

Bijdrage voorzitter Raad voor de rechtspraak mr. A.H. van Delden**Seminar Stichting Advisering Bestuursrechtspraak 31 oktober 2006**

Dames en heren,

Het is mij een genoegen om vandaag te spreken op dit seminar ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak. Deze viering valt samen met een belangrijk moment in het bestaan van de Stichting: de aanstaande ingrijpende wijzigingen op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu, of, zoals dat tegenwoordig heet: het omgevingsrecht. Een aantal van die wijzigingen zal ook voor de organisatie waarvan ik de vertegenwoordiger ben, de Rechtspraak, van groot belang zijn. Aan deze wijzigingen wil ik mijn bijdrage aan dit seminar richten: de invoering van rechtspraak in twee instanties voor het gehele omgevingsrecht en de vraag of omgevingszaken wel of niet dienen te worden geconcentreerd bij bepaalde rechtbanken. Met betrekking tot het eerste punt is in het voorliggende wetsvoorstel, dat nog geen twee weken geleden aan de Tweede Kamer is aangeboden, een duidelijke keuze gemaakt. Met betrekking tot het tweede punt geeft althans de tekst van het wetsvoorstel nog steeds geen uitsluitsel, zodat ik hier graag de gelegenheid aangrijp om voor u uiteen te zetten welke belangen van zowel de Rechtspraak als ook voor de rechtzoekenden op het spel staan waar het gaat om concentratie van rechtspraak.

Maar ik begin bij de keuze voor invoering van rechtspraak in twee instanties.

Rechtspraak in twee instanties is in de commune rechtspraak, daaronder worden de burgerlijke en de strafrechtspraak verstaan, een gewone zaak. Ik heb het dan over twee zogenoemde feitelijke instanties, dus daarbij wordt de cassatierechtspraak buiten beschouwing gelaten. Over het stelsel van twee feitelijke instanties in de commune rechtspraak vindt eigenlijk geen discussie plaats.

Voor de bestuursrechtspraak ligt dat anders. Daarmee vertel ik u niets nieuws.

In 1994 is voor zaken die tot dan via de Wet AROB bij de Raad van State uitkwamen de rechtbank vòòrgeschakeld. Met uitzondering van milieuzaken die in eerste en enige aanleg appellabel bleven bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Thans hebben de Minister van VROM en de Staatssecretaris van OCW in het voorontwerp van Wet administratieve bepalingen omgevingsrecht (WABO) het voornemen geuit te komen tot rechtspraak in twee instanties op het terrein van het fysieke leefmilieu. Dat wil eigenlijk zeggen: op het gehele terrein van het fysieke leefmilieu. De introductie van twee instanties is vooral nieuw voor besluiten op grond van diverse wetten op het terrein van het milieu.

Ook in het met de Wabo samenhangende wetsvoorstel Waterwet wordt rechtspraak in twee instanties geïntroduceerd.

Uit de Memorie van toelichting bij de WABO blijkt dat de bewindslieden valide argumenten zien voor beroep in één instantie, maar ook voor beroep in twee instanties. Vervolgens hebben de opstellers de knoop doorgehakt. Enerzijds geven zij aan dat het grootste deel van de Wabo-geschillen betrekking zal hebben op zaken waarbij nu reeds een rechtsgang bij twee instanties bestaat. Anderzijds verwachten zij dat het aantal geschillen over de omgevingsvergunning zo groot zal zijn dat het voor de Afdeling Bestuursrechtspraak ondoenlijk zou zijn die in eerste en enige aanleg te berechten.

De bewindslieden kiezen daarom voor twee instanties over de hele linie van het fysieke leefmilieu.

Met deze keuze volgen zij de adviezen van de Commissie rechtsbescherming van de Vereniging voor administratief recht, dat van het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam en het advies van de Universiteit Utrecht.

Daarbij hebben de bewindslieden opgemerkt groot vertrouwen te hebben in de rechtbanken als eerste rechterlijke instantie. De rechtbanken kwijten zich volgens hen immers nu reeds

adequaat van hun taak om geschillen over allerlei soorten besluiten met grote gevolgen voor de fysieke leefomgeving te beslechten. De verwachting wordt uitgesproken dat de rechtbanken de nu nog ontbrekende deskundigheid inzake milieugeschillen in korte tijd moeten kunnen opbouwen. Ik kan dit beamen. In verband met de invoering van de WABO zullen de rechtbanken de nodige organisatorische maatregelen treffen, waarbij veel aandacht zal uitgaan naar opleidingsaspecten. Daarnaast wordt opgemerkt dat ook een rechtbank advies kan vragen bij onze jubilerende gastvrouw van vanmiddag: de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak. Hieruit spreekt evenzeer een groot vertrouwen in deze stichting.

De keuze voor twee instanties is een goede, niet alleen op grond van inhoudelijke argumenten, bijvoorbeeld dat de rechtsvorming ermee wordt bevorderd, maar ook wanneer wordt gekeken naar de ervaringen in het verleden. Zo heeft de invoering in 1994 van twee feitelijke instanties in zogenaamde ex-arobzaken er toe geleid dat de doorlooptijden van zaken waarin geen hoger beroep wordt ingesteld is teruggelopen van ongeveer 2 jaar naar de huidige 43 weken. De totale duur van twee feitelijke instanties die worden doorlopen indien wel hoger beroep wordt ingesteld is zelfs korter dan die van één feitelijke instantie voor 1994. Of een dergelijke prestatie ook nu zal kan worden gerealiseerd met de relatief korte huidige doorlooptijden bij de Afdeling bestuursrechtspraak moet nog worden gezien, maar op zichzelf zijn de vooruitzichten voor wat betreft de Wabo en ook het wetsvoorstel Waterwet niet negatief te noemen. Voorwaarde daarvoor is dan wel dat voldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld om de doorlooptijden zowel in eerste als in tweede aanleg op peil te houden.

De keuze voor beroep in twee instanties mag volgens de bewindslieden niet leiden tot verboddeling van de deskundigheid bij de rechtelijke macht. Zij overwegen daarom om de rechtspraak in eerste aanleg bij een aantal rechtbanken te concentreren. Het gaat dan niet om *alle* WABO-geschillen, maar om *díe* zaken die zijn voorbereid met de uitgebreide

voorbereidingsprocedure. Althans zo staat het nu geformuleerd in de memorie van toelichting. De concrete uitwerking is nog niet in het wetsvoorstel opgenomen. In de toelichting bij het wetsvoorstel Waterwet wordt gesproken van “gespecialiseerde rechtbanken”, waarmee dus ook wordt bedoeld op concentratie van rechtspraak. Ook daar is dit echter nog niet in de tekst van het wetsvoorstel opgenomen.

De Raad voor de rechtspraak zal nog in de gelegenheid gesteld worden advies uit te brengen over het voornemen tot concentratie van rechtspraak in zowel de WABO als de Waterwet. Ik maak echter van deze gelegenheid alvast gebruik om u meer inzicht te geven in de beweegredenen van de Rechtspraak, en de gevolgen die concentratie heeft voor onze organisatie en voor de rechtspleging meer in het algemeen.

Wat moet nu worden verstaan onder concentratie van rechtspraak, ook wel genoemd: rechterlijke concentratie?

Van rechterlijke concentratie is sprake als één of een aantal gerechten op basis van een wettelijke regeling in afwijking van de algemene competentieregels de exclusieve bevoegdheid heeft om een nader omschreven categorie van zaken te behandelen

Daarnaast kan rechterlijke concentratie sinds enige tijd plaatsvinden op basis van afspraken tussen gerechten onderling in het kader van het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen. Op de achtergronden

Uit de context waarin in de memorie van toelichting bij de WABO de opmerking over concentratie van rechtspraak is gemaakt, moet worden afgeleid dat rechterlijke concentratie in de WABO dient om een eventuele achterstand in deskundigheid bij de rechtbank op te heffen.

Zo beschouwd zou je kunnen zeggen dat de rechter van een rechtbank bij invoering van de WABO aan alle kanten in de watten wordt gelegd: door concentratie heeft hij een grotere deskundigheid ontwikkeld en voorts heeft hij natuurlijk een goede adviseur in de vorm van de StAB.

Dat gaat echter alleen op voor de rechter van de 'geconcentreerde' rechtbank. Want voordat het zover zou komen, moet er in de organisatie van de rechtspraak heel wat worden veranderd. Een collega-rechter van een andere rechtbank is dan naar alle waarschijnlijkheid niet terecht gekomen in de watten, maar juist in de mottenballen.

Wettelijke concentratie van rechtspraak heeft namelijk ingrijpende gevolgen voor de rechtspleging.

Justitiabelen en ketenpartners kunnen hun geschil nog maar bij één of een beperkt aantal gerechten aanbrengen en binnen de rechtspraak vindt er een verschuiving van werkzaamheden plaats.

De gevolgen van een verschuiving kunnen verreichend zijn. Indien er bij één rechtbank zaken worden weggenomen dan verliest die rechtbank daarmee ook de bijbehorende financiering. Indien daar geen andere zaken voor in de plaats komen, dan betekent dat naar alle waarschijnlijkheid dat er ook rechters en secretarissen uit de bestuurssector van die rechtbank zullen verdwijnen. Zo meteen ga ik nog verder in op de gevolgen van wettelijke concentratie voor de rechtspraak aan de hand van de WABO en het daarmee gemoeide aantal zaken.

De Raad voor de rechtspraak heeft in de afgelopen jaren bemerkt dat er een duidelijke neiging bij de wetgever bestaat tot rechterlijke concentratie. Geconstateerd moet worden dat de concentratiewens, als die zich in het ambtelijk voortraject manifesteert, nogal eens willekeurige trekken heeft en in ieder geval dat daaraan niet altijd heldere criteria ten grondslag liggen. De wens tot concentratie lijkt in het algemeen sterker te leven bij de zogenoemde vakdepartementen dan bij de ministeries van Justitie of van Binnenlandse Zaken.

Om terug te keren naar de WABO: naar aanleiding van het verzoek van de Staatssecretaris van VROM aan de Raad voor de rechtspraak om advies uit te brengen over het ontwerp

wetsvoorstel, heeft de Raad, begin dit jaar aangegeven geen voorstander te zijn van concentratie van rechtspraak. De Raad heeft in het kader van zijn wetgevingsadvisering criteria voor concentratie ontwikkeld. Dit toetsingskader is twee jaar geleden aan de Minister van Justitie, als verantwoordelijk bewindspersoon voor de wetgevingskwaliteit, kenbaar gemaakt en sindsdien wordt dit kader consequent gevolgd in de adviezen van de Raad.

Ik zal nu op de inhoud van dat kader kort ingaan.

Rechterlijke concentratie vinden wij alleen wenselijk in het geval

- a. de behandeling van een categorie rechtszaken bijzondere rechterlijke expertise vereist en
- b. zich jaarlijks een beperkt aantal zaken van deze categorie aandient. Op wat onder een beperkt aantal zaken moet worden verstaan kom ik later nog terug.

Een categorie zaken kan zowel procedures omvatten die voortvloeien uit één specifieke wet alsmede een cluster van wettelijke voorschriften, bijvoorbeeld financieel-economisch recht of zaken die betrekking hebben op het fysieke leefmilieu.

Van een bijzondere rechterlijke expertise is sprake als voor de kwalitatief hoogwaardige behandeling van een categorie zaken meer dan de in een bepaalde rechtsgebied gebruikelijke rechterlijke kennis van specifieke wetgeving of niet-juridische materiekennis, dan wel ervaring met de behandeling van een bepaalde categorie zaken is vereist. Bij die kwalitatief hoogwaardige behandeling gaat het, voor alle duidelijkheid, niet alleen om het niveau van inhoudelijke kennis, maar ook om de snelheid waarmee zaken kunnen worden behandeld.

De Raad voor de rechtspraak heeft bij het ontwikkelen van criteria voor rechterlijke concentratie vanzelfsprekend ook oog gehad voor de bedrijfsmatige kant van de rechtspraak. Voor het behalen van doelmatigheidsvoordelen en de ontwikkeling van

expertise bij één gerecht is namelijk een bepaald minimumaantal zaken per jaar vereist. Als er te weinig zaken in een bepaalde periode zijn, ebt de deskundigheid bij de rechtbank vanzelf weg. In dat geval is het ook zonde van de opleidingsinspanning van de rechters en de gerechtsambtenaren op het betreffende vakgebied. Daarom is het introduceren van een bijzondere wettelijke competentie in beginsel niet wenselijk indien het landelijk zaaksaanbod zeer gering is. Het gaat dan om een aantal van 10 of minder zaken per jaar.

Bij een te verwachten jaarlijks zaaksaanbod tot 200 per ressort – hetgeen bij vijf ressorten landelijk op 1000 zaken per jaar zou uitkomen - kan concentratie wel wenselijk zijn. Ook dan is echter wettelijke concentratie – een daarmee doel ik op de situatie dat de bijzondere competentie bij wet is opgedragen aan één of meer gerechten – niet de geprefereerde optie. Concentratie kan namelijk ook worden gerealiseerd door middel van samenwerking van gerechten. Die samenwerkingsvorm biedt meer mogelijkheden om een oplossing te bereiken die voor de organisatie van de gerechten en daarmee ook voor de totale groep van justitiabelen gunstig is. Deze vorm heeft dan ook de voorkeur.

Is een groter aantal rechtszaken van een bepaalde categorie dan het zojuist genoemde aantal van 200 per ressort – of 1000 landelijk - te verwachten, dan is concentratie in beginsel ongewenst. Er wordt dan bij alle gerechten jaarlijks een zodanig aantal zaken aangebracht dat bij al die gerechten voldoende expertise voor de afhandeling van die zaken kan worden ontwikkeld en in stand gehouden. Als in dat geval, omdat de wetgever dit heeft bepaald, toch tot concentratie wordt overgegaan, dan zal dit niet tot kwaliteits- of efficiencyverbetering leiden, slechts tot een aantal negatieve gevolgen.

Passen wij het door mij zojuist geschetste kader toe op de materie die in het wetsvoorstel omgevingsvergunning aan de orde is, dan ziet het beeld er als volgt uit.

Het aantal rechtszaken dat als WABO-rechtszaken is te kwalificeren, vormt een veelvoud van het zojuist door mij genoemde aantal, namelijk zo'n 4000 per jaar. Bouw- en aanlegvergunningen, sloopvergunningen, kapvergunningen, ontheffingen van het bestemmingsplan, monumentenvergunningen etc. vormen sinds 1994 een duchtig geheel van de vaste werkmaterie van de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken. Ik weet wel dat een complexe omgevingsvergunning niet vergelijkbaar is met, bijvoorbeeld, een 'gewone' bouwvergunning onder verlening van vrijstelling van het bestemmingsplan.

We kunnen vermoedelijk allemaal wel voorbeelden verzinnen van heel complexe omgevingsvergunningen, waarbij meerdere toetsingskaders aan de orde zijn. Zoals de vergunning voor het in een monumentaal pand gevestigde ziekenhuis (=milieu-inrichting) dat t.b.v. de installatie van een nucleair apparaat het pand gedeeltelijk wil gaan slopen en in een aangrenzend beschermd natuurgebied (bomen, beschermde flora) een therapeutisch zwembadje wil aanleggen met buitenbad met verlaagd terrasje en eigen uitweg.

Dit soort complexe omgevingsvergunningen zal echter niet vaak voorkomen. De bulk van zaken zal toch aan minder normstellingen raken, waarin overigens nog wel complexe vragen kunnen spelen en waarin het advies van de STAB meer dan welkom kan zijn. Op grond van de door de Rechtspraak aangelegde criteria voor concentratie die ik zojuist heb toegelicht, zou het in de rede liggen in ieder geval die bulk van – zeg maar - modale zaken niet wettelijk te concentreren. Daarvoor zijn ook nog andere argumenten aan te voeren die te maken hebben met de specifieke aard van de zaken waarover wij het hier hebben.

Het gaat namelijk voor een groot deel, bijvoorbeeld bij – ook thans door de rechtbanken behandelde – bouwzaken en dergelijke om zaken met een bij uitstek lokaal karakter. De burger is gewend voor deze lokale zaken zijn recht te zoeken bij de rechtbank binnen zijn woongebied. Dat was ook het wettelijk uitgangspunt van de tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie in de jaren negentig.

De impact van het concentreren van deze zaken bij een klein aantal gespecialiseerde gerechten zou echter ook nog consequenties hebben die het wetsvoorstel omgevingsrecht en daarmee gemoeide zaken verre te buiten gaan.

Indien namelijk de bulk van omgevingszaken bij met name de kleinere rechtbanken zouden worden weggenomen, dan kan dat voor de sector bestuursrecht van zo'n kleinere rechtbank betekenen dat zij wat betreft hun omvang net beneden de kritische grens terecht komt. Met de zaken verdwijnt immers ook de daaraan gekoppelde financiering, waardoor het aantal rechters en andere medewerkers van dat gerecht zal moeten worden teruggebracht. Enige vorm van specialisatie op welk gebied dan ook, zal aldus voor zo'n gerecht onhaalbaar worden en het op peil houden van de kwaliteit van de rechtspraak van zo'n gerecht voor alle categorieën van zaken zal steeds moeilijker worden. Deze verschraling van het lokale aanbod raakt daarmee ook de justitiabelen direct.

Het is de indruk van de Raad voor de rechtspraak dat over het geheel genomen degenen die betrokken zijn bij het opstellen van regelgeving onvoldoende zicht hebben op dergelijke consequenties en wij zullen dan ook niet nalaten deze onder de aandacht te brengen wanneer dat te pas komt.

Gelukkig lijkt, wellicht naar aanleiding van het advies van de Raad over het wetsvoorstel omgevingsvergunning, de wetgever in dit geval – na veel aarzeling – voor een opstelling te kiezen die aan de criteria van de Rechtspraak tegemoet komt. De memorie van toelichting die, zoals ik al zei zeer recent aan de Kamer is aangeboden, is bepaald hoopgevend op dit punt. Daarin wordt opgemerkt dat zaken van primair lokaal belang niet geconcentreerd zullen worden. Alleen als sprake is van samenloop van deze zaken met bijvoorbeeld milieuzaken en daarom de uitgebreide voorbereidingsprocedure zal worden doorlopen, zou concentratie aan de orde zijn. Zoals ik al zei, een en ander lijkt voor de Rechtspraak goed uit te pakken, maar ik heb echter op twee punten nog aarzelingen.

In de eerste plaats is nog niet geheel duidelijk hoeveel zaken de uitgebreide voorbereidingprocedure zullen gaan doorlopen en daarmee ook niet over hoeveel zaken wij praten waar het gaat om concentratie. In de tweede plaats is het voornemen van de wetgever nog niet in de tekst van het wetsvoorstel opgenomen, hetgeen noopt tot een terughoudende reactie.

Een alternatief voor de wetgever zou nog steeds kunnen zijn dat de vraag naar de wenselijkheid van concentratie geheel aan de Rechtspraak wordt overgehaald. De Rechtspraak is zelf goed in staat om de organisatie zo in te richten dat er een evenwicht bestaat tussen kwaliteitsontwikkeling en -handhaving en bedrijfsmatig gezonde spreiding over de in aanmerking komende gerechten.

Binnen de rechtspraak bestaan ver gevorderde plannen voor regionale samenwerking tussen de gerechten. Regionale samenwerking ziet in dit geval op alle aspecten van de organisatie van de gerechten, dus niet uitsluitend op het aspect rechtspraak. Deze plannen kunnen in beginsel aan problemen van deskundigheidsontwikkeling en behoud van voldoende lokaal draagvlak voor kwaliteitsrechtspraak het hoofd bieden. Het komt er dan op neer dat als dit voor de kwaliteit van de behandeling van zaken wenselijk is, gerechten binnen een bepaalde regio een bepaalde categorie van zaken kunnen overdragen naar één gerecht binnen die regio die die zaken behandelt. Een ander gerecht binnen die regio concentreert zich dan weer op een andere zaakscategorie enzovoort.

Een wettelijke concentratie kan deze regionale samenwerking echter torpederen. Als in de wet is vastgelegd dat gerecht X op een bepaalde categorie rechtszaken bevoegd is, lijkt er geen ruimte meer te bestaan om uit een oogpunt van regionale samenwerking die zaken te laten afdoen door gerecht Y.

Ik spreek daarom de hoop uit dat de wetgever goed nadenkt over eventuele wettelijke concentratie. De Raad wil daarin uiteraard meedenken. De Raad heeft reeds een werkgroep ingesteld waarin vertegenwoordigers van de gerechten, de Raad, de Afdeling Bestuursrechtspraak, het Studiecentrum Rechtspleging, alsmede van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak zitting hebben. Deze werkgroep buigt zich over de maatregelen die de rechtbanken moeten treffen in verband met de invoering van de WABO. Deze werkgroep zal ik ook betrekken bij het vraagstuk van de wettelijke concentratie.

Indachtig al het bovenstaande ben ik tot de formulering van de volgende *stellingen* gekomen:

Stelling 1

Rechtspraak in twee instanties op het terrein van het fysieke leefmilieu is goed. In eerste instantie is rechtspraak op het terrein van het fysieke leefmilieu in de omgeving van de burger beter.

Stelling 2

De Rechtspraak garandeert de burger een deskundige instantie, zo fysiek mogelijk in zijn omgeving.

Ik zie uit naar het debat dat later over deze stelling zal plaatsvinden.

Dank voor uw aandacht.