

Advies Gerechtelijke kaart

11 februari 2011

Over de NVvR

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) is de beroepsvereniging en vakbond van rechters en officieren van justitie in Nederland. Circa 75% van alle magistraten is bij de vereniging aangesloten, waarmee de NVvR goed geïnformeerd de belangen van de rechterlijke macht kan vertegenwoordigen en op kan komen voor de kwaliteit van de rechtspraak in Nederland.

Meer informatie of contact?

U kunt de NVvR bereiken per telefoonnummer (070) 36 11 420 of via onze website www.nvvr.org.

Advies op hoofdlijnen

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) is de beroepsvereniging en vakbond van rechters en officieren van justitie in Nederland. De NVvR is een moderne beroepsvereniging, die open staat voor veranderingen en verbeteringen die de rechtspraak de gewenste kwaliteitsimpuls kunnen geven.

De NVvR vindt het nodig dat de huidige gerechtelijke kaart wordt herzien en heeft daarover in 2009 een uitvoerig en constructief standpunt geformuleerd. De belangen van de maatschappij op het gebied van zichtbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van rechtspraak staan hierin voorop. De NVvR heeft onder meer haar visie gegeven op de inrichting van het zaakspakket dat dichtbij de burger moet worden aangeboden en op de locaties waar rechtspraak in Nederland toegankelijk moet zijn.

Over het nu voorliggende wetsvoorstel concludeert de NVvR dat de herziening in elk geval voor de gerechten niet zal leiden tot de beoogde kwaliteitsimpuls. Voor het openbaar ministerie ligt dat genuanceerder. In dit advies licht de NVvR haar standpunten op de deelonderwerpen nader toe. Hieronder volgt een korte opsomming van deze punten:

- **Indeling van de nieuwe kaart lost schaalproblemen niet op**
Burgers en bedrijven hebben volgens de NVvR recht op toegankelijke rechtspraakvoorzieningen in hun directe omgeving. Door de sluiting van tal van rechtspraaklocaties wordt dit niet waargemaakt en komt de rechtspraak verder van de samenleving af te staan. Deze operatie leidt uiteindelijk alleen tot bestuurlijke opschaling en een drastische vermindering van het aantal rechtspraaklocaties. De herindeling geeft geen antwoord op het schaalgrootte-vraagstuk, deze zorgt juist voor nieuwe schaalgrootteproblemen. De nieuwe grote rechtbank Oost Nederland is hiervan een voorbeeld.
- **Aanbod van zaken op aangewezen locaties niet gewaarborgd**
Nederland heeft verhoudingsgewijs nu al veruit de minste rechtspraaklocaties van Europa. Dit maakt een goed zaaksaanbod per locatie van groot belang, zodat zaken die lokale impact hebben ook in de regio kunnen worden behandeld. De wetgever moet daarom, met heldere en eenduidige criteria, waarborgen geven dat na de herziening van de gerechtelijke kaart op 32 locaties rechtspraak wordt aangeboden. De wetgever maakt zijn stelselverantwoordelijkheid met dit wetsvoorstel niet waar.
- **Visie op bestuursmodel ontbreekt**
In het wetsvoorstel ontbreekt een heldere visie op het besturen van de gerechten; alleen de topstructuur is ingevuld. De essentiële inrichting van de organisatie daaronder ontbreekt, terwijl alleen een totaalbeeld op besturen zicht geeft op een potentiële kwaliteitsimpuls. De NVvR vindt dat de eigen bevoegdheid van rechters met betrekking tot de inhoudelijke kwaliteit binnen het gerecht in de bestuursreglementen moet worden ingevuld en geborgd. Dat is een voorwaarde voor meer landelijke rechtseenheid.
- **Rechtspositie magistraten verdient waarborgen**
De herziening van de gerechtelijke kaart leidt ook op rechtspositioneel gebied tot grote veranderingen voor rechters en officieren van justitie. Voor de NVvR is het daarom een absolute randvoorwaarde dat het huidige sociaal flankerend beleid wordt gehandhaafd.
- **Herziening gerechtelijke kaart kost geld**
Een deugdelijke onderbouwing van de financiële gevolgen van de herziening van de gerechtelijke kaart ontbreekt. De aanname dat deze operatie zal leiden tot een bezuiniging is mede daardoor onbegrijpelijk en in de ogen van de NVvR onhaalbaar. Dit onderstreept dat de door de regering beoogde kwaliteitsimpuls niet kan worden bereikt. Reorganiseren kost geld; de doelstelling om deze operatie kostenneutraal door te voeren is niet realistisch.

De NVvR vindt het daarom onverantwoord om door te gaan met de herziening van de gerechtelijke kaart, zolang niet tegemoet gekomen wordt aan de in dit advies geformuleerde bedenkingen.



Inleiding

In haar standpuntbepaling van 12 mei 2009¹ heeft de NVvR zich voorstander getoond van het opnieuw tekenen van de gerechtelijke kaart. Dat standpunt, dat als bijlage A bij dit advies is gevoegd, is niet veranderd: de huidige gerechtelijke kaart is verouderd en biedt onvoldoende mogelijkheden om knelpunten als gevolg van schaalgrootte structureel op te lossen. De NVvR ziet een kaart voor zich met rond de 25 over het land verspreide zelfstandige rechtbanken van een zodanige omvang dat daarin een breed samengesteld basispakket aan rechtspraak verantwoord wordt aangeboden aan de samenleving. In die nieuwe rechtbanken krijgt de inhoudelijke samenwerking van rechters optimaal vorm. De nieuwe gerechtelijke kaart moet leiden tot een daadwerkelijke kwaliteitsimpuls. Deze ambitie heeft de regering overgenomen.

De NVvR heeft in 2009 criteria² geformuleerd onder meer voor de beoordeling van de gerechtelijke kaart zoals deze vormgegeven wordt in het wetsvoorstel dat nu in consultatie is gegeven. De belangrijkste van deze criteria betreffen de toegankelijkheid en zichtbaarheid van rechtspraak voor de justitiabele, de bevordering van rechtseenheid en rechtsontwikkeling en de mogelijkheden voor deskundigheidsbevordering en specialisatie.

Het wetsvoorstel is een regeling op hoofdlijnen. De NVvR zal daarom haar advies toespitsen op de volgende hoofdthema's:

- de indeling van de nieuwe kaart
- de zaakspakketten die worden aangeboden op de 32 rechtspraaklocaties
- de besturing en de inrichting van de nieuwe rechtbanken
- de rechtspositie van onze leden
- financiële gevolgen

In bijlage B maakt de NVvR opmerkingen over enkele andere (meer technische) onderwerpen. Bijlage C bevat een overzicht van de omvang (in fte's) van de toekomstige gerechten.

In dit advies wordt per hoofdthema uiteengezet wat de visie is van de NVvR.

De indeling van de nieuwe kaart

De NVvR heeft voor ogen dat burgers en bedrijven bediend worden met rechtspraak in streekcentra verspreid over het land. Dat is kennelijk een brug te ver gezien het feit dat is gekozen voor handhaving van 31 rechtspraaklocaties, waaronder de 19 huidige arrondissementshoofdplaatsen. De enige vernieuwing vormt de aanwijzing van Almere als nieuwe locatie, waarmee het aantal rechtspraaklocaties op 32 komt. De NVvR vindt de operatie daarmee zeer behoudend in zijn uitwerking: het landschap blijft in wezen gelijk met dien verstande dat wel 26 kleinere (kanton)locaties verdwijnen, die overeenkomstig het voornemen van de Raad voor de rechtspraak zullen worden gesloten na inwerkingtreding van de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie.

Dat de 32 rechtspraaklocaties worden georganiseerd in 10 rechtbanken zou dat beeld op zich kunnen laten kantelen, ware het niet dat die nieuwe rechtbanken op een enkele uitzondering na veel groter zijn dan de door de NVvR beredeneerde wenselijke omvang. Dat is bepaald geen voordeel als het gaat om het bevorderen van inhoudelijke samenwerking tussen rechters en dus om het bevorderen van rechtseenheid alleen al in de tien rechtbanken afzonderlijk. Dat is temeer het geval nu een aantal van de nieuwe rechtbanken bestaat uit twee of meer rechtspraaklocaties. De nieuwe rechtbank Oost-Nederland, die de provincies Overijssel en Gelderland omvat, heeft zelfs zeven rechtspraaklocaties. Een inschattingfout heeft tot deze ongewenste keuze geleid. Als de rechtspraak zich van meet af aan had geconformeerd aan de nieuwe grenzen van het OM zou er ongetwijfeld gekozen zijn voor 11 nieuwe rechtbanken in plaats van 10. De NVvR adviseert de wetgever nog eens goed naar deze keuze te kijken, zeker nu het nieuwe politiebestedel op dezelfde toch wel gemankeerde basis wordt gebouwd.

Het nieuwe gerechtshof Arnhem-Leeuwarden zal niet alleen twee rechtspraaklocaties hebben (op 165 kilometer afstand van elkaar) maar ook ongeveer de helft van Nederland (7 van de 12 provincies) omvatten. Daarmee is zeker sprake van grootschalig organiseren, maar bepaald niet meer van kleinschalig werken, wat in de memorie van toelichting wel als uitgangspunt wordt genoemd. Eenzelfde bezwaar geldt voor het nieuwe ressortsparket dat zelfs landelijk zal worden georganiseerd.

Indeling van de nieuwe kaart lost schaalproblemen niet op

Burgers en bedrijven hebben volgens de NVvR recht op toegankelijke rechtspraakvoorzieningen in hun directe omgeving. Door de sluiting van tal van rechtspraaklocaties wordt dit niet waargemaakt en komt de rechtspraak verder van de samenleving af te staan. Deze operatie leidt uiteindelijk alleen tot bestuurlijke opschaling. De herindeling geeft geen antwoord op het schaalgroottevraagstuk, deze zorgt juist voor nieuwe schaalgrootteproblemen. De nieuwe grote rechtbank Oost Nederland is hiervan een voorbeeld.



Het aanbod van zaken op de aangewezen locaties

Bij een positieve benadering gaat de NVvR uit van 32 rechtspraaklocaties die alle – ze zijn toch niet zomaar gekozen – van belang zijn voor de toegankelijkheid en zichtbaarheid van de rechtspraak in Nederland. Voor een toekomstbestendig en evenwichtig stelsel van rechtspraak moet zorgvuldig en zonder invloed van de waan van de dag worden bepaald welke rechtspraak op elk van die locaties wordt aangeboden. Deze stelselverantwoordelijkheid ligt wat de NVvR betreft exclusief bij de wetgever en kan niet worden overgelaten aan de uitvoerende macht of aan organisaties die de rechtspraak feitelijk vormgeven. Met name behoort deze principiële vraag niet te worden beantwoord aan de hand van overwegingen van bedrijfsvoering. De door de Raad voor de rechtspraak voorgestane glijdende schaal zou er namelijk gemakkelijk toe kunnen leiden dat uiteindelijk maar 21 rechtspraaklocaties zullen overblijven (de huidige 19 arrondissementshoofdplaatsen, aangevuld met Eindhoven en de nieuwe locatie Almere) in plaats van de 32 rechtspraaklocaties die nu zijn voorzien en dat de andere 11 rechtspraaklocaties in een sterfhuisconstructie zullen verdwijnen. De NVvR meent dat de voorgestelde herziening van de gerechtelijke kaart tot een teleurstellend resultaat leidt en in wezen niet meer is dan een koude sanering in een tijd van bezuinigingen. Dat is temeer het geval omdat Nederland nu al verhoudingsgewijs veruit de minste rechtspraaklocaties telt van alle bij de Raad van Europa aangesloten landen³.

De wetgever moet daarom waarborgen geven dat na de herziening van de gerechtelijke kaart blijvend op 32 locaties rechtspraak zal worden aangeboden. De NVvR voelt zich daarin gesteund door de kamerbrede standpuntbepaling in het parlement⁴. De wetgever kan zijn stelselverantwoordelijkheid alleen werkelijk waarmaken door de aangewezen rechtspraaklocaties wettelijk te verankeren en door heldere en eenduidige criteria te geven voor de verdeling van zaakspakketten over deze 32 rechtspraaklocaties. Goedkeuring door de minister van de bestuursreglementen met betrekking tot de zaaksverdeling, waar het wetsvoorstel voor kiest, is daarvoor geen deugdelijk alternatief.

De NVvR vindt het in de memorie van toelichting verwoorde uitgangspunt, dat op alle aan te wijzen zittingsplaatsen naast kantonzaken zaken met een bijzondere lokale relevantie worden behandeld, zoals politierechter- en overlastzaken, te beperkt. Wat de NVvR betreft worden op alle 32 locaties van rechtspraak zaken behandeld die burgers en het lokale bedrijfsleven direct betreffen en zaken die een lokale impact hebben. Met inachtneming van de beperking dat de kleinere locaties veelal niet beschikken over een cellenblok, pleit de NVvR ervoor om wettelijk vast te leggen dat op alle 32 rechtspraaklocaties in beginsel een beperkt basispakket wordt aangeboden dat bestaat uit kantonzaken, politierechterzaken (alleen met betrekking tot niet-gedetineerden), familiezaken en sociale zekerheidszaken. Het gaat daarbij meestal om kleinere zaken waar vaak minder draagkrachtige justitiabelen bij betrokken zijn. Voor deze justitiabelen geldt bovendien dat zij in veruit de meeste gevallen niet zelf het initiatief nemen voor een rechtszaak, terwijl zij veelal meer dan eens met de rechter in aanraking komen. Met dat beperkte basispakket kan ook goed worden aangesloten bij de veiligheidshuizen (waar naast strafrecht ook familierecht een rol speelt in jeugd- en huiselijk geweldzaken) en bij de nieuw te ontwikkelen snelle strafrechtelijke interventie-eenheden (zoals "nightcourts"). In deze beide modellen gaat het om herkenbare, zichtbare interventies die van betekenis zijn in de lokale context. Deze door de NVvR gedeelde ambitie maakt het nodig dat niet alleen de OM-afdoeningen, maar ook de rechtspraak dicht bij de burger worden georganiseerd.

In de 20 huidige arrondissementshoofdplaatsen (inclusief Lelystad) moeten alle zaken uit het brede basispakket worden aangeboden. Voor de inhoud van dit basispakket verwijst de NVvR naar bijlage 2 bij het standpunt van 12 mei 2009. Dit brede basispakket omvat op enkele uitzonderingen na het hele zaakspakket van eerstelijns rechtspraak. De NVvR wijst nog op het belang van handhaving van de rechter-commissaris voorziening op deze 20 rechtspraaklocaties uit een oogpunt van toegankelijkheid, bijvoorbeeld in verband met het horen van getuigen.

Structurele afwijking van deze uitgangspunten voor de verdeling van zaakspakketten is voor de NVvR alleen aan de orde op basis van zwaarwegende argumenten, die te maken hebben met specifieke kenmerken van een bepaalde locatie en niet op basis van algemene argumenten, zoals een gebrek aan financiële middelen. Op deze basis kan een uitzondering worden gemaakt voor Haarlemmermeer (Schiphol) waar ook nu alleen bepaalde strafzaken worden afgedaan.



De NVvR maakt zich zorgen over een ontwikkeling in onder meer⁵ de rechtbanken die volgens het wetsvoorstel opgaan in de nieuwe rechtbank Noord Nederland. Deze rechtbanken hebben het plan opgevat om (nu al) de back office van hun sectoren bestuursrecht te concentreren in Groningen. Uit een oogpunt van inhoudelijke samenwerking vindt de NVvR deze ontwikkeling positief, maar niet uit een oogpunt van toegankelijkheid en bereikbaarheid van rechtspraak. De kans is groot dat in de toekomst in Leeuwarden en Assen veel minder bestuurszaken zullen worden behandeld dan nu het geval is. Uit een advies van de Raad voor de rechtspraak ten aanzien van de zaakspakketten⁶ volgt dat kostenoverwegingen eraan in de weg zullen staan dat het uitgangspunt dat rechters en ondersteunend personeel vanuit de kantoorlocatie naar de zittingslocatie zullen reizen daadwerkelijk wordt gevolgd. Er is een risico dat dit bij het openbaar ministerie ook gaat spelen, nu het aantal kantoorlocaties daar wordt teruggebracht tot 10. Een dergelijke benadering van de implementatie leidt al bij voorbaat tot de conclusie dat de herziening van de gerechtelijke kaart zal leiden tot een aanzienlijke verslechtering van de toegankelijkheid van rechtspraak voor de justitiabelen.

Deze voorbeelden maken overigens duidelijk dat zowel het openbaar ministerie als de rechtspraak al verregaand bezig zijn met de implementatie van de nieuwe gerechtelijke kaart. De NVvR vindt dat een slechte zaak, nu het wetsvoorstel nog niet is ingediend bij het parlement.

Binnen de rechterlijke macht worden voortdurend nieuwe rechters en officieren van justitie opgeleid. Versnippering van het zaaksaanbod binnen een rechtsgebied belemmert een goede vormgeving van die opleidingen. Niet alle nieuwe locaties zullen geschikt zijn om nieuwe magistraten op te leiden. Dat is nadelig omdat het verzorgen van opleidingen de kwaliteit van het eigen werk vergroot.

De NVvR deelt het bezwaar van het College van Procureurs-Generaal dat het in het wetsvoorstel wordt 'weggezet' waar het gaat om de zeggenschap over welke (straf)zaken op welke locatie worden behandeld. Wat de NVvR betreft moet dit bezwaar worden weggenomen door de inrichting van adequate processen die er uiteraard wel toe moeten leiden dat de zaaksverdeling die tot stand wordt gebracht in overeenstemming is met het breed gedeelde standpunt van de NVvR over de zaakspakketten.

De NVvR constateert dat de uitwerking van verdere concentratie van zaken een onsamenhangend beeld laat zien als gevolg van toevallige organisatiebelangen die de regering kennelijk het zwaarst laat wegen. Zo is in het wetsvoorstel conform het advies van het College van Procureurs-Generaal bepaald dat de behandeling van de fraude(straf)zaken van het Landelijk Parket zal worden geconcentreerd op andere plaatsen dan waar de behandeling van rijksbelastingzaken al is geconcentreerd. Op advies van de Raad voor de rechtspraak laat het wetsvoorstel deze concentratie ongewijzigd. De NVvR pleit voor een evenwichtige afweging bij het maken van dergelijke keuzes, zodat noodzakelijke expertise voorhanden is op die rechtspraaklocaties waar deze zaken worden behandeld. Voor de NVvR blijft het uitgangspunt overigens dat concentratie alleen aangewezen is voor zover het gaat om zaken die specialistische (branche)kennis vereisen die redelijkerwijs niet in iedere rechtbank voorhanden kan zijn.⁷

In het wetsvoorstel krijgt de minister op basis van artikel 46a en 62a van de Wet op de rechterlijke organisatie de bevoegdheid om bij gebrek aan voldoende zittingscapaciteit in een rechtbank of hof de behandeling van bepaalde zaken over te hevelen naar een ander gerecht. Los van rechtstatelijke bezwaren ziet de NVvR niet in waarom deze bevoegdheid die eerder in de wet is opgenomen in verband met de (te) kleine schaal van de huidige rechtbanken in dit wetsvoorstel zou moeten worden gehandhaafd nu de regering daarmee juist beoogt een oplossing te bieden voor die schaalgrootteproblemen.

Aanbod van zaken op aangewezen locaties niet gewaarborgd

Nederland heeft verhoudingsgewijs nu al veruit de minste rechtspraaklocaties van Europa. Dit maakt een goed zaaksaanbod per locatie van groot belang, zodat zaken die lokale impact hebben ook in de regio kunnen worden behandeld. De wetgever moet daarom, met heldere en eenduidige criteria, waarborgen geven dat na de herziening van de gerechtelijke kaart op 32 locaties rechtspraak wordt aangeboden. De wetgever maakt zijn stelselverantwoordelijkheid met dit wetsvoorstel niet waar.



Bestuursmodel

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het de bedoeling is de gerechtsbesturen kleiner, sterker en meer omgevingsbewust te maken. Zo kunnen zij zorgen voor een versterking van de in de rechtspraak blijvende waarden onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit en professionaliteit. De NVvR is het daar van harte mee eens en steunt de in het wetsvoorstel gemaakte keuzes. De NVvR mist als benoemingseis voor rechterlijke leden van het bestuur overigens juridische kwaliteit en gezag.

Het voorgestelde bestuursmodel kan pas werkelijk op zijn merites worden beoordeeld als duidelijk is hoe de te besturen organisatie verder wordt ingericht. Helaas is in het wetsvoorstel alleen de topstructuur ingevuld en niet de inrichting van de organisatie als zodanig. Ook in zoverre is sprake van een sprong in het duister. Of de bestuurlijke opschaling die de herziening van de gerechtelijke kaart met zich brengt daadwerkelijk leidt tot de beoogde kwaliteitsimpuls hangt in belangrijke mate af van de inrichting van de organisatie.

Voor de NVvR geldt dat rechters de inhoud bepalen en de gerechtsbesturen het proces organiseren terwijl de Raad voor de rechtspraak een faciliterende rol heeft⁸. In het wetsvoorstel ontnemen rechters hun bevoegdheden op dit vlak aan de bepalingen met betrekking tot de gerechtshofvergadering, waarmee hun onafhankelijk positie vormgegeven wordt. De NVvR is het er daarom van harte mee eens dat deze vergadering als wettelijk instrument blijft bestaan. De NVvR pleit ervoor om in aanvulling daarop in artikel 19 van de Wet op de rechterlijke organisatie de verplichting voor de gerechtsbesturen op te nemen om in het bestuursreglement vast te leggen hoe de hiervoor bedoelde bevoegdheid van de rechters met betrekking tot de inhoudelijke kwaliteit binnen het gerecht verder wordt vormgegeven en geborgd. Dat is temeer het geval nu de sectorvergadering, waaraan rechters momenteel hun bevoegdheid ontnemen, wordt afgeschaft. Wat de bevordering van rechtseenheid betreft moet dit op rechtbankniveau leiden tot aanbevelingen die een maximaal draagvlak hebben onder de rechters die het aangaat. Als dat goed geregeld is, kan vervolgens de participatie van ieder gerecht in het streven naar landelijke rechtseenheid worden vormgegeven. Een andere benadering leidt tot onaanvaardbare aantasting van de onafhankelijkheid van rechters⁹. Dat kan ook niet worden gerechtvaardigd door de, overigens door de NVvR onderschreven, noodzaak te streven naar meer rechtseenheid. De Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen lijken hier onvoldoende van doordrongen.¹⁰

De NVvR realiseert zich dat het organiseren van adequate processen om vorm te geven aan het streven naar rechtseenheid een uiterst lastige opdracht aan de gerechtsbesturen is, gezien de schaalgrootte en het aantal locaties van de nieuwe rechtbanken. De ervaringen in de huidige rechtbank Zwolle-Lelystad met twee ongeveer even grote hoofdvestigingen laten zien dat inhoudelijke samenwerking tussen rechters zeker niet vanzelfsprekend is als een rechtbank op meerdere locaties gehuisvest is. Het is daarom maar zeer de vraag of die samenwerking in de vaak veel grotere en complexere nieuwe rechtbanken met meestal meerdere kantoorlocaties wel gerealiseerd kan worden.

Visie op bestuursmodel ontbreekt

In het wetsvoorstel ontbreekt een heldere visie op het besturen van de gerechten; alleen de topstructuur is ingevuld. De essentiële inrichting van de organisatie daaronder ontbreekt, terwijl alleen een totaalbeeld op besturen zicht geeft op een potentiële kwaliteitsimpuls. De NVvR vindt dat de eigen bevoegdheid van rechters met betrekking tot de inhoudelijke kwaliteit binnen het gerecht in de bestuursreglementen moet worden ingevuld en geborgd. Dat is een voorwaarde voor meer landelijke rechtseenheid.



Rechtspositie

De herziening van de gerechtelijke kaart zal ook op rechtspositioneel gebied tot grote veranderingen voor medewerkers leiden. In sommige gevallen zal het gebied waarin een rechter of een officier van justitie is benoemd veel groter worden of wijzigen, met alle mogelijke gevolgen voor standplaats of plaats van tewerkstelling van dien. Vanwege de ingrijpende veranderingen voor rechterlijk ambtenaren is het continueren van het huidige sociaal flankerend beleid, dat loopt tot 1 januari 2012, voor de NVvR gedurende dit reorganisatieproces een absolute randvoorwaarde. De NVvR is het er overigens mee eens dat gedefungeerde bestuurders in de functie senior rechter A worden geplaatst, maar vindt dat dit niet ten koste moet gaan van het contingent senior A functies dat nu beschikbaar is voor promotie van rechters vanwege hun inhoudelijke kwaliteiten.

Rechtspositie magistraten verdient waarborgen

De herziening van de gerechtelijke kaart leidt ook op rechtspositioneel gebied tot grote veranderingen voor rechters en officieren van justitie. Voor de NVvR is het daarom een absolute randvoorwaarde dat het huidige sociaal flankerend beleid wordt gehandhaafd.



Financiële gevolgen

De herziening van de gerechtelijke kaart is al ingeboekt als bezuiniging¹¹. Ter zake van het herzieningsproces is bepaald dat deze kostenneutraal moet zijn. Uit een advies van de Raad voor de rechtspraak¹² blijkt dat de incidentele kosten 54 miljoen euro bedragen, die ten laste komen van de rechtspraak zelf. De NVvR vindt deze uitgangspunten zorgelijk en in strijd met de ambitie van de regering om de rechtspraak een kwaliteitsimpuls te geven. De herziening vraagt veel van de organisaties van rechtspraak, terwijl het primaire proces vooral gezien het belang van rechtzoekenden, slachtoffers en verdachten, hieronder niet mag lijden. Dat is het onmogelijke vragen. Iedere reorganisatie kost geld. De NVvR wijst er op dat niet is onderbouwd dat de herziening zoals deze nu is vormgegeven ook daadwerkelijk kostenbesparend zal zijn. Integendeel, de NVvR verwacht dat de herziening van de gerechtelijke kaart juist niet tot enige besparing van kosten zal leiden.

Op grond van een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Raad voor de rechtspraak uit 2007 (hierna: het SCP-rapport)¹³ moet als vaststaand worden aangenomen dat de voorgenomen herziening van de gerechtelijke kaart zal leiden tot een zeer fors verlies aan productiviteit en dus tot een aanzienlijke toename van de kosten van de rechtspraak.¹⁴ Het wetsvoorstel leidt ertoe dat geen enkel gerecht overblijft of wordt gecreëerd met een omvang die de uit een oogpunt van productiviteit in het SCP-rapport becijferde optimale omvang benadert van 330 fte voor een rechtbank en 98 fte voor een gerechtshof. De omvang van de toekomstige rechtbanken varieert van ongeveer 500 fte tot ruim 1.100 fte. De omvang van de gerechtshoven zal variëren van circa 240 fte tot 365 fte (Bijlage C).¹⁵ Voor het nieuwe gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, dat in de toekomst het grootste gerechtshof zal zijn met een omvang van 365 fte, leiden de SCP-cijfers tot een verwacht verlies aan productiviteit van meer dan 25 %.¹⁶

Het is onbegrijpelijk dat geen onderzoek naar de financiële gevolgen van de voorstellen is gedaan en dat een onderbouwing van de voorstellen op het punt van de productiviteit ontbreekt. Bovendien is het SCP-rapport gebaseerd op onderzoek naar de productiviteit van de huidige gerechten met slechts één hoofdlocatie (met uitzondering van de rechtbank Zwolle-Lelystad). Ook deze constatering onderstreept de noodzaak tot het verrichten van onderzoek naar de financiële gevolgen van de herziening van de gerechtelijke kaart. Verwacht mag worden dat de productiviteit van de toekomstige gerechten nog (en wellicht in forse mate) negatief wordt beïnvloed doordat de meeste rechtbanken over meerdere locaties zullen beschikken.

Mede door de manier waarop de organisaties van rechtspraak nu al inspelen op verwachte kortingen op hun budget komt de toegankelijkheid van de rechtspraak voor burgers en bedrijfsleven verder onder druk te staan.

Herziening gerechtelijke kaart kost geld

Een deugdelijke onderbouwing van de financiële gevolgen van de herziening van de gerechtelijke kaart ontbreekt. De aanname dat deze operatie zal leiden tot een bezuiniging is mede daardoor onbegrijpelijk en in de ogen van de NVvR onhaalbaar. Dit onderstreept dat de door de regering beoogde kwaliteitsimpuls niet kan worden bereikt. Reorganiseren kost geld; de doelstelling om deze operatie kostenneutraal door te voeren is niet realistisch.



Conclusie

Het wetsvoorstel gerechtelijke kaart leidt enkel tot bestuurlijke opschaling en een drastische vermindering van het aantal rechtspraaklocaties. De door de regering beoogde kwaliteitsimpuls wordt niet waargemaakt. Van werkelijke inhoudelijke samenwerking tussen de verschillende rechtspraaklocaties zal geen sprake zijn. Daarmee komt er ook niets terecht van het streven naar meer rechtseenheid. Het zaaksaanbod op de 32 rechtspraaklocaties is niet afdoende gewaarborgd en een visie op het bestuursmodel ontbreekt. De NVvR vindt dat bijzonder teleurstellend.

Het baart de NVvR grote zorgen dat het openbaar ministerie en de rechtspraak al zo verregaand bezig zijn met de implementatie van de plannen, terwijl het wetsvoorstel nog niet is ingediend bij het parlement.

De NVvR vindt het onverantwoord om door te gaan met de herziening van de gerechtelijke kaart, zolang niet tegemoet gekomen wordt aan de in dit advies geformuleerde bedenkingen.

Over de NVvR

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) is de beroepsvereniging en vakbond van rechters en officieren van justitie in Nederland. Circa 75% van alle magistraten is bij de vereniging aangesloten, waarmee de NVvR goed geïnformeerd de belangen van de rechterlijke macht kan vertegenwoordigen en op kan komen voor de kwaliteit van de rechtspraak in Nederland.

Meer informatie of contact?

U kunt de NVvR bereiken per telefoonnummer (070) 36 11 420 of via onze website www.nvvr.org.



Noten

-
- ¹ Gerechtelijke kaart, Standpunt NVvR, 12 mei 2009 (bijlage A bij dit advies)
- ² Een uitwerking van alle toetsingscriteria is te vinden in bijlage 1 bij Gerechtelijke kaart, Standpunt NVvR van 12 mei 2009 (zie bijlage A)
- ³ European Commission for the Efficiency of justice (CEPEJ), European judicial systems, edition 2008 (data 2006) Efficiency and quality of justice, pagina 3.
- ⁴ Handelingen TK 2009-2010, 56 en 2009-2010, 57 (29579)
- ⁵ In Noord-Holland en Limburg wordt een vergelijkbare discussie gevoerd.
- ⁶ Raad voor de rechtspraak, Aanvullend advies zaakspakketten van 29 november 2010, pagina 3, in het bijzonder noot 3.
- ⁷ Zie het advies van 7 november 2008 van de NVvR aan de Raad voor de Rechtspraak n.a.v. het rapport van de Commissie toedeling zaakspakketten (bijlage 3 bij bijlage A bij dit advies).
- ⁸ NVvR, Advies inzake de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie, 18 juli 2008
- ⁹ Zie NJB 2010, pagina 1291-1295, mr. P.E.M. Messer-Dinnissen en mr. J. Tromp: Bestuurders van en Raad voor de Rechtspraak: houd het bij raad aan de rechtspraak!
- ¹⁰ Projectgroep bestuursmodel, Advies Bestuursmodel, 15 november 2010, bijlage 5.
- ¹¹ Rapport brede heroverwegingen, werkgroep 15. Veiligheid en terrorisme, april 2010.
- ¹² Raad voor de rechtspraak, Advies Financiële gevolgen herziening gerechtelijke kaart van 2 december 2010.
- ¹³ SCP en Raad voor de rechtspraak, 'Rechtspraak: productiviteit in perspectief', Den Haag, april 2007. De in dit advies gebaseerde cijfers zijn vooral ontleend aan de pagina's 76, 97, 125, 138 en 139 van het SCP-rapport.
- ¹⁴ In het SCP-rapport is geconcludeerd dat uit een oogpunt van productiviteit de optimale omvang van een rechtbank circa 330 fte aan medewerkers (rechters en gerechtsambtenaren samen) bedraagt. In rechtbanken die variëren in grootte van 200 fte tot 500 fte wijkt de productiviteit maximaal 2% in negatieve zin af van de productiviteit van rechtbanken met de optimale omvang. Voor de gerechtshoven is eenzelfde berekening gemaakt als voor de rechtbanken. De uit een oogpunt van productiviteit optimale omvang van een gerechtshof bedraagt 98 fte. Gerechtshoven met een omvang tussen 80 en 130 fte hebben (aanvaardbare) schaalnadelen van maximaal 2%. Gerechten die een omvang hebben die buiten de hiervoor genoemde bandbreedtes vallen, kampen met aanzienlijk grotere schaalnadelen. Zo blijkt uit het SCP-rapport dat een gerechtshof met een omvang van 295 fte maar liefst 18% minder productief is dan een gerechtshof van de gemiddelde omvang (196 fte).
- ¹⁵ Bron: Geconsolideerde jaarverantwoording 2009.
- ¹⁶ Dat grote gerechten niet efficiënter zijn dan kleine blijkt ook uit recent cijfermateriaal over 2009: de arbeidsproductiviteit in de grootste rechtbank Amsterdam ligt met 1.031 uren per fte op jaarbasis landelijk op het laagste niveau, terwijl de kleine rechtbank Leeuwarden het best scoort met 1.401 productieve uren per fte op jaarbasis (bron: De rechtspraak, Kengetallen Gerechten 2009, p.48-49).

Bijlage A



Nederlandse Vereniging
voor Rechtspraak

Gerechtelijke kaart

Standpunt NVvR

Over de NVvR

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) is de vakbond en beroepsvereniging van rechters en officieren van justitie in Nederland. Nagenoeg driekwart van alle magistraten is bij de vereniging aangesloten, waarmee de NVvR goed geïnformeerd de belangen van de rechterlijke macht kan vertegenwoordigen en op kan komen voor de kwaliteit van de rechtspraak in Nederland.

Meer informatie of contact?

U kunt de NVvR bereiken per telefoonnummer (070) 36 11 420 of via onze website www.nvvr.org.

Samenvatting

De huidige gerechtelijke kaart, de verdeling van rechtspraak over Nederland, staat ter discussie. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) onderschrijft de noodzaak om te komen tot een nieuwe verdeling, sterker nog: de NVvR heeft juist gepleit om éérs de gerechtelijke kaart opnieuw te tekenen voordat wetgeving tot stand zal komen naar aanleiding van de adviezen van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie. Hieraan is gehoor gegeven.

De minister van Justitie presenteert helaas (deel)oplossingen zonder dat daar een grondige en heldere probleemanalyse aan ten grondslag wordt gelegd. De minister gaat uit van een noodzaak tot bestuurlijke schaalvergroting en komt in zijn uitwerking tot 17 vestigingsplaatsen en een niet nader genoemd aantal zittingsplaatsen. De NVvR vindt dat deze lijn niet moet worden gevolgd, althans niet zonder een onderbouwde visie; en die ontbreekt.

De NVvR heeft wel een visie ontwikkeld op basis van door haar geformuleerde criteria voor de nieuwe gerechtelijke kaart. Met inachtneming daarvan heeft de NVvR een breed basispakket aan zaken samengesteld dat gespreid over het land in zoveel mogelijk regionale centra moet worden aangeboden. En wel in zelfstandige rechtbanken die alle rechtsgebieden bestrijken en die uit een oogpunt van kwaliteit een personele bezetting hebben van 250-500 fte.

De NVvR vindt dat niet de Rechtspraak maar de wetgever moet bepalen waar in Nederland in ieder geval het basispakket aan rechtspraak moet worden aangeboden.

Bestuurlijke schaalvergroting mag geen doel op zich zijn bij de herziening van de gerechtelijke kaart. In de visie van de NVvR heeft het samenvoegen van rechtbanken uit een oogpunt van kwaliteit alleen zin als deze, althans wat hun back office betreft, op één locatie worden samengebracht, zodat met name ook de inhoudelijke samenwerking werkelijk vorm kan krijgen.

De NVvR zal zich actief blijven mengen in het proces naar de nieuwe gerechtelijke kaart en constructief blijven meedenken. In dat proces zal de NVvR zich sterk maken voor de belangen van haar leden. Die belangen zullen een belangrijke rol spelen bij de waardering van de NVvR van het uiteindelijke wetsvoorstel.

1. Probleemstelling en kaders

De Commissie Deetman¹ heeft in haar evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie de vraag op tafel gelegd of en hoe de Rechtspraak verder moet integreren tot één 'concern' dat effectief kan opereren in ieders belang. De minister opteert in dit verband voor samenwerking per hofressort. Deze gedachte is onder meer vormgegeven in het conceptwetsvoorstel waarin naar aanleiding van de evaluatie een aantal bevoegdheden wordt geregeld om ressortelijke samenwerking te bevorderen. Mede door het advies van de NVvR hierover is echter het (prioritaire) belang onderkend van het feit dat de nog onder Napoleon getekende gerechtelijke kaart toe is aan herziening, om langs die weg knelpunten in schaalgrootte op verschillende locaties structureel aan te pakken.

Wat het kabinet betreft is de bewegingsruimte in de discussie beperkt: de minister van Justitie stelt zich op het standpunt dat de geografische buitengrenzen van Rechtspraak, OM en politie congruent dienen te zijn. Overschrijding van de tot nu toe bestuurlijk 'harde' provinciegrenzen vormt in dat verband overigens geen belemmering meer.² Er zal niet voldoende financiële ruimte zijn, zodat de rechtspraak het verder op de korte en middellange termijn vermoedelijk grotendeels zal moeten doen met de huidige gebouwen.

Een aantal spelers, zoals de minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), kiest eigenlijk toch vooral voor een benadering van bestuurlijke schaalvergroting. Centraal hierin staat het mogelijk samenvoegen van rechtbanken tot 11 bestuurlijke eenheden naar het voorbeeld van het OM. Het vormen van 11 regio's (of rechtsgebieden, zoals de minister ze noemt) lijkt voor de Rechtspraak een simpele maar doeltreffende manier om de bestaande schaalgrootteproblemen op te lossen: de bestuurlijke problemen die landelijk worden gevoeld zouden uit de wereld zijn en vermoedelijk vervalt ook (grotendeels) de noodzaak van de voorgestelde wetsbepalingen die de Rvdr mogelijkheden geeft om samenwerking tussen gerechten af te dwingen. Het lijkt bovendien een reële optie te zijn omdat op die manier de door het OM ingezette lijn (11 regio's met 19/20 parketten) ook door de Rechtspraak wordt gevolgd, waarmee aan één van de randvoorwaarden van de minister is voldaan.

Wat het locatiebeleid betreft verschillen de benaderingen. Los van die bestuurlijke schaalvergroting gaat de minister uit van vestigingsplaatsen van rechtspraak in beginsel in de provinciehoofdsteden en de tien grootste gemeenten van Nederland.³ De minister wijst 17 daarvan in zijn uitwerking aan als vestigingsplaatsen en een niet nader genoemd aantal zittingsplaatsen.⁴ De Rvdr ziet liever dat wordt bepaald dat in elk geval in de huidige arrondissementshoofdplaatsen (aangevuld met Lelystad) een locatie van rechtspraak gevestigd zal blijven.

De NVvR vindt dat deze lijn niet moet worden gevolgd, althans niet zonder een onderbouwde visie; en die ontbreekt. Zowel de minister van Justitie als de Rvdr presenteren (deel)oplossingen zonder dat daar een grondige en heldere probleemanalyse aan ten grondslag wordt gelegd. Het is van belang te weten voor welke problemen de minister oplossingen wil bieden. Dat is temeer nodig omdat ervaringen in bijvoorbeeld de zorg en het onderwijs leren dat schaalvergroting veelal niet leidt tot adequate en toekomstbestendige oplossingen. De NVvR verwacht dat dit ook het geval zal zijn met de nieuwe kaart zoals deze nu door de minister wordt geschetst.

¹ Rechtspraak is kwaliteit – Eindrapport Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Commissie Deetman); december 2006.

² Dit volgt uit de brief van 19 december 2008 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de tweede kamer waarin zij het kabinetsstandpunt met betrekking tot het politiebestedel heeft neergelegd (TK 2008/09, 29 628, nr. 110).

³ De minister van Justitie heeft de visie van het kabinet op de herziening van de gerechtelijke kaart eveneens neergelegd in een brief aan de Tweede Kamer van 19 december 2008 (TK 2008/09, 27 279, nr. 85).

⁴ Deze uitwerking geeft de minister van Justitie in zijn brief van 9 april 2009 aan de Tweede Kamer (TK 2008/09, 27 279, nr. 90). De afstand tussen een provincie hoofdplaats en een van de tien grootste gemeenten kan ertoe leiden, aldus de minister, dat een van die plaatsen geen vestigingsplaats krijgt.

De NVvR verenigt zitten en staan

De NVvR is de beroepsvereniging van rechters en officieren van justitie, de twee groepen magistraten in Nederland. Het ligt daarom voor de hand dat ook de NVvR vindt dat in beginsel gestreefd moet worden naar organisatorische congruentie van de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie. Toch is dat voor de NVvR geen aanleiding al op voorhand de discussie met betrekking tot de gerechtelijke kaart alleen toe te spitsen op de variant waarmee het OM vanaf 1 januari 2009 experimenteert: 11 regio's met nog wel 19/20 parketten, waarbij bepaalde bevoegdheden van een aantal lokale parketten zijn overgeheveld naar het regionale parket waaronder zij ressorteren. De discussie rond de gerechtelijke kaart is gestart naar aanleiding van de evaluatie modernisering rechterlijke organisatie die is uitgevoerd door de commissie Deetman. Die evaluatie heeft met betrekking tot de Rechtspraak een aantal waardevolle noties opgeleverd, die eveneens van belang zijn voor de gerechtelijke kaart. De NVvR wil daarom eerst onderzoeken wat die noties betekenen voor de nieuwe gerechtelijke kaart. De op die basis getekende kaart moet vervolgens worden gezet naast de wens tot congruentie van de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie. Dan kan worden beoordeeld hoe een en ander het beste vormgegeven kan worden.

De discussie

Een ieder die tot nu toe over het onderwerp iets heeft gezegd, onderkent dat de kleine rechtbanken kwalitatief niet slechter presteren dan grotere rechtbanken. De kwaliteit van rechtspraak noopt aldus op zich genomen niet tot concentratie, behalve wanneer de bezetting eigenlijk te klein is voor een verantwoorde, dat wil zeggen ook voldoende gespecialiseerde behandeling van de zaken. Dat is bij enkele rechtbanken in Nederland vermoedelijk het geval, al leidt dat onder meer door samenwerking met andere gerechten niet direct tot problemen. Aan de andere kant: het enkel bestuurlijk (en logistiek) voegen van deze rechtbanken bij een andere heeft wel enkele voordelen, maar zeker ook nadelen. Het is begrijpelijk dat het onderwerp specialisatie in de discussie wordt betrokken, maar de NVvR ziet niet een zo grote noodzaak tot specialisatie dat dit een schaalvergroting over de gehele linie indiceert. Op sommige plekken zal wellicht schaalvergroting nodig zijn, maar tot nu toe blijft in het midden voor welke soort zaken dat nodig is en wat dat concreet betekent voor de noodzakelijke schaalgrootte van een gerecht. Ook het argument dat de verdeling van de bestuursrechtspraak over 19 sectoren bestuursrecht niet langer verantwoord is vanwege teruglopende instroom van zaken is tot nu toe niet van een deugdelijke onderbouwing voorzien.

De minister van Justitie stelt dat herziening van de gerechtelijke kaart tot doel heeft 'om nu, en in de toekomst, kwalitatief goede rechtspraak te kunnen waarborgen'. De NVvR is het daar van harte mee eens, maar vraagt zich wel af of de geschetste plannen voor bestuurlijke schaalvergroting daar werkelijk toe zullen leiden. Onder meer om deze vraag te beantwoorden heeft de NVvR een toetsingskader ontwikkeld dat houvast moet bieden bij het tekenen van een herziene gerechtelijke kaart en het beoordelen van voorstellen die worden gedaan. Aan de hand daarvan komt zij tot de volgende visie.

2. De visie van de NVvR, uitgangspunten en criteria

De NVvR heeft een set criteria geformuleerd voor het herzien van de gerechtelijke kaart. Met inachtneming van deze criteria heeft de NVvR een breed basispakket aan zaken samengesteld dat gespreid over het land in zoveel mogelijk regionale centra moet worden aangeboden. Wat de NVvR betreft moet dit basispakket worden aangeboden in zelfstandige rechtbanken met een gewenste schaalgrootte van 250-500 fte. Deze visie van de NVvR wordt hierna nader uiteengezet.

Wat is leidend?

De NVvR heeft zich gebogen over de te hanteren criteria voor de beoordeling van bestaande plannen en als leidraad voor eigen ideeën. Daarvoor zijn invalshoeken gehanteerd op het gebied van kwaliteit van de rechtspleging, logistiek en individuele belangen.

Wat de NVvR betreft zijn de volgende criteria als leidend aan te merken:

- Rechtseenheid / rechtsontwikkeling
- Toegankelijkheid / lokale inkleuring / belang justitiabele / zichtbaarheid
- Evenwichtig takenpakket professionals
- Collegiale intervisiemogelijkheden
- Opleidingsmogelijkheden voor professionals
- Deskundigheid, waaronder specialisatienoodzaak
- Professionele autonomie / onafhankelijkheid

De NVvR heeft in de door haar benoemde criteria een rangorde aangebracht, waarbij kwaliteit van de rechtspleging en beschikbaarheid en bereikbaarheid van rechtspraak voor justitiabelen het zwaarst wegen. De volledige lijst met criteria en een beschrijvende uitwerking ervan is als bijlage 1 (het beoordelingskader) bij deze standpuntbepaling gevoegd.

Gespreid aangeboden basispakket

Zowel de minister van Justitie als de Rvdr gebruiken als argument voor bestuurlijke schaalvergroting de volgens hen bestaande noodzaak tot concentratie. Zij wijzen daarbij onder meer op de ontwikkelingen binnen het OM en de advocatuur waar steeds meer specialisatie voorkomt. De NVvR is het met die benadering niet eens. Een rechter hoeft anders dan de officier van justitie en de advocaat een zaak niet zelf te 'bouwen', terwijl bij de beoordeling van een zaak naast specifieke kennis, ook algemene ervaring een rol speelt. In vergelijking met een advocaat en een officier van justitie moet een rechter daarom meer een generalist zijn. De NVvR stelt zich mede daarom op het standpunt dat alleen bij uitzondering tot concentratie van zaken mag worden besloten.⁵ Uitgangspunt moet zijn dat rechtspraak zoveel mogelijk gespreid wordt aangeboden. Een uitzondering is alleen gerechtvaardigd voor zaken die werkelijk specialistische (branche)kennis vereisen, die niet in iedere rechtbank aanwezig moet zijn of voor (mega)zaken die logistiek ontwrichtend werken. Hoewel voor de NVvR al wel duidelijk is dat deze uitzondering slechts voor een zeer beperkt aantal zaaksoorten opgaat, is nader onderzoek op dit punt nodig. Met dit uitgangspunt 'spreiden tenzij' heeft de NVvR met inachtneming van de hiervoor geformuleerde criteria een breed basispakket van eerstelijns rechtspraak samengesteld. Dit basispakket bestrijkt alle rechtsgebieden en omvat in elk geval al die zaken waar burgers en bedrijven zoal mee geconfronteerd worden. In de optiek van de NVvR moet dit basispakket daarom uit een oogpunt van beschikbaarheid en bereikbaarheid van rechtspraak in zoveel mogelijk regionale centra worden aangeboden. Welke dat precies zijn, is een politieke keuze die onder meer verband houdt met de invulling van het begrip 'toegankelijke rechtspraak'. De NVvR pleit voor een evenwichtige spreiding van rechtspraaklocaties en vindt dat wettelijk moet worden vastgelegd in welke regionale centra ten minste het basispakket moet worden aangeboden. De beschrijving van het basispakket is als bijlage 2 bij deze standpuntbepaling gevoegd. Die beschrijving omvat behalve de gehanteerde criteria een opsomming van de zaken die wel en die niet tot het basispakket behoren.

Gewenste schaalgrootte rechtbanken

In de visie van de NVvR wordt het basispakket aangeboden in zelfstandige rechtbanken. Een rechtbank is dan de in beginsel zelfstandige organisatorische eenheid, die bestaat uit een back office, waar onder meer alle medewerkers hun werkkamer hebben en een of meer front offices in de vorm van een

⁵ Dit standpunt van de NVvR is uitgewerkt in het advies van 7 november 2008 aan de Rvdr n.a.v. het rapport van de Commissie Toedeling van Zaakspakketten (bijlage 3).

zittingslocatie. Juist in het belang van de kwaliteit van rechtspraak (bijvoorbeeld rechtseenheid) acht de NVvR het namelijk gewenst dat alle medewerkers van een rechtbank op één plaats hun kantoor hebben.⁶

Anders dan de minister en de Rvdr vindt de NVvR dat in de discussie aandacht moet worden besteed aan de gewenste schaalgrootte van een gerecht, juist omdat de discussie over de gerechtelijke kaart rond dat thema is gestart.

Voor de beantwoording van de vraag naar de gewenste schaalgrootte van een rechtbank zijn onder meer aanknopingspunten te vinden in de bevindingen van het SCP⁷, dat heeft aangegeven dat een rechtbank met minder dan 200 fte uit een oogpunt van productiviteit eigenlijk te klein is en een rechtbank met meer dan 500 fte eigenlijk te groot.⁸ De NVvR stelt zich op het standpunt dat de door het SCP aangegeven ondergrens net te laag is: om ervoor te zorgen dat rechtbanken toekomstbestendig zijn en een (tijdelijke) verlaging van de zaaksinstroom kunnen opvangen, zou volgens de NVvR een ondergrens van 250 fte moeten worden gehanteerd. In een rechtbank van die omvang kan bovendien een volwaardige sector bestuursrecht vorm krijgen. Dit is (ook cijfermatig) onderbouwd in bijlage 4.⁹ Zo'n rechtbank is daarmee in staat het volledige basispakket aan te bieden. De NVvR vindt daarom al met al dat gestreefd moet worden naar rechtbanken met een personele omvang tussen 250 en 500 fte. Aan dit standpunt ligt mede ten grondslag dat het wenselijk is dat iedere rechtbank raio's en rio's volledig kan opleiden, dat er collegiaal overleg kan plaatsvinden tussen rechters uit verschillende sectoren over zaken die raakvlakken hebben, dat er voldoende mogelijkheden zijn om te wisselen van sector en dat er geen A- en B-rechtbanken ontstaan.

3. Wat moet wettelijk geregeld?

De NVvR vindt dat niet de Rechtspraak maar de wetgever moet bepalen waar in Nederland in ieder geval het basispakket aan rechtspraak moet worden aangeboden. Het is immers primair aan de wetgever om invulling te geven aan het begrip 'toegankelijke rechtspraak'. Wat de NVvR betreft moet daarbij worden gedacht aan regionale centra waar dan een rechtbank met een personele bezetting van in beginsel 250 tot 500 fte gevestigd moet zijn. Dit zal in sommige gevallen leiden tot schaalvergroting en in sommige gevallen tot schaalverkleining.

De benadering van de NVvR is daarmee zonder twijfel een andere dan die van de minister van Justitie en de Rvdr, die beide alleen opschaling lijken na te streven, waarbij wordt gedacht aan 11 of zelfs nog minder bestuurlijke eenheden. De minister stelt dat zijn streven in lijn is met ontwikkelingen elders in Europa, maar hij vergeet te vermelden dat uit het rapport van de Raad van Europa waar hij zich op beroept ook volgt dat Nederland verhoudingsgewijs veruit de minste locaties van rechtspraak telt van alle bij de Raad van Europa aangesloten landen.¹⁰ Ook de benadering van de NVvR zal in sommige gevallen eveneens moeten leiden tot samenvoeging van rechtbanken, maar voor de NVvR is dat geen doel op zich. Wat de NVvR betreft moet maatwerk worden geleverd, dat uiteraard wel moet leiden tot een toekomstbestendige nieuwe gerechtelijke kaart.

⁶ De ervaring (met name in de rechtbank Zwolle-Lelystad) leert dat inhoudelijke samenwerking zeker niet vanzelfsprekend is als een rechtbank op meerdere locaties gehuisvest is.

⁷ Rechtspraak, productiviteit in perspectief, SCP/Rvdr, Den Haag, april 2007, pag. 76.

⁸ De conclusie is dat de optimale omvang van een rechtbank 330 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 (zie voetnoot 7).

⁹ Bijlage 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.

¹⁰ European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), European judicial systems, edition 2008 (data 2006): Efficiency and quality of justice, pag. 13.

Hiervoor is vermeld dat de minister van Justitie inmiddels uitgaat van een (wettelijk vast te leggen) vestigingsplaats van rechtspraak in (17 van) de provinciehoofdsteden en de tien grootste steden in Nederland. Naast deze 17 vestigingsplaatsen gaat de minister uit van een niet nader genoemd aantal door de Rvdr aan te wijzen zittingsplaatsen. Dat maakt het door de NVvR bepleite maatwerk beter mogelijk. De NVvR vindt het aantal van 17 wettelijk vast te leggen vestigingsplaatsen echter bepaald onvoldoende. Dat is temeer het geval nu een werkelijke visie voor de keuze van de minister in zijn brief van 9 april 2009 ontbreekt.

Overigens moet het ook in de optiek van de NVvR mogelijk zijn dat de rechtbanken het door hen te verzorgen pakket op meerdere door de Rvdr aan te wijzen (zittings)locaties in hun verzorgingsgebied aanbieden, maar dat doet niet af aan de hiervoor genoemde taak van de wetgever. Als de Rvdr zittingslocaties aanwijst overeenkomstig de brief van de minister, zal het resultaat uiteindelijk zijn dat de gerechtelijke kaart in grote lijnen feitelijk ongewijzigd blijft, met dien verstande dat Almere en Eindhoven een (volwaardige) rechtbank krijgen en alle kleinere (huidige) kantonlocaties komen te vervallen. De NVvR zou deze uitkomst ronduit teleurstellend vinden. De minister geeft in zijn brief wel aan dat elke burger hoogstens eenmaal in zijn leven naar de rechtbank gaat, maar dat geldt zeker niet voor iedereen. Daarom is het juist vanuit het perspectief van de burger van belang dat de behandeling van veel voorkomende zaken (familiezaken, uitkeringszaken, incassovorderingen, kleine strafzaken) dichtbij de burger plaatsvindt.

Tijdpad

De NVvR ziet voor zich dat een nieuwe toekomstbestendige gerechtelijke kaart wordt getekend met zoveel als mogelijk rechtbanken met een personele bezetting van 250 tot 500 fte. De NVvR realiseert zich dat met de verwezenlijking van deze nieuwe gerechtelijke kaart wel enige tijd gemoeid zal zijn, bijvoorbeeld doordat er simpelweg geen geld beschikbaar zal zijn om op korte termijn bestaande gerechtsgebouwen te vervangen. Dat zou ook leiden tot ongewenste en onverantwoorde kapitaalvernietiging. De NVvR vindt wel dat de nieuwe gerechtelijke kaart nu getekend moet worden op basis van een visie die niet wordt vertroebeld door praktische belemmeringen van vandaag, bijvoorbeeld in de vorm van bestaande gerechtsgebouwen. Die belemmeringen zijn wel een reden om de nieuwe kaart geleidelijk in een aantal decennia uit te rollen.

Dit betekent dat per definitie in ieder geval voor de korte en middellange termijn compromissen moeten worden gesloten. Het ideale plaatje dat de discussie rond de gerechtelijke kaart zal opleveren moet wat de NVvR betreft daarom ook worden gebruikt om te toetsen of deze compromissen het bereiken van het einddoel in de vorm van verwezenlijking van de nieuwe gerechtelijke kaart juist zullen stimuleren en niet belemmeren. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat wanneer nieuwbouw voor een rechtbank aan de orde is, de plannen daartoe in overeenstemming met de nieuwe gerechtelijke kaart zullen moeten worden ontwikkeld.

4. Regiovorming

Hieronder wordt toegelicht dat het vormen van 11 regio's, zoals de minister voorstelt, voor de NVvR niet vanzelfsprekend is. Vervolgens wordt uiteengezet dat naar de mening van de NVvR bestuurlijke schaalvergroting ongewenst is en in elk geval geen doel op zich mag zijn bij de herziening van de gerechtelijke kaart .

Minder regio's voor Rechtspraak niet vanzelfsprekend

Zoals gezegd gaat de NVvR uit van in beginsel zelfstandige rechtbanken die alle rechtsgebieden bestrijken. In zo'n rechtbank met een personele bezetting van 250 tot 500 fte wordt tenminste het door de NVvR benoemde basispakket aan zaken aangeboden. Dit spoort niet met het hanteren van de 11 regio's

waar het OM inmiddels mee aan de slag is gegaan (waarbij overigens wel 19 parketten blijven bestaan). Dat de minister van Justitie graag wil dat de Rechtspraak overeenkomstig het door het OM gekozen model wordt georganiseerd, is op zich te begrijpen uit een oogpunt van helderheid van organisatie. Het OM en de ketenpartners, zoals jeugdzorg en de reclassering, hebben ook belang bij een congruentie van de grenzen van de parketten en de arrondissementen. In dit licht lijkt het organisatorisch volgen van het OM uiteraard handig als het gaat om de strafsectoren, maar voor de civiele sectoren en de kantonsectoren zijn er eigenlijk geen argumenten voor een samenvoeging van rechtbanken in deze zin. De NVvR vindt de congruentie daarom zonder nadere toelichting niet vanzelfsprekend vanwege de slechts beperkte overlap tussen beide organisaties. Dat is zeker het geval als de verwachte grotere samenwerking tussen de huidige civiele sectoren en kantonsectoren vorm gaat krijgen na de verbreding van de kantonrechtspraak.

Bestuurlijke opschaling ongewenst

Bestuurlijke opschaling mag geen doel op zich zijn bij de herziening van de gerechtelijke kaart. De ervaringen met bestuurlijke opschaling die in andere maatschappelijke velden zijn opgedaan (denk aan het onderwijs en de zorg) zijn bepaald niet onverdeeld positief. Te grote organisaties zijn net als te kleine organisaties uiteindelijk contraproductief. De NVvR heeft juist daarom gezocht naar de ideale schaalgrootte van rechtbanken en heeft in dat verband beredeneerd dat de gewenste schaal van een rechtbank 250 tot 500 fte is. De NVvR vindt dat waar mogelijk voorkomen moet worden dat door de samenvoeging van rechtbanken te grote eenheden ontstaan die nieuwe schaalgrootteproblemen meebrengen, hetgeen vermoedelijk het geval is bij rechtbanken met een personele bezetting van meer dan 500 fte.¹¹ Dat zal echter wel het geval zijn bij de meeste rechtbanken als hun aantal daadwerkelijk wordt verminderd.

Voor de bestuurssectoren lijkt het verminderen van het aantal rechtbanken tot 11 bestuurlijke eenheden op het eerste gezicht wel een oplossing te bieden voor het kleiner wordende zaaksaanbod op bepaalde rechtsgebieden¹², maar hiervoor is al uiteengezet dat en waarom een dergelijke opschaling ook in dat verband niet nodig is.¹³

Voor haar standpunt vindt de NVvR steun bij de praktijk die zich in het buitenland voordoet, bijvoorbeeld in Duitsland waar rechtbanken gemiddeld kleiner zijn dan in Nederland en waar in steden vaak meer dan één rechtbank is gevestigd. Eerder is al gememoreerd dat uit onderzoek blijkt dat Nederland verhoudingsgewijs veruit het kleinste aantal locaties van rechtspraak kent van alle 47 bij de Raad van Europa aangesloten landen.¹⁴ Dat rechtbanken niet groot hoeven te zijn spoort met de breed gedeelde opvatting dat ook in Nederland de huidige kleine rechtbanken wat de kwaliteit van het werk betreft niet onderdoen voor de grotere rechtbanken. Anders dan de minister in zijn brief van 19 december 2008¹⁵ suggereert, vormt de herziening die onlangs in Denemarken heeft plaatsgevonden ook bepaald geen argument voor opschaling in Nederland: in Denemarken zijn er per 1 januari 2007 nog maar 24 regionale rechtbanken in plaats van 82, maar die rechtbanken zijn nog steeds veel kleiner dan die in Nederland.¹⁶

De NVvR meent dat het ook overigens nog maar de vraag is of het vormen van minder bestuurlijke eenheden wel de beoogde voordelen zal meebrengen. Het lijkt misschien logisch dat bestuurlijke opschaling leidt tot een grotere bestuurskracht, maar voordat een dergelijke conclusie kan worden getrokken moet ten minste duidelijk worden wat het begrip bestuurskracht inhoudt. Daarbij speelt de

¹¹ Rechtspraak, productiviteit in perspectief, SCP/RvdR, Den Haag, april 2007, pag. 76.

¹² Met name de instroom van vreemdelingenzaken en arbeidsongeschiktheidszaken is in het (recente) verleden drastisch gedaald.

¹³ Zie bijlage 4.

¹⁴ Zie voetnoot 10.

¹⁵ Zie voetnoot 3.

¹⁶ <http://www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/thedanishjudicialsystem/Pages/TheDanishjudicialsystem.aspx>

vraag welke bestuurlijke ruimte een gerechtsbestuur heeft: het zwaartepunt zal toch liggen bij het deugdelijk organiseren van het eigen gerecht en het voeren van een goed personeels- en opleidingsbeleid. Duidelijk is al wel dat de door bestuurlijke opschaling gevormde grotere verbanden het risico in zich bergen dat de afstand tussen het bestuur en de werkvloer te groot wordt, onder meer vanwege de bestuurlijke tussenlagen die noodzakelijkerwijs zullen ontstaan. Dat is temeer het geval als sprake is van dislocatie binnen een regio: de ervaring leert dat (inhoudelijke) samenwerking tussen verschillende locaties van één rechtbank niet vanzelfsprekend is. Aldus wordt de bestuurskracht ten opzichte van diezelfde werkvloer door het vormen van minder bestuurlijke eenheden misschien helemaal niet groter.

5. Maatwerk nodig

De NVvR constateert dat de minister zonder onderbouwing kiest voor bestuurlijke opschaling. De nadelen die aan opschaling kleven zijn echter zo groot dat daar alleen voor gekozen mag worden als er een deugdelijke probleemanalyse aan ten grondslag ligt. Wat de NVvR betreft is er alle aanleiding om terughoudend om te gaan met bestuurlijke opschaling in die zin dat daar alleen voor moet worden gekozen als er geen alternatieven voorhanden zijn. Maatwerk is geboden. Als alternatief voor het samenvoegen kan daarbij worden gedacht aan geografische herschikking tussen de huidige rechtbanken. Vooral voor rechtbanken die net te klein zijn, kan een dergelijke 'herkaveling' van de huidige arrondissementen tot een goed alternatief voor opschaling leiden.

Duidelijk mag zijn dat het schaalgrootteprobleem zich wat de NVvR betreft niet alleen voordoet bij (te) kleine rechtbanken, maar vermoedelijk ook bij (te) grote rechtbanken. De NVvR pleit er daarom ook voor om niet alleen te denken aan het samenvoegen van rechtbanken – alleen daar waar dat echt noodzakelijk is – maar zeker ook aan splitsing van de grote rechtbanken.

Het verheugt de NVvR dat de harde provinciegrenzen worden losgelaten, in die zin dat niet langer alleen hele provincies kunnen worden samengevoegd of een hele provincie bij een ander arrondissement.¹⁷ Die grenzen vormen belemmeringen om overal werkelijk maatwerk te kunnen leveren. Er zijn immers regio's die hun streekcentrum hebben in een andere provincie. Een voorbeeld vormt Noord Limburg dat vooral is gericht op Nijmegen. Te denken valt verder aan het westelijk deel van de Betuwe dat niet op Arnhem is gericht, maar deels (Zaltbommel e.o.) op Den Bosch en deels (Culemborg e.o.) op Utrecht. De bereikbaarheid en zichtbaarheid van de rechtspraak zouden bij het kiezen voor streekcentra zijn gebaat. Daarbij komt dat rechters hun werk dan beter kunnen doen: ook de minister onderkent dat rechters midden in de maatschappij moeten staan om tot een kwalitatief hoogwaardige beoordeling van een zaak te kunnen komen.

De NVvR concludeert dat maatwerk nodig is om nieuwe schaalgrootteproblemen te voorkomen. Dit leidt tot het volgende uitgangspunt: bestuurlijke opschaling waar geen alternatieven voorhanden zijn en bestuurlijke 'afschaling' waar dat mogelijk is.

Samenvoeging vergt ook maatwerk

In de visie van de NVvR heeft het samenvoegen van rechtbanken uit een oogpunt van kwaliteit eigenlijk alleen zin als deze, althans wat hun back office betreft, op één locatie worden samengebracht, zodat met name ook de samenwerking op inhoudelijk gebied werkelijk vorm kan krijgen. De NVvR komt tot dat standpunt gezien de ervaringen in de rechtbank Zwolle-Lelystad waar blijkt dat inhoudelijke samenwerking zeker niet vanzelfsprekend is als een rechtbank op twee locaties is gehuisvest. Eerder is aangegeven dat een dergelijke structuur niet op de korte of zelfs middellange termijn gerealiseerd kan worden. Er zullen daarom overgangsmaatregelen nodig zijn, die wat de NVvR betreft eveneens moeten

¹⁷ Zie de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 19 december 2008 (voetnoot 2).

worden getoetst aan de beoordelingscriteria 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. Dit leidt er dan in het geval van dislocatie bijvoorbeeld toe dat extra middelen ter beschikking moeten worden gesteld om de samenwerking tussen de verschillende locaties van een rechtbank te faciliteren. Er moet kortom ook maatwerk worden geleverd in het traject in de richting van de gewenste gerechtelijke kaart.

Op dit moment doet zich die situatie bijvoorbeeld voor met betrekking tot de door de (besturen van de) rechtbanken Assen en Groningen gewenste bestuurlijke samenvoeging, wellicht zelfs als aanloop naar een volledige fusie van de twee rechtbanken. Gezien de plannen die worden ontvouwd, komt daar op termijn vermoedelijk ook de rechtbank Leeuwarden bij. Het lijkt in de huidige omstandigheden niet goed denkbaar om dergelijke plannen vorm te geven, zonder ook een gebouwelijke fusie te realiseren. De reisafstanden en vooral de gebrekkige verbindingen tussen de drie arrondissementshoofdplaatsen (en het achterland daarvan) leiden tot die gedachte, maar diezelfde omstandigheden maken het tegelijkertijd wellicht te ingrijpend om een dergelijk plan op de korte of middellange termijn daadwerkelijk vorm te geven. Dat betekent dat in alle gevallen stevig geïnvesteerd moet worden in de tussen die rechtbanken gewenste samenwerking. Juist de reisafstanden en de gebrekkige verbindingen brengen mee dat voor die grote Noordelijke rechtbank, hoe deze gebouwelijk ook is georganiseerd, extra middelen nodig zijn om de logistieke problemen die een dergelijke organisatie zal ondervinden op te lossen. Alleen zo wordt die beoogde samenwerking organisatorisch daadwerkelijk mogelijk op een manier die ook van de medewerkers kan worden geleverd.

6. Rechtspositionele gevolgen

De hertekening van de gerechtelijke kaart zal rechtspositionele gevolgen met zich mee brengen. Eerder in haar advies inzake de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie heeft de NVvR zich op het standpunt gesteld dat flexibiliteit die gepaard gaat met verruiming van hiërarchische bevoegdheden van de gerechtsbesturen grote risico's meebrengt voor de staatsrechtelijke positie van de rechters in die zin dat de onafhankelijkheid van de rechter in het gedrang kan komen.¹⁸ In lijn hiermee acht de NVvR het samenvoegen van rechtbanken alleen dan aanvaardbaar als dit voor het waarborgen van de kwaliteit van de rechtspleging op grond van deugdelijke argumenten werkelijk nodig is. Ook daarom is het zaak helder in beeld te brengen welke problemen moeten worden aangepakt, waarom de nieuwe gerechtelijke kaart juist die problemen helpt oplossen en welke beoordelingscriteria daarbij zijn gehanteerd.

De NVvR zal zich actief blijven mengen in het proces dat moet leiden tot de nieuwe gerechtelijke kaart en constructief blijven meedenken. In dat proces zal de NVvR zich sterk maken voor de belangen van haar leden. Die belangen zullen een belangrijke rol spelen bij de waardering van de NVvR van het uiteindelijke wetsvoorstel.

7. Slot

De NVvR is van oordeel dat een hertekening van de gerechtelijke kaart noodzakelijk is. De NVvR ziet voor zich dat een nieuwe gerechtelijke kaart wordt getekend met zoveel als mogelijk rechtbanken met een personele bezetting van 250 tot 500 fte. De NVvR realiseert zich dat met de verwezenlijking van deze nieuwe gerechtelijke kaart wel enige tijd gemoeid zal zijn. Dat neemt niet weg dat de NVvR het van het grootste belang acht dat de wetgever nu toch het gewenste eindplaatje vaststelt, opdat daar naartoe gewerkt kan en zal worden. Dat vergt een visie die is gebaseerd op een deugdelijke probleemanalyse en

¹⁸ Om deze reden heeft de NVvR in haar advies van 18 juli 2008 de in dat wetsontwerp voorgestelde standplaatsverruiming onaanvaardbaar genoemd. Zie www.nvvr.org voor de volledige tekst van dit advies.

daaraan ontbreekt het in de plannen die tot nu toe door de minister van Justitie zijn ontvouwd. De NVvR heeft wel een onderbouwde visie en vindt dat de door haar ontwikkelde randvoorwaarden en criteria bij de herziening van de gerechtelijke kaart onderkend moeten worden. De nadruk ligt daarbij op de kwaliteit van rechtspleging en de bereikbaarheid en zichtbaarheid van de rechtspraak. Het gespreid aanbieden van het door haar met inachtneming hiervan ontwikkelde basispakket van zaken moet volgens de NVvR leidend zijn in de discussie.

Anders dan eerder aangekondigd, is de minister van Justitie van plan meteen ook de gerechtelijke kaart te hertekenen voor zover het de gerechtshoven betreft. De NVvR zal ook wat dit onderdeel betreft zeker de vinger aan de pols houden en erop aandringen dat hiervoor wel een deugdelijke visie wordt ontwikkeld voordat concrete plannen worden gemaakt.

Alleen met een onderbouwde visie kan een nieuwe gerechtelijke kaart worden ontwikkeld waarmee ook op langere termijn wordt gewaarborgd dat de rechtspraak in Nederland een hoog kwalitatief niveau zal kunnen behouden en op waardering van alle betrokkenen, niet in de laatste plaats de justitiabelen, zal kunnen rekenen.

Den Haag, mei 2009

Bijlagen:

1. Beoordelingskader NVvR inzake gerechtelijke kaart, uitgangspunten en criteria.
2. Samenvatting basispakket en te concentreren zaken, inclusief schema.
3. Het advies van 7 november 2008 van de NVvR aan de Rvdr n.a.v. het rapport van de Commissie Toedeling Zaakspakketten.
4. Bijlage 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.



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:	Rechtseenheid / rechtsontwikkeling	A
<i>[rechtspleging]</i>	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:	Continuïteit / fluctuaties in zaaksaanbod opvangen	B
<i>[organisatie]</i>	Reizen / stukkenbewegingen / veiligheid	C
	Evenwichtige schaalgrootteverhoudingen	C
Functioneel:	Professionele autonomie / onafhankelijkheid	A
<i>[Individu]</i>	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. Idealiter 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 werkerrein 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, meelesen 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 schadeberekeningen 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 eerderangs 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 boetezaken - 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) - Verzekeringzaken (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 schaart 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 boetezaken 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 vertrouwde 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 dé oplossing is voor de bestaande schaalgrootteproblemen. 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: schaalgrootteproblemen 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 varia-zaken)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 varia-zaken. 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)	
14 EK-zittingen en 2 MK-zittingen (lokale belastingzaken en Awir)	+

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 spoot 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 werkterrein 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 boetezaken. 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.