

Vergaderjaar 2003–2004

28 958

Partiële wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Wet op de rechterlijke indeling, de Beroepswet, de Wet op de economische delicten en enige andere wetten (Veegwet modernisering rechterlijke organisatie)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 maart 2004

De vaste commissie voor Justitie heeft op 17 september 2003 verslag uitgebracht van haar bevindingen over het onderhavige wetsvoorstel. Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag. Het doet ons genoegen dat de commissie, onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid acht.

Inleiding

Met genoegen hebben wij gelezen dat de leden van de PvdA-fractie met instemming hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en dat de leden van de fractie van het CDA en de VVD op onderdelen met het wetsvoorstel kunnen instemmen. Graag maken wij gebruik van de gelegenheid om de vragen die de leden van deze fracties en de fractie van D66 hebben, te beantwoorden. Wij hebben ernaar gestreefd de vragen zo spoedig mogelijk te beantwoorden. De zorgvuldigheid en het benodigde externe overleg vergden echter helaas meer tijd dan aanvankelijk was voorzien.

Algemeen

De leden van de fracties van CDA, PvdA en D66 zijn – met de regering – van mening dat een veegwet niet bedoeld is om inhoudelijke wijzigingen door te voeren. Anders dan de regering, onderschrijven deze leden echter wél de opmerking van de Raad van State, dat de voorgestelde artikelen 35a en 104a – die beogen het privaatrechtelijke handelen van de gerechten en de Raad voor de rechtspraak in de Wet RO te regelen – wel degelijk een inhoudelijke wijziging betreffen. De Raad van State adviseerde deze wijzigingen niet in deze veegwet mee te nemen. Wij zijn verheugd dat de leden van de PvdA-fractie van mening zijn dat het in dit specifieke geval niet noodzakelijk is deze wijzigingen in een apart wetsvoorstel onder te brengen, aangezien het een formalisering betreft van een al gevoerde discussie. Deze leden geven aan zich te kunnen aansluiten bij de reactie van de regering op dit punt. De leden van de fractie van D66 zijn echter niet overtuigd door deze reactie, te meer daar in hun optiek de keuze om af te wijken van de Comptabiliteitswet allesbehalve onomstreden is. Zij vragen de regering haar standpunt nader toe te

lichten. Voorts vragen zij of de regering bereid is de bewuste bepalingen alsnog in een ander wetsvoorstel betreffende de rechterlijke organisatie op te nemen.

Zoals de regering in het nader rapport opmerkte, is het aspect van het privaatrechtelijk handelen van de gerechten en de Raad voor de rechtspraak bij de modernisering van de rechterlijke organisatie onderbelicht gebleven. Het privaatrechtelijk handelen komt noch in het rapport van de commissie-Leemhuis (Rechtspraak bij de tijd, Den Haag 1998) ter sprake, noch in de Contourennota (Kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 2) of het Deskundigenoordeel Raad voor de rechtspraak (Den Haag 1999). De verhouding tot de Comptabiliteitswet komt in deze stukken uitsluitend aan de orde waar het betreft de positie van de begroting van de rechtsprekende macht, als onderdeel van de Justitiebegroting. Artikel 99 van de nieuwe Wet op de rechterlijke organisatie (hierna: Wet RO) regelt de rol van de Raad voor de rechtspraak bij de voorbereiding en vaststelling van het rechtspraakonderdeel van de begroting.

Bij het opstellen van de moderniseringswetgeving is nadien ook op andere punten nog van raakvlakken met de comptabiliteitswetgeving gebleken, in verband waarmee bijzondere voorzieningen zijn getroffen in de Wet RO. Zo bevatten de artikelen 33, vijfde lid, en 103, vierde lid, van de Wet RO een bijzondere voorziening in verband met artikel 22, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 (aanwijzing budgetbeheerders). Een ander voorbeeld betreft artikel 97, eerste lid, onderdeel e, van de Wet RO. Daarin wordt geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welk begrotingsstelsel de Raad voor de rechtspraak en de gerechten hanteren, terwijl de Comptabiliteitswet 2001 in algemene zin regels stelt over de begrotingsstelsels bij het Rijk. De afstemming tussen de nieuwe Wet RO en de comptabiliteitswetgeving werd overigens gecompliceerd doordat parallel aan de wetgevingsoperatie met betrekking tot de modernisering van rechterlijke organisatie, de Comptabiliteitswet is vervangen door een geheel nieuwe wet, de Comptabiliteitswet 2001.

Dat de Comptabiliteitswet ook van betekenis was voor het privaatrechtelijk handelen door de Raad voor de rechtspraak en de gerechten, is – achteraf bezien – bij de totstandkoming van de modernisering van de Wet RO over het hoofd gezien. Pas toen na de inwerkingtreding van de nieuwe Wet RO bleek dat als gevolg van de regeling in de Comptabiliteitswet 2001, de Raad en de gerechten slechts op basis van een volmacht van de minister van Justitie namens de Staat kunnen contracteren (bijvoorbeeld bij de aanschaf van ICT-apparatuur in het kader van de bedrijfsvoering van de rechtsprekende macht), sprong de ongerijmdheid van deze consequentie in het oog. Op die manier zou de minister van Justitie immers nog steeds in uitvoerende zin betrokken zijn bij de bedrijfsvoering van de rechtsprekende macht, terwijl met de modernisering juist werd beoogd de bedrijfsvoering – bij wet – aan de nieuw ingestelde gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak zelf op te dragen. Zowel de rechtsprekende macht als de regering waren al snel van mening dat een regeling van het privaatrechtelijk handelen van de Raad en de gerechten in de Wet RO beter aansluit bij de bedoelingen van de wetgever met betrekking tot de modernisering van de rechtsprekende macht. Dat deze regeling derogeert aan de regeling in de Comptabiliteitswet is een uitvloeisel van eerder gemaakte keuzes. De regering sluit zich graag aan bij de opmerking van de leden van de PvdA-fractie dat het hier om de formalisering van een al gevoerde discussie gaat. De afwijking die nu in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld is naar de mening van de regering dan ook niet omstreden. Bovendien zijn in de Wet RO ook reeds op andere punten bijzondere voorzieningen getroffen in verband met de Comptabiliteitswet 2001. Er is dan ook geen reden om het voorstel het privaatrechtelijk

handelen voortaan in de Wet RO te regelen niet in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen.

