

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. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 mei 1993

1. Inleiding

Mede namens mijn ambtgenote van Binnenlandse Zaken bericht ik u als volgt.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (22 495, nr. 10) is een overzicht gegeven van de financiële consequenties van het wetsvoorstel. In deze brief informeer ik u onder punt 2 over **de financiering van de extra kosten**.

Inmiddels heeft de vaste Commissie voor Justitie – naast een verzoek om informatie over de financieringswijze – bij brief van 22 april 1993 (zie bijlage) nadere vragen gesteld over de werving en selectie van nieuw aan te trekken personeel en over de voorwaarden die door de rechtbanken zijn gesteld voor een invoering van het wetsvoorstel voltooiing op 1 januari 1994. Hierna wordt onder de punten 3 en 4 op deze twee aspecten ingegaan.

2. De kosten en de financiering

In de nota naar aanleiding van het eindverslag is aangegeven dat de geactualiseerde berekeningen laten zien dat de capaciteitsbehoeften als gevolg van een almaar groeiend aantal zaken ten opzichte van de in de memorie van toelichting gepresenteerde cijfers sterk zijn gestegen. Met de behandeling van de (huidige) Arob- en TwK- en kroonzaken zijn in 1994 uiteindelijk 606 formatieplaatsen gemoeid, oplopend in 1995 tot 644 formatieplaatsen. De structurele capaciteitsbehoefte van de Raad van State is (na het wegwerken van de achterstanden) bepaald op 404 formatieplaatsen. Boven deze structurele formatie zal de voor het wegwerken van de achterstanden bij en door de Raad van State benodigde capaciteit beschikbaar worden gesteld. Vanaf 1995 zullen

formatieplaatsen en middelen worden overgeheveld van de Raad van State naar de rechterlijke organisatie.

Uitgaande van de capaciteitsbehoefte bij de rechtbanken, leidt het wetsvoorstel voltooiing tot de volgende meerkosten (in miljoenen gulden):

	1994	1995	1996	1997	1998
benodigde formatie:	41,2	58,2	58,2	58,2	58,2
reeds beschikbaar:	16,3	17,6	17,6	17,6	17,6
overheveling van RvSt.:	0	5,2	10,8	15,3	19,0
subtotaal:	24,9	35,4	29,8	25,3	21,6
incidentele en overige structurele kosten:	9,3	8,8	5,1	5,1	5,3
totale kosten	34,2	44,2	34,9	30,4	26,9

De incidentele kosten hebben betrekking op verwachte flankerende maatregelen, opleidingen, extra investeringen in automatisering en bibliotheekkosten. De extra overige structurele kosten betreffen gerechtskosten en de kosten voor rechtshulp.

De financiering zal als volgt plaatsvinden:

a. Een verhoging van de griffierrechten

In het wetsvoorstel voltooiing zal – bij de tweede nota van wijziging – de volgende regeling voor het griffierecht worden neergelegd:

* in procedures over sociale uitkeringen c.a. f 100 in eerste aanleg en f 150 in hoger beroep;

* in alle andere zaken voor natuurlijke personen f 200 respectievelijk f 300;

* voor rechtspersonen f 400 respectievelijk f 600;

* het griffierecht voor voorlopige voorzieningen is gelijk aan dat voor bodemprocedures.

De extra opbrengsten hiervan worden geraamd op ruim 12 miljoen gulden. Deze financieringswijze is in overeenstemming met het kabinetsbeleid, een sterkere relatie te leggen tussen prijs en kosten van diensten. In de toelichting bij de tweede nota van wijziging zal hierop nader worden ingegaan.

b. Effectuering interdepartementale juristenpool

Thans wordt bezien of het mogelijk is om gedurende een periode van vier jaar een aantal ervaren juristen bij alle departementen vrij te stellen (ieder minimaal voor een periode van twee jaar) om ingezet te worden bij de Raad van State bij onder meer het wegwerken van de achterstanden. De kosten van de salarissen van deze juristen zouden voor rekening van het desbetreffende departement moeten komen. Bij effectuering van deze gedachte zou een kleine tijdelijke korting op de begroting van de Raad van State kunnen plaatsvinden.

c. Bijdrage door het Ministerie van Justitie

Binnen de begroting van het Ministerie van Justitie zal een interne herschikking van middelen plaatsvinden, waarbij in 1995 eenmalig de voor de voorbereiding van de tweede en de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie voor dat jaar gereserveerde gelden worden benut voor de eerste fase. Het gaat daarbij om de op blz. 68 van de memorie van toelichting in het tweede schema aangegeven 10 miljoen gulden; de resterende bedragen worden gevonden door interne herschikking.

d. Extra opbrengsten

Het resterende bedrag van 16 miljoen gulden per jaar zal worden bestreden uit verhogingen van andere niet-belastinginkomsten op de Justitiebegroting. Mocht de onder punt b bedoelde interdepartementale

juristenpool niet tot stand komen, dan zullen de beschikbaar te stellen bedragen worden verhoogd met 2 miljoen gulden.

Overzicht financiering:

	1994	1995	1996	1997	1998
verhoging griffierecht:	12,2	12,5	12,5	12,5	12,5
effectuering juristenpool:	2,0	2,0	2,0	2,0	0
Justitie:	4,0	13,7	4,4	0	0
extra opbrengsten:	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
totaal	34,2	44,2	34,9	30,5	28,5

3. Werving en selectie

De vaste commissie heeft in haar brief van 22 april 1993 gevraagd op welke wijze concreet wordt voorzien in de werving en opleiding van degenen die de benodigde extra formatieplaatsen voor rechtsgeleerd en administratief personeel bij de rechtbanken zullen bezetten.

Bij de beantwoording van deze vraag zal tevens aandacht worden gegeven aan de positie van reeds aanwezig rechtsgeleerd en ondersteunend personeel; ook voor hen kunnen immers extra opleidingsinspanningen vereist zijn.

De werving van personeel is zowel voor de rechters als voor de ondersteunende functionarissen in zoverre een verantwoordelijkheid van de rechtbanken zelf, dat deze binnen de beschikbare formaties kandidaten voor een benoeming kunnen aanbevelen respectievelijk kunnen doen benoemen. De colleges kunnen zelf het beste vaststellen welke behoeften zij hebben en op welke wijze daarin dient te worden voorzien. Voor de benoeming van leden van de rechterlijke macht (rechters, rechters-plaatsvervangers en gerechtauditeurs) geldt de eis dat de betrokkenen een positief advies hebben verkregen van de Commissie aantrekken leden rechterlijke macht. Deze commissie heeft zich gedurende de afgelopen jaren extra inspanningen getroost voor het aantrekken van juristen met bestuursrechtelijke ervaring. Het gaat hierbij om de zogenoemde buitenstaanders, dat wil zeggen degenen die juridische ervaring buiten de rechterlijke organisatie hebben verworven. Voor de rechterlijke ambtenaren in opleiding (raio's) bestaat sinds 1 april 1991 een geïntegreerde opleiding. Zij krijgen een algemene basisopleiding die de mogelijkheid biedt voor doorgroei naar de verschillende sectoren van de rechtbanken, waaronder de sector bestuursrecht.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag is melding gemaakt van de vier ijkpunten voor een verantwoorde invoering van de wet. Het eerste ijkpunt betreft de feitelijke beschikbaarheid, per 1 januari 1994, van 40 à 50 procent van de structureel benodigde capaciteit. Namens de rechtbanken is inmiddels aangegeven dat men in het algemeen verwacht dat aan deze norm kan worden voldaan. In enkele gevallen is daarbij de voorwaarde gesteld dat de desbetreffende formatieplaatsen zo spoedig mogelijk, nog vóór 1 juli 1993, beschikbaar worden gesteld. Op dit aspect wordt hierna onder punt 4 nader ingegaan. Voor de beantwoording van de hier besproken vraag is van belang dat men, wederom in het algemeen gesproken, geen bijzondere problemen voor de werving verwacht. In enkele arrondissementen ligt dit anders. Veelal gaat het daarbij om rechtbanken die ook afgezien van de uitbreiding in verband met de herziening, problemen hebben met het aantrekken van rechters. In de komende maanden wordt nagegaan welke mogelijkheden er zijn

voor aanvullende maatregelen, mede op het vlak van gerichte werving van kandidaten. Het is de bedoeling, zodra de Tweede Kamer het wetsvoorstel voltooiing heeft behandeld, een wervingscampagne – zowel landelijk als plaatselijk – te starten teneinde zo spoedig mogelijk een reëel beeld te krijgen van de mogelijkheden om de extra formatieplaatsen tijdig feitelijk te bezetten.

De vereiste opleidingsactiviteiten hebben betrekking zowel op personen die thans al bij de rechtbanken werkzaam zijn als op nog aan te trekken functionarissen. In vrijwel alle gevallen zijn aanvullende maatregelen op dit vlak noodzakelijk. De meeste rechtbanken hebben wel één of meer personen kunnen aantrekken die recente ervaring op het gebied van de Arob-rechtspraak c.a. hebben, maar dezen behoeven veelal een aanvullende opleiding in de sociale-zekerheidsrechtspraak of andere aspecten van het rechterlijke werk of de daarbij behorende ondersteunende activiteiten. Voor iedereen zijn daarnaast de veelomvattende wijzigingen ingevolge de Algemene wet bestuursrecht van belang. Daarbij gaat het niet alleen om het nieuwe algemene deel van het materiële bestuursrecht, maar ook om het nieuwe, uniforme, bestuursprocesrecht. Vermelding verdient voorts dat op enkele onderdelen van het relevante recht wetswijzigingen tot stand zijn gekomen of in voorbereiding zijn. Dit betreft onder meer de nieuwe Woningwet en de nieuwe Gemeentewet.

Op al deze onderdelen heeft de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) een uitgebreid aanbod van cursussen, waarvan in zeer ruime mate gebruik wordt gemaakt. Sinds enige tijd biedt de SSR cursussen aan niet alleen voor leden van de rechterlijke macht, maar ook voor gerechtssecretarissen. Ook voor laatstgenoemde categorie is er een omvangrijk pakket aan cursussen verband houdend met de nieuwe taken voor de rechtbanken op bestuursrechtelijk gebied. Het aan de SSR beschikbaar gestelde budget is toereikend voor de grote inspanningen die zij moet leveren. Binnen de rechtbanken zelf zal men moeten bepalen welke cursussen de daar werkzame personen (moeten) volgen. Er is geen reden om aan te nemen dat van de mogelijkheden daartoe onvoldoende gebruik wordt gemaakt of dat de cursusmogelijkheden ontoereikend zijn. Dit geldt zeker voor de rechters. Recent overleg met betrekking tot de secretarissen wettigt de verwachting dat men er in algemene zin in zal kunnen slagen ook voor deze categorie de bijscholing op verantwoorde wijze te laten verlopen voor zover het om bestuursrechtelijke cursussen gaat. Daarbij kan men aldus te werk gaan, dat reeds aanwezige, met de sociale-zekerheidsrechtspraak vertrouwde secretarissen worden bijgeschoold in de Arob-rechtspraak c.a. en dat de nog in te stromen secretarissen eerst worden geschoold in de rechtspraak in sociale-zekerheidszaken en ambtenarenzaken, aangezien daarvoor ter plaatse voldoende know-how aanwezig zal zijn. Dit is overigens niet meer dan een algemeen uitgangspunt, dat afhankelijk van de plaatselijke situatie nader vorm kan krijgen.

Een tweede concrete mogelijkheid voor opleiding en bijscholing zijn stages bij de Raad van State. Sinds 1 januari 1993 bestaat deze mogelijkheid voor rechters. Voor hen zijn «oriëntatiestages» voor de duur van een week georganiseerd. In deze korte periode maken zij kennis met de organisatie en de werkwijze van de Raad en wonen zij enkele zittingen van een van de Afdelingen bij. Ongeveer 110 rechters nemen aan deze stages deel. Grotendeels zijn zij afkomstig uit de voormalige raden van beroep/Ambtenarengerechten, voor het overige uit de andere sectoren van de rechtbanken. Voor secretarissen zal hoogst waarschijnlijk eveneens de mogelijkheid van een stage bij de Raad van State worden opgesteld. Enkele proefstages zijn reeds voltooid, het overleg met de

leiding van de Raad over de definitieve vorm is in een fase van afronding. Deze stages zullen vermoedelijk een veel langere duur hebben, waardoor de betrokkenen enerzijds een brede kennis kunnen verwerven van de werkzaamheden van de Raad en anderzijds kunnen bijdragen aan de produktie van de raad. De stages zijn bedoeld voor (ervaren) secretarissen van de sectoren bestuursrecht die zich na de inwerkingtreding van de wet zullen bezighouden met taken op deze nieuwe gebieden. Prioriteit wordt gegeven aan die rechtbanken die niet al beschikken over secretarissen met recente ervaring op het gebied van de Arob-rechtspraak c.a.

4. Voorwaarden voor een succesvolle implementatie

De tweede vraag van de vaste commissie heeft betrekking op de voorwaarden waaronder de rechtbankpresidenten en andere relevante functionarissen akkoord zijn gegaan met de (handhaving van de) invoeringsdatum van 1 januari 1994.

In algemene zin valt uit de berichten van de betrokken functionarissen af te leiden dat invoering per 1 januari 1994 verantwoord wordt geacht, mits de benodigde extra formatieplaatsen tijdig – hetgeen in een aantal gevallen betekent: reeds vóór midden 1993 – beschikbaar worden gesteld. Deze voorwaarde heeft als achtergrond dat er bij verscheidene rechtbanken minder personeel met recente ervaring op het terrein van de Arob-rechtspraak c.a. instroomt dan men in een eerder stadium meende te kunnen verwachten. Hierdoor is een aanzienlijke opleidingsinspanning nodig, die vanzelfsprekend een zwaar beslag legt op de beschikbare capaciteit. De toeneming van de aantallen bestuursrechtelijke zaken in de afgelopen jaren (en als gevolg daarvan de vergrote capaciteitsbehoeften) maakt deze kwestie alleen maar nijpender. Een bijkomende verzwarende factor wordt gevormd door de stijging van de beroepen in sociale-zekerheidszaken, onder meer door de recente wijzigingen in de desbetreffende wetgeving. De formatieplaatsen die al zijn toegekend met het oog op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn hierdoor in sterkere mate dan aanvankelijk was voorzien, aangewend voor de afdoening van de toegenomen hoeveelheid sociale-zekerheidszaken.

Thans wordt per arrondissement bezien of de gesignaleerde problemen beheersbaar zijn. In nauw overleg met de arrondissementen zal vervolgens worden bezien in hoeverre het in concrete gevallen nodig is over te gaan tot een vervroegde beschikbaarstelling van extra formatieplaatsen. Vooral nog wordt ervan uitgegaan dat dit binnen de Justitiebegroting kan worden opgevangen.

Uiteraard zal in de tweede helft van 1993 telkens, op basis van de in de nota naar aanleiding van het eindverslag geformuleerde ijkpunten, worden nagegaan of de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel voltooiing op 1 januari 1994 ook praktisch verantwoord is.

Een afzonderlijk punt van aandacht bij de implementatie is uiteraard de beheersbaarheid van het verloop onder het personeel van de Raad van State. In de nota naar aanleiding van het eindverslag is er in dat verband onder andere op gewezen dat tussen de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en de vice-president van de Raad van State afspraken zullen worden gemaakt die ertoe moeten leiden dat sprake zal zijn van een evenwichtige verhouding tussen de uitstroom bij de Raad van State en de opbouw van de bestuurssectoren van de rechtbanken.

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

's-Gravenhage, 22 april 1993

Namens de vaste Commissie voor Justitie wil ik graag het volgende onder uw aandacht brengen.

Naar aanleiding van de door de commissie ontvangen nota's naar aanleiding van het eindverslag bij de wetsvoorstellen Voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (22 495) en de Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht enz. (22 601) deel ik u mede dat de commissie beide wetsvoorstellen gereed acht voor plenaire behandeling. De commissie zal trachten te bevorderen dat deze behandeling nog kan plaatsvinden voor het komend zomerreces.

De commissie acht het echter noodzakelijk dat vóór de plenaire behandeling van beide wetsvoorstellen zij van u een bevredigend antwoord ontvangt op de volgende vragen:

1. Hoe wordt concreet voorzien in de werving en opleiding van de benodigde extra formatieplaatsen voor rechtsgeleerd en administratief personeel bij de rechtbanken?
2. Wat zijn de voorwaarden waaronder de rechtbankpresidenten en andere relevante functionarissen akkoord zijn gegaan met de (handhaving van de) invoeringsdatum van 1 januari 1994?
3. Hoe worden de (extra) kosten, gepaard gaande met bovenstaande wetsvoorstellen, gefinancierd?

Met vriendelijke groet,
mr. J. M. de Vries,
waarnemend griffier van de
vaste Commissie voor Justitie