



Nederlandse Vereniging
voor Rechtspraak

Bijlage 1: Beoordelingskader NVvR inzake gerechtelijke kaart

De plannen/voorstellen met betrekking tot de gerechtelijke kaart die er liggen en die nog worden ontwikkeld zullen verder mede aan de hand van de volgende uitgangspunten en criteria worden beoordeeld.

Uitgangspunten

1. Zaakstypen worden gespreid aangeboden, tenzij er dwingende redenen zijn om te concentreren. Dat is alleen aan de orde voor zaken die specialistische (branche)kennis vereisen die redelijkerwijs niet in iedere rechtbank voorhanden kan zijn en voor grote complexe zaken die logistiek ontwrichtend werken.;
2. Er is sprake van een evenwichtige spreiding van rechtspraaklocaties over het land, zodat er voldoende grote eenheden zijn die alle in staat zijn ten minste het te benoemen basispakket adequaat te behandelen;
3. Het wordt wettelijk vastgelegd waar ten minste het basispakket wordt aangeboden, waarbij gedacht moet worden aan de grotere streekcentra.

Overzicht van NVvR-criteria als basis voor beoordeling van plannen en voorstellen

De A-, B- of C-kwalificatie is toegekend om het relatieve gewicht van ieder criterium aan te geven. De A-kwalificatie weegt daarbij het zwaarst.

Kwaliteit: [rechtspleging]	Rechtseenheid / rechtsontwikkeling	A
	Toegankelijkheid / lokale inkleuring / belang justitiabele / zichtbaarheid	A
	Evenwichtig takenpakket professionals	A
	Collegiale intervisiemogelijkheden	A
	Opleidingsmogelijkheden	A
	Deskundigheid, w.o. specialisatienoodzaak	A
	Korte lijn leiding – werkvloer (schaalgroottekwestie)	B
	Volume (minimale zaaks aantallen)	C
Logistiek: [organisatie]	Continuïteit / fluctuaties in zaaksaanbod opvangen	B
	Reizen / stukkenbewegingen / veiligheid	C
	Evenwichtige schaalgrootteverhoudingen	C
Functioneel: [Individu]	Professionele autonomie / onafhankelijkheid	A
	Werkplezier / aantrekkelijkheid	B
	Loopbaankansen (ook: bredere inzetbaarheid in belang rechtspraak)	B
	Reistijden / verhuisplicht	C
	Overige rechtspositionele belangen	C

Steeds spelen ook drie belangencomplexen een rol, te weten die van maatschappij, organisatie en individu (professional). De criteria worden hierna toegelicht.

De teksten worden gebruikt in het kader van:

- spreiding, tenzij;
- concentratie op herkenbare gronden.

Toelichtingen op de criteria

Overwegingen vanuit de (kwaliteit van de) rechtspleging

Rechtseenheid / rechtsontwikkeling:

- Het heeft de voorkeur om per rechtbank met één backoffice te werken, ook in het geval van samenvoeging van rechtbanken. De ervaring (zoals in Zwolle-Lelystad) leert dat het moeilijk is om eenheid in juridisch beleid te bereiken als een rechtbank over verschillende (in dit geval ongeveer even grote) vestigingen is verdeeld.
- Als stelregel moet worden aangehouden dat als er zaken moeten worden geconcentreerd, dit gebeurt bij twee rechtbanken per ressort. Slechts als het volume zeer gering is, wordt gekozen voor concentratie bij één rechtbank.
- Bij het bepalen van het standaardwerkpakket van een sector bestuursrecht en bij concentratie van bestuurszaken is van belang dat de eenheid van het bestuursrecht wordt gewaarborgd. Alle bestuursrechtelijke appellinstanties (Hoge Raad, Centrale Raad van Beroep, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en College van beroep voor het bedrijfsleven) hebben te maken met de overkoepelende Algemene wet bestuursrecht, maar volgen (van oudsher) niet allemaal dezelfde lijn. Wanneer de eerstelijns bestuursrechters met de verschillende lijnen worden geconfronteerd kunnen zij door middel van hun uitspraken de appellinstanties van onderaf leiden naar rechtseenheid. Dit pleit voor een breed werkpakket van iedere sector bestuursrecht.

Toegankelijkheid / lokale inkleuring / belang justitiabele / zichtbaarheid:

- Rechtspraak in eerste aanleg moet voor iedere burger toegankelijk/bereikbaar zijn. Dit pleit voor een goede geografische spreiding van het aanbod van rechtspraak, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de lokale behoeften en demografie/bevolkingsdichtheid. Idealerweise zou in iedere (provincie)stad met een echte regiofunctie ook rechtspraak moeten worden aangeboden.
- De rechtspraak moet dichtbij de maatschappij worden aangeboden. Lokale aanwezigheid, niet alleen in de vorm van een gerechtsgebouw, maar ook door aanwezigheid in de lokale media (en eventueel participatie in lokale overlegstructuren) vergroot de zichtbaarheid van rechtspraak en voorkomt dat rechtspraak een afstandelijk gebeuren blijft of wordt.
- Zaken met een lokaal karakter moeten in beginsel lokaal worden afgedaan; zaken met een bovenlokaal karakter kunnen regionaal worden afgedaan. Sommige zaken zijn vanwege het lokale karakter niet goed overdraagbaar, mede omdat dit op maatschappelijk onbegrip stuit. Te denken valt aan veel voorkomende strafzaken, huurzaken en bestuursrechtelijke bouwzaken.
- Het belang van de justitiabele is het meest gediend met een laagdrempelige, deskundige en vlotte afhandeling van zijn zaak; een wat langere reistijd naar de zitting is – behoudens misschien voor repeat players – van minder belang.
- Bij de keuze om de justitiabelen of de rechtbank te laten reizen, moet het belang van de justitiabele (tijd en geld) worden afgewogen tegen het belang van de rechtbank (beveiligingsrisico's door het meenemen van dossiers, inefficiëntie door reistijden, groter risico dat stukken te laat komen of incompleet zijn, reiskosten, etc.).

Evenwichtig takenpakket professionals:

- Om als rechter goed te kunnen functioneren zijn een breed werkkterrein en een afwisselend takenpakket van belang, met waar nodig de mogelijkheid tot specialisatie. In dat verband is het goed om aandacht te hebben voor de omstandigheid dat ook in kleine sectoren bulkstromen bestaan (zoals bij straf: PR-alcohol en andere relatief eenvoudige zaken, kanton-straf). Om het werk interessant te houden dienen daar voldoende inhoudelijk uitdagende zaken tegenover te staan.
- Binnen iedere rechtbank moet de mogelijkheid blijven bestaan om (eventueel door middel van rouleren binnen de rechtbank) op alle rechtsgebieden die onderdeel uitmaken van het basispakket werkzaam te zijn. Beschikt een rechtbank toch over onvoldoende zaaksvolume op een bepaald rechtsgebied, dan kan het een optie zijn dat rechtsgebied niet op te geven maar juist te versterken door zaken over te nemen van andere rechtbanken die op dat rechtsgebied ruim(er) zijn voorzien. Op deze manier wordt ook voorkomen dat er mogelijk eersterangs en tweederangs rechtbanken (en rechters) ontstaan.

Collegiale intervisiemogelijkheden:

- Een voldoende bezettingsgraad van rechters per locatie geeft meer kansen voor vakinhoudelijke en professionele uitwisseling, meelezen e.d.;
- Rechters in een sector hebben de functie van vraagbaak voor hun collega's uit andere sectoren. Dit leidt tot kruisbestuiving tussen de sectoren.

Opleidingsmogelijkheden:

- Alle rechtbanken moeten in staat zijn raio's en rio's volledig op te leiden. Alle rechtbanken moeten daarom beschikken over voldoende zaaksaanbod op het gebied van straf, civiel (inclusief familie), bestuur en kanton. Een volwaardige opleidingstaak biedt de mogelijkheid om te zorgen voor de instroom van nieuw bloed.
- Opleiding moet meer dan nu het geval is, plaatsvinden in meervoudige kamers. Dat betekent dat er een voldoende aanbod moet zijn van in complexiteit en juridische zwaarte wisselende zaken. Daarnaast is van belang dat voldoende opleiders beschikbaar zijn, die ook tijd moeten hebben om de opleiding te begeleiden.

Deskundigheid, w.o. specialisatienoodzaak:

- Onder meer specialisatie bij ketenpartners, zoals advocatuur en OM, vergt in sommige gevallen, mede afhankelijk van het rechtsgebied een gespecialiseerde RM als dat nodig is om een om een goed rechterlijk oordeel in die zaken te kunnen vellen.
- Rechtbanken moeten in beginsel in de behoefte aan specialisten voorzien door middel van vaste rechters en niet door het aantrekken van rechter-plaatsvervangers.
- Weinig voorkomende zaken die specialistische kennis vereisen zijn in beginsel geschikt om geconcentreerd te worden behandeld door één of een beperkt aantal rechtbanken. Zeer weinig voorkomende zaken die minder specialistische kennis vereisen kunnen wellicht door iedere rechtbank worden afgedaan, maar dan moet de behandelend rechter zo nodig extra tijd worden gegund zich in de betreffende materie te verdiepen.
- Een goede, landelijke verdeling van (zeer) specialistische zaken over de rechtbanken leidt niet alleen tot een verminderd risico op verstarring bij concentratie binnen een rechtbank, maar waarborgt ook dat alle rechtbanken voor alle rechters interessante werkplekken blijven
- Concentratie is niet wenselijk bij zaken die weinig voorkomen, bij de beoordeling waarvan geen specialistische kennis nodig is die buiten de normale beoordelingskaders ligt, zaken dus waarvan iedere rechter geacht mag worden ze deskundig te kunnen beoordelen. Bij veel voorkomende zaken met een specialistisch element (b.v. zaken die grotendeels op technisch en/of wetenschappelijk bewijs moeten worden beoordeeld, zoals DNA, chemie, statistiek en menskundige of maatschappelijke kwesties zoals eerwraak) is concentratie niet aan de orde. Bij die categorie van

zaken komt het erop aan dat de rechter laat zien dat hij meer kan dan alleen de wet toepassen en dat de Rechtspraak als organisatie laat zien dat kennis omtrent dergelijke onderwerpen in aanvullende opleidingen wordt aangeboden. Deze zaken behoren dan ook tot het basispakket.

- Wat betreft de noodzaak van specialiseren speelt enerzijds dus het gezag van de RM mee (de materie kennen) en anderzijds dat de rechter niet alle deskundigheid zelf hoeft te hebben maar die zodanig externe deskundigen kan inschakelen (vgl. rond opsporingstechnieken of schadeberekeringen en in medische zaken).

Korte lijn leiding – werkvloer (i.v.m. schaalgrootte):

- Er is behoefte aan inhoudelijk gezaghebbende sectorvoorzitters, onder meer om de taak met betrekking tot het bevorderen van rechtseenheid goed vorm te geven en om bijvoorbeeld – uiteraard in samenspraak met de rechters in de sector – een inhoudelijke rol te kunnen spelen in de landelijke overleggen van sectorvoorzitters. Sectorvoorzitter moeten daarvoor ruimte hebben om ook inhoudelijk werk te doen. Als hun 'span of control' te groot wordt, lijkt dat niet goed meer mogelijk.

Volume (minimale zaaks aantallen):

- Om zaken met voldoende vakkennis en op voldoende efficiënte wijze te kunnen afdoen is het nodig dat iedere rechtbank per rechtsgebied/clusters van rechtsgebieden over een voldoende zaaksvolume beschikt.
- Het hanteren van minimale zaaks aantallen is geen doel op zich. Zaken moeten daarom alleen als aparte categorie worden bestempeld als dit uit een oogpunt van kwaliteit nodig is.

Overwegingen vanuit de organisatie (logistiek)

Continuïteit / fluctuaties in zaaks aanbod opvangen:

- Een breed werkpakket en een daarbij behorende minimale personele omvang stellen rechtbanken in staat fluctuaties in het zaaks aanbod op te vangen (b.v. wegvallen van de bolletjesslikker-zaken, hausse aan Dexia-zaken, inzakken van het aantal arbeidsongeschiktheidszaken). Enerzijds moet iedere sector voldoende (basis)omvang hebben om ook bij een stijgende instroom zaken binnen een redelijke termijn af te doen; anderzijds moet een breed werkpakket de sector voldoende beschermen tegen een dalende instroom in bepaalde rechtsgebieden.
- Het kan zijn dat megazaken om logistieke redenen en vanwege benodigde bijzondere specialistische kennis of kennis van de branche concentratie vergen.

Reizen / stukkenbewegingen / veiligheid:

- Het overdragen van zaken van de ene rechtbank aan de andere rechtbank (zonder wettelijke wijziging van de relatieve of absolute competenties) leidt ertoe dat ofwel de rechtbank voor de zitting afreist naar de rechtbank waarvan de zaken zijn overgenomen, ofwel dat de partijen voor de zitting afreizen naar de rechtbank die de zaken heeft overgenomen.
- Afhankelijk van de zaaksoort moet de rechtbank of moeten partijen gaan reizen.
- Bij de keuze om de justitiabelen of de rechtbank te laten reizen, moet het belang van de justitiabele (tijd en geld) worden afgewogen tegen het belang van de rechtbank (beveiligingsrisico's door het meenemen van dossiers en hulpmiddelen, inefficiëntie door reistijden, groter risico dat stukken te laat komen of incompleet zijn, reiskosten, beveiligingsrichtlijnen etc.).

Evenwichtige schaalgrootteverhoudingen:

- Internationaal gezien heeft Nederland grote gerechten. Idealiter zou in iedere (provincie)stad met een echte regiofunctie ook rechtspraak moeten worden aangeboden. In dit verband zou een optie zijn om de drie grote rechtbanken vanwege hun omvang op te splitsen in telkens twee rechtbanken.

- Bij het concentreren van rechtsgebieden moet ervoor worden gewaakt dat rechtbanken niet te klein (niet meer levensvatbaar als volwaardige rechtbank) of te groot (moeilijk efficiënt te besturen) worden. Misschien moet er zelfs wel naar worden gestreefd om zoveel mogelijk rechtbanken van een ideale omvang (als die is te becijferen) te laten ontstaan¹.
- Er dient in het kader van de suggestie (van de CTZ) dat 11 regio's meer specialisatiemogelijkheden beiden, aandacht te worden besteed aan de andere (politieke en maatschappelijke, maar ook bedrijfseconomische en sociale) aspecten die bij een dergelijke keuze aan de orde moeten komen. Om de volle impact van herverdeling van zaken, al dan niet in de vorm van concentratie, te kunnen beoordelen zal dus eerst verder onderzoek moeten worden gedaan.
- Bij de beoordeling van het zaakpakket is ook van belang te beoordelen of iedere individuele rechtbank/sector in staat is om een MK samenstelling te leveren, tezamen met RC-capaciteit en opvangmogelijkheden voor eventualiteiten als bv. ziekte en wraking. In dat rijtje hoort ook thuis of de sector in de gelegenheid is om voldoende diepgaande kennis te leveren. Het gebeurt nogal eens dat een MK bestaat uit een al dan niet ervaren voorzitter die wordt bijgestaan door één RIO/Raio en één honorair plaatsvervanger. In zaken die passen binnen het normale zakenpakket, maar wel diepgaandere kennis vereisen kan dit een probleem zijn.

Overwegingen vanuit de rechterlijk ambtenaar (functioneel)

Werkplezier / aantrekkelijkheid:

- Aangenomen mag worden dat het werkplezier van de meeste rechters gebaat is bij een tamelijk breed werkterrein of althans de mogelijkheid om (middels rouleren) binnen een rechtbank op diverse rechtsgebieden werkzaam te zijn. Een te smal werkpakket is nadelig voor het rechterlijk functioneren. Beschikt een rechtbank toch over onvoldoende zaaksvolume op een bepaald rechtsgebied, dan kan het een optie zijn dat rechtsgebied niet op te geven maar juist te versterken door zaken over te nemen van andere rechtbanken die op dat rechtsgebied ruim(er) zijn voorzien. Op deze manier wordt ook voorkomen dat er mogelijk eersterangs en tweederangs rechtbanken (en rechters) ontstaan.
- Een goede, landelijke verdeling van (zeer) specialistische zaken over de rechtbanken leidt niet alleen tot een verminderd risico op verstarring bij concentratie binnen een rechtbank, maar waarborgt ook dat alle rechtbanken voor alle rechters interessante werkgevers blijven
- Om als rechter goed te kunnen functioneren is een breed werkterrein en een afwisselend takenpakket van belang, met waar nodig de mogelijkheid tot specialisatie. In dat verband is het goed om aandacht te hebben voor de omstandigheid dat ook in kleine sectoren bulkstromen bestaan (zoals bij straf: PR-alcohol en andere relatief eenvoudige zaken, kanton-straf). Om het werk interessant te houden dienen daar voldoende inhoudelijk uitdagende zaken tegenover te staan.

Professionele autonomie / onafhankelijkheid:

- Hiërarchische bevoegdheden, bijvoorbeeld in verband met verschuivingen/verplaatsingen van rechters moeten zoveel mogelijk worden beperkt. Zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat beslissingen met betrekking tot hun positie samenhangen met het optreden of de beslissingen van individuele rechters. De Rechtspraak moet zo worden georganiseerd dat dergelijke beslissingen tot een minimum beperkt worden.
- Er is behoefte aan inhoudelijk gezaghebbende sectorvoorzitters, onder meer om de taak met betrekking tot het bevorderen van rechtseenheid goed vorm te geven en om bijvoorbeeld – uiteraard in samenspraak met de rechters in de sector – een inhoudelijke rol te kunnen spelen in de landelijke

¹ In het rapport van SCP/RvdR wordt geconcludeerd dat de optimale omvang van een rechtbank 340 fte is; rechtbanken met een omvang van minder dan 200 fte of meer dan 500 fte hebben een duidelijk lagere productiviteit als gevolg van schaalnadelen. Bevindingen voor de sectoren: optimale omvang sector bestuur 90-100 fte, kleinere civiele sector is productiever, optimale omvang sector kanton 160 fte, grotere sectoren straf produceren als gevolg van de schaal 15-27% minder per euro. Optimale omvang van hof is 80-130 fte. SCP/RvdR, p. 16-17 en 108-109.

overleggen van sectorvoorzitters. Als hun 'span of control' te groot wordt, lijkt dat niet goed meer mogelijk. Mede daardoor kan worden gewaarborgd dat de rechters de juridische inhoud bepalen.

Loopbaanmogelijkheden:

- Met het oog op het kunnen voeren van goed personeelsbeleid, bijvoorbeeld door middel van het bieden van mogelijkheden om te rouleren en/of promotiemogelijkheden, dient te worden voorkomen dat aantrekkelijke en minder aantrekkelijke rechtbanken ontstaan.

Reistijden / verhuisplicht:

- Concentratie van zaken mag niet leiden tot een verhuisplicht voor rechters.
- Het is alleen acceptabel dat de hertekening van de gerechtelijke kaart leidt tot grotere reistijden als de nieuwe kaart daadwerkelijk bijdraagt aan een vergroting van de kwaliteit van de rechtspraak.
- Als de nieuwe kaart leidt tot langere reistijden, moet daarvoor compensatie worden geboden.

Overige rechtspositionele belangen:

- De nieuwe kaart mag niet leiden tot een afname van de rechtszekerheid voor de betrokkenen. Wat dit concreet betekent, hangt af van de te ontwikkelen plannen. In het algemeen geldt het volgende: naarmate deze meer bijdragen aan het verwezenlijken van de doelen van de operatie, zal van rechters meer kunnen worden gevergd.



Nederlandse Vereniging
voor Rechtspraak

Bijlage 2: Samenvatting basispakket en te concentreren zaken

Hieronder een overzicht van zaken die tot het basispakket behoren dat in alle rechtbanken moet worden aangeboden en zaken die voor concentratie in aanmerking komen. De apart benoemde zaken zijn onder meer door de Commissie Toedeling Zaakspakketten en de NVvR-werkgroep besproken zaakstypen. De gemaakte keuzes zijn gebaseerd op de criteria die de werkgroep heeft opgesteld. Het volume-aspect is nog niet verdisconteerd omdat het nader onderzoek vergt. Zaken die nu wettelijk zijn geconcentreerd zijn niet aan de opgestelde criteria getoetst.

Het basispakket:

Bestuursrecht	Strafrecht	Burgerlijk recht
Alle reguliere zaken, waaronder: - Awir-zaken - SV-zaken (inclusief bijstandszaken en WMO= Wet maatschappelijke ondersteuning) - Bestuurlijke boetesaken - Ex-Arob/variëzaken (incl. Wabo nieuw zonder milieu) - Lokale belastingzaken	Alle reguliere zaken, waaronder: - Art. 89/591a-zaken - Verkeerszaken - Economische en fraudezaken (voor zover geen specialistische kennis vereisend) - Reguliere ontnemingszaken - Milieuzaken met sterk lokale component - Jeugdzaken - Megazaken (voor zover geen specialistische (branche)kennis vereisend en niet logistiek ontwrichtend)	Alle reguliere zaken, waaronder: - Bank/effectenzaken (behoudens zeer ingewikkelde) - Verzekeringszaken (idem) - Faillissementszaken (idem) - Letselschadezaken - Ruilverkavelingszaken - Bouwzaken - WVG-zaken - Familiezaken - Jeugdzaken

Te concentreren zaken:

Bestuursrecht	Strafrecht	Burgerlijk recht
- Vreemdelingenzaken - Belastingzaken overig - Wabo-milieuzaken - Ambtenarenzaken - Studiefinancieringszaken - zaken die wettelijk zijn geconcentreerd	- Overige economische en fraudezaken - Grotere ontnemingszaken - Grotere milieuzaken - IR-zaken - WIM-zaken - Medische zaken - Overige megazaken - zaken die wettelijk zijn geconcentreerd	- IE-zaken - Mededingingszaken - Complexe bank/effectenzaken - aanbestedingszaken - Vervoerszaken - Aanvaringszaken - Grote en complexe faillissementszaken - Onteigeningszaken - Kinderontvoeringszaken - zaken die wettelijk zijn geconcentreerd



Nederlandse Vereniging
voor Rechtspraak

Bijlage 3: Advies inzake het rapport van de Commissie Toedeling Zaakspakketten

Inleiding

Op verzoek van de Raad voor de rechtspraak heeft de Commissie Toedeling Zaakspakketten onder leiding van mr. D.J. van Dijk (verder: de commissie Van Dijk) geadviseerd over concentratie van rechtspraak en als onderdeel daarvan de herverdeling van zaakspakketten over de rechtbanken¹. Het onderwerp wordt door de commissie van Dijk op verschillende manieren benaderd. Voor een deel is volgens de commissie concentratie nodig uit een oogpunt van kwaliteit in zaken die een zeer specialistische kennis vereisen. Hetzelfde geldt in zaken die een specialistische kennis vereisen en die in sommige rechtbanken te weinig voorkomen om die kennis op peil te houden. Voor een ander deel is volgens de commissie met name in het bestuursrecht herverdeling van zaken nodig. De instroom is zo gedaald dat uit een oogpunt van kwaliteit en vanwege schaalgrootteproblemen niet in alle 19 rechtbanken een (volwaardige) bestuurssector overeind gehouden kan worden, aldus de commissie Van Dijk.

In het kader van haar opdracht beweegt de commissie Van Dijk daarmee rond de kern van de kritiek die de NVvR naar voren heeft gebracht in haar advies aan de minister over het voorontwerp voor de zogenaamde Deetmanwetgeving en de daaruit voortvloeiende discussie over de hertekening van de gerechtelijke kaart. De kritiek van de NVvR houdt in dat het wetsontwerp lapmiddelen biedt die allerlei (ook staatsrechtelijke) nadelen hebben als oplossing voor een (schaalgrootte)probleem. De NVvR heeft zich op het standpunt gesteld dat zeulen met mensen en dossiers zoveel mogelijk moet worden voorkomen en dat daartoe eerst de schaalgrootteproblemen werkelijk moeten worden aangepakt door hertekening van de gerechtelijke kaart. De NVvR meent dat in de discussie rond de hertekening van de gerechtelijke kaart een basispakket van zaken moet worden geformuleerd dat in alle rechtbanken op de nieuwe kaart moet worden aangeboden. Uitgangspunt bij dat brede basispakket moet zijn: spreiden, tenzij uit een oogpunt van kwaliteit regionale of landelijke concentratie nodig is.

Vanuit deze stellingname geeft de NVvR hierna haar visie op het rapport van de commissie Van Dijk. Zij tekent daarbij aan dat de betekenis van deze exercitie voor de hoven later ook in het beeld dient te worden betrokken.

¹ "Rapport Commissie Toedeling Zaakspakketten. Specialisatie, concentratie en kwaliteit van rechtspraak." Commissie o.l.v. mr. D.J. van Dijk. Advies aan de Raad voor de rechtspraak, juni 2008.

Algemeen

De commissie Van Dijk heeft in haar eigen woorden een beleidskader opgesteld *'voor de concentratie van zaken, indien daarvoor, hetzij uit het oogpunt van daling van de instroom, hetzij uit een oogpunt van specialisatie, steeds met het oog gericht op de kwaliteit van de rechtspraak en de continuïteit van het proces, aanleiding is.'* De commissie heeft daarvoor het door de Raad voor de rechtspraak in 2004 opgestelde *'Toetsingskader rechterlijke concentratie'* tot uitgangspunt genomen.² De commissie heeft de belangrijkste bevindingen over de wenselijkheid/noodzaak van concentratie tegen deze achtergrond per sector uitgewerkt. De commissie heeft daarbij aangetekend dat haar voorstellen invloed kunnen hebben op de omvang van rechtbanken, maar geeft tegelijkertijd aan niet te kunnen overzien wat voor bedrijfseconomische effecten dit heeft op de rechtbanken.

De NVvR hanteert onmiskenbaar een andere invalshoek dan de commissie Van Dijk. De NVvR stelt daarbij voorop dat kwaliteit meer is dan alleen juridische kwaliteit.

Volgens de NVvR moet een zaaksoort alleen als specialisme worden bestempeld als daarvoor een zo specialistische kennis vereist is dat van een rechter, die geen bijzondere ervaring heeft met deze zaken, niet verwacht kan worden dat hij zich ook die kennis eigen maakt. De breed gedeelde opvatting dat ook in de huidige kleinere (en in sommige gevallen te klein geachte) rechtbanken kwalitatief goede rechtspraak wordt geleverd, is voor de NVvR een indicatie dat dit voor het grootste deel van de zaken niet opgaat. Het enkele feit dat een bepaalde soort zaak slechts weinig voorkomt is op zich genomen onvoldoende om tot concentratie te besluiten. De ervaring leert dat rechters die bekend zijn met het rechtsgebied waartoe zo'n zaak behoort, zich in het algemeen de betreffende materie zonder veel moeite eigen weten te maken. Concentratie is wat de NVvR betreft daarom alleen aan de orde bij zaken waarvoor specialistische (branche)kennis nodig is die redelijkerwijs niet in iedere rechtbank voorhanden kan zijn en bij grote complexe zaken die logistiek ontwrichtend werken.

Daarnaast zijn er andere relevante overwegingen die bij de keuze voor concentratie een rol spelen, bijvoorbeeld de vraag of een bepaalde zaaksoort gelet op de aard ervan bij voorkeur dichtbij de justitiabelen moeten worden aangeboden. Verder is het onder meer ten behoeve van de instroom van nieuwe rechters wenselijk dat iedere rechtbank raio's en rio's volledig kan opleiden. Daarvoor zijn op dit moment in het strafrecht, maar in de toekomst ook meer en meer in andere sectoren, meervoudige kamers nodig³. In elk geval moet er een voldoende aanbod zijn van in complexiteit en juridische zwaarte wisselende zaken. Dat is ook van belang in termen van werkplezier, een aspect dat telt bij de vraag of een rechtbank een aantrekkelijke werkgever is voor de juridische professional.

Voor de keuzes in verband met de samenstelling van het eerdergenoemde basispakket heeft de NVvR zo criteria benoemd (bijlage 1)⁴. Om de discussie niet te compliceren heeft de NVvR zaken die door wetsduiding zijn geconcentreerd niet opnieuw beoordeeld: die zaken beschouwt de NVvR voor dit moment als te concentreren zaken⁵. Met deze nuancering bestaat het basispakket uit alle zaken die worden aangeboden, met uitzondering van de zaken waarvoor uit oogpunt van kwaliteit concentratie aangewezen is. Dit kan – zoals al aangegeven – het geval zijn wanneer specialistische (branche)kennis is vereist, mede in verband met het geringe volume van die zaken; daarnaast wanneer de behandeling van (mega)zaken in individuele gerechten ontwrichtend werkt. In het licht

² Raad voor de rechtspraak, Toetsingskader rechterlijke concentratie, Den Haag, 30 juni 2004.

³ In het kader van de bevordering van kwaliteit binnen de Rechtspraak wordt gestimuleerd dat de rechtbanken meer zaken meervoudig afhandelen.

⁴ De discussie binnen de NVvR is nog volop gaande, de bijlage moet daarom als een voorlopige stellingname van de NVvR worden beschouwd.

⁵ De NVvR schaaft ook de (bestuursrechtelijke) studiefinancieringszaken onder deze categorie. Deze zaken zijn weliswaar niet wettelijk geconcentreerd, maar worden in de praktijk al jarenlang geconcentreerd behandeld door vijf rechtbanken (één rechtbank per ressort).

van dit advies is een en ander uitgewerkt voor zaken die telkens, ook door de commissie Van Dijk, worden genoemd als te concentreren zaken. Een schematische uitwerking is als bijlage 2 bij dit advies gevoegd.

In lijn met de commissie Van Dijk worden hierna de zaakspakketten per sector besproken.

Bestuurssectoren

Bij het bepalen van het werkpakket van een sector bestuursrecht is van belang dat de eenheid van het bestuursrecht wordt gewaarborgd. Alle bestuursrechtelijke appelinstanties (Hoge Raad, Centrale Raad van Beroep, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en College van beroep voor het bedrijfsleven) hebben te maken met de overkoepelende Algemene wet bestuursrecht, maar volgen niet allemaal dezelfde lijn. Het is van groot belang dat de eerstelijns bestuursrechters met de verschillende lijnen worden geconfronteerd, zodat zij door middel van hun uitspraken de appelinstanties kunnen aansporen tot rechtseenheid. Dit pleit voor een breed werkpakket van iedere sector bestuursrecht.

In het bestuursrecht kunnen de volgende hoofdterreinen⁶ worden onderscheiden (met tussen haakjes de deelrechtsgebieden):

1. sociaal zekerheidsrecht (SZ in enge zin, bijstandszaken/studiefinanciering)
2. varia/ex-Arob met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als hoger beroepsinstantie (ruimtelijke ordening, overige varia-zaken)⁷
3. vreemdelingenrecht (AC/Asiel/Regulier, bewaring)
4. ambtenarenrecht
5. belastingrecht (rijksbelasting, lokale belastingen, Awir⁸ (zorg-, huur-, kinderopvangtoeslag))

Ruimtelijke ordeningszaken, bijstandszaken en zaken over besluiten genomen op grond van lokale verordeningen (ex-Arob varia) en bestuurlijke boeteszaken hebben een sterk lokaal karakter en moeten daarom bij voorkeur ook lokaal worden afgedaan. Deze categorieën zaken zijn net als de overige ex-Arob varia-zaken zo divers dat vertrouwdheid met het algemeen bestuursrecht in combinatie met bestudering van wet- en regelgeving, literatuur en jurisprudentie toereikend moet zijn om de zaken goed af te kunnen doen.

Louter vanwege de geringe volumes is concentratie van ambtenarenzaken een optie.. Vanwege de benodigde specialistische kennis / expertise komen ook vreemdelingenzaken en de (toekomstige) Wabo-milieuzaken in aanmerking voor concentratie in bij voorkeur twee rechtbanken per hofressort. In de huidige context is dan in beginsel concentratie bij de kleinere rechtbanken in het ressort aangewezen ter versteviging van hun positie, als dit tenminste voor de betreffende zaken ook overigens, bijvoorbeeld wat reisafstand voor de justitiabelen betreft te verkiezen is .

De conclusie is dat bestuursrechtelijke zaken in het algemeen tot het basispakket moeten worden gerekend en dat gezien de volumes en de noodzaak van specialistische kennis concentratie slechts in beperkte mate is geïndiceerd.

⁶ In navolging van het LOVB gebruikt de NVvR de begrippen hoofdterreinen en deelrechtsgebieden. Het scheidt verwarring als de hoofdterreinen zoals de commissie Van Dijk doet deelrechtsgebieden worden genoemd.

⁷ In deze categorie is nog geen rekening gehouden met de momenteel op 1 januari 2010 beoogde inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, die voor de categorie milieuzaken zeer zeker specialistische kennis vereist.

⁸ Deze zaakstroom wordt niet genoemd door de commissie Van Dijk, waarschijnlijk omdat het gaat om nieuwe zaken die nog nauwelijks zijn ingestroomd. Saillant detail: hoger beroep dient bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Wellicht zijn sommige bestuurssectoren te klein, maar dat is onvoldoende om voor de korte termijn te kiezen voor de voorkeursvariant van de commissie Van Dijk, te weten 11 sectoren bestuursrecht bij handhaving van 19/20 rechtbanken. Mede gelet op de hiervoor vermelde uitgangspunten is ook ongewenst om louter om die reden op grote schaal zaakspakketten te herverdelen. De argumenten die de commissie Van Dijk geeft overtuigen niet. Het is wenselijk dat iedere rechtbank over een sector bestuursrecht beschikt. Zo ontstaan er geen A- en B-rechtbanken, kan iedere rechtbank raio's en rio's volledig opleiden, kan er collegiaal overleg plaatsvinden tussen rechters uit verschillende sectoren over zaken die raakvlakken hebben met het bestuursrecht en zijn er voldoende mogelijkheden om te wisselen van sector.

Wat de NVvR betreft moeten schaalgrootteprobleem structureel worden opgelost door hertekening van de gerechtelijke kaart. Als op korte termijn noodverbanden moeten worden gelegd, moeten de te nemen maatregelen eveneens worden getoetst aan de criteria die zijn opgesteld in verband met de gerechtelijke kaart, zodat deze maatregelen bijdragen aan de gewenste oplossing van de schaalgrootteproblemen, althans daarvoor in elk geval geen belemmering vormen.

Strafsectoren

Ook voor de strafsectoren geldt het uitgangspunt dat concentratie alleen aan de orde is voor zaken die werkelijk specialistische (branche)kennis vereisen, die niet in iedere rechtbank aanwezig moet zijn of voor zaken die logistiek ontwrichtend werken. Dit geldt zeker niet voor de commune strafzaken, waaronder verkeerszaken.

De NVvR onderschrijft de inschatting van de commissie Van Dijk dat fraude- en milieuzaken van de functionele parketten door hun geringe aantal en specifieke karakter voor concentratie in aanmerking komen. Ook andersoortige fraudezaken (uitkeringen, authentieke akten, ID-documenten) komen weliswaar zeer weinig voor, maar bij de behandeling ervan moeten de normale strafrechtelijke beoordelingskaders worden gebruikt, waarover iedere strafrechter moet beschikken om zaken deskundig te beoordelen. Ook overigens zijn er weinig voorkomende zaken die een minder specifiek karakter hebben zoals mensenhandel en brandstichting. Deze categorieën vallen eveneens binnen de bandbreedte van het commune strafrecht zodat de zaken zonder specialistische kennis adequaat kunnen worden afgedaan.

Er zijn in het strafrecht verder specialisaties die veel voorkomen, bijvoorbeeld in zaken die grotendeels op technisch en/of wetenschappelijk bewijs moeten worden beoordeeld (DNA, chemie, statistiek). Ook kan gedacht worden aan menskundige of maatschappelijke kwesties (zie in recent verleden eerwraak in verband met benodigde kennis omtrent subculturen). Dit is de categorie van zaken waarin de rechter moet laten zien dat hij meer kan dan alleen de wet toepassen. Iedere rechter moet over de voor dit soort zaken vereiste kennis beschikken. Deze zaken behoren zonder meer tot het basispakket.

Jeugdzaken behoren tot het basispakket in verband met het belang van de jeugdige en de lokale inkleuring. Hetzelfde geldt voor de categorie megazaken, behalve als specialistische (branche)kennis is vereist of als het gaat om zaken die logistiek ontwrichtend werken in kleinere gerechten. Ontnemingszaken kunnen gespreid worden afgehandeld, tenzij het gaat om grotere zaken.

IR-zaken (o.a. WOTS, uitlevering) en internationale misdrijven vormen een specialisme waarvoor een vorm van concentratie gewenst is of blijft, bijvoorbeeld voor IR-zaken één rechtbank per IRC-regio.

De commissie Van Dijk concludeert dat voor de strafsectoren de noodzaak tot concentratie niet ligt in te klein geworden zaaksstromen, maar in toenemende specialisatie bij de andere procesdeelnemers. De NVvR deelt deze conclusie, maar bepleit verder een veel terughoudender benadering dan de commissie Van Dijk kennelijk voorstaat. Voor zover zaken geen werkelijk specialistische (branche)kennis vereisen of logistiek ontwrichtend werken, is concentratie wat de NVvR betreft niet aan de orde.

Civiele sectoren (inclusief kantonsectoren)

Met de commissie Van Dijk ziet de NVvR weinig problemen voor de civiele sectoren. De niet onderbouwde mening van de commissie dat in die sectoren de meeste winst te behalen valt door specialisatie door concentratie verder uit de bouwen deelt de NVvR niet. Ook voor de civiele zaken is spreiding het uitgangspunt en is specialisatie door concentratie alleen aan de orde voor zaken die specialistische kennis vereisen. Daarom komen wat de NVvR betreft naast de zaken die al door wetsduiding zijn geconcentreerd, alleen IE-zaken, mededingingszaken, vervoerszaken, onteigeningszaken, aanbestedingszaken en aanvaringszaken in verband met de vereiste specialistische kennis, in sommige gevallen gecombineerd met een te klein volume, voor concentratie in aanmerking. Bank- en effectenzaken, verzekeringszaken, letselschadezaken, faillissementszaken, WVG-zaken en familie- en jeugdzaken moeten wat de NVvR betreft gespreid worden aangeboden, met uitzondering van zaken die specialistische (branche)kennis vereisen en/of logistiek ontwrichtend werken, zoals grote en complexe faillissementen, kinderonvoeringszaken en eventueel adoptiezaken. Een te klein volume is bij civiele zaken in het algemeen geen argument voor concentratie. Voor de behandeling van de meeste soorten zaken is geen bijzondere specialistische kennis vereist; het gaat daarbij om kennis die in iedere rechtbank aanwezig moet zijn.

De NVvR ziet ten slotte niets in het door de commissie Van Dijk voorgestelde verleidingsmodel: het aanbod van rechtspraak moet eenduidig zijn en partijen moeten tevoren (kunnen) weten waar ze aan toe zijn.

De NVvR concludeert dat ook in civiele zaken terughoudend met concentratie moet worden omgegaan.

Conclusies

De commissie Van Dijk komt tot de conclusie dat bestuurlijke opschaling in ieder geval voor het bestuursrecht de oplossing is voor de bestaande schaalproblemen. De NVvR deelt deze conclusie niet en meent bovendien dat de door de commissie Van Dijk gegeven onderbouwing tekort schiet.

Concentratie is een figuur die bij uitzondering moet worden ingezet. Uitgangspunt is dat rechtspraak gespreid wordt aangeboden. Een uitzondering kan alleen met recht worden gemaakt voor zaken die werkelijk specialistische (branche)kennis vereisen, die niet in iedere rechtbank aanwezig moet zijn of voor (mega)zaken die logistiek ontwrichtend werken. Nader onderzoek is nodig om uit te maken wanneer dit het geval is.

Concentratie van zaken moet niet gebruikt worden als instrument dat desgewenst in verband met het beheer van de Rechtspraak wordt ingezet. Dat leidt tot ongewenst zeulen met zaken en mensen.

De aanpak van de commissie Van Dijk heeft onder meer het nadeel dat uitsluitend wordt ingegaan op de huidige zaakspakketten. Het verleden laat echter zien dat in het zaaksaanbod grote verschuivingen kunnen optreden. Dat vraagt om een stevige gerechtelijke organisatie die is ingericht op het effectief opvangen van dergelijke fluctuaties. Mede daarom heeft wat hiervoor bij de bestuurssectoren al is genoemd volgens de NVvR algemene gelding: schaalproblemen moeten structureel worden

opgelost door hertekening van de gerechtelijke kaart. Als op korte termijn noodverbanden moeten worden gelegd, moeten de te nemen maatregelen eveneens worden getoetst aan de criteria die zijn opgesteld in verband met de gerechtelijke kaart, zodat deze maatregelen bijdragen aan de gewenste oplossing van de schaalgrootteproblemen, althans daarvoor in elk geval geen belemmering vormen.

De NVvR zal zich zeker actief mengen in de discussie rond de hertekening van de gerechtelijke kaart. Het onderwerp is relevant voor de kwaliteit van de rechtspraak en raakt de belangen van hen die werkzaam zijn binnen de Rechtspraak. De stellingname van de NVvR wordt momenteel voorbereid, De NVvR zal begin 2009 nader van zich laten horen.

Den Haag, 26 november 2008



Nederlandse Vereniging
voor Rechtspraak

Bijlage 4: Bestuursrecht

Beoordeling van de levensvatbaarheid van een brede sector bestuursrecht in een rechtbank van 250 fte alsmede een beschrijving van de te concentreren zaken in het bestuursrecht.

1. Omvang en samenstelling van sector bestuur bij rechtbank van 250 fte

Uitgaande van de actuele personele bezetting van de rechtbank Alkmaar en de landelijke verhoudingen in 2005¹ kan ervan worden uitgegaan dat een sector bestuursrecht 19,5% van de totale personeelsbezetting van een gemiddelde rechtbank vormt.

De verhouding rechters : ondersteuning is 24% RA : 76% GA². Bij rechtbank met een omvang van 250 fte is er een sector bestuur van 19,5% x 250 fte = 48,75 fte. Daarvan 24% = 11,7 RA en 76% = 37,05 GA. Uitgaande van een reëel gemiddeld deeltijdpercentage van 83,7%, betekent een rechterlijke formatie van 11,7 fte RA een feitelijke bezetting van 14 rechters (personen).

2. Aantal te bestrijken hoofdterreinen en deelrechtsgebieden en aantal rechters dat op die terreinen actief moet zijn

In de LOVB³-nota 'Krimp en concentratie in de eerstelijns bestuursrechtspraak' van 6 juni 2007 is gesteld dat voor het volwaardig en tegen een redelijke prijs laten functioneren van een sector bestuursrecht er per hoofdterrein van het bestuursrecht een team van minimaal 5 rechters actief moet zijn dat minimaal 500 zaken per jaar afdoet. Per deelrechtsgebied zouden er minimaal 3 rechters actief moeten zijn die samen jaarlijks ten minste 250 zaken afdoen. Aan deze minimumnormen liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

- om op een deelrechtsgebied werkzaam te kunnen zijn, doet een rechter minimaal één zitting per kwartaal in dat deelrechtsgebied;
- een team omvat ten minste 5 rechters (geen fte's!) en op een deelrechtsgebied zijn ten minste 3 rechters werkzaam;
- hieruit volgt dat niet moet worden gewerkt met kleinere volumes dan 500 zaken per hoofdterrein en 250 zaken per deelrechtsgebied.

¹ Zie pagina 33 van 'Rechtspraak: productiviteit in perspectief', SCP/Rvdr, 2007.

² RA staat voor rechterlijk ambtenaar (rechter) en GA staat voor gerechtsambtenaar (ambtelijke ondersteuning).

³ LOVB staat voor: Landelijk Overleg Van sectorvoorzitters Bestuursrecht.

In het bestuursrecht kunnen de volgende hoofdterreinen⁴ worden onderscheiden (met tussen haakjes de deelrechtsgebieden):

1. sociaal zekerheidsrecht (SZ in enge zin, bijstandszaken/studiefinanciering)
2. varia/ex-Arob met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als hoger beroepsinstantie (ruimtelijke ordening, overige variazaken)⁵
3. vreemdelingenrecht (AC/Dublin/Asiel/Regulier, bewaring)
4. ambtenarenrecht
5. belastingrecht (rijksbelasting, lokale belastingen en Awir⁶ (zorg-, huur-, kinderopvangtoeslag))

3. Omrekening van minimumnormen naar aantallen zittingen

De LOVB-minimumnormen voor instromende aantallen zaken voor de hoofdterreinen en deelrechtsgebieden zijn omgerekend naar het aantal en de soort zittingen die dat per jaar oplevert. Daarbij is voor de vreemdelingenzaken gebruik gemaakt van het landelijke uitstroomprofiel van 2007 en voor de overige zaken van de voor de rechtbank Alkmaar geldende uitstroomprofielen (percentage dat op zitting komt, verhouding EK/MK, aantal zaken per zitting).

3.1. Sociaal zekerheidsrecht

Het aantal van 250 SZ-zaken in enge zin betekent op jaarbasis 30 EK-zittingen en 3 MK-zittingen. Het aantal van 250 bijstandszaken/studiefinancieringszaken betekent op jaarbasis 25 EK-zittingen en 2 MK-zittingen.

Totaal aantal zittingen op dit hoofdterrein per jaar: 55 EK-zittingen en 5 MK-zittingen.

3.2 ex-Arobzaken

Het aantal van 500 ex-Arobzaken is bijeengenomen, omdat geen aparte uitstroomprofielen beschikbaar zijn van ruimtelijke ordeningszaken en variazaken. Het aantal van 500 ex-Arobzaken betekent op jaarbasis 27 EK-zittingen en 4 MK-zittingen.

3.3 Vreemdelingenzaken

Het aantal van 250 AC/Dublin/Asiel/Reguliere-zaken betekent op jaarbasis 10 EK-zittingen en 2 MK-zittingen. Het aantal van 250 bewaringszaken betekent op jaarbasis 12 EK-zittingen.

Totaal aantal zittingen op dit hoofdterrein per jaar: 22 EK-zittingen en 2 MK-zittingen.

3.4 Ambtenarenzaken

Deze zaaksoort is tegelijkertijd hoofdterrein en deelrechtsgebied, zodat als norm een minimale instroom van 250 zaken geldt. Het aantal van 250 ambtenarenzaken betekent op jaarbasis 21 EK-zittingen en 4 MK-zittingen.

3.5 Belastingzaken

De behandeling van rijksbelastingzaken is geconcentreerd bij 5 rechtbanken en van die zaken is geen uitstroomprofiel bekend.⁷ Om die redenen laat ik deze categorie verder buiten beschouwing. Het aantal van 250 lokale belasting- en Awir-zaken betekent op jaarbasis 14 EK-zittingen en 2 MK-zittingen.

⁴ In navolging van de LOVB-nota spreek ik over hoofdterreinen en deelrechtsgebieden. De Commissie Toedeling Zaakspakketten (hierna: Van Dijk) noemt de hoofdterreinen m.i. zeer verwarrend deelrechtsgebieden.

⁵ In deze categorie is nog geen rekening gehouden met de momenteel op 1 januari 2010 beoogde inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

⁶ Deze zaakstroom wordt niet genoemd in Van Dijk, waarschijnlijk omdat het gaat om nieuwe zaken die nog nauwelijks zijn ingestroomd. Nota Bene: hoger beroep dient bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

⁷ Uit de (landelijke) instroom bestuursrecht 2007 (bijlage 3 bij Cie. Van Dijk) blijkt dat de instroom van rijksbelastingzaken per rechtbank varieert van 774 tot 3.609 zaken per jaar.

4. Totaal minimaantal zittingen per jaar

	55 EK-zittingen en 5 MK-zittingen (SZ)	
	27 EK-zittingen en 4 MK-zittingen (ex-Arob)	
	22 EK-zittingen en 2 MK-zittingen (Vreemdelingenzaken)	
	21 EK-zittingen en 4 MK-zittingen (Ambtenarenzaken)	
	<u>14 EK-zittingen en 2 MK-zittingen (lokale belastingzaken en Awir)</u>	+
Totaal van:	139 EK-zittingen en 17 MK-zittingen	

5. Gemiddeld minimaantal zittingen per rechter

Aangezien voor een MK-zitting 3 rechters nodig zijn, moeten er $139 + 51 (17 \times 3) = 190$ keer per jaar rechters voor een zitting worden ingezet. Deel je het aantal van 190 door 14 rechters (personen), dan betekent dat een gemiddeld aantal van 13,57 zittingen per jaar. Een zeer laag aantal, want het werkelijke aantal zittingen dat een bestuursrechter per jaar doet ligt circa 3 x zo hoog.

6. Brede sector bestuur in rechtbank van 250 fte is levensvatbaar

Uitgaande van de door het LOVB geformuleerde minimumnormen, is een brede sector bestuur (d.w.z. een sector die alle hoofdterreinen en deelrechtsgebieden van het bestuursrecht bestrijkt) van een rechtbank met een omvang van 250 fte "levensvatbaar". Een sector bestuur telt dan 14 rechters (personen) die werkzaam zijn op 3 hoofdterreinen, wat in de praktijk goed te doen is. Ervan uitgaande dat de instroom voldoet aan de door het LOVB geformuleerde minimumnormen, kunnen alle rechters ruimschoots voldoen aan de – door kwaliteits- én doelmatigheids-overwegingen ingegeven – norm van één zitting per kwartaal op hun deelrechtsgebieden.

Deze conclusie spooft met het gevoel van veel sectorvoorzitters dat een sector bestuur ten minste 10 rechters moet tellen om goed te kunnen draaien. Rekenkundig kan dit gevoel als volgt worden onderbouwd: 5 (hoofdterreinen) \times 6 (rechters per hoofdterrein) = 30 . Veiligheidshalve is dan uitgegaan van 6 in plaats van 5 rechters per hoofdterrein, omdat bijna alle hoofdterreinen twee deelrechtsgebieden bevatten. $30:3$ (aantal hoofdterreinen per rechter) = 10 .

7. Achilleshiel: de (ongelijk verdeelde) instroom

Het is een misvatting om te denken dat de sectoren bestuursrecht al jaren kampen met een teruglopende werkstroom. Uit de recente CBS-publicatie 'Rechtspraak in Nederland 2007' (p. 58) blijkt dat de uitstroom van de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken is gegroeid van 29.062 uitspraken in 2000 tot 48.981 uitspraken in 2007. Duidelijk is wel dat er sprake is van een veranderde samenstelling van het zaakspakket: in 2000 werden nog geen belastingzaken behandeld door de rechtbanken en in 2007 hebben rechtbanken uitspraak gedaan in maar liefst 14.353 belastingzaken. De hier vermelde cijfers zijn exclusief de vreemdelingenzaken, waar zich natuurlijk wel een scherpe daling van de in- en uitstroom heeft voorgedaan.

Kijken we naar de landelijke instroom van zaken gedifferentieerd naar hoofdterreinen en deelrechtsgebieden, dan geeft dat voor 2007⁸ het volgende beeld:

- 25.483 sociaal zekerheidsrecht (waarvan 14.933 SZ in enge zin en 8.941 bijstandszaken/1.609 studiefinanciering);
- 17.796 varia/ex-Arob met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als hoger beroepsinstantie (waarvan 10.678 ruimtelijke ordening en 7.118 overige variazaken);
- 48.160 vreemdelingenrecht (waarvan 25.886 AC/Dublin/Asiel/Regulier en 22.274 bewaring);

⁸ Bron: Van Dijk, Bijlage 3 'Instroom bestuursrecht 2007'.

- 3.115 ambtenarenrecht;
- 24.120 belastingrecht⁹ (waarvan 11.388 rijksbelasting en 12.732 lokale belastingen).

Uit deze cijfers blijkt direct dat de instroom op het gebied van het ambtenarenrecht te gering is om efficiënt door een groot aantal rechtbanken te worden afgedaan. Verder is de landelijke instroom van zaken vanzelfsprekend niet keurig verdeeld over alle rechtbanken, maar zijn er (soms grote) regionale verschillen.¹⁰

8. De meeste zaken moeten overal worden behandeld, sommige zaken moeten geconcentreerd door enkele rechtbanken worden behandeld

Het bestuursrecht is tamelijk gevoelig voor politieke en economische ontwikkelingen, waardoor de instroom van zaken altijd zal blijven fluctueren en daarmee zal veranderen van samenstelling. Een sector bestuur met een zo breed mogelijk werktoneel is het best toegerust om soepel op deze fluctuaties in te spelen. Wanneer concentratie op grond van kwaliteits- en doelmatigheidsoverwegingen niet noodzakelijk is, heeft spreiding dus de voorkeur. Ook is het wenselijk dat het werkpakket van een sector bestuur zó is samengesteld, dat alle appelinstanties worden bediend en zodoende tot rechtseenheid in het bestuursrecht kan worden aangespoord. De geconcentreerde behandeling bij een beperkt aantal rechtbanken is niet wenselijk als het gaat om zaken met een lokaal karakter, zoals ruimtelijke ordeningszaken, bijstandszaken, zaken over besluiten die zijn genomen op grond van lokale verordeningen en bestuurlijke boeteszaken. Deelrechtsgebieden die buitengewoon divers zijn samengesteld en adequaat kunnen worden behandeld door rechters die vertrouwd zijn met het algemene bestuursrecht, zoals de *ex-Arob* variëzaken, komen evenmin voor concentratie in aanmerking.¹¹

Als we de instroom in het bestuursrecht in 2007 bezien en toetsen aan kwaliteits- en doelmatigheidscriteria, dan moet worden geconcludeerd dat alleen het hoofdterrein ambtenarenrecht zich vanwege de geringe instroom leent voor een nieuwe vorm van concentratie. Nu komt namelijk alleen de rechtbank Den Haag ruimschoots uit boven de drempel van 250 ambtenarenzaken per jaar, terwijl de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam die drempel met de hakken over de sloot halen.¹² Alle andere rechtbanken zitten ver onder die drempel. De toekomstige Wabo-milieuzaken lenen zich, gelet op de geschatte jaarlijkse instroom van 900 zaken (inclusief voorlopige voorzieningen) en de vereiste specialistische kennis, ook voor geconcentreerde behandeling door enkele rechtbanken.¹³ Er is geen directe aanleiding om wijzigingen aan te brengen in de bestaande vormen van concentratie, die naar tevredenheid verlopen.¹⁴ Wel is het wenselijk barrières voor samenwerking te slechten, zodat (regionale) samenwerking desgewenst gestalte kan krijgen.

⁹ Instroom van Awir-zaken (zorg-, huur-, kinderopvangtoeslag) is nog onbekend en niet meegenomen.

¹⁰ Zie wederom bijlage 3 van Van Dijk, waarin ook de instroom per rechtbank is opgenomen.

¹¹ Zie in dit verband ook het NVvR-advies over het voorstel van de Commissie Van Dijk.

¹² Instroom van rechtbank Den Haag 809, Amsterdam 267 en Rotterdam 265 ambtenarenzaken.

¹³ De rechtspraak heeft gekozen voor het onderbrengen van milieukamers bij negen rechtbanken: Alkmaar, Arnhem, Assen, Den Haag, Maastricht, Rotterdam, 's-Hertogenbosch, Utrecht en Zwolle.

¹⁴ De rechtbank Rotterdam is aangewezen als bevoegde eerstelijns bestuursrechter voor de zaken waarin het College van Beroep voor het bedrijfsleven als appelinstantie fungeert (o.a. telecommunicatie, post, verkeer en mededinging), de rechtbank Arnhem is de enige militaire tuchtrechter, de rijksbelastingzaken worden behandeld door de één rechtbank per ressort (Leeuwarden, Arnhem, Breda, Den Haag en Haarlem) en datzelfde geldt voor de studiefinancieringszaken (Assen, Zutphen, Roermond, Dordrecht en Alkmaar).

BIJLAGE B

Enkele (technische) opmerkingen

1. Wet op de rechterlijke indeling (Hoofdstuk I, Artikel I). Het voorgestelde artikel 18 is niet praktisch in die gevallen, dat bij een bepaald gerecht al vóór het aanhangig maken (in strafzaken: door dagvaarding ter terechtzitting, art. 258 Sv) rechterlijke werkzaamheden zijn verricht. Bijvoorbeeld door de rechter-commissaris (R-C) en de strafraadkamer. Een R-C kan soms langdurig onderzoek hebben gedaan, voordat er gedagvaard wordt. Bij door de strafkamer opgedragen nader onderzoek is het doelmatig om terecht te kunnen bij die ingewerkte R-C. En in civiele zaken kunnen soms uitgebreide voorlopige getuigenverhoren zijn geweest voordat een zaak aanhangig wordt gemaakt.
2. Wet op de rechterlijke organisatie (Hoofdstuk I, Artikel II, onderdeel S) staat een schrijffout: in plaats van 'de rechtbank Noord-Nederland' moet daar 'de rechtbank Noord-Holland' staan.
3. Wet op de rechterlijke organisatie (Hoofdstuk I, onderdeel FF). Blijkens de toelichting is het de bedoeling dat het in artikel 93a bedoelde zaaksverdelingsreglement alleen de verdeling van zaken over de zittingsplaatsen van een gerecht regelt. De tekst sluit niet, althans niet volledig, uit dat in zo'n reglement ook andere zaken worden geregeld, zoals het toedelen van zaken aan bepaalde rechters of kamers. Dit kan worden voorkomen door invoeging van het woord 'uitsluitend' in het tweede lid van artikel 93a.
4. Wet op de rechterlijke organisatie (Hoofdstuk I, Artikel II, onderdeel JJ): "aan" moet "aantal" zijn.
5. Wet Friese taal in het rechtsverkeer (Hoofdstuk II, artikel XIX): het in het Fries procederen breidt zich als een olievlek uit over Noord-, Oost- en Midden-Nederland, vooral in hoger beroep. Dit is uiterst onpraktisch en behoeft fine-tuning.

BIJLAGE C

Omvang van de toekomstige gerechten in fte's

Omvang van de toekomstige gerechten in fte's, gebaseerd op de gemiddelde bezetting van de gerechten in 2009 (bron: geconsolideerde jaarverantwoording rechtbanken 2009) dan wel beschikbare informatie van recenter datum, en afgerond op tientallen.

Rechtbanken

1. Alkmaar/Haarlem: 750 fte
2. Assen/Leeuwarden/Groningen: 610 fte
3. Arnhem/Zutphen/Almelo/Zwolle: 1100 fte
4. Utrecht/Almere/Lelystad: 700 fte
5. Amsterdam: 800 fte
6. Den Haag: 870 fte
7. Rotterdam/Dordrecht: 850 fte
8. Breda/Middelburg: 570 fte
9. Den Bosch/Eindhoven: 460 fte
10. Roermond/Maastricht: 520 fte

Optimale omvang van een rechtbank volgens het SCP-rapport: 330 fte.

Bandbreedte met maximaal 2% minder productiviteit: 200 – 500 fte.

Hoven

1. Amsterdam: 330 fte
2. Arnhem/Leeuwarden: 370 fte
3. 's-Gravenhage: 270 fte
4. 's-Hertogenbosch: 250 fte

Optimale omvang van een gerechtshof volgens het SCP-rapport: 98 fte.

Bandbreedte met maximaal 2% minder productiviteit: 80 – 130 fte.