De overige aanpassingen in het wetsvoorstel zijn, voorzover zij als inhoudelijk kunnen worden aangemerkt, van ondergeschikte aard.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de lange termijninzichten van de regering met betrekking tot de financiering van de gerechten. Zij vragen of het niet in de rede ligt om toe te groeien naar een stelsel waarbij de wetgever een apart begrotingshoofdstuk voor de rechtspraak vaststelt, dat uitsluitend in technische zin wordt beheerd door de minister van Justitie (op de manier waarop de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de begroting van de Tweede Kamer beheert). Reeds in het rapport van de commissie-Leemhuis werd ervan uitgegaan dat de rechtspraakbegroting een onderdeel van de begroting van het Ministerie van Justitie zou blijven. Ook de regering is daar bij het opstellen van de nieuwe wetgeving vanuit gegaan. De keuze voor deze positionering van de begroting van de rechtsprekende macht hangt samen met de omvang van de publieke middelen die aan de rechtspraak worden besteed en met de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel (vgl. Kamerstukken II 2000/2001, 27 182, nr. 6, p. 55). Uiteraard zal de minister van Justitie bij de uitoefening van het begrotingsbeheer voorzover het de begroting van de Raad voor de rechtspraak betreft, recht doen aan de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht. In de Justitiebegroting voor het jaar 2004 is de herkenbaarheid van de bijzondere positie van de rechtspraakbegroting versterkt door de begroting van de Raad voor de rechtspraak in een apart wetsartikel in de begroting van het Ministerie van Justitie onder te brengen (vgl. Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 1, artikel 3).

Bij de evaluatie van de nieuwe wetgeving – waarover voor 1 januari 2007 aan het parlement wordt gerapporteerd – zal uiteraard ook de positionering van de begroting van de Raad voor de rechtspraak aan de orde komen. Daarbij zal de vraag kunnen worden betrokken of op de langere termijn niet een apart begrotingshoofdstuk de voorkeur verdient. De regering meent dat het niet verstandig is om thans op deze evaluatie vooruit te lopen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat, nu het wetsvoorstel ook is voorgelegd aan de President van de Hoge Raad en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, het onduidelijk is of genoemden op alle onderdelen konden instemmen. Indien dit niet het geval was, zien deze leden graag een toelichting van de zijde van de regering op welke onderdelen niet instemmend is gereageerd.

Wellicht ten overvloede wijzen wij erop dat de aanpassing van artikel 46n van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (hierna: Wrra), het enige onderwerp in het onderhavige wetsvoorstel is dat volgens artikel 51, eerste lid, van de Wrra formeel instemming behoeft van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR).

Voor het overige kunnen wij op de gestelde vragen antwoorden dat het wetsvoorstel de instemming heeft van de President van de Hoge Raad en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad alsook van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak heeft een aantal opmerkingen gemaakt, zoals over de ontslagtermijn van buitengriffiers, het systeem van toelagen, de onkostenvergoeding en over de memorie van toelichting.

Het verheugt ons dat de leden van de PvdA-fractie met instemming hebben kennisgenomen van de gewijzigde juridische basis van de beëdiging van de rechterlijke ambtenaren. In het wetsvoorstel is een tiental delegatiebepalingen opgenomen. Waarom is in geen van deze gevallen in een voorhangprocedure voorzien, zo vragen de leden van de fractie van D66 ten slotte. Uitgangspunt bij de delegatie van regelgevende bevoegdheden is dat slechts in uitzonderlijke gevallen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving wordt geregeld. Hiervoor kan aanleiding zijn indien de materie een regeling bij wet zou rechtvaardigen, maar zich daarvoor niet goed leent vanwege bijvoorbeeld haar sterk technisch karakter of de grote omvang van de te stellen regels. Dit uitgangspunt is tot uitdrukking gebracht in de aanwijzingen voor de regelgeving (onder andere Aanwijzing 35 en 36). Dit uitgangspunt wordt ook gevolgd in systematiek van de Wet RO waarbij alleen een voorhangprocedure is geregeld ten aanzien van delegatie van regelgevende bevoegdheden op het punt van de nevenzittingsplaatsen van de rechtbanken en gerechtshoven en de verdeling van zaken over de verschillende rechtspraaklocaties (artikelen 41 en 59 van de Wet RO) en op het punt van de financiering van de rechtspraak (artikel 97 van de Wet RO). De Wrra kent gelet op de onderwerpen die in deze wet worden geregeld (rechtspositie) geen enkele delegatiebepaling met een voorhangprocedure. In het onderhavige wetsvoorstel wordt in drie artikelen uit de Wet RO en in twee artikelen uit de Wrra de mogelijkheid geopend om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Het gaat in alle gevallen om de regeling van rechtspositionele onderwerpen. In de artikelen 66 en 67 Wet RO gaat het om de regeling van een aantal interne (rechtspositionele) aangelegenheden met betrekking tot de deskundige leden van de ondernemingskamer en van de kamer inzake de vervroegde invrijheidstelling. In artikel 130 van de Wet RO wordt de toelage van de voorzitter van het College van procureurs-generaal geregeld: eveneens een rechtspositionele regeling. De delegatiebepalingen opgenomen in artikel 1g en 1h van de Wrra zijn niet nieuw, maar overgenomen uit het huidige artikel 1g, derde en vierde lid, van de Wrra. Uit het vorenstaande volgt dat de delegatiebepalingen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel geen voorhangprocedure kennen, omdat in geen van deze delegatiebepalingen sprake is van een onderwerp waarbij het geïndiceerd is af te wijken van het algemene uitgangspunt inzake formele betrokkenheid van het parlement bij delegatie van regelgevende bevoegdheid of van de huidige systematiek van de Wet RO en de Wrra op dit punt.

Bijzonder

Privaatrechtelijk handelen door de gerechten en de Raad voor de rechtspraak

Het doet de regering genoegen dat de leden van de VVD-fractie zich in beginsel kunnen vinden in het voorstel om het privaatrechtelijk handelen voortaan in de Wet RO te regelen. De leden van de fracties van het CDA en van D66 zijn echter nog niet overtuigd van de noodzaak van een regeling in de Wet RO. Voorts wijzen alle genoemde fracties op de kritiek van de Raad van State dat de minister minder mogelijkheden zou hebben om in te grijpen terwijl de aansprakelijkheid van de Staat voor de gevolgen van de rechtshandelingen van de besturen van de gerechten en de Raad voor de rechtspraak onverminderd blijft bestaan.

Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen, is het niet zo dat de regering bij de totstandkoming van de nieuwe wetgeving een regeling in de Wet RO nog afwees omdat de Comptabiliteitswet daar reeds in voorzag, maar is het veeleer zo, dat het privaatrechtelijk handelen bij de totstandkoming van de nieuwe Wet RO over het hoofd is gezien. De nood-

zaak van een volmacht werd eerst na 1 januari 2002 onderkend (artikel 32, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001). Daarvoor waren het immers de minister van Justitie en de directeuren beheer bij de gerechten – in mandaat namens de minister van Justitie – die privaatrechtelijke rechtshandelingen in het kader van de bedrijfsvoering van de rechtsprekende macht konden verrichten (artikel 32, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001).

De leden van de CDA-fractie vragen voorts naar de reden om de gerechten en de Raad voor de rechtspraak anders te behandelen dan de hoge colleges van staat in artikel 32, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001. De regering kan niet nalaten om op te merken, dat de Raad van State juist kritiek had op het «op één lijn stellen» van de besturen van de gerechten en de Raad voor de rechtspraak met de hoge colleges van staat. Feit is dat er zowel overeenkomsten als verschillen bestaan. Punt van overeenkomst is dat zowel de hoge colleges als de gerechten en de Raad voor de rechtspraak volgens het onderhavige wetsvoorstel de Staat zelfstandig privaatrechtelijk kunnen binden. Een verschil is dat de Wet RO voorziet in toezichthoudende bevoegdheden (van de minister van Justitie) ten aanzien van de Raad voor de rechtspraak en de gerechten, die zich mede uitstrekken tot het privaatrechtelijke handelen, waar deze bevoegdheden ten aanzien van de hoge colleges van staat niet in die vorm bestaan. Een ander verschil is dat in de Comptabiliteitswet 2001 op diverse plaatsen bijzondere voorzieningen zijn getroffen voor de hoge colleges van staat. De gerechten en de Raad voor de rechtspraak daarentegen komen in de Comptabiliteitswet 2001 niet voor. Bijzondere comptabele voorzieningen ten behoeve van de Raad en de gerechten worden daarom in de Wet RO opgenomen.

In reactie op de vragen van de leden van de fracties van CDA, VVD en D66 naar de bevoegdheden van de minister van Justitie om in te grijpen in het privaatrechtelijk handelen van de Raad en de gerechten wordt het volgende opgemerkt. Zoals ook in het nader rapport is vermeld, zal de minister van Justitie bij regeling van het privaatrechtelijk handelen in de Wet RO zeker niet minder bevoegdheden hebben om in te grijpen dan bij regeling via de Comptabiliteitswet 2001. Hem staan op dit terrein immers alle (toezichthoudende) bevoegdheden van de Wet RO ten dienste. Genoemd kunnen worden: het voordragen van besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen door de Raad voor de rechtspraak voor schorsing of vernietiging bij koninklijk besluit wegens kennelijke strijd met het recht of het belang van de bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie (artikel 106 van de Wet RO), alsmede het geven van algemene aanwijzingen aan de Raad voor de rechtspraak met betrekking tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen voorzover dit noodzakelijk zou zijn met het oog op een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie (artikel 93 van de Wet RO). Bij regeling van het privaatrechtelijk handelen via artikel 32, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 oefent de minister op een andere wijze toezicht uit. Het toezicht verloopt dan namelijk via zijn bevoegdheid tot volmachtverlening: de minister kan deze volmacht beperken of (gedeeltelijk) intrekken. De regering is ervan overtuigd dat de toezichthoudende bevoegdheden van de minister van Justitie in de Wet RO voor wat betreft het privaatrechtelijk handelen door de Raad en de gerechten niet onder doen voor de aan de volmachtverlening verbonden ministeriële bevoegdheden.

De leden van de fracties van CDA en PvdA hebben vragen gesteld over de passage met betrekking tot de huisvesting van de gerechten en de Raad voor de rechtspraak. Beide fracties zijn van mening dat het antwoord op de vraag of en in hoeverre de zorg voor de huisvesting van de rechterlijke

macht aan de Rijksgebouwendienst moet worden opgedragen, niet kan wachten tot de evaluatie van het rijkshuisvestingsstelsel in 2004. De regering stelt voorop dat de zorg voor de huisvesting van de rechterlijke macht nog altijd feitelijk is opgedragen aan de Rijksgebouwendienst. Het is immers vanuit de bedrijfsvoeringsoptiek binnen de rijksdienst niet denkbaar dat de rechtspraak eenzijdig de bestaande relatie met de Rijksgebouwendienst zou verbreken. De Raad voor de rechtspraak heeft inmiddels dan ook een conceptbesluit als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit Rijksgebouwendienst 1999 ter instemming aan de bewindslieden van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Justitie voorgelegd, teneinde duidelijk te stellen dat de zorg voor de huisvesting door de Rijksgebouwendienst wordt verzorgd, in elk geval totdat de in gang gezette evaluatie van het rijkshuisvestingsstelsel, alsmede de besluitvorming daarover zijn afgerond. Zodra de instemming van de beide bewindspersonen is verkregen zal het «Aanwijzingsbesluit huisvestingszorg rechtspraak» in de Staatscourant worden gepubliceerd.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts gevraagd naar de huisvestingsproblemen van de Hoge Raad. Deze huisvestingsproblemen hebben geen actueel karakter maar spelen meer op de lange termijn. De huisvesting van de Hoge Raad is inmiddels uitgebreid met de locatie aan de Lange Voorhout 7 waar de gehele belastingsector van de Hoge Raad is gesitueerd. Voor de lange termijnoplossing van één ongedeelde huisvesting lopen technische onderzoeken naar mogelijkheden tot uitbreiding gekoppeld aan de Lange Voorhout 34. Zodra dit onderzoek is afgerond en duidelijk is welke huisvestingsbehoefte de Hoge Raad voor de lange termijn heeft (rekeninghoudend met de ontwikkeling van de belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties) zal verdere planvorming plaatsvinden. Gezien de grote druk op het budgettaire kader zal uiteindelijk tot een afgewogen keuze moeten worden gekomen, waarbij ook de bijzondere positie van de Hoge Raad binnen het rechtsstelsel in acht genomen dient te worden.

De aanpassing van artikel 46n van de Wrra

Het verheugt ons dat de leden van de CDA-fractie zich kunnen vinden in het besluit van de regering om het wetsvoorstel waarin artikel 12a (oud) RO zou worden aangepast als gevolg van het onder de Werkloosheidswet brengen van het overheidspersoneel, waaronder ook rechterlijke ambtenaren, in te trekken en te vervangen voor een nieuwe regeling. Wel merken de leden van de CDA-fractie op dat de aanpassing van het huidige artikel 46n van de Wrra aan de Wet overheidspersoneel te lang heeft geduurd.

Wij onderschrijven de opmerking van de leden van de CDA-fractie dat de aanpassing van het huidige artikel 46n van de Wet RO te lang heeft geduurd. De ontwikkelingen rond de invoering van de verschillende fasen van de Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen noopten echter tot zekere terughoudendheid in tempo. Achteraf gezien heeft de lange totstandkoming van de wijziging wel het voordeel dat tussentijdse wijzigingen als gevolg van de uitgestelde, vervolgens afgestelde, invoering van fase 3 van de OOW, niet nodig zijn gebleken.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de regering kan verzekeren dat de lange tijd die de wijziging van artikel 46n van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren nodig heeft, inderdaad niet tot onoverkomelijke problemen leidt, omdat niet wordt voorzien dat vóór de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel nog een groot aantal rechterlijke ambtenaren wordt ontslagen. Ook vragen zij van welk acceptabel maximum de regering uitgaat.

In de periode na 1945 is slechts één rechter, in verband met aanhoudende lichaamsziekte, ontslagen door de Hoge Raad. Gelet op dit enkele ontslaggeval, dat overigens op basis van de ontslaggrond niet heeft geleid tot een uitkering op grond van het toenmalige artikel 12a van de Wet RO, alsmede de vantoepassingverklaring van de Werkloosheidswet alsook het feit dat de Hoge Raad niet verplicht is een uitkering op grond van het voorgestelde artikel 46n van de Wrra toe te kennen, verwachten wij niet dat de uitkering vaak zal worden toegekend. Tot dusverre zijn geen voorderingen tot ontslag van een rechterlijke ambtenaar aangemeld bij de Procureur-Generaal van de Hoge Raad. In dat verband blijven wij van mening dat de latere invoering van de onderhavige aanpassing niet leidt tot onoverkomelijke problemen.

Vraagtekens hebben de leden van de fractie van het CDA nog wel bij het feit dat een voorziening blijft bestaan voor gevallen waarin het – naar het oordeel van de Hoge Raad – redelijk is toch een financiële voorziening te treffen c.q. het niet redelijk of disproportioneel zou zijn om geen financiële voorziening te treffen. Ook vragen zij waarom het redelijk zou zijn om ontslagen rechters een aanvullende financiële voorziening toe te kennen. Verder vragen de leden aan de regering om aan de hand van een voorbeeld uit te leggen op welke situaties de regering doelt.

Voor de goede orde merken wij op dat het wetsvoorstel geen nieuwe situatie creëert, maar het huidige artikel 46n van de Wrra handhaaft, weliswaar in andere vorm. Op grond van het huidige artikel kan de Hoge Raad immers ook in een geval dat als verwijtbare werkloosheid in de zin van de Werkloosheidswet zou kunnen worden aangemerkt, een uitkering toekennen.

De gewijzigde vorm van artikel 46n van de Wrra is ingegeven door de vantoepassingverklaring van de Werkloosheidswet op het overheids-personeel. Door die vantoepassingverklaring kunnen ontslagen rechterlijke ambtenaren ook aanspraak maken op een WW-uitkering. Deze uitkering kan dan de voorziening ex artikel 46n van de Wrra voor een groot deel vervangen, ware het niet dat de Werkloosheidswet onderscheid maakt tussen verwijtbare en niet-verwijtbare werkloosheid. De voorgestelde wijziging treft een voorziening voor het geval dat de betrokkene mogelijk niet in aanmerking komt voor een WW-uitkering, terwijl het gelet op de omstandigheden van het geval niet redelijk zou zijn om hem geen financiële voorzieningen te bieden. Mede gelet op de eis dat de betrokkene niet verwijtbaar werkloos mag zijn geworden, is het bij bepaalde ontslaggronden denkbaar dat de voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar zijn recht op een WW-uitkering niet geldend zal kunnen maken, bijgevolg ook niet in aanmerking komt voor een bovenwettelijke uitkering. Er kan daarbij worden gedacht aan de veroordeling wegens misdrijf, bijvoorbeeld het onder invloed rijden, als ontslaggrond voor de voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar (artikel 46m, onderdeel a, van de Wrra). Bij het ontslag zal derhalve al snel sprake zijn van verwijtbare werkloosheid in de zin van de Werkloosheidswet. Betrokkene wist, gegeven de door hem geldende ontslaggronden, dat de desbetreffende gedraging tot ontslag kan leiden. De vraag kan rijzen of het in dergelijke gevallen altijd redelijk is om de betrokkene geheel uit te sluiten van financiële voorzieningen. Gelet op de huidige aanspraken alsook met het oog op de rechtszekerheid is het wenselijk dat er een financiële voorziening mogelijk blijft in dit soort gevallen.

Verder is het zo dat de toetsing voor het al dan niet in aanmerking komen voor een WW-uitkering in de regel geschiedt door de betrokken uitvoeringsinstelling. Gezien de bijzondere staatsrechtelijke positie van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren zou het echter onjuist zijn als de uitvoeringsinstelling nogmaals de verwijtbaarheid van het door de Hoge Raad gegeven ontslag beoordeelt (zie ook artikel 117, derde lid, van de Grondwet). In het voorgestelde artikel 46n van de Wrra wordt vastgelegd

dat de Hoge Raad oordeelt over eventuele financiële voorzieningen bij het ontslag en daarbij de verwijtbaarheid van het ontslag mede in zijn overwegingen betreft.

Het vorenstaande staat er niet aan in de weg dat wij wensen te benadrukken dat terughoudendheid moet worden betracht bij het bieden van financiële voorzieningen.

De regering stelt dat er geen onoverkomelijke problemen ontstaan uit het feit dat het huidige artikel 46n van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren pas bij het thans voorliggende wetsvoorstel wordt aangepast. Kan de regering aangeven welke exacte problemen dan precies zijn ontstaan, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Voorts vragen de aan het woord zijnde leden hoe de ontstane problemen worden opgelost en wat de gevolgen ervan zijn.

Het feit dat de wijziging van artikel 46n van de Wrra later wordt verwezenlijkt dan aanvankelijk de bedoeling was, leidt niet tot problemen omdat er geen aanhangige ontslagzaken dan wel vorderingen tot ontslag zijn op dit moment.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (De Wet op de rechterlijke organisatie)

D en L

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het noodzakelijk is uitdrukkelijk vast te leggen dat personeel dat is belast met griffierswerkzaamheden ook bevoegd is deze werkzaamheden voor andere gerechten uit te voeren. Waarom was dat tot voorheen niet vastgelegd?

Evenals dat het geval is voor de rechterlijke ambtenaren geldt voor de gerechtsambtenaren belast met griffierswerkzaamheden dat zij in beginsel bevoegd zijn ambtshandelingen te verrichten ten behoeve van en binnen het rechtsgebied van het gerecht waarbij zij in dienst zijn. Voor de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast (rechtshouders en raadsheeren) is sinds jaren geregeld dat zij van rechtswege tevens plaatsvervanger zijn bij de andere gerechten en als zodanig ook voor andere gerechten, werkzaamheden kunnen verrichten. Bij de wetgeving modernisering rechterlijke organisatie is dit ook geregeld voor de rechter-plaatsvervangers en de raadsheer-plaatsvervangers. Er is echter verzuimd dat voor de gerechtsambtenaren te regelen, terwijl ook zij in beginsel bevoegd moeten zijn werkzaamheden en ambtshandelingen te verrichten voor andere gerechten. Desbetreffende regeling is nodig omdat als gevolg van de wetgeving modernisering rechterlijke organisatie, gerechtsambtenaren van rechtswege in dienst zijn gekomen van een gerecht en onder het gezagsbereik van het gerechtsbestuur ressorteren dat territoriaal beperkt is tot het rechtsgebied van het gerecht. Tot 1 januari 2002 waren zij ambtenaren van het ministerie van Justitie. Zij vielen onder het landelijke gezagsbereik van de minister van Justitie, waarbij zij te werk waren gesteld bij de gerechten. De organisatie van het gerecht bestond voor 1 januari 2002 uitsluitend uit rechterlijke ambtenaren. Om onduidelijkheden te voorkomen in de aansturing van of de rechtmatigheid van de ambtshandelingen die gerechtsambtenaren verrichten voor andere gerechten is nu uitdrukkelijk bepaald dat zij daartoe bevoegd zijn. Een voorbeeld waarbij dit speelt, zijn de vreemdelingenzaken die buiten het rechtsgebied van rechtbank worden behandeld.

Wat is de reden dat de aanwijzing door het gerechtsbestuur aan de gerechtsambtenaar om (griffiers)werkzaamheden te verrichten altijd schriftelijk moet worden gegeven? Ook op een ministerie hoeven de werkzaamheden die door een bepaalde ambtenaar worden verricht toch niet

per se schriftelijk te worden aangewezen? De artikelsgewijze toelichting geeft hiervoor geen argumenten, aldus de leden van de CDA-fractie. Voor de schriftelijke vorm van een aanwijzing van het bestuur van een persoon tot het verrichten van griffierswerkzaamheden is gekozen om duidelijk te laten zijn wie binnen een gerecht bevoegd zijn om bedoelde werkzaamheden te verrichten. Daarnaast maakt het voor alle specifieke bij wettelijk voorschrift aan de griffier opgedragen werkzaamheden inzichtelijk door welke (groepen van) personen binnen een gerecht die werkzaamheden mogen worden verricht. Dit is met name van belang als formele handelingen worden verricht. Zo kan er bijvoorbeeld geen misverstand over ontstaan wie nu wel of niet bevoegd is een proces-verbaal van een zitting op te maken en daarin wijzigingen aan te brengen. Voor ambtenaren, werkzaam bij een ministerie, geldt bijvoorbeeld ook dat is beschreven welke werkzaamheden door de ambtenaar kunnen worden verricht als het gaat om ambtshandelingen met een externe werking, zoals de tekenbevoegdheid die doorgaans wordt vastgelegd in een mandaatbesluit.

Heeft de regering overwogen om met betrekking tot buitengriffiers (artikel I, onderdeel D, onder 3) ook andere ontslaggronden dan alleen «eigen verzoek» op te nemen? In de ogen van de leden van de CDA-fractie zou het wenselijk kunnen zijn om ook ontslag te kunnen verlenen bij gebleken ongeschiktheid, plichtsverzuim of ander laakbaar gedrag. Weliswaar is het mogelijk om een dergelijke buitengriffier in zulke situaties gedurende vier jaar (bij ongewijzigde vaststelling van het wetsvoorstel: drie jaar) niet meer op te roepen, maar zeker als het functioneren van een buitengriffier in negatieve zin de aandacht heeft getrokken kan een zodanig passieve reactie minder wenselijk (of onduidelijk) zijn. De leden van de CDA-fractie zien graag een reactie van de zijde van de regering tegemoet.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de mogelijkheid vastgelegd om aan een buitengriffier ontslag te verlenen, hetzij op eigen verzoek, hetzij na het verlopen van een periode van ten minste drie jaar zonder oproeping voor het verrichten van griffierswerkzaamheden. Hierdoor wordt het op zich mogelijk om bijvoorbeeld bij gebleken ongeschiktheid een buitengriffier te ontslaan en hem als zodanig niet onnodig lang aan een gerecht verbonden te laten zijn. Aanvankelijk waren wij van oordeel dat op deze wijze de mogelijkheid van ontslag van buitengriffiers voldoende geregeld was, mede omdat tot op heden in de praktijk niet is gebleken van situaties waarbij het negatieve consequenties heeft dat in plaats van ontslag volstaan wordt met het niet meer oproepen van een buitengriffier. Terecht wijzen de leden van de CDA-fractie er echter op dat zich in de toekomst toch situaties kunnen voordoen waarbij het minder wenselijk is dat een buitengriffier pas na enkele jaren kan worden ontslagen. Mede naar aanleiding daarvan, en na overleg met de Raad voor de rechtspraak en de Hoge Raad, is besloten om de ontslaggronden uit te breiden. Deze uitbreiding is opgenomen in een nota van wijziging bij dit wetsvoorstel. Een buitengriffier kan hierdoor ook worden ontslagen op grond van ongeschiktheid anders dan wegens ziekte of op grond van laakbaar gedrag.

O

De leden van de CDA-fractie vragen of artikel 104a van de Wet RO in zekere zin niet een farce is omdat het door de Raad voor de rechtspraak te beheren deel van de Justitiebegroting aan de Raad moet zijn toegewezen, alvorens de Raad privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten. Door het budget niet aan de Raad toe te wijzen, zou de minister greep kunnen houden op het budget van de Raad, zo redeneren deze leden. Het is een misverstand om te denken dat artikel 104a ruimte zou laten voor de minister om een deel van het budget dat aan de Raad ter beschikking wordt gesteld achter te houden. In artikel 99 is van de Wet RO is

geregeld hoe de begroting van de Raad en de gerechten gezamenlijk wordt voorbereid en vastgesteld. Op grond van artikel 100 van de Wet RO kent de minister van Justitie het begrotingsbedrag jaarlijks toe aan de Raad. Daarmee ligt ook vast welk deel van de Justitiebegroting jaarlijks door de Raad wordt beheerd en welk deel de Raad doorverwijst naar de gerechten. Artikel 104a doet daaraan niet af.

Deze leden vragen voorts een voorbeeld te noemen van een situatie waarin een andere minister dan de minister van Justitie bevoegd is om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Gewezen kan worden op artikel 33 van de Comptabiliteitswet 2001, dat bepaalt dat de Minister van Financiën overeenkomsten sluit tot het aangaan van geldleningen door de Staat.

U

De regering is voornemens de nevenvestigingsplaatsen Den Helder en Harderwijk te veranderen tot nevenzittingsplaatsen. Als gevolg van onjuiste informatie zouden beide aangewezen zijn als nevenvestigingsplaatsen. Is deze informatie verstrekt door de griffies van betrokken kantongerechten? Het is de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk wanneer deze informatie onjuist bleek te zijn en hebben behoefte aan toelichting. Voldeden de griffies ten tijde van de aanwijzing aan het criterium? Hebben de griffies destijds onjuiste informatie verschaft over de openingstijden?

De aanwijzing van Den Helder en Harderwijk als nevenvestigingsplaatsen berust helaas inderdaad op een vergissing. Den Helder onderscheidenlijk Harderwijk fungeerden ten tijde van de parlementaire behandeling van de wetgeving inzake de modernisering rechterlijke organisatie in juni 2001 al geruime tijd feitelijk als nevenzittingsplaatsen. De griffies waren samengevoegd met die van de rechtbank Alkmaar respectievelijk het kantongerecht Apeldoorn. Bij een onderzoek naar de openingstijden van de griffies van een aantal kantongerechten, is abusievelijk door de onderzoeker uitgegaan van de openingstijden van de griffie van Alkmaar respectievelijk Apeldoorn als openingstijden van de griffies van Den Helder en Harderwijk. De telefoonnummers van de griffies van Den Helder en Harderwijk waren ook toen al naar de betrokken griffies doorgeschakeld. Gelet op de openingstijden van Alkmaar en Apeldoorn is ervan uitgegaan dat Den Helder en Harderwijk moesten worden aangewezen als nevenvestigingsplaats.

Naar de leden van de PvdA-fractie hebben vernomen heeft de voorzitter van de sector kanton van de rechtbank Zwolle erop gewezen dat de griffie van de nevenvestigingsplaats Harderwijk slechts enkele dagen per week geopend is en is verzocht Harderwijk aan te wijzen als nevenzittingsplaats. Aangezien Harderwijk inmiddels een nevenvestigingsplaats is van de rechtbank Zutphen, zou deze informatie en het daarmee samenhangende verzoek afkomstig moeten zijn van de rechtbank Zutphen. Is de regering bereid het bestuur van de rechtbank Zutphen te consulteren met betrekking tot deze beslissing aangaande de nevenvestigingsplaats Harderwijk? Wil de regering het resultaat van deze consultatie doen toekomen aan de Tweede Kamer?

Er is ons geen verzoek bekend van de rechtbank Zwolle om Harderwijk aan te wijzen als nevenzittingsplaats van de rechtbank Zutphen. In een brief aan van 20 augustus 1999 (Kamerstukken II, 26 352, nr 16) heeft de toenmalige minister van Justitie uw Kamer geïnformeerd over de voorgenomen sluiting van enkele kantongerechtsgebouwen. In die brief wordt onder andere Den Helder genoemd als mogelijk te sluiten vestiging. Ook wordt in de brief het kantongerecht Harderwijk genoemd.

Zoals eerder uiteengezet, berust de aanwijzing van Harderwijk als nevenvestigingsplaats op een vergissing. Harderwijk functioneert al geruime tijd feitelijk als nevenzittingsplaats van de rechtbank Zutphen. Met artikel I, onderdeel U, van het onderhavige wetsvoorstel wordt deze situatie geformaliseerd. De leden van de PvdA-fractie vragen ons ter zake het bestuur van de rechtbank Zutphen te consulteren. In een brief van 28 maart 2002 aan de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, waarvan de voorzitter mij een kopie heeft doen toekomen, geeft de sectorvoorzitter kanton van de rechtbank Zutphen mede namens het bestuur een uitvoerige uiteenzetting van de huidige situatie in Harderwijk en van de condities waaronder eerder de transformatie naar nevenzittingsplaats heeft plaatsgevonden. In deze brief verzoekt het bestuur conform de bedoeling van dit wetsvoorstel de wettelijke situatie in overeenstemming te brengen met de praktijk. Een consultatie van het bestuur van de rechtbank Zutphen acht ik overbodig nu aan de wens wordt tegemoetgekomen.

De leden van de PvdA-fractie maken zich grote zorgen over de toegankelijkheid van de rechter voor burgers bij de transformatie van nevenvestigingsplaatsen naar nevenzittingsplaatsen. Wil de regering nagaan of de behandeling van het aantal zaken in nevenzittingsplaatsen ná de inwerkingtreding van de Wet organisatie en bestuur gerechten is af- dan wel is toegenomen? Verder vragen deze leden of rechtsconsumenten meer tijd en geld kwijt zijn aan het reizen bij deze transformatie naar nevenzittingsplaatsen. In hoeverre speelt de positie van rechtsconsumenten een rol bij de beslissing dan wel de beoordeling van het verzoek een nevenvestigingsplaats te veranderen in een nevenzittingsplaats? Is er bijvoorbeeld aandacht voor de reistijd van rechtsconsumenten?

Meer in het bijzonder lijkt de reistijd met openbaar vervoer in de Veluwe een belangrijk punt. Acht de regering de aanwezigheid van het openbaar vervoer daar van zodanige kwaliteit dat burgers in alle gevallen binnen een redelijke tijd in Zutphen kunnen zijn en zo ja, wat acht de regering dan een redelijke tijd? Wil de regering in haar antwoord een onderscheid maken naar de huidige situatie en de situatie na doorvoering van de aangekondigde bezuinigingen in het openbaar vervoer in Gelderland waarbij tientallen buslijnen dreigen te worden opgeheven dan wel aanzienlijk minder vaak zullen gaan rijden?

Is bekend hoe betrokken gemeentebesturen denken over de voorgenomen verandering naar nevenzittingsplaats? Zo nee, waarom niet, en is de regering bereid hierover informatie in te winnen?

Het onderscheid tussen nevenvestigingsplaatsen en nevenzittingsplaatsen is alleen relevant voor de griffiefunctie. In een nevenvestigingsplaats is een volledige griffiefunctie aanwezig, in een nevenzittingsplaats is dat niet het geval. De openingstijden van de griffie van een nevenzittingsplaats zijn dan ook beperkter dan in de nevenvestigingsplaatsen, het deponeren van zaken is niet mogelijk bij de griffie van een nevenzittingsplaats en het gerechtsbestuur kan bepalen dat in een nevenzittingsplaats geen stukken kunnen worden ingediend (artikelen 10, 41, zevende lid, en 59, zevende lid van de Wet RO en artikel 11 van het Besluit orde van dienst gerechten). Voor het bepalen van de plaats waar een kantonzaak wordt behandeld, is het niet relevant of er sprake is van een nevenvestigingsplaats of een nevenzittingsplaats. In het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen zijn in artikel 7 regels gegeven voor de verdeling van kantonzaken, waarbij bepalend zijn het territoriaal beschreven gebied van de hoofdplaats, nevenvestigingsplaats en nevenzittingsplaats in de bijlage bij genoemd besluit en de regels voor de relatieve competentie, die van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Deze regels hebben een dwingend karakter als het gaat om de behandeling van kantonzaken. Voor het bepalen van de plaats van behandeling van kantonzaken is het onderscheid nevenvestigingsplaats en nevenzittingsplaats dan ook niet van belang. Hiermee is gewaarborgd dat kantonzaken, ook na de bestuurlijke

onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken, in dezelfde plaats als van vóór de modernisering behandeld blijven.

De transformatie van nevenvestigingsplaats naar nevenzittingsplaats betekent niet dat een rechtspraaklocatie wordt opgeheven. Het betekent evenmin dat een kantonzaak op een andere locatie wordt behandeld. De transformatie betekent wel dat de griffie beperkter open zal zijn en de burger voor het inzien van stukken, op andere dagen dan zittingsdagen, nagaat wat de openingstijden van de griffie zijn. Het betekent ook dat in het geval er zaken gedeponereerd dienen te worden, dit niet in de nevenzittingsplaats kan gebeuren. Het deponeren van zaken vindt overigens slechts in een beperkt aantal gevallen plaats.

Uit het bovenstaande blijkt dat de burger niet meer tijd of geld kwijt zal zijn met reizen voor de behandeling van de zaken. Er wordt immers geen wijziging aangebracht in de locatie waar de zaak behandeld wordt. De transformatie heeft alleen gevolgen als zaken gedeponereerd moeten worden en in het geval het gerechtshof in het bestuursreglement heeft bepaald dat in een nevenzittingsplaats geen stukken kunnen worden ingediend. De rechtbank Alkmaar heeft een dergelijke bepaling niet in het bestuursreglement opgenomen, de rechtbank Zutphen wel. Deze gevolgen voor de rechtzoekende zijn beperkt van omvang, omdat de rechtzoekende in de regel alleen naar een rechtbank reist om de behandeling van zijn zaak bij te wonen. De transformatie van nevenvestigingsplaats naar nevenzittingsplaats brengt daarin geen wijziging, omdat zowel Den Helder als Harderwijk als locatie voor de behandeling van kantonzaken, en in het geval van Den Helder ook voor politierechterzaken, behouden blijft. Consequentie van het openhouden van een volledige griffiefunctie, zoals dat voor een nevenvestiging wordt vereist, betekent dat afgezet tegen het zaakaanbod van deze locaties onevenredig hoge kosten moeten worden gemaakt en het personeel van de griffie onvoldoende werk heeft om vijf dagen per week en zes uur per dag bezig te zijn. Vanuit een oogpunt van een efficiënt en doelmatig gebruik van de beperkte overheidsmiddelen is dit een ongewenste situatie. Betrokken gemeentebesturen worden geraadpleegd als rechtspraaklocaties worden opgeheven of ingesteld. Bij een transformatie van nevenvestigingsplaats naar nevenzittingsplaats is daarvan geen sprake, omdat de gemeente als rechtspraaklocatie behouden blijft en op basis van artikel 7 van het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen dezelfde zaken behandeld zullen blijven. De betrokken gemeentebesturen zijn dan ook niet geraadpleegd en er is ook geen reden de betrokken gemeentebesturen te raadplegen.

Ten slotte merken wij het volgende op naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de regering wil nagaan of de behandeling van zaken op een nevenzittingsplaats na de inwerkingtreding van de Wet organisatie en bestuur gerechten is toe- of afgenomen. Bij de parlementaire behandeling van de wetgeving modernisering is toegezegd dat bij de evaluatie van de wetgeving aandacht zal worden besteed aan de effecten van de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken. Daarbij zal ook worden gekeken naar de effecten voor de kantonrechtspraak in de voormalige kantongerechtlocaties, thans nevenvestigings- of nevenzittingsplaatsen van de rechtbank.

Artikel II (Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren)

G

De leden van de CDA-fractie signaleren dat benadrukt wordt dat de Hoge Raad de uitkering niet hoeft toe te kennen. In welke gevallen zal de Hoge Raad niet tot uitkering overgaan? Kan de minister van Justitie nog

ingrijpen als er naar zijn oordeel onterecht door de Hoge Raad tot uitkering is overgegaan, zo vragen deze leden de regering tot slot.

Het is aan de Hoge Raad om te oordelen of het gelet op de omstandigheden van het geval redelijk is om een financiële voorziening te bieden. Wat de vraag betreft welke omstandigheden aanleiding zijn om de toegekende uitkering te herzien of in te trekken, merk ik op dat met de voorgestelde wijziging de verplichtingen en sancties uit de Werkloosheidswet van overeenkomstige toepassing worden op de uitkering. De betrokken uitvoeringsinstelling belast met het toezicht op de naleving van de verplichtingen en met de uitvoering van de sancties.

Het hoeft onzes inziens geen nader betoog dat het niet aan de regering noch de minister van Justitie is om zich uit te laten over het al dan terecht zijn van het oordeel van de Hoge Raad in een individuele ontslagzaak.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner