

Vergaderjaar 1992-1993

22 495

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Ambtenarenwet 1929 en andere wetten, alsmede intrekking van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie)

Nr. 8

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 15 februari 1993

De vaste Commissies voor Justitie¹ en voor Binnenlandse Zaken² hebben op 28 januari 1993 mondeling overleg gevoerd met de minister van Justitie over de **herziening van de rechterlijke organisatie** (22 495).

Van het gevoerde overleg brengen de commissies als volgt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Jurgens** (PvdA) wees erop dat in het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (22 495) gekozen is voor rechtspraak in twee feitelijke instanties. Hij verwees in dit verband naar het in augustus ingediende ontwerp-Vreemdelingenwet (22 735), waarin niet wordt voorzien in een beroep in tweede instantie, wanneer de rechtbank in Den Haag eenmaal een beslissing heeft genomen. Dit is dus in tegenstelling met hetgeen in de memorie van antwoord bij wetsvoorstel 22 945 als hoofdregel wordt gesteld.

Hij trof in de memorie van antwoord een zekere inconsistentie aan als het gaat om de zwaardere heroverwegingsprocedure volgens afd. 3.4A van de Awb (Algemene wet bestuursrecht). Op blz. 27 staat dat die bij de genoemde kwetsbare geschillen een reden kan zijn om af te zien van een tweede instantie. Op blz. 21 staat echter dat zij toch niet inwisselbaar is met een rechterlijke instantie. Ook op blz. 69 valt deze inconsistentie waar te nemen bij de bestemmingsplanprocedure.

In art. 8.1.2.1 staat dat bij de administratieve kamer van de rechtbank de unus-rechtspraak als regel wordt ingevoerd. Is het wel zo verstandig om van meet af aan unus-rechtspraak verplicht te stellen? Het is moeilijk om in deze sector ervaren rechters te vinden, terwijl de – overigens zeer

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), vacature 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), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA) en M. M. van der Burg (PvdA).
Plv. leden: Apostolou (PvdA), Tegelaar-Boonacker (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), Tegelaar-Boonacker (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Van Heemst (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Mateman (CDA), Niessen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, vacature VVD, Wiebenga (VVD), Van der Heijden (CDA), Franssen (VVD), Willems (Groen Links), Kohnstamm (D66), De Cloe (PvdA), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Van Otterloo (PvdA), Jurgens (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Schoots (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA),

Zijlstra (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Hillen (CDA), Leers (CDA) en Van der Hoeven (CDA).

Plv. leden: Achttienribbe-Buijs (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van Erp (VVD), Korthals (VVD), Krajenbrink (CDA), Jorritsma-Lebbink

(VVD), Lankhorst (Groen Links), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Schutte (GPV), Frissen (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Heemst (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Leerling (RPF), Castricum (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), G. de Jong (CDA), Hermes (CDA) en Koffeman (CDA).

gekwalificeerde – mensen die van de Raad van State naar de rechtbank zullen overgaan, de feitelijke rechterlijke functie nog niet zodanig beheersen dat zij de unus-rechtspraak kunnen plegen. Is het niet goed om in art. 8.1.2.1. de mogelijkheid te bieden dat er in de eerste jaren sprake is van rechtspraak door een meervoudige kamer en pas na opgedane ervaring van unus-rechtspraak?

In de memorie van antwoord stelt de minister dat er een aanzuigende werking ontstaat als beroep tegen algemeen verbindende voorschriften in het bestuursprocesrecht wordt toegelaten en dat de rechtbank dat niet aan kan. Op blz. 35 wordt dit als volgt toegelicht: «Wanneer het bij voorbeeld gaat om diep in het bestaan van bepaalde groepen burgers ingrijpende regelingen (zoals bijvoorbeeld de superheffing) is het heel wel denkbaar dat de belanghebbende zowel tegen de regeling zelf als tegen de daarop gebaseerde beschikking opkomt. Het zal derhalve van de soort regeling afhangen, in hoeverre daadwerkelijk beroepen tegen individuele beschikkingen worden afgevangen door de mogelijkheid van rechtstreeks beroep tegen de regeling waarop die beschikkingen zijn gebaseerd.» Kan de minister dit eens uitleggen en wat vindt hij van de suggesties van Van den Berg (Nederlands Juristenblad 1992, blz. 1233)? Deze houdt een krachtig pleidooi voor de mogelijkheid van beroep tegen regels door de overheid gesteld, maar acht het wel mogelijk om dit beroep tot een aantal wetten te beperken als het aantal beroepen tot problemen leidt. Overigens gebeurt dit ook in het voorliggende wetsontwerp; als er een te groot aantal wordt verwacht, wordt het principe niet opgegeven, maar wordt de toepassing beperkt.

De heer Jurgens herinnerde eraan dat zijn fractie al eerder heeft gewezen op de onzekerheid over de wenselijkheid van de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken en dat zij de indruk heeft dat vooruit wordt gelopen op de tweede fase. Hij wees er verder op dat de rechtbanken nu al bezig zijn om de administratieve rechtspraak in eerste instantie binnen hun organisatie op te nemen en vroeg zich af of het verstandig is vrij snel daarna te beginnen met de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken. Wordt zo de druk op de rechtbank niet nog verder verhoogd?

Blijkens de memorie van antwoord houdt de regering vol dat het noodzakelijk is om nu al tot een rechtseenheidsvoorziening te komen, mede als voorloper van cassatie over de gehele linie die zij later denkt in te voeren. De heer Jurgens had grote twijfels met betrekking tot de noodzaak van een cassatievoorziening voor bestuursrechtelijke vragen. Het gaat hier om een dogmatiek uit het begin van de vorige eeuw, ontstaan bij de invoering van de cassatie. Het voorstel tot invoering van een ander type rechtseenheidsvoorziening is echter juist een nieuwe gedachte. Het zou dan consequent zijn om deze voorziening over de hele linie – dus niet alleen voor de bestuursrechtspraak – in te voeren in plaats van cassatie. Is de minister van plan deze voorlopige voorziening voort te zetten als de kans bestaat dat de wetgever in de derde fase niet zal besluiten tot cassatie over de gehele linie, omdat hij voor het probleem van de rechtseenheid binnen de bestuursrechtspraak een andere oplossing heeft gevonden? De minister denkt ook aan de rechtseenheid tussen bestuursrechtspraak en civiele en strafrechtspraak, maar kan dit niet op een andere wijze worden bereikt dan door cassatie?

Overweegt de minister inderdaad, zoals de heer Jurgens uit een artikel van de heer Chavannes in de NRC opmaakte, om na de administratieve kamer als hoger-beroepsinstantie de hoven in te schakelen?

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA) wees erop dat de doelstelling van de Awb harmonisatie en hercodificatie is. De PvdA-fractie heeft bij de behandeling van de Awb haar zorgen geuit over de werking van die wet in de praktijk. Zullen er in de toekomst inderdaad slechts uiterst

noodzakelijke afwijkingen optreden? Het begrip «belanghebbende» in de Vreemdelingenwet en in de Algemene bijstandswet (ABW) lijkt op verschillende manieren gebruikt te worden. De ABW spreekt over «betrokken personen». Zal daardoor op den duur geen uitholling plaatsvinden van de Awb, hetgeen ook van belang is voor de wetgeving over de herziening van de rechterlijke organisatie?

Aanvankelijk was niet duidelijk of afdeling 3.4A van toepassing kon zijn op meer wetten dan alleen op de Wet milieubeheer. Inmiddels is er wetgeving aanhangig op het gebied van onderwijs (22 495), waarin ook gesproken wordt over zeer uitgebreide voorbereidingsprocedures. Als er voor een bepaald model gekozen dient te worden, is het dan niet beter om te kiezen voor de procedure uit afd. 3.4A van de Awb? Is er een procedurele of organisatorische waarborg dat de Awb de norm blijft? Uiteraard kunnen er in uiterste gevallen afwijkingen nodig zijn, maar deze dienen wel tot het minimum te worden beperkt.

Mevrouw Kalsbeek maakte zich zorgen over de voortgang van de herziening van de rechterlijke organisatie. Toen bij het hoofdlijnen debat groen licht werd gegeven voor de operatie is wel duidelijk gesteld en vastgelegd in een kamerbreed aangenomen motie, dat er een aantal tussenstations ingebouwd diende te worden, waar een grondige evaluatie moest plaatsvinden. Haar blijven berichten bereiken dat de herziening van de rechterlijke organisatie op zich problemen oplevert, terwijl er ook anderszins problemen zijn bij de rechterlijke macht. Dat kan worden afgedaan als incidenten, maar er staat te weinig consistente en geruimtelijke informatie van de regering tegenover. Zij signaleerde in dit verband de problemen met de doorlooptijden bij de Raad van State en met de verzoekschriftprocedure bij het nieuwe echtscheidingsprocesrecht. De doelstellingen van de herziening van de rechterlijke organisatie zijn op zich van veel belang, maar voor de burgers speelt vooral de efficiencyverbetering een rol. Hoe verhouden die zich nu tot elkaar?

Volgens mevrouw Kalsbeek bestond er ook onduidelijkheid over de projectstructuur. De Kamer heeft erop gewezen dat bij het tot stand brengen van een zo omvangrijke reorganisatie een goede implementatiestructuur noodzakelijk is. Er is vervolgens een projectstructuur opgezet, maar deze lijkt niet te zijn toegesneden op de evaluatie waar de Kamer om vraagt. Zij is bang dat de projectstructuur niet voldoende in staat is om de gehele reorganisatie te begeleiden, te implementeren en te evalueren.

Kan iets worden gezegd over het extern onderzoek naar de financiële aspecten van de reorganisatie bij de Raad van State? Op welke wijze wordt het personeel van de Raad van State naar de rechtbanken overgeplaatst en hoe verhoudt zich dit tot het zaaksaanbod bij de rechtbanken?

Bij de reorganisatie van de rechterlijke macht speelt de huisvesting een cruciale rol. Een te beperkte begroting levert vertraging in de bouwplannen op, wat de realisatie van de herziening van de rechterlijke macht feitelijk onmogelijk maakt. In het eerste tussenbericht wordt uitgegaan van een totaal aan stichtingskosten van 640 à 710 mln. aan huur of lease, maar dat is inmiddels opgelopen tot meer dan 1 mld. Er is nu dan al sprake van een grote discrepantie tussen de beschikbare financiën en de plannen.

Mevrouw Kalsbeek wees er ten slotte op dat haar fractie groen licht heeft gegeven bij de start van de herziening van de rechterlijke macht, maar dat zij zo langzamerhand geen goed zicht meer heeft op de voortgang ervan. De informatie is verbrokken en fragmentarisch. Om medeverantwoordelijkheid te kunnen blijven dragen voor een zo omvangrijke reorganisatie, is heldere informatie onontbeerlijk. Zij pleitte voor een schema waarin naast elkaar gezet worden: de stappen in het wetgevingsproces, de gevolgen ervan voor de organisatie, de

doorwerking ervan in de projectstructuur en de personele en financiële consequenties.

Voor mevrouw **Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA) was het eindverslag het moment waarop haar fractie een aantal min of meer definitieve keuzes wil maken. Zij blijft belang hechten aan spoedige afhandeling van het voorliggende wetsvoorstel en aan de streefdatum van 1 januari 1994 en achtte duidelijkheid daarover zowel nodig voor de zaak (administratieve rechtspraak in twee instanties) als voor het bij de reorganisatie betrokken personeel. Cruciaal hierbij is de gang van zaken rond het aantrekken van personeel en de overgang van Raad van State en Provinciale Staten naar de rechtbanken, inclusief de overeenstemming over de omvang en de overheveling van budgetten en formatieplaatsen. Hoe staat het daarmee?

Uit de rapportage blijkt dat de personele bezetting van de bestuurssectoren van de rechtbank wordt begroot op 200 extra formatieplaatsen en voorsnog op 212 over te hevelen plaatsen. Bij de behandeling van de begroting van Justitie liet de minister zich nogal zorgelijk uit over de mogelijkheden om personeel te werven, ook in deze sector. Ligt de werving en selectie voor de extra plaatsen op schema? Gaat het hierbij om administratieve of juridische plaatsen? Hoe staat het met het uit de provincie over te hevelen budget en het over te hevelen overtollige personeel? Ligt de rapportage van de werkgroep op tijdschema of zijn hier nog problemen?

Mevrouw Soutendijk toonde zich ernstig bezorgd over de situatie rond de Raad van State en het personeel. Door de ongewisse toekomst verkeert het personeel al in onzekerheid, maar nu schijnt ook het aantal personeelsleden dat zal overgaan naar de rechtbank weer ter discussie te staan. Of zijn de grote achterstanden en het toegenomen zaaksaanbod niet van invloed op de omvang van het over te hevelen personeel? Wat is de oorzaak van de achterstanden en het toegenomen zaaksaanbod? Is het wegwerken van de achterstanden door het aantrekken van tijdelijk personeel wel de juiste remedie? Blijkens de rapportage ontbreekt de capaciteit om het tijdelijke personeel in te werken. Hoe denkt de minister dit op te lossen? Als de zaken blijven liggen, komt straks het functioneren van het gerecht in eerste aanleg in het gedrang. Hoeveel juridisch personeel is bij de Raad van State in vaste en hoeveel in tijdelijke dienst? Gemeld wordt dat de analyse van het zaaksaanbod tot een herberekening van de capaciteit zal moeten leiden. Betreft dit alleen de capaciteit van de Raad van State of werkt het ook door naar de capaciteit van de gerechten in eerste aanleg? Is de hiervoor begrote financiële ruimte van ca. 24 mln. dan nog wel toereikend?

In het voortgangsrapport wordt voorts een updating gemist van de budgetten. Er is globaal 25 mln. begroot voor 1992. Was dat toereikend of vergt het budget voor 1993 bijstelling? Mevrouw Soutendijk pleitte voor een overzichtelijk financieel overzicht bij de rapportages.

Ook wees zij erop dat de kosten van het huisvestingsbudget aanzienlijk zijn gestegen, waardoor ook de jaarlijkse lasten zullen stijgen. Heeft dit consequenties voor de begroting?

In de voortgangsrapportage staan wat de kantonrechter betreft een aantal opmerkingen over de vervolgfase. Met het oog op een definitieve meningsvorming zou de CDA-fractie graag tijdig beschikken over de nodige informatie. In hoeverre kunnen de plussen van het kantongerecht (karakter, bereikbaarheid, eenvoud, toegankelijkheid, deskundigheid) behouden blijven bij een voorgenomen integratie? Zijn er al gegevens beschikbaar over de problematiek van de nevenzittingsplaatsen? Blijkens de rapportage krijgt de Kamer deze informatie begin 1994 bij de indiening van het wetsvoorstel, maar kan de informatie die nu wordt verzameld niet wat eerder naar de Kamer worden gestuurd? Wil de

minister toezeggen dat hij, vooruitlopend op de behandeling van het wetsvoorstel, geen stappen zal nemen die op een uitvoering van besluitvorming in de richting van integratie zouden kunnen lijken?

Mevrouw Soutendijk was van mening dat de rechtseenheidsvoorziening in de discussie over de derde fase aan de orde gesteld dient te worden. Er is volgens haar geen noodzaak om daar nu op vooruit te lopen.

Volgens de heer **Van den Berg** (SGP) was de herziening van de rechterlijke organisatie een zeer ingrijpend en ambitieus proces. Zijn fractie staat achter dit proces, maar vindt wel dat in iedere fase de nodige zorgvuldigheid past. In de Kamer wordt vaak de slogan «snel, maar zorgvuldig» gehanteerd. Zijn fractie geeft in dit proces prioriteit aan de zorgvuldigheid. Het gaat om een materie waarbij niet het risico van mislukkingen en chaos gelopen kan worden. Het goed bereiken van het einddoel is daarom belangrijker dan het op bepaalde data halen van bepaalde tussenfases.

Hij sprak daarom zijn zorgen uit over de ontwikkelingen op het terrein van de rechterlijke macht. Naast de reorganisatie zijn er het nieuwe B.W. en een aantal andere wetswijzigingen, terwijl de structurele overbelasting nog lang niet opgeheven is. Als dan bovendien een ambitieus reorganisatieproces in gang gezet wordt, moet voorkomen worden dat dit de spankracht van de organisatie en de mensen te boven gaat. Hij sprak de hoop uit dat de bewindslieden hun ogen en oren niet sluiten voor de signalen uit de praktijk.

Hij had al verschillende malen zijn twijfels geuit of het proces haalbaar zou zijn binnen de gestelde tijd en de beschikbare middelen. Hoe staat het met de huisvesting, de grote personeelsproblemen en de enorme achterstanden bij de Raad van State? De zaken die bij de Raad van State in het geding zijn, eisen een zekere ervaring en de meer ervaren krachten dreigen onder invloed van het proces in hoog tempo te verdwijnen, terwijl tijdelijke krachten niet de oplossing zijn. Wat waren de achterstanden in 1992?

Hij wilde in het bijzonder stilstaan bij de tweede fase, de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken. In zijn brief van 5 januari j.l. betoogde de minister met klem van argumenten dat van een vooruitlopen op de integratie geen sprake is. Hoewel er in formele zin niet op een integratie vooruitgelopen kan worden, omdat hiervoor een beslissing van de wetgever nodig is, had de heer Van den Berg de indruk dat er feitelijk volledig van wordt uitgegaan dat een integratie zal plaatsvinden. De voordelen van het huidige kantongerecht zouden hierbij zoveel mogelijk gewaarborgd worden, bijvoorbeeld door nevenzittingsplaatsen en procedurele waarborgen. Hij had daar grote moeite mee. Is het voor de wetgever nog wel mogelijk om te besluiten dat de integratie niet tot stand komt? De fractie van de SGP heeft zich nooit gecommitteerd aan de wenselijkheid van de integratie en zag graag allereerst meer informatie om een verantwoorde stap te kunnen zetten.

De heer Van den Berg had in de brief van 5 januari gelezen dat er reeds gebruik wordt gemaakt van convenanten, hetgeen toch ook een vooruitlopen betekent. Hij vindt dit qua moment en rechtsfiguur een merkwaardige gang van zaken. Als er al een aparte sector kantonzaken bij de rechtbanken zou komen, is zijn fractie voorshands van mening dat wettelijk vastgelegd dient te worden welke zaken hieronder vallen. Zij kreeg graag de garantie dat niet vooruitgelopen wordt op besluitvorming van de Kamer.

De heer Van den Berg sloot zich aan bij de vraagstelling van de heer Jurgens over de rechtseenheidsvoorziening. Hij sprak ook hier zijn twijfel uit over de wijze waarop hierop reeds vooruitgegrepen wordt en wilde voorts niet vooruitlopen op de nota die de minister nog deze kabinetspe-

riode aan de Kamer zal zenden over de vormgeving van het beroep in twee instanties met daarna eventueel de mogelijkheid tot cassatie.

De heer **Korthals** (VVD) onderschreef de doelstellingen van de herziening van de rechterlijke organisatie; verbetering van de kwaliteit van de rechtspleging, cliëntgerichte aanpak en evenwichtigheid in de rechterlijke structuur. Volgens hem had de regering de Kamer een blauwdruk verstrekt van de wijze waarop de reorganisatie het beste kan worden verwekelijkt, terwijl er geen alternatieven zijn, zodat niet kan worden vergeleken.

Verder baarde het hem zorgen dat de regering voortdurend aandringt op spoed. Voor inwerkingtreding van de eerste fase wordt gedacht aan 1 januari 1994, ondanks met name de overbelasting bij de Raad van State. De achterstand ontstaat o.a. omdat er onvoldoende tijdelijke ondersteuning is, mede omdat de positie van de Raad van State nog zo onduidelijk is. Die overbelasting zou dus wellicht opgevangen kunnen worden door meer mensen aan te trekken of direct een tweede instantie in te voeren. Hij was er dan ook op tegen om zich vast te leggen op de datum van 1 januari 1994.

Ook volgens hem werd wel degelijk vooruitgelopen op de tweede fase. De regering ontkent dit, maar er worden allerlei convenanten afgesloten. Wat houden deze in en wat is de juridische betekenis ervan? De heer Korthals vond het van groot belang dat de voordelen van de kantongerechtsprocedure niet verloren gaan. Vastgesteld is dat de kantonrechters een aanzienlijk hogere produktiviteit hebben dan de rechters in rechtbanken. De regering gaat ervan uit dat de voordelen behouden zullen blijven, maar hij is wat dit betreft minder optimistisch over de gevolgen van de integratie. Is het de bedoeling dat binnen het gerecht in eerste aanleg voor kantongerechtszaken de huidige kantongerechtsprocedures worden gehandhaafd, of is men al bezig met wetgeving voor de procedures bij het gerecht van eerste aanleg, zoals uit brieven van enkele kantonrechters blijkt? Zo ja, zullen bij de nieuwe kantongerechtsprocedure de voordelen van de oude procedure behouden blijven? Er wordt dan toch wel degelijk vooruitgelopen op de tweede fase, terwijl de Tweede Kamer hierover nog geen beslissing heeft genomen?

De heer Korthals had begrepen dat met de eerste fase van de operatie 18 mln. en met de tweede en derde fase rond de 10 mln. gemoeid is. Kunnen al concrete bedragen worden genoemd?

De heer **Wolffensperger** (D66) ging uit van de schets die in de memorie van antwoord wordt gegeven van het toekomstige stelsel van administratieve rechtsbescherming: eerst heroverweging, tenzij een zware voorbereidingsprocedure heeft plaatsgevonden, dan twee feitelijke instanties, behoudens uitzonderingen en met een appelremmende voorziening, en ten slotte een rechtseenheidsvoorziening met als hoogste instantie de Hoge Raad. Volgens de minister zijn de beletselen voor het invoeren van de eerste fase weggenomen als de Kamer de knoop hierover doorhakt en kan de wet per 1 januari 1994 in werking treden.

In de schets van de minister wordt echter een cruciaal punt niet opgelost, namelijk de onzekerheid over de toekomst van de Raad van State, waar twee problemen cumuleren. De bestaande achterstanden hebben een tijdelijk karakter door de invoering van de eerste instantie bij de rechtbanken, hetgeen onzekerheid met zich brengt. Daarnaast bestaat er onduidelijkheid over de vraag of de Raad van State in de toekomst nog een rechtsprekende taak in tweede of andere instantie zal houden.

De heer Wolffensperger maakte zich zorgen over de werksituatie bij de Raad van State. Hoewel de achterstanden niet voor 1996 of 1997 zullen zijn weggewerkt, worden geen vaste aanstellingen meer gegeven aan het administratieve en juridische personeel, waardoor een voortdurende

uitstroom van hoger personeel plaatsvindt. Dient aan de Raad van State niet eerder zekerheid gegeven te worden over zijn toekomst? Welke voorzieningen moeten getroffen worden om de cumulerende achterstanden op te lossen? Wat is de garantie dat bij de rechtbanken in eerste instantie bij Arob-zaken geen nieuwe achterstanden ontstaan?

Volgens hem was de onvrede van de Raad van State aanleiding tot het verwijt van een tè technocratische benadering. Dit verwijt treft allereerst de minister en vervolgens de Tweede Kamer die onvoldoende in de gaten zou hebben wat er aan de hand is. In de artikelenreeks van de heer Chavannes in de NRC wordt dit gevoel zeer treffend onder woorden gebracht. Hoewel hij diens mening respecteert en op een aantal punten diens zorgen deelt, accepteerde de heer Wolffensperger niet het verwijt dat de Kamer lichtvaardig om de problemen heengaat, zij het dat er aan de PR van de Kamer over de besluitvorming wel het een en ander kan worden verbeterd. Kan de minister een duidelijk beeld van de toekomst schetsen, opdat de Kamer de tussenliggende stappen met overtuiging kan zetten? Natuurlijk zal niemand ontkennen dat er een verbetering in de doorzichtigheid nodig is en dat achterstanden moeten worden weggevoerd, maar in feite gaat het om de vraag of de huidige historisch gegroeide structuur van de rechtspleging dermate waardevolle elementen bevat, dat deze ook in de nieuwe structuur behouden moeten blijven.

De twee meest controversiële punten uit de voorstellen tot herstructurering van de rechterlijke macht zijn de positie van de kantongerechten en van de huidige hoogste instanties in administratiefrechtelijke zaken. Het is mogelijk de integratie van de kantongerechten in de rechtbank zodanig vorm te geven dat er geen nadelen optreden in vergelijking met de huidige situatie (laagdrempelig, eigen procesregels, gemakkelijke toegankelijkheid) en bovendien de voordelen te realiseren door het debiet van de alleensprekende rechter (kantonrechter, gedecentraliseerde rechtbankrechter) en diens procesrecht in het nieuwe systeem te vergroten. Hierbij moet wel goed in de gaten worden gehouden dat niet de schijn wordt gewekt dat de kantonrechter al werkendeweg de nek wordt omgedraaid. Kan de minister hierover op zo kort mogelijke termijn informatie verschaffen? Het lijkt erop dat het bij de toekomst van de kantonrechter eerder gaat om de financiën dan om de naamgeving.

In het voorlopig verslag werd de vraag gesteld: wat te doen met de rechtseenheidsvoorziening? In de memorie van antwoord wordt de knoop doorgehakt. Dan is het de vraag wat nu de tweede feitelijke instantie wordt. Is het niet gewenst om voor de behandeling van de administratiefrechtelijke geschillen het soort mensen te behouden dat nu in de Raad van State en de Centrale raad van beroep deze geschillen behandelt? Hebben zij niet een zekere meerwaarde door hun bestuurlijke ervaring boven een louter juridisch opgeleide rechter? Door dit element te schrappen, vindt in feite een verdere juridificering van de bestuursrechtelijke geschillen plaats. In de memorie van antwoord wordt op dit punt een vrij technocratisch antwoord gegeven en wordt over de tweede feitelijke instantie geen beslissing genomen. Is het denkbaar dat de Centrale raad van beroep, het College van beroep voor het bedrijfsleven, en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State samen de tweede feitelijke instantie worden? Als deze mogelijkheid niet meer openstaat, zou hierover in een vroeg stadium duidelijkheid verschaft dienen te worden. Overigens zouden aan deze mogelijkheid enkele nadelen kleven. Met de eerste instantie bij de rechtbank wordt het juridische traject ingeslagen en is het onlogisch om in tweede instantie een bestuurlijke component in te voeren. Verder zal de Raad van State als Hoog college van staat weigeren zich te laten casseren door de Hoge Raad.

De minister houdt in de memorie van antwoord vast aan het interim-stelsel van een prejudiciële voorziening voor de rechtseenheid. In

het hoofdlijnen debat stuitte dit op kamerbrede bezwaren. Er werd toen op aangedrongen om de knoop van de rechtseenheidsvoorziening sneller door te hakken, zodat invoering van het interimstelsel niet nodig zou zijn. De vraag aan de minister is nu om zeer snel te beslissen over de positie van de Raad van State, opdat invoering van het interimstelsel opnieuw niet nodig is. Een prejudicieel stelsel voor vijf jaar om de gevoeligheden bij de Raad van State te ontzien, leek de heer Wolffensperger wat vreemd.

Hoe de trechter van de rechtspraak in twee instanties uitwerkt, valt moeilijk te voorspellen. Het gaat hier om voorlopige standpunten. De discussie over een zo belangrijk onderwerp dient niet alleen intern maar ook naar buiten toe gevoerd te worden. Alle betrokkenen dienen de verzekering te krijgen dat er met hun belangen rekening wordt gehouden en dat er niet al te makkelijk tot modellen wordt gekomen die aan de realiteit van het rechtsbedrijf voorbijgaan.

Antwoord van de minister

De **minister** onderkende het grote belang van een kwalitatief en kwantitatief op de huidige en toekomstige taken afgestemde rechterlijke organisatie. Er dient een consequent en niet een historisch toevallig evenwicht te bestaan tussen het gewicht van de zaken en de (procesrechtelijke) inrichting van de rechtspleging. Hier heeft duidelijk scheefgroei plaatsgevonden. Of bij voorbeeld een zaak in één, twee of zelfs drie instanties afgehandeld wordt, ligt in feite aan de historische fase waarin een bepaald gedeelte van de rechtspraak vorm heeft gekregen.

Er wordt vanuit de projectorganisatie voor de herziening van de rechterlijke organisatie wel degelijk nauw contact onderhouden met alle belanghebbenden. Er zijn overlegpatronen in de sfeer van de wetgeving en in de rechtspositionele sfeer. Er is sinds kort ook een overleg over een nieuw toedelingssysteem van financiële en personele middelen, waarbij rekening wordt gehouden met de in gang gezette veranderingsprocessen. Van zeer groot belang is de Adviesraad herziening rechterlijke organisatie. Het duidelijke advies van deze raad over de tweede fase heeft de Kamer inmiddels bereikt.

Al in het begin van de jaren zeventig werd onderkend dat zich problemen voordeden in de opbouw van de rechterlijke organisatie. Verschillende werkgroepen en een staatscommissie hebben zich hiermee beziggehouden. In 1976 werd de Wet Arob ingevoerd. Enkele jaren later werd door de Raad van State reeds naar voren gebracht dat het aantal Arob-zaken zodanig groeide, dat rechtspraak in eerste instantie nodig was. Over de vraag waar deze eerste instantie moest worden ondergebracht, is intensief overlegd met de Raad van State, de raden van beroep en de rechtbanken, hetgeen heeft geleid tot de invoering van de sectoren bestuursrechtspraak binnen de rechtbanken nieuwe stijl per 1 juli 1992. Bijkomende voordelen hiervan zijn een zodanige spreiding van de rechtspraak over het land dat de toegankelijkheid voor de burger wordt vergroot en de splitsing van een aantal uit de kluiten gewassen raden van beroep over de rechtbanken.

Het aantal zaken van de Raad van State groeit nog steeds en wel van 1989 tot 1991 met ca. 12% bij de Afdeling geschillen van bestuur en 37% bij de Afdeling rechtspraak. Volgens de minister bood een uitbreiding van de Raad van State dan ook geen soelaas meer. Het is daarom van groot belang om vast te houden aan het tijdschema, gericht op de vorming van de rechtspraak in Arob-zaken in eerste aanleg per 1 januari 1994. Hij stemde de heer Van den Berg toe dat het belang van het project boven het tijdschema gaat, maar het zaaksaanbod bij de Raad van State baarde hem wel grote zorgen. Natuurlijk dient de invoering zorgvuldig te zijn, maar verder uitstel maakt de problemen

alleen maar groter. Bovendien is het gewenst dat binnen afzienbare termijn uitspraken in zaken worden gedaan. Het leek hem mede daarom van belang om snel over te schakelen op het nieuwe stelsel van in beginsel rechtspraak in twee feitelijke instanties. Daarenboven dient het bestand van nu aanhangige zaken te worden weggewerkt. In 1992 zijn zo'n 20 000 zaken aangebracht, terwijl de werkvoorraad bij de Raad van State al goed is voor vier jaar. Het is dan ook van het allergrootste belang om de onzekerheid over de positie van de Raad met alle personele gevolgen van dien niet langer dan strikt nodig voort te laten bestaan. Het verheugde de minister dan ook dat niet in twijfel wordt getrokken dat rechtspraak in eerste instantie noodzakelijk is.

Er zijn uitgebreide procedures van overleg, gericht op een goed evenwicht tussen wie per 1 januari 1994 overgaan naar de rechterlijke organisatie en wie voor de afwikkeling van de oude zaaksvoorraad en de behandeling van appels in de nieuwe constructie blijven. Uiteraard gaat dit gepaard met het vereiste personeelsbeleid. De verandering per 1 januari a.s. zal ertoe leiden dat de sectoren bestuursrechtspraak van de rechtbanken naast de huidige taken ook de nieuwe inkomende Arob-zaken zullen behandelen. Zij zijn daarvoor dan ook qua capaciteit voldoende toegerust. De Raad van State kan dan naast de appels de nu aanwezige werkvoorraad afwerken. Hij erkende dat dit ideaalplaatje deels wordt doorkruist door de praktijk, nl. dat een aantal medewerkers doorstroomt naar de Raad van State en dat een ander deel in tijdelijke dienst is en bovendien minder ervaring bezit. Daarom hebben de ministeries van BiZa en Justitie en de Raad van State zich verplicht om de vacatureruimte die ontstaat bij de Raad van State op te vullen met kandidaten voor wie een personeelsontwikkelingsplan wordt opgesteld. Deze loopbaan kan zich binnen de Raad van State of via voortzetting in de rechterlijke organisatie voltrekken. Een groot aantal medewerkers maakt momenteel concepten voor de uitspraken van de rechtsprekende afdelingen. Naarmate deze medewerkers meer ervaring opdoen, zullen zij zelf kunnen deelnemen aan de uitoefening van rechterlijke bevoegdheden. Zij zijn dus een potentieel voor de aanvulling van de rechtbanken nieuwe stijl. Het personeelsontwikkelingsplan voorziet wel degelijk in de mogelijkheid van een vaste aanstelling. Volgens de minister kwam de wrevel onder het personeel vooral voort uit de overgangssituatie, waarin de Raad van State zich in afwachting van meer duidelijkheid over de wetgeving heeft onthouden van het geven van vaste aanstellingen. Die overgangssituatie heeft wat langer geduurd dan oorspronkelijk was voorzien.

Uiteraard zijn er financiële consequenties verbonden aan de autonome stijging van het aantal zaken bij de Raad van State. Die doen zich voor ongeacht het patroon van de rechterlijke organisatie, maar ze moeten wel worden verwerkt met het oog op een goede start van de sectoren bestuursrechtspraak in hun volle taak per 1 januari a.s. Hierover vindt interdepartementaal overleg plaats. De minister zegde toe de Kamer zo spoedig mogelijk van de financiële doorrekeningen op de hoogte te stellen.

Voor de tenuitvoerlegging van de wetgeving is een aantal belangrijke organisatorische ijkpunten ingebouwd. Binnen de projectorganisatie is bekeken wat voor de start nodig is, bijvoorbeeld een operationeel automatiseringssysteem, gegevens over de formatieve omvang gerelateerd aan de financiële doorrekening van de autonome ontwikkeling van het zaaksaanbod en een goed toegankelijke jurisprudentie-documentatie. De Kamer zal voortaan, uiteraard in aanvulling op de stukken in het kader van de respectieve wetsvoorstellen, ten minste halfjaarlijks worden gerapporteerd over de voortgang van het reorganisatieproces. Daarbij zal overeenkomstig de wensen van de Kamer in elk geval systematisch aandacht worden besteed aan de projectstructuur, de voortgang van het

wetgevingsproces en de doorwerking op de organisatie, de begeleiding en de implementatie van het herzieningsproces, de onderlinge samenhang van de verschillende onderdelen, de evaluatie en de financiële en personele aspecten.

Met het oog op het eindverslag zou mevrouw **Soutendijk** graag spoedig beschikken over de gewenste personele en financiële gegevens. In de brief van de minister van 4 november jl. werd gesproken over een opdracht aan een extern bureau voor een herberekening van de capaciteit bij de Raad van State en de rechtbanken. Dat bureau zou eind 1992 rapporteren.

De heer **Van Dijk** (projectleider) wees erop dat de rapportage ten aanzien van de rechtbanken ook in december 1992 is afgerond. Er wordt echter nog gewacht op de rapportage vanuit de Raad van State. Deze twee rapportages dienen aan elkaar gekoppeld te worden. Momenteel wordt in een werkgroep van de ministeries van Financiën, Binnenlandse Zaken, Justitie en de Raad van State besluitvorming voorbereid en een en ander zal waarschijnlijk in de eerste helft van maart 1993 kunnen worden afgerond.

De **minister** zegde toe de gevraagde financiële en personele gegevens zo snel mogelijk aan de Kamer te verstrekken, uiterlijk door opneming in de nota naar aanleiding van het eindverslag. Bij de mondelinge behandeling beschikt de Kamer dan over alle gegevens.

Hij verwees naar het positieve advies van de Adviesraad voor de rechterlijke organisatie over de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken en benadrukte dat het de bedoeling is, het waardevolle van de kantongerechten te behouden en daaraan ook in de opzet van de rechtbank nieuwe stijl in de tweede fase een ruimere toepassing te geven. Dat is ook zeker mogelijk.

Uiteraard wordt thans gewerkt aan de voorbereiding van de wetgeving die nodig is voor de tweede fase en wordt in overleg met alle betrokkenen nagedacht over de wijze waarop die wetgeving te zijner tijd het beste kan worden ingevoerd. Er is echter zeer beslist geen sprake van vooruitlopen op beslissingen die de wetgever nog moet nemen. Het parlement houdt alle ruimte; er is geen sprake van een onomkeerbaar proces.

In het kader van het nadenken over de vormgeving van de integratie is tussen de Kring van kantonrechters en de Vergadering van rechtbankpresidenten een ontwerp-convenant voorbereid over de rechtspositie van de kantonrechters in geval van integratie en de organisatie van de rechtbank nieuwe stijl.

Voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel tweede fase zal de Kamer via periodieke voortgangsrapportages worden geïnformeerd over de ontwikkelingen met betrekking tot de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken.

Momenteel vindt in het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel tweede fase een stroomlijningsoperatie plaats van het procesrecht. De bedoeling is dat er straks een geschikt procesrechtelijk systeem zal zijn zowel voor de zaken die in een meer formele rechtsgang worden aangebracht met verplichte rechtsbijstand, als voor zaken zonder verplichte rechtsbijstand, dus de huidige kantongerechtszaken plus de andere die zich daarvoor lenen.

De minister dacht dat zo langzamerhand iedereen ervan overtuigd is dat een verdeling in 62 kantons niet meer van deze tijd is, maar de organisatie van de rechterlijke arbeid zal zeker een aantal nevenzittingsplaatsen kennen. In een recent rapport van een extern bureau wordt er op grond van bereikbaarheidsnormen van uitgegaan dat er naast de 19

rechtbankzetels 16 nevenzittingsplaatsen zullen moeten zijn.

Het is juist dat hoger beroep in vreemdelingenzaken volgens een aanhangig wetsvoorstel is uitgesloten. In de andere gevallen waarin dit het geval is, is gekozen voor onmiddellijk beroep bij de hoogste instantie. Die keuze heeft te maken met het grote aantal zaken, waarbij een trage afhandeling verstreckende consequenties heeft voor een snelle afdoening van kennelijk ongegronde verzoeken om asiel. Wanneer deze zaken uitsluitend zouden worden ondergebracht bij de Afdeling bestuursrechtspraak dan zou, gezien de aantallen waarom het gaat, het probleem van de trage asielprocedures niet worden opgelost en zou ook de Raad van State onvoldoende worden ontlast. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Vreemdelingenwet zal wel duidelijk worden of de motivering van de regering door de Kamer voldoende wordt geacht.

De minister wees erop dat afd. 3.4A van andere aard is dan de bezwaarschriftprocedure. Het is een sterk verzwaarde voorbereidingsprocedure, afgestemd op een bepaald type besluiten met complexe belangenafwegingen en vaak veel belanghebbenden. Bovendien gaat het vaak om grote maatschappelijke belangen. Om te voorkomen dat de geconcentreerde en geïntensiveerde besluitvormingsprocedure onderuit wordt gehaald door een langdurige gefaseerde behandeling van de beroepen, is bij afd. 3.4A-zaken gekozen voor de beroepsmogelijkheid op de rechter in één instantie. De keuze voor één instantie is ingegeven door de samenhang tussen de besluitvormingsprocedure en de beroepsprocedure en om te voorkomen dat de doelstelling van de ene door de andere wordt uitgehold.

De minister zegde toe in de nota naar aanleiding van het eindverslag in te gaan op de vraag over beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en het voorbeeld van de superheffing en de vraag of meervoudige rechtspraak in plaats van een *unus iudex* in de beginfase gewenst is.

Hij wees erop dat het ministerie van Justitie zich ten taak stelt in het kader van de toetsing van wetsvoorstellen van alle departementen te letten op het in acht nemen van de harmoniserende wetten. Het gaat dan niet alleen om de Awb, maar ook om de Wet economische delicten of de Algemene termijnwet, enz.

Het doel van de rechtseenheidsvoorziening is zowel de eenheid tussen de diverse rechtsgebieden als de eenheid binnen het bestuursrecht. De Awb brengt uniformering in onderwerpen waar de verschillende hoogste rechters voor het administratieve recht tot verschillende beoordelingen kunnen komen. Het voorstel voor de rechtseenheidsvoorziening komt voort uit de wens om van meet af aan één instantie aan te wijzen om hierin uiteindelijk te beslissen. Het is op zichzelf denkbaar om de eerste fase te voltooien zonder de rechtseenheidsvoorziening. Bij de inwerking-treding van de Awb zal er dan echter geen rechtseenheidsvoorziening zijn. De afweging van de voor- en nadelen van een tijdelijke voorziening en de vorm daarvan, en de analyse van het risico van het ontbreken van een rechtseenheidsvoorziening zullen in de laatste fase van het wetsvoorstel worden gemaakt. Natuurlijk is er een relatie met de derde fase en zijn er verschillende modellen denkbaar voor de opzet daarvan. De minister had er principieel geen bezwaar tegen om nu een keuze te maken, maar hij had het gevoel dat een keuze binnen enkele maanden niet de beste keuze zou zijn. Aangezien op verschillende manieren een aannemelijk resultaat is te bereiken, was een keuze volgens hem dan ook nu niet nodig.

Gezien de keuze voor cassatie bij de Hoge Raad in de derde fase verwachtte de heer **Wolffensperger** kritiek op de interim-oplossing van een prejudicieel stelsel.

De heer **Jurgens** voegde eraan toe, dat geen voorziening nog beter zou zijn dan deze rechtseenheidsvoorziening, omdat die namelijk veronderstelt dat er straks cassatie zal komen en vrij ingrijpende wijzigingen in het hoger beroep, terwijl het heel goed mogelijk is dat de wetgever in de derde fase niet besluit tot ingrijpende wijzigingen.

Mevrouw **Soutendijk** merkte op dat de principiële discussie over de Hoge Raad als rechtseenheidsvoorziening nog moet plaatsvinden. De CDA-fractie is nog niet uitgedacht over de vraag of er wel een rechtseenheidsinstantie in de vorm van cassatie moet komen. Als model zou ook denkbaar zijn dat de tweede feitelijke instantie in administratieve zaken ook de laatste zal zijn.

Volgens de **minister** zou er in dat geval bij zaken op grond van de Awb en andere zaken in het burgerlijk en administratief recht gelijk uit te leggen begrippen moeten worden gehanteerd tussen de civiele en de bestuursrechtelijke kolom. Dit probleem gaat zwaarder wegen zodra er een stelsel is waarbij zich geen natuurlijke prioriteit in de jurisprudentie aftekent. Graag wilde hij een analyse maken van de relatie tussen de voorlopige rechtseenheidsvoorziening en de definitieve besluitvorming over de derde fase en hieraan in de nota naar aanleiding van het eindverslag conclusies verbinden.

De voorzitter van de vaste Commissie voor Justitie,
Swildens-Rozendaal

De voorzitter van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken,
Van der Burg

De griffier voor dit verslag,
De Vries