

Openbaar Ministerie

ant 2/3 ant

MW en J/SG/DW

College van procureurs-generaal

Voorzitter

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH Den Haag.

Bezoekadres:

Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 70 33 99 600
Telefax +31 70 33 99 851

Door Reg. ISG kepingen afd.
aan DW

25 FEB 2011
11/5007/10/6

Onderdeel	Organisatie ontwikkeling & Informatiemanagement
Datum	23 februari 2011
Ons kenmerk	PaG/O&I/15533
Uw kenmerk	5679158/10/6
Bijlage(n)	
Onderwerp	Advies conceptwetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

*rethorische 2/3
a 01*

Geachte heer Opstelten,

Per brief van 16 december 2010 heeft u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over het conceptwetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart. De nu voorliggende ingrijpende herziening van de gerechtelijke kaart is het resultaat van uitvoerig overleg tussen regering en parlement. Uit het gevoerde debat meent het College af te mogen leiden dat de beoogde schaalvergroting binnen de rechterlijke organisatie op een groot draagvlak binnen de Tweede Kamer kan rekenen. Kort samengevat wordt het aantal gerechtshoven van vijf naar vier, en het aantal rechtbanken van negentien naar tien teruggebracht. Het wetsvoorstel is nadrukkelijk ook bedoeld om de bestuurlijke inrichting van rechtbanken en gerechtshoven te verstevigen.

Voor het OM betekent dit wetsvoorstel onder meer een vermindering van het aantal arrondissementsparketten tot tien. Het kleinere aantal arrondissementsparketten sluit aan op de regio-indeling waarmee het OM reeds sinds 2009 werkt. Verder voorziet het wetsvoorstel in de samenvoeging van de afzonderlijke ressortsparketten tot één (landelijk) ressortsparket.

Inleiding

Vanaf begin 2003 is binnen het OM nagedacht over modernisering van de organisatie van het OM. In juni 2003 is de "Houtkoolschets" gepubliceerd, waarin de contouren van de nieuwe organisatie van het OM zijn gepresenteerd. Met de Houtkoolschets als uitgangspunt is het project "het OM verandert" gestart. De inrichting van de nieuwe OM-organisatie is gebaseerd op twee gedachten. Als eerste de verwachting dat de prestaties van het OM als geheel kunnen worden verhoogd door een nadrukkelijker onderscheid te maken tussen de behandeling van zaken die maatwerk vereisen en standaardzaken. Dit heeft onder andere geleid tot de oprichting van de CVOM (Centrale Verwerking Openbaar Ministerie), waar bepaalde standaardzaken worden afgehandeld. Ten tweede is aangenomen dat het OM beter kan presteren door de kwetsbaarheid van kleine parketten te verminderen door schaalvergroting. Deze gedachte heeft geleid tot de ontwikkeling van de grotere regioparketten. Dankzij de inspanning van velen binnen het OM, nadert de reorganisatie nu haar voltooiing. Voor het OM betekent dit wetsvoorstel het formele sluitstuk van de regionalisering van de arrondissementsparketten. Tevens wordt de tweede lijn gemoderniseerd en wordt de ontwikkeling naar een landelijke ressortelijke organisatie wettelijk geregeld.

Het College heeft daarom met grote waardering en meestentijds ook met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel en is gaarne bereid hierover te adviseren.

Zaaksverdeling binnen het arrondissement en ressort

Cruciaal voor het behalen van de beoogde resultaten van de modernisering van het OM is de wijze waarop de (straf)zaken over de zittingsplaatsen binnen een arrondissement worden verdeeld. Terecht wordt er in de memorie van toelichting op gewezen dat de vraag waar de zaken worden behandeld in een constellatie van arrondissementen met een grotere omvang dan nu het geval is, klemmender is dan in de huidige situatie van negentien arrondissementen van relatief kleine omvang. De modernisering van het OM heeft heel veel gevergd van de organisatie en het budget. Voorkomen moet worden dat dit deels teniet wordt gedaan door een te grote versnippering van zaken over 32 vestigingen van rechtbanken.

Het College heeft daarom met instemming kennis genomen van het voornemen om aan de Raad voor de rechtspraak op te dragen per rechtbank een zogenoemd zaaksverdelingsreglement vast te stellen. Wettelijk wordt verankerd dat de Raad voor de rechtspraak de zaaksverdelingsreglementen vaststelt op basis van ontwerpen die door de betrokken gerechtsbesturen worden opgesteld. Het College verwacht dat de Raad voor de rechtspraak beter in staat zal zijn de landelijke verantwoordelijkheid voor de rechterlijke organisatie gestalte te geven, omdat zijn positie ten opzichte van

de gerechtsbesturen formeel wordt verstevigd. De Raad zal daardoor beter in staat zijn de landelijke belangen en prioriteiten van de rechtelijke macht als geheel te behartigen.

Daarnaast heeft het College kennis genomen van de passages in de memorie van toelichting waarin wordt gesproken over het overleg van Raad voor de rechtspraak en gerechtsbesturen enerzijds en ketenpartners anderzijds om te komen tot een voldragen en gedragen ontwerp van het zaaksverdelingsreglement.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het zaaksverdelingsreglement een interne aangelegenheid van de rechtspraak is. Het College is echter van oordeel dat inspraak van het OM op de totstandkoming en inhoud van de zaaksverdelingsreglementen een absolute voorwaarde is voor het goed functioneren van de nieuwe OM-organisatie en daarom wettelijk moet zijn geborgd. Daarbij wijst het College op het feit dat het OM, zoals in de memorie van toelichting wordt benadrukt, onderdeel is van de rechterlijke macht. De verantwoordelijkheid voor een goede zaaksverdeling is naar het oordeel van het College dan ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid, van zowel de zittende als de staande magistratuur. Om deze redenen stelt het College voor, dat in de wet wordt vastgelegd dat het gerechtsbestuur het zaaksverdelingsreglement ontwerpt, gehoord de hoofdofficier van justitie en dat de Raad voor de rechtspraak dit zaaksverdelingsreglement vaststelt, gehoord het College van procureurs-generaal. Op deze wijze is verzekerd dat het OM, waar het gaat om de verdeling van strafzaken, voldoende is aangesloten bij de rechtsprekende macht.

Concentratie van rechtsmacht LP en FP

Georganiseerde misdaad, fraude en cybercrime trekken zich weinig aan van regio- of landsgrenzen. Een gelaagde, gecoördineerde aanpak waarbij tussen de verschillende niveaus wordt samengewerkt, is daarom noodzakelijk. Het Landelijk Parket (LP) en het Functioneel Parket (FP) vervullen hierin een voortrekkersrol. Bij een dergelijke aanpak gaat het er om, over de regiogrenzen heen, verbanden te leggen tussen fenomenen en criminele samenwerkingsverbanden en hun facilitators.

In toenemende mate ontstaat een vervlechting tussen financieel-economische fraude, ernstige milieudelicten en zware (georganiseerde) criminaliteit, vaak met een internationaal element. Binnen het OM vindt ook steeds meer samenwerking plaats tussen het LP en FP (in combinatie met het Bureau Ontnemingen OM). Het OM is om die reden voornemens deze landelijke diensten te concentreren op vier plaatsen in het land. In de nieuwe arrondissementen Amsterdam, Oost-Nederland, Oost Brabant en Rotterdam, zoals genoemd in de concept wettekst.

Het OM acht het noodzakelijk dat er op de vestigingsplaatsen van LP, FP/BOOM voor hun specialistische zaken gespecialiseerde rechtspraaklocaties ingericht worden, waaraan ook gespecialiseerde kabinetten RC gekoppeld zijn. Op deze wijze wordt voor zowel het OM als de rechtspraak de noodzakelijke gespecialiseerde kennis en kwaliteit gewaarborgd op vier plaatsen in het land. Het is voor de ontwikkeling van een specialisme immers een eerste voorwaarde dat specialisten in staat worden gesteld het specialisme te onderhouden. Dit specialisme betreft naar de mening van het OM niet alleen de grote zaken, maar ook de kleinere zaken: om topsport te beoefenen, moet ook aan breedtesport gedaan worden. Deze concentratielocaties kunnen daarmee organisatiebreed dienen als opleidings- en expertiselocaties ten behoeve van het gehele OM, respectievelijk de rechtspraak.

Voor strafzaken waarbij de officier van justitie bij het landelijk parket met de vervolging is belast, is het thans mogelijk, ingevolge artikel 2 eerste lid Sv, dat deze worden aangebracht bij de rechtbank Rotterdam. Met instemming heeft het College kennis genomen van het voorstel om naast de rechtbank Rotterdam, ook de rechtbanken Amsterdam, Oost-Brabant en Oost-Nederland bevoegd te maken indien de officier van justitie bij het landelijk parket met de vervolging van het strafbare feit is belast.

Het College maakt echter ernstig bezwaar tegen het voorstel om uitdrukkelijk mogelijk te maken dat zaken met een grootschalig karakter, die normaliter door de officier van justitie van het functioneel parket moeten worden vervolgd omdat deze vallen onder het domein van een bijzondere opsporingsdienst, door de officier van justitie bij het landelijk parket kunnen worden vervolgd. Op deze wijze zou dan ook de grootschalige en vaak ingewikkelde zaken onder de competentie van de daartoe gespecialiseerde rechtbanken Amsterdam, Rotterdam, Den Bosch en Zwolle worden gebracht.

Dit voorstel is in de eerste plaats schadelijk voor het aanzien van het functioneel parket omdat het ernstig afbreuk doet aan de professionaliteit van de mensen van het functioneel parket. Ten tweede is het voorstel niet realistisch omdat het volstrekt onmogelijk is om de zware ingewikkelde zaken van het functioneel parket, waarvoor veel specialistische kennis noodzakelijk is, over te dragen aan welk ander parket dan ook. En tenslotte meent het College, voor het geval het de bedoeling is dat de officier van justitie bij het landelijk parket slechts de toegang tot de rechter moet verzekeren en niet de inhoudelijke behandeling overneemt, dat de invoering van een vorm van strafrechtelijke procureurstelling niet past in een tijdsgewricht waarin de bureaucratie moet worden teruggedrongen.

Het College is van oordeel dat ook voor de officier van justitie bij het functioneel parket een voorziening dient te worden getroffen die gelijk is aan die van de officier van justitie bij het landelijk parket. Het College adviseert daarom dat wettelijk wordt vastgelegd dat dezelfde vier rechtbanken die bevoegd zijn voor de zaken van het

landelijk parket, Amsterdam, Rotterdam, Oost-Brabant en Oost-Nederland, tevens bevoegd zijn indien de officier van justitie bij het functioneel parket met de vervolging van het strafbare feit is belast.

Concentratie van rechtsmacht bepaalde commune zaken

Het College heeft kennis genomen van de wens van de Raad voor de rechtspraak om strafzaken inzake mensenhandel¹ te concentreren bij vier gerechten. De Raad wijst op het feit dat in bepaalde zaken concentratie van rechtsmacht de kwaliteit en eenheid van uitspraken bevordert. Het College meent met de Raad dat het de voorkeur verdient, vanwege het complexe en specialistische karakter en ter bevordering van de kwaliteit van de rechtsvorming en rechtsvinding, deze zaken al dan niet tijdelijk bij een beperkt aantal rechtbanken te concentreren. Onverminderd het bepaalde in artikel 2 Sv, kan een regeling worden gemaakt waarmee in zo'n aanvullende competentie wordt voorzien.

Het College heeft daarbij een voorkeur voor een constructie waarbij in artikel 2 Sv een nieuw lid wordt opgenomen waarin wordt bepaald dat, op gezamenlijk advies van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal, krachtens AMvB rechtbanken worden aangewezen voor commune zaken die zich kenmerken door een complex en specialistisch karakter. Een alternatieve mogelijkheid is dat een kaderregeling wordt geïntroduceerd, waarin de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal de bevoegdheid wordt toegekend afspraken te maken over de relatieve competentie van rechtbanken voor deze speciale gevallen.

Voorts is het College van oordeel dat deze flexibele concentratie van rechtsmacht niet overeen hoeft te komen met hetgeen in artikel 2 Sv is vastgelegd ten behoeve van de zaaksbehandeling van het LP en FP. In overleg met de Raad wenst het College te komen tot afspraken over concentratie van rechtsmacht, waarbij de elementen kwaliteit van de rechtsvorming en rechtsvinding leidend zijn. Deze zaken behoeven niet noodzakelijkerwijs te worden belegd bij rechtbanken die nu ook al een wettelijke bevoegdheid hebben.

Rechtspositionele zaken

De herziening van de gerechtelijke kaart is van grote invloed op de bestuursstructuur van het OM en de daarmee samenhangende rechtspositionele aspecten. Het College heeft waardering voor de zorgvuldige wijze waarop de rechtspositionele gevolgen van de herziene gerechtelijke kaart deel uitmaken van het concept wetsvoorstel. Het College ondersteunt deze ook, maar ziet vanwege de ontwikkelingen in het kader van

¹ Trouw, 27 december 2010, pag. 1 en 6

de aangekondigde wijziging van het politiebestel aanleiding om de daaraan gerelateerde gevolgen voor de bestuursstructuur van het OM, nu aan u voor te leggen. Deze aanpassingen hebben de navolgende gevolgen voor Artikel III met daarin de wijzigingen op de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

- De hoofdofficier van justitie van het arrondissement Oost-Nederland dient opgenomen te worden in de beschrijving van categorie 3. Hiermee wordt de eindverantwoordelijke bestuurder van dat arrondissementsparket in eenzelfde categorie ingedeeld als de evenknie bij de rechtspraak.
- In de beschrijving van categorie 5 worden de plaatsvervangend hoofdofficieren van justitie van de arrondissementen Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Oost Nederland, alsmede de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie van het landelijk parket en de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie van het functioneel parket toegevoegd.
- In de beschrijving van categorie 6 worden de overige plaatsvervangend hoofdofficieren van justitie en de hoofdadvocaten-generaal opgenomen.
- In de beschrijving van categorie 7 zal geen plaatsvervangend hoofdofficier opgenomen worden.

Hiermee ontstaat er congruentie in de indeling van de OM topstructuur, waarbij de als groot aangemerkte arrondissementsparketten een hoofdofficier kennen in categorie 3 en een plaatsvervanger in categorie 5 en waarbij de hoofdofficieren van de overige parketten ingedeeld zijn in categorie 4 en een plaatsvervanger kennen in categorie 6.

Bovengenoemde aanpassingen zullen ook worden meegenomen in het Sectoroverleg Rechterlijke Macht (SORM). De wijzigingen worden reeds nu aan u voorgelegd omdat de eerste mogelijkheid voor afstemming plaatsvindt na sluiting van de consultatietermijn.

Het huidige Sociaal Flankerend Beleid (SFB) expireert per 1 januari 2012. Het College hecht er aan, vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid naar de medewerkers (rechterlijke en niet-rechterlijke ambtenaren), dat het SFB in stand gehouden wordt, dan wel dat er voor betrokken medewerkers een vergelijkbare regeling getroffen wordt, inclusief een daartoe strekkende financiering.

Mandaat CVOM medewerkers

De Centrale Verwerking OM (CVOM) is gevestigd in Utrecht. De CVOM zorgt voor de landelijke verwerking van de drie zaakstromen: Mulderberoepen (verkeersgedragingen), 30 WAM (motorrijtuig zonder vereiste verzekering) en 8 WVV 1994 (rijden onder invloed). Daarnaast zal de bestuurlijke strafbeschikking door de CVOM worden verwerkt.

De CVOM verwerkt zaken voor ieder arrondissement. Het gaat daarbij om een hoog volume standaardzaken, met een beperkte juridische moeilijkheidsgraad. De medewerkers van de CVOM dienen individueel door ieder parket te worden gemandateerd om deze zaken voor het hele land af te kunnen doen. Hierdoor ontstaat het risico, ook bij tien regioparketten, dat een medewerker niet in alle gevallen over voldoende mandaat beschikt. Immers, voor iedere nieuwe medewerker moet het mandaat verkregen worden van alle parketten. Het ontbreken van een mandaat kan leiden tot een reeks uitspraken waarin het OM niet-ontvankelijk wordt verklaard. Het College zou willen voorstellen om in het kader van het onderhavige wetvoorstel, waarin de organisatie van de rechterlijke macht wordt gemoderniseerd, ook de bureaucratie die verband houdt met de mandaatregeling terug te dringen. Daarbij kan worden gedacht aan een wijziging van artikel 130 RO, door in een nieuw lid het College van procureurs-generaal de bevoegdheid te geven dienstonderdelen van het openbaar ministerie aan te wijzen, waarvan de medewerkers van rechtswege voor alle parketten zullen zijn gemandateerd.

Hoogachtend,

Het College van procureurs-generaal,


H.N. Brouwer