

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)****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 26 oktober 1993

1. Algemeen

Wij namen met vreugde kennis van de woorden van waardering die de leden van de fracties van het CDA en de PvdA ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel uitten.

De leden van de fractie van de PvdA spraken hun waardering uit voor de principiële keuze van de regering met betrekking tot de invoering van bestuursrechtspraak in twee feitelijke instanties. Zij konden zich voorstellen dat hierop ten aanzien van de (voormalige) kroongeschillen – in een aantal gevallen – om pragmatische redenen een uitzondering is gemaakt. Daarbij kwam de aanwezigheid van specifieke deskundigheid bij de Raad van State op deze terreinen hun als een valide argument voor. Aan de andere kant vroegen zij zich af, hoe ten behoeve van de inrichting van het uiteindelijke stelsel van bestuursrechtspraak in deze materie inzicht kan worden verkregen en daarin een verantwoorde keuze kan worden gemaakt, nu gegevens zullen ontbreken omtrent het doorprocederen in de zogenoemde kwetsbare geschillen.

Bij de definitieve vormgeving van het stelsel van bestuursrechtspraak is een van de belangrijke vragen de vraag in welke mate belanghebbenden en bestuursorganen die door de rechter in eerste aanleg in het ongelijk zijn gesteld, in het bijzonder in zaken die thans nog in eerste en enige aanleg worden afgedaan, hoger beroep zullen instellen. Daarbij zal onder meer inzicht moeten worden verkregen in de omvang van het hoger beroep, de totale duur van de procedure, de bestuurslasten en het beslag op het rechterlijk apparaat als geheel. Het is op zich juist dat exacte gegevens hieromtrent zullen ontbreken ten aanzien van de (kwetsbare) zaken die op grond van het voorstel voorshands in eerste en enige aanleg worden behandeld. Wij zijn evenwel van mening dat de thans voorgestelde rechtspraak in twee feitelijke instanties, in het bijzonder ten aanzien van die geschillen waarbij meer belanghebbenden met tegengestelde belangen zijn betrokken, voldoende gegevens zal kunnen opleveren voor het maken van zorgvuldige en verantwoorde keuzen te zijner tijd. Daar komt bij, dat er onderzoeksmethoden en

-technieken bestaan waardoor het mogelijk is, ook ten aanzien van de geschillen die voorschans in eerste en enige instantie zullen worden behandeld, voorspellende uitspraken te doen over het procedeedrag in een situatie van rechtspraak in twee instanties.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen ook in meer algemene zin naar de verhouding tussen de evaluatie van de eerste fase en de besluitvorming over de derde fase.

Op blz. 15 van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer hebben wij aangegeven welke vragen in het kader van de derde fase zullen moeten worden beantwoord. Een niet onbelangrijk deel daarvan heeft betrekking op kwesties waarvan de beantwoording niet, of slechts in beperkte mate, afhankelijk is van de resultaten van – empirisch – evaluatie-onderzoek. Voor andere vragen geldt echter, dat de beschikbaarheid van evaluatieve gegevens omtrent de eerste fase wel een noodzakelijke voorwaarde is voor een adequate beantwoording daarvan. Wij noemden in dat verband het maken van concrete keuzen voor rechtspraak in één in plaats van twee feitelijke instanties in bepaalde gevallen, nadere besluitvorming over de verdeling van rechtsmacht tussen administratieve rechter en burgerlijke rechter en een mogelijke bijstelling van het uniforme bestuursprocesrecht.

De door de leden van de PvdA-fractie gememoreerde passage op blz. 14 van de memorie van toelichting maakt deel uit van de schets die aldaar wordt gegeven van de situatie bij de aanvang van de (eerste fase van de) herziening van de rechterlijke organisatie en de genomen maatregelen, gericht op het zodanig equiperen van de rechterlijke organisatie dat zij de extra inspanning zou kunnen leveren die nodig is voor een goed verlopend reorganisatieproces. In dat verband wezen wij er onder meer op, dat enkele maatregelen waren genomen ter beperking van het zaaksaanbod. Wij doelden daarmee vooral op de processuele voorzieningen die aan het eind van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig met het oog daarop – en, zo voegen wij daaraan thans toe, met het oog op een zo doelmatig mogelijke behandeling van aanhangig gemaakte zaken – zijn getroffen. Daarbij moet bij voorbeeld worden gedacht aan de invoering dan wel de verhoging van het griffierecht, de verruiming van de mogelijkheden voor unus-rechtspraak, de mogelijkheid om met toestemming van partijen zaken zonder zitting af te doen en de mogelijkheid om in bepaalde gevallen bij gelegenheid van de behandeling van een verzoek om voorlopige voorziening tevens uitspraak te doen in de bodemprocedure (de zogenoemde kortsluiting).

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de wijze waarop de gewenste afstemming tussen de administratieve rechter en de burgerlijke rechter in de toekomst verder zal worden bevorderd.

Op blz. 38–40 van de memorie van toelichting hebben wij enkele beschouwingen gegeven over de verhouding tussen het bestuursprocesrecht en het burgerlijk procesrecht en de verwachte toekomstige ontwikkelingen daarin. Daarbij hebben wij aangegeven dat in de eerste en de tweede fase wel al zoveel mogelijk wordt en zal worden gestreefd naar harmonisatie, maar dat daarvan pas op langere termijn werkelijk aansprekende resultaten mogen worden verwacht. Desondanks zijn wij niet ontevreden over hetgeen thans reeds is bereikt. Wij verwijzen bij voorbeeld naar de bij tweede nota van wijziging ingevoegde artikelen 8.2.6.5a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en 96a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, die in onderlinge samenhang beschouwd een eenvoudig en doeltreffend coördinatiemechanisme

tussen de administratieve rechter en de burgerlijke rechter bieden. In dit verband verwijzen wij ook naar de fundamentele beschouwingen op blz. 33-35 van de memorie van toelichting over mogelijke ontwikkelingen in object en doelstellingen van het bestuursprocesrecht en de gevolgen daarvan voor de verhouding ten principale tussen administratieve rechter en burgerlijke rechter en bestuursprocesrecht en burgerlijk procesrecht. Daarnaast is van groot belang welke de effecten van de integratie van de civiele en de strafrechtspraak en de administratieve rechtspraak zullen zijn. Daarop zal het in het vooruitzicht gestelde evaluatie-onderzoek in belangrijke mate gericht zijn. Mede op basis van de resultaten daarvan zal, waar mogelijk reeds in de tweede fase, maar zeker in de derde fase, verder gestalte worden gegeven aan het streven naar een optimale afstemming tussen administratieve rechter en burgerlijke rechter.

Wij onderschrijven de stelling van de leden van de PvdA-fractie, dat parlementaire goedkeuring van het onderhavige wetsvoorstel niet preludeert op de besluitvorming over de tweede en de derde fase. In de gedachtenwisseling met de Tweede Kamer is dit punt prominent aan de orde geweest. Daarbij hebben wij enkele malen uiteengezet welke de verhouding tussen de eerste fase en de latere fasen is. Wij hebben beklemtoond, dat elke fase afzonderlijk kan en ook moet worden beoordeeld en dat geen sprake is van nu te maken keuzen die onomkeerbare gevolgen zouden hebben voor straks te nemen besluiten. Dat zou ook niet stroken met het door deze leden terecht gememoreerde vereiste van een zorgvuldige besluitvorming. Dat vereiste geldt uiteraard evenzeer voor de financiële aspecten van de herzieningsoperatie.

De leden van de PvdA-fractie wezen op de noodzaak van het behoud van enkele bijzondere en waardevolle elementen van de procedure bij de kantongerechten.

Ook hierover is in de gedachtenwisseling met de Tweede Kamer herhaaldelijk en uitvoerig gesproken. Het is uitdrukkelijk de bedoeling, niet alleen de voordelen van de huidige kantongerechtsprocedure (waaronder snelheid, laagdrempeligheid en relatief lage kosten) te behouden, maar deze ook binnen de rechtbanken nieuwe stijl verder te verbreiden. Dit is een van de speerpunten van de beleidsvorming ten aanzien van de tweede fase en een belangrijke toetssteen voor het slagen van de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken tot de rechtbanken nieuwe stijl.

De leden van de fractie van de PvdA plaatsten enkele kanttekeningen bij het starten van een wervingscampagne voor nieuw personeel voordat het wetsvoorstel is behandeld in de Eerste Kamer. De leden van de fractie van de VVD gaven, naar wij aannemen in dit verband, uiting aan hun spijt en misnoegen over het feit dat, voordat de wet in werking is getreden, reeds in vergaande mate uitvoering is gegeven aan hetgeen door die wet wordt veranderd.

De wervingscampagne – en het tijdstip waarop daarmee een begin is gemaakt – moet worden gezien tegen de achtergrond van de omvangrijke uitbreidingen van (de sectoren bestuursrecht van) de rechtbanken en de noodzakelijk geachte spoedige inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. Berekend is dat de rechtbanken in 1994 uiteindelijk 606 formatieplaatsen extra nodig zullen hebben voor de behandeling van wat thans nog Arob-, TwK- en kroongeschillen zijn en bovendien 67 formatieplaatsen voor de behandeling van zaken op grond van de Algemene Bijstandswet c.a. Ook door de rechterlijke macht werd het noodzakelijk geacht dat op het moment van inwerkingtreding van de wet

over ongeveer 50% van die extra capaciteit feitelijk zou worden beschikt om de nieuwe zaken te kunnen behandelen.

Indien de aan implementatie van wetgeving verbonden organisatorische en andere maatregelen tijd vergen (bij voorbeeld voor het werven, selecteren en opleiden van personeel), is denkbaar dat deze tijd wordt uitgetrokken tussen de volledige afronding van de parlementaire behandeling en de datum van inwerkingtreding. In het onderhavige geval zou een om die reden uitgestelde invoering evenwel zeer onwenselijk zijn. De door de regering beoogde datum van inwerkingtreding, 1 januari 1994, is noodzakelijk in het licht van de achterstandsproblematiek bij de Raad van State. Tijdens de gedachtenwisseling met de Tweede Kamer is uitvoerig op deze problematiek ingegaan. De vice-president van de Raad van State heeft ons onlangs nog, bij brief van 25 augustus 1993, met nadruk gewezen op de nog grotere organisatorische problemen waarvoor de Raad van State zich gesteld zou zien indien deze beoogde datum niet zou worden gehaald. Om deze reden was het niet verantwoord, met het starten van de werving te wachten tot het moment waarop na de Tweede Kamer ook de Eerste Kamer zich over het wetsvoorstel zou hebben uitgesproken. Gegeven de omvang van de thans beschikbaar gestelde extra capaciteit is het overigens grosso modo mogelijk, in het onverhoopte geval dat het wetsvoorstel door de Eerste Kamer zou worden verworpen, dat het in dit verband aangetrokken personeel binnen de rechterlijke organisatie en de Raad van State in de loop van de tijd wordt herplaatst. Bovendien moet worden bedacht, dat ook zonder het voorliggende wetsvoorstel personeelsuitbreidingen hadden moeten plaatsvinden als gevolg van het gestegen en nog steeds stijgende zaakaanbod. Aldus zijn ook geen onomkeerbare maatregelen getroffen waardoor de Eerste Kamer zich voor voldongen feiten zou zien geplaatst.

Voor de vervulling van de beschikbaar gestelde capaciteit per uiterlijk 1 januari 1994 gaat het, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie, gelet op het voorgaande om een actieve werving met als doel een feitelijke bezetting van 50% van de uiteindelijk benodigde capaciteit te bewerkstelligen. Voor de jaren 1994 en 1995, waarin de bestuurssectoren van de rechtbanken verder zullen worden uitgebreid, kan de wervingscampagne worden beschouwd als een graadmeter van de mogelijkheden om de beschikbaar te stellen plaatsen daadwerkelijk te bezetten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ook naar de uitkomsten van de landelijke wervingscampagne.

De respons op deze wervingscampagne, die plaatsvond in augustus 1993, was groot. Honderden sollicitaties per arrondissement waren geen uitzondering. In de sfeer van de ondersteuning doen zich mede daardoor geen noemenswaardige problemen voor bij het vervullen van de vacatures. Wel wordt in een aantal gevallen als tijdelijk knelpunt gezien dat bij nieuw aangetrokken personeel geen ervaring met de behandeling van de desbetreffende zaken aanwezig is. Een en ander bleek de afgelopen weken tijdens een ronde die het projectteam herziening rechterlijke organisatie heeft gemaakt langs de rechtbanken om een goed beeld te krijgen van de stand van zaken bij het implementatieproces en de daarvoor geformuleerde ijkpunten. In de in het vooruitzicht gestelde voortgangsrapportage zal uitgebreid worden ingegaan op de uitkomsten van deze ronde. In het kader van de beantwoording van de schriftelijke vragen ter voorbereiding van de behandeling van de Justitie-begroting voor 1994 (vraag 30) meldde de eerste ondergetekende reeds, dat mede op basis van deze inventariserende ronde is vastgesteld dat de datum van 1 januari 1994 een reële datum blijft.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar een zo beknopt mogelijke verwoording van de concrete doelomschrijvingen van de herziening van de rechterlijke organisatie.

Zoals deze leden zelf al opmerkten, is hierover al veel geschreven en gezegd. Dat is zowel in het kader van het zogenoemde wetsvoorstel voorintegratie als in het kader van het onderhavige wetsvoorstel gebeurd. Wij verwijzen in het bijzonder naar de blz. 3–8 van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer bij het wetsvoorstel voorintegratie (kamerstukken II, 1990–1991, 21 967, nr. 5) en – voor een geserreerde samenvatting – naar blz. 10 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel. Heel kort gezegd kunnen de drie hoofddoelstellingen van de herzieningsoperatie worden gekenschetst als:

- het scheppen van voorwaarden voor het verbeteren onderscheidenlijk het in stand houden van de juridische kwaliteit van de rechtspraak;
- het scheppen van evenwicht in de structuur van de rechterlijke organisatie;
- het scheppen van voorwaarden voor het verbeteren van de cliëntgerichtheid van de rechtspraak.

Aldus heeft de herzieningsoperatie een sterk kwalitatieve lading. Dat geldt tegelijkertijd ten aanzien van de uitwendige structuur van de rechtspraak, de produkten van de rechterlijke organisatie en de afnemers daarvan. Daarnaast, vooral door de invoering van rechtspraak in twee feitelijke instanties in bestuursrechtelijke zaken waarvoor dat thans nog niet het geval is, worden ook kwantitatieve doelen bereikt, in het bijzonder doordat aldus de doorlooptijden kunnen worden bekort. Ook het nieuwe, uniforme bestuursprocesrecht is mede daarop gericht. Wij wijzen er voor de goede orde nogmaals op, dat los van de herziening van de rechterlijke organisatie op verschillende fronten wordt gewerkt aan de versterking van de interne organisatie en de infrastructuur van de rechterlijke organisatie. De eerste ervaringen leren, dat de herzieningsoperatie katalyserend werkt op deze processen. Daarmee is sprake van een positief neveneffect.

In reactie op de laatste twee vragen van de leden van de VVD-fractie merken wij, in overeenstemming met hetgeen wij hiervoor hebben gesteld over de verhouding tussen de eerste en de latere fasen van de herziening van de rechterlijke organisatie, op, dat derhalve ook voor de besluitvorming over de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken tot de rechtbanken nieuwe stijl in de tweede fase en over de – met elkaar samenhangende – vragen naar de vormgeving en de onderbrenging van de tweede feitelijke instantie in bestuursrechtelijke zaken, de toekomstige positie van de Raad van State en de vormgeving en de onderbrenging van de rechtseenheidsvoorziening in de derde fase geldt dat daarop nu niet wordt vooruitgelopen.

2. Het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming

De leden van de CDA-fractie hadden de indruk dat de onderbrenging van de bestuursrechtspraak in eerste aanleg bij de rechtbanken gevolgen zal hebben voor de inhoud van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming, en daarmee op termijn ook voor de praktijk van het handelen van het bestuur zelf. Zij wezen in dat verband op de verschillen in benadering tussen de civiele rechtspraak en de bestuursrechtspraak.

Wij herinneren er in de eerste plaats aan, dat de keuze voor de integratie van de civiele rechtspraak, de strafrechtspraak en de bestuurs-

rechtspraak in eerste aanleg, naast een veelheid van andere – deels ook door de leden van de CDA-fractie gereleveerde – redenen, tevens is gemaakt om een extra stimulans te geven aan het ook los van de herzieningsoperatie reeds op gang gekomen proces van wederzijdse beïnvloeding en doordringing van deze verschillende rechtsgebieden. Wij zien daarin belangrijke voordelen voor de kwaliteit van het recht en de rechtspraak als geheel. Daarbij kan en zal het niet zo zijn, dat de civiele rechtspraak de bestuursrechtspraak zal overvleugelen. Veeleer ligt het in de rede, te verwachten dat op beide terreinen zowel materieelrechtelijk als procesrechtelijk van elkaars expertise en ervaring zal worden geleerd en geprofiteerd. Daardoor zullen nodeloze verschillen verdwijnen, maar zullen zinvolle karakteristieken overeind blijven en wellicht zelfs extra worden geaccentueerd. Het is ook niet zo, dat de bestuursrechtspraak als het ware is en wordt «overgenomen» door de voorafgaand aan de integratie reeds binnen de rechtbanken werkzame rechters. Er is immers sprake van een proces van samensmelting, waarbij ook de bijzonder in het bestuursrecht geveerde rechters binnen de rechtbanken werkzaam zullen zijn. In dit kader verwijzen wij ook naar de passages op blz. 38–40 van de memorie van toelichting over bestuursprocesrecht en burgerlijk procesrecht. Vanzelfsprekend zullen de hiervoor vermelde beoogde effecten niet aanstonds na het wijzigen van de uitwendige structuur optreden. De eerste ervaringen met de voorintegratie – die zoals bekend per 1 juli 1992 haar beslag heeft gekregen – geven echter aanleiding voor de conclusie dat een en ander duidelijk verder in beweging is gebracht. Dit proces zal belangrijk worden versterkt door de overkomst naar de rechtbanken van wat thans nog Arob-, TwK- en kroongeschillen zijn en door de invoering van het nieuwe, uniforme bestuursprocesrecht.

De leden van de PvdA-fractie beklemtoonden andermaal het belang van een stelsel van rechtspraak van, in beginsel, twee feitelijke instanties. Zij wezen in dat verband op de zaken waarvoor thans nog het College van Beroep voor het bedrijfsleven bevoegd is.

Zoals bekend is een van de onderdelen van de derde fase de integratie van die onderdelen van de bestuursrechtspraak in eerste instantie die buiten de eerste fase zijn gehouden. Het ligt in de rede, dat bij die gelegenheid ook voor (het leeuwedeel van) de zaken waarin thans de rechtsmacht bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven berust, rechtspraak in twee feitelijke instanties zal worden ingevoerd.

3. Relatie met de Wet voorzieningen gehandicapten

De Ziekenfondsraad heeft op grond van artikel 39, derde lid, onderdeel h, van de Wet financiering volksverzekeringen een aantal uiteenlopende subsidieregelingen vastgesteld. Daartoe behoren onder meer de Regeling Ziekenfondsraad subsidiëring psycho-analyses, de Regeling Ziekenfondsraad subsidiëring gezinsverzorging en de door de leden van de PvdA-fractie in hun vraag aan de orde gestelde Regeling Ziekenfondsraad subsidiëring woningaanpassingen gehandicapten.

De Wet financiering volksverzekeringen somt thans limitatief een aantal besluiten op waartegen beroep openstaat bij eertijds de raad van beroep (sinds 1 juli 1992 als gevolg van de voorintegratie bij de rechtbank) en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Daarnaast is tegen besluiten op grond van artikel 40 beroep opengesteld bij de Kroon. Terzake van besluiten genomen krachtens regelingen op grond van artikel 39, derde lid, onderdeel h, is in de Wet financiering volksverzekeringen niet in een beroepsmogelijkheid voorzien, zodat voor zover het om beschikkingen gaat daartegen thans bij de Afdeling rechtspraak beroep mogelijk is.

Door de plaatsing van de Wet financiering volksverzekeringen op de bijlage bij de Beroepswet wordt in de toekomst het normale patroon voor beroep tegen besluiten op grond van deze wet: beroep bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Met betrekking tot besluiten van de Ziekenfondsraad, genomen krachtens regelingen getroffen op grond van artikel 39, derde lid, onderdeel h, alsmede enkele andere besluiten, namelijk die op grond van artikel 39, derde lid, onderdeel g, en het reeds vermelde artikel 40, wordt overeenkomstig het advies van de Ziekenfondsraad voorgesteld beroep open te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De keuze voor de Afdeling bestuursrechtspraak voor de behandeling van geschillen, voortvloeiend uit de toepassing van op artikel 39, derde lid, onderdeel h, gebaseerde regelingen, is gemaakt omdat het hier veelal gaat om geschillen op instellingsniveau, waarbij de individuele belanghebbende buiten beeld blijft. Met andere woorden, het gaat hier veelal om bestuursgeschillen. Niet kan echter worden ontkend, dat dit nu juist met de door de leden van de PvdA-fractie aan de orde gestelde Regeling Ziekenfondsraad subsidiëring woningaanpassing anders ligt. Hierbij gaat het om besluiten ten aanzien van individuele belanghebbenden. Een beroepsmogelijkheid bij in eerste instantie de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep zou dan ook voor besluiten op grond van deze regeling in de rede liggen.

Aan de mogelijkheden voor legislatieve differentiatie met betrekking tot de beroepsmogelijkheden is echter een grens. Wij achten het niet wenselijk om binnen de regelingen die door de Ziekenfondsraad zijn en zullen worden getroffen op grond van artikel 39, derde lid, onderdeel h, een verdere verfijning met betrekking tot de beroepsmogelijkheden aan te brengen.

Wij erkennen dat het resultaat van deze keuzen voor het stelsel van rechtsbescherming inzake besluiten met betrekking tot woningaanpassing voor gehandicapten niet fraai is. Wij tekenen hier echter bij aan dat deze situatie in de eerste plaats voortvloeit uit het feit, dat twee verschillende instanties nl. de colleges van B en W enerzijds en de Ziekenfondsraad anderzijds besluiten nemen met betrekking tot een en dezelfde materie nl. de woningaanpassing voor gehandicapten. Daarnaast verdient de aandacht dat een regeling ter zake van woningaanpassing als getroffen door de Ziekenfondsraad bedoeld is als tijdelijke regeling in afwachting van een definitieve regeling van een dergelijke verstrekking. Als de definitieve regeling een feit is komt aan de door de Ziekenfondsraad op zich genomen taak een einde en daarmee tevens aan de divergentie in de rechtsbescherming.

4. Personele, organisatorische en financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie hadden enige zorg over de regeling van het griffierecht, in het bijzonder ten aanzien van milieuorganisaties.

Wij zijn van oordeel dat de voorgestelde regeling van het voor het instellen van beroep op de rechter verschuldigde griffierecht er niet aan in de weg hoeft te staan dat belanghebbenden die zich niet kunnen verenigen met een besluit, hun geschil met een bestuursorgaan daadwerkelijk ter beslechting aan de administratieve rechter voorleggen. Dat geldt ook voor organisaties die – niet zelden zonder succes – opkomen voor de belangen van het milieu en mede door het voeren van procedures een waardevolle bijdrage leveren aan de handhaving van het milieurecht. Wij wijzen erop, dat ingevolge artikel 8.2.6.8 van de Awb het griffierecht steeds door het bestuursorgaan wordt vergoed indien het

beroep gegrond wordt verklaard en de rechter ook in andere gevallen de bevoegdheid heeft om een gehele of gedeeltelijke vergoeding te gelasten.

De leden van de CDA-fractie stelden de vraag of het optuigen van een stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming zoals thans aan de orde is, er niet toe zal leiden dat de overheden in een nog groter web van regels en procedures terecht zullen komen.

Wij stellen allereerst vast, dat consensus bestaat over de noodzakelijkheid maar ook de wenselijkheid van een stelsel van, in beginsel, rechtspraak in twee feitelijke instanties. Daarvan uitgaande, dient vervolgens te worden voorzien in een zodanige vormgeving van het bestuursprocesrecht, dat indien wordt (door)geprocedeerd, deze procedures een zo beperkt mogelijk beslag leggen op de bestuursorganen – en overigens ook op de betrokken belanghebbenden – en dat zij leiden tot een snelle en ook in materiële zin afdoende beslechting van het geschil. Daarop is bij het ontwerpen van het nieuwe, uniforme bestuursprocesrecht dan ook in het bijzonder gelet. In dit verband is illustratief artikel 6:22, dat bepaalt dat een besluit ondanks schending van een vormvoorschrift in stand kan worden gelaten indien belanghebbenden door de schending van dat vormvoorschrift niet zijn benadeeld. Het belang van zo min mogelijk belastende regels – uiteraard binnen de grenzen van de vereisten van goed en zorgvuldig bestuur en van eerlijke procedures – geldt eveneens voor de fase van de primaire bestuurlijke besluitvorming en de fase van de zogenoemde bestuurlijke voorprocedures (bezwaar en administratief) beroep. Daarbij is in het kader van de parlementaire behandeling van de eerste tranche van de Awb uitvoerig stilgestaan. Deze aspecten zullen ook bij de evaluatie van de eerste tranche van de Awb (zie artikel 9:1) en bij de evaluatie van het bestuursprocesrecht een centrale rol spelen.

De leden van de fractie van de PvdA stelden een vraag over de financiële dekking van een deel van de voor de eerste fase begrote extra kosten, te weten 16 miljoen gulden.

In de brief aan de Tweede Kamer van 3 mei 1993 (kamerstukken II, 1992–1993, 22 495, nr. 13) hebben wij een overzicht gegeven van de wijze waarop de financiering van de berekende meerkosten zal plaatsvinden. Over het door de leden van de PvdA-fractie bedoelde bedrag van 16 miljoen gulden werd opgemerkt dat dit deel van de meerkosten zou worden gefinancierd uit verhoging van niet-belastinginkomsten (andere dan het griffierecht). In de Justitie-begroting is aangegeven dat dit geschiedt door compensatie binnen artikel 06.03 Gefinancierde rechtsbijstand (kamerstukken II, 1993–1994, 23 400, nr. 2, blz. 134). Deze compensatie is mogelijk door effectuering van een pakket van maatregelen dat is gericht op de vermindering van de uitgaven voor de gefinancierde rechtshulp.

Ook vroegen deze leden naar de huisvestingskosten.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer is in onderdeel ingegaan op de aan de herzieningsoperatie verbonden huisvestingsaspecten. Op deze plaats kan worden volstaan met een verwijzing naar de desbetreffende passage, aangezien de inhoud daarvan nog steeds actueel is.

De leden van de PvdA-fractie merkten verder op, dat de financiële gegevens fluctueren en – zo begrijpen wij deze leden – dat de gegevens

in de nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer en de al genoemde brief van 3 mei 1993 onderling verschillen.

Het is op zich een juiste constatering, dat in de loop van de parlementaire behandeling de financiële gegevens zijn veranderd. Deze verandering is niet het gevolg van een ontoereikende berekeningsmethodiek, zoals uit een hierop gericht onderzoek is gebleken. Zij is het directe gevolg van de groeiende capaciteitsbehoefte als gevolg van het almaar groeiende zaaksaanbod ten opzichte van de in de memorie van toelichting gepresenteerde cijfers. Bovendien moet worden bedacht dat, mede vanwege die continue stijging van het zaaksaanbod, anders dan in 1990 – toen het historische zaaksaanbod in 1989 uitgangspunt was voor de berekeningen – bij de in de nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer gepresenteerde berekeningen het verwachte zaaksaanbod in de jaren 1994 en 1995 de basis vormde. De gesignaleerde fluctuaties zijn derhalve volledig te verklaren door het gestegen zaaksaanbod. De waarneming dat de financiële overzichten in de nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer en in de brief van 3 mei 1993 zouden verschillen, moet berusten op een misverstand. In de nota werd een overzicht gegeven van de kosten en ditzelfde overzicht is opgenomen in de brief van 3 mei 1993. Ook de cijfers met betrekking tot de jaren 1997 en 1998 zijn dezelfde. Wel wordt in de brief in het overzicht van de financiering van de kosten voor de jaren 1997 en 1998 een klein verschil verwacht tussen de beschikbare middelen en de alsdan verwachte kosten. De beschikbare middelen overtreffen dan de kosten enigszins.

Tevens vroegen deze leden naar de financiële bewaking van het project.

In het kader van de reguliere budgetbewaking en de daarbij toepasselijke planning- en controlcyclus is de financiële bewaking van het project verankerd. Onderdeel daarvan vormt uiteraard het nauwgezet volgen van het werkelijke zaaksaanbod. Daarnaast zullen in 1995 de aannamen en uitgangspunten die ten grondslag hebben gelegen aan de berekeningen van de capaciteitsbehoefte van de Raad van State en de rechterlijke organisatie worden geëvalueerd.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen ten slotte naar het verband tussen de werving van nieuw personeel op dit moment en het gegeven dat de omvang van de Raad van State eerst in 1995 afneemt.

Het probleem waarvoor de Raad van State en de rechtbanken zich geplaatst zien is het volgende. De omvang van de voorraad zaken bij de Raad van State is zodanig, dat de afslanking van de Raad slechts gefaseerd, en wel vanaf 1995, kan plaatsvinden. De rechtbanken moeten vanaf 1 januari 1994 over voldoende capaciteit beschikken om de nieuwe zaken te behandelen. Voor een soepele overgang van personeel van de Raad van State naar de rechtbanken zou ideaal zijn als de formatieve groei van de rechtbanken in de tijd zou samenvallen met de afslanking van de Raad van State. Bij een invoeringsdatum van 1 januari 1994 is dat echter niet mogelijk. Uitstel van de invoering biedt echter geen oplossing. Immers, uitstel zou de Raad van State voor nog grotere organisatorische problemen plaatsen en vanwege de verdere voorraadvorming zou de afslanking van de Raad ook verder worden vertraagd, waardoor een vicieuze cirkel van uitstel zou dreigen. De oplossing moet derhalve worden gevonden binnen de hiervoor aangegeven omstandigheden. Die oplossing moet bovendien rekening houden met de belangen van de Raad van State als organisatie, met die van de rechtbanken en

met die van de individuele medewerkers van de Raad van State. De overkomst van medewerkers van de Raad van State is voor de rechtbanken van bijzonder belang. Hun deskundigheid en ervaring zijn bij de bestuurssectoren van de rechtbanken uiteraard zeer welkom. Deze medewerkers hebben in het kader van de thans lopende, aan de reorganisatie voorafgaande, werving en selectie dan ook de status van interne kandidaat. De wervingsactiviteiten voor in 1994 ruim 330 formatieplaatsen (de tweede tranche van 50%) en in 1995 voor nog eens 38 formatieplaatsen zullen plaatsvinden in de periode na het begin van de reorganisatie. Voor die periode geldt het overgangsstatuut Raad van State. Dit statuut bevat de rechtspositionele regels voor de overgang van medewerkers van de Raad van State naar een passende functie bij een van de rechtbanken. Met gebruikmaking van de door de Raad van State gehouden belangstellingsregistratie zal aan de betrokken medewerkers, met toepassing van de bepalingen van het statuut, een aanbod worden gedaan voor een passende functie. Aldus zijn niet alleen de belangen van de medewerkers van de Raad veilig gesteld, maar kan tevens worden voorkomen dat teveel medewerkers tegelijk zouden overgaan naar de rechtbanken, hetgeen de Raad van State als organisatie extra zwaar zou belasten. Het is om die reden dat – los van het moment van sollicitatie – gedacht kan worden aan een aanstelling bij de rechtbanken op termijn. Dat een benoeming op termijn realiteit kan zijn, komt doordat de formaties van de rechtbanken per 1 januari 1994 met 50% van de uiteindelijk benodigde capaciteit zijn uitgebreid. De resterende extra capaciteit is nog niet beschikbaar gesteld. Op die manier wordt rekening gehouden met de toezeggingen die zijn gedaan aan de medewerkers van de Raad van State. Mutatis mutandis geldt dit ook voor het desbetreffende personeel van de provincies. In aanvulling op het voorgaande merken wij nog op dat, gegeven het feit dat de eerste overtolligheid bij de Raad van State pas optreedt in 1995, bij de feitelijke vervulling van de extra capaciteit die ultimo 1994 beschikbaar wordt gesteld, uiteraard volledig rekening kan en zal worden gehouden met diegenen die in 1995 overtollig worden. Het gaat daarbij om 65 formatieplaatsen. Bij dit aantal kan nog worden gevoegd de formatieve groei in 1995, die 38 formatieplaatsen zal omvatten. Samenvattend komt het voorgaande erop neer, dat de vervulling van de thans bestaande vacatures bij de rechtbanken (tot 50% van de uiteindelijke capaciteit) op de normale wijze geschiedt. Met andere woorden: door een normale onderlinge vergelijking van de zich aandienende kandidaten, waarbij de medewerkers van de Raad van State de positie van interne kandidaat innemen. Dit is per 1 januari 1994 anders, aangezien dan het overgangsstatuut en de daaraan verbonden waarborgen van toepassing zijn. De wijze waarop de nu nog centraal gereserveerde capaciteit in 1994 en 1995 aan de rechterlijke organisatie beschikbaar zal worden gesteld, is mede afhankelijk van de omvang van de overtolligheidsproblematiek bij de Raad, ook tegen de achtergrond van de werkgelegenheidsgarantie. Die omvang wordt ook bepaald door het huidige verloop onder het personeel van de Raad van State.

5. Artikelen

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een verduidelijking van de zinsnede op blz. 45 van de nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer «dat het uit budgettair oogpunt niet verantwoord is dat een situatie gehandhaafd blijft waarbij in de gevallen waarbij de overheid in het ongelijk is gesteld, de redelijke kosten van in redelijkheid aangewende rechtsbijstand in de regel in hun geheel voor haar rekening komen.».

Bij gebreke van een regeling inzake de proceskostenveroordeling vindt thans op basis van vaste jurisprudentie van de burgerlijke rechter integrale vergoeding plaats van redelijke kosten van in redelijkheid aangewende rechtsbijstand in de gevallen waarin een besluit van de overheid door de administratieve rechter is vernietigd. Invoering van een regeling van een beperkte proceskostenveroordeling in het bestuursrecht berust op drie overwegingen. Ten eerste is het billijk dat een partij die kosten heeft moeten maken om in rechte gelijk te krijgen, een tegemoetkoming ontvangt in de kosten zij daartoe heeft moeten maken. Ten tweede is het uit een oogpunt van harmonisatie van wetgeving gewenst dat niet alleen in het burgerlijk recht maar ook in het bestuursrecht een desbetreffende regeling wordt ingevoerd. Ten derde zou het niet invoeren van een regeling, gelet op bovengenoemde jurisprudentie, een te groot budgettair beslag leggen. Het treffen van een regeling overeenkomstig een getarifeerd stelsel leidt tot aanzienlijke besparingen op de overheidsuitgaven. Mede daarom is gekozen voor een regeling die voorziet in een beperkte vergoeding. Ook in het burgerlijk procesrecht vindt een begrensde vergoeding plaats.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de wijze van controle op de handhaving van het stelsel van rechtspraak in twee instanties.

De wetgeving op het terrein van de rechtspraak en het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming geschiedt onder de primaire verantwoordelijkheid van de eerste ondergetekende. Over specifieke wetgeving vindt derhalve overleg plaats met het Ministerie van Justitie. Indien wordt geopteerd voor bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg, zal worden nagegaan of de invoering daarvan nodig is, deze mogelijk is in het licht van internationale regelgeving en past in de in deze fase van de herziening van de rechterlijke organisatie gemaakte keuzen.

6. Slotopmerking

Wij onderschrijven het grote belang van een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. Alle inspanningen zijn en blijven gericht op invoering per 1 januari 1994. Het stemt daarom tot vreugde, dat de Eerste Kamer op zo korte termijn een voorlopig verslag heeft kunnen en willen vaststellen en dat de leden van de CDA-fractie nog eens uitdrukkelijk verklaarden, bereid te zijn aan een snelle afhandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer medewerking te verlenen.

Wij vertrouwen erop, dat wij met het voorgaande naar behoren zijn ingegaan op de door de aan het woord zijnde fracties gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales