslissing door één rechter. Van deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt als de zaak bij nader inzien te ingewikkeld is voor een enkelvoudige behandeling. De zaak zelf verandert door verwijzing niet van karakter. Het blijft een kantonzaak, waarop dus de regels van de kantonprocedure (geen verplichte rechtsbijstand en mogelijkheid van mondelinge uiteenzetting standpunten ter zitting) van toepassing zijn.

Ook de rechters die zitting hebben in een meervoudige kamer voor kantonzaken, dragen de benaming (plaatsvervangend) kantonrechter (zie voorgesteld artikel 47, tweede lid).

6. Samenstelling gerechtsbesturen

Artikel 15, zevende lid, Wet RO maakt het onmogelijk om tegelijkertijd in het bestuur van twee gerechten zitting te hebben. Zoals in het kabinetsstandpunt is aangegeven (§ 3.5) is deze regel in de praktijk te star en bestaat er met name bij kleinere gerechten de wens om de directeur bedrijfsvoering (op grond van artikel 15, vierde lid, van rechtswege lid van het

²⁸ Dit betreft de rechtbanken Amsterdam, Arnhem, 's-Gravenhage, Haarlem, Rotterdam en Zwolle.

gerechtsbestuur) te kunnen delen met een ander gerecht. De Raad voor de rechtspraak had destijds de wens geuit ook voor andere leden van het gerechtsbestuur dubbellidmaatschappen mogelijk te maken. Het kabinet heeft hierop positief gereageerd, omdat personele unies de gerechten meer mogelijkheden bieden om de eigen organisatie doelmatig en effectief in te richten.

Zoals in het kabinetsstandpunt is vermeld, mogen personele unies niet tot gevolg hebben dat materieel sprake is van opheffing van een gerecht doordat gerechten volledig hetzelfde gerechtsbestuur hebben. Om die reden is in de voorgestelde wijziging van artikel 15, zevende lid, de onverenigbaarheid niet volledig geschrapt, maar wordt in de nieuwe opzet bepaald dat slechts een minderheid van de bestuursleden ook in een ander gerecht bestuurslid mag zijn. Verder ligt het in de rede dat de president (voorzitter van het gerechtsbestuur) altijd slechts lid is van één bestuur. De president is immers, zoals het in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet organisatie en bestuur gerechten werd uitgedrukt, het “gezicht” naar buiten toe, hetgeen met name tot uitdrukking komt in artikel 27 Wet RO: “De president vertegenwoordigt het gerecht”.²⁹ Deze incomptabiliteit blijft derhalve bestaan in de voorgestelde tekst van artikel 15, zevende lid. Wel is uit praktische overwegingen een uitzondering gemaakt voor gevallen waarin de president het voorzitterschap van een ander gerecht waarneemt, voor de duur van maximaal een jaar.

In het door de Raad voor de rechtspraak uitgebrachte advies over het concept van dit wetsvoorstel heeft de Raad een versoepeling van bovengenoemde kwantitatieve en kwalitatieve beperkingen bepleit, omdat er behoefte kan bestaan om te experimenteren met een verdergaande personele unie en verdere ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie. Zo'n verdergaande personele unie zou naar het oordeel van de Raad voor de rechtspraak ook goede diensten kunnen bewijzen in de overgangsfase naar een bestuurlijke opschaling van een of meer gerechten. De regering heeft begrip voor deze wens, waartoe met name de situatie bij de rechtbanken Assen en Groningen aanleiding lijkt te geven. In de in onderdeel 1.3 van deze memorie genoemde brief van 19 december 2008 over de herziening van de gerechtelijke kaart heb ik aangegeven de samenwerking tussen de gerechtsbesturen van Groningen en Assen als een eerste stap te zien in de richting van de gewenste bestuurlijke schaalvergroting. Een verdergaande personele unie tussen de gerechtsbesturen deze rechtbanken zal een positief effect kunnen hebben op de organisatie en werkwijze van deze gerechten. Daarom wordt voorgesteld tijdelijk de mogelijkheid te openen bij algemene maatregel van bestuur specifieke gerechten aan te wijzen waarop bovengenoemde beperkingen niet van toepassing zijn en die derhalve ook een president of meer dan de helft van de bestuurders kunnen delen (zie het voorgestelde artikel XXI, eerste lid, van dit wetsvoorstel). Het zal duidelijk zijn dat deze voorziening voor uitzonderlijke situaties is bedoeld, waarin sprake is van een specifieke schaalgrootteproblematiek. De desbetreffende bepaling is van tijdelijke aard, want staat nadrukkelijk in functie en perspectief van de herziening van de gerechtelijke kaart. Daarom zal de bepaling vervallen drie jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Een en ander betekent dat de regering niet volledig het advies van de NVvR heeft overgenomen om juist de huidige incomptabiliteit volledige handhaven en dus geen wijzigingen aan te brengen in artikel 15, zevende lid. De NVvR onderkent wel het (schaalgrootte)probleem dat aan de voorgestelde wijziging ten grondslag ligt, maar vindt personele unies toch niet wenselijk “omdat het van belang is dat bestuurders loyaal zijn aan ‘hun’ gerecht”. Naar het oordeel van de regering zijn capabele bestuurders zeer wel in staat de onderscheiden belangen te behartigen van verschillende gerechten. De NVvR erkent overigens dat er voor uitzonderlijke situaties als noodoplossing een specifieke regeling, dus niet via een algemene toekenning van bevoegdheden, getroffen moet kunnen worden. Een

²⁹ Kamerstukken II 1999/2000, 27 181, nr. 3, blz. 51.

dergelijke specifieke voorziening, bedoeld voor uitzonderlijke situaties, meent de regering nu te hebben geboden in de vorm van de - tijdelijke - mogelijkheid om, indien daartoe de noodzaak bestaat, specifieke gerechten aan te wijzen die in verdergaande mate, zo nodig volledig, een personele unie kunnen vormen.

Wat de samenstelling van het gerecht bestuurt betreft, wordt nog gewezen op het feit dat het binnen een enkel gerecht wel voorkomt dat het voorzitterschap van twee sectoren wordt bekleed door dezelfde persoon. Hoewel gelet op de wenselijk omvang van het gerecht bestuurt terughoudendheid moet worden betracht met het vormen van dergelijke personele unies, wordt opgemerkt dat de wet zich niet tegen een dergelijke personele unie verzet. Het kan dus voorkomen dat een lid van het gerecht bestuurt voorzitter is van meer sectoren.

Met betrekking tot de samenstelling van het gerecht bestuurt heeft de Raad voor de rechtspraak in zijn advies nog een specifieke wens naar voren gebracht, die betrekking heeft op de benoemingsprocedure van gerecht bestuurders bij een benoeming in een gerecht waarin zij voorheen niet al als rechter werkzaam waren. In dat geval ligt het naar het oordeel van de Raad voor de rechtspraak niet in de rede dat naast de in artikel 15, zesde lid, Wet RO voorgeschreven procedure voor het benoemen van gerecht bestuurders ook nog de reguliere procedure van art. 1e, derde lid, Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) wordt gevolgd, die voorschrijft dat de gerecht vergadering het gerecht bestuurt kan adviseren over de door het gerecht bestuurt op te maken lijst van aanbeveling aan de regering, voor zover het kandidaten betreft die nog niet als rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast bij dat gerecht werkzaam zijn (art. 1e, derde lid, Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren). Het feit dat het gaat om een bestuurdersbenoeming zou volgens de Raad moeten betekenen dat de inspraak uitsluitend moet lopen via de in artikel 15, zesde lid, voorziene mogelijkheid voor de ondernemingsraad om een zienswijze over de bestuurdersbenoeming te uiten, waarvan het gerecht bestuurt de ondernemingsraad de Raad voor de rechtspraak op de hoogte moet stellen. Het voorstel van de Raad voor de rechtspraak, dat strekt tot het maken van een uitzondering op artikel 1e, derde lid, Wrra, lijkt te miskennen dat een benoeming als nieuwe rechter moet worden onderscheiden van een benoeming als bestuurder, waarvoor ook verschillende beoordelingsmaatstaven behoren te worden aangelegd. Het in artikel 1e, derde lid, Wrra neergelegde adviesrecht van de gerecht vergadering heeft als reden dat de rechterlijke taakuitvoering met zich brengt dat door rechters vaak zeer nauw moet worden samengewerkt. Het feit dat een rechterlijk lid van een gerecht bestuurt nu eenmaal ook rechterlijke taken kan uitvoeren binnen het desbetreffende gerecht, maakt dit adviesrecht gerechtvaardigd. Overigens zij erop gewezen dat de gerecht vergadering niet verplicht is een advies uit te brengen.

Tenslotte wordt opgemerkt dat op advies van de Raad voor de rechtspraak wordt voorgesteld om de verplichting voor de Raad om ten behoeve van de benoeming van een gerecht bestuurder steeds een aanbeveling op te stellen van drie personen, te schrappen. In zijn advies heeft de Raad voor de rechtspraak aangegeven dat reeds thans niet altijd de in de wet voorgeschreven drievoudige aanbeveling kan worden opgemaakt, omdat de groep waaruit kandidaten kunnen worden geworven, beperkt is. Daarom wordt voorgesteld artikel 15, zesde lid, Wet RO op dit punt zodanig te wijzigen dat het aantal in de aanbeveling op te nemen personen aan de Raad wordt overgelaten.

7. Raad voor de rechtspraak

7.1 Omvang van de Raad voor de rechtspraak

Een wezenlijk bestanddeel van de modernisering van de rechterlijke organisatie was de instelling van de Raad voor de rechtspraak. De evaluatiecommissie heeft vastgesteld dat, afgezien van relatief geringe aanloopproblemen, de instelling van de Raad een succes is gebleken. De Raad voor de rechtspraak heeft aantoonbaar bijgedragen aan de versterking van de onderlinge samenhang tussen de gerechten. In dit wetsvoorstel zijn diverse voorzieningen opgenomen die beogen de Raad te nog beter in staat te stellen invulling te geven aan zijn voorwaardenscheppende rol: het bevorderen dat de gerechten hun rechtsprekende taak goed kunnen vervullen. De regering deelt hierbij de opvatting van de evaluatiecommissie dat bureaucratisering moet worden vermeden. Ook de Raad voor de rechtspraak zelf is zich hiervan terdege bewust. De NVvR heeft in haar advies gesteld dat het wetsvoorstel zonder deugdelijke onderbouwing meer en wellicht te veel bevoegdheden bij de Raad voor de rechtspraak neerlegt. Naar het oordeel van de regering biedt dit wetsvoorstel een evenwichtig kader. De motivering voor de voorstellen is rechtstreeks te vinden in het rapport van de evaluatiecommissie en in het kabinetsstandpunt. Ten overvloede zij erop gewezen dat dit wetsvoorstel geen wijziging brengt in de toezichtsbevoegdheden van de minister ten opzichte van de Raad voor de rechtspraak zoals deze zijn vastgelegd in de artikelen 105 e.v. van de Wet RO.

In het kabinetsstandpunt (§ 3.7.3) heeft het kabinet zich geschaard achter de opvatting van de evaluatiecommissie dat het aantal leden van de Raad voor de rechtspraak, dat nu in artikel 84, tweede lid, Wet RO is gefixeerd op vijf, teruggebracht kan worden naar een aantal van drie leden. Het aantal van vijf leden, destijds in de wet vastgelegd ingevolge het met algemene stemmen aangenomen amendement-Van Oven c.s.³⁰, werd blijkens de toelichting op dat amendement destijds gezien als het minimum, gelet op de omvangrijke taken en bevoegdheden van de Raad, waaronder het financiële toezicht, het personeelsbeleid en automatisering. In het wetsvoorstel zoals het bij de Tweede Kamer was ingediend, was voorzien in een aantal van “drie of vijf leden”.³¹ Bij de parlementaire behandeling van de Wet Raad voor de rechtspraak is toegezegd dat het aantal leden van de Raad bij de evaluatie van de wet opnieuw bekeken zou kunnen worden. Inmiddels kan, nu de Raad voor de rechtspraak ruim zes jaar actief is, worden geconstateerd dat er behoefte is aan een meer flexibele regeling, omdat de intensiteit van de taken en bevoegdheden in de tijd kan variëren. Het kabinet wil daarbij, mede gelet op de voorgeschiedenis van artikel 84, tweede lid, Wet RO, niet zover gaan als de evaluatiecommissie, maar stelt een flexibeler systeem voor, waarbij de Raad minimaal drie en maximaal vijf leden kan tellen. De NVvR heeft aangegeven zich hierin te kunnen vinden.

Bij het gefixeerde aantal van vijf leden geldt ingevolge artikel 84, vierde lid, Wet RO thans dat de Raad drie rechterlijke en twee niet-rechterlijke leden moet tellen. Volgens het kabinetsstandpunt blijft deze verhouding ongewijzigd als gekozen wordt voor een aantal van vijf leden. Bij een keuze voor drie leden zullen er twee rechterlijke leden en één niet-rechterlijk lid moeten zijn. Bij een keuze voor vier leden zullen er twee rechterlijke en twee niet-rechterlijke leden moeten zijn. Verder blijft gelden dat een van de rechterlijke leden de voorzitter is (art. 84, vijfde lid, Wet RO) en dat bij het staken der stemmen de stem van de voorzitter de doorslag geeft (art. 87, derde lid, Wet RO).

Volgens het kabinetsstandpunt zal het initiatief voor de voordracht en de benoeming van de leden van de Raad bij de Minister van Justitie behoren te blijven en zal dit dan ook moeten gelden voor het bepalen van het aantal leden van de Raad. Voorgesteld wordt daarom het aantal leden van de Raad (in de nieuwe constellatie dus drie, vier of vijf leden) vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur. De keuze voor vaststelling bij algemene maatregel van bestuur sluit aan bij de wijze waarop het aantal leden van het College van procureurs-

³⁰ Kamerstukken II 2000/01, 27 182, nr. 32.

³¹ Kamerstukken II 1999/2000, nrs. 1-2, voorgesteld art. 2.6.1.1 Wet RO.

generaal wordt bepaald (art. 130, derde lid, Wet RO: eveneens drie, vier of vijf) en ook bij de oorspronkelijke regeling zoals die was opgenomen in het destijds bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel (art. 2.6.1.1, tweede lid, Wet RO). Op die wijze wordt ook in de wetgeving duidelijkheid verschaft omtrent de omvang van de Raad en de procedure waarlangs het aantal leden wordt bepaald. Uit de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de Wet RO vloeit voort dat de algemene maatregel van bestuur waarbij het aantal leden wordt vastgesteld, door de Minister van Justitie wordt voorgedragen. Het spreekt vanzelf dat over de vaststelling van het aantal leden nauw overleg zal plaatsvinden tussen de minister en de Raad voor de rechtspraak. Ongewijzigd blijft de procedure van artikel 85 Wet RO, die kort gezegd inhoudt dat voorafgaand aan deze voordracht door de minister in overeenstemming met de Raad voor de rechtspraak een kandidatenlijst van zes personen wordt opgemaakt, waarna uit deze kandidatenlijst een lijst van aanbeveling van drie personen wordt opgemaakt door een commissie, bestaande uit een president van een gerecht, een vertegenwoordiger van de NVvR, een lid van het College van afgevaardigden, een directeur bedrijfsvoering en een ministeriële vertegenwoordiger. De ondergetekende heeft kennisgenomen van de opvatting van de NVvR dat de benoeming van de rechtersleden in de Raad voor de rechtspraak een zaak van de rechtspraak zelf moet zijn. Een dergelijke wijziging van de benoemingsprocedure, waarvoor de evaluatie van de wet ook geen aanleiding geeft, wordt niet overwogen. De ondergetekende roept in herinnering dat overeenkomstig de voorstellen van de Adviescommissie toerusting en organisatie van de zittende magistratuur (Commissie-Leemhuis) en het Deskundigenoordeel Raad voor de rechtspraak in de Wet RO is vastgelegd dat de benoeming van de leden van de Raad voor de rechtspraak een verantwoordelijkheid van de regering is. Uitdrukkelijk heeft de regering destijds afstand genomen van de gedachte om de benoeming te laten plaatsvinden op basis van een al dan niet dwingende voordracht van de voorzitters van de gerechten, omdat in dat geval het risico zou bestaan dat de leden van de Raad ten opzichte van de gerechten onvoldoende distantie in acht zullen nemen. Deze argumenten zijn nog steeds valide. Er is geen klemmende reden om wijzigingen aan te brengen in de hierboven beschreven wettelijke procedure. De destijds op basis van alle uitgebrachte adviezen tot stand gebrachte regeling voorziet in een grote mate van betrokkenheid van geledingen uit de rechtspraak en is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet Raad voor de rechtspraak gekenschetst als “een uitgebalanceerde regeling”.³²

Het creëren van de mogelijkheid dat de Raad voor de rechtspraak ook uit drie of vier leden kan bestaan, noodzaakt voorts tot een wijziging van de regels inzake het quorum in artikel 87, eerste lid, Wet RO. Voor de situatie waarin de Raad drie leden heeft, wordt voorgesteld aan te sluiten bij de regeling in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten zoals dat indertijd bij de Tweede Kamer is ingediend en dat als gezegd uitging van een aantal van “drie of vijf leden”. Hierin was vastgelegd dat bij een aantal van drie leden een quorum van twee leden zou gelden.³³ Als de Raad vier leden heeft, ligt het in de rede een quorum van drie leden te verlangen (de helft plus één).

7.2 Advisering

Tot de taak van de Raad voor de rechtspraak behoort ook het adviseren van de regering en de Staten-Generaal over wetgeving en beleid van het rijk op het terrein van de rechtspleging (art. 95 Wet RO). De Raad adviseert daarbij met name vanuit de invalshoek van de bedrijfsvoering door bijvoorbeeld de gevolgen voor de werklust van gerechten inzichtelijk te maken. In de omschrijving van de adviestaak ligt ook besloten dat de Raad kan adviseren over wetgeving waarvan de inhoud als zodanig geen betrekking heeft op de positie van de

³² Zie Kamerstukken II 1999/2000, 27 182, nr. 3, blz. 41-42 en 55.

³³ Kamerstukken II 1999/2000, 27 182, nrs. 1-2, blz. 7 (art. 2.6.1.4, eerste lid).

rechter, maar waarvan de uitvoering en handhaving gevolgen heeft voor het functioneren van de gerechten.³⁴

Daarnaast is er de adviestaak van de NVvR, die voortvloeit uit het feit dat de NVvR is vertegenwoordigd in de Sectorcommissie rechterlijke macht en de verplichting voor de Minister van Justitie om te overleggen met deze commissie over algemene aangelegenheden met betrekking tot de rechtspleging indien een deelnemer aan het overleg dat verzoekt (art. 43, derde lid, jo. 50, tweede lid, Wvra). De NVvR heeft naast de rol van vakbond een belangrijke rol als beroepsorganisatie, en bundelt daarbij de ervaring en kennis van professionals binnen zowel het openbaar ministerie als de zittende magistratuur. Als beroepsorganisatie rekent de NVvR het mede tot haar taak de kwaliteit van de rechtspleging te bevorderen. In dit kader brengt de NVvR van oudsher vanuit een neutraal, professioneel standpunt adviezen uit, meestal op verzoek van de Minister van Justitie en daarnaast met enige regelmaat op eigen initiatief. De uitgangspunten die de NVvR daarbij naar eigen zeggen hanteert, zijn de volgende:

- advisering over algemeen verbindende voorschriften en te voeren beleid, welke de kwaliteit van de rechtspleging betreffen of anderszins de beroepsuitoefening van de rechterlijke macht raken;

- beoordeling op juridisch-inhoudelijke kwaliteit, doelmatigheid en de gevolgen voor de rechterlijke macht in termen van uitvoerbaarheid en werklast.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak is aangekondigd dat de verhouding tussen de adviestaak van de NVvR en die van de Raad voor de rechtspraak bij de evaluatie nader zou worden bezien. De evaluatiecommissie heeft erop gewezen dat een scherper onderscheid gemaakt zou kunnen worden naar advisering vanuit het bedrijfsvoeringsperspectief respectievelijk advisering vanuit het perspectief van de professionele beroepsbeoefenaar. In de praktijk is dit onderscheid echter niet steeds scherp te maken. In het kabinetsstandpunt is aangegeven dat het kabinet het van groot belang acht dat bij de voorbereiding van wetgeving rekening kan worden gehouden met alle aspecten die in de praktijk van de latere tenuitvoerlegging van wetgeving een rol zouden kunnen spelen. De praktijk van de afgelopen jaren laat zien dat de adviezen van de NVvR vaak een meerwaarde hebben en dat de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de NVvR geen doublure vormen. Dit wetsvoorstel bevat dan ook geen voorstellen om op dit punt wijzigingen aan te brengen.

8. Klachtrecht inzake gedragingen van rechterlijke ambtenaren

Klachten over gedragingen van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast kunnen worden ingediend bij het gerecht waarbij de betrokken rechterlijk ambtenaar werkzaam is en bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

De eerste modaliteit – de zgn. interne klachtenregeling – is voor de rechtbanken en de gerechtshoven thans al geregeld in artikel 26 van de Wet RO en voor de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven in artikel 3 van de Beroepswet onderscheidenlijk artikel 4 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie. Hetzelfde geldt overigens ook voor de overige bij deze gerechten werkzame ambtenaren.

De tweede modaliteit – die als het extern klachtrecht pleegt te worden aangeduid – was tot 2002 geregeld in de artikelen 14a e.v. van de Wet RO. Deze artikelen zijn bij gelegenheid van de inwerkingtreding van de Wet organisatie en bestuur gerechten uit de Wet RO geschrapt maar zijn bij wijze van overgangsrecht blijven gelden totdat zou worden voorzien in een definitieve regeling van het klachtrecht (artikel XIII Wet organisatie en

³⁴ Kamerstukken II 1999/2000, 27 182, nr. 3, blz. 38.

bestuur gerechten).³⁵ Destijds bestond namelijk het voornemen het klachtrecht over gedragingen van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast op te dragen aan een ombudsman. Een daartoe strekkend wetsvoorstel werd op 12 juli 2005 bij de Raad van State voor advies aanhangig gemaakt. De Raad van State bracht hierover op 27 oktober 2005 advies uit, waarin hij tot het oordeel kwam dat over het voorstel niet positief kon worden geadviseerd gelet op de spanning tussen de wijze waarop het voorstel vorm gaf aan de externe klachtbehandeling en de constitutioneel gewaarborgde onafhankelijkheid van de rechter. Inmiddels heeft de regering besloten dat het, gezien het negatieve advies van de Raad van State, de voorkeur verdient het klachtrecht over rechters niet op te dragen aan de Nationale ombudsman maar de thans geldende regeling te handhaven.³⁶ Het onderhavige wetsvoorstel voorziet erin dat de regeling weer expliciet in de Wet RO wordt opgenomen en waar nodig wordt verduidelijkt en verbeterd.

De president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de NVvR hebben in hun advies over het onderhavige wetsvoorstel met instemming kennis genomen van het voorstel om het advies van de Raad van State in dezen te volgen. Naar het oordeel van de raden voor rechtsbijstand past de voorgestelde uitbreiding van de klachtenregeling in een moderne organisatiestructuur. De Nationale ombudsman wijst er in zijn advies op dat de Raad van State heeft aangegeven dat er spanning is tussen de grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van de rechter en een onafhankelijke beoordeling door de Nationale ombudsman van de behoorlijkheid van het rechterlijk optreden, maar dat de Raad van State niet aangeeft dat het voorstel in strijd is met de Grondwet. Ook vreest de Nationale ombudsman dat de procedure bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Hoge Raad te formeel en te juridisch is. Dit advies heeft de regering geen aanleiding gegeven het in het nader rapport ingenomen standpunt te wijzigen.

Het advies van de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, om de regeling van het extern klachtrecht met betrekking tot gedragingen van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast van overeenkomstige toepassing te verklaren op gedragingen van de (eveneens voor het leven benoemde) rechterlijke ambtenaren werkzaam bij het parket bij de Hoge Raad, is overgenomen; zie artikel 120, vierde lid (nieuw), van de Wet RO. Voorts is, naar aanleiding van dit advies en in navolging van het bepaalde in artikel 26 en (het nieuwe) artikel 75, zesde lid, van de Wet RO, in een nieuw derde lid van artikel 120 van de Wet RO geregeld dat ook bij het parket bij de Hoge Raad een interne klachtenregeling komt te gelden. Voorts hebben de president en de procureur-generaal bij de Hoge Raad geadviseerd om ten aanzien van gedragingen van leden van (het parket bij) de Hoge Raad alleen het intern klachtrecht toepasselijk te laten zijn en de toepasselijkheid van de externe klachtenprocedure te beperken tot gevallen waarin de procureur-generaal op grond van het nieuwe artikel 13c ambtshalve een vordering bij de Hoge Raad instelt tot het doen van een onderzoek naar een gedraging. Daarbij merken zij op dat een tweevoudige klachtenbehandeling geen toegevoegde waarde heeft en niet strookt met de (bestuurlijke) verhouding tussen de president en de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Dit advies is in dit wetsvoorstel niet overgenomen, ten eerste omdat het van belang is dat er ook met betrekking tot gedragingen van rechterlijke ambtenaren voor burgers wordt voorzien in een volwaardige klachtenprocedure, bestaande uit zowel een interne klachtenprocedure als de mogelijkheid van extern klachtrecht, en de wenselijkheid hiervan niet anders is ten aanzien van gedragingen van rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij de rechtbanken en de gerechtshoven als voor gedragingen van rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij (het parket bij) de Hoge Raad. Daarbij zij benadrukt dat voor gedragingen van leden van de Hoge Raad ook thans al wettelijk is voorzien in de regeling van extern klachtrecht. Ten tweede is van belang dat de

³⁵ Zie Kamerstukken II 2000/01, 27 181, nr. 7, blz. 34 -35.

³⁶ Bijvoegsel Stcrt. 13 mei 2008, nr. 89; ook gepubliceerd op www.raadvanstate.nl (zaaknummer W03.05.0306).

Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad in de Wet RO nadrukkelijk onderscheiden onderdelen van de rechterlijke organisatie zijn en het met het oog hierop alleen daarom al geenszins bezwaarlijk is dat de procureur-generaal bijvoorbeeld een klacht over een gedraging van een raadsheer in de Hoge Raad in behandeling neemt. Mede gelet op het naar verwachting incidentele karakter van klachten over gedragingen van bij (het parket van) de Hoge Raad werkzame rechterlijke ambtenaren behoeft het ook in organisatorische zin geen problemen op te leveren dat ook voor deze gedragingen zowel intern als extern klachtrecht toepasselijk is. In dit verband kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen om met betrekking tot gedragingen van leden van het parket bij de Hoge Raad de interne klachtenbehandeling te laten geschieden door de plaatsvervangend procureur-generaal.

Ten opzichte van het conceptwetsvoorstel zijn in de voorgestelde regeling naar aanleiding van de adviezen van de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Raad voor de rechtspraak en de NVvR diverse tekstuele verbeteringen aangebracht. Het advies van de Raad voor de rechtspraak om de artikelen 13a en 26 van de Wet RO aan te passen aan de tekst van de bestaande klachtenregelingen van de gerechten is daarbij niet overgenomen, aangezien de in genoemde artikelen geformuleerde uitzondering op de mogelijkheid om een klacht in te dienen (de klacht kan geen rechterlijke beslissing betreffen) al voldoende duidelijk maakt dat noch (de inhoud en motivering van) eindbeslissingen, noch de daaraan voorafgaande beslissingen onderwerp van een klacht kunnen zijn.

Als gezegd kent de regeling van het klachtrecht inzake gedragingen van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren kent derhalve twee componenten: de procedure bij het eigen gerecht of parket en de procedure bij de Hoge Raad. Het voorgestelde stelsel ziet er als volgt uit.

Uitgangspunt is dat een klacht over een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast wordt ingediend bij het betrokken gerecht. Zoals hierboven vermeld is dat reeds geregeld voor de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dit wetsvoorstel breidt deze interne klachtmogelijkheid uit tot de Hoge Raad (artikel 75 Wet RO), de Raad voor de rechtspraak (artikel 96a Wet RO) en het parket bij de Hoge Raad (artikel 120 Wet RO). Op deze interne klachtregeling is afdeling 9.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing. Artikel 26, vierde lid, Wet RO maakt duidelijk dat de klachtenregeling niet van toepassing is op gedragingen waartegen ingevolge een wettelijk geregelde voorziening een procedure bij een rechterlijke instantie openstaat of heeft opengestaan en ook niet indien de klacht een rechterlijke beslissing betreft. Het gesloten stelsel van rechtsmiddelen staat daaraan immers in de weg.

Daarnaast staat de mogelijkheid een klacht over de wijze waarop een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast zich in de uitoefening van zijn functie jegens klager heeft gedragen, in te dienen bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Deze kan vervolgens bij de Hoge Raad een onderzoek naar de gedraging vorderen. Deze regeling wordt, als een nieuwe afdeling 1A, opgenomen in hoofdstuk 2 (Rechtspraak) van de Wet RO. Voorts wordt deze afdeling van overeenkomstige toepassing verklaard in de artikelen 3 van de Beroepswet, 4 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie en 120 van de Wet RO. De klacht wordt ingediend bij de procureur-generaal, die deze onderwerpt aan een eerste toets op ontvankelijkheid. Indien de klacht een rechterlijke beslissing betreft, of indien de klacht niet over een gedraging van een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast gaat, is de klacht niet-ontvankelijk. In een aantal gevallen heeft de procureur-generaal enige marge om te beslissen of hij het verzoek om bij de Hoge Raad een onderzoek te vorderen inwilligt. Dat is bijvoorbeeld het geval als het verzoek onvolledig is voor een juiste beoordeling. Een ander geval kan zich voordoen als blijkt dat de klager geen gebruik heeft gemaakt van de interne klachtmogelijkheid: in beginsel zal de procureur-generaal de betrokkene dan naar die interne

mogelijkheid verwijzen, maar denkbaar is dat hij in verband met de aard van de klacht reden ziet toch een vordering bij de Hoge Raad in overweging te nemen. In beginsel zal een verzoek door de procureur-generaal niet ingewilligd hoeven te worden indien de klacht al is behandeld in de interne klachtprocedure en de klager daarbij in het gelijk is gesteld: in dat geval zal de klager doorgaans immers geen belang hebben bij een hernieuwd onderzoek door de Hoge Raad. Dat laat onverlet dat er in bijzondere omstandigheden niettemin toch aanleiding kan zijn tot een onderzoek door de Hoge Raad, bijvoorbeeld als de procureur-generaal het wenselijk acht dat de Hoge Raad zich uitspreekt over de behoorlijkheid van een bepaalde gedraging in meer algemene zin. Voor dergelijke gevallen is ook de ambtshalve bevoegdheid, die in artikel 13c aan de procureur-generaal wordt verleend, bedoeld.

In aanvulling op het bovenstaande strekt dit wetsvoorstel er tevens toe de huidige tijdelijke wettelijke regeling van het (extern) klachtrecht met betrekking tot gedragingen van gerechtsambtenaren, gerechtsauditeurs, buitengriffiers en rechterlijke ambtenaren in opleiding (opgenomen in artikel XIII van de Wet organisatie en bestuur gerechten), niet-rechterlijke leden van de bijzondere kamers van de rechtbanken en gerechtshoven (idem) en leden van verschillende tuchtrechtelijke collegies en de Algemene wet gelijke behandeling (opgenomen in artikel 3 van hoofdstuk 15 van de Aanpassingswet modernisering rechterlijke organisatie) definitief te maken en expliciet op te nemen in de Wet RO onderscheidenlijk de desbetreffende bijzondere wetten (Advocatenwet, etc.).

9. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen directe financiële gevolgen voor de rijksbegroting. Wat de competentieverschuivingen in kantonzaken betreft, heeft de Raad voor de rechtspraak in zijn advies aangegeven dat, voor zover de competentieverschuiving geen aanzuigende werking zal hebben, deze budgettair neutraal uitgevoerd zal kunnen worden, afgezien van hogere huisvestingskosten. In grote lijnen komt een en ander er dan ook op neer, dat met een gelijk budget betere dienstverlening - een toegankelijker en snelle rechtspraak voor een groter deel van de civiele zaken - zal kunnen worden geleverd, aldus de Raad voor de rechtspraak. Voorshands deelt de ondergetekende de verwachting van de commissie-Hofhuis dat de competentieuitbreiding van de kantonrechter geen of hooguit een beperkt aanzuigende werking op het aantal procedures zal hebben. De commissie-Hofhuis heeft daarbij gewezen op onderzoek, waaruit is gebleken dat de eerdere verhoging van de kantonrechtsgrens in 1999 - verhoging van de competentiegrens van 5.000 gulden tot 10.000 gulden - geen aanzuigende werking te zien heeft gegeven.³⁷ Wat de door de Raad voorziene stijging van de huisvestingskosten betreft, zal de ondergetekende in overleg met de Raad voor de rechtspraak de gevolgen voor het aan de Raad met inachtneming van het Besluit financiering rechtspraak 2005 toe te kennen budget bezien.

De wijziging van de kantonrechtsgrens noopt tot enkele aanpassingen in de tarieven van de griffierechten (zie de in dit wetsvoorstel opgenomen wijziging van de (toekomstige) Wet griffierechten burgerlijke zaken). Deze aanpassingen zijn zodanig dat de verruiming van de competentiegrens van de kantonrechter budgetneutraal kan worden ingevoerd.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (Wet op de rechterlijke organisatie)

³⁷ R.J.J. Eshuis en G. Paulides, Van rechtbank naar kanton: evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999, Den Haag 2002.

Onderdeel A (artikel 1)

Uit praktisch oogpunt wordt voorgesteld in artikel 1 een omschrijving te geven van het begrip “zittingscapaciteit”, dat enkele malen in nieuw voorgestelde bepalingen voorkomt (nieuwe artikelen 46a, 62a en 62). In de toelichting op het nieuwe artikel 46a wordt hier nader op ingegaan.

Onderdeel B (Artikel 10)

Deze wijzigingen zijn reeds toegelicht in onderdeel 3 van het algemeen deel van deze memorie.

Onderdeel C (nieuwe artikelen 13a t/m 13g)

Algemeen

Voorgesteld wordt een regeling over het extern klachtrecht inzake gedragingen van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast toe te voegen aan hoofdstuk 2 (Rechtspraak) van de Wet RO in de vorm van een nieuwe afdeling 1A, getiteld “Klachtbehandeling door de Hoge Raad”. Op deze regeling is in algemene zin ingegaan in onderdeel 8 van het algemeen deel van deze memorie.

Artikel 13a

Deze bepaling komt bijna woordelijk overeen met het voormalige artikel 14a van de Wet RO. In het eerste lid is toegevoegd dat de klager zijn verzoek schriftelijk moet indienen bij de procureur-generaal. In het tweede lid zijn alleen enkele redactionele wijzigingen aangebracht.

Artikel 13b

Deze bepaling komt naar de inhoud overeen met artikel 14b-oud, maar is in die zin anders opgezet dat in het eerste lid is bepaald in welk geval de procureur-generaal niet verplicht is te voldoen aan het verzoek. In deze gevallen heeft de procureur-generaal enige marge bij zijn beoordeling of hij een onderzoek bij de Hoge Raad vordert. Dit doet zich voor:

- a. als het verzoekschrift niet (geheel) voldoet aan de eisen van artikel 13a, tweede lid;
- b. als de verzoeker verzuimd heeft zijn klacht in te dienen bij het betrokken gerecht;
- c. als de klacht wél is ingediend bij en behandeld door het betrokken gerecht en de verzoeker redelijkerwijs onvoldoende belang heeft bij een onderzoek door de Hoge Raad; dit kan zich voordoen zowel wanneer de klacht gegrond als wanneer deze ongegrond is verklaard in de interne klachtprocedure;
- d. als het verzoekschrift onredelijk lange tijd na het ontstaan van de klacht is ingediend;
- e. als een klacht van de verzoeker over dezelfde gedraging in behandeling is of al is afgedaan; deze regel leidt uitzondering indien er sprake is van een nieuw feit dat of een nieuwe omstandigheid die aanleiding zou kunnen geven tot een ander oordeel in de zaak;
- f. als er voor de verzoeker een voorziening bij een rechterlijke instantie openstaat of heeft opengestaan en hij daarvan geen gebruik heeft gemaakt, dan wel ten aanzien van die

klacht een uitspraak door een rechterlijke instantie is gedaan waartegen geen rechtsmiddel openstaat;

g. als door de procureur-generaal ten aanzien van de betrokken rechterlijk ambtenaar bij de Hoge Raad een vordering, strekkend tot schorsing of ontslag, is of zal worden ingediend; in zo'n geval zal er doorgaans geen toegevoegde waarde voor de behandeling van de klacht als zodanig zijn.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de procureur-generaal in bepaalde gevallen niet alleen bevoegd maar ook verplicht is een verzoek af te wijzen, namelijk als het verzoek niet in de termen van het eerste lid van artikel 13a valt. Dat is bijvoorbeeld het geval als de klacht níet gaat over een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast, als het een gedraging betreft die niet plaatsvond in de uitoefening van de functie, of als de klacht een rechterlijke beslissing betreft.

Het tweede lid komt inhoudelijk deels overeen met artikel 14b-oud, tweede lid: de procureur-generaal stelt de verzoeker en de betrokken ambtenaar in de gelegenheid hem inlichtingen te verstrekken. Toegevoegd wordt dat de procureur-generaal de keuze heeft om deze inlichtingen in schriftelijke of mondelinge vorm te verzoeken. Bovendien wordt toegevoegd dat de procureur-generaal ook het betrokken gerechtsbestuur onderscheidenlijk de president van de Hoge Raad in de gelegenheid stelt én anderen in de gelegenheid kan stellen hem inlichtingen te verstrekken. Gedacht kan worden aan personen die bijvoorbeeld bij een zitting aanwezig waren tijdens welke de beweerdelijke gedraging zou hebben plaatsgevonden.

Het derde lid komt inhoudelijk overeen met artikel 14b-oud, derde lid. Toegevoegd is dat, naast de verzoeker en de betrokken rechterlijk ambtenaar, ook het desbetreffende gerechtsbestuur onderscheidenlijk de president van de Hoge Raad op de hoogte wordt gesteld van de uitkomsten van het vooronderzoek door de procureur-generaal. Zonodig vermeldt de procureur-generaal daarbij of naar zijn oordeel met betrekking tot de klacht een voorziening bij een rechterlijke instantie openstaat.

Het vierde lid is nieuw. Indien de procureur-generaal constateert dat de verzoeker verzuimd heeft de interne klachtenprocedure te bewandelen en hij op die grond de zaak niet wil voorleggen aan de Hoge Raad, stuurt hij het verzoekschrift door naar het betrokken gerechtsbestuur onderscheidenlijk de Hoge Raad.

Artikel 13c

Dit is een nieuwe bepaling, die zeker stelt dat de procureur-generaal ook ambtshalve bij de Hoge Raad een vordering kan instellen tot het doen van een onderzoek naar de wijze waarop een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast zich in de uitoefening van zijn functie heeft gedragen. Zo'n geval kan zich bijvoorbeeld voordoen als de procureur-generaal het wenselijk vindt om ook met het oog op de toekomst het standpunt van de Hoge Raad te vernemen over een gedraging waarover geen klacht is ingediend, noch bij het desbetreffende gerecht, noch bij de procureur-generaal zelf. Maar ook kan een oordeel van de Hoge Raad wenselijk zijn over een gedraging die wel in de interne klachtprocedure is behandeld en daar tot een gegrond- of ongegrondverklaring heeft geleid. De toezichthoudende taak van de Hoge Raad, bedoeld in artikel 116, vierde lid, van de Grondwet, kan met deze ambtshalve bevoegdheid worden versterkt.

Artikel 13d

Deze bepaling komt inhoudelijk overeen met artikel 14c-oud.

Artikel 13e

Dit artikel is iets anders opgezet dan artikel 14d-oud, maar regelt inhoudelijk hetzelfde: het betreft feitelijk een eenvoudige regeling van het procesrecht dat de Hoge Raad ten dienste staat in de procedure. In het eerste lid wordt geregeld dat de Hoge Raad het betrokken gerechtsbestuur, degene op wiens gedraging het onderzoek betrekking heeft, de verzoeker en anderen kan verzoeken hem schriftelijk of mondeling inlichtingen te verstrekken. Het tweede lid betreft de wijze waarop het onderzoek plaatsvindt: in raadkamer. De Hoge Raad kan, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de procureur-generaal, het betrokken gerechtsbestuur, de betrokken rechterlijk ambtenaar of de verzoeker, getuigen horen. Het derde lid is een eenvoudiger weergave van het derde lid van artikel 14d-oud.

Artikel 13f

In artikel 14e-oud, eerste lid, was bepaald dat de Hoge Raad zijn oordeel uitspreekt over de gegrondheid van de klacht. In het nieuwe artikel wordt de toetsingsmaatstaf van de Hoge Raad verduidelijkt: hij beoordeelt of de betrokken rechterlijk ambtenaar zich in de onderzochte aangelegenheid al dan niet *behoorlijk* heeft gedragen. Deze toetsingsmaatstaf komt overeen met die van de Nationale ombudsman. Voor de volledigheid is toegevoegd dat de Hoge Raad tevens kan beoordelen of het betrokken gerechtsbestuur zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen; dit is vooral van belang in gevallen waarin de interne klachtenprocedure naar het oordeel van de Hoge Raad niet behoorlijk is geweest. Een afschrift van de schriftelijke beslissing van de Hoge Raad wordt gezonden aan de verzoeker, de betrokken rechterlijk ambtenaar en het betrokken gerechtsbestuur onderscheidenlijk de president van de Hoge Raad.

Artikel 13g

Deze bepaling is nieuw en betreft de publieke verantwoording over de klachtenbehandeling door de (procureur-generaal bij de) Hoge Raad. De bepaling is gedeeltelijk ontleend aan artikel 16 van de Wet Nationale ombudsman. De procureur-generaal bij en de president van de Hoge Raad stellen jaarlijks een verslag op van de werkzaamheden die op grond van de artikelen 13a tot en met 13f zijn verricht. De openbaarmaking van het verslag wordt opgedragen aan de procureur-generaal. De toepasselijkheid van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur brengt met zich mee dat in bepaalde gevallen bepaalde gegevens niet openbaar worden gemaakt.

De openbaarmaking van het hier bedoelde verslag kan worden afgestemd op de openbaarmaking van de verslagen van de gerechten, voor zover betrekking hebbend op de interne klachtenprocedure, en van de Raad voor de rechtspraak op datzelfde punt. De regeling daarvoor is opgenomen in artikel 26, zesde lid, van de Wet RO in samenhang met artikel 9:12a van de Awb (“Het bestuursorgaan draagt zorg voor registratie van de bij hem ingediende schriftelijke klachten. De geregistreerde klachten worden jaarlijks gepubliceerd.”) alsmede de artikelen 35 en 104 van de Wet RO.

Onderdeel D (artikel 15)

1. De wijziging van artikel 15, zesde lid, strekt tot schrapping van de verplichting voor de Raad voor de rechtspraak om steeds drie personen te noemen in de aanbeveling voor een te benoemen gerechtsbestuurder. Een en ander is toegelicht aan het slot van onderdeel 6 van het algemeen deel van deze memorie.

2. De wijziging van artikel 15, zevende lid, strekt tot gedeeltelijke opheffing van het verbod op het lidmaatschap van meer dan één gerechtsbestuur, zoals toegelicht in onderdeel 6 van het algemeen deel van deze memorie.

3. Het huidige zevende lid van artikel 15 bevat tevens de onverenigbaarheid van het lidmaatschap van het gerechtsbestuur met het lidmaatschap van de Raad voor de rechtspraak. Deze onverenigbaarheid blijft gehandhaafd en wordt om wetssystematische redenen toegevoegd aan het achtste lid van artikel 15.

Onderdeel E (artikel 19)

Deze wijziging vloeit voort uit de wijziging van artikel 41, op grond waarvan in het nieuwe stelsel sprake is van “nevenlocaties”.

Onderdeel F (artikel 20)

Deze wijziging is toegelicht in onderdeel 5.4 van het algemeen deel van deze memorie.

Onderdeel G (nieuw artikel 23a)

Artikel 23a bevat de “samenwerkingsbepaling”, zoals toegelicht in onderdeel 2.2 van het algemeen deel van deze memorie. Deze bepaling werkt aanvullend ten opzichte van de taken en bevoegdheden die de Raad voor de rechtspraak reeds heeft op grond van de artikelen 91, 92 en 94 Wet RO. Deze artikelen voorzien immers niet in de bevoegdheid om gerechtsbesturen samenwerkingsverbanden te laten aangaan.

Onderdeel H (artikel 26)

De in dit onderdeel vervatte wijziging van artikel 26, vierde lid, hangt samen met de regeling van het klachtrecht inzake gedragingen van rechterlijke ambtenaren (zie onderdeel 8 van het algemeen deel van deze memorie). Met de voorgestelde toevoeging van een zevende lid aan dit artikel wordt erin voorzien de huidige tijdelijke wettelijke regeling van het extern klachtrecht met betrekking tot gedragingen van bij een rechtbank of gerechtshof werkzame gerechtsambtenaren, gerechtsauditeurs, rechterlijke ambtenaren in opleiding en buitengriffiers (artikel XIII, vierde lid, Wet organisatie en bestuur gerechten) definitief te maken en expliciet op te nemen in de Wet RO. Hiertoe wordt het bepaalde in titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht alsmede artikel 1a, vierde lid, en hoofdstuk III van de Wet nationale ombudsman van overeenkomstige toepassing verklaard. In verband hiermee kan artikel XIII, vierde lid, voormeld komen te vervallen; zie de toelichting op artikel XII van dit wetsvoorstel.

Onderdeel I (artikel 41)

Op de wijzigingen van artikel 41 is ingegaan in onderdeel 3 van het algemeen deel van deze memorie. In plaats van het huidige stelsel van in de bijlage bij de wet aangewezen nevenvestigingsplaatsen en bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen wordt een stelsel voorgesteld van “nevenlocaties”,

aan te wijzen door de Raad voor de rechtspraak binnen het rechtsgebied van de betrokken rechtbank. Duidelijkheidshalve volgt hieronder een vergelijkend overzicht van het huidige artikel 41 en het nieuw voorgestelde artikel 41.

<i>Huidig artikel 41</i>	<i>Voorgesteld artikel 41</i>
1. De rechtbank is gevestigd in de hoofdplaats van het arrondissement	(ongewijzigd)
2. De nevenvestigingsplaatsen van de rechtbank zijn vermeld in de bij deze wet behorende bijlage. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nevenzittingsplaatsen worden aangewezen. Tevens kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld voor de verdeling van zaken over de hoofdplaats en de nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen.	2. De Raad kan, na overleg met het bestuur van de rechtbank en gehoord het College van procureurs-generaal, binnen het arrondissement nevenlocaties aanwijzen, al dan niet voor een bepaalde periode.
3. De voordracht voor een krachtens het tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is voorgelegd.	(vervallen)
4. Het bestuur verdeelt de zaken over de hoofdplaats en de nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen, met inachtneming van de regels, bedoeld in het tweede lid.	(vervallen)
5. De rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast, de niet-rechterlijke leden van een meervoudige kamer, de gerechtsambtenaren, de rechterlijke ambtenaren in opleiding, de gerechtsauditeurs en de buitengriffiers kunnen in de nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen alle werkzaamheden, ook buiten de terechtzitting, verrichten waartoe zij in de hoofdplaats bevoegd zijn.	3. De rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast, de niet-rechterlijke leden van een meervoudige kamer, de gerechtsambtenaren, de rechterlijke ambtenaren in opleiding, de gerechtsauditeurs en de buitengriffiers kunnen in de nevenlocaties alle werkzaamheden, ook buiten de terechtzitting, verrichten waartoe zij in de hoofdplaats bevoegd zijn.
6. De griffie van de hoofdplaats is voor de zaken die in de nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen worden behandeld, mede daar gevestigd.	4. De griffie van de hoofdplaats is voor de zaken die in de nevenlocaties worden behandeld, mede daar gevestigd.
7. Stukken en zaken kunnen worden ingediend en gedeponereerd bij de griffie in de plaats waar de zaak wordt behandeld, met dien verstande dat in nevenzittingsplaatsen geen zaken kunnen worden gedeponereerd. Het bestuur kan in het bestuursreglement bepalen dat in een nevenzittingsplaats geen stukken kunnen worden ingediend.	5. Stukken en zaken kunnen worden ingediend en gedeponereerd bij de griffie in de plaats waar de zaak wordt behandeld, tenzij het bestuur in het bestuursreglement anders heeft bepaald.
8. Onze Minister kan, na overleg met het bestuur van de rechtbank, bepalen dat in een zaak de terechtzitting zal worden gehouden	6. Onze Minister kan, na overleg met het bestuur van de rechtbank, bepalen dat in een zaak de terechtzitting zal worden gehouden

op een door hem aan te wijzen locatie in de hoofdplaats van het arrondissement, buiten de hoofdplaats van het arrondissement of buiten het arrondissement, indien dit noodzakelijk is in verband met de veiligheid van personen.	op een door hem aan te wijzen locatie in de hoofdplaats van het arrondissement, buiten de hoofdplaats van het arrondissement of buiten het arrondissement, indien dit noodzakelijk is in verband met de veiligheid van personen of andere zwaarwegende omstandigheden.
--	--

Onderdeel J (nieuw artikel 46a)

Het nieuw voorgestelde artikel 46a is in algemene zin toegelicht in onderdeel 2.3 van het algemeen deel van deze memorie. Meer specifiek wordt hierover nog het volgende opgemerkt.

Het criterium “gebrek aan voldoende zittingscapaciteit” is ontleend aan de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, BNN. Een gebrek aan voldoende zittingscapaciteit kan zich voordoen indien het gerechtsbestuur wordt geconfronteerd met een piekbelasting die niet met de “eigen” zittingscapaciteit kan worden opgevangen. In de nota van toelichting bij het Besluit van 17 juni 2004 tot wijziging van het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen en enkele andere besluiten in verband met een betere benutting van de zittingscapaciteit (Stb. 2004, 288, blz. 11) is piekbelasting als volgt omschreven: “Een piekbelasting doet zich voor als de reguliere of beschikbare formatie ontoereikend is om het zaaksaanbod te verwerken. Piekbelastingen kunnen bijvoorbeeld ontstaan door megazaken, door een plotseling - onvoorziene - verhoogde instroom van zaken, door zaken die een gespecialiseerde behandeling vergen die niet bij het gerecht voorhanden is, waardoor de behandeling relatief veel extra capaciteit vergt, bij (langdurige) afwezigheid van personeel door ziekte of als gevolg van vacatures, waardoor de personele capaciteit tijdelijk lager is dan bij een volledige bezetting van de formatie, of bij verbouwingen aan het gerechtsgebouw, waardoor tijdelijk minder zittingsruimte voorhanden is.” Een gebrek aan capaciteit kan zich dus ook voordoen als de zittingscapaciteit die nodig is voor de gespecialiseerde behandeling van een zaak of een bepaalde categorie ontbreekt. Het gaat hier in de regel om typen zaken die slechts incidenteel bij een gerecht worden aangebracht en die verhoudingsgewijs veel specialistische kennis vergen. Wordt een dergelijke zaak aangebracht bij een gerecht waar deze kennis niet aanwezig is, dan zal het gerecht (onevenredig veel) tijd en capaciteit moeten steken in het verwerven van de specialistische kennis die de behandeling van dergelijke zaken vereist. Indien in dergelijke situaties gebruik kan worden gemaakt van de expertise die elders aanwezig is, kunnen zaken sneller worden afgedaan. Onder het criterium valt ook de situatie waarin een bepaalde categorie van zaken met een massaal karakter snel moet worden afgedaan. In de artikelen 7 en 8 BNN is “gebrek aan gespecialiseerde zittingscapaciteit” nog als afzonderlijk criterium opgenomen naast “gebrek aan voldoende zittingscapaciteit”. Wetstechnisch gezien valt het eerste echter reeds onder het laatste, zodat in de nu voorgestelde tekst een wetstechnische vereenvoudiging is aangebracht.

De tweede volzin van het derde lid (horen College van procureurs-generaal) en het vierde lid (publicatie in de Staatscourant) komen letterlijk overeen met artikel 7, zesde en achtste lid, BNN.

Onderdelen K tot en met Q (artikelen 47, 48, 48a, 49 en 51)

De thans in artikel 47 opgenomen verplichting om in elke rechtbank een afzonderlijke sector kanton te hebben, wordt geschrapt (zie hierover § 5.4 van het algemeen deel van deze memorie).

De inhoud van het huidige artikel 48, eerste lid, wordt uit wetssystematisch oogpunt overgeheveld naar het nieuwe artikel 47 en over twee leden verdeeld. Daarbij wordt nu uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid van meervoudige kantonrechtspraak (zie hierover onderdeel 5.5 van het algemeen deel van deze memorie).

Het nieuw voorgestelde eerste lid van artikel 48 komt inhoudelijk overeen met het huidige tweede lid van dat artikel. Met de wijziging in het tweede lid (huidig derde lid) van artikel 48 worden de regels over het voor rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast geldende extern klachtrecht van overeenkomstige toepassing verklaard op de deskundige leden van de pachtkamers. Zie voor een nadere toelichting hierop de toelichting op artikel IX van dit wetsvoorstel.

De overige wijzigingen zijn technische en terminologische aanpassingen in verband met de schrapping in artikel 47 van de van rechtswege ingestelde sector kanton en de mogelijkheid van meervoudige kantonrechtspraak. De in het nieuw opgestelde artikel 47 opgenomen verplichting voor het gerechtsbestuur om enkel- en meervoudige kamers te vormen voor het behandelen en beslissen van kantonzaken, heeft betrekking op alle civiele kantonzaken, inclusief familiezaken, en eveneens op strafzaken en zaken op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, zo is in het advies van de werkgroep kantonrechtspraak van de NVvR terecht opgemerkt.

Onderdelen R, V.1, W.1 en X (artikelen 54, 55, 66, tweede lid, 67, derde lid, 68, 69 en 70)

Met deze wijzigingen worden de regels over het voor rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast geldende extern klachtrecht van overeenkomstige toepassing verklaard op de militaire leden van militaire kamers en de deskundige leden van diverse andere bijzondere kamers bij rechtbanken en gerechtshoven. Zie voor een nadere toelichting hierop de toelichting op artikel IX van dit wetsvoorstel.

Onderdeel S (artikel 55a)

Overeenkomstig het advies van de Raad voor de rechtspraak wordt voorgesteld om mogelijk te maken dat zaken op het gebied van het kwekersrecht ook in een enkelvoudige kamer kunnen worden behandeld. De verplichting om deze zaken steeds in een meervoudige kamer te behandelen is een niet zinvolle belemmering voor een kwalitatief goede en snelle behandeling. Zoals de Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven, draait het in veel kwekersrechtzaken vooral om technisch-juridische vragen die niet specifiek op het kwekersrecht betrekking hebben. Zulke zaken vereisen geen behandeling door een meervoudige kamer waarvan een deskundig lid op het gebied van kwekersaangelegenheden verplicht deel uitmaakt.

Met de wijziging in de tweede volzin van het tweede lid worden de regels over het voor rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast geldende extern klachtrecht van overeenkomstige toepassing verklaard op het deskundige lid van de kamers voor het kwekersrecht. Zie voor een nadere toelichting hierop de toelichting op artikel IX van dit wetsvoorstel.

Onderdeel T (artikel 59)

De hier voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de aanwijzing van nevenlocaties bij de gerechtshoven zijn inhoudelijk identiek aan de voorgestelde wijzigingen in artikel 41 betreffende de aanwijzing van nevenlocaties bij de rechtbanken. Voor een nadere toelichting

wordt verwezen naar onderdeel 3 van het algemeen deel van deze memorie en de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel I.

Onderdeel U (artikelen 62a en 62b)

De nieuw voorgestelde artikelen 62a en 62b zijn in algemene zin toegelicht in onderdeel 2.3 van het algemeen deel van deze memorie. Artikel 62a is voor de zaakstromen binnen de gerechtshoven de pendant van het voorgestelde artikel 46a betreffende de zaakstromen binnen de rechtbanken. Artikel 62b maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur onder bepaalde voorwaarden de relatieve bevoegdheid van de gerechtshoven in hoger beroep te wijzigen.

Onderdelen V.2 en W.2 (artikelen 66, vijfde lid, en 67, vijfde lid)

Aangezien in verband met de wijziging van artikel 41 Wet RO de bijlage met de opsomming van de nevenvestigingsplaatsen van de rechtbanken vervalt, moet de aanduiding van de andere bijlage die ingevolge wetsvoorstel 31 227 aan de Wet RO wordt toegevoegd, worden gewijzigd.

Onderdeel Y (artikel 75)

Het nieuw voorgestelde zesde lid van artikel 75 breidt de zgn. interne klachtmogelijkheid uit tot de Hoge Raad. Dit is in algemene zin toegelicht in onderdeel 8 van het algemeen deel van deze memorie. Het gaat hier dus uitdrukkelijk niet om de procedure van de artikelen 14a en volgende, maar om de behandeling van klachten door de (president van de) Hoge Raad zelf.

Onderdelen Z en AA (artikelen 84 en 87)

Deze wijzigingen zijn toegelicht in onderdeel 7 van het algemeen deel van deze memorie.

Onderdeel BB (nieuw artikel 96a)

Het nieuw voorgestelde artikel 96a breidt de “interne” klachtmogelijkheid uit tot de Raad voor de rechtspraak. Dit is in algemene zin toegelicht in onderdeel 8 van het algemeen deel van deze memorie.

Onderdeel CC (artikel 106)

Via deze wijziging van artikel 106 wordt bewerkstelligd dat de vernietigingsbevoegdheid van de Kroon ten aanzien van de daar genoemde besluiten van de Raad voor de rechtspraak zich mede uitstrekt tot besluiten van de Raad inzake de tijdelijke overdracht van zaken naar een ander gerecht respectievelijk het aanwijzen (dus ook eventueel het opheffen) van nevenlocaties. Hierop is nader ingegaan in de onderdelen 2.3 respectievelijk 3 van het algemeen deel van deze memorie.

Uit wetstechnisch oogpunt wordt voorgesteld de inhoud van de huidige tweede volzin van artikel 106, waarin enkele artikelen van de Awb van overeenkomstige toepassing zijn verklaard, onder te brengen in het tweede lid, waarin eveneens een artikel van de Awb van overeenkomstige toepassing is verklaard.

Onderdeel DD (artikel 120)

Met de in dit onderdeel vervatte toevoeging van een tweetal leden aan artikel 120 van de Wet RO wordt erin voorzien dat ook met betrekking tot gedragingen van leden van het parket bij de Hoge Raad de in de nieuwe artikelen 13a e.v. van de Wet RO opgenomen regeling van het klachtrecht toepasselijk is (vierde lid). Voor het geval dat een klacht een gedraging van de procureur-generaal betreft wordt bepaald dat de taken en bevoegdheden, die in artikel 13a e.v. aan de procureur-generaal worden toegekend, door de plaatsvervangend procureur-generaal worden uitgeoefend. Voorts wordt, in navolging van het bepaalde in de artikelen 26 en 75 van de Wet RO, voorgeschreven dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad, gehoord de overige leden van het parket, een interne klachtenregeling opstelt (derde lid).

Onderdeel EE (nieuw artikel 139a)

Het nieuw voorgestelde artikel 139a betreft de regionale samenwerking binnen het OM, zoals nader toegelicht in onderdeel 1.3 van het algemeen deel van deze memorie.

Onderdelen FF en GG (bijlagen bij de Wet RO)

In verband met het voorstel om het nevenlocatiebeleid op te dragen aan de Raad voor de rechtspraak (voorgestelde wijziging van artikel 41) komt de grondslag aan de bijlage bij de Wet RO waarin de nevenvestigingsplaatsen van de rechtbanken zijn aangewezen, te ontvallen en moet deze bijlage dus worden geschrapt. Een nadere toelichting is opgenomen in onderdeel 3 van het algemeen deel van deze memorie.

De aanduiding andere bijlage bij de Wet RO, die ingevolge wetsvoorstel 31 227 aan de Wet RO wordt toegevoegd, moet in verband hiermee worden aangepast.

Artikel II (Wet op de rechterlijke indeling)

De wijzigingen in de Wri houden verband met de voorgestelde wijzigingen in de ressortelijke indeling (zie onderdeel 4 van het algemeen deel van deze memorie). Tevens worden via de voorgestelde wijzigingen uitdrukkelijk de hoofdplaatsen van de arrondissementen aangewezen.

Artikel III (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)

Onderdeel A (artikel 1)

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een verduidelijking aan te brengen in artikel 1 Rv, die als volgt kan worden toegelicht.

Artikel 1 Rv is de eerste bepaling van de Eerste afdeling van de Eerste titel van het Eerste Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, gewijd aan de rechtsmacht van de Nederlandse rechter. De rechter toetst ambtshalve of hij rechtsmacht heeft. Die rechtsmacht wordt beperkt door rechtsmachtbepalingen in internationale verdragen en in EG-verordeningen, maar ook door andere volkenrechtelijke verplichtingen. Dit laatste blijkt niet uit de huidige tekst van artikel 1 Rv. Het staat wel met zoveel woorden in artikel 13a Wet algemene bepalingen (Wet AB), dat bepaalt dat de rechtsmacht van de rechter wordt beperkt “door uitzonderingen in het volkenrecht erkend.” De “uitzonderingen in het volkenrecht

erkend” omvatten onder meer de daarin neergelegde immuniteiten van jurisdictie. De Nederlandse staat is volkenrechtelijk verplicht deze immuniteiten te waarborgen.

Met het opnemen van een verwijzing naar artikel 13a Wet AB in artikel 1 Rv is beoogd de rechtstoepasser nadrukkelijker te wijzen op het bestaan van volkenrechtelijke immuniteiten van jurisdictie. Daarmee voorziet het wetsvoorstel in een signaleringsfunctie waaraan behoefte bestaat. Het komt regelmatig voor dat een in rechte betrokken partij die aanspraak kan maken op volkenrechtelijke immuniteit (bijv. een vreemde Staat of een volkenrechtelijke organisatie) ervoor kiest om – op grond van die immuniteit - niet voor de rechter te verschijnen. In dat geval gaat de rechter bij de ambtshalve toetsing van zijn rechtsmacht niet altijd na of sprake is van een volkenrechtelijke immuniteit. Dit kan leiden tot politieke problemen van de Nederlandse staat en aansprakelijkstelling voor het niet naleven van zijn volkenrechtelijke immuniteitsverplichtingen. De grotere nadruk die artikel 13a Wet AB krijgt door in artikel 1 Rv een verwijzing naar die bepaling op te nemen, kan voorkomen dat rechtsmacht wordt aanvaard in strijd met de volkenrechtelijke immuniteitsverplichtingen van de Nederlandse Staat.

Een groot aantal volkenrechtelijke immuniteiten is neergelegd in verdragen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen verdragen waarin de immuniteit van Staten en van vertegenwoordigers van Staten is neergelegd en verdragen betreffende de immuniteit van volkenrechtelijke organisaties, hun medewerkers en vertegenwoordigers van lidstaten. Wat de eerstgenoemde categorie betreft kan worden gewezen op de Europese Overeenkomst inzake de immuniteit van Staten (1972) waar Nederland partij bij is. Met betrekking tot de immuniteit van vertegenwoordigers van Staten zijn vooral van belang het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (1961) en het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen (1963). Op grond van deze verdragen genieten vreemde Staten en hun vertegenwoordigers hier te lande in veel gevallen immuniteit voor de Nederlandse rechter. De belangrijkste ratio hiervan is dat soevereine Staten formeel op gelijke voet staan en geen gezag of rechtsmacht behoren uit te oefenen over elkaars handelen (*par in parem non habet imperium*).

Wat betreft de tweede hierboven genoemde categorie, volkenrechtelijke organisaties en hun medewerkers, bestaat een groot aantal specifieke verdragen. De immuniteit van deze organisaties en hun medewerkers is doorgaans neergelegd in multilaterale verdragen (gesloten tussen leden van de betreffende organisatie) en in zetelverdragen (gesloten tussen Nederland en de betreffende internationale organisatie). De ratio van deze immuniteiten is dat zij noodzakelijk zijn voor het onafhankelijk functioneren van de betreffende organisaties. Deze organisaties zijn samenwerkingsverbanden van een aantal leden. De rechter van een van deze leden behoort zich in beginsel niet uit te spreken over handelingen van de organisatie.

Naast de hierboven genoemde, in verdragen neergelegde immuniteiten kent het volkenrecht immuniteiten die onderdeel uitmaken van internationaal gewoonterecht. Dit is onder meer relevant bij de immuniteit van vreemde Staten en de immuniteit van staatshoofden, regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken. In een arrest van de Hoge Raad uit 1985 in de zaak *Spaans v. Iran US Claims Tribunal* overwoog de Hoge Raad dat ook bij gebreke van een zetelverdrag “uit het ongeschreven volkenrecht voortvloeit dat een internationale organisatie, ten minste in de Staat op welks grondgebied die organisatie met instemming van de regering van die Staat is gevestigd, gerechtigd is tot het privilege van immuniteit van jurisdictie” (20 december 1985, NJ 1986, 438). Doordat artikel 13a Wet algemene bepalingen verwijst naar “uitzonderingen in het volkenrecht erkend” is duidelijk dat ook de op grond van het internationale gewoonterecht bestaande immuniteiten behoren tot de volkenrechtelijke beperkingen op de rechtsmacht van de Nederlandse rechter. Hiermee is duidelijk dat in een veelheid van gevallen sprake kan zijn van immuniteit van betrokken partijen voor de Nederlandse rechter waarvan de rechter bij de ambtshalve toetsing

van zijn rechtsmacht op de hoogte dient te zijn. De voorgestelde wijziging van artikel 1 Rv draagt bij aan een grotere bekendheid bij de rechtstoepasser van deze immuniteiten.

Onderdelen B, D en N (artikelen 71, 98 en 1019j)

Deze wijzigingen vloeien voort uit de voorgestelde opheffing van de van rechtswege ingestelde sector kanton en de uitbreiding van de mogelijkheid van meervoudige kantonrechtspraak, zoals toegelicht in de onderdelen 5.4 en 5.5 van het algemeen deel van deze memorie.

Onderdeel C (artikel 93)

Deze wijzigingen betreffen de uitbreiding van het werkterrein van de kantonrechtspraak (uitbreiding zaaksoorten en verhoging competentiegrens tot € 25.000), zoals toegelicht in de onderdelen 5.1 tot en met 5.3 van het algemeen deel van deze memorie.

Opgemerkt zij dat de begrippen “consumentenkoop” en “krediettransacties” in de desbetreffende wetgeving zijn gedefinieerd. Ingevolge artikel 7:5 BW wordt onder consumentenkoop verstaan: de koop met betrekking tot een roerende zaak, elektriciteit daaronder begrepen, die wordt gesloten door een verkoper, die handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf, en een koper, natuurlijk persoon, die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Artikel 1, onder a, van de Wet op het consumentenkrediet bevat een omschrijving van “krediettransactie”. In de daarop volgende artikelen van die wet is de reikwijdte van de wet nader afgebakend. Zo vloeit uit artikel 2 voort dat het gaat om geldleningen met een maximum van € 40.000.

Onderdelen E, G, H, K, L en M (artikelen 99, 109, 262, 269 en nieuwe artikelen 108a en 268a)

De voorgestelde artikelen 108a en 268a maken het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur onder bepaalde voorwaarden de relatieve bevoegdheid van de rechtbank te wijzigen. Een en ander is toegelicht in onderdeel 2.3 van het algemeen deel van deze memorie. De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 99, 109, 262 en 269 houden hiermee rechtstreeks verband. Voor zover de regels van de verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (“Brussel I”) niet alleen de rechtsmacht regelen maar ook zelf rechtstreeks de relatief bevoegde rechter aanwijzen, kan uiteraard geen gebruik worden gemaakt van de gewijzigde bepalingen. In die gevallen gaat de Europese regeling voor.

Onderdelen F en I (artikelen 108 en 110)

Deze wijzigingen houden rechtstreeks verband met de voorgestelde verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter tot € 25.000 (wijziging van artikel 93, onderdelen a en b), zoals toegelicht in onderdeel 5.2 van het algemeen deel van deze memorie.

Artikel IV (Burgerlijk Wetboek)

De artikelen 2:131 en 2:241 BW worden in verband met de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter van € 5.000 naar € 25.000 aangepast.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om aan het einde van beide artikelen een zin toe te voegen, waardoor duidelijker tot uitdrukking wordt gebracht dat de kantonrechter niet de behandeling van deze zaken doet.

Artikel V (Wet griffierechten burgerlijke zaken)

De verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter naar € 25.000 heeft tot gevolg dat vorderingen met een financieel belang tussen € 5.000 en € 25.000 in het vervolg zullen worden behandeld door de kantonrechter. Deze wijziging noopt tot aanpassing van de tariefstelling van griffierechten voor die categorie zaken. Aangezien de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter is ingegeven vanuit de wens de toegankelijkheid van de rechtspraak te verbeteren, is ervoor gekozen om – anders dan in de huidige situatie binnen de sector civiel, maar aansluitend bij hetgeen thans geldt voor de procedure bij de kantonrechter - geen gedaagdentarief te heffen voor de betreffende categorie vorderingen. Ter compensatie van dit verlies aan inkomsten wordt voorgesteld de tarieven in de sector civiel enigszins te verhogen. Zodoende kan de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter budgetneutraal worden ingevoerd. Tevens wordt voorgesteld om, uit het oogpunt van de toegankelijkheid van de rechtspraak, voor niet-kantonzaken het afzonderlijke, lage tarief voor vorderingen van onbepaalde waarde te handhaven. Zoals reeds vermeld in het slot van onderdeel 5.1 van het algemeen deel van deze memorie is ook de vrijstelling voor het indienen van een verweerschrift bij de kantonrechter of de pachtkamer gehandhaafd.

Bij de aan te brengen wijzigingen is ervan uitgegaan dat de Wet griffierechten burgerlijke zaken, thans als wetsvoorstel aanhangig bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2008/09, 31 758, nrs. 1-2), tot wet is verheven en in werking is getreden. De desbetreffende wijzigingen worden derhalve in die wet aangebracht. De opschriften van de desbetreffende tabellen zijn terminologisch aangepast in verband met de opheffing van de verplichte sector kanton.

Artikel VI (Wetboek van Strafvordering)

De voorgestelde aanvulling van artikel 2 Sv maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur onder bepaalde voorwaarden de relatieve bevoegdheid van de rechtbank te wijzigen. Een en ander is toegelicht in onderdeel 2.3 van het algemeen deel van deze memorie.

Artikelen VII en VIII (Algemene wet bestuursrecht en Algemene wet inzake rijksbelastingen)

De voorgestelde aanvullingen van artikel 8:7 Awb en artikel 27 Awr maken het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur onder bepaalde voorwaarden de relatieve bevoegdheid van de rechtbank te wijzigen. Een en ander is toegelicht in onderdeel 2.3 van het algemeen deel van deze memorie.

Artikelen IX, X en XI (Wet organisatie en bestuur gerechten; Beroepswet; Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie)

Zoals toegelicht in onderdeel 8 van het algemeen deel van deze memorie, was het extern klachtrecht met betrekking tot gedragingen van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast tot 1 januari 2002 geregeld in de artikelen 14a e.v. van de Wet RO en is er vanaf 1 januari 2002 bij wijze van overgangsvoorziening in artikel XIII, eerste lid, van de Wet

organisatie en bestuur gerechten in voorzien dat de in die, per die datum uit de Wet RO geschrapte, artikelen opgenomen regeling van het extern klachtrecht van toepassing blijft. Voorts is in artikel XIII, tweede en derde lid, van die wet geregeld dat diezelfde regeling van het extern klachtrecht, eveneens in afwachting van een definitieve regeling, van overeenkomstige toepassing blijft ten aanzien van gedragingen van de leden met rechtspraak belast van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) alsmede de niet-rechterlijke leden van de bijzondere kamers van de rechtbanken en de gerechtshoven (pachtkamers, etc.). Daarnaast wordt in artikel XIII, vierde lid, van die wet geregeld dat externe klachten met betrekking tot gedragingen van onder meer gerechtsambtenaren blijven worden behandeld door de Nationale ombudsman. Ook is in onderdeel 8 van het algemeen deel van deze memorie toegelicht dat dit wetsvoorstel ertoe strekt dat de regeling van het extern klachtrecht met betrekking tot gedragingen van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast weer expliciet in de Wet RO wordt opgenomen (artikel I, onderdeel C). In navolging hiervan wordt voorgesteld om deze regeling van het extern klachtrecht in de Wet RO ook weer van overeenkomstige toepassing te verklaren ten aanzien van gedragingen van voormelde leden van de CRvB, het CBB en de bijzondere kamers van de rechtbanken en gerechtshoven. Hiertoe strekt dit wetsvoorstel tot aanpassing van de artikelen 3 van de Beroepswet en 4 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie (artikelen X en XI) alsmede de verschillende artikelen in de Wet RO die gewijd zijn aan de bijzondere kamers van de rechtbanken en gerechtshoven (artikel I, onderdelen M, R, S, V, W en X). Voor een toelichting op de in artikel 26 van de Wet RO op te nemen definitieve regeling van het extern klachtrecht van onder meer gerechtsambtenaren zij verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel H, van dit wetsvoorstel. Met het oog op het voorgaande is de tijdelijke regeling van het extern klachtrecht in artikel XIII van de Wet organisatie en bestuur gerechten dus niet meer nodig en kan dit artikel komen te vervallen (artikel IX).

Voorts is in de Beroepswet en de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie artikel 23a Wet RO toegevoegd aan de opsomming van niet van toepassing zijnde artikelen, omdat dat artikel betekenis mist voor de CRvB en het CBB.

Artikelen XII tot en met XX (Aanpassingswet modernisering rechterlijke organisatie; Advocatenwet; Gerechtsdeurwaarderswet; Wet op het notarisambt; Algemene wet gelijke behandeling; Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990; Loodsenwet; Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg; Zeevaarbemanningswet)

Tot 1 januari 2002 was het voor rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast in de artikelen 14a e.v. van de Wet RO vastgelegde klachtrecht in enkele wetten van overeenkomstige toepassing verklaard op de leden van een aantal tuchtrechtelijke colleges en de Commissie gelijke behandeling. In aansluiting op bovenvermeld artikel XIII van de Wet organisatie en bestuur gerechten is vanaf 1 januari 2002 in artikel 3 van hoofdstuk 15 van de Aanpassingswet modernisering rechterlijke organisatie bij wijze van tijdelijke voorziening geregeld dat voornoemde, per die datum geschrapte, artikelen van de Wet RO op deze leden van overeenkomstige toepassing blijven. Zoals in onderdeel 8 van het algemeen deel van deze memorie is toegelicht, voorziet dit wetsvoorstel erin dat de regeling van het extern klachtrecht met betrekking tot gedragingen van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak weer expliciet in de Wet RO wordt opgenomen. Artikel XIII van de Wet organisatie en bestuur gerechten komt met het oog hierop te vervallen (artikel IX van dit wetsvoorstel). In samenhang hiermee strekt dit wetsvoorstel ertoe de in artikel 3 van hoofdstuk 15 van de Aanpassingswet modernisering rechterlijke organisatie opgenomen overgangsregeling eveneens te laten vervallen (artikel XII) en in plaats daarvan de in de artikelen 13a e.v. van de Wet RO voor rechterlijke

ambtenaren met rechtspraak belast op te nemen regeling van het klachtrecht wederom in de verschillende bijzondere wetten van overeenkomstige toepassing te verklaren (artikelen XIII tot en met XX).

Artikel XXI (Tijdelijke bepalingen met het oog op de herziening van de gerechtelijke kaart)

Het eerste lid maakt het mogelijk gedurende drie jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur gerechtsbesturen aan te wijzen die een volledige personele unie vormen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar onderdeel 6 van het algemeen deel van deze memorie.

Het tweede lid geeft aan de Minister van Justitie de mogelijkheid om, eveneens gedurende drie jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, bepaalde categorieën strafzaken aan te wijzen die bij een andere rechtbank of bij een ander gerechtshof worden behandeld. Zoals toegelicht in onderdeel 4 van het algemeen deel van deze memorie, kan deze bepaling worden benut om de behandeling van strafzaken in hoger beroep uit het Flevolandse deel van het arrondissement Zwolle-Lelystad te laten plaatsvinden bij het gerechtshof in Arnhem, hetgeen van belang wordt geacht met het oog op de samenwerking van het OM in Utrecht en Flevoland. Gelet op het uitzonderlijke karakter van deze bevoegdheid en het feit dat deze primair de belangen dient van samenwerking binnen het OM, is ervoor gekozen deze bevoegdheid toe te delen aan de minister.

Beide bepalingen zijn ingevolge het derde lid tijdelijk van aard, omdat zij nadrukkelijk in functie en perspectief staan van de voorgenomen herziening van de gerechtelijke kaart (zie onderdeel 1.3 van het algemeen deel van deze memorie). Met het oog daarop is gekozen voor een horizonbepaling van drie jaar.

Artikel XXII (Overgangsrecht)

Het eerste lid bevat eerbiedigende werking ten aanzien van alle kantonzaken die bij een gerecht aanhangig waren. Uit deze bepaling volgt dat de uitbreiding van de bevoegdheid van de kantonrechter alleen geldt voor nieuwe zaken. Zaken die als gevolg van de uitbreiding van het werkterrein van de kantonrechter in verband met de uitbreiding zaaksoorten en de verhoging van de competentiegrens tot de bevoegdheid van de kantonrechter gaan behoren, gaan dus niet naar de kantonrechter over als ze vóór de inwerkingtreding van de desbetreffende wetswijziging bij de rechter aanhangig zijn gemaakt.

Voor een toelichting op het tweede lid wordt korthedshalve verwezen naar onderdeel 5.3 van het algemeen deel van deze memorie.

Het derde lid bewerkstelligt dat de wijzigingen in de ressortelijke indeling geen gevolg hebben voor zaken die vóór het tijdstip van inwerkingtreding van die wijziging bij een gerechtshof aanhangig zijn gemaakt. Dit betekent bijvoorbeeld dat een bij het gerechtshof Amsterdam aanhangig hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank Utrecht na het tijdstip van inwerkingtreding in behandeling blijft bij het gerechtshof Amsterdam en dus niet wordt overgedragen naar het gerechtshof Arnhem. Ook hier is dus sprake van eerbiedigende werking.

Uit het vierde lid volgt dat na de inwerkingtreding van de wijzigingen van de artikel 41 en 59 Wet RO, waarmee het nevenlocatiebeleid aan de Raad voor de rechtspraak wordt opgedragen, de thans nog in het BNN aangewezen nevenlocaties binnen het desbetreffende rechtsgebied van het gerecht worden aangemerkt als nevenlocaties die door de Raad voor de rechtspraak zijn aangewezen. Uitgangspositie voor het door de Raad voor de rechtspraak te voeren nevenlocatiebeleid is dus de op het inwerkingtredingstijdstip bestaande situatie. Op

deze wijze wordt voorkomen dat er op het tijdstip van inwerkingtreding in één keer door de Raad voor de rechtspraak een groot aantal nevenlocaties moeten worden aangewezen. In plaats daarvan zullen, waar de Raad dat nodig oordeelt, bestaande nevenlocaties geleidelijk kunnen worden afgebouwd en waar nodig nieuwe nevenlocaties kunnen worden aangewezen.

Het vijfde lid voorziet in een overgangsregeling voor de behandeling van klachten over gedragingen van rechterlijke en niet-rechterlijke ambtenaren bij de gerechten alsmede leden van tuchtrechtelijke colleges, die ten tijde van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op basis van het bepaalde in artikel XIII van de Wet organisatie en bestuur gerechten of artikel 3 van hoofdstuk 15 van de Aanpassingswet modernisering rechterlijke organisatie reeds aanhangig zijn bij de (procureur-generaal bij de) Hoge Raad dan wel de Nationale ombudsman.

Artikel XXIII (inwerkingtreding)

In de inwerkingtredebepaling is rekening gehouden met de mogelijkheid dat bij nadere overweging een gefaseerde inwerkingtreding de voorkeur verdient. Dit kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn met het oog op een zorgvuldige invoering van de verruiming van de bevoegdheid van de kantonrechter.

Artikel XXIV (citeertitel)

Omdat aan aanhaling van deze wet in de praktijk behoefte zal kunnen bestaan, is voorzien in een citeertitel.

De Minister van Justitie,