

Vergaderjaar 1991–1992

21 967

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Ambtenarenwet 1929, de Beroepswet en enkele andere wetten (integratie raden van beroep/Ambtenarengerechten en arrondissementsrechtbanken; vereenvoudiging regelingen vorming en bezetting kamers)

Nr. 8

EINDVERSLAG

Vastgesteld 14 november 1991

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de nota van wijzigingen zijn in de vaste Commissie voor justitie¹ nog verschillende vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Onder het voorbehoud dat de regering deze tijdig zal hebben beantwoord, acht de Commissie de openbare beraadslaging over dit voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie bedankten de regering voor de beantwoording van de gestelde vragen.

Met name de uiteenzetting over de doelstellingen van de herziening en de beleidsvoornemens en fasering had – naar de mening van deze fractie – verhelderend gewerkt.

De aan het woord zijnde leden waren van mening, dat het mogelijk moet zijn het nu voorliggende wetsvoorstel te beoordelen, nu het grotere geheel, waarvan het voorstel deel uitmaakt, door middel van de uiteengezette beleidsvoornemens eveneens is weergegeven. Daar komt nog bij, dat – zoals de regering terecht heeft opgemerkt – de zogenaamde eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie een zelfstandige betekenis heeft. Deze leden wensten het voorliggende wetsvoorstel dan ook op zijn eigen merites te beoordelen zonder zich te binden aan de nog in te dienen wetsvoorstellen terzake.

De leden van de fractie van de PvdA hadden met zeer veel belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord en dankten de minister voor zijn uitvoerige beantwoording. Zij stelden deze uitvoerige beantwoording op prijs omdat zij immers verstrekkende vragen over de totale herziening rechterlijke organisatie en de randvoorwaarden waarbinnen deze gestalte zou moeten krijgen, hadden gesteld. Een deel van de zorg van deze leden, tot uitdrukking gebracht in het voorlopig verslag, was dan ook weggenomen. Op een aantal andere punten hadden zij nog wel vragen, die zij hierna dan ook aan de orde stelden.

Waar de leden van de PvdA-fractie in het voorlopig verslag hadden gesteld dat voortgang van de herziening rechterlijke organisatie wat deze

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Gauthérie van Weezel (CDA), V.A.M. van der Burg (CDA), Lauxtermann (VVD), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), M.M. van der Burg (PvdA).
Plv. leden: Apostolou (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), De Hoop Scheffer (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), J.T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Heemst (PvdA).

leden betreft eerst dan zou kunnen plaatsvinden als hun twijfels en de onduidelijkheden waren weggenomen, moesten deze leden nu vaststellen dat weliswaar nog op een aantal punten vragen bestaan, maar dat daarin op zich voor deze leden geen reden meer ligt in het geheel niet te beginnen met de herziening rechterlijke organisatie.

Deze leden merkten daarbij op dat het besloten ronde-tafelgesprek dat de vaste Commissie voor justitie met een aantal direkt betrokkenen bij de herziening rechterlijke organisatie had gevoerd, ook een belangrijke bijdrage had geleverd aan het verminderen van de twijfels. Zij hechtten er aan dat hier tot uitdrukking te brengen, ook omdat zij het zeer op prijs hadden gesteld dat op zo korte termijn een aantal betrokkenen bereid was geweest een gesprek te voeren met de commissie.

De regering stelt terecht dat, voor zover onduidelijkheid bestaat over latere fasen, nog geen instemming van het parlement verkregen kan worden over het geheel van de plannen. Vooralsnog in het midden latend of deze onzekerheid over het geheel wenselijk is, moesten de leden vervolgens vaststellen dat, nu voor deze werkwijze gekozen is, in feite moet worden bepaald of de wenselijkheid van elke (deel)fase kan worden beoordeeld. De wenselijkheid en zinvolheid van een (deel)fase kan afhangen van hetzij de merites van de (deel)fase zelf, hetzij van het belang of de noodzaak van zo'n (deel)fase in het perspectief van het geheel.

Dit vaststellende, meenden deze leden dat de regering gehouden is het belang van de (deel)fasen steeds goed te motiveren in het licht van het geheel. Andersom geldt evenzeer dat de regering, nu voor deze werkwijze gekozen is, ook zou moeten aangeven welke (deel)fasen noodzakelijk zijn en welke eventueel gemist kunnen worden. Deze leden drongen terzake op de grootst mogelijke zorgvuldigheid aan. Zij vroegen de regering of zij bereid is nauwgezet per (deel) fase de te bereiken doelstellingen aan te geven en steeds – alvorens een volgende stap wordt gedaan – in het herzieningsproces te evalueren of deze doelstellingen zijn bereikt.

Overigens meenden deze leden dat, voor zover nu de hoofdlijnen van de gehele reorganisatie, zoals deze regering die voor zich ziet, waren uiteengezet, reacties vanuit de samenleving noodzakelijk zijn en met name ook vanuit de rechterlijke macht, alvorens deze leden tot een oordeel wilden komen over de waarde en wenselijkheid van de uiteengezette hoofdlijnen. Ook het oordeel van de Raad van State terzake is vanzelfsprekend van groot belang. Deze leden spraken de hoop uit dat de Raad van State haar oordeel over het geheel – voor zover nu bekend – zal geven bij het wetsvoorstel voltooiing eerste fase. Zij achtten het wenselijk dat, indien dit inderdaad het geval zou zijn, nader rapport uitgebracht zou zijn alvorens tot plenaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel wordt overgegaan.

De leden van de VVD-fractie dankten de regering voor de uitgebreide beantwoording van de gestelde vragen. Uitvoerig is daarbij ingegaan op de gekozen procedure. Tevens wordt in grote lijnen aangegeven hoe de regering zich het verdere verloop voorstelt.

In het voorliggende wetsvoorstel staat nog steeds weinig over de derde fase. Deze leden vonden de stap-voor-stap fase benadering op zichzelf te verdedigen, maar de weg waarheen moet toch duidelijk worden aangegeven. In dit verband wezen zij erop, dat het ontwerp tweede deel fase 1 thans ter advisering ligt bij de Raad van State. Is dit advies reeds uitgebracht en zo ja wordt daarbij dan ingegaan op de gekozen procedure?

De leden van de VVD-fractie vonden het op zichzelf belangrijk om bij een project als de onderhavige een tijdschema op te stellen. Dit creëert

druk op de werkzaamheden. Niettemin vroegen zij zich af of het thans gekozen tijdschema voor de reorganisatie bij de betrokken instanties wellicht als te snel wordt ervaren. Aangezien het niet de bedoeling is om korte-termijnproblemen op te lossen verzet zich naar hun oordeel weinig tegen een aangepast schema. Dit neemt niet weg dat het momentum, dat er thans bij de reorganisatie lijkt te zijn, niet verloren moet gaan.

De leden van de fractie van D66 dankten de minister voor de uitgebreide wijze waarop hij in de memorie van antwoord was ingegaan op de herziening van de rechterlijke organisatie, waarvan het onderhavige wetsvoorstel het allereerste onderdeel vormt. Deze leden konden instemmen met de beoogde parlementaire behandeling aan de hand van de fasegewijze aanpak, met dien verstande dat zij, zoals zij ook reeds eerder hadden aangegeven, zich het recht voorbehielden bij de behandeling van de concrete wetsvoorstellen een definitief standpunt in te nemen over de respectievelijke regeringsvoornemens. Zij meenden dat de voorgestane aanpak voldoende verantwoord was, nu aan het totstandbrengen van de afzonderlijke fasen zelfstandige betekenis toekomt. Niettemin meenden zij, dat omwille van de ontegenzeggelijke samenhang tussen alle fasen, voltooiing van het gehele project binnen afzienbare termijn voorop dient te blijven staan. Deze leden konden van hun kant bevestigen, dat zij zich in grote lijnen konden vinden in de voornemens voor zover die thans bekend zijn en die zin stonden zij dan ook positief tegenover de algehele herziening van de rechterlijk organisatie.

De leden van de SGP-fractie hadden met waardering kennis genomen van de memorie van antwoord en de nota van wijziging alsmede van de toelichting daarop. Onder 2.1. (doelstellingen) van de memorie van antwoord wordt onder andere benadrukt dat de reorganisatie tot kwaliteitsverbetering moet leiden. Deze leden vroegen of een aantal aspecten genoemd kunnen worden waarin deze doelstelling geconcretiseerd wordt. Zij dachten zelf onder andere aan hetgeen op bladzijde 9 wordt genoemd, namelijk dat rechters zich veelal op twee of soms meer terreinen van rechtspraak zullen kunnen specialiseren.

De vraag is echter of bij deze opzet de deskundigheid op de afzonderlijke terreinen daardoor zal toenemen, mede in aanmerking genomen het gestelde op bladzijde 22, namelijk dat rechters de bereidheid zullen moeten tonen om binnen de rechtbank in tenminste twee van de drie sectoren werkzaam te zijn. Deze leden meenden dat er wel enig verschil bestaat tussen werkzaam zijn op een bepaald terrein en het bezitten van specifieke deskundigheid op een bepaald terrein. In dit verband had het hen enigszins teleurgesteld dat naar aanleiding van een vraag hunnerzijds op bladzijde 13 werd medegedeeld dat de minister eerst bij de behandeling van de tweede fase in zal gaan op het SGP-rapport «Doelmatig rechtspreken».

Het had deze leden niet verbaasd dat zij op bladzijde 17 lazen dat het reorganisatieproces tijdelijk extra werkdruk zal meebrengen. Zij meenden deze opmerking aldus te mogen verstaan dat deze extra druk zich over vele jaren zal uitstrekken. Zij vroegen of de regering ervan doordrongen is dat met de reorganisatie geen korte-termijnproblemen worden opgelost.

Uit hetgeen op bladzijde 3 dienaangaande wordt medegedeeld, hadden de leden van de SGP-fractie opgemerkt dat de gewijzigde aanpak van de reorganisatie, die met de kabinetswisseling gepaard is gegaan, ertoe heeft geleid dat de Raad van State niet in staat is gesteld om advies uit te brengen over het totaal van de reorganisatieplannen. Het was voor hen de vraag of de Raad daartoe bij de verdere wetsvoorstellen nog gelegenheid zal vinden. Zij verklaarden het op prijs te stellen

alsnog het advies van de Raad over de herziening als geheel te mogen vernemen. Is de regering bereid daarvoor gelegenheid te bieden.

De leden van de GPV-fractie hadden over het algemeen met waardering kennis genomen van de memorie van antwoord. Door de uitvoerige beschouwingen over de algemene aspecten van de voorgenomen herziening van de rechterlijke organisatie werd in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de kritiek op het ontbreken van duidelijkheid over de voornemens van de regering terzake. Zij vonden de informatie over de grote lijnen van de voltooiing van de eerste fase en over de tweede en derde fase vooral nuttig om het kader te kunnen beoordelen binnen welke de voorgestelde integratie van de raden van beroep en de ambtenarengerechten met de arrondissementrechtbanken zal gaan functioneren. Zij wilden zich niet binden aan de voornemens ten aanzien van de vervolgfases en daarover slechts een beperkt aantal opmerkingen maken.

De leden van de GPV-fractie hadden kennis genomen van het nieuwe tijdschema. Een dergelijk schema heeft zin, maar de haalbaarheid zal van te veel factoren afhankelijk zijn om de genoemde data als hard te kunnen beschouwen. Zij deelden het standpunt van de minister dat de gehele reorganisatie niet over een al te lange tijd moet worden uitgesmeerd, maar tegelijk hechtten zij er aan bij elke fase opnieuw te kunnen beslissen over de vraag of het zetten van een volgende stap verantwoord zal zijn.

Of het mogelijk zal zijn de gehele eerste fase per 1 januari 1993 te doen ingaan konden de leden van de GPV-fractie nu nog niet beoordelen. Zij hadden echter de indruk dat het bij de afronding van de eerste fase om een omvangrijk en ingrijpend wetgevingspakket zal gaan. Een zorgvuldige behandeling van dat voorstel zal noodzakelijk zijn.

De leden van de GPV-fractie vonden het logisch dat reeds feitelijke voorbereidingen getroffen zijn voor een spoedige effectivering van de voorgestelde integratie. Deze voorbereidingen zullen echter geen zelfstandige rol kunnen spelen bij de behandeling van het wetsvoorstel. Maatregelen welke in het onderhavige wetsvoorstel worden voorgesteld zullen pas na afronding van de parlementaire behandeling kunnen worden geëffectueerd.

De genoemde leden konden zich voorstellen dat een volwaardige evaluatie van de gevolgen van de eerste fase niet kan plaatsvinden voordat de discussie begint over de tweede fase. Zij meenden echter dat uiterlijk bij de plenaire behandeling van deze tweede fase een goed inzicht dient te bestaan in de gevolgen van de eerste fase. Dat het in beide fasen gaat om geheel verschillende rechtsgebieden en een verschillend procesrecht is een gelukkige omstandigheid, maar de organisatorische gevolgen van de eerste fase zullen ingrijpend zijn. Vast zal moeten staan dat deze gevolgen op een verantwoorde wijze zijn verwerkt alvorens groen licht gegeven kan worden voor een volgende fase. Organisatorische ingrepen staan immers niet op zichzelf. Ze kunnen belangrijke gevolgen hebben voor de justitiabelen.

De leden van de GPV-fractie hadden met instemming kennis genomen van de installatie op 9 juli 1991 van de Adviesraad herziening rechterlijke organisatie. Laat maar nog niet te laat is aldus een mogelijkheid geschapen voor systematische begeleiding van de reorganisatie door direct betrokkenen en belanghebbenden. Het had hen echter verwonderd dat de raad uitsluitend bestaat uit leden van de rechterlijke macht, zulks in afwijking van het advies van de Staatscommissie Herziening rechterlijke organisatie. Waarom is daartoe besloten? Wordt zodoende niet te gemakkelijk voorbijgegaan aan het belang van betrokkenheid van anderen in de maatschappij?

2. De voorintegratie en de herziening van de rechterlijke organisatie

De leden van de CDA-fractie waren overtuigd door de argumenten die de regering gebruikte om niet vóór de integratie te komen tot de vaststelling van een optimale schaalgrootte. Met name het feit dat alle rechtbankpresidenten geen zorg blijken te hebben over de beheersbaarheid van de nieuwe structuur had deze leden gerustgesteld. In dit verband vroegen zij de regering om commentaar op het onderzoek uit de NVvR-enquête over de integratie van raden van beroep in arrondissementsrechtbanken. Het enthousiasme over de integratie leek deze leden niet erg groot. Zonder tot een definitieve standpuntbepaling te willen komen merkten zij op zich te kunnen herkennen in de (voorlopige) argumentatie van de regering om niet te komen tot een intern appel.

Met betrekking tot de doelstellingen van de herziening rechterlijke organisatie beperkten de leden van de PvdA-fractie zich hier tot een enkele concrete vraag. Uit de rechtspositie-enquête van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak blijkt dat de rechterlijke macht geen noemenswaardige produktieverbetering verwacht van de integratie. De zelfde opvatting is de werkgroep «Doelmatig rechtspreken» van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak toegedaan. Wat is hierop de reactie van de regering? Dit in verband met de doelstelling van het bereiken van een meer optimale schaalgrootte. Zagen deze leden het overigens goed, dan had er ten aanzien van de doelstelling met betrekking tot een meer optimale schaalgrootte een verschuiving plaatsgevonden. In de memorie van antwoord wordt deze « geen primair oogmerk» genoemd. Kan deze verschuiving nader worden toegelicht en kan daarbij ook betrokken worden het feit, dat de rechterlijke macht tamelijk overbelast is en derhalve in ieder geval ook gestreefd zal moeten worden naar een zo efficiënt mogelijke werkwijze?

Met betrekking tot het tegengaan van de versnippering in rechtszaken hadden deze leden in hun Voorlopig Verslag gevraagd om aan te geven welke alternatieven zijn overwogen teneinde deze versnippering tegen te gaan en – belangrijker nog – de «cliëntgerichtheid» van de rechterlijke macht te verbeteren. Dit laatste – zo meenden deze leden – zou immers de belangrijkste motivatie dienen te zijn voor het tegengaan van de versnippering. Derhalve herhaalden zij hun vraag, de overwogen alternatieven aan te geven.

Ook met betrekking tot de rechtseenheidsvoorzieningen meenden deze leden een verschuiving te zien in vergelijking met de memorie van toelichting. Waar in de memorie van toelichting nog wordt geschreven over «het juiste midden dat gevonden dient te worden tussen eenheid en verscheidenheid» konden deze leden in de memorie van antwoord het begrip «verscheidenheid», in dit verband genoemd, niet meer terugvinden. Kan dit zwaardere accent op de rechtseenheid nader gemotiveerd en verklaard worden?

De voorintegratie is feitelijk al in een zeer vergevorderd stadium bij de meeste rechtbanken, zo hadden deze leden begrepen. Kan een overzicht worden gegeven van de stand van zaken bij de rechtbanken? Meer principieel was de vraag voor deze leden, of het – kennelijk – zo ver vooruitlopen op parlementaire besluitvorming wel wenselijk is. Graag hadden zij hierop een reactie.

Tot hun spijt moesten de leden van de PvdA-fractie vaststellen dat niet al hun vragen met betrekking tot de meer praktische kanten van de voorintegratie zijn beantwoord. Zo wordt slechts een voorbeeld genoemd waar het gaat om de gevolgen voor de automatisering. Graag hadden zij alsnog antwoord op deze vraag. Ook de vraag hoe de voortgang van de rechtspraak wordt gegarandeerd, wordt summier beantwoord. Feitelijk

wordt niet meer gezegd dan deze voortgang er dient te zijn. In dat licht achtten deze leden het verontrustend dat de minister meldt dat het in zijn «voornemen ligt om op basis van de plannen van aanpak tijdig over te gaan tot een zodanige toewijzing van personele en materiële middelen, dat de voorintegratie succesvol kan worden doorgevoerd.» Nu deze voorintegratie zo aanstaande is, wilden deze leden nader inzicht in de toe te wijzen personele en materiële middelen. Met betrekking tot de werklast verwacht de regering gunstige effecten van de voorintegratie. Deze verwachting wordt echter in de ogen van deze leden onvoldoende gemotiveerd. Zij wensten dan ook nader inzicht in de concrete maatregelen die de regering voornemens is te nemen op dit punt. Daarbij lijkt de schaalvergroting alleen, niet een overtuigend argument. Immers, de schaal van de verschillende rechtbanken zal aanzienlijk uiteenlopen. Ook het gunstig effect van de veranderende schaalgrootte op de doorlooptijden leek deze leden niet op voorhand vast te staan. Zij wezen daarbij ook op de hierboven al gememoreerde uitkomsten van de Enquête van de Nederlandse Vereniging van Rechtspraak.

De leden van de PvdA-fractie stelden vast dat blijkens de memorie van antwoord bij het opstellen van JR 120 de doelstelling van een geïntegreerd gerecht in eerste aanleg nadrukkelijk *uitgangspunt* is geweest. Dit doet vermoeden dat de uitkomsten niet in elk opzicht overeenstemden met de doelstelling van de reorganisatie. Deze leden vroegen derhalve nu concreet aan te geven welke gelden uit JR 120 doorwerken naar de herziening rechterlijke organisatie. Ook vroegen zij wat dat concreet betekent voor welke rechtbanken. Wanneer wordt welke gebouwelijke voorziening naar verwachting opgeleverd of anderszins aangepast? Welke problemen of onzekerheden bestaan hier nog?

De leden van de VVD-fractie zijn met de regering van oordeel, dat in het nieuwe systeem de kwaliteit gewaarborgd is. Zij waren vooralsnog niet gelukkig met de opmerking dat de optredende schaalvergroting een verdere mogelijkheid tot specialisatie creëert. Is dit wat daadwerkelijk wordt nagestreefd? Is het juist niet een goede zaak, dat ook rechters op verschillende rechtsgebieden werkzaam zijn. Een te grote specialisatie heeft ook nadelen, aldus deze leden.

De leden van de VVD-fractie stelden vast dat de regering nog steeds van oordeel is, dat de unusrechtspraak in appel niet kan worden gemist. Op een zodanig systeem is van verschillende kanten ernstige kritiek geuit. Zij merkten in dit verband op in het verleden herhaaldelijk bezwaren geuit te hebben tegen het unus-systeem in hoger beroep en zeiden nog steeds niet overtuigd te zijn van de noodzaak en wenselijkheid ervan.

De leden van de fractie van D66 hadden waardering voor de wijze waarop de minister nogmaals was ingegaan op de doelstellingen van de reorganisatie en voor de weergave van de analyse van de bestaande knelpunten in de huidige rechterlijke structuur. Eén opmerking wensten zij in dit verband wel te maken. Zij wilden lopende de herziening van de rechterlijke organisatie, bijvoorbeeld in het kader van de voltooiing van de eerste fase van de rechterlijke herziening, toch bij de minister aandringen op een onderzoek naar de gewenste schaalgrootte van het gerecht in eerste aanleg, zoals ook door de Staatscommissie destijds bepleit. Juist met het oog op de wens voldoende mogelijkheden tot specialisatie binnen deze gerechten te realiseren, leek een dergelijk onderzoek deze leden geïntereerd. Daarbij was voor hen een vergelijkend onderzoek naar de omvang van de rechtscolleges in de ons omringende landen niet noodzakelijk. Zinvol achtten zij echter wel een onderzoek naar de relatie tussen de gewenste grootte van een rechtsgebied en de thans

bestaande voornemens tot wijziging van de arrondissementsindelingen in verband met de afstemming op de politieregio's en de WGR-regio's. In dat verband is van belang het wetsvoorstel tot wijziging van de rechterlijke indeling, dat immers gelijktijdig met de voltooiing van de eerste fase in werking zou moeten treden. Wat vindt de minister van de suggestie, een dergelijk samenhangend onderzoek te doen verrichten door de Stuurgroep herziening rechterlijke organisatie, al dan niet met gebruikmaking van externe organisatie-expertise? Uiteraard hadden de leden van de fractie van D66 met betrekking tot diverse beleidsvoornemens nog indringende vragen, maar zij waren bereid terzake de komende wetsvoorstellen af te wachten. Bijvoorbeeld met name ten aanzien van de – voorlopige – eenheidsvoorziening binnen het administratieve recht en tussen het administratieve recht, het civiele recht en het strafrecht en ten aanzien van de uitzonderingen op de voorgenomen administratieve rechtspraak in twee instanties rezen nog veel vragen, die zich immers uitstrekken tot en met de vormgeving van de derde fase. De leden van de fractie van D66 konden niettemin, zoals gezegd, voorlopig instemmen met de hoofdlijnen door de minister uiteengezet.

De leden van de fractie van D66 konden zich overigens niet aan de indruk onttrekken, dat het tijdschema voor de inwerkingtreding van de eerste fase niet zal kunnen worden gehaald. De voorintegratie zal, zoals ook de minister erkent, enige vertraging oplopen en alhoewel de minister stelt dat dit geen gevolgen hoeft te hebben voor de inwerkingtreding van de voltooiing van de eerste fase, kwam het deze leden voor, dat beide onderdelen bijvoorbeeld een half jaar later dan gepland in werking zouden moeten treden. Op die manier wordt de onderlinge afstemming, inclusief voorbereidingstijd, niet doorkruist. Uiteraard zal dit gewijzigde tijdschema eveneens gevolgen dienen te hebben voor de inwerkingtreding van de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht.

Welke tijdsplanning staat de minister concreet voor ogen?

De leden van de fractie van D66 waren verheugd over de wijzigingen die de minister ten aanzien van de eerste fase had aangebracht ten opzichte van het oorspronkelijke regeringsvoorstel en zij doelden daarmee op het ineens instellen van administratieve sectoren bij alle negentien rechtbanken.

Tevens achtten zij het in de regel totstandbrengen van administratieve rechtspraak in twee feitelijke instanties een belangrijke verbetering.

De leden van de fractie van D66 vroegen de minister, waarop hij doelt als hij stelt, dat het van belang is de verschillende projecten niet van elkaar afhankelijk te stellen. Zij konden er toch vanuit gaan, dat deze stelling uitsluitend betrekking heeft op de wijze van voorbereiding en introductie, nu de totale herziening van de rechterlijke organisatie het einddoel is.

De leden van de fractie van D66 vroegen de minister voorts naar een nadere toelichting op zijn voornemen om, op basis van de plannen van aanpak tijdig over te gaan tot een zodanige toewijzing van de personele en materiële middelen, dat de voorintegratie succesvol kan verlopen.

De leden van de fractie van D66 vernamen met instemming, dat met betrekking tot de rechtspositionele aspecten van het ondersteunend personeel bij de gerechten, in aanvulling op het bestaande wettelijk kader een regeling voor de herplaatsingen van kracht is. Zij vertrouwden erop dat beide regelingen, in samenhang met flankerende maatregelen, de rechtspositie van het ondersteunend personeel voldoende zouden waarborgen.

De leden van de fractie van D66 vroegen de minister, wanneer hij voornemens is een afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen waarin een regeling van incomptabiliteiten en nevenfuncties voor de rechterlijke macht zal worden getroffen.

De leden van de fractie van D66 vroegen de minister, hoe de onder-

linge samenhang is geregeld tussen de activiteiten van de Stuurgroep en haar (sub)werkgroepen, de klankbordgroepen, de externe organisatieadviseur en de Adviesraad herziening rechterlijke organisatie.

Het was de leden van de SGP-fractie opgevallen, onder andere op blz. 19 van de memorie van antwoord, dat de gunstige effecten en de voordelen van schaalvergroting genoemd worden. Zij stelden zich echter voor dat schaalvergroting, ook in dit geval, een aantal nadelen meebrengt. Daarento hadden zij evenwel niets in de memorie aangetroffen. Zij vroegen of de regering ook rekening houdt met nadelige effecten als gevolg van schaalvergroting bijvoorbeeld in de communicatieve sfeer.

Wat de planning en fasering van het reorganisatieproces betreft vroegen de leden van de SGP-fractie of het niet verstandig zou zijn om wat meer tijd te nemen voor het geheel, zonder het proces op de lange baan te schuiven. Zij zouden willen voorkomen dat zich als gevolg van te grote druk teveel spanningen en zelfs ongelukken zouden gaan voordoen. Zij wezen er in dit verband op dat een te optimistische planning ertoe geleid heeft dat de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel niet op 1 januari 1992 kan plaatsvinden en dat het bij brief van 19 augustus 1991 door de minister aan de voorzitter van de vaste Commissie voor justitie aangeboden planningsschema reeds nu wordt overschreden.

Deze leden stelden ook de vraag of het niet nuttig en gewenst zou kunnen zijn om in het gehele proces toch enig moment van heroverweging in te bouwen, teneinde te voorkomen dat allen die zich verantwoordelijk weten voor de reorganisatie het gevoel krijgen dat zij zich aan een dwangmatig proces hebben overgeleverd. Voelt de regering iets voor deze gedachte?

De leden van de GPV-fractie deelden het standpunt dat de steeds groeiende verwevenheid tussen de administratieve rechtspraak, de civiele rechtspraak en de strafrechtspraak gevolgen moet hebben voor de rechterlijke organisatie als geheel. Hierbij zijn echter heel wezenlijke zaken in het geding. Zij zouden dan ook graag een nadere beschouwing vernemen over de voorgenomen integratie van rechtssoorten. Het is duidelijk dat het met name zal gaan om organisatorische en personele integratie. De vraag is echter of en zo ja in hoeverre dit zal leiden tot inhoudelijke integratie. Ligt hiertussen een oorzakelijke relatie? Wordt een toegroeien naar inhoudelijke integratie ook beoogd?

In dit verband vroegen zij welke rol specialisatie van rechters zal spelen. Te vergaande specialisatie kan worden voorkomen door er naar te streven dat rechters op tenminste twee rechtsgebieden inzetbaar zijn. Anderzijds zal een zekere mate van specialisatie van belang zijn voor de behandeling van specialistische zaken.

De leden van de GPV-fractie was nog niet duidelijk welke plaats de voorgenomen herziening van de Vreemdelingenwet zal gaan innemen in het kader van de reorganisatie van de rechterlijke macht. Gelet op de ervaringen met wetgeving op dit terrein leek het hun zeer onwaarschijnlijk dat de voorgenomen wijziging van deze wet nog tegelijk met de eerste fase zal kunnen worden geëffectueerd.

De leden van de GPV-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de heroverweging van het standpunt ten aanzien van het intern appel. Ook zij hadden oog voor de nadelen welke aan een dergelijke procedure zouden zijn verbonden. Een afweging werd echter ernstig bemoeilijkt door de mededeling, dat het niet overnemen van de gedachte van het intern appel de handhaving van de mogelijkheid van unusrechtspraak in appel zal betekenen. Tegen deze mogelijkheid hadden zij al vaker ernstig bezwaar gemaakt. Deze bezwaren zullen nog toenemen als

unusrechtspraak ook zou worden ingevoerd in gevallen waarin deze mogelijkheid thans nog niet bestaat.

Problemen zagen de leden van de GPV-fractie ook in de relatie tussen rechtspraak in twee feitelijke instanties en toepassing van een bezwaarschriftenprocedure. Van een bezwaarschriftenprocedure waren zij uitgesproken voorstanders. Ze accentueert de eigen verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en kan een aanmerkelijke ontlasting voor de rechterlijke macht betekenen. Dit laatste voordeel gaat echter weer voor een belangrijk deel verloren als daarna toch nog twee feitelijke instanties zullen volgen. Zij drongen dan ook aan op een zorgvuldige afweging van voor- en nadelen van twee feitelijke instanties naast een bezwaarschriftprocedure.

In dit verband wezen zij erop, dat de Wet Arob ook uitgaat van één feitelijke instantie. Zij realiseerden zich dat er door de integratie met het civiele en het strafrecht een nieuwe situatie ontstaat, maar voorkomen moet worden dat deze er ongewild toe leidt dat de rechterlijke macht per saldo zwaarder wordt belast.

De leden van de GPV-fractie herinnerden nog aan hun vraag over de rol van gedeputeerde staten als beroepsinstantie. (Voorlopig verslag blz. 19.) Kan hierop nog worden ingegaan?

3. Financiële aspecten

In het voorlopig verslag hadden de leden van de CDA-fractie nadrukkelijk gevraagd naar de benodigde gelden voor de hele herziening en voor het voorliggende wetsvoorstel. Ook na het schriftelijk overleg met de regering over de justitiebegroting was het deze leden niet duidelijk wat de exacte kosten zijn voor de eerste fase in zijn geheel. De door de regering genoemde bedragen (7,9 miljoen in 1994 en 16,5 miljoen in 1996) zijn namelijk niet uit het overzicht te halen. Hoe zit het overigens met de beschikbare gelden voor de fases twee en drie? Om welke bedragen gaat het daarbij, uitgesplitst naar de diverse te onderscheiden fases en wanneer dienen die bedragen beschikbaar te zijn?

Met betrekking tot de financiering van de herziening rechterlijke organisatie van de PvdA-fractie vroegen de leden nu concreet aan te geven hoeveel welke fase kost en op welke wijze deze kosten gedekt worden.

Zij vroegen daarbij tevens een onderverdeling naar relevante kostenposten zoals: materieel, personeel, bijscholing, frictiekosten, functiewaardering enz.

Het was deze leden opgevallen dat voor de frictiekosten (10 miljoen) geen dekking binnen de Justitiebegroting is te vinden. Kan het verschil tussen enerzijds de Aansluitingstabel beleidsplan «Recht in beweging» en de begroting Justitie '91 en anderzijds de tabel die is verstrekt bij het schriftelijk overleg naar aanleiding van de begroting '92 worden verklaard, voor zover het de herziening rechterlijke organisatie betreft?

Kan overigens mede naar aanleiding van dit schriftelijk overleg worden aangegeven in welke mate de ongeveer 10 miljoen die zijn uitgetrokken voor functiewaardering een gevolg zijn van de herziening rechterlijke organisatie?

Is inmiddels voortgang geboekt met de bijscholing waarvan in de memorie van antwoord naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA-fractie gewag wordt gemaakt? Zijn ook voorzieningen getroffen om de werkuren die uitvallen ten gevolge van bijscholing te compenseren?

Ook de leden van de fractie van D66 vroegen om een nadere onderbouwing van de geraamde structurele en incidentele kosten van de voorintegratie. Overigens begrepen zij dat het kabinet inmiddels besloten

heeft, dat de voor de totale herziening benodigde gelden daadwerkelijk beschikbaar zullen worden gesteld en dat deze beslissing dus niet alleen ziet op de kosten van de voorintegratie.

De leden van de SGP-fractie toonden zich niet gerust wat betreft de beschikbaarheid van de vereiste financiële middelen ten behoeve van het reorganisatieproces. De mededeling dat de voorintegratie zal worden gefinancierd uit de opbrengsten van de zogenaamde grote efficiency-operatie (blz. 20) had hun vertrouwen in de financiële basis van de operatie niet vergroot. Ook de financiering van de huisvestingskosten – eerder door het kabinet begroot op 800 miljoen gulden – bleef huns inziens nog onduidelijk.

Tot slot van deze opmerkingen over het financiële aspect, vroegen deze leden of de regering er met hen van uitgaat dat een budgettair neutrale oplossing niet mogelijk is.

Ook de leden van de GPV-fractie wilden graag een vollediger inzicht hebben in de kosten van de eerste fase. Zij hadden ook begrepen dat de kosten van voltooiing van de eerste fase, met inbegrip van de kosten die gemaakt moeten worden om achterstanden in te halen, structureel rond f 17 miljoen zullen bedragen en incidenteel rond f 36 miljoen. Kloppen deze cijfers? Hoe verhouden zij zich tot de cijfers in de memorie van antwoord (blz. 20)?

4. Nota van wijzigingen

De leden van de CDA-fractie constateerden, dat de regering bij nota van wijziging een definitief oordeel heeft gegeven over de deelneming door leken-leden aan de rechtspraak in sociale-zekerheidszaken en in burgerlijke ambtenarenzaken. De aan het woord zijnde leden waren van mening, dat in deze fase van de wetgeving duidelijkheid over de positie van de leken-leden gewenst is.

Naar aanleiding van het betreffende voorstel wilden deze leden het volgende opmerken.

Zij vonden niet, dat de betrokkenheid van leken-leden zich alleen op historische gronden laat verklaren. Blijkbaar is de regering tot de conclusie gekomen, dat leken-leden in de rechtspraak in de sociale verzekering en ambtenarenzaken in de loop der tijden geen toegevoegde waarde meer hebben.

Dat kan te maken hebben met een verdere «juridisering» van de rechtspraak. Een en ander laat onverlet, dat het vertrouwen ten aanzien van de rechtspraak in bedoelde sectoren in de kring van betrokkenen mede door de positie van de leken-leden is gevormd.

Op de professionele rechters rust nu de taak dit gewekte vertrouwen waar te blijven maken.

De leden van de CDA-fractie vroegen of met betrekking tot de kadervorming van leken-leden in de rechtspraak te weinig gedaan is, waardoor een te grote afstand tussen de professionele rechter en het leken-lid is ontstaan.

De leden van de CDA-fractie konden instemmen met het voorstel (via nota van wijziging) om de overgangsregeling met de rechtspositie verder aan te vullen.

Een helder antwoord hadden de CDA-fractieleden gemist op hun vraag of niet in sommige arrondissementen de administratieve sector te klein is om een meervoudige kamer te stichten.

Deze leden hechtten eraan te benadrukken, dat een goede regeling van de rechtspositionele aspecten in hun ogen absoluut noodzakelijk is voor het verkrijgen van een positief resultaat.

Naar aanleiding van de nota van wijziging hadden de leden van de PvdA-fractie de volgende vragen en opmerkingen.

Allereerst spraken zij er hun tevredenheid over uit dat deze nota van wijziging was voorgelegd aan de Raad van State. Overigens meenden zij wel dat te vaak wordt gewerkt met omvangrijke nota's van wijziging. Ook indien deze wel aan de Raad van State worden voorgelegd, betekent deze werkwijze immers dat anderen slechts gehoord kunnen worden indien tijdverlies wordt geaccepteerd en evenzeer dat de Kamer slechts een schriftelijke ronde heeft of de keuze moet maken het gehele wetsvoorstel op te houden door nog een extra schriftelijke ronde in te voegen in verband met de nota van wijziging. Deze leden drongen er dan ook bij de regering op aan niet dan bij uitzondering te werken met nota's van wijziging. Waarom in het onderhavige geval gewerkt is met een nota van wijziging werd deze leden bij voorbeeld niet duidelijk.

De argumenten om de deelname door leken-leden aan de rechtspraak in sociale zekerheidszaken en in burgerlijke ambtenarenzaken te beëindigen, achtten deze leden overtuigend. Ook konden zij zich in principe vinden in de redenering om bij militaire ambtenarenzaken wel leken-rechters te handhaven, hoewel zij zich afvroegen of de argumentatie evenzeer opgaat voor geschillen het civiele personeel betreffende. Wil de regering hierop ingaan?

Opmerkelijk achtten deze leden dat – zo blijkt uit het advies van de Raad van State en het Nader rapport – het in het verleden een aantal malen is voorgekomen dat de toegestane maximum aantallen rechterlijke ambtenaren bij de verschillende colleges is overschreden, dit vooruitlopend op wetswijziging. Hoe vaak is dit voorgekomen en wanneer?

De regering acht een voorhangprocedure een onnodig zwaar middel voor het in dit verband kunnen bewaken van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in relatie tot het bestuur. De leden van de PvdA-fractie meenden dat dit toch nauwelijks het geval kon zijn indien zou worden gekozen voor een zogenaamde lichte voorhangprocedure. Geldt ook daar dat de regering een voorhangprocedure. Geldt ook daar dat de regering een voorhangprocedure een te zwaar middel vindt? Wil de regering dit dan nader motiveren?

De leden van de fractie van D66 konden instemmen met het standpunt van de minister, dat er geen bijzondere overwegingen bestaan de leken-rechtspraak in de sociale zekerheidsrechtspraak te handhaven, net zo als dat geldt voor de burgerlijke ambtenarenrechtspraak. Zij onderschreven in dat verband de argumenten van de kroonleden van de SER ten volle.

Zij konden dan ook instemmen met de keuze van de minister, bij gelegenheid van de voorintegratie de rechtspraak in sociale zekerheidszaken en burgerlijke ambtenarenzaken volledig in handen te leggen van tot de rechtelijke macht behorende rechters.

Met betrekking tot het vervallen van het huidige artikel 5a van de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten hadden de leden van de fractie van D66 de volgende vragen en opmerkingen. Zij waren niet overtuigd van de voorgestelde wijziging van artikel 5a van de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten.

Zij vroegen de minister om een nadere toelichting op zijn stellingname dat het gewone instrumentarium waarover de Staten-Generaal beschikken, afdoende waarborgen biedt voor het kunnen bewaken van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in relatie tot het bestuur. Een voorhangprocedure zoals thans voorzien in artikel 5a acht hij daartoe een onnodig zwaar middel. Wat bedoelt de minister in dat verband met het door hem genoemde bijkomend voordeel van het nu voorgestelde

stelsel van vaststelling van de maximale aantallen rechterlijke ambtenaren bij koninklijk besluit, namelijk dat de wijzigingen in deze aantallen voor de Staten-Generaal onmiddellijk zichtbaar blijven?

De leden van de fractie van D66 zagen met instemming, dat het maximale aantal van de leden van de Hoge Raad, alsmede van de leden van het Openbaar Ministerie bij de Hoge Raad, in de wet in formele zin zal blijven vastgelegd.

Wat betreft de nota van wijzigingen verklaarden de leden van de SGP-fractie zich akkoord met het voornemen om de deelneming van leken aan de sociale zekerheidsrechtspraak te beëindigen, zulks op grond van dezelfde argumenten als voor de kroonleden van de SER hebben gegolden.

Zij stelden wel de vraag of dit voornemen personele en/of financiële gevolgen heeft en zo ja, in welke orde van grootte.

Met belangstelling hadden de leden van de GPV-fractie kennis genomen van het voorstel in de nota van wijziging een einde te maken aan de deelneming door leken-leden aan de rechtspraak in sociale-zekerheidszaken en in burgerlijke ambtenarenzaken. Zij waren het ermee eens dat er geen goede redenen bestaan deze deelneming als regel te handhaven. Specialisatie in deze rechtsgebieden kan goed zijn, maar daarvoor is het niet nodig leken-leden in te schakelen. Als het erom gaat de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties tot uitdrukking te brengen kan zelfs sprake zijn van een onzuivere vermenging van verantwoordelijkheden.

De genoemde leden stelden echter de vraag of dit ook moet betekenen dat principieel wordt afgestapt van deelneming van niet-juristen aan administratieve rechtspraak. Voor een voorgeschreven deelneming is geen reden, maar betekent dit ook dat in specifieke gevallen deelneming moet worden uitgesloten? Zij dachten in dit verband onder meer aan het College van beroep studiefinanciering. Nog niet zo lang geleden heeft de wetgever zich hierover nog uitgesproken. Is het dan voldoende uit een oogpunt van eenheid van wetgeving nu een einde te maken aan deze wijze van rechtspraak in beroep? Moet dan niet worden aangegeven welke argumenten indertijd golden om hier leken-rechtspraak toe te passen en of deze argumenten niet langer als juist kunnen worden beschouwd?

Deze leden vroegen of het standpunt van de regering inzake leken-leden ook gevolgen zal hebben voor de toekomstige samenstelling van de Raad van State. Immers, meer nog dan tot nu toe kan de taak van de leden van deze raad als rechtspraak worden beschouwd. Deze leden zouden het echter met het oog op de bijzondere plaats van de Raad van State in ons staatsbestel onjuist vinden de leden uitsluitend te recruterem uit juristen.

De voorzitter van de Commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de Commissie,
Coenen