

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. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 25 november 1991

1. Algemeen

1.1. Vooraf

Met voldoening heb ik kennis genomen van de reacties van de in het eindverslag aan het woord zijnde fracties. Het verheugt mij, dat de uitvoerige uiteenzettingen in de memorie van antwoord over de doelstellingen, beleidsvoornemens en realisatiemogelijkheden van de herziening van de rechterlijke organisatie als geheel en van (het eerste onderdeel van) de eerste fase in het bijzonder, kennelijk hebben beantwoord aan de in het voorlopig verslag uitgesproken wensen en verlangens van de daarin aan het woord zijnde fracties.

De opbouw van de nota naar aanleiding van het eindverslag is gelijk aan de opbouw van het eindverslag.

Tegelijk met de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt een tweede nota van wijziging uitgebracht. Deze voorziet erin, dat de op het moment van de integratie bij een raad van beroep, onderscheidenlijk een Ambtenarengerecht aanhangige zaken – die ingevolge artikel XVII van het wetsvoorstel van rechtswege worden overgedragen aan de desbetreffende arrondissementsrechtbank – door die arrondissementsrechtbank ook kunnen worden behandeld in een buiten het arrondissement gelegen nevenzittingsplaats. Als zodanig zullen bij algemene maatregel van bestuur de negen arrondissementshoofdplaatsen worden aangewezen waarin geen raad van beroep/Ambtenarengerecht is gevestigd. Met het oog op een soepele overgang bestaat aan een dergelijke voorziening, zo is bij de voorbereiding van de implementatie gebleken, behoefte.

1.2. Algemene aspecten

De leden van alle aan het woord zijnde fracties stonden stil bij de gevolgen van de gekozen werkwijze voor de politieke besluitvorming over de (verschillende fasen en onderdelen van fasen van de) herziening van de rechterlijke organisatie.

Ik hecht eraan, opnieuw te bevestigen dat vanzelfsprekend bij gelegenheid van de behandeling van de afzonderlijke wetsvoorstellen geen parlementaire instemming kan worden verkregen – en derhalve ook niet zal worden gevraagd – met betrekking tot latere wetsvoorstellen waarin een volgende fase of een volgend onderdeel van een fase is vervat. Even vanzelfsprekend is het, dat de regering gehouden is, al bij gelegenheid van het eerste wetsvoorstel in de reeks voor zover mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de doelstellingen, beleidsvoornemens en realisatiemogelijkheden van de herzieningsoperatie als geheel, over de aan de herzieningsoperatie ten grondslag liggende concepties en over de inhoudelijke en de temporele samenhang tussen de verschillende fasen en onderdelen van fasen. Zo kunnen immers de zelfstandige betekenis en de eigen merites van elk afzonderlijk wetsvoorstel mede worden beoordeeld in het perspectief van de herziening van de rechterlijke organisatie als geheel. Met de leden van de fractie van de PvdA ben ik dan ook van opvatting, dat voor een zorgvuldige parlementaire behandeling is vereist dat de regering iedere fase of ieder onderdeel van een fase zelfstandig motiveert en tevens het verband met een of meer latere fasen of onderdelen van fasen aangeeft.

Ik onderschrijf de opvatting van de leden van de fractie van D66 dat, onverlet de zelfstandige betekenis van de afzonderlijke wetsvoorstellen, voltooiing van de gehele herzieningsoperatie binnen afzienbare tijd voorop dient te blijven staan. De leden van deze fractie vroegen in dit verband ook naar de precieze betekenis van de stelling in de memorie van antwoord, dat de verschillende projecten niet van elkaar afhankelijk moeten worden gesteld. Die betekenis is tweeledig. Primair ziet de stelling op de onwenselijkheid van het te strak aan elkaar koppelen van de implementatie van de verschillende fasen. Daarmee hangt samen, zoals hiervoor uiteengezet, dat een zekere tijdsruimte tussen de diverse fasen noodzakelijk is. Voorts ziet de stelling ook op het feit, dat aan de verschillende fasen een zelfstandige betekenis toekomt, in die zin, dat zij weliswaar en uiteraard onderdeel zijn van een bredere en verder reikende conceptie, maar dat tegelijkertijd elke eerdere fase op zichzelf van waarde is, ook als onverhoopt de herzieningsoperatie niet geheel of niet geheel overeenkomstig de plannen van de regering zou kunnen worden afgerond.

De leden van de fracties van de PvdA, de SGP en het GPV vroegen naar het inbouwen van evaluatiemomenten in de herzieningsoperatie. Ik ben het met deze leden eens, dat het wenselijk is dat pas tot de invoering van een volgende fase wordt overgegaan, als is gebleken dat de met een eerdere fase nagestreefde doelstellingen inderdaad, en binnen de daarvoor gestelde termijn, kunnen worden gehaald en de implementatie overeenkomstig de planning verloopt. Aangezien de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen zogenoemde voorintegratie en de voltooiing van de eerste fase een onverbreekelijk geheel vormen, is de cesuur tussen de eerste en de tweede fase een logisch en geschikt moment om voor de eerste keer tussentijds de balans op te maken. Ik ondersteun dan ook de suggestie van de leden van de fractie van het GPV, dat uiterlijk bij de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van het voorstel waarin de wettelijke voorzieningen voor de tweede fase zijn opgenomen, moet vaststaan wat de stand van zaken met betrekking tot de eerste fase is. Op die manier is ook verzekerd, dat de Tweede Kamer – en in een latere fase uiteraard ook de Eerste Kamer – op verantwoorde wijze kan beslissen over de verdere voortgang van de herzieningsoperatie. Het spreekt voor zich dat, mocht te zijner tijd blijken dat daartoe aanleiding is, de planning voor de tweede fase dan kan worden

bijgesteld. Voor de (onderdelen van de) derde fase geldt mutatis mutandis hetzelfde.

Naar aanleiding van een opmerking van de leden van de fractie van de PvdA wijs ik erop, dat de rechterlijke macht (zowel de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak als de diverse functionele geledingen) en de organisaties van de andere bij de rechtspleging in ruime zin betrokkenen, hebben geadviseerd over zowel het Eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie als over het ontwerp van de nota «Naar een nieuwe structuur van de rechterlijke organisatie». Ik meen dan ook, dat alle betrokkenen ten volle de gelegenheid hebben gehad zich uit te spreken over de doelstellingen van de herziening van de rechterlijke organisatie en de daaraan ten grondslag liggende concepties. Daar komt bij, dat ook over de respectieve wetsvoorstellen telkens weer advies is en zal worden gevraagd van alle betrokkenen. Bij de advisering over de afzonderlijke wetsvoorstellen kan en zal – dat kwam hiervoor reeds ter sprake – steeds ook aandacht worden besteed aan de samenhang met de herziening van de rechterlijke organisatie als geheel.

De leden van de GPV-fractie memoreerden de installatie per 1 juli 1991 van de Adviesraad herziening rechterlijke organisatie. De taak van de Adviesraad is het bundelen van de advisering door de rechterlijke macht – onverlet de rol van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak ten aanzien van de rechtspositionele aspecten – over de wetsvoorstellen en andere regelingen in het kader van de herziening van de rechterlijke organisatie. Deze advisering treedt in beginsel in de plaats van de advisering door de afzonderlijke functionele geledingen. De instelling van de Adviesraad dient derhalve een ander doel dan waarover de staatscommissie zich destijds heeft uitgesproken. Gelet op de taak van de Adviesraad, lag het niet voor de hand voor een andere samenstelling te kiezen dan thans is geschied.

In antwoord op vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de PvdA, de VVD en de SGP vermeld ik dat de Raad van State op 28 oktober 1991 heeft geadviseerd over het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie. Dat wetsvoorstel zal, zo is het streven, nog vóór de jaarwisseling bij de Tweede Kamer worden ingediend.

De leden van de fracties van de VVD, D66, SGP en het GPV vroegen aandacht voor het tijdschema, met name wat de eerste fase betreft. Ik wijs er allereerst op, dat het van groot belang is, èn voor het vasthouden van het binnen de rechterlijke organisatie bestaande steun voor de herziening èn voor een zorgvuldige implementatie, dat in een zo vroeg mogelijk stadium zekerheid wordt verschaft over de termijnen waarop de verschillende (onderdelen van) fasen in werking zullen treden. Dat belang is groter, naarmate een (onderdeel van een) fase dichterbij ligt. Het streven moet er daarom met kracht op zijn gericht, dat de voorintegratie inderdaad per 1 juli 1992 haar beslag krijgt. Dat lijkt alleszins haalbaar. De rechterlijke macht heeft daarop ook met kracht aangedrongen. Ten aanzien van de voltooiing van de eerste fase merk ik op, dat inwerking-treding van het desbetreffende wetsvoorstel per 1 januari 1993 moeilijk haalbaar zal zijn. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel – dat zoals gezegd naar verwachting binnen enkele weken zal worden ingediend – zullen de Minister van Binnenlandse Zaken en ik nader ingaan op de planning voor de invoering van dat wetsvoorstel.

De leden van de fracties van het CDA en het GPV maakten opmerkingen over het feitelijk vooruitlopen op de parlementaire aanvaarding

van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Het is juist, dat reeds enkele voorbereidingsmaatregelen zijn en worden getroffen. Voor een tijdige en verantwoorde implementatie is dat inderdaad nodig. Daarbij dient echter – en dat geldt in algemene zin – nauwkeurig in het oog te worden gehouden dat geen maatregelen worden getroffen die onomkeerbaar zijn of die slechts ten koste van grote personele, financiële en organisatorische offers kunnen worden teruggedraaid indien de politieke besluitvorming tot een andere dan de door de regering beoogde uitkomst leidt. De ten behoeve van een tijdige en verantwoorde implementatie van de eerste fase getroffen en nog te treffen maatregelen voldoen aan die norm. Daar komt bij, dat een belangrijk deel van die maatregelen, bij voorbeeld op het gebied van de automatisering en ten aanzien van de werkwijzen, ook los van de herziening van de rechterlijke organisatie wenselijk of zelfs noodzakelijk was.

De leden van de fracties van de VVD, SGP en het GPV stelden het vraagstuk van de specialisatie van rechters aan de orde. Naar aanleiding daarvan merk ik op, dat het voor de kwaliteit van de rechtspraak van belang is, dat enerzijds wordt voorzien in generalistische kennis en anderzijds in specialistische kennis. Een van de voordelen van de herzieningsoperatie is, dat in de nieuwe opzet aan beide vereisten beter kan worden tegemoetgekomen. Immers, door de integratie wordt enerzijds de generalistische kennis binnen de rechterlijke organisatie als geheel vergroot en worden anderzijds de mogelijkheden om specialistische kennis te ontwikkelen verbeterd. Daarbij is het natuurlijk niet zo, dat voor elke individuele rechter een vaste norm geldt. Het uitgangspunt dat een rechter binnen twee van de drie hoofdsectoren inzetbaar moet zijn – wat inderdaad iets anders is dan binnen die twee sectoren echt gespecialiseerd zijn –, vereist dan ook niet voor iedere rechter een identieke invulling en is onder meer afhankelijk van persoonlijke wensen en mogelijkheden. Het is de bedoeling dat, zowel voor de rechtbank als geheel als voor de individuele rechters, wordt vastgesteld aan welke kennisgebieden en kennisniveaus behoefte is en waarvoor belangstelling bestaat. Bij de inzet van rechters zou hiermee rekening moeten worden gehouden. Het voeren van een adequaat beleid in dezen is wezenlijk voor het inhoudelijk slagen van de integratie. Op dit punt is een belangrijke taak weggelegd voor de leiding van de afzonderlijke rechtbanken. Bij de (voorbereiding van de) implementatie wordt hieraan de nodige aandacht gegeven.

2. De voorintegratie en de herziening van de rechterlijke organisatie

De leden van de fractie van het CDA waren overtuigd door de argumenten van de regering om niet voorafgaand aan de herziening van de rechterlijke organisatie te komen tot de vaststelling van de optimale schaalgrootte van de rechtbanken. De leden van de fracties van de PvdA, D66 en de SGP daarentegen plaatsten kritische kanttekeningen bij het afzien van een onderzoek in het kader van de schaalgrootte-problematiek en vroegen om heroverweging. Deze leden stelden verder enkele nadere vragen over de schaalgrootte-problematiek. Daarbij werd verwezen naar het rapport «Doelmatig rechtspreken» van het SCP en de publikatie van de resultaten van de enquête die de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak onlangs onder haar leden heeft gehouden.

Op grond van de passage in de memorie van antwoord dat het tot stand brengen van de optimale schaalgrootte van de rechtbank geen primair oogmerk is van de onderhavige reorganisatie, werd ten onrechte

door de leden van de PvdA-fractie een verschuiving in de doelstellingen van de herziening geconstateerd. De schaalgrootte is al van begin af aan niet een primaire doelstelling van de integratie geweest. Optimale schaalgrootte is overigens een relatief gegeven, dat vooral te maken heeft met de organisatie van de rechtbank. Belangrijk is, dat iedere rechtbank – nu haar omvang toch een gegeven is, in die zin dat zij de resultante is van een aantal heterogene en veelal ook exogene factoren – een op de eigen omvang en samenstelling toegesneden organisatie heeft. Over de organisatorische gevolgen van de integratie wordt onder andere gestudeerd door een groep uit de vergadering van rechtbankpresidenten. De resultaten daarvan zullen een rol kunnen spelen bij de vormgeving van de bestuursstructuur van de rechtbanken in het kader van de tweede fase van de herziening. Ook bij die studie staat overigens voorop, dat iedere rechtbank zelf de eigen organisatie moet vaststellen, rekening houdend met de eigen situatie en omstandigheden, waarbij de omvang uiteraard een belangrijke rol speelt. Niettemin zijn er omstandigheden denkbaar, namelijk bij erg kleine en extreem grote rechtbanken, dat de hier bedoelde maatregelen onvoldoende zijn om de beperkingen die in die gevallen de schaalgrootte met zich brengt, op te vangen.

De vraag van de leden van de fractie van de SGP naar mogelijke nadelige gevolgen van de schaalvergroterende werking van de voorintegratie in bij voorbeeld de communicatieve sfeer, kan ik niet geheel onderschrijven. Het is evident dat een grotere organisatie andere vormen van communicatie vereist dan een kleinere organisatie. Indien men in die groeiende organisatie niet de nodige aanpassingen aanbrengt, kan dit tot de door deze leden genoemde problemen leiden. Binnen de rechterlijke organisatie is dit echter tijdig onderkend, terwijl de verwachte schaalvergroting als gevolg van de bestaande plannen ook bij de grote rechtbanken niet tot een onaanvaardbare omvang zal leiden. De organisatie van de rechtbank, de verdeling in sectoren en units en de daaruit voortvloeiende overlegstructuren, zijn erop ingericht dat een goede afstemming mogelijk blijft. Een voorbeeld hiervan is de opname van de voorzitter/kwartiermaker in de leiding van de rechtbank. Ik ben van mening dat de integratie-gedachte ook bijdraagt aan een toenadering, ook in de communicatieve sfeer, tussen de verschillende soorten rechters. Een voorbeeld daarvan is dat op verschillende plaatsen gezamenlijk jurisprudentie-overleg plaatsvindt ten aanzien van gemeenschappelijke aandachtsgebieden in het recht. Ik wil er overigens nogmaals op wijzen, dat de direct betrokkenen ook geen aanleiding zien tot zorg over de beheersbaarheid van de nieuwe structuur.

Een onderzoek naar de optimale schaalgrootte van de rechtbank, zoals de leden van de D66-fractie voorstellen, is op dit moment niet geïndiceerd. Een aantal jaren geleden heeft een organisatie-onderzoek uitgezonden dat een algemeen geldige uitspraak over de gewenste schaalgrootte niet is te doen. Dit onderzoek is derhalve niet voortgezet. De schaalgrootte is, zoals ik in de memorie van antwoord heb beklemtoond, vooral van andere factoren afhankelijk dan van een streven naar een theoretisch bepaalde optimale omvang van een rechtbank. Bovendien is, zoals ik hiervoor aangaf, een dergelijke omvang een relatief gegeven, en in het algemeen meer een kwestie van een adequate organisatie van de rechtbank. Op dit ogenblik worden verschillende maatregelen doorgevoerd om die organisatie te verbeteren. Ik acht het onwenselijk, indien dit proces zou worden verstoord door een dergelijk onderzoek. Veel eerder acht ik het zinvol om op een later tijdstip, dat wil in elk geval zeggen niet eerder dan nadat de genoemde organisatorische maatregelen zijn uitgekristalliseerd, een onderzoek te starten. Hetzelfde geldt voor het door deze leden gewenste onderzoek naar de relatie tussen de gewenste

grootte van een rechtsgebied en de thans bestaande voornemens tot wijziging van de arrondissementsgrenzen. Bij de berekening van de groei van de rechtbanken is reeds rekening gehouden met de nu voorgestelde wijzigingen in de arrondissementsgrenzen.

Naar aanleiding van de desbetreffende opmerking van de leden van de PvdA-fractie over het verband tussen de voorintegratie en de werklast, wil ik erop wijzen dat in de memorie van antwoord is aangegeven dat de voorintegratie slechts in zoverre een directe bijdrage kan leveren aan de beperking van de werkdruk, dat in organisatorisch opzicht door middel van schaalvergroting een breder draagvlak wordt gecreëerd voor een betere verwerking van zaken, en dat een flexibelere inzet van mensen en middelen mogelijk wordt. Deze effecten zullen vooral bij de kleinere rechtbanken kunnen optreden, omdat de bij die rechtbanken optredende schaalvergroting specialisatie en bundeling van deskundigheid, een betere werkverdeling en een betere opvang bij afwezigheid mogelijk maakt.

Met het oog op de beperking van de werkdruk binnen de rechterlijke organisatie is het van belang te wijzen op ontwikkelingen die ertoe strekken een doelmatiger werkverdeling tussen het rechtsgeleerde en het ondersteunende personeel te bewerkstelligen. Voor de administratieve sector is een model in voorbereiding waarin, vergeleken met de raden van beroep/Ambtenarengerechten, wordt gestreefd naar een verhoging van de kwaliteit van de ondersteuning en een optimale verdeling van werkzaamheden tussen het rechtsgeleerd en het ondersteunend personeel. Uitgangspunt hierbij is dat, uiteraard binnen de grenzen die door de wet worden gesteld, werkzaamheden worden uitgevoerd op een zodanig functieniveau, dat een goed evenwicht ontstaat tussen kwaliteit en produktie. Er wordt naar gestreefd, dit model medio 1992 aan te bieden aan de administratieve sectoren van de rechtbanken.

Hiermee kom ik, op verzoek van de leden van de fractie van de PvdA, op de uitkomsten van de eerder genoemde enquête, die aangeeft dat slechts 5% van de responderende (onder)voorzitters een verhoging van de produktiviteit verwacht van de voorintegratie, terwijl 29% van de responderende (onder)voorzitters een verlaging van de produktiviteit verwacht. Ik meen dat deze uitslag gerelativeerd dient te worden. Ik kan mij het oordeel van de respondenten voorstellen, voor zover dit voortkomt uit een geïsoleerde benadering van uitsluitend de voorintegratie. Zoals al eerder is betoogd, mag van de integratie van de raden van beroep/Ambtenarengerechten en de rechtbanken op zichzelf nauwelijks, afgezien van de effecten van schaalvergroting, een produktiviteit verhogende werking worden verwacht. Om die te bereiken zal de integratie gepaard moeten gaan met een verbetering van de werkwijzen, waaronder ik naast de verhoging van de kwaliteit van de ondersteuning en een betere werkverdeling tussen de verschillende niveaus binnen de organisatie, tevens de automatisering van een belangrijk deel van de administratieve werkzaamheden wil begrijpen. Uit dezelfde enquête blijkt dan ook, dat door de ondervraagden een hoge prioriteit wordt gegeven aan de verhoging van de kwaliteit van de ondersteuning (96%) – waarbij aan de juridische ondersteuning weer een hogere prioriteit wordt gegeven dan aan de administratieve – en aan de automatisering van werkzaamheden (87%). Ik meen, en ik baseer mij daarbij mede op de uitslagen van de enquête, dat nu de integratie gepaard gaat met de genoemde maatregelen, de verwachting gerechtvaardigd is dat van de integratie uiteindelijk een opwaarts effect op de produktiviteit is te verwachten.

In dat verband wil ik ook, op verzoek van de leden van de fractie van de PvdA en de SGP, kort ingaan op het SCP-rapport «Doelmatig rechtspreken». Zoals het rapport zelf ook al aangeeft, kon op het moment dat het rapport werd opgesteld niet worden beschikt over voldoende kwantitatieve gegevens. Daarnaast zijn de meest recente gebruikte gegevens afkomstig uit 1987. Een en ander heeft tot gevolg gehad dat, zoals de werkgroep van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak in haar verslag (gepubliceerd in Trema XIV, aflevering 8, oktober 1991) terecht opmerkte, de produktiviteit positief beïnvloedende factoren niet in het rapport zijn opgenomen. De werkgroep doelde hierbij op de invoering van de unitstructuur, de invoering van de directeur gerechtelijke ondersteuning en de voortschrijdende automatisering. Daaraan kan nog worden toegevoegd de invoering van een planning en control-systeem, dat voor een effectieve inzet van personele en materiële middelen moet zorg dragen. Ook is een aantal produktiviteit verlagende factoren niet meegenomen, zoals de steeds belangrijker wordende toetsing aan en de steeds verder ingrijpende doorwerking van het internationale en het Europese recht. Het rapport geeft daarmee geen betrouwbaar beeld van de rechterlijke bedrijfsvoering anno 1991.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, D66 en de SGP stelden vragen over de implementatie en over de voortgang van de werkzaamheden van de rechterlijke organisatie gedurende de herzieningsoperatie.

Tijdens een onlangs gehouden gespreksronde met de presidenten, de voorzitters/kwartiermakers en de directeuren gerechtelijke ondersteuning is gebleken dat de betrokken colleges in het algemeen goed zijn voorbereid op de invoering van de voorintegratie op 1 juli 1992. Tussen de verschillende arrondissementen zijn afspraken gemaakt over de verdeling van overtollig ondersteunend personeel van de raden van beroep/Ambtenarengerechten. Gedwongen overplaatsing van personeel zal, naar het zich thans laat aanzien, niet behoeven plaats te vinden. Ook met betrekking tot het rechtsgeleerd personeel kan in algemene zin worden vastgesteld dat de opdeling geen bijzondere problemen oproept.

Ik wil er in dit verband naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie op wijzen, dat uit de hiervoor bedoelde enquête blijkt, dat een meerderheid (54%) van de direct betrokkenen – zijnde de (onder)voorzitters van de raden van beroep/Ambtenarengerechten – positief tegenover de voorintegratie staat. Dit is temeer van belang, nu uit de enquête tevens blijkt dat zij verwachten als gevolg van de integratie enige mate van zelfstandigheid te zullen verliezen. Van alle ondervraagden geeft slechts 11% aan, negatief te staan ten opzichte van de voorintegratie.

Ik hecht eraan, nogmaals te benadrukken, dit naar aanleiding van een opmerking van de leden van de CDA-fractie, dat in het zogenoemde rechtspositionele vangnet, waarop ik in de memorie van antwoord (onderdeel 3.2, Sociale aspecten) uitgebreid ben ingegaan, in de onderhavige materie is voorzien. Het geheel van regelingen sluit aan bij het Sociaal beleidskader rijksoverheid 1991 (Stb. 522).

Verder wijs ik erop, dat feitelijk op de integratie wordt geanticipeerd doordat (onder)voorzitters als rechter-plaatsvervanger fungeren en leden van de rechtbank als plaatsvervangend voorzitter van de raad van beroep/Ambtenarengerecht en als lid van het Ambtenarengerecht. In het management van de rechtbanken komt de integratie al tot uiting in het deelnemen van de voorzitter/kwartiermaker aan het overleg in wat wel

wordt genoemd het dagelijks bestuur van de rechtbank. Ook bestaan er binnen de diverse arrondissementen (aanzetten tot) plannen op het gebied van een inhoudelijke integratie op diverse werkterreinen.

In antwoord op daartoe strekkende vragen van de leden van de fractie van de PvdA kan worden opgemerkt, dat inmiddels door de Stichting Studiecentrum Rechtspleging een pakket is opgesteld ten behoeve van bijscholing van het rechterlijk personeel in het kader van de voorintegratie. Enkele van die cursussen zijn reeds in het cursusjaar 1991-1992 georganiseerd. Het betreft introductiecursussen administratieve rechtspraak voor leden van de rechtbanken en introductiecursussen op het terrein van het civiele recht en het strafrecht voor (onder)voorzitters. Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor de (onder)voorzitters om via de bestaande communicatiecursussen ervaring op te doen met het voorzitten van een meervoudige professionele kamer c.q. het deelnemen in een meervoudige professionele kamer. De overige cursussen zijn bijscholingscursussen in het kader van de voltooiing van de eerste fase. Hierin wordt onder meer aandacht besteed aan de Algemene wet bestuursrecht, Arob-, TwK- en kroongeschillen, vreemdelingenrecht, de Algemene Bijstandswet c.a. en het uniforme bestuursprocesrecht. Bij de ten behoeve van de voorbereiding van de voorintegratie toebedeelde extra formatieplaatsen is rekening gehouden met de cursusactiviteiten van het rechtsgeleerd personeel. Afwezigheid als gevolg van bijscholing zal derhalve binnen de bestaande formatie kunnen worden opgevangen. Ten aanzien van de cursus activiteiten voor het ondersteunend personeel kan worden opgemerkt dat deze medewerkers voor een deel kunnen participeren in het cursusaanbod voor het rechterlijk personeel. Door de Stichting Studiecentrum Rechtspleging wordt momenteel ook, in overleg met de directeuren gerechtelijke ondersteuning, bezien of daarnaast nog behoefte bestaat aan aanvullende cursusmodulen.

De leden van de fracties van de PvdA en D66 vroegen naar de wijze waarop de toewijzing van personele en materiële middelen heeft plaatsgevonden. Analyse van de door de directeuren gerechtelijke ondersteuning ingediende plannen van aanpak, waarin diende te worden aangegeven welke maatregelen in 1991 nodig werden geacht voor een verantwoordere voorbereiding op de voorintegratie, heeft geleid tot een toedeling van personele en materiële middelen in augustus 1991. Om te komen tot een rechtvaardige toedeling van de personele middelen is rekening gehouden met het (verwachte) zaaksaanbod, waarbij is uitgegaan van de door de raden van beroep/Ambtenarengerechten aangegeven splitsingspercentages. In totaal zijn er 34 formatieplaatsen toebedeeld, te weten 7 rechtsgeleerd personeel en 27 ondersteunend personeel. Tevens zijn materiële voorzieningen getroffen ten behoeve van de bibliotheekvoorziening, de Stichting Studiecentrum Rechtspleging en het inschakelen van organisatiedeskundigheid. Voor de kosten van eerste inrichting en mogelijke frictiekosten is in 1991 een bedrag van in totaal ruim f 1 mln beschikbaar gesteld. Bij de toewijzing is in belangrijke mate tegemoetgekomen aan de wensen die in de arrondissementen bestonden voor de verwezenlijking van de voorintegratie. Voor 1992 zullen extra personele en financiële middelen beschikbaar worden gesteld met het oog op de verwachte overkomst van de Arob, TwK en kroongeschillen.

Ik meen dat hiermee ook de vraag van de leden van de fractie van de PvdA en de SGP, in hoeverre de voortgang van de rechtspleging gedurende het reorganisatieproces is gewaarborgd, grotendeels is beantwoord. Uiteraard brengt een reorganisatie als hier aan de orde is, gedurende een zekere tijd een verhoging van de werkdruk met zich. Het is echter van belang vast te stellen, dat reeds enige jaren geleden is

begonnen met het treffen van met name infrastructurele maatregelen die de feitelijke voorbereiding vormden op de herziening van de rechterlijke organisatie. Ik wil in dit kader nogmaals noemen de introductie van een, met gedelegeerde bevoegdheden uitgeruste, integrale manager die verantwoordelijk is voor het ondersteunend apparaat in het arrondissement – de directeur gerechtelijke ondersteuning –, het doorvoeren van een doelmatiger inrichting van de ondersteuning door de invoering van unitvorming, het ontwikkelen van een planning en controlcyclus die het mogelijk maakt om te komen tot een doelmatiger en doeltreffender toedeling van personele en materiële middelen en recht doet aan de eigen verantwoordelijkheden van de directeur gerechtelijke ondersteuning en de functionele autoriteiten, de uitbreiding van het aantal formatieplaatsen, verdere doorvoering van automatisering en maatregelen ter beperking van het zaakaanbod. Daarnaast wil ik nogmaals wijzen op de fasering die, ter voorkoming van een onnodige verhoging van de werkdruk, in de wetgevingsplanning is aangebracht en op de gekozen projectstructuur, die mede tot doel heeft de rechterlijke organisatie zelf te ontlasten. Ook moet worden gewezen op de automatisering van de administratieve werkzaamheden die met de behandeling van een zaak op het onderhavige rechtsgebied zijn gemoeid. Het zogenoemde Gerberaproject maakt een verdergaande overdracht van werkzaamheden van het secretariaat aan de administratie mogelijk. Nu het proefdraaien van het systeem in de pilot-arrondissementen is afgerond, kan in de loop van 1992 worden overgegaan tot een gefaseerde invoering in de overige arrondissementen.

De leden van de fractie van de PvdA stelden enkele vragen over het zogenoemde project JR-120, inzake de huisvesting van de justitiële diensten.

In het kader van de uitvoering van JR-120 zal in nagenoeg iedere arrondissementshoofdplaats de geïntegreerde huisvesting van de gerechtelijke diensten worden verwezenlijkt. Dit ligt in de lijn van een van de doelstellingen van de herziening van de rechterlijke organisatie. Maar ook los van de herzieningsoperatie zou het JR-120-project moeten worden doorgevoerd. Met de uitvoering van dit project wordt immers primair beoogd, de zich reeds langere tijd voordoende grote kwantitatieve en kwalitatieve achterstanden in de huisvesting van de gerechten weg te werken. Het gaat daarbij niet alleen om het beëindigen van een nijpend ruimtetekort, het voldoen aan brandveiligheidseisen en eisen op grond van de arbeidsomstandighedenwetgeving en het creëren van betere beveiligingsmogelijkheden, maar ook om het treffen van dusdanige gebouwelijke voorzieningen, dat de huisvesting niet langer een obstakel vormt voor het gebruik maken van moderne werkwijzen zoals unitvorming, veranderde werkrelaties tussen rechtsgeleerd en ondersteunendpersoneel en verbeterde hulpmiddelen zoals geïntegreerde automatiseringssystemen. Er bestaat dus ook los van de herziening van de rechterlijke organisatie een blijvend verband tussen de doelmatigheid van de rechterlijke organisatie en de huisvesting van de gerechten en de verbetering van de arbeidsomstandigheden.

De herziening van de rechterlijke organisatie leidt wel tot het rekening houden met de extra ruimtebehoefte die zich als gevolg van de herzieningsoperatie zal voordoen, met name door de uitbreiding van de rechtsmacht van de rechterlijke macht ten gevolge van de invoering van Arob-rechtspraak in twee instanties en het beoogde systeem van geschillenbeslechting in het kader van de Algemene Bijstandswet c.a. Indien men de totale kosten van het JR-120-project, die als gezegd in belangrijke mate worden bepaald door het wegwerken van reeds

bestaande achterstanden, afzet tegen het aantal te huisvesten formatieplaatsen, dan kan worden geconstateerd dat op investeringsbasis rekening moet worden gehouden met ongeveer f 0,1 mln per formatieplaats. In totaal gaat het derhalve om ongeveer f 50 mln. Voor enkele arrondissementen wordt in vergelijking met een in januari 1991 aan de Tweede Kamer toegezonden planning rekening gehouden met enige vertraging, die met name een gevolg is van langdurig overleg met alle betrokkenen. Voor alle arrondissementen zullen waar nodig tijdelijke voorzieningen worden getroffen, omdat de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie vooruitloopt op de geplande verwezenlijking van het definitieve huisvestingsprogramma.

Terecht stellen de leden van de PvdA-fractie, dat het tegengaan van de versnippering in rechtsgangen een belangrijke voorwaarde is voor het verwezenlijken van een van de hoofddoelstellingen van de herziening, te weten het scheppen van voorwaarden voor het verbeteren van de cliëntgerichtheid van de rechtspleging. Tegelijkertijd staat het tegengaan van de versnippering in rechtsgangen in dienst van het verwezenlijken van een andere hoofddoelstelling, namelijk het scheppen van voorwaarden voor het verbeteren onderscheidenlijk het in stand houden van de juridische kwaliteit en het gehalte van de rechtspraak. De eenheid van recht en rechtspraak is in verband met dat laatste van wezenlijk belang. Op grond van beide hiervoor gereleveerde overwegingen is thans gekozen voor de conceptie van – de integratie van civiele rechtspraak, strafrechtspraak en bestuursrechtspraak. Om die reden is het enige alternatief voor het voorliggende voorstel, namelijk het tot stand brengen van twee afzonderlijke, niet in organisatorisch en personeel opzicht met elkaar verbonden kolommen binnen de rechterlijke organisatie (één voor de civiele en de strafrechtspraak en één voor de bestuursrechtspraak) weloverwogen verworpen.

De door de leden van de PvdA-fractie geciteerde passage van blz. 4 van de memorie van toelichting («Het juiste midden dient te worden gevonden tussen eenheid en verscheidenheid.») heeft geen betrekking op de eenheid van recht en rechtspraak en de daarvoor te creëren voorzieningen, maar op het vraagstuk van de concentratie van rechtsmacht binnen een geïntegreerde rechterlijke organisatie. Naar mijn oordeel is er geen sprake van een accentverschuiving ten aanzien van de rechtseenheid. Het grote belang daarvan is van meet af aan in de stukken tot uitdrukking gebracht.

De leden van de fracties van de VVD en het GPV herinnerden aan hun eerdere standpuntbepalingen ten aanzien van de unus-rechtspraak in appel. Ik zou mij op dit moment wat dat betreft willen beperken tot de opmerking, dat het niet in mijn voornemen ligt voor de huidige appelcolleges de bestaande mogelijkheden van unus-rechtspraak in appel uit te breiden. In het kader van het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie zal, in het voetspoor van de recentelijk voor de Centrale Raad van Beroep in werking getreden regeling, het hoger beroep bij de nieuwe Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan de orde komen. In het wetsvoorstel dat de voorzieningen voor de tweede fase bevat, zal het hoger beroep in civiele zaken en in strafzaken aan bod komen.

De leden van de GPV-fractie stelden enkele vragen over de toenemende verwevenheid van de civiele rechtspraak, de strafrechtspraak en de bestuursrechtspraak en het verband met de herziening van de rechterlijke organisatie. Die toenemende verwevenheid is inderdaad een van de ontwikkelingen geweest die aanleiding hebben gegeven tot het

voornemen om te komen tot een herziening van de rechterlijke organisatie. De centrale conceptie van integratie vloeit daaruit zelfs rechtstreeks voort. Organisatorische en personele integratie maken het mogelijk, dat de dwarsverbanden tussen de verschillende terreinen van het recht nog meer dan thans tot hun recht komen. Leerstukken die op twee of meer terreinen van belang zijn (zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de directe werking van verdragsbepalingen, de beginselen van een behoorlijke procesorde, het op sancties toepasselijke recht) werken daardoor beter en sneller door op de relevante terreinen. De kwaliteit van recht en rechtspraak worden daardoor bevorderd. Een en ander neemt niet weg, dat de drie hoofdsectoren van de rechtspraak nog steeds goed van elkaar kunnen worden onderscheiden. Dat komt het duidelijkst tot uitdrukking in het feit dat sprake is van een afzonderlijk burgerlijk procesrecht, een afzonderlijk strafprocesrecht en een afzonderlijk bestuursprocesrecht. De thans voorgestelde herzieningsoperatie maakt het mogelijk, op dit punt de rechtsontwikkeling alle ruimte te bieden. Het is mijn verwachting, dat de bestaande tendens dat in het materiële recht meer naar overeenkomsten dan naar verschillen wordt gezocht, zich zal doorzetten. Of daaraan processuele consequenties moeten worden verbonden, is een vraag die vooralsnog niet kan worden beantwoord. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie zal op het voorgaande nader worden ingegaan.

De leden van de fractie van het GPV vroegen ook naar het verband tussen rechtspraak in twee instanties en de bezwaarschriftprocedure. Ik stel voorop, dat een bezwaarschriftprocedure en een rechterlijke instantie geen uitwisselbare grootheden zijn. Het bestaan van een bezwaarschriftprocedure is op zichzelf dan ook geen grond om van de hoofdregel van rechtspraak in twee instanties af te wijken. Ten aanzien van de Arob-rechtspraak – waar in verreweg de meeste gevallen al een bezwaarschriftprocedure wordt gevolgd – merk ik op, dat de invoering van rechtspraak in twee instanties daar noodzakelijk is, gelet op het feit dat genoegzaam is gebleken dat door het alsmaar groeiende aantal beroepen de Afdeling rechtspraak van de Raad van State niet langer in staat is binnen aanvaardbare termijnen uitspraken te doen en slechts ten koste van grote inspanningen de rechtseenheid op de aan haar toevertrouwde terreinen kan bewaken. Iets anders is, dat in bepaalde gevallen in het bestuurlijke voortraject tijd- en efficiencywinst kan worden geboekt. Zo is zeer wel denkbaar, dat van de bezwaarschriftprocedure wordt afgezien in die gevallen waarin aan het primaire besluit een zogenoemde uitgebreide voorbereidingsprocedure is voorafgegaan.

De leden van de GPV-fractie vroegen naar de relatie tussen de voorgenomen herziening van de Vreemdelingenwet en de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Het is de bedoeling, dat het wetsvoorstel tot herziening van de Vreemdelingenwet, dat thans bij de Raad van State aanhangig is, uiterlijk tegelijkertijd met de voltooiing van de eerste fase van de herziening in werking treedt. Als dat onverhoopt niet zou lukken, zal bij die gelegenheid, voorafgaand aan de inwerking-treding van de herziene Vreemdelingenwet, de huidige Vreemdelingenwet worden aangepast aan de eerste fase van de herziening.

Voorts refereerden de leden van de fractie van het GPV aan hun vraag naar de rol van gedeputeerde staten als instantie van administratief beroep. Het algemene standpunt van de regering over administratief beroep is, dat daarvoor slechts aanleiding bestaat in die gevallen waarin, in plaats van de bezwaarschriftprocedure, bij de bestuurlijke heroverweging van het primaire besluit behoefte is aan toetsing van het beleid

van het primair beslissende bestuursorgaan door een bestuursorgaan dat zelf op het desbetreffende terrein beleidsverantwoordelijkheid draagt, hetgeen in casu niet het geval is. Het is onder meer op grond van dit standpunt, dat het administratief beroep op gedeputeerde staten in de nieuwe Algemene bijstandswet, die eveneens thans aanhangig is bij de Raad van State, niet zal terugkeren.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van D66 kan ik meedelen, dat enkele maanden geleden een ontwerp voor een wetsvoorstel tot regeling van de onverenigbaarheden voor en de nevenfuncties van rechterlijke ambtenaren aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak is voorgelegd. Naar verwachting zal het overleg binnen enkele weken kunnen worden afgerond. Het wetsvoorstel zal onmiddellijk daarna in procedure worden gebracht.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de onderlinge samenhang tussen de activiteiten van de Stuurgroep herziening rechterlijke organisatie en de andere in de begeleidingsstructuur participerende personen en instanties. Zoals in de memorie van antwoord vermeld, is juist met het oog op het verzekeren van die onderlinge afstemming een rechtstreeks onder de voorzitter van de Stuurgroep ressorterend projectteam ingesteld. Het projectteam coördineert beleid, wetgeving en implementatie en verzorgt en bewaakt de intra- en interdepartementale contacten, de contacten met de functionele autoriteiten en met de Adviesraad. Deze aanpak functioneert tot tevredenheid.

3. Financiële aspecten

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, D66, de SGP en het GPV vroegen met nadruk naar de financiële aspecten van de herziening van de rechterlijke organisatie als geheel en van (het eerste onderdeel van) de eerste fase in het bijzonder.

Bij het opstellen van de plannen voor de herziening zijn uiteraard de verwachte kosten geraamd. In de loop van 1990 zijn de kosten die een gevolg zijn van de eerste fase nauwkeuriger berekend. Een dergelijke precisering van de destijds opgestelde ramingen zal bij de concretisering van de voorstellen voor de tweede en de derde fase eveneens plaatsvinden. De hierna te presenteren cijfers betreffen derhalve voor de eerste fase de nauwkeurige, in de loop van 1990 opgestelde berekeningen, terwijl het voor de tweede en de derde fase gaat om ramingen.

Aan de voorintegratie zijn de in memorie van antwoord genoemde structurele en incidentele kosten verbonden, te weten f 0,9 mln structureel en getotaliseerd over drie jaar f 4,3 mln incidenteel. De structurele kosten betreffen de salarisconsequenties van de met de voorintegratie samenhangende verhoging van het aantal vice-presidenten. De incidentele kosten betreffen met name de – niet in het project JR-120 opgenomen – eerste inrichtingskosten als gevolg van de opsplitsing van de raden van beroep/Ambtenarengerechten (f 1,5 mln), extra kosten bij het Gerbera-automatiseringsproject (f 1,3 mln) en tijdelijke reis- en verplaatsingskosten (f 1,5 mln).

Ter toelichting op de kosten die een gevolg zijn van voltooiing van de eerste fase wordt nog gewezen op het volgende. Mede ten gevolge op de in het standpunt van het vorige kabinet met betrekking tot de invoering van Arob-rechtspraak in twee instanties toegezegde herberekening, zijn de financiële consequenties van het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie in kaart gebracht door een

werkgroep, bestaande uit medewerkers van de ministeries van Justitie, van Binnenlandse Zaken en van Financiën en uit medewerkers van de Raad van State. Anders dan bij de totstandkoming van het kabinetsstandpunt over de invoering van Arob-rechtspraak in twee instanties nog werd gedacht, is inmiddels duidelijk dat aan de invoering van Arob-rechtspraak in twee instanties structureel extra kosten zijn verbonden. Berekend is, dat de structurele kosten ongeveer f 17 à f 18 mln hoger zijn dan die van het huidige systeem. Hierbij moet voor ogen worden gehouden, dat in die meerkosten is verdisconteerd dat zowel de eerste als de tweede instantie van voldoende personele en materiële middelen wordt voorzien om het zaaksaanbod binnen een jaar weg te werken. Aldus is het zich thans bij de Raad van State voordoende capaciteitstekort in de meerkosten verwerkt. Bovendien werd bij de berekening uitgegaan van 10% aanzuigende werking als gevolg van rechtspraak in twee instanties waarbij de eerste instantie geografisch dicht bij de burger komt. Voorts kan worden geconstateerd, dat een deel van de meerkosten een gevolg is van de instelling van een tweede instantie. De incidentele meerkosten verbonden aan het wegwerken van de werkvoorraden bij de Raad van State, waarvoor de financiering is gevonden in de voor de herziening van de rechterlijke organisatie bedoelde opbrengsten van de grote efficiency-operatie, bedragen f 15,5 mln. In deze kosten zijn niet opgenomen de kosten die zijn verbonden aan de extra capaciteit die in het kader van de asielproblematiek aan de Raad van State is verstrekt voor het wegwerken van de achterstanden in vreemdelingenzaken, aangezien dat deel van de kosten niet ten laste komt van de voor de herziening van de rechterlijke organisatie bestemde gelden. Aan de voorbereiding op de implementatie bij de rechtbanken van het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie en aan het treffen van flankerende maatregelen bij de Raad van State zijn f 14,6 mln incidentele meerkosten verbonden. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voltooiing herziening rechterlijke organisatie zal uiteraard op het vorengaande nader worden ingegaan.

In het onderstaande overzicht worden de meerkosten weergegeven. Daarbij is er wat de structurele kosten van de eerste fase (exclusief de verwachte, geringe meerkosten voor de rechtseenheidsvoorziening) betreft, overeenkomstig de tussen alle betrokkenen gemaakte afspraken van uitgegaan dat de invoering van Arob-rechtspraak in twee instanties uiteindelijk minimaal gepaard gaat met de overheveling van 212 formatieplaatsen (en het daarmee corresponderende bedrag) van de Raad van State naar de rechterlijke organisatie.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>I. Meerkosten eerste fase</i>						
A. Raad van State						
- Personeel	2,52	2,94	- 3,49	- 10,01	- 10,51	- 13,04
- Materieel	0,55	0,30	- 1,22	- 2,75	- 2,75	- 3,31
	3,08	3,24	- 4,71	- 12,77	- 13,27	- 16,35
B. Justitie						
- Personeel	7,29	16,34	20,91	27,57	27,57	27,57
- Materieel	4,28	5,49	5,52	5,76	5,76	5,76
- Rechtshulp		0,71	0,71	0,71	0,71	0,71
	11,56	22,54	27,14	34,04	34,04	34,04
Totaal	14,64	25,79	22,43	21,27	20,77	17,69
<i>II. Functie waardering</i>						
	10,3	9,8	9,8	9,8	9,8	9,8
Totale kosten I + II	24,9	35,6	32,2	31,1	30,6	27,5
<i>Financiering</i>						
- Extra griffierechten		1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
- Grote efficiency	27,5	35,0	35,0	38,0	38,0	38,0
- Kasverschuiving	- 2,5	1,0	- 2,5	4,5	4,5	
Totaal	25,0	37,7	34,2	44,2	44,2	39,7
Financieringssaldo	0,1	2,1	2,0	13,1	13,6	12,2

Het zojuist berekende financieringssaldo is benodigd voor de financiering van de tweede en de derde fase van de herziening (vanaf 1995), waarvan de kosten thans op structureel f 10 mln worden geraamd. Het dan nog resterende saldo zal worden aangewend ter financiering van de herziene rechtsbeschermingsregeling in de Algemene Bijstandswet c.a., alsmede van de rechtseenheidsvoorziening. Voorts is ruimte geschapen voor de dekking van de incidentele kosten die in de tweede fase zullen optreden.

Ter adstructie volgt hier een overzicht van de samenstelling van de geraamde kosten van de tweede en de derde fase van de herziening.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Meerkosten tweede en derde fase</i>						
- integratie kantongerechten				4,0	4,0	4,0
- appelrechtspraak				2,0	2,0	2,0
- afronding herstructurering administratieve rechtspraak				4,0	4,0	4,0
				10,0	10,0	10,0

Voor de beantwoording van de opmerking van de leden van de PvdA-fractie over de frictiekosten wordt verwezen naar antwoord 1 in het verslag van het schriftelijk overleg bij de vaststelling van de begroting van het Ministerie van Justitie (Kamerstukken II, 1991-1992, 22 300 VI, nr. 10).

Deze leden stelde tevens een vraag over enerzijds de aansluit-tabel beleidsplan Justitie en ontwerp-begroting 1991 en anderzijds de tabel die is verstrekt bij vorenbedoeld schriftelijk overleg. Het betreft hier de opbrengsten uit de grote efficiency-operatie. De beide overzichten stemmen terzake geheel overeen, zij het dat onder ogen moet worden gezien dat in het beleidsplan als aanvangsjaar 1991 en in het schriftelijk overleg 1992 als beginjaar is genomen.

De leden van de SGP-fractie tonen zich niet gerust op het punt van de

beschikbaarheid van de vereiste financiële middelen. Geconstateerd wordt dat een gedeelte van de opbrengsten van de grote efficiency-operatie is opgenomen in de meerjarenbegroting van het Ministerie van Justitie. Deze zijn voldoende om de hiervoor in kaart gebrachte kosten te financieren (aangevuld met f 1,7 mln extra griffierechten). Voor het geval dat deze opbrengsten van de grote efficiency-operatie onverhoopt minder zijn dan geraamd, is in het kabinet afgesproken dat de alsdan benodigde aanvullende gelden generaal worden gecompenseerd, zodat dan slechts een klein deel van de tekorten binnen de Justitie-begroting zal moeten worden opgevangen. Op deze wijze is de financiering van de meerkosten van de herziening van de rechterlijke organisatie veilig gesteld.

In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie merk ik op, dat tussen de functiewaarderingsoperatie en de herziening geen inhoudelijk verband bestaat. Wel is het zo, dat de voor de functiewaardering benodigde gelden ook worden gefinancierd uit de opbrengsten van de grote efficiency-operatie.

4. Nota van wijziging

Ik onderschrijf de stelling van de leden van de CDA-fractie, dat nu op de professionele rechters de taak komt te rusten, om het mede door de leken-leden gegrondveste vertrouwen in de rechtspraak in sociale-zekerheidszaken en in ambtenarenzaken te blijven waarmaken.

Met de leden van de CDA-fractie wil ik niet uitsluiten, dat te weinig is gedaan aan de kadervorming van leken-leden in de sociale-zekerheids-rechtspraak. Daargelaten op wiens weg het had gelegen daaraan vorm te geven, meen ik te mogen stellen dat ook in het andere geval de thans gemaakte keuze niet anders zou zijn uitgevallen.

Het is niet zo, dit in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie, dat in sommige arrondissementen de administratieve sector van de rechtbank te klein zou zijn om een meervoudige kamer te vormen en te bezetten. Daarbij is van belang, dat de administratieve sector niet uitsluitend behoeft te worden bezet door rechters die vóór de integratie bij de raden van beroep/Ambtenarengerechten werkzaam waren. Voor zover zich in het begin knelpunten zullen voordoen, kan bijstand uit andere arrondissementen en het inzetten van rechters-plaatsvervangers uitkomst bieden. De uitbreiding van het takenpakket van de administratieve sector bij gelegenheid van de voltooiing van de eerste fase zal overigens deze mogelijke knelpunten wegnemen.

Ik onderschrijf uiteraard het in algemene zin door de leden van de fractie van de PvdA gestelde over terughoudendheid bij het werken met nota's van wijziging.

De reden dat in het onderhavige geval met een nota van wijziging is gewerkt, zo beantwoord ik de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie, is dat het advies van de SER over de deelneming door leken-leden aan de rechtspraak eerst op een zodanig tijdstip beschikbaar kwam, dat langer wachten met de indiening van het wetsvoorstel niet verantwoord geweest zou zijn. Overigens is in de memorie van toelichting aangekondigd dat een nota van wijziging op stapel stond.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de wenselijkheid van deelneming door (militaire) leken-leden in ambtenarenzaken van burgerpersoneel van het Ministerie van Defensie. De regering ziet die wense-

lijkheid niet. Juist de specifieke krijgsmachtaspecten – met name het daadwerkelijk deel uitmaken van de krijgsmacht – zijn redengevend geweest voor de handhaving van de deelneming door een (militair) leken-lid aan de rechtspraak in militaire ambtenarenzaken. Bij het burgerpersoneel van het Ministerie van Defensie is daarvan niet of nauwelijks sprake.

In antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie bericht ik, dat het schrappen van de deelneming door lekenleden aan de sociale-zekerheidsrechtspraak en de ambtenarenrechtspraak geen of slechts beperkte financiële gevolgen zal hebben, doordat enerzijds een besparend effect zal uitgaan van de unus-rechtspraak en anderzijds kosten zijn gemoeid met het inzetten van rechters-plaatsvervangers.

In antwoord op een vraag van de leden van de GPV-fractie stel ik vast, dat geen sprake is van een principiële afwijzen van deelneming door leken-leden aan de rechtspraak. Zoals in de toelichting op de nota van wijziging is uiteengezet, zal van geval tot geval moeten worden bekeken, of er aanleiding is om een uitzondering te maken op de hoofdregel van rechtspraak uitsluitend door professionele rechters. Dat de deelneming door leken-leden aan de rechtspraak door het College van beroep studie-financiering is vervallen, houdt rechtstreeks verband met het feit dat de processuele bepalingen van de Beroepswet voor het College van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Zo laat zich ook de introductie van lekenrechtspraak bij het College verklaren. Ook voor het College zijn er geen redenen om af te wijken van de hiervoor bedoelde hoofdregel.

Het is niet de bedoeling van de regering, zo beantwoord ik de desbetreffende vraag van de leden van de GPV-fractie, om in de toekomst uitsluitend juristen in de Raad van State te benoemen. Op de inzet van niet-juristen bij de werkzaamheden van de nieuwe Afdeling bestuursrechtspraak zal worden ingegaan in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie.

De leden van de fracties van de PvdA en D66 stelden enkele vragen over het voorgestelde nieuwe artikel 5a van de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten. In de toelichting op de nota van wijziging is uiteengezet, waarom naar het oordeel van de regering op inhoudelijke gronden een wettelijke maximering van de aantallen rechterlijke functionarissen achterwege zou kunnen blijven. Tevens is uiteengezet dat, om elk risico van strijd met de Grondwet uit te sluiten, toch moet worden gekozen voor het handhaven van enige vorm van regelgeving ter zake. Om die reden is gekozen voor het niveau van een «klein» koninklijk besluit en is afgezien van een voorhangprocedure. Het feit dat de desbetreffende koninklijke besluiten worden bekend gemaakt, heeft tot gevolg dat de Staten-Generaal op de hoogte raken van wijzigingen in de aantallen. In het geval dat de Staten-Generaal daarin aanleiding zouden vinden om de Minister van Justitie ter verantwoording te roepen, kunnen zij daartoe gebruik maken van de gewone middelen die het parlementaire stelsel aan de Staten-Generaal biedt.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar het overschrijden van de wettelijke maximale aantallen rechterlijke functionarissen. In het verre verleden is het sporadisch voorgekomen dat het aantal rechters in een rechtbank of het aantal vice-presidenten van een rechtbank of een gerechtshof, de wettelijke maxima overtrof. In het recentere verleden, dat wil zeggen na de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur van 22 augustus 1985 (Stb. 470), is dit nog een enkele keer aan

de orde geweest met betrekking tot het aantal vice-presidenten van een rechtbank. Door de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur van 28 oktober 1991 (Stb. 582) is deze onwenselijke situatie rechtgetrokken. Ik heb maatregelen getroffen om te verzekeren dat in de toekomst van een overschrijding van de wettelijke maxima geen sprake meer zal zijn.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin