

Vergaderjaar 1996–1997

24 651

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de integratie van de kantongerechten en de arrondissementsrechtbanken (tweede fase herziening rechterlijke organisatie)

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 25 november 1996

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

¹ Samenstelling:

Leden: V.A.M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M.M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Rabbae (GroenLinks), J.M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B.M. de Vries (VVD), O.P.G. Vos (VVD), Van Vliet (D66).

Plv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), R.A. Meijer (Groep Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Bortel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), vacature D66, Leerkens (U55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD), De Koning (D66).

Inhoudsopgave

ALGEMEEN	3	ARTIKELSGEWIJZE BEHANDELING	37
1. De herziening van de rechterlijke organisatie en de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken	3	1. Rechterlijke organisatie	37
1.1. Inleiding	3	1.1. Artikel I	37
1.2. Voordelen van de integratie	10	2. Burgerlijk procesrecht	38
1.3. Randvoorwaarde voor de integratie: het behoud van de sterke kanten van de kantonrechtspraak	16	2.1. Artikel I	
1.4. De verdere verbreiding van de voordelen van de kantonrechtspraak binnen de rechtbanken nieuwe stijl	19	Eerste Boek. De wijze van procederen voor de rechtbanken, de Hoven en de Hoge Raad	38
1.5. De (rechts)positie van de overgaande kantonrechters	21	Eerste titel. Algemene bepalingen	38
1.6. Het nevenlocatiebeleid	22	Afdeling 1. Rechtsmacht van de Nederlandse rechter	39
1.7. Burgerlijk procesrecht en strafprocesrecht	25	Afdeling 2. Enkelvoudige en meervoudige kamers	41
1.8. Fasering en invoering van de integratie	26	Afdeling 3. Algemene voorschriften voor procedures	41
2. Personele, organisatorische en financiële gevolgen	30	Afdeling 8. Herstel van verkeerd inleiden van een procedure	48
2.1. Het beheer van de rechterlijke organisatie	30	2.2. Tweede titel. De dagvaardingsprocedure in eerste aanleg	52
2.2. Werklast	31	Afdeling 1. Algemene bepalingen	52
2.2.1. Gevolgen eerste fase	31	Afdeling 3. Dagvaarding	52
2.2.2. Werkvoorraden	31	Afdeling 4. Verloop van het geding	52
2.2.3. Kwantiteit en kwaliteit	32	Afdeling 8. Bewijs	53
2.2.4. Doelmatigheid civiele procedures	33	Afdeling 9. Incidentele vorderingen	53
2.2.5. Flexibele inzetbaarheid personeel	33	Afdeling 12. Royement	53
2.3. Financiële gevolgen van de tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie	33	Afdeling 13. Het kort geding	54
2.3.1. De totale kosten	33	2.3. Artikel II. Overige wijzigingen van het Eerste Boek	55
2.3.2. Financiering	34	3. Strafprocesrecht	55
2.3.3. Automatisering	34	3.1. Artikel I (Wetboek van Strafvordering)	55
2.3.4. Nevenlocatiebeleid	35	3.2. Artikel III (Wet op de economische delicten)	57
2.4. De verhoging van de grens beneden welke partijen in persoon kunnen procederen	36	4. Overgangs- en slotbepalingen	57
2.5. De wijzigingen van de appelrechtspraak	36	4.1. Artikel IV	57
2.6. De wijziging van de bezoldigingsstructuur	37	4.2. Artikel XIII	57
3. Overig	37	5. Evaluatiebepaling	58

ALGEMEEN

1. De herziening van de rechterlijke organisatie en de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken

1.1. Inleiding

De leden van de fractie van de PvdA onderschrijven de gedachte dat een breed bevoegd gerecht in eerste aanleg voordelen kan bieden boven de bestaande situatie wat betreft transparantie, duidelijkheid, tempo en kwaliteit van rechtspraak.

Deze leden hebben meegewerkt aan de totstandkoming van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, die – naar het zich laat aanzien – voorlopig als vrij succesvol kan worden gekwalificeerd.

De indeling in kantongerechten en arrondissementsrechtbanken is vanuit een oogpunt van behandeling van verschillende rechtsgebieden vooral historisch verklaarbaar.

Zowel in civiele zaken als in strafzaken is wat betreft de toedeling van bevoegdheden aan arrondissementrechtbanken en kantongerechten langzamerhand sprake van een lappendeken, waar nog maar weinig logica in te ontdekken valt.

Wanneer de bestaande rechtbanken de sterke kanten van de Nederlandse kantonrechtspraak (toegankelijkheid en snelheid van procesvoering) zouden kunnen overnemen, terwijl het systeem in zijn geheel aan kwaliteit, doelmatigheid en eenvoud zou winnen, dan zou het resultaat van deze exercitie zeker positief beschouwd moeten worden. Het – structureel – scheiden van rechtspraak in eerste instantie en rechtspraak in hoger beroep is bovendien systematisch aantrekkelijk.

De leden van fractie van de PvdA hebben echter ten aanzien van het bestaande wetsvoorstel een aantal bedenkingen. In verband daarmee kan nog geen voorlopig oordeel over het voorliggend wetsvoorstel worden gegeven.

De leden van de CDA-fractie hebben reeds bij de behandeling van de eerste fase van de herziening rechterlijke organisatie uiteengezet, dat er bij hen twijfels bestaan over de noodzaak van een volledige integratie van de kantongerechten en de arrondissementsrechtbanken. Meerdere malen hebben de leden van de CDA-fractie door middel van het stellen van schriftelijke vragen aan de minister uiteengezet, dat niet te zeer vooruit gelopen moest worden op een mogelijke integratie.

Het nu voorliggende wetsvoorstel heeft de twijfels bij de leden van de CDA-fractie niet weggenomen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering wanneer de eerstvolgende voortgangsrapportage herziening rechterlijke organisatie tegemoet gezien kan worden. In de zesde voortgangsrapportage is deze aangekondigd voor «na het zomerreces van 1996».

De drie door de regering omschreven doelstellingen van de herziening van de rechterlijke organisatie hoeven wat de leden van de CDA-fractie betreft niet ter discussie te staan. Het belang van het waarborgen van de juridische kwaliteit, de cliëntgerichtheid en het scheppen van evenwicht en structuur in de rechterlijke organisatie, zijn evident. De vraag is echter of het nastreven van deze doelstellingen zonder meer moet leiden tot opheffing van de kantongerechten. Met name is de vraag voor de leden van de CDA-fractie of de cliëntgerichtheid van de rechtspraak nu wordt bevorderd door het ontstaan van megarechtbanken. Kan de regering aangeven uit hoeveel fte's bijvoorbeeld de rechtbanken nieuwe stijl in Amsterdam en Den Haag na de integratie van de kantongerechten bij benadering zullen bestaan? Hoeveel daarvan zijn rechtersplaatsen? De leden van de CDA-fractie signaleren een tegenstrijdige ontwikkeling binnen de rechtspleging. Enerzijds worden de arrondissementsparketten

dichter bij de burger gebracht door het inzetten van wijkbureaus, anderzijds wordt de rechtspraak verder van de burger gezet door opheffing van de kantongerechten. Hoe valt deze tegenstrijdigheid te rijmen? Anders gezegd: Wat leidt nu tot meer cliëntgerichtheid: kleinschalige instanties dicht bij de burger, of grootschalige instanties verder weg?

Bestaan er recente onderzoeken waaruit blijkt hoe de burger oordeelt over het functioneren van de kantongerechten?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het betreft de tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Zij herinneren eraan, dat zij meerdere malen naar voren hebben gebracht de herziening niet overhaast tot stand te willen brengen. Enerzijds hebben zij oog voor het behoud van het momentum, anderzijds kosten reorganisaties geweldig veel energie en moeten inmiddels productie en kwaliteit van de rechtspraak op behoorlijk niveau blijven.

De algemene voor een deel met elkaar samenhangende doelstellingen worden door de leden van de VVD-fractie onderschreven. Het resultaat zal moeten zijn, dat kwaliteit en doelmatigheid van de rechtspraak toenemen. In verband hiermede merkten zij op, dat de reorganisatie geen doel op zichzelf mag zijn. Inmiddels lijken voor- en tegenstanders in twee kampen verdeeld, zodat ook het element prestige mee gaat spelen.

In het wetsvoorstel worden vele veranderingen voorgesteld. De leden van de VVD-fractie erkennen, dat deze met elkaar verband houden. Niettemin vragen zij of het niet verstandiger zou zijn geweest om diverse onderwerpen in verschillende wetsvoorstellen vast te leggen.

Met interesse hebben de leden van de D66-fractie van dit wetsvoorstel en de lange voorgeschiedenis ervan kennis genomen. Zij merken op dat de integratie van de kantongerechten in de rechtbanken door hen op zichzelf in beginsel positief beoordeeld wordt, wanneer blijkt dat de regering in het vervolg van de behandeling van dit wetsvoorstel onder meer op de volgende vragen een overtuigend antwoord weet te geven:

1. Wordt de kwaliteit (inklusief snelheid) van de rechtspraak door de integratie gehandhaafd c.q. versterkt?
2. Zal de rechtspraak voor de burger even toegankelijk blijven c.q. toegankelijker worden (laagdrempeligheid, cliëntgerichtheid en nevenlokatiebeleid)?
3. Kan de rechtspraak door de integratie efficiënter en in zichtelijker georganiseerd worden (zowel verticaal als horizontaal)?
4. Kan de opleiding van nieuwe rechters voldoende gestalte krijgen na integratie (een algemeen belang)?
5. Zal de rechtbank nieuwe stijl voldoende aantrekkingskracht hebben op ervaren en goede juristen om vacatures te vervullen?

De leden van de D66-fractie wensen vooraf op te merken dat zij omwille van de overzichtelijkheid de indeling van de memorie van toelichting volgen.

De leden van de D66-fractie maken de regering een compliment over de gedegen voorbereiding van dit wetsvoorstel. Deze lof geldt evenzeer voor de vorige minister van Justitie, die de eerste, belangrijke stappen naar integratie heeft gezet. Deze leden waarderen het dat ondanks de vele raadplegingen en afspraken er formeel nog niet sprake is van een onomkeerbare situatie. Zij voelen zich dan ook vrij de kwestie van de integratie op zijn merites te beoordelen. De eerste vraag, die de D66-fractie dan ook stelt, is waarom er van integratie moet worden uitgegaan. Licht het niet voor de hand te bezien welke problemen er bij de rechtspraak zijn om vervolgens daarop toegesneden oplossingen te vinden? Wellicht komt de regering dan ook op integratie uit als antwoord

op de geconstateerde problemen, maar misschien zal een minder verstrekkende ingreep toereikend blijken te zijn. Wil de regering de kwestie van de integratie ook eens van deze kant van commentaar voorzien?

Uit de talrijke besprekingen met de diverse organisaties komt een helder beeld naar voren over hoe in het veld over de integratie wordt gedacht. Dat zo nu en dan op het scherp van de snede door de geraadpleegde magistraten wordt gediscussieerd komt de duidelijkheid over de onderscheiden standpunten ten goede en maakt een politieke keuze gemakkelijker. Deze leden hebben in dit verband genoteerd dat het bestuur van de Kring van kantonrechters op 29 maart 1993 volgens de regering de bereidheid heeft uitgesproken om op de grondslag van de gemaakte concrete afspraken positief te blijven meedenken over de totstandbrenging van de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken, ook al gaat de voorkeur van de Kring uit naar een ander model.

Al met al constateren de leden van de D66-fractie dat de discussie over de integratie in elk geval vanaf juni 1989 gevoerd wordt en de gemoederen binnen de rechterlijke macht danig beroert.

Naar de overtuiging van de D66-leden is het van belang dat er op korte termijn politieke duidelijkheid komt of en zo ja, op welke wijze en in welk tijdschema de integratie door moet gaan.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering wat zij bedoelt met de algemene doelstelling het scheppen van voorwaarden voor het verbeteren c.q. in stand houden van de juridische kwaliteit «en het gehalte» van de rechtspraak. Welke betekenis heeft «het gehalte» van de rechtspraak?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben kennis genomen van het wetsvoorstel, dat de tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie vorm beoogt te geven. Een uiterst omvangrijke operatie in de ogen van de betreffende leden, wat de direct betrokkenen niet zonder beroering laat, gezien het aantal discussies dat naar aanleiding van het wetsvoorstel in kranten- en tijdschriftartikelen losgebrand zijn.

Het wetsvoorstel dat de integratie van kantongerechten en de arrondissementsrechtbanken behelst, brengt los van de personele, organisatorische en financiële gevolgen, een ingrijpende wijziging in het procesrecht teweeg en heeft dientengevolge nogal wat voeten in de aarde.

De belangrijkste vraag die de gemoederen nog steeds bezighoudt blijkt evenwel die of de kantongerechten daadwerkelijk in het grote geheel van de rechterlijke organisatie dienen te worden ingepast.

Hoewel de leden van de GroenLinks-fractie de ontstane commotie slechts zijdelings hebben kunnen volgen, is het met name dát aspect waar de inbreng van deze leden zich op zal richten, gezien de gebleken gevoeligheid van het onderwerp.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben tot nog toe een open oor gehad voor de door de kantonrechters geopperde bezwaren, niet in het minst vanwege de ondersteuning van die geluiden uit kringen van consumentenorganisaties, de rechtskundige dienst van vakbonden etc. Het is immers de kantonrechter bij uitstek die te maken heeft met de rechtszaken die de gewone burger betreffen; te denken valt aan huurzaken, arbeidszaken, afdoening van verkeersovertredingen, zoals de wet Mulder-zaken.

De bezwaren zoals veelvuldig verwoord door de kantonrechters behelzen onder andere de vrees voor een teruggang van de rechtspleging als gevolg van onder meer een verminderde dienstverlening aan de burger, productieverlies en langere doorlooptijden. Voor de leden van de GroenLinks-fractie wordt onvoldoende duidelijk dat deze protesten serieus genomen worden.

Ook de Raad van State adviseert, hoewel hij op zichzelf positief tegenover de voorgenomen integratie staat, adviseert op basis van die bezwaren alsmede op grond van onder andere de ervaringen met de eerste fase van de herziening, om voorlopig pas op de plaats te maken. Hij dringt vooralsnog aan op uitstel van een aantal jaren en vraagt in de tussenliggende tijd om een nadere studie naar de mogelijkheid om te komen tot één kantongerechtsorganisatie per arrondissement. Dit zou in zijn ogen eventueel kunnen dienen als aanloop voor de verdere integratie.

De leden van de Groep Nijpels hebben kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. De herziening van de rechterlijke organisatie is gericht op eenvormigheid van het recht, beheersbaarheid van het aantal zaken en efficiency van de organisatie. Doelstellingen die de leden van de Groep Nijpels onderschrijven.

Toch baart de integratie van kantongerechten en arrondissementsrechtbanken hun grote zorgen, omdat dit een verslechtering kan betekenen van de dienstverlening aan de burgers.

In dit verband vragen zij of de laagdrempeligheid en kwaliteit van de kantongerechten niet verdwijnt door de voorgestelde schaalvergroting. Kantonrechters staan dicht bij de mensen, bieden praktische oplossingen en beschikken over bijzondere deskundigheid. De leden van de Groep Nijpels hechten zeer aan deze toegankelijkheid en cliëntvriendelijkheid.

Het kantongerecht kenmerkt zich wat betreft de behandeling van zaken door een grotere productiviteit en doorloopsnelheid dan de arrondissementsrechtbank. Deze verdiensten mogen naar de mening van de leden van de Groep Nijpels niet verloren gaan. De snelheid waarmee zaken bij het kantongerecht worden afgedaan is cruciaal in de vele huur- en arbeidszaken, zaken die vooral de gewone burger aangaan.

De leden van de Groep Nijpels achten integratie van de gerechten op 1 juli 1997 prematuur; zij houden vooralsnog vast aan een zelfstandig voortbestaan van de kantongerechten. Zij voorzien dat de integratie in de praktijk stroef zal verlopen door de eigen cultuur binnen de afzonderlijke gerechten. Er zal dus meer tijd uitgetrokken moeten worden alvorens tot integratie over te kunnen gaan. Voorts vragen zij of door een vereenvoudigde rechtsvordering en een strakker gestructureerde organisatie met schaalvoordelen werkelijk aan efficiency gewonnen wordt.

De leden van de fractie van de RPF hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Aan de orde is een van de meest omstreden onderdelen van het hele proces van de herziening, namelijk de integratie van de kantongerechten en de arrondissementsrechtbanken. De voorstellen zijn omstreden omdat de regering kennelijk nog geen kans heeft gezien een duidelijke meerderheid van betrokkenen «in het veld» te overtuigen van de voordelen van de reorganisatie en op zijn minst niet de vrees heeft kunnen wegnemen dat per saldo de nadelen zullen overheersen. Ook in het openbare gesprek met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Kring van Kantonrechters, de vergadering van presidenten van de rechtbanken en de Nederlandse Orde van Advocaten van 3 september 1996 met de vaste commissie voor Justitie (Kamerstukken II 1996–1997, 24 651, nr. 5) gaven de gesprekspartners blijk van zeer tegenstrijdige opvattingen over de plannen. De leden van de fractie van de RPF hechten er aan om in deze fase van de behandeling van het voorstel meer duidelijkheid te krijgen over de vraag of integratie inderdaad winst betekent, niet in de laatste plaats naar de burgers toe om wie het uiteindelijk in een goede rechtspraak allemaal gaat.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling doch tegelijkertijd met zeer gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis genomen. In het bijzonder de voorgenomen integratie van de kantonge-

rechten en de rechtbanken volgens een strak tijdschema vervult hun met grote zorg, voornamelijk vanwege het feit dat het hoogst onzeker lijkt of de door ieder erkende voordelen van de kantongerechtsorganisatie behouden kunnen en zullen worden. De belangen van de justitiabelen wegen voor hen daarbij het zwaarst, ofschoon ook het belang van de goede voortgang van de rechtspraak hun aanleiding tot zorg geeft. De reserves die deze leden in dezen hebben, worden onder meer ingegeven door het gegeven dat uit onderzoek van Albers, Voermans en De Waard is gebleken dat externe factoren, zoals belangrijke wetswijzigingen, een extra druk leggen op het veranderingsvermogen, doordat bestaande routines worden ondergraven en veel aandacht moet worden besteed aan scholing, waardoor de produktiviteit onder druk komt te staan. Nu het wetsvoorstel tevens belangrijke wijzigingen betreffende het procesrecht bevat, vragen zij of dit element – het op korte termijn onder druk komen staan van de productiviteit – is onderkend en in de planning en het tijdschema is verdisconteerd. Wanneer deze vraag niet bevestigend zou kunnen worden beantwoord, verbinden deze leden daaraan de vraag of uitvoering van de wet per 1 juli 1997 het beoogde integratie-proces niet teveel onder druk zet en een verder gefaseerde en getemporeerde invoering, gesteld dat tot invoering zou worden besloten, niet de voorkeur verdient en derhalve dient te worden overwogen.

In het licht van bovenstaande overwegingen geeft deze leden ook de onduidelijkheid die thans nog bestaat ten aanzien van het concrete nevenlokatie beleid aanleiding tot zorg wat betreft de geografische bereikbaarheid. Wat zijn aanvaardbare reistijden? Hoe wordt beoordeeld of voor een bepaalde lokatie voldoende draagvlak bestaat? Deze leden stellen voorts de vraag of het, ook los van de beoogde integratie, denkbaar is dat in beginsel ook alle bestuursrechtelijke unus- of voorlopige voorzieningen-zaken op de nevenlokaties behandeld zouden kunnen worden. Zij achten het niet wenselijk dat de bepaling van de nevenlokaties geheel wordt overgelaten aan de arrondissementen en afhankelijk wordt van hun budgettaire prioriteiten. Aanwijzing van nevenlokaties door de wetgever of tenminste door de minister achten zij geboden. Wordt er vanuitgegaan dat op het moment waarop de wet in werking zou moeten treden de concept-wijziging van het Besluit nevenzittingsplaatsen aan de Kamer kan worden overgelegd?

Volgens de memorie van toelichting zal het beleid erop gericht zijn om de voordelen van de kantonrechtspraak, die ook door de regering worden erkend, te behouden. Is zij van mening dat het wetsvoorstel haar instrumenten biedt om de sterke kanten van de kantonrechtspraak, óók na verloop van de genoemde periode van vijf jaar, te waarborgen? De leden van de SGP-fractie stellen voorts de vraag wie in de bedoelde vijfjaars-periode beslist over de vervulling van ontstane vacatures. Beschikt de minister dan nog over instrumenten om de beoogde kwaliteitsimpuls te effectueren?

Over het al dan niet succesvol verloop van de herziening eerste fase bereiken deze leden zeer uiteenlopende berichten. Zijn de sectoren bestuursrecht daadwerkelijk en bevredigend geïntegreerd in de rechtbanken? Is c.q. komt over 1996 cijfermatige informatie beschikbaar over de in- en uitstroom van zaken, de werkvoorraden en de personele bezetting van alle sectoren van de geïntegreerde rechtbanken?

In de memorie van toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de doelstellingen (kwaliteit en doelmatigheid) en randvoorwaarden van de tweede fase van de integratie. Deze leden willen graag vernemen op welke wijze en met behulp van welke middelen evaluatie van de kwaliteit plaats zal vinden. Zij zijn met het oog op de integratie in de tweede fase geïnteresseerd in het standpunt van de regering op het punt van de rapportage van het projectteam over de vergroting van de doelmatigheid

van civiele procedures. Welke betekenis zal de eventuele verhoging van de grens voor procureurstelling hebben voor de integratie in de tweede fase? Zij vragen of garanties voor oud-kantonrechters in de tweede fase de flexibele inzetbaarheid van het personeel niet in de weg staan. Ook de opdeling van de civiele sector in de eerste en de tweede civiele sector komt deze leden niet bevorderlijk voor wat betreft flexibele inzet en integratie. Afgezien van hun standpunt over de wenselijkheid van de integratie als zodanig, stellen zij de vraag of de regering in haar berekeningen rekening houdt met deze productiviteitsremmende factoren.

Aan het slot van hun vragen en opmerkingen over de herziening van de rechterlijke organisatie en de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken spreken de leden van de SGP-fractie uit dat zij de thans gaande zijnde arrondissementsgewijze organisatie van de kantongerechten een pluspunt achten maar per se niet als voorintegratie beschouwen. Zij betonen zich een voorstander van een ontwikkeling waarbij de zoëven genoemde reorganisatie een kans gegeven wordt om zich gedurende een periode van vijf jaar te ontwikkelen, terwijl intussen geen wetgeving wordt bevorderd die tot opheffing van de kantongerechten zal leiden.

De leden van de GPV-fractie hebben het wetsvoorstel, de memorie van toelichting en de commentaren op het wetsvoorstel aandachtig bestudeerd. Met veel belangstelling hebben de leden van deze fractie kennis genomen van de verschillende zienswijzen op de door de regering beoogde integratie van kantongerechten in de rechtbanken. Die integratie moet naar de mening van deze leden een duidelijk doel dienen. Ook moet voldoende zekerheid bestaan dat met de integratie dat doel ook daadwerkelijk bereikt wordt. Deze leden willen niet op voorhand uitsluiten dat bij een nadere beoordeling van de integratievoorstellen kan blijken, dat andere oplossingen denkbaar en wenselijk zijn om de in de memorie van toelichting geformuleerde doelstellingen te realiseren. Zo zou integratie afhankelijk kunnen worden gemaakt van ervaringen met de versterkte samenwerking tussen de rechtbanken en kantongerechtsorganisaties in een arrondissement.

De leden van de GPV-fractie spreken hun verontrusting uit over de gevolgen die de centralistische tendens ten aanzien van de inrichting van de rechterlijke organisatie kan hebben voor de verhouding tussen de overheid en de rechtspraak. Vergroot de meer verambtelijke en hiërarchische structuur van de groter wordende rechtbanken niet het risico, dat de contacten tussen overheid en rechtspraak toenemen vanwege noodzakelijk overleg en afstemming? Wordt de rechtspraak dientengevolge niet in een meer afhankelijke positie gebracht ten opzichte van de overheid? Deze leden vragen ten principale in te gaan op dit door hen aangeduide risico van verwarring van ambten en bevoegdheden tussen de overheid en de rechterlijke organisatie. Bieden de voorstellen tot integratie van de kantongerechten in de rechtbanken naar het oordeel van de regering voldoende waarborgen ter voorkoming van ongewenste afhankelijkheid en betrokkenheid tussen overheid en rechterlijke organisatie?

De leden van de GPV-fractie vragen vervolgens een reactie op het, naar deze leden hebben begrepen, vertrouwelijke concept-rapport van de Dienst Prisma van het ministerie van Justitie. Vormen de conclusies van het rapport voor de regering aanleiding haar voorstellen voor de tweede fase herziening rechterlijke organisatie te herzien?

De leden van de GPV-fractie zijn bevreesd dat de integratie op termijn een verhoging van de griffierechten voor de justitiabelen zal opleveren vanwege de grootschaligheid van de rechtbank nieuwe stijl. Kan de

regering deze vrees wegnemen en zo ja welke garanties heeft zij daarvoor?

Deze leden vragen of de regeling voor de doorzending van zaken zowel bij integratie als bij het zelfstandig voortbestaan van de kantongerechten van waarde kan zijn. Zijn bevoegdheidsproblemen tussen rechtbank en kantongerechten na integratie anders van aard dan thans het geval is of kunnen na integratie soortgelijke bevoegdheidsvragen aan de orde komen als daarvoor?

De leden van de GPV-fractie vragen een reactie op de suggestie de competentieverdeling ten aanzien van zaken die verband houden met het personen- en familierecht te vereenvoudigen, zodat de duidelijkheid over de competentie van de rechter voor de rechtzoekende burger wordt vergroot. Is een aparte sector voor personen- en familierechtspraak in dit verband een reële optie?

De leden van de SP-fractie hebben grote bezwaren tegen het wetsvoorstel. Ondanks de argumenten van de regering zien deze leden geen noodzaak tot integratie van de kantongerechten en de arrondissementsrechtbanken. De leden vrezen des te meer dat de sterke kanten van de kantonrechtspraak, zoals snelle afdoening van zaken, laagdrempeligheid en goede bereikbaarheid, verloren zullen gaan zonder dat daar noemenswaardige voordelen tegenover zullen staan. Kantonrechters behandelen de belangrijkste rechtszaken waar «de gewone man» mee te maken kan krijgen. Het is de meest vriendelijke vorm van rechtspraak. En kantonrechtspraak is naar de mening van deze leden een uniek onderdeel in het gehele systeem van rechtspleging en moet dit ook blijven.

Eventuele bezwaren tegen de huidige kantongerechten kunnen naar de mening van deze leden op andere wijze worden opgelost, zonder dat daarvoor een integratie nodig zou zijn.

De leden van de SP-fractie begrijpen dat met de herziening van de rechterlijke organisatie drie algemene doelstellingen worden nagestreefd.

De eerste doelstelling heeft betrekking op de juridische kwaliteit en het gehalte van de rechtspraak ten behoeve van de rechtseenheid. Deze leden vragen of hiervoor een integratie noodzakelijk is. Integratie geeft immers geen waarborg voor rechtseenheid en concentratie van rechtspraak leidt niet automatisch tot betere rechtspraak. Steeds grotere rechtbanken staat haaks op het gegeven dat niet vergroting maar juist verkleining van organisaties leidt tot verbetering van product en kwaliteit. In plaats van integratie zou kunnen worden gedacht aan inhoudelijke werkbesprekingen en aan betere coördinatie en afstemming tussen de kantongerechten op arrondissementsniveau. Overigens blijft rechtspreken maatwerk, zodat rechtseenheid per definitie moeilijk zal zijn.

Bovendien begrijpen deze leden dat met de integratie de rechtbanken in sectoren worden opgedeeld; door deze verkokering zal het evengoed moeilijk zijn de rechtseenheid te bewaken.

Graag vernemen de leden een reactie van de regering op deze punten.

Wat betreft de tweede doelstelling van de herziening van de rechterlijke organisatie, namelijk cliëntgerichtheid van de rechtspleging, begrijpen de leden niet waarom dit zou moeten leiden tot een integratie. Immers, de kantongerechten zijn bij uitstek cliëntgericht en staan bekend om hun efficiency. Waarom een organisatie die zo goed functioneert opheffen? Naar de mening van deze leden is het een illusie te menen dat de sterke kanten van de kantongerechten door de integratie kunnen worden overgebracht naar de rechtbanken. Hoe kan worden gegarandeerd dat de werkwijze en stijl van de (veelal kleine) kantongerechten zal worden overgenomen door de rechtbanken? Deze leden verzoeken de regering op deze punten nader in te gaan.

De leden van de SP-fractie signaleren een ander probleem gelegen in de grote achterstanden bij de rechtbanken, met name wat betreft civiele

zaken. Welke maatregelen is de regering van plan daartegen te nemen? Zal de tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie niet leiden tot nog grotere achterstanden? Welke waarborgen kan de regering daarvoor geven?

De derde doelstelling heeft betrekking op een optimale inzet van mensen en middelen. De leden van de SP-fractie vragen of de huidige doelmatigheidsproblemen zo groot zijn dat hiervoor een integratie nodig is. Een betere coördinatie tussen de kantongerechten op arrondissements-niveau zou de doelmatigheid reeds ten goede kunnen komen. Graag vernemen zij hierop het standpunt van de regering.

Wel zijn de leden benieuwd of de beoogde betere inzet van mensen en middelen er toe zal kunnen leiden dat minder of geen gebruik meer zal hoeven te worden gemaakt van de rechter-plaatsvervanger. Kan de regering daar duidelijkheid over geven?

Het lid Hendriks merkt op dat de in het wetsvoorstel gedane voorstellen in een verbetering van het functioneren van de rechtspraak voorzien en verdienen met het oog hierop goedkeuring door de Kamer.

1.2. Voordelen van de integratie

De leden van de PvdA-fractie stellen ten aanzien van het geven van een kwaliteitsimpuls aan de rechtbanken nieuwe stijl de volgende vragen. In hoeverre is de verwachting gewettigd dat ervaren voormalige kantonrechters een belangrijke bijdrage zullen gaan leveren aan de kort geding-sector (in het bijzonder in arbeids- en huurzaken). Het wetsvoorstel garandeert nu juist het behoud van het takenpakket van de oud-kantonrechter. Welke reden heeft de regering om aan te nemen dat een substantieel gedeelte van hen – desondanks – bereid zal zijn een andere positie binnen de rechtbankorganisatie te aanvaarden? Is daarover onder betrokkenen een enquête gehouden?

Voorts merken deze leden wat betreft het bij elkaar houden van civielrechtelijke rechtspraak en bestuursrechtspraak inzake arbeidsverhoudingen het volgende op. In de memorie van toelichting wordt gemeld dat de gekozen opzet «op termijn ruimte biedt voor het verder naar elkaar toegroeien van burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht» (MvT 14). Betekent dit dat de regering aanstuurt op één vorm van procesrecht wat betreft de civiele rechtspraak en het bestuursrecht in die zin dat één soort procesrecht zou gaan ontstaan? Op welke termijn zou de regering een dergelijke samensmelting willen bevorderen?

Ten slotte wensen deze leden ten aanzien van de vereenvoudiging van de beheersstructuur het volgende naar voren te brengen. De regering merkt op dat invoering van de tweede fase voorafgaand aan besluitvorming over de beheersstructuur van de rechtbank (naar aanleiding van de voorstellen van de Werkgroep Hoekstra, MvT blz. 15) het proces zal vereenvoudigen.

Maar is nu juist de – door het wetsvoorstel in het leven geroepen – situatie waarbij de «oude kantongerechts- organisatie» nog tenminste vijf jaar binnen de nieuwe rechtbank-nieuwe-stijl zal blijven bestaan niet tegelijkertijd een belemmering voor een dergelijke nieuwe beheersstructuur nu de voltallige GEA-vergadering feitelijk geen of weinig invloed zal hebben op de gang van zaken binnen de 2e sector civiele zaken?

Voor de leden van de VVD-fractie zal uiteindelijk belangrijk zijn, dat de goede elementen van kantongerechtsprocedures behouden blijven. Te gemakkelijk wordt er vanuit gegaan, aldus deze leden, dat een integratie een kwaliteitsimpuls geeft. Bovendien moeten de voordelen van een geografische spreiding van de kantongerechten niet worden verwaarloosd. Daartoe wordt een nevenlocatiebeleid geïntroduceerd. Daarvoor zijn echter geen normen opgesteld en er zijn slechts globale uitgangs-

punten waaraan dat beleid getoetst zal worden. Eén belangrijk gegeven is er wel, namelijk dat het beleid budgettair neutraal moet zijn. Op welke wijze dit gestalte moet krijgen is niet geheel duidelijk. Dit creëert onzekerheid waardoor het lijkt dat er een sprong in het duister wordt gemaakt. In verband daarmee vroegen de leden van de VVD-fractie op welke termijn het besluit nevenlocaties tegemoet kan worden gezien. Is het de bedoeling deze aan de Kamer toe te zenden vóór dan wel tezamen met de nota naar aanleiding van het verslag?

Overigens vragen de leden van de VVD-fractie ook op welke termijn het besluit rechterlijke organisatie te verwachten is.

De leden van de VVD-fractie stellen vast, dat het advies van de Raad van State kritisch was. In verband daarmee vonden zij de beoordeling van het advies in de memorie van toelichting op blz. 6 te rooskleurig. De Raad formuleerde in zijn advies enkele uitgangspunten en komt op grond daarvan tot de conclusie, dat het goed zou zijn zowel voor de rechtbank als de kantongerechten en het Ministerie van Justitie om zich nog enige jaren meer tijd te gunnen om zich deugdelijk op die invoering voor te bereiden. Daarbij aangevend, dat van die gelegenheid gebruik gemaakt kan worden voor een nadere bezinning. Aan deze gedachte wordt nauwelijks gevolg gegeven. Enige vertraging vindt ten opzichte van het oorspronkelijke tijdschema wel plaats, maar deze is volgens de leden van de VVD-fractie onvoldoende. Het is praktisch al niet mogelijk om bijvoorbeeld de inhoudelijke integratie te laten plaatsvinden per 1 januari 1998. Zij vragen de regering daarop uitgebreid in te gaan. De Raad van State stelt voor om één arrondissementale kantongerechtsorganisatie per arrondissement tot stand te brengen, waardoor er een intensivering en formalisering van de onderlinge samenwerking tussen de kantonrechters kan plaatsvinden. Deze gedachte is door de regering overgenomen en hiermede is vanaf 1 januari 1996 een begin gemaakt. Over deze fase zijn alle betrokkenen het eens. Door deze aanpak kunnen de nadelen van het bestaan van kantongerechten voor een belangrijk deel worden weggenomen. De leden van de VVD-fractie vragen of de kantongerechtsorganisaties financieel worden ondersteund en met welk bedrag dit geschiedt.

Zij zouden gaarne de voordelen van deze organisatie in de praktijk willen zien. Zij vragen dan ook waarom een eventuele bestuurlijke integratie bijvoorbeeld niet pas per 1 januari 1999 zou kunnen plaatsvinden. Dit geldt te meer, omdat de nieuwe bestuurlijke constellatie niet tot andere wijzigingen leidt zoals de voorziene verhoging van de grenzen beneden welke partijen in persoon kunnen procederen van f 5000,- tot f 10 000,- (met de daaraan gekoppelde verhoging van de appèlgrens van f 2500,- tot f 5000,-).

De leden van de VVD-fractie wijzen erop, dat dit uitstel ook meer inzicht zou kunnen geven in de wenselijkheid ervan.

De leden van de VVD-fractie merken op op dit moment nog niet overtuigd te zijn van de noodzaak van de inhoudelijke integratie. Ook hierbij geven zij aan deze in ieder geval niet gerealiseerd te zien per 1 juli 1998.

In geval van een inhoudelijke integratie zal, aldus het wetsvoorstel, aan de Presidenten en de coördinatoren worden gevraagd om een plan van aanpak voor de inhoudelijke integratie bij de Minister in te dienen. Worden hiervoor richtlijnen verstrekt? Zo ja, wat gebeurt er als een dergelijk plan daaraan niet voldoet? Is de rechter niet in beginsel vrij zijn eigen organisatie te bepalen?

Inmiddels is er een centraal beraad ingesteld. De leden van de VVD-fractie vragen of de benoeming van de rechtbank president en de kantonrechters op voordracht geschiedde van de Presidenten van de Rechtbank en de Kantonrechters.

De leden van de VVD-fractie plaatsen een enkele kanttekening bij de in de memorie van toelichting genoemde voordelen van de integratie tweede fase. Zij zien het feit dat twee verschillende soorten gerechten beslissingen geven over identieke algemene rechtsvragen in de praktijk niet als zo'n probleem. Daardoor is in ieder geval geen verstoring van de rechtseenheid ontstaan. Bovendien wijzen zij erop, dat ook binnen grote rechtbanken verschil in opvatting niet te vermijden zal zijn.

Een belangrijk voordeel van de integratie zou zijn, dat in de nieuwe opzet kantonrechters ook bij moeilijke zaken van de rechtbank in te zetten zouden zijn. De leden van de VVD-fractie wijzen erop, dat dit onvermijdelijk zal betekenen, dat jonge en onervaren rechters zullen worden ingezet op zaken die thans door kantonrechters worden behandeld. Dit zal dan anderzijds ook weer nadelen met zich brengen. Bovendien zullen moeilijke zaken toch meestal door een rechtbank bestaande uit drie rechters worden beoordeeld, waarvan naar de opvatting van de leden van de VVD-fractie altijd wel ervaren rechters deel zullen uitmaken. Ook wordt als voordeel genoemd, dat de competentiegeschillen zullen verdwijnen. Zou de regering kunnen aangeven hoe vaak zich dergelijke geschillen voordoen? Volgens de leden van de VVD-fractie komt dit nauwelijks meer voor.

Een belangrijk argument voor de integratie is inderdaad de kwetsbaarheid van kleinere kantongerechten. Deze wordt echter volgens de leden van de VVD-fractie voor een belangrijk deel ondervangen door de ingestelde kantongerechtsorganisatie per arrondissement. De kantonrechter oudste in rang kan zonodig op roulatie aandringen. Bovendien bestaat toch altijd de mogelijkheid om een niet functionerende kantonrechter van zijn positie te ontheffen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij het juist zien, dat de tweede herziening rechterlijke organisatie fase aan dit inderdaad belangrijke probleem tegemoet komt. Voorts ontgaat het de leden van de VVD-fractie wat nu werkelijk bedoeld wordt met het voordeel van specialisatie van kantonrechters. Deze zijn toch al gespecialiseerd, bijvoorbeeld in arbeidszaken en huurzaken.

Voor alle duidelijkheid wensen de leden van de VVD-fractie op te merken dat zij in dit stadium sceptisch staan tegenover algehele integratie. Daarbij komt, dat een overtuigende argumentatie voor de spoed ervan ontbreekt.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering vijf voordelen van de integratie uitwerkt. Opmerkelijk is dat de argumenten van de kantonrechters tegen integratie minder geproforceerd naar voren worden gebracht dan wel weerlegd. De vijf voordelen worden nagestreefd. De vraag blijft staan of deze ook daadwerkelijk zullen kunnen worden binnengehaald. Die vraag zal de regering zo veel als mogelijk is wel moeten beantwoorden.

Het eerste voordeel ziet toe op de historisch gegroeide tweedeling tussen rechtbanken en kantongerechten. Daarbij valt de bedoeling van de wetgever uit de 18e eeuw de leden van de fractie van D66 op. Deze stond een alleensprekende rechter voor ogen, dicht bij de burger, die een eenvoudig procesrecht toepaste en ten overstaan van wie de burger zelf, zonder rechtskundige bijstand, mondeling zijn standpunt uiteen kon zetten. Die oorspronkelijke bedoeling spreekt deze leden erg aan. Het doet hun denken aan de uitspraak van prof. Leijten, die eens zei : «als de kantonrechter niet bestond, zou men hem in deze tijd uitvinden».

Zou de manier van rechtspraak, zoals tot nog toe door kantonrechters gedaan, door de rechtbank nieuwe stijl voortgezet worden, dan vervalt dit argument.

De leden van de D66-fractie vinden dat de regering overtuigend aanduidt dat de tweedeling schaduwwijke kanten kan hebben voor de

rechtseenheid en rechtsontwikkeling. Het appel wordt door zowel rechtbanken als Gerechtshoven behandeld, hetgeen de cassatie-rechtspraak van de Hoge Raad beïnvloedt.

Door de integratie oefenen de rechtbanken nieuwe stijl nog slechts rechtspraak in eerste aanleg uit.

Deze leden zijn het met de regering eens dat de integratie leidt tot een doorzichtiger en voor de burger toegankelijke structuur van de rechterlijke organisatie, omdat het appel nog slechts aan het Gerechtshof kan worden toebedeeld. De leden van de D66-fractie ziet als voordeel dat er een eind komt aan onlogische verdeling van geschillen. Bij de rechtbanken nieuwe stijl zullen bijvoorbeeld alle soorten arbeidsgeschillen, huur- en familie-rechtzaken plaatsvinden, terwijl die nu verbrokkeld over rechtbank en kantongerecht zijn toebedeeld door de wetgever.

De introductie van de unusrechter heeft voor een deel het onderscheid tussen kantonrechter en rechter weggehaald.

De regering schrijft dat na de integratie er ook zaken, die nu tot de competentie van de kantonrechter horen, meervoudig kunnen worden behandeld. Denkt de regering werkelijk dat het daarvan zal komen, gelet op onder meer de hoge werkdruk en het tekort aan rechters?

De ervaren kantonrechter doet nog al eens ingewikkelde zaken naast bulkzaken. Dat maakt zijn takenpakket interessant, aldus de kantonrechters. In een geïntegreerde rechtbank nieuwe stijl ontstaat de mogelijkheid dat de kantonrechter op complexere zaken wordt gezet, terwijl de minder ervaren rechters uit de rechtbank oude stijl de bulkzaken kunnen behandelen. Vanuit organisatorisch oogpunt lijkt dat zeer wel verdedigbaar. De kantonrechters maken er echter bezwaar tegen, omdat zij menen dat juist de combinatie hun vak aantrekkelijk maakt. De leden van de D66-fractie vinden het werkplezier van de kantonrechters geen doorslaggevend argument om tegen de integratie te zijn, maar stellen het op prijs, indien de regering op dit argument van de kantonrechters ingaat.

Overigens wekt de regering bij de beschrijving van het eerste voordeel van integratie de indruk dat rechters met minder ervaring kwalitatief minder werk leveren. Dat behoeft echter geenszins het geval te zijn. Een jonge, minder ervaren rechter kan juist veel oog hebben voor de details van de zaak en de mens achter het dossier, wat de kwaliteit ten goede kan komen, terwijl een ervaren kantonrechter «afgestompt» kan zijn door het jarenlang alleen, onder hoge werkdruk en met een niet aflatende stroom soortgelijke zaken rechtspreken.

De leden van de D66-fractie onderschrijven dat er in processueel opzicht enkele nadelen verbonden zijn aan de tweedeling. Die nadelen moeten echter niet overdreven worden. Bij huurzaken is de kantonrechter bevoegd. Een vordering tot ontruiming hoort weer bij de rechtbank. Door de rechtshulpverleners worden dit soort onlogische problemen betrekkelijk eenvoudig in goede banen geleid. Is het overigens niet zo, dat wanneer een zaak bij de bestuursrechter aanhangig wordt gemaakt, terwijl die bij de civiele sector had behoren te worden ingediend, de zaak van de ene naar de andere sector wordt doorgeleid met alle vertraging en onduidelijkheid vandie? Zal in een grote organisatie als de rechtbank nieuwe stijl qua tijd veel winst worden geboekt bij verkeerd ingeleide zaken, zo vragen deze leden de regering.

Het tweede voordeel dat de regering nastreeft met de integratie is het wegnemen van enkele nadelen, die verbonden zijn aan het kantongerecht, zoals het jarenlang alleen rechtspreken zonder formele intercollegiale toetsing. Op zichzelf onderschrijven de leden van de D66-fractie de door de regering naar vorengebrachte aspecten. Desondanks constateren deze leden dat uit het concept-rapport van het Prismateam blijkt dat de afnemers van de producten van de kantonrechter over het algemeen zeer tevreden zijn. Wil de regering haar standpunt geven op het Prisma-rapport?

Bij het derde voordeel stelt de regering dat promotiefuncties de rechtbanken nieuwe stijl aantrekkelijk zullen maken en dat buitenstaanders ook boven het niveau van rechter in de rechtbanken zullen binnenstromen. De leden van de D66-fractie hebben van kantonrechters en kantonrechters-in-spe begrepen dat zij juist het solitair werken aantrekkelijk vinden. Dat wordt in belangrijke mate door het wetsvoorstel beperkt. Verwacht de regering dan nog steeds dat het makkelijk zal zijn vacatures op het bedoelde niveau te vervullen?

Volgens de leden van de D66-fractie staat vast dat de opleidingsmogelijkheden voor rechters door de integratie zullen worden verbeterd. Deze leden zijn niet onder de indruk van de argumentatie van de kantonrechters, dat zij er geen behoefte aan hebben om andere rechters op te leiden, zoals door hen naar voren gebracht tijdens het rondetafelgesprek met de vaste commissie voor Justitie op 3 september 1996. Solidariteit met jonge rechters, die nog opgeleid moeten worden, is belangrijk. Zij kunnen van een ervaren kantonrechter veel leren. Dat houdt in dat de kantonrechter tijd en energie aan hen zal moeten besteden. Het algemeen belang moet hier vóórgaan.

De organisatie van rechtbank en kantongerecht in Alkmaar als voorloper op de integratie heeft uitgewezen dat zowel kantonrechters als rechters uit de rechtbank tevreden zijn met de nieuwe werkwijze, waarbij de kantonrechter/tevens vice-president zowel in de meervoudige kamer participeert als enkelvoudig in wat complexere zaken rechtsprekt, terwijl jongere rechters als kantonrechter-plaatsvervanger de bulkzaken voor hun rekening kunnen nemen. Alkmaar lijkt de leden van de D66-fractie een goed voorbeeld van de integratie.

De leden van de D66-fractie onderschrijven het vierde voordeel dat rechters een specialisme kunnen ontwikkelen op diverse aanverwante rechtsterreinen, hetgeen zonder integratie lastig is. Het specialisme stelt de rechter in staat de materie beter te behandelen. Ook kan het de snelheid van werken bevorderen.

Het vijfde door de regering gepresenteerde voordeel kan gemakkelijk door de kantonrechters als een nadeel worden ervaren. De regering stelt dat door de integratie de besluitvorming in het arrondissementsbestuur over het jaarlijkse arrondissementsplan vereenvoudigd kan worden. Immers, de functionele autoriteiten nemen af. Houdt dit dan in dat datgene, wat kantonrechters traditioneel belangrijk vinden, niet meer naast de coördinator door een (oud) kantonrechter in dat bestuur naar voren wordt gebracht, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de fractie van de RPF stellen vast dat het wetsvoorstel een vijftal voordelen van de integratie onderscheidt. Cruciaal is of de voordelen inderdaad samenhangen met de integratie, of ook op andere wijze zouden kunnen worden bereikt. Deze leden willen het wetsvoorstel vooral hierop bezien.

De leden van de GPV-fractie hechten er zeer aan dat het de rechtzoekende burger duidelijk is welke rechter met een bepaalde zaak moet worden benaderd. Het wetsvoorstel levert daartoe een bijdrage door het creëren van één rechterlijke instantie in eerste aanleg. Een aparte sector in de rechtbank zou gereserveerd moeten worden voor zaken die nu nog door de kanton- en politierechter behandeld worden. Ook wordt een uitbreiding van het aantal zaken voor deze sector voorzien. De leden van de GPV-fractie vinden het een aantrekkelijke gedachte het onderscheid in zaken die bij de ene of bij de andere rechter aanhangig moeten worden gemaakt nog duidelijker te maken. Zij vragen of het per saldo wat uitmaakt wanneer de in het wetsvoorstel aan de tweede civiele sector toegewezen zaken aan de thans bestaande kantongerechten zouden

worden toegewezen. Valt met behulp van een logischer onderscheid in zaken voor de kantonrechter en de rechtbank niet het zelfde effect te bereiken als bij integratie wordt nagestreefd? Deze leden vragen of in dat geval tegen vonnissen van de rechtbank en van het kantongerecht hoger beroep bij het Hof zou kunnen worden opengesteld in plaats van respectievelijk bij het Hof en bij de rechtbank.

Het versterken van de intercollegiale toetsing en het vergroten van de vakinhoudelijke contacten tussen de rechters vormt een ander belangrijk doel van de integratie. De leden van de GPV-fractie vragen op welke wijze en in welke mate die toetsing en contacten plaatsvinden binnen de rechtbanken oude stijl. Is het realistisch te veronderstellen dat deze na integratie verder zullen toenemen? Welke maatregelen zullen daarvoor (moeten) worden genomen? En welke mogelijkheden heeft de regering om de beoogde kwaliteitsverbetering na verloop van tijd vast te stellen? Welke rol kunnen de arrondissementale kantongerechtsorganisaties naar de opvatting van de regering spelen in de versterking van de intercollegiale toetsing en de vergroting van de kwaliteit van de vonnissen van de kantongerechten? Worden initiatieven daartoe momenteel ook door deze kantongerechtsorganisaties ontwikkeld? Is ook denkbaar dat de bedoelde kwaliteitsverbetering kan worden bereikt door overleg tussen het bestuur van de kantongerechtsorganisaties en rechtbank van een arrondissement, zo vragen de leden van de GPV-fractie.

De leden van de SP-fractie zetten hun vraagtekens bij de vijf genoemde voordelen van de integratie.

Wat betreft het eerste voordeel, het wegnemen van het nadeel dat de rechtsmacht op dit moment is opgedragen aan twee verschillende categorieën gerechten, vragen de leden of dit nadeel werkelijk zo essentieel is. De gewenste rechtseenheid zou ook kunnen worden bereikt door een betere coördinatie en onderlinge afstemming. De leden betwijfelen of die rechtseenheid wel kan worden bereikt in een bedrijf als de toekomstige rechtbank nieuwe stijl, onderverdeeld in verschillende sectoren.

Ook bij het argument van de beoogde duidelijkheid naar de burger toe kunnen relaterende kanttekeningen worden geplaatst. Burgers kunnen – juist door de cliëntgerichtheid van de kantongerechten – navragen bij welke rechterlijke instantie zij moeten zijn. Bovendien bestaat er een doorzendplicht van het gerecht. Ten slotte is het maar de vraag of het voor de burger zoveel duidelijker wordt na de integratie; ook dan moet de burger zijn zaak indienen bij de juiste sector. Deze leden zien de twee verschillende categorieën gerechten met andere woorden niet als een zodanig groot nadeel dat hiervoor de kantongerechten zouden moeten verdwijnen.

Deze leden verzoeken de regering op deze kanttekeningen bij het eerste voordeel te reageren.

Wat betreft het tweede nadeel, nadelen aan het functioneren van de kantongerechten, vragen de leden van de SP-fractie welke andere oplossingen behalve integratie zijn bedacht om dit nadeel te ondervangen. Deze leden denken daarbij onder meer aan een arrondissementsgewijze kantongerechtsorganisatie, waardoor met wederzijdse hulp de kwetsbaarheid van de kleine kantongerechten kan worden ondervangen.

Overigens zal er ook bij de rechtbanken nieuwe stijl sprake zijn van unus-rechtspraak, waarbij intercollegiale toetsing ontbreekt. Hoe zal dit worden opgelost en waarom is die oplossing niet eveneens toegepast bij de huidige kantongerechten?

De regering ziet als derde voordeel dat integratie een kwaliteitsimpuls zal betekenen voor de rechtbanken. De leden van de SP-fractie betwijfelen dit ten zeerste. De rechtbanken zijn immers vele malen groter en het valt

te verwachten dat de kantongerechten zich zullen moeten voegen naar het grote bedrijf. Bovendien is het de vraag waarom niet is gedacht aan een andere oplossing zoals een functierouleringssysteem. Via die weg kan kwaliteitsoverdracht plaatsvinden. Graag vernemen deze leden hierop een reactie van de regering.

Als vierde voordeel wordt genoemd het bij elkaar brengen van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke rechtspraak en daarmee een wederzijdse doordringing van het recht. De leden van de SP-fractie vragen zich dit af, nu de rechtbank nieuwe stijl zal worden onderverdeeld in verschillende sectoren en iedere rechter zijn eigen specialisatie zal krijgen. Deze leden vragen de regering wat de ervaringen in dit opzicht zijn bij de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie.

1.3. Randvoorwaarde voor de integratie: het behoud van de sterke kanten van de kantonrechtspraak

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de sterke kanten van de kantonrechtspraak (hoge productiviteit en laagdrempeligheid) behouden moeten blijven, wil de integratie geen contra-productief effect hebben. De leden van de PvdA-fractie delen dit standpunt. Wel vraagt deze leden hoe – ook voor de langere toekomst – (dat wil zeggen na verloop van de vijfjaarsperiode) verzekerd zou kunnen blijven dat slechts rechters met veel ervaring in de tweede civiele sector zitting zouden nemen. Of is het de bedoeling dat deze sector blijvend geheel door vice-presidenten zou worden bezet? De leden van de PvdA-fractie zouden daar bezwaar tegen hebben. Op die manier zou er van de onderling bevruchtende werking (van de diverse procedures en de diverse persoonlijke ervaringen) binnen het GEA niet veel terecht komen. Ook de regering merkt op dat het niet de bedoeling is binnen de rechtbank nieuwe stijl een soort «afgescheiden vermogen» te creëren (blz. 18 MvT).

Voorts is het deze leden niet duidelijk waarom ook bij de Hoven het aantal promotieplaatsen blijvend met het aantal formatieplaatsen voor kantonrechters op het moment van de integratie zou moeten worden uitgebreid (blz. 18 MvT). Welk soort promotieplaatsen wordt hier bedoeld?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering omstandig uiteenzet, dat de sterke kanten van de kantonrechtspraak behouden moeten blijven, maar in feite wordt een en ander alleen maar ingevuld gedurende een overgangperiode. Het is maar zeer de vraag of die sterke kanten ook na de overgangperiode behouden kunnen blijven. Kan de regering uiteenzetten hoe op de lange duur de voordelen van de kantonrechtspraak overeind kunnen blijven? Welke garanties kunnen daarbij gegeven worden? Aan de arrondissementen wordt overgelaten hoe de inrichting van de rechtspraak eruit zal zien: de kantonrechtspraak kan daardoor weggedrukt worden, zo vrezen de leden van de CDA-fractie.

Momenteel is sprake van het ontstaan van een arrondissementale kantongerechtsorganisatie. Verdient het niet eerder aanbeveling eerst deze arrondissementale kantongerechtsorganisatie verder uit te werken? Op die wijze kunnen de sterke kanten van de kantonrechtspraak naar de mening van de leden van de CDA-fractie beter gewaarborgd blijven. Kunnen de resultaten van deze samenwerking niet eerst gedegen worden geëvalueerd alvorens de onzekere stap van integratie te nemen? Wellicht zou uit een dergelijke evaluatie kunnen blijken dat vanuit een oogpunt van efficiency enerzijds en vanuit een oogpunt van cliëntgerichtheid anderzijds, een goed evenwicht is bereikt.

Wordt bij de rechtbanken de gevolgen van de invoering van de tweede fase niet onderschat? De leden van de CDA-fractie kunnen zich voorstellen, dat de veranderingsbereidheid bij de rechtbanken ten opzichte van de tweede fase groot is, maar dat zegt nog niets over de

enorme druk, die een dergelijke reorganisatie met zich brengt. Alleen al het nieuwe procesrecht zal een grote werkdruk met zich brengen, die de productiviteit niet ten goede zal komen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering terecht schetst dat de kantonrechtspraak goede kanten heeft, met name de hoge productiviteit en de laagdrempeligheid. De vrees bij de Kring van kantonrechters is dat die aspecten door de integratie zullen verdwijnen. De regering stelt dat die vrees niet terecht is, omdat maatregelen denkbaar zijn om het mogelijke nadelige effect van de verschillen tussen de kantongerechten en de rechtbanken te elimineren. De vraag is of de voorgestelde maatregelen afdoende zijn om eventuele nadelige gevolgen van de integratie tegen te gaan. Indien dat zo is, dan is een belangrijk argument tegen integratie uit de weg geruimd.

De regering heeft in samenspraak met de betrokkenen voorgesteld twee afzonderlijke civiele sectoren binnen de rechtbanken nieuwe stijl op te zetten. In de tweede sector is geen procureurstelling verplicht. Bovendien wordt de grens van verplichte procureurstelling in het voorstel verhoogd naar f 10 000,-. Naar verwachting zullen de (oud-)kantonrechters in die sector werkzaam zijn, gedurende een periode van 5 jaar na de bestuurlijke integratie. Bovendien blijft men in die sector 1 op 1 werken met gerechtssecretarissen. Al in 1993 heeft de toenmalige minister van Justitie zulks aan de Kring van kantonrechters toegezegd. De leden van de D66-fractie vinden dat de minister op deze punten de kantonrechters in bijzondere mate tegemoet is gekomen. De regeling lijkt de naar voren gebrachte bezwaren voor een belangrijk deel weg te nemen, in elk geval voor de periode van 5 jaar. Wat er daarna gebeurt, blijft gissen. De voorspelling van de minister kan al dan niet uitkomen. Wel schijnt het deze leden toe, dat in deze periode van 5 jaar een gewenningsproces kan hebben plaatsgevonden, ook van personen aan elkaar binnen de organisatie, zodanig dat een vruchtbare samenwerking en wisselwerking nadien zeker tot de mogelijkheden behoort.

De leden van de D66-fractie zijn het met de regering eens dat de effecten van grootschaligheid zich veel meer doen gevoelen in de bestuursstructuur van de colleges dan in de concrete rechtsprekende taken van de leden van de colleges. Dat houdt wel in dat er een manier moet worden gevonden om te voorkomen dat de rechtbank nieuwe stijl een ondoorzichtig moloch zal worden. Kan de regering wat meer op dit aspect ingaan? Wordt een rechtbank als die in Amsterdam al niet te groot om effectief te besturen? Hoe gaat dit als er een grote sectie kantonrechters bijkomt?

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de regering de voordelen van de kantonrechtspraak erkent en lijkt deze voordelen het liefst zo snel mogelijk te willen overhevelen naar het grote geheel van rechtsprekende instanties. Het gevaar dat het kind met het badwater dreigt te worden weggegooid wordt evenwel naar de mening van de leden van de GroenLinks-fractie nog onvoldoende erkend.

Ook al zou men de mening zijn toegedaan dat de argumenten van voor- en tegenstanders met elkaar in evenwicht zijn, dan nog hebben de voorstanders van integratie het voordeel van de voorsprong, omdat immers een eenmaal rijdende trein niet eenvoudig meer tot stilstand wordt gebracht. De kantonrechters lijken dus een achterhoedegevecht te leveren. De «geringe veranderingsbereidheid bij de kantonrechters» is volgens de regering «geen zelfstandige grond om de integratie voor langere tijd uit te stellen». «Wel zal de wijze waarop en de tijdspanne waarbinnen aan de integratie vorm wordt gegeven, zodanig moeten zijn dat aan de kantonrechters een duidelijk en aantrekkelijk perspectief wordt geboden».

Blijkens de reactie uit de Kring van Kantonrechters is de minister in die opzet tot nu toe niet geslaagd.

Het voorgenomen nevenlocatiebeleid biedt daarenboven naar het oordeel van betrokkenen onvoldoende garanties voor het behoud van de huidige laagdrempelige toegankelijkheid van de kantongerechten. Vanuit diverse plaatsen hebben lagere overheden e.a. aandacht gevraagd voor hun zorg met betrekking tot de teloorgang van een gerechtelijke voorziening in de directe leefomgeving.

Is de regering alsnog bereid om stil te staan bij alternatieve voorstellen, zoals verwoord door de Leidse kantonrechter Van Leeuwen, inzake een functieroulatiesysteem, gecombineerd met een samenvoeging van de kleinste kantongerechten en uitbreiding van het takenpakket met andere zaken zonder verplichte procesvertegenwoordiging?

De leden van de GPV-fractie stellen vast, dat het werk van de kantongerechten door alle betrokkenen wordt gewaardeerd. De laagdrempeligheid, de snelle afdoening van zaken, de kwaliteit van de vonnissen, de geografische spreiding van de kantongerechten en de deskundigheid van de kantonrechters worden van groot belang geacht voor een goede rechtspleging. De integratie van de kantongerechten in de rechtbanken is dan ook niet ingegeven door het slechte functioneren van de kantonrechtspraak. Integendeel. De leden hechten er aan dit allereerst vast te stellen, omdat dit van belang is voor een goede beoordeling van het voorgestelde integratieproces. Immers, wanneer dat integratieproces per saldo betekent, dat belangrijke voordelen van de kantonrechtspraak zouden verdwijnen wordt met het water ook het kind weg gegooid. De leden van de GPV-fractie vinden het daarom een eerste vereiste, dat aannemelijk is dat de beoogde doelstellingen van de integratie ook daadwerkelijk, althans zeer waarschijnlijk, bereikt zullen worden en dat er geen mogelijkheden zijn om met minder ingrijpende wijzigingen van de rechterlijke organisatie diezelfde voordelen te bereiken. Daarvan zijn zij thans nog niet overtuigd.

De regering ziet in de instelling van een tweede civiele kamer bij de rechtbanken, voor een wettelijk voorgeschreven periode van vijf jaar, een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van de integratie en het behalen van de daarmee beoogde voordelen. De leden van de GPV-fractie merken echter op dat de rechtbank na afloop van die periode alle vrijheid heeft die tweede civiele kamer op te heffen en het daarmee samenhangende zaakaanbod over andere sectoren te verdelen. Dit wordt weliswaar niet verwacht, maar in beginsel bestaat die vrijheid wel. Welke garantie heeft de wetgever dan dat de sterke punten van de kantonrechtspraak daadwerkelijk behouden blijven in de rechtbank nieuwe stijl? Is daarvoor geen wettelijk verplichting nodig tot het instellen van een tweede civiele sector? Die vraag klemmt te meer, omdat arrondissementale diversiteit in de rechterlijke organisatie op dit punt de leden van de GPV-fractie onwenselijk voorkomt. Welke andere middelen heeft de regering om een haar onwelgevallig sectorenbeleid van rechtbanken en verschillen in dat beleid tussen arrondissementen bij te sturen?

Het is de leden van de GPV-fractie niet volledig duidelijk geworden of alle thans tot de competentie van de kantonrechter behorende zaken de eerste vijf jaar na integratie overgaan naar de wettelijk in te stellen tweede civiele sector of dat onder andere voorlopige voorzieningen, overtreddingen, Wet-Mulderzaken, appartementszaken en familiezaken ook kunnen worden ondergebracht bij andere sectoren binnen de rechtbank. Indien dit het geval is, vragen deze leden of het risico van arrondissementale differentiatie op dit punt aanvaardbaar moet worden geacht.

Het integratieproces alsmede het nevenlocatiebeleid moet plaats vinden onder de klem van budgettaire neutraliteit. De leden van de GPV-fractie

leden vragen of aan dit uitgangspunt moet en kan worden vastgehouden, gelet op de grote toename in het zaakaanbod bij zowel rechtbanken als kantongerechten. Tegenover de sterke toename van het aantal kantongerechtszaken staat tot nu toe slechts een beperkte uitbreiding van het rechterlijk en ondersteunend personeel. Dat de kantongerechten er desondanks in zijn geslaagd die sterke toename te verwerken is een illustratie van de spankracht en de flexibiliteit van die organisatie. De leden van de GPV-fractie menen echter, dat grenzen worden of reeds zijn bereikt en dat een verdere personele uitbreiding bij de kantongerechten of bij de tweede civiele sector onontkoombaar is wanneer de overheid haar taak voor het waarborgen van een goede rechtspleging serieus wil blijven nemen. Dit geldt te meer wanneer de kantongerechtsorganisatie de nodige tijd en energie zal moeten steken in het voorziene integratieproces met de rechtbanken. Deze leden vragen de regering op deze stelling te reageren en daarbij aan te geven waarom de uitbreiding van het personeel bij de rechtbanken veel meer gelijke tred heeft gehouden met het groter wordende zaakaanbod. Kan het integratieproces naar het oordeel van de regering succesvol worden voltooid met het thans aan de kantongerechtsorganisatie verbonden rechterlijke en ondersteunende personeel?

De leden van de GPV-fractie vragen of de integratievoorstellen ook nog wijzigingen tot gevolg zullen hebben in de verdeling van de financiële middelen over de arrondissementen? Verder willen deze leden weten of er kosten gemoeid zijn met de aangekondigde verbetering van de kwaliteit en de kwantiteit van de ondersteuning. Het is deze leden niet duidelijk hoe de kosten van de tweede fase worden gefinancierd. Zij vragen een en ander nader toe te lichten en daarbij nader in te gaan op de vraag op welke wijze na afloop van de tweede fase nagegaan zal kunnen worden of met de integratie gemoeide kosten binnen de gestelde budgettaire kaders zijn gebleven.

De leden van de SP-fractie zijn sceptisch op het punt van behoud van de sterke kanten van de kantonrechtspraak. Die sterke kanten zijn er juist omdat een kantonrecht lokaal verspreid is, kleinschalig georganiseerd is, de kantonrechter directer verantwoordelijk is voor de afhandeling van de eigen zaken, de zittingen informeel zijn en er weinig formeel overleg nodig is. Juist deze aspecten verdwijnen bij de rechtbank nieuwe stijl. Hoe kan de regering dan garanderen dat de sterke kanten van de kantonrechtspraak behouden zullen blijven, zo vragen deze leden.

1.4. De verdere verbreiding van de voordelen van de kantonrechtspraak binnen de rechtbanken nieuwe stijl

De grens beneden welke in persoon kan worden geprocedeerd wordt verhoogd van f 5000 tot f 10 000. De leden van de PvdA-fractie zijn het met deze verhoging eens. Zij vragen waarom deze verhoging niet nog hoger zou kunnen uitvallen, bijv. tot f 15 000.

De regering schetst vier hoofdlijnen, waarlangs de sterke kanten van de kantonrechtspraak binnen de rechtbank nieuwe stijl kan worden verspreid.

Met betrekking tot de eerste hoofdlijn, de verhoging van de grens beneden welke in persoon kan worden geprocedeerd van f 5000,- tot f 10 000,-, merken de leden van de fractie van D66 op dat de regering zich niet uitlaat over de niet denkbeeldige mogelijkheid dat rechters en griffiepersoneel meer tijd zullen moeten inruimen om de zonder rechtshulpverlener procederende partijen basisinformatie te geven over de procedure. Kan hierdoor de winst van de informele procedure niet voor een deel teniet worden gedaan? Zal dit probleem zich in verhevigde mate voordoen, wanneer de grens naar f 10 000,- wordt opgetrokken?

Bij de bespreking van de vierde hoofdlijn missen de leden van de D66-fractie het streven om de rechter in de rechtbank nieuwe stijl verantwoordelijk te maken voor de door hem te behandelen zaken, zoals dat nu bij de kantonrechter geschiedt. Is het streven van de regering daar ook op gericht?

De leden van de RPF-fractie merken op dat in vergelijking met eerdere versies het wetsvoorstel de nodige wijzigingen heeft ondergaan. Zo is een iets andere wijze gekozen om de zaken die nu nog door de kantongerechten worden behandeld ook in de toekomst min of meer «kantongerechtsgewijs» af te handelen. In civiele zaken worden blijvend twee civiele stromen onderscheiden, ook in de toekomst, te weten één met verplichte procesvertegenwoordiging en één zonder. Ook overigens worden maatregelen genomen om de verbreiding van de sterke kanten van de kantonrechtspraak te handhaven, daaronder de uitbreiding van het aantal zaken dat op nevenlocaties kan worden afgedaan. Dergelijke maatregelen doen bij deze leden de vraag rijzen of er geen mogelijkheden zijn de voordelen van de reorganisatie te bereiken langs andere wegen, en wel door het opwaarderen van de huidige kantongerechten door deze te belasten met alle zaken in eerste aanleg van eenvoudige aard of van gering financieel belang. Zeker als nevenvestigingen toch min of meer zelfstandig moeten kunnen werken en een groot aantal zaken aldaar moeten kunnen afdoen, zou men zich kunnen voorstellen deze vestigingen geheel af te splitsen.

In aansluiting hierop brengen deze leden het volgende naar voren. Een van de beoogde voordelen betreft het feit dat aan de onheldere situatie van de competentie-afbakening tussen kantongerecht en rechtbank een einde komt. Echter, het nieuwe stelsel voorziet in ieder geval in het civiele recht ook twee wegen. Ook dan is een helder onderscheid nog nodig. Bovendien zullen vermoedelijk «eenvoudige zaken» worden gereserveerd voor de nevenvestigingen. Kortom, is de integratie wel de remedie voor dit vraagstuk, en kan dit niet evenzeer rechtstreeks worden aangepakt zonder (volledige) integratie?

Verder vragen deze leden hoe de zaken worden geselecteerd die op de nevenvestigingen of lokettist kunnen worden afgedaan. Worden terzake inhoudelijke criteria ontwikkeld, ook los van de twee stromen in de civiele sector en zo ja, kunnen dergelijke criteria ook dienen om zaken voor de kantongerechten af te splitsen, ingeval men tot een blijvend zelfstandig voortbestaan van de kantongerechten zou besluiten.

De onderscheiden voordelen van vermindering van de kwetsbaarheid van de kantongerechten en de kwaliteitsimpuls in de rechtbanken pleiten niet onverkort voor de integratie, naar het oordeel van de leden van de fractie van de RPF. Beide problemen, maar met name de laatste, de kwaliteitsimpuls zijn natuurlijk ook zonder de integratie wel op te lossen. Acht de regering overigens een kwaliteitsimpuls in de rechtbanken nodig? Voldoet de huidige kwaliteit niet?

Weer een ander voordeel betreft het versterken van de integratie van bijvoorbeeld het sociale zekerheidsrecht en het arbeidsrecht. Alleen de rechtbanken kennen immers bestuursafdelingen. In vervolg op eerdere vragen in deze richting vragen de leden van de fractie van de RPF of het reserveren van de relatief eenvoudige bestuurszaken of de bestuurszaken van gering financieel belang voor de kantongerechten niet eveneens mogelijk zou zijn geweest.

Een ander voordeel van de beoogde integratie betreft een betere voorziening in hoger beroep, omdat er nu in feite 24 appellinstanties zijn. Hiertegen in zou kunnen worden gebracht dat het natuurlijk ook mogelijk zou zijn om ook in kantongerechtszaken rechtstreeks appel aan te tekenen bij de Hoven. In feite wordt deze oplossing nu ook gekozen; deze keuze hangt echter niet af van het al dan niet doorgaan van de integratie.

Hiermee samen hangt de volgende kwestie, die van de rechtseenheid binnen de rechtbanken. De leden van de fractie van de RPF stellen vast dat een omstreden onderdeel van eerdere plannen is verdwenen, nl. het interne hoger beroep op uitspraken van de alleenstaande rechter binnen de rechtbanken. Kan de regering hierop een toelichting geven? Op welke wijze wordt binnen de grootschaliger organisaties die ontstaan, een voldoende mate van rechtseenheid gewaarborgd? Bestaat het risico dat uitspraken in de nevenvestigingen zullen gaan afwijken van de uitspraken in de hoofdvestigingen?

Verder zal het fenomeen van de alleensprekende rechter in de toekomst op zijn minst nog wel verder gaan toenemen. Heeft de huidige regering zich voorgenomen om juist in deze gevallen nog tot een correctiemechanisme te komen, bijvoorbeeld in de vorm van intern hoger beroep? Als het aantal zaken waarin geen hoger beroep mogelijk is toeneemt, zal de noodzaak van een vorm van een correctiemechanisme wellicht eveneens toenemen.

Het lijkt de leden van de GPV-fractie onwaarschijnlijk dat de rechtbank nieuwe stijl in de voorziene betrekkelijk korte periode erin zal slagen de goede elementen van de werkwijze van de kantonrechters over te nemen en zij vragen zich af of die zogenaamde «kruisbestuiving» eigenlijk wel mogelijk is. Moet de efficiënte werkwijze van de kantongerechten niet veeleer worden geweten aan het feit, dat kantongerechten platte organisaties zijn met een geringe hiërarchische structuur en kantonrechters een grote eigen verantwoordelijkheid hebben voor de aan hen toegewezen zaken? In dat licht komt de centralistische benadering van de regering deze leden ook wat vreemd voor. Bekend mag toch worden verondersteld, dat decentralisatie over het algemeen zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het product van organisaties ten goede komt mede vanwege de organisatorische structuren waarvan men zich dan bedient? Kan de regering in dat licht een principiële beschouwing wijden aan de organisatie van de rechterlijke macht? Moet de conclusie van die beschouwing niet zijn, dat de voordelen van de kantonrechtspraak veeleer moeten worden verklaard vanuit de organisatie van de kantongerechten en de aard van de zaken die zij behandelen en de cultuur van het rechterlijk personeel in die organisatie? Zo ja, welke kruisbestuiving valt na integratie dan nog te verwachten wanneer die cultuur ten gevolge van de grootschaligheid van de rechtbankorganisatie verdwijnt of zich in ieder geval zal moeten aanpassen? Is de grootste gemene deler dan nog wel goed genoeg om te kunnen spreken van het handhaven en zeker stellen van de sterke kanten van de kantonrechtspraak in de rechtbank nieuwe stijl? Deze leden vragen daarom welke zekerheid het wetsvoorstel en het gekozen integratietraject bieden, dat de thans hoge productie en snelle afdoening van kantonrechters binnen de rechtbank nieuwe stijl, met een eventuele tweede civiele sector, kunnen worden gehandhaafd. Welke invloed zal pensionering en doorstroom van zittende kantonrechters daarop hebben? Welke invloed heeft het aantal personen en daarmee de grootte van een sector? Valt een indicatie te geven bij welke grootte van de tweede civiele sector de kans dat de huidige kenmerken van de kantonrechtspraak behouden blijven het grootst is?

1.5. De (rechts)positie van de overgaande kantonrechters

De leden van de PvdA-fractie delen het standpunt dat overgaande kantonrechters op het tijdstip van overgang van rechtswege de rang van vice-president alsmede een taakgarantie zullen krijgen (blz. 21 MvT). Deze leden vragen wel hoe het mogelijk is dat de taakgarantie niet aan een termijn gebonden is, terwijl dat wel het geval is voor de instelling van de tweede civiele sector (namelijk een termijn van vijf jaar).

Is het denkbaar dat na vijf jaar besloten zou worden om de tweede

civiele sector op te heffen en de daar, tot dan toe behandelde, zaken te verdelen over andere sectoren dan wel over te hevelen naar de eerste civiele sector zonder dat dit voor de voormalige kantonrechters consequenties zou behoeven te hebben? Kan nog wel gesproken worden van flexibele inzetbaarheid wanneer aan de overgaande kantonrechters een loopbaanlange taakgarantie wordt gegeven?

Wat betreft de vervulling van ten gevolge van dit wetsvoorstel ontstane vacatures bij de Hoven wordt opgemerkt dat daarvoor bij voorkeur in aanmerking zullen komen «kantonrechters en leden van de rechtbanken die voor een substantieel deel van hun taak waren of zijn belast met de behandeling van kantongerechtsappellen». Hoezeer ook deze gedachte voor de hand ligt, zij staat tenminste op gespannen voet met art. 63 RO, waarin immers bepaald wordt dat het aan de Hoven zelf is een voordracht voor de vervulling van vacatures op te maken. Het is niet in te zien welke invloed de minister daarop zou kunnen uitoefenen.

Is overigens onderzocht hoeveel kantonrechters in de op handen zijnde integratie reden zullen zien hun ambt neer te leggen (vgl. Fruytier in het *Advocatenblad*)?

De leden van de D66-fractie constateren dat al in 1993 een rechtspositie-accord is gesloten tussen de toenmalig Minister van Justitie en de NVVR. De kantonrechters krijgen een taakgarantie. Deze leden merken op dat zij het een goede zaak zouden hebben gevonden, indien er juist sprake zou zijn van een ruime mate van rouleren. Zo kunnen de kantonrechters met al hun ervaring typische rechtbankzaken doen en in de meervoudige kamer concreet samenwerken met andere leden van het college. De taakgarantie lijkt dicht in de buurt te komen van een waterscheiding. In andere sectoren van de overheid wordt er naar gestreefd om ambtenaren te laten rouleren vanuit het principe: verandering van spijs doet eten. De leden van de D66-fractie herinneren aan de Algemene Bestuursdienst. Zij missen die flexibiliteit hier, ook al begrijpen zij dat de toezegging gegeven de omstandigheden wellicht onontkoombaar was.

Hoeveel extra formatieplaatsen komen er bij de Hoven bij, zo vragen deze leden.

1.6. Het nevenlocatiebeleid

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting gesproken wordt van een nevenlocatiebeleid «dat onder meer is gericht op een zo groot mogelijk aantal categorieën zaken die buiten de hoofdplaats van de rechtbank nieuwe stijl worden behandeld, en uitbreiding van de categorieën zaken waarin zonder verplichte proces-vertegenwoordiging kan worden geprocedeerd» (blz. 18).

Zelfs wordt als uitgangspunt geformuleerd dat in alle zaken die door een enkelvoudige kamer of de fungerend president alleen worden behandeld op alle nevenlokatie zittingen worden gehouden (blz. 20 MvT). Dit – op zich sympathiek aandoende – beginsel zal er allicht toe leiden dat het voor de rechtbankorganisatie niet erg aantrekkelijk is nevenlocaties voor te stellen. Iedere aanwijzing zal immers ten gevolge hebben dat op de betreffende plek in beginsel het hele scala van unusrechtspraak beschikbaar zal moeten zijn. Het zal dan niet mogelijk zijn op een nevenzittinglocatie slechts enkele soorten unusrechtspraak te herbergen (bijv. alleen enkelvoudige strafzaken en/of familiezaken). Dit zou het uiteindelijk aantal aan te wijzen nevenlocaties ongunstig kunnen beïnvloeden, hetgeen de leden van de PvdA-fractie zouden betreuren.

Deze leden onderschrijven in beginsel de in de memorie van toelichting geformuleerde uitgangspunten waaraan het nevenlocatiebeleid behoort te voldoen (goede geografische bereikbaarheid, doelmatige inzet van mensen en dienstbaarheid aan de schaalgrootte). In het bijzonder wordt

de streekfunctie van de nevenlocatie door de leden van de PvdA-fractie onderstreept.

Des te meer wordt dan ook betreurd dat de regering niet bereid of in staat is meer duidelijkheid te bieden wat betreft de gevolgen van de tweede fase voor het nevenlocatiebeleid.

Deze leden hebben er kennis van genomen dat advies is gevraagd aan de arrondissementen zelf (waarbij de vraag rijst of die adviezen inmiddels binnen zijn en of die aan de Tweede Kamer kunnen worden overgelegd), dat de aanwijzing naar de planning van de minister bij AMvB zal geschieden (door middel van een voorhangprocedure) én dat die aanwijzing na vier jaar zal worden geëvalueerd. Dit alles vinden deze leden op dit ogenblik onvoldoende, te meer omdat de regering tevens vasthoudt aan budgettaire neutraliteit wat betreft de aanwijzing van nevenlocaties (blz. 25 MvT). Naarmate deze maatstaf sterker geldt, dreigt het nevenlocatiebeleid meer sluitpost van de reorganisatie te worden. Voor de beheerders van de arrondissementsorganisatie zal het immers uit financieel oogpunt weinig aantrekkelijk zijn (altijd meer kostende) nevenzittingsplaatsen of (erger nog) nevenvestigingslocaties te moeten bekostigen. Daarbij zij aangetekend dat in de kostenberekening geen aandacht wordt besteed aan reiskosten van personeel in verband met de openstelling van nevenlocaties.

De leden van de PvdA-fractie verbazen zich bovendien over de opmerking dat als nevenvestigingsplaatsen hoofdsteden van niet-arrondissement-gebonden politieregio's in aanmerking komen, waar dan ook de fungerend hoofdofficier van justitie mede zijn zetel zou hebben. Wat betekent dit? Wordt bedoeld dat in de zes arrondissementen waar een fungerend hoofdofficier van justitie is deze nu weer geacht wordt (met een deel van de parketorganisatie?) naar een kantoor in «zijn» politieregiohoofdstad te verhuizen? Die keus is toch bij de indeling van de politieregio's nadrukkelijk niet gemaakt.

Is daarover met het OM overleg gevoerd? Welke financiële consequenties zou dat hebben?

In ieder geval zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat het nevenlocatiebeleid te wezenlijk is om pas in een later stadium (d.w.z. nadat het onderhavige voorstel tot wet zou zijn verheven) geregeld te worden. De beoordeling van het wetsvoorstel eist immers een voortdurende afweging van doelmatigheid en toegankelijkheid. Dan gaat het niet aan belangrijke doelmatigheidsvragen voorlopig maar open te laten.

De vooruitzichten met betrekking tot het daadwerkelijk gebruik van nevenlocaties is voor de beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel dan ook welhaast van cruciaal belang. Zonder nader inzicht in het nevenlocatiebeleid zijn de leden van de PvdA-fractie niet geneigd aan de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel mee te werken.

De leden van de PvdA-fractie zullen het zeer op prijs stellen wanneer de door de arrondissementen aangeboden plannen aan de Tweede Kamer kunnen worden overgelegd met daarbij, uiteraard, het standpunt van de regering. Deze leden zouden er de voorkeur aan geven dat de aanwijzing van nevenvestigingsplaatsen en nevenzittingsplaatsen bij wet wordt geregeld.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich in het licht van de aan de orde zijnde reorganisatie af wat de maximale grootte van het gerecht in eerste aanleg zou kunnen zijn. Het is nu al zo dat de grootste rechtbanken meer dan 100 magistraten tellen en nog meer ondersteunend personeel. Het presidium bestaande uit de presidenten en alle vice-presidenten vervult feitelijk al geen beleidsvormende rol meer. De leden van de verschillende sectoren hoeven onderling geen contact te onderhouden. Deze ontwikkeling zal door de toestroom van kantonrechters worden versterkt. Maar de vraag is of de wetgever dat ongebreideld moet laten doorgaan. Kortom: zijn er grenzen aan de groei? Met deze vraag houdt verband de

vraag naar de interne democratie. De wet RO gaat uit van een platte organisatie. Het is de vraag of en in hoeverre dat in de huidige situatie nog haalbaar is. Beheer en coördinatie komen steeds meer in handen van het dagelijks bestuur van de rechtbank. De leden van de PvdA-fractie vragen of de interne democratie daarbij voldoende gewaarborgd is.

Ten aanzien van het door de regering voorgestelde nevenlocatiebeleid vragen de leden van de CDA-fractie of wel in voldoende mate duidelijk is welke uitgangspunten daarbij gelden. Wat zijn dan wel aanvaardbare reistijden? Wanneer is er voor een bepaalde locatie wel voldoende draagvlak? Is bij het nevenlocatiebeleid ook de aanwezigheid van voldoende infrastructuur betrokken, in het bijzonder de bereikbaarheid met het openbaar vervoer, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie vinden een herijking van de huidige vestigingsplaatsen van de huidige kantongerechten noodzakelijk om de door de regering aangegeven redenen. Deze leden onderschrijven de drie uitgangspunten goede geografische bereikbaarheid, doelmatige inzet van mensen en middelen alsmede de schaalgrootte.

Terecht zullen de arrondissementen het concrete nevenlocatiebeleid moeten gaan invullen, aangezien regionale omstandigheden sterk wisselend van aard zijn. De leden van de D66-fractie vragen de regering of er al inzicht bestaat in de plannen. Is het wel reëel om te veronderstellen dat een dergelijke operatie landelijk gezien budgettair neutraal uitgevoerd kan worden? Rekent de regering zich niet rijk door te suggereren dat nieuwbouw geheel bekostigd kan worden door de verkoop van oude gebouwen?

Deze leden hechten er zeer aan van te voren de concrete plannen te kunnen beoordelen via bijvoorbeeld de zogenaamde voorhangprocedure van toekomstige algemene maatregelen van bestuur.

De leden van de D66-fractie zijn enthousiast over de mogelijkheid om in een nevenzittings- c.q. vestigingsplaats ook andere dan de traditionele kantonrechtzittingen te houden. Versterking met bijvoorbeeld politierechters familierechtzittingen is aanbevelenswaardig. In hoeverre is duidelijk aantoonbaar dat de bevolking ook behoefte heeft aan openstelling van de griffie, wanneer besloten wordt of een gemeente een nevenvestigingsplaats krijgt? Is bekend hoe de Presidenten van alle rechtbanken denken over het nevenlocatiebeleid? Zijn zij bereid zittingen buiten de hoofdzetel van de rechtbank af te staan?

Is het inderdaad de bedoeling dat in beginsel ook alle bestuurs-rechtelijke unus- of voorlopige voorzieningszaken op de nevenlocaties van de rechtbanken nieuwe stijl worden behandeld? Past dit ook in het streven de operatie budgettair neutraal uit te voeren?

De leden van de fractie van de RPF stellen met instemming vast dat de regering de bereikbaarheid van de rechter door de burger wil verzekeren. Daartoe dient het nevenlocatie- en nevenvestigingsbeleid. Op dit moment is onvoldoende duidelijk hoe dit beleid er in de praktijk uit komt te zien. Bij de concrete plannen wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de plannen van «onderop». Deze leden stellen het op prijs dat de regering heeft toegezegd de Kamer op de hoogte te houden van de vorderingen van de voornemens op dit terrein. Deze leden vragen de regering of zij niettemin in de beantwoording al enkele hoofdlijnen zal kunnen schetsen van de geografische spreiding van gerechten en nevenvestigingen- en lokettist.

De klem van budgettaire neutraliteit en de vrijheid die de arrondissementsrechtbanken hebben bij de keuze van de nevenlocaties roept bij de leden van de GPV-fractie de vraag op of onder die condities nog wel gesproken kan worden van een situatie waarin een goede keuze kan

worden gemaakt met het oog op de wenselijke en noodzakelijke geografische spreiding van gerechten over Nederland. Deze leden zijn van mening dat de wetgever, gelet op haar specifieke verantwoordelijkheid, zich er niet achter verschuilen kan, dat de daarvoor beschikbare financiële middelen zijn uitgeput of dat de rechtbanken nu eenmaal tot bepaalde keuzen zijn gekomen. Dat neemt niet weg dat de rechtbanken in de vaststelling van het nevenlocatiebeleid een rol moeten spelen. Maar deze leden hechten eraan te benadrukken dat de wetgever de vrijheid moet hebben de inhoud van het Besluit nevenlokatie zodanig vast te stellen als nodig is uit hoofde van haar opdracht een goede en goed bereikbare rechtspleging te waarborgen. Kan de regering bevestigen dat de wetgever niet voor voldongen feiten zal worden geplaagd? Kan zij voorts aangeven via welk traject en op welk moment een concept-besluit nevenlokatie voorhanden zal zijn?

De leden van de GPV-fractie vragen voorts welk criterium wordt gehanteerd ter bepaling van de kantongerechten die moeten worden gesloten of verplaatst. Deze leden hebben er begrip voor dat veel zal afhangen van de plaatselijke of regionale omstandigheden, maar zij menen wel dat daaraan minimumvoorwaarden mogen worden verbonden. Bijvoorbeeld een criterium, dat de rechtbank voor 80% van de daarop aangewezen justitiabelen op een reisafstand van minder dan 45 minuten ligt of een samenstel van meetpunten op grond waarvan het draagvlak van een kantongerechtsvestiging kan worden bepaald. Kan de regering een indicatie geven welke overwegingen arrondissementsrechtbanken tot dusverre gebruiken ter bepaling van de gedachten op dat punt? Acht de regering het opheffen van bijvoorbeeld de kantongerechten in Den Helder of Brielle/Sommelsdijk en andere op tamelijk grote afstand van de arrondissementshoofdplaats gelegen kantongerechten aanvaardbaar?

Het heeft bij de leden van de GPV-fractie bevreesd gewekt, dat zonder dat enig zicht is op de spreiding en het aantal van de toekomstige nevenlokatie, nu reeds een opbrengst van 11 miljoen is geraamd uit verkoop van af te stoten kantongerechten. Kan die raming worden onderbouwd en is zij realistisch?

De leden van de GPV-fractie vragen ook aandacht voor de sociaal-psychologische aspecten die (kunnen) samenhangen met het nevenlocatiebeleid. Zij onderstrepen het belang van de «zichtbaarheid van de rechtspraak», hetgeen samenhangt met de geografische – en daarmee zichtbare – spreiding van gerechten. Is de regering van oordeel, dat dergelijke aspecten nadrukkelijk moeten worden betrokken bij de definitieve vaststelling van het besluit nevenlokatie? Hoe beoordeelt de regering in dit verband het belang van rechters die goed op de hoogte zijn van de plaatselijke omstandigheden en die de mogelijkheid hebben, indien zij dit noodzakelijk achten voor een goede beoordeling van de zaak, ter plaatse poolhoogte te nemen?

De leden van de SP-fractie zien in het nevenlocatiebeleid een halfslachtige houding van de regering. Blijkbaar erkent de regering dat er belang is bij «een rechter dicht bij huis». Kan de regering waarborgen dat er voldoende nevenvestigingsplaatsen worden gecreëerd?

1.7. Burgerlijk procesrecht en strafprocesrecht

De leden van de D66-fractie erkennen de validiteit van het argument om het integratieproces niet te belasten met fundamentele wijzigingen in het procesrecht. Daar stellen zij echter tegenover dat het voor al diegenen, die betrokken zijn bij de rechtbank nieuwe stijl, belastend zal zijn om van verandering naar verandering te gaan. Eerst de integratie en dan het procesrecht geeft niet de rust, waar men in de praktijk naar verlangt. Wil de regering ingaan op de stelling dat het wellicht overweging verdient

zoveel mogelijk veranderingen in één keer door te voeren, zodat na de schok van de metamorfose een periode van gewenning zijn intrede kan doen?

De regering stelt summier dat verhoging van de appelgrens in burgerlijke zaken van f 2500,- naar f 5000,- voor de Hoven een vermindering van jaarlijks 400 appelzaken betekent, maar dat er een verhoging, zij het beperkt, van cassatiezaken bij de Hoge Raad plaats zal vinden. Kan de regering de leden van de D66-fractie hierover meer inzicht verschaffen?

Verder wensen deze leden te vernemen of de Commissie werkbelasting strafkamer Hoge Raad (de commissie-Haak) al met een rapport gekomen is. Kan de regering al duidelijkheid geven over de gevolgen van de eventuele wijziging van de appelgrens in strafzaken?

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorgestelde wijzigingen in het procesrecht.

De leden van de GPV-fractie krijgen uit reacties op het wetsvoorstel de indruk dat de rol van het procesrecht en de procureurstelling zoals de regering die ziet enigszins moet worden gerelativeerd omdat beide instanties- kantongerecht en rechtbank – vrijwel hetzelfde procesrecht hanteren en 90% van de zaken bij kantongerechten gemachtigden kent. Hoe reageert de regering op deze relativerende opmerkingen?

De leden van de GPV-fractie achten het noodzakelijk in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling op te nemen waarin wordt bepaald, dat binnen drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt onderzocht hoe de nieuwe onderdelen van het burgerlijk en strafprocesrecht alsmede de wisselbepalingen bij verkeerde procesinleiding in de praktijk functioneren.

De leden van de SP-fractie zien met betrekking tot de integratie van de kantongerechten en rechtbanken nog het volgende nadeel. Rechtspraak in hoger beroep zal, voorzover dat openstaat, plaatsvinden door het Hof; tot op heden staat dit hoger beroep open bij de rechtbank. De rechtbank is in vergelijking met het Hof goedkoper en gemakkelijker toegankelijk voor de burger. Kan de regering ingaan op dit niet te onderschatten nadeel? Op welke wijze kan dit nadeel worden ondervangen?

1.8. Fasering en invoering van de integratie

Tijdens de voorbereiding van de eerste fase hebben de leden van de PvdA-fractie al uiteengezet dat zij het gehele traject per onderdeel wensen te beoordelen. Deze leden hebben bezwaar gemaakt tegen het vooruitlopen op de invoering van wetsvoorstellen die met de verschillende fasen gemoeid zouden zijn. Niettemin moet nu worden vastgesteld dat op de tweede fase is vooruitgelopen. Immers, er is – sedert 1 januari 1996 – al sprake van een arrondissementsgewijs opgebouwde kantonrechttersorganisatie binnen het arrondissement.

Op zich is het juist dat deze beweging weer zou kunnen worden teruggedraaid, zodat volgehouden kan worden dat geen onomkeerbare stappen zijn gedaan, maar dat zou toch veel verlies van energie en kosten veroorzaken. Bovendien kunnen door een dergelijk vooruitlopen gemakkelijk bij betrokkenen verwachtingen ontstaan, die dan later onder invloed van de parlementaire besluitvorming eventueel worden beschaamd.

De leden van de fractie van de PvdA achten dit ongewenst.

Deze leden zullen het op prijs stellen wanneer een dergelijke gang van zaken bij de eventuele voorbereiding van de invoering van de derde fase zal worden vermeden.

De leden van de D66-fractie wensen de volgende vragen te stellen. Kan de regering inzicht geven in de plannen van aanpak die alle coördinatoren van de arrondissementale kantongerechtsorganisaties inmiddels hebben moeten inleveren? Houdt de regering vast aan beëindiging van deze

eerste fase per 1 juli 1997? Naar verwachting zal de Kamer het onderhavige wetsvoorstel niet voor het voorjaar 1997 mondeling kunnen behandelen. Acht de regering het nog steeds wenselijk om de bestuurlijke integratie een aanvang te laten nemen per 1 juli 1997?

Gesteld dat de Kamer het wetsvoorstel later dan 1 juli 1997 zal goedkeuren, krijgen de presidenten en de coördinatoren dan ook meer respijt om hun plannen van aanpak voor de inhoudelijke integratie in te leveren? Kan verhoging van de grens beneden welke partijen in persoon kunnen procederen per 1 juli 1998 worden ingevoerd, zonder dat op dat moment de plannen van aanpak zijn goedgekeurd?

Kan de regering uiteenzetten welke maatstaven zij aanlegt bij de beoordeling of in de plannen van aanpak de waardevolle elementen van de kantonrechtspraak behouden blijven?

Deze leden vinden het een goed idee dat de regering periodiek beoordeelt hoe de ontwikkeling van het zaaksaanbod is en hoe het met de afdoening van zaken door de kantongerechten en rechtbanken in relatie tot de doorlooptijden gaat. Wordt de Kamer van die periodieke beoordeling op de hoogte gesteld, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de Groenlinks-fractie wijzen op de ervaring van de organisaties die zich op de golven van de tijdgeest van de zeventiger jaren aan een fusieproces hebben onderworpen. Een aantal hunner blijkt nu spijt te hebben dat zij destijds de voordelen van een overzichtelijke kleinschalige organisatie hebben weggegeven. Zowel in het bedrijfsleven als op het onderwijsterrein hoort men alweer de wens om terug te keren naar kleine overzichtelijke units.

De leden van de GroenLinks-fractie vrezen dat de regering onvoldoende oog heeft voor de gevolgen die het integratieproces met name op de korte termijn tot gevolg heeft in verband met o.a. de noodzakelijke om- en bijscholing van betrokkenen. Zij verwijzen hiermee nogmaals naar de onder meer door de Raad van State genoemde bezwaren, naar aanleiding van de ervaringen die de eerste fase met betrekking tot de bestuursrechtspraak hebben laten zien. De integratie alsmede de gevolgen van wetswijzigingen op het terrein van de sociale zekerheid en het vreemdelingenrecht hebben tot een gigantische toename van de werklust geleid. Het is begrijpelijk dat dit de omloopsnelheid van de behandelde zaken niet ten goede is gekomen.

Mede in ogenschouw nemend het kostenaspect dat het integratieproces zowel in organisatorisch als in financieel opzicht met zich brengt, vragen de leden van de GroenLinks-fractie of er nog een mogelijkheid bestaat de voortgang van het proces te stoppen. Is de regering bereid die mogelijkheid serieus in overweging te nemen.

De leden van de GPV-fractie merken op, dat ook de regering de voordelen ziet van een arrondissementale kantongerechtsorganisatie, maar dat deze «voorintegratie» naar haar oordeel niet alle met een volledige integratie beoogde voordelen binnen bereik brengt. Dit mag als zodanig wellicht juist zijn, maar dat neemt niet weg dat wellicht met enkele andere creatieve aanvullende maatregelen die doelstellingen wel bereikt zouden kunnen worden. Deze leden denken daarbij onder meer aan het volgende. Allereerst menen deze leden dat het aanbeveling zou verdienen kantonrechters meer dan tot nog toe zitting te laten nemen in de meervoudige kamers van de rechtbanken, alwaar zij hun kennis en ervaring met snelle en klantgerichte rechtspraak kunnen overdragen op de overige rechters en omgekeerd zelf ook een kwaliteitsimpuls ontvangen. Verder zijn deze leden van mening, dat niet goed valt vol te houden dat de kantongerechten geen enkele rol spelen bij het opleiden van nieuwe rechters. Overdracht van kennis en ervaring zou daarom ook binnen de kantongerechtsorganisatie mogelijk moeten zijn. Tenslotte valt niet uit te sluiten dat door middel van een goede samenwerking, coördinatie en

afstemming tussen de rechtbank en kantongerechtsorganisatie in een arrondissement een evenwichtiger structuur voor de rechterlijke organisatie valt te bereiken. Deze leden vragen de regering op deze suggesties in te gaan en in het bijzonder op het door Van Leeuwen gesuggereerde functieroulatiesysteem. Ziet de regering in een dergelijk (aanvullend) instrument een mogelijkheid om de rechtseenheid te bevorderen?

De leden van de GPV-fractie vragen de regering ook aan te geven op welke punten de nu reeds in alle arrondissementen ingestelde kantongerechtsorganisatie tekort schiet als het gaat om de doelstellingen die de regering met de integratie nastreeft. Deze leden hebben voorts de indruk dat de samenwerking tussen de kantongerechten en de rechtbanken momenteel door het instellen van arrondissementale kantongerechtsorganisaties beter verloopt en wellicht nog verder zou kunnen worden geïntensiveerd. Ditzelfde geldt voor zowel de bestuurlijke als de inhoudelijke afstemming binnen de kantongerechtsorganisatie zelf. Wat verzet zich er tegen die verbeterde afstemming en coördinatie een kans te geven alvorens meer vergaande en definitieve stappen richting volledige integratie te zetten? Wanneer de integratie aan de top immers belangrijke resultaten oplevert kan een gecompliceerde en met veel onzekerheden omgeven integratie aan de basis achterwege blijven. Deze leden vragen of het geen aanbeveling verdient de coördinatoren door de koningin te laten benoemen.

De leden van de GPV-fractie achten een goede regeling van de bestuursstructuur van alle gerechten en parketten dringend gewenst. Het is deze leden in dit verband niet duidelijk waarom 5 van de 19 toekomstige arrondissementsbesturen wel kunnen bestaan uit presidenten van Hoven naast die van rechtbanken, terwijl er voor de coördinatoren van de kantongerechten straks geen plaats is. Zou de eigen inbreng en verantwoordelijkheid van de coördinerend kantonrechter voor dit bestuur niet van grote waarde kunnen zijn? Zou op die manier niet een goed aanspreekpunt kunnen worden gevormd als het gaat om beheerstaken, die binnen enige tijd bij de rechterlijke organisatie moeten worden neergelegd? Overigens komt het deze leden niet onwenselijk voor, gelet op de nog in gang zijnde ontwikkeling van een inwendige beheers- en organisatiestructuur bij de rechtbanken, dat met het «inbouwen» van een tweede civiele sector moet worden gewacht totdat meer duidelijkheid bestaat over de wijze waarop de afzonderlijk sectoren binnen de rechtbank zullen gaan opereren. Hoe verhoudt die ontwikkeling van de beheersorganisatie zich tot het integratieproces? Is het reëel te veronderstellen dat beide goed op elkaar aan zullen sluiten en welke garanties bestaan daarvoor? Welke problemen zouden kunnen ontstaan wanneer naast de beheersorganisatie die op de grootte van de rechtbank is afgestemd een beheersorganisatie wordt geplaatst die is afgestemd op de grootte en specifieke eigenschappen van de kantonrechtspraak? Verdient het tegen deze achtergrond niet de voorkeur de eerste resultaten van de «voorintegratie» van de kantongerechten af te wachten alsmede de resultaten van eventueel te nemen maatregelen ter verbetering van de afstemming tussen rechtbanken en kantongerechtsorganisaties ten aanzien van de organisatie, het beheer, de opleidingen en vakinhoudelijke aspecten? Kan een arrondissementaal bestuurscollege met vertegenwoordigers van de verschillende partijen binnen de rechterlijke macht daarbij een rol spelen?

De leden van de GPV-fractie vinden het opvallend dat de goed functionerende kantongerechtsorganisatie, die een integratie met de rechtbankorganisatie op zich af ziet komen, initiatieven neemt om daar waar nog verbeteringen in de organisatie kunnen worden aangebracht die ook tot stand te brengen. Bijvoorbeeld door het instellen van één kantongerechtsorganisatie per arrondissement. Van de zijde van de rechtbanken is van dergelijke initiatieven tot op heden niets vernomen, terwijl dat toch de rechterlijke organisaties zijn die zich de goede kanten van de kanton-

rechtspraak meer eigen zouden moeten maken. Deze leden vragen of door de rechtbanken nu reeds nagedacht wordt over maatregelen die anticiperen op de aanstaande integratie, omdat naar hun oordeel ook zonder het vooruitzicht van die integratie voldoende reden bestaat om voorwaarden te scheppen die de klantvriendelijkheid van de rechtspleging van de rechtbanken ten goede komen. Kan thans reeds binnen de organisatie van de rechtbanken de zelfstandigheid en eindverantwoordelijkheid van de rechters worden versterkt?

De leden van de GPV-fractie zouden het voor een goede beoordeling van het wetsvoorstel en in vergelijking met eventuele alternatieve voorstellen op prijs stellen indien de regering een kostenvergelijking zou willen geven tussen enerzijds de integratie zoals de regering die voor ogen staat en de organisatorische aanpassingen en maatregelen die noodzakelijk zijn wanneer het integratieproces voorlopig eindigt met de vorming van arrondissementale kantongerechtsorganisaties.

De leden van de GPV-fractie betreuren het, dat de regering in reactie op het advies van de Raad van State de door de Raad aangevoerde bezwaren tegen het tempo waarin de integratie zou moeten plaatsvinden enigszins bagatelliseert en deels achterhaald verklaart. Deze leden menen dat nog steeds voldoende argumenten aanwezig zijn om niet licht te denken over het tempo van integratie. De eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie is bepaald nog geen succesverhaal, alhoewel wel vorderingen zijn geboekt, en de voorgestelde wijzigingen in het procesrecht zullen de nodige aandacht en bijscholing van het rechterlijk en ondersteunend personeel vragen. In dat verband merken de leden van de GPV-fractie op, dat de invoering van een geheel nieuwe civiele procedure drie jaar na de thans voorgestelde wijzigingen op hen wat vreemd overkomt. Deze leden staan huiverig tegenover twee ingrijpende wijzigingen van het civiele procesrecht die kort op elkaar volgen. Is dan het temporiseren van de integratie in combinatie met een volledige en doordachte nieuwe regeling van de civiele procedures niet te verkiezen boven een scenario waarin sprake is van twee aanzienlijke wijzigingen in dat procesrecht in combinatie met een omvangrijke organisatorische wijziging in de rechterlijke organisatie?

De leden van de GPV-fractie kunnen zich nog geen goed oordeel vormen van het succes van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. De werkvoorraden en doorlooptijden lopen weliswaar terug maar een kwantitatieve onderbouwing ontbreekt. Ook is niet duidelijk in welke mate de gesignaleerde daling van werkvoorraden en doorlooptijden het gevolg is van een lagere instroom van zaken of een hogere personele bezetting. Deze leden menen dat een effectieve en bevredigende integratie van de sectoren bestuursrecht in de rechtbanken overigens niet alleen van werkvoorraden en doorlooptijden kan worden afgeleid. Welke toelichting kan de regering aanvullend geven voor een goed overzicht van de resultaten van de eerste fase?

Deze leden informeren voorts naar het moment waarop de productiviteitsberekeningen voor 1996 voor de sectoren bestuursrecht in de voortgangsrapportages kunnen worden opgenomen. Kunnen deze berekeningen ook voor andere sectoren gemaakt worden? Deze leden vinden het voorts wenselijk dat inzicht ontstaat in de in- en uitstroom van zaken, werkvoorraden en personele bezetting, uitgesplitst naar rechterlijk en ondersteunend personeel, voor alle sectoren van de geïntegreerde rechtbanken. Voorts is het volgens deze leden wenselijk dat deze gegevens uit de verschillende arrondissementen ook onderling vergelijkbaar zijn voor de verschillende sectoren en op de verschillende meetmomenten.

2. Personele, organisatorische en financiële gevolgen

2.1. Het beheer van de rechterlijke organisatie

De leden van de fracties van PvdA, CDA en D66 stellen vast dat in de memorie van toelichting nauwelijks aandacht wordt besteed aan beheersaspecten van de nieuwe rechterlijke organisatie. Over het beheer op korte termijn is niets opgenomen in (de toelichting bij) het wetsvoorstel, aldus de leden van de D66-fractie.

De leden van de fracties van PvdA en D66 vragen of er op de verschillende momenten tijdens de geleidelijke invoering van de tweede fase steeds voldoende en adequate management-informatie beschikbaar is. Zulke informatie is onmisbaar voor de verdeling van de middelen, om na te gaan of de operatie succesvol verloopt, of inderdaad de voordelen van het kantongerecht behouden blijven en welke mate en vorm van inhoudelijke integratie gewenst is. Informatie is eveneens nodig voor de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de aanwending van de middelen, aldus de leden van de D66-fractie. Ook voor de bevordering van de doelmatigheid van civiele procedures is het noodzakelijk om over gegevens te beschikken die hiervan een indicatie geven. Cruciaal is een snelle en effectieve integratie van de computersystemen van de rechtbanken en kantongerechten. Werkt het informatiesysteem Rapsody bij de sectoren bestuursrecht inmiddels bevredigend, zo vragen de leden van de fracties van PvdA en D66. Aanloopproblemen met dit systeem waren een oorzaak van de vertraging van de zesde voortgangsrapportage van het project herziening rechterlijke organisatie (kamerstukken II, 1995–1996, 24 400 VI, nr. 39). Sluit het systeem (straks) aan op informatiesystemen van andere sectoren, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen welke gevolgen de integratie precies heeft voor de Dienst Rechtspleging en de Directeuren Gerechtelijke Ondersteuning, en of daarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen de lange en de korte termijn. Voor de Dienst Rechtspleging en de Directeuren Gerechtelijke Ondersteuning zal ongetwijfeld ook het een en ander veranderen door de integratie van de twee gerechten. De leden van de D66-fractie vragen waarom hierop in de stukken niet wordt ingegaan.

De passage in de memorie van toelichting (blz. 20 en 21) over het overnemen van de goede elementen van de organisatie, de werkwijze en de structuur van de ondersteuning bij de kantongerechten is vaag. Er wordt slechts gemeld dat er met betrekking tot de ondersteuning in de huidige civiele sector van de rechtbank reeds één en ander in gang is gezet en dat het goed mogelijk lijkt de grote eigen verantwoordelijkheid van de kantonrechters en het werken in kleine niet-hiërarchische eenheden over te nemen. Kan de regering hier nog eens op ingaan, zo vragen de leden van de D66-fractie.

In de memorie van toelichting (blz. 15) wordt verwezen naar het Interdepartementaal beleidsonderzoek 1995, Beheersstructuur rechterlijke organisatie. De beperking van het aantal rechterlijke colleges door de integratie maakt decentralisatie van het beheer (binnen enkele jaren) naar die rechterlijke colleges aantrekkelijker. In het beleidsonderzoek (blz. 5) wordt belangrijk geacht dat in de toekomst bij selectie, opleiding en benoeming van leden van de rechterlijke macht ook wordt gelet op hun «beheersorganisatorische» vaardigheden. Zien de leden van de D66-fractie het goed dat met de één-op-één-benoeming van zittende kantonrechters tot vice-presidenten van de rechtbanken-nieuwe-stijl op korte termijn de beheersorganisatorische vaardigheden van het management niet worden vergroot?

In het Rechtmatigheidsonderzoek 1995 geeft de Algemene Rekenkamer met betrekking tot het financieel beheer aan dat volgens haar «nog onvoldoende is nagedacht over welke instrumenten nodig zijn om de

noodzakelijke verbeteringen bij de arrondissementen af te dwingen» (blz. 52), zo constateren de leden van de fracties van PvdA en D66. De leden van de PvdA-fractie vragen welke gevolgen deze constatering heeft voor de voortgang van de tweede fase herziening rechterlijke organisatie. De leden van de D66-fractie stellen vast dat volgens dat onderzoek inmiddels het project Verbetering financieel beheer arrondissementen van start is gegaan (de afronding is voorzien voor december 1996). Waarom wordt in het voorliggende wetsvoorstel niet aan dit project gerefereerd, zo vragen deze leden. De Rekenkamer acht het project voldoende, maar zal in 1996 bijzondere aandacht schenken aan de noodzakelijke verbetering in de administratieve organisatie en de accountantscontrole bij Justitie en zal zonodig overwegen bezwaar te maken (blz. 56). De leden van de D66-fractie vragen de regering op dit punt nader in te gaan.

2.2. Werklast

2.2.1. Gevolgen eerste fase

De leden van de fracties van PvdA en D66 stellen vast dat in de memorie van toelichting (blz. 31 en 32) wordt geconcludeerd dat de gevolgen van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie afdoende zijn verwerkt en dat er ook anderszins geen belemmeringen zijn voor het doen ingaan van de tweede fase. Deze conclusie is gebaseerd op het feit dat de doorlooptijden en werkvoorraden teruglopen. De memorie van toelichting bevat geen kwantitatieve gegevens over doorlooptijden en werkvoorraden. Er wordt slechts geconstateerd dat het definiëren van een aanvaardbare werkvoorraad en de bewaking daarvan van groot belang zijn. Er wordt niet ingegaan op de vraag of de sectoren bestuursrecht daadwerkelijk en bevredigend zijn geïntegreerd in de rechtbanken. Teruglopende doorlooptijden en werkvoorraden door een hogere personele bezetting of een lagere instroom van zaken hebben weinig van doen met het succes van de eerste fase. Er wordt slechts verwezen (formeel, niet inhoudelijk) naar de in 1994 afgesloten evaluatie van de eerste fase. Dit onderzoek bevatte geen informatie over productiviteit en financiële aspecten van de eerste fase (antwoord op vraag 9, bijlage bij de voortgangsrapportage). De leden van de fracties van PvdA en D66 verzoeken de regering alsnog inhoudelijk te reageren.

Ook de leden van de fracties van CDA en VVD vragen of de regering meer kwantitatieve gegevens kan verschaffen over de huidige doorlooptijden en werkvoorraden. In hoeverre vloeien deze gegevens rechtstreeks voort uit de voltooiing van de eerste fase, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Overigens zijn er tal van factoren die dit proces kunnen beïnvloeden, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Zo wordt aangegeven dat het aantal sociale-zekerheidszaken terugloopt. Dit zou een belangrijke reden kunnen zijn. Waar het om gaat is of in de eerste fase de sectoren bestuursrecht inmiddels volledig zijn geïntegreerd bij de rechtbanken. Is het mogelijk, zo vragen de leden van de VVD-fractie, om de productiviteitsontwikkeling aan te geven voor de sectoren bestuursrecht in 1996?

2.2.2. Werkvoorraden

De zesde voortgangsrapportage bevat, zo constateren de leden van de fracties van PvdA en D66, enige informatie over in- en uitstroom van zaken en werkvoorraden van de sectoren bestuursrecht. Voor de oude jaren geldt nog steeds dat de eindvoorraden van het ene jaar niet gelijk zijn aan de beginvoorraden van het volgende jaar. De werkvoorraad bij de ambtenarenzaken lijkt structureel af te nemen. De werkvoorraad op het terrein van sociale zekerheid vertoont, gecorrigeerd voor de bonus-malus-

afhandeling, nog geen echte daling. De werkvoorraden voor Arob- en ABW-zaken stijgen.

Voor een algeheel beeld van de gang van zaken bij de rechterlijke organisatie is het overzicht van werkvoorraden in de sectoren bestuursrecht in de zesde voortgangsrapportage te partieel. De leden van de fracties van PvdA en D66 vragen wanneer de productiviteitsberekeningen voor 1996 voor de sectoren bestuursrecht in de voortgangsrapportages kunnen worden opgenomen. Kunnen deze berekeningen ook voor andere sectoren worden gemaakt? Het zou wenselijk zijn als de regering zou kunnen aangeven welke (cijfermatige) informatie beschikbaar kan komen voor volgende voortgangsrapportages. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om voortschrijdende overzichten van in- en uitstroom van zaken, werkvoorraden en personele bezetting voor alle sectoren van de geïntegreerde rechtbanken. De overzichten zouden zodanig opgesteld moeten zijn dat de gegevens uit de verschillende arrondissementen voor de verschillende sectoren en op de verschillende meetmomenten met elkaar vergelijkbaar zijn, aldus de leden van de fracties van PvdA en D66.

De leden van de GPV-fractie vragen of inmiddels duidelijk is welke maatstaven moeten worden aangelegd om de werklast voor de rechters binnen de rechtbank nieuwe stijl te meten. Zo nee, binnen welke termijn zal dit wel het geval zijn? Kunnen deze maatstaven eigenlijk wel op één noemer worden gebracht vanwege het gebrek aan objectieve normen voor de bepaling van de werklast? Zal een evenredige verdeling van de werklast overigens niet betekenen, gelet op de zeer sterke groei van het zaaksaanbod voor de kantongerechten en de daartegenover staande geringe groei van het rechterlijke en ondersteunende personeel, dat een herverdeling van personeel ten gunste van de kantonrechters zal uitvallen? De leden van de GPV-fractie vragen of hieromtrent enige indicatie valt te geven.

2.2.3. Kwantiteit en kwaliteit

In de memorie van toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de doelstellingen (kwaliteit en doelmatigheid; blz. 7) en randvoorwaarden van (de tweede fase van) de herziening van de rechterlijke organisatie. Deze doelstellingen zijn echter niet geconcretiseerd en gekwantificeerd, zo merken de leden van de fracties van PvdA, VVD en D66 op. Bij een evaluatie van de tweede fase zal volgens de leden van de fracties van PvdA en D66 dus ook moeilijk kunnen worden nagegaan of deze fase succesvol is. De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en GPV vragen of een verdere concretisering en kwantificering van de doelstellingen en randvoorwaarden van de tweede fase kan worden gegeven, waarmee het mogelijk is het succes van de tweede fase te meten.

Er is, zo merken de leden van de fracties van PvdA en D66 op, veel discussie over kwantiteit en kwaliteit bij de rechterlijke organisatie. De nadruk zou te veel komen liggen op aantallen afgedane zaken en de kwaliteit zou uit het oog worden verloren. Bij het formuleren van kwantitatieve doelstellingen zou echter kunnen worden getracht de zwaarte of het trendsettende karakter van zaken mee te wegen. Uit de bijlage bij de zesde voortgangsrapportage (antwoord op vraag 8) blijkt dat het «zaaksgewicht» in de sectoren bestuursrecht bij produktiviteitsberekeningen wordt meegewogen. Zowel in bedrijven als bij overheidsorganisaties (bijvoorbeeld de politie) worden systemen van kwaliteitszorg opgezet, waarbij kwaliteit zoveel mogelijk wordt geobjectiveerd en meetbaar gemaakt. Aandacht voor kwaliteit mag geen excuus zijn om doelstellingen niet te kwantificeren en de realisatie ervan te bewaken. De leden van de fracties van PvdA en D66 verzoeken de regering op dit punt nader in te gaan.

De leden van de GPV-fractie beogen met hun eerdere opmerkingen overigens niet het succes van die tweede fase alleen uit te willen drukken

in aantallen afgedane zaken, omdat de kwaliteit van de rechtspleging onder alle omstandigheden voorop moet blijven staan. Ziet de regering mogelijkheden om kwaliteitszorgsystemen in de rechterlijke organisaties op te zetten?

2.2.4. Doelmatigheid civiele procedures

De leden van de D66-fractie merken op dat in de zesde voortgangsrapportage (blz. 7) melding wordt gemaakt van een projectteam dat in juli 1996 zou rapporteren over de vergroting van de doelmatigheid van civiele procedures. Onduidelijk is wanneer de regering hierover een standpunt zal innemen en of dat standpunt zal leiden tot andere maatregelen dan het verhogen van de grens waarbeneden men in persoon kan procederen en het verhogen van appelgrenzen. Deze leden vragen de regering hierop in te gaan.

2.2.5. Flexibele inzetbaarheid personeel

De leden van de D66-fractie merken op dat in antwoord op de vragen 6 en 12 (bijlage bij de zesde voortgangsrapportage) wordt aangegeven dat personeel flexibel wordt ingezet binnen en tussen sectoren van de rechtbanken (in relatie tot de instroom van verschillende zaken). Dit wordt echter niet onderbouwd met kwantitatieve informatie. In de bijlage bij het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (blz. 30) concludeert het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven aan de hand van productiviteitsberekeningen: «Blijkbaar zijn arrondissementen niet in staat snel en adequaat in te spelen op verschillen in werklast(ontwikkelingen)).» Aan oud-kantonrechters worden in de tweede fase zoveel garanties gegeven (memorie van toelichting, blz. 21) dat de flexibele inzetbaarheid hiermee niet bevorderd zal worden. «Een zekere stabiliteit in de bezetting is verzekerd» (memorie van toelichting, blz. 15). Ook de opdeling van de civiele sector in de eerste en de tweede civiele sector als organisatorische werkeenheden bevordert noch de flexibele inzetbaarheid van personeel, noch de verspreiding van de werkwijze van de kantongerechten, aldus de leden van de D66-fractie. Deze leden verzoeken de regering op deze punten in te gaan.

2.3. Financiële gevolgen van de tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie

2.3.1. De totale kosten

De leden van de fracties van VVD en D66 merken op dat in de memorie van toelichting (blz. 35) een samenvattend overzicht staat van de kosten van de tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Volgens dit overzicht bedragen de kosten 2,4 mln in 1996, globaal genomen aflopend naar 1,5 mln structureel. Het overzicht met de bijbehorende toelichting geeft aanleiding tot de volgende vragen en opmerkingen.

De totale kosten van de integratie bestaan grofweg uit de kosten van de integratie van de computersystemen (2,4 mln in 1996) en hogere salariskosten en flankerend beleid voor het personeel (structureel 2,7 mln). Daartegenover staan besparingen door verhoging van de appelgrenzen. De indruk ontstaat dat de middelen die nu worden aangewend door de rechtbanken en kantongerechten binnen een arrondissement één-op-één overgaan naar de geïntegreerde gerechten, zoals ook de verdeling van de middelen tussen de arrondissementen niet lijkt te veranderen door de integratie. Is deze indruk juist, zo vragen de leden van de fracties van PvdA en D66. Afgezien van de verhoging van de appelgrenzen zijn geen besparingen ingeboekt. Treden er geen efficiency-

voordelen op door de integratie, of worden deze voordelen aangewend voor verbetering van de kwaliteit, zo vragen de leden van de fracties van PvdA, D66 en SGP. Ook de leden van de CDA-fractie vragen zich af of er door de integratie nog sprake is van efficiency-voordelen (korte doorlooptijden, lagere kosten). Zo ja, zijn deze voordelen te kwantificeren, ook ten opzichte van de arrondissementale kantonorganisatie, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat uitsluitend besparingen zijn ingeboekt als gevolg van verhoging van appelgrenzen. De verwachte kwaliteitsimpuls zal, zo vragen deze leden, toch ook efficiency-voordelen met zich meebrengen?

In de memorie van toelichting (blz. 21) wordt een verbetering van de kwaliteit en de kwantiteit van de ondersteuning aangekondigd. Zijn hiermee kosten gemoeid, of is sprake van een herschikking binnen de formatie tussen rechtsgeleerd en ondersteunend personeel, zo vragen de leden van de fracties van PvdA, D66 en SGP.

In de memorie van toelichting (blz. 28) staat dat de eerste fase van de integratie, het tot stand brengen van één kantongerechtsorganisatie, budgettair zal worden ondersteund door het ministerie. In het kostenoverzicht op blz. 35 zijn hiervoor geen bedragen opgenomen. Volgens de bijlage bij de zesde voortgangsrapportage (antwoord op vraag 15) worden deze kosten «binnen de bestaande financiële kaders» opgevangen. Kan de regering de leden van de fracties van PvdA en D66 hierover meer duidelijkheid bieden?

De leden van de SGP-fractie vragen of de recente rapportage van de Centrale Commissie Werklastmeting ten behoeve van de jaarlijkse financiële planning-en-control-cyclus de regering aanleiding geeft tot herziening van haar berekeningen en schattingen.

2.3.2. Financiering

De leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD en D66 merken op dat in de memorie van toelichting niet is aangegeven hoe de kosten van de tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie worden gefinancierd. Zij vragen de regering hierover duidelijkheid te verschaffen. De leden van de CDA-fractie willen weten op welke wijze kan worden nagegaan of de reorganisatiekosten binnen de begrote bedragen zullen blijven. In dit kader vragen deze leden in hoeverre het nevenlokatiebeleid budgettair kan worden beheerst, terwijl het beleid terzake niet exact vaststaat. Volgens de leden van de D66-fractie is onduidelijk of de middelen reeds beschikbaar waren (met name die voor 1996), door herschikking binnen de budgetten van de arrondissementen beschikbaar komen, dan wel aan de ontwerp-begroting voor 1997 worden toegevoegd.

Onduidelijk is volgens de leden van de D66-fractie ook of achteraf nog kan worden nagegaan of de werkelijk gerealiseerde kosten passen binnen de begrote bedragen. In de bijlage bij de zesde voortgangsrapportage (antwoord op vraag 14) lijkt tegenstrijdige informatie opgenomen te zijn. Geconstateerd wordt dat de reorganisatiekosten in de eerste fase het budget niet hebben overschreden. Daarnaast is aangegeven dat budgetbewaking binnen de arrondissementen op totaalniveau plaatsvindt. Daardoor kan ook van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie niet worden aangegeven of de reorganisatiekosten binnen de begrote bedragen zijn gebleven. De leden van de fracties van PvdA en D66 vragen de regering hierop in te gaan.

Tevens is een tabel opgenomen met een «substantiële wijziging van de voor de herziening van de rechterlijke organisatie geraamde bedragen». De leden van de D66-fractie verlangen duidelijkheid op dit punt.

2.3.3. Automatisering

Voor automatisering is een eenmalige investering van 2,4 mln in 1996

aangekondigd. Het gaat om de integratie van de systemen van de rechtbanken en de kantongerechten. Blijkbaar zijn er geen structurele meerkosten verbonden aan een geïntegreerd systeem en treden er ook geen besparingen op doordat slechts één in plaats van twee systemen dienen te worden onderhouden. De leden van de D66-fractie ontvangen graag een reactie van de regering. De leden van de GPV-fractie hebben de indruk dat de kosten voor automatisering rooskleurig zijn ingeschat. Zijn aan het geïntegreerde automatiseringssysteem geen meerkosten dan wel besparingen verbonden?

De integratie vindt reeds in 1996 plaats. Om deze investering in 1996 te kunnen afronden, moet men al een eind op streek zijn met de integratie. Ook is blijkbaar na 1996 geen nazorg meer nodig in verband met kinderziekten van het geïntegreerde systeem. Overigens wordt in de bijlage bij de zesde voortgangsrapportage (antwoord op vraag 12) de indruk gewekt dat het niet gaat om de integratie van systemen, maar slechts om de wederzijdse mogelijkheid tot raadpleging van de systemen. De leden van de D66-fractie ontvangen graag ook op deze punten een reactie van de regering. Is eigenlijk wel sprake van een geïntegreerd systeem of worden twee afzonderlijke systemen aan elkaar gekoppeld, zo vragen de leden van de GPV-fractie. Vallen in dat laatste geval geen meerkosten te verwachten van aanloopproblemen en daarmee samenhangende nazorg?

De leden van de GPV-fractie vragen voorts een nadere toelichting op de integratie van de computersystemen van de rechtbanken en kantongerechten. Werkt het informatiesysteem Rapsody bij de sectoren bestuursrecht inmiddels bevredigend en sluit het aan op informatiesystemen van andere sectoren?

2.3.4. Nevenlocatiebeleid

Heel gemakkelijk wordt in de memorie van toelichting (blz. 32) geconstateerd dat het nevenlocatiebeleid per saldo geen kosten met zich zal brengen, noch incidenteel (kosten van gebouwen, verbouwingen, automatisering en verhuizingen), noch structureel (exploitatie), zo merken de leden van de D66-fractie op. Het zou echter wel geheel toevallig zijn als de hele operatie budgettair neutraal zou verlopen, zoals deze leden hierboven ook al naar voren brachten. Er zijn geen normen opgesteld voor het nevenlocatiebeleid, er zijn slechts globale uitgangspunten waaraan dat beleid zal worden getoetst. Er moeten wel voldoende, aantrekkelijke panden verkocht kunnen worden voor een budgettair neutrale operatie. Naarmate er meer nevenlocaties in gebruik zullen blijven/komen, is de kans op budgettaire neutraliteit (incidenteel en structureel) kleiner, aldus de leden van de D66-fractie. Onzekerheid is nog troef zolang geen duidelijkheid bestaat over de nevenlocaties. Omdat het nevenlocatiebeleid nog niet vaststaat, is het nu wel mogelijk, indien gewenst, de budgettaire neutraliteit normatief op te leggen. Het aantal nevenlocaties wordt dan sluitpost. Overigens zijn alleen nevenlocaties in discussie, niet de vestigingsplaatsen van de rechtbanken zelf.

De leden van de SGP-fractie herinneren aan hun opmerkingen over het nevenlocatiebeleid hiervóór en vragen of het reëel is om, zolang dit beleid nog niet vaststaat, uit te gaan van budgettaire neutraliteit. Zij vrezen dat het nevenlocatiebeleid bij deze benadering een financiële sluitpost wordt.

De leden van de D66-fractie stellen vast dat voor het flankerend beleid voor het personeel (verhuiskostenvergoeding en reiskostenvergoedingen) incidenteel 1,5 mln en structureel 0,5 mln is ingeboekt. Deze bedragen zijn volgens de memorie van toelichting (blz. 33) laag omdat, zelfs als er geen nevenvestigingsplaatsen zouden worden aangewezen, slechts weinig mensen hoeven te verhuizen en de reiskosten en -tijd van de overigen slechts weinig zullen toenemen. Blijkbaar zijn, aldus deze leden, de afstanden binnen arrondissementen gering. Dit roept de vraag op in welke

mate het voor de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de rechtspraak van belang is dat er nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen komen. Ook voor de cliënten zullen de reiskosten en -tijden in het algemeen te overzien zijn. De leden van de fracties van D66 en SGP vragen waarom geen aandacht is besteed aan de reiskosten van personeel in verband met nevenzittingsplaatsen.

De arrondissementsgrenzen en de vestigingsplaatsen van de rechtbanken zullen blijkbaar niet veranderen, zo concluderen de leden van de D66-fractie.

2.4. De verhoging van de grens beneden welke partijen in persoon kunnen procederen

De verhoging van de grens waarbeneden in civiele zaken in persoon kan worden geprocedeerd (van f 5000 naar f 10 000) zou volgens de regering budgettair neutraal uitwerken, zo stellen de leden van de SGP-fractie vast. De leden van de fracties van D66 en GPV merken op dat onduidelijk is waarom de verhoging van deze grens budgettair neutraal uitwerkt. Zou van deze verhoging geen drempelverlagend effect voor de justitiabelen kunnen uitgaan, waardoor de kosten voor de rechterlijke organisatie en de rechtshulp toenemen (memorie van toelichting, blz. 33), zo vragen de leden van de fracties van D66, SGP en GPV.

2.5. De wijzigingen van de appelrechtspraak

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de invoering van de verhoging van de appelgrens in de tijd gekoppeld is aan de verhoging van de grens waarbeneden in persoon kan worden geprocedeerd.

De wijzigingen in de appelrechtspraak leveren per saldo nauwelijks een besparing op, zo merken de leden van de D66-fractie op. De verhoging van de appelgrens van f 2500 naar f 5000 in civiele zaken en van f 50 naar f 250 in commune strafzaken leidt tot een kostenbesparing van 1,2 mln (14 fte), maar deze besparing wordt bijna geheel teniet gedaan door flankerend beleid voor het personeel dat overgaat van de rechtbanken naar de hoven (55 fte) en de hogere salarissen voor degenen die overgaan naar de gerechtshoven. De besparing van 1,2 mln treedt bovendien alleen op als de betreffende personen geruisloos kunnen worden ingepast binnen de formatie en geen wachtgeldten hoeven te worden uitgekeerd.

Het budgettaire plaatje met betrekking tot het geheel van de wijzigingen van de appelrechtspraak zal nog worden herberekend. Nog geen rekening is gehouden met de gevolgen van de voorgenomen wijzigingen voor de Hoge Raad en de mogelijke verlaging van de appelgrens voor economische overtredingen. Beide herberekeningen zullen waarschijnlijk leiden tot meerkosten. De benodigde middelen voor flankerend beleid en hogere salarissen zullen nog worden geactualiseerd. Geen rekening is gehouden met incidentele materiële kosten van de overgang van rechtbankpersoneel naar de gerechtshoven. De leden van de D66-fractie vragen of de regering op deze punten wil ingaan.

Wat betreft de ingeboekte kostenbesparing van 1,2 mln als gevolg van de wijzigingen in de appelrechtspraak stellen de leden van de SGP-fractie de vraag of rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat niet alle personeel overgaat van de rechtbanken naar de gerechtshoven en dus wachtgeldten zouden moeten worden uitgekeerd. Zij vragen vervolgens waarom bij de berekening van de meeruitgaven als gevolg van de zittende kantonrechters die vice-president worden, geen rekening is gehouden met de kosten voor de uitbreiding van het aantal coördinerend vice-presidenten, noch met de toelage die coördinatoren krijgen tijdens de eerste fase van de beoogde integratie.

De leden van de SGP-fractie verzoeken om een gemotiveerde reactie op de zorgen die door de Hoge Raad zijn geuit wat betreft mogelijke

gevolgen van de verhoging van de appelgrenzen voor de Raad en het Parket. Tevens vragen deze leden wat een werklastvermeerdering voor zowel de strafkamer als de civiele kamers in financiële zin kan betekenen.

2.6. De wijziging van de bezoldigingsstructuur

Onder dit kopje zijn meeruitgaven opgenomen vanwege het feit dat zittende kantonrechters vice-president worden van de rechtbanken-nieuwe-stijl (1,1 mln structureel), zo constateren de leden van de D66-fractie. Er zijn geen kosten opgenomen voor de uitbreiding van het aantal coördinerend vice-