

Vergaderjaar 2007–2008

31 503

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met de aanwijzing van de nevenvestigingsplaatsen Wageningen, Gorinchem, Winschoten, Groenlo en Oude IJsselstreek als nevenzittingsplaats

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerking van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Op verzoek van de Raad voor de rechtspraak, mede namens de betrokken gerechtsbesturen, wordt de status van de nevenvestigingsplaatsen Wageningen, Gorinchem, Winschoten, Groenlo en Oude IJsselstreek gewijzigd in die van nevenzittingsplaats. Dit wetsvoorstel strekt tot schrapping van deze nevenvestigingsplaatsen in de bijlage bij de Wet op de rechterlijke organisatie (verder: Wet RO). Tegelijkertijd zullen deze plaatsen in het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen worden aangewezen als nevenzittingsplaats van de betrokken rechtbanken.

2. Knelpunten met betrekking tot de nevenlocaties van de rechtbanken

Met ingang van 1 januari 2002 zijn de kantongerechten bestuurlijk ondergebracht bij de rechtbank van het arrondissement waarvan het desbetreffende kanton deel uitmaakte. In het kader van de bestuurlijke onderbrenging zijn de voormalige hoofdplaatsen van de kantongerechten zoveel mogelijk aangewezen als nevenvestigingsplaats van de betrokken rechtbank. Dat is gebeurd in de bijlage bij de Wet RO. In de nevenvestigingsplaatsen moet de griffie op grond van artikel 10 van de Wet RO elke werkdag gedurende ten minste zes uur geopend zijn. Enkele kantonhoofdplaatsen die toen al niet aan dat criterium voldeden, zijn niet als nevenvestigingsplaats aangewezen. Zij zijn in het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen aangewezen als nevenzittingsplaats. Op grond van artikel 10 van de Wet RO is de griffie in die plaatsen niet elke werkdag, of korter dan zes uur per dag, geopend.

De bestuurlijke onderbrenging van de kantonrechtspraak heeft, in combinatie met de invoering van integrale managementverantwoordelijkheid, een verhoogd kostenbewustzijn bij de gerechten met zich gebracht. Eind 2004 verzocht de rechtbank te Leeuwarden om opheffing van de nevenzittingsplaats Opsterland en verzocht de rechtbank Zutphen om wijziging van de nevenvestigingsplaatsen Groenlo en Oude IJsselstreek in neven-

zittingsplaatsen. Omdat er uit de praktijk signalen kwamen dat andere rechtbanken mogelijk ook knelpunten ondervonden bij hun nevenlocaties, heeft de Raad voor de rechtspraak, in overleg met mijn ambtsvoorganger, in 2005/2006 een landelijke inventarisatie uitgevoerd onder de rechtbanken naar de wensen en knelpunten met betrekking tot de nevenlocaties. Tegenover het verhoogde kostenbewustzijn en de wens zo efficiënt mogelijk te werken staan het belang van de toegankelijkheid van de rechtspraak en, daarmee samenhangend, van een geografisch gespreid aanbod van rechtspraak en gerechtelijke dienstverlening. Gelet op dit spanningsveld heeft mijn ambtsvoorganger voorafgaand aan de hiervoor bedoelde inventarisatie aan de Raad voor de rechtspraak meegedeeld dat eventuele verzoeken tot opheffing van een nevenzittingsplaats dan wel tot statuswijziging van een nevenvestigingsplaats zouden worden beoordeeld aan de hand van onder meer de criteria substantiële kwetsbaarheden en inefficiënties in de bedrijfsvoering en draagvlak voor de voorstellen (bijvoorbeeld blijkend uit concrete afspraken met, of een gehouden peiling onder, gemeentebesturen, de advocatuur en deurwaarders).

Naar aanleiding van deze inventarisatie heeft de Raad voor de rechtspraak verzocht om wijziging van de status van de nevenvestigingsplaatsen Wageningen, Gorinchem, Winschoten, Groenlo en Oude IJsselstreek in nevenzittingsplaatsen. Daarnaast heeft de Raad voor de rechtspraak verzocht om opheffing van de nevenzittingsplaatsen Meppel, Oud-Beijerland, Opsterland, Schouwen-Duiveland en Tholen. De opheffing van laatstgenoemde nevenzittingsplaatsen is inmiddels geregeld in een afzonderlijk wijzigingsbesluit (Stb 2007, 281).

Uit de inventarisatie door de Raad voor de rechtspraak komt het volgende algemene beeld naar voren. Sinds de bestuurlijke onderbrenging zijn de kantonrechters onderdeel gaan uitmaken van de rechtbankorganisatie. Zij zijn veelal op meer (neven)locaties gaan rechtspreeken en zijn, zij het nog in beperkte mate, meer gaan meerouleren tussen sectoren van de rechtbank. Kantonrechters zijn, met het oog op een optimale benutting van capaciteit, met hun ondersteuning kantoor gaan houden in de hoofdplaats en in een enkel geval in een belendende nevenvestigingsplaats van enige omvang.

In de nevenvestigingen waarvoor om statuswijziging is verzocht, is de formatie (relatief) gering. Binnen de rechtbanken wordt het werken met kleine, geïsoleerde gerechtelijke eenheden niet als bevorderlijk ervaren voor de professionaliteit van de organisatie en de kwaliteit van het primaire proces, daarbij inbegrepen de gerechtelijke dienstverlening aan justitiabelen. De afgelopen jaren is de voorbereiding van kantonzaken nagenoeg volledig verplaatst van de onderhavige nevenvestigingen naar de hoofdplaatsen. In deze nevenvestigingen vinden slechts enkele griffiehandelingen per week plaats. Het gaat hierbij doorgaans om enkele loket-handelingen en het zo nu en dan beantwoorden van een telefoontje. Dat betekent dat de griffies noodgedwongen met een of twee personeelsleden worden opengehouden voor slechts enkele griffiehandelingen per week. In vakantieperiodes of bij ziekte wordt de griffie soms maar door één medewerker bemand. Bezwaarlijk hierbij is voorts dat veelal geen afdoende automatisering ter plaatse aanwezig is, dat geen archieven beschikbaar zijn en, meest bezwaarlijk, dat niet het vereiste beveiligingsniveau zoals omschreven in de Functionele eisen gerechtsgebouwen kan worden gegarandeerd. Die eisen vormen een justitieel beleidskader ten behoeve van het toezicht op de bedrijfsvoering (waaronder huisvesting en beveiliging) van de gerechten. Het naleven van deze eisen zou betekenen dat voor de beveiliging van de betrokken gebouwen zowel fysieke als personele kosten moeten worden gemaakt die niet in een redelijke verhouding staan tot het zaaksaanbod. Wat betreft de fysieke kosten gaat

het om kosten voor achterstallig onderhoud en nog te treffen maatregelen, zoals onder meer het realiseren van voorzieningen die voortvloeien uit de Wet ARBO en de zorg voor vluchtroutes en vluchtroute-aanduidingen. Wat betreft de personele kosten gaat het om kosten van beveiligingspersoneel. De locaties zijn op werkdagen gedurende werktijden geopend en voor publiek toegankelijk. Hierdoor drukken de beveiligingskosten van nevenvestigingsplaatsen zwaar op het budget van de rechtbank. Afgezet tegen het geringe aantal zaken dat op de nevenlocaties wordt afgedaan, is sprake van een onevenredige kostenpost. Een ander voorzien probleem voor de nabije toekomst is dat bij de nevenlocaties basisvoorzieningen moeten worden gerealiseerd voor de invoering van het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS) en het Rechtspraak Informatie Systeem (REIS). Indien de griffiefunctie bij de onderhavige nevenvestigingsplaatsen zou worden gehandhaafd, zouden daarmee disproportionele investeringen gepaard gaan. Voor één nevenvestiging geldt ten slotte nog dat de huisvestingslasten onevenredig zwaar op het budget van de desbetreffende rechtbank drukken.

Gelet op de bescheiden griffiefunctie, het relatief geringe zaaksaanbod, de geringe formatie en de daarmee samenhangende kwetsbaarheden in de bedrijfsvoering en efficiencyverliezen in de onderhavige nevenlocaties, ben ik van mening dat er goede gronden zijn om de nevenvestigingsplaatsen Wageningen, Gorinchem, Winschoten, Groenlo en Oude IJsselstreek aan te wijzen als nevenzittingsplaats. Omdat in deze nevenvestigingsplaatsen de griffiefunctie van geringe betekenis is, functioneren deze nevenlocaties feitelijk al langere tijd als nevenzittingsplaats. De statuswijziging, die met zich meebrengt dat de griffie van de nevenlocatie op werkdagen niet meer verplicht zes uur per dag geopend moet zijn, brengt de wet in overeenstemming met de bestaande praktijk. Benadrukt wordt dat de wijziging van nevenvestigingsplaats in nevenzittingsplaats géén invloed heeft op de zittingsfrequentie: het aantal zittingen blijft in deze plaatsen gelijk. Voorts laat de wijziging onverlet dat de griffie op de zittingsdagen voorafgaand, tijdens en na de zittingsuren geopend is. De statuswijziging impliceert in de praktijk slechts een beperking van de griffiefunctie, voor zover dit de voorbereiding van zaken betreft, en de openingstijden van de griffie. In het artikelsgewijze deel van deze toelichting wordt per nevenlocatie afzonderlijk ingegaan op de specifieke omstandigheden die aan deze beslissing ten grondslag liggen.

De Raad voor de rechtspraak heeft mij meegedeeld dat de voorgenomen wijziging van de onderhavige nevenvestigingsplaatsen in nevenzittingsplaatsen is besproken met de ondernemingsraden van de betrokken rechtbanken en met de betrokken gemeentebesturen, de advocatuur en de plaatselijke deurwaarders. Het wetsvoorstel is voorts ter consultatie gezonden aan de gemeenten in de verzorgingsgebieden, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders. Op het wetsvoorstel zijn reacties ontvangen van de Nederlandse Orde van Advocaten, Gemeente Vlagtwedde, Gemeente Groenlo, Gemeente Winterswijk en Gemeente Oude IJsselstreek.¹ De Nederlandse Orde van Advocaten heeft aangegeven dat voor advocaten de mogelijkheid, om binnen beperkte reisafstand de nodige stukken bij de griffie te kunnen afleveren, zal verdwijnen. Voorts bestaat de vrees dat in de toekomst ook minder zittingen in deze nevenzittingsplaatsen gehouden zullen worden. De gemeente Vlagtwedde kan instemmen met het voorstel mits de dienstverlening van de locatie Winschoten gewaarborgd blijft. De gemeenten Groenlo en Winterswijk kunnen instemmen met de statuswijziging van het kantongerecht te Groenlo, mits dit geen voorbode is van verdere teruggang in de dienstverlening van het kantongerecht. In de reactie van de Gemeente Winterswijk was kennelijk sprake van een misverstand, waar gewezen werd op een brief van 31 januari

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2007 aan de voorzitter van de Tweede Kamer. In het overleg met de vaste commissie voor Justitie (*Kamerstukken II*, 2006–07, 29 279, nr. 53) is niet gesproken over de nevenlocatie Groenlo, laat staan over de opheffing daarvan. Ook in de reactie van de gemeente Oude IJsselstreek was sprake van een misverstand, waar gevraagd werd om in de memorie van toelichting de plaats Terborg op te nemen als nevenzittingsplaats in plaats van Doetinchem. In het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen zijn gemeenten en geen plaatsen opgenomen. Het feit dat de plaats Terborg uiteindelijk is opgegaan in de gemeente Oude IJsselstreek, belet dat Terborg wordt genoemd in het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen of de memorie van toelichting. Voorts is de vermelding van Doetinchem als nevenzittingsplaats van de gemeente Oude IJsselstreek correct.

De beperkte kosten die aan de uitvoering van dit wetsvoorstel (en de daarmee samenhangende wijziging van het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen) verbonden zijn, worden, gegeven de reserves die de rechtbanken op grond van de baten-lastenfinanciering van de rechtspraak kunnen opbouwen, uit het reguliere budget van de rechtbanken gefinancierd. Naar verwachting zullen de statuswijzigingen, variërend per betrokken arrondissement, enige tot aanzienlijke kostenbesparingen opleveren.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

1. In de bijlage bij de Wet op de rechterlijke organisatie is Wageningen aangemerkt als nevenvestigingsplaats van de rechtbank Arnhem. Naast Wageningen heeft de rechtbank Arnhem tevens de nevenvestigingsplaatsen Tiel en Nijmegen. Het zaaksaanbod van Wageningen bedroeg in 2004 11 225 kantonzaken. Dit zaaksaanbod rechtvaardigt geen griffie die elke werkdag gedurende minimaal 6 uur geopend is. Een steekproef van de rechtbank heeft uitgewezen dat in één maand zeven griffiehandelingen zijn verricht, waarvan er vijf slechts verzoeken om informatie betroffen. Bij toerbeurt reizen twee administratieve medewerkers vanuit de hoofdplaats Arnhem naar Wageningen om aldaar de griffie te bemannen. In 2004 zijn er 150 zittingsdagen geweest. De sector kanton van de rechtbank ondersteunt het voorstel tot wijziging van de status.
2. In de bijlage bij de Wet op de rechterlijke organisatie is Gorinchem aangemerkt als nevenvestigingsplaats van de rechtbank Dordrecht. Sinds de wijziging van de arrondissementsgrens op 1 januari 2002, waarbij de gemeente Vianen naar het arrondissement Utrecht is overgegaan, is het zaaksaanbod van Gorinchem substantieel gedaald. Het huidige zaaksaanbod, in 2004 4 764 kantonzaken, is naar het oordeel van het rechtbankbestuur onvoldoende om Gorinchem als zelfstandige nevenvestiging te handhaven. De formatie bedraagt ongeveer 1 fte kantonrechter. In 2004 waren ongeveer twee zittingsdagen per week ingepland. De overige drie werkdagen is er in beginsel weinig te doen in Gorinchem. De griffiefunctie is minimaal. De telefoon is standaard doorgeschakeld naar de rechtbank, alwaar een medewerker is belast met de afhandeling van vragen en verzoeken. Slechts in een enkel geval wordt in Gorinchem een stuk gedeponereerd. Rechtshulpverleners en deurwaarders geven er de voorkeur aan zich tot de griffie in de hoofdplaats te wenden. Vrijwel alle administratieve handelingen vinden plaats in Dordrecht. Feitelijk fungeert Gorinchem al als neven-

zittingsplaats. Zowel de sector kanton als de ondernemingsraad ondersteunt het voorstel.

3. In de bijlage bij de Wet op de rechterlijke organisatie is Winschoten aangemerkt als nevenvestigingsplaats van de rechtbank Groningen. Winschoten is de enige nevenlocatie van de rechtbank Groningen. Het aantal afgedane zaken bedroeg in 2004 8 750. De formatie bedraagt minder dan 1 fte kantonrechter en ongeveer 2,5 fte ondersteunend personeel. Er worden wekelijks ongeveer vier griffiehandelingen verricht en tien telefoongesprekken gevoerd. Er zijn twee zittingsdagen per week. Thans worden in Winschoten nog politierechterzittingen gehouden, maar die zullen in ieder geval bij de invoering van het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht worden beëindigd. De gebouwelijke overcapaciteit is groot (slechts een kwart van het gebouw wordt gebruikt). Daardoor drukken de huisvestingskosten van € 117 800 zwaar op de bedrijfsvoering. Zowel de sector kanton als de ondernemingsraad ondersteunt het voorstel.
4. In de bijlage bij de Wet op de rechterlijke organisatie zijn Groenlo en Oude IJsselstreek aangemerkt als nevenvestigingsplaatsen van de rechtbank Zutphen. Inmiddels is de naam van de gemeente Groenlo gewijzigd in Oost Gelre (Stcr. 22 maart 2006, nr. 58, pag. 14). Omdat deze naamswijziging nog niet in de Wet RO is verwerkt, wordt in deze toelichting nog steeds gerefereerd aan Groenlo. Andere nevenlocaties van deze rechtbank zijn Apeldoorn (nevenvestigingsplaats), Harderwijk (nevenzittingsplaats) en Doetinchem (nevenzittingsplaats voor de behandeling van kantonzaken uit het verzorgingsgebied van Oude IJsselstreek). Het zaaksaanbod in Groenlo en Oude IJsselstreek is gering. In Groenlo werden in 2004 4 700 kantonzaken behandeld, in Oude IJsselstreek 7 289. De formatie van kantonrechters en ondersteuning gezamenlijk bedraagt respectievelijk ongeveer 4,5 fte en ongeveer 7,5 fte. In beide plaatsen wordt twee dagen per week zitting gehouden. In 2004 werden in Groenlo gemiddeld 10 lokethandelingen per week verricht en in Oude IJsselstreek 120. Deze lokethandelingen kunnen ook na statuswijziging in de beide nevenlocaties blijven plaatsvinden, zij het alleen nog op de zittingsdagen. Het gerechtshof verwacht van deze statuswijzigingen niet zozeer financiële voordelen, als wel een hogere kwaliteit van dienstverlening en een vermindering van de kwetsbaarheid van beide locaties. De ondernemingsraad en de sector kanton hebben wel enkele bedenkingen geuit, die met name afkomstig zijn van het personeel dat werkzaam is in beide plaatsen, maar hebben niet negatief geadviseerd.

Artikel II

Deze wet moet tegelijkertijd in werking treden met de wijziging van het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen, waarbij de onderhavige nevenvestigingsplaatsen worden aangewezen als nevenzittingsplaats. Om die reden treedt deze wet in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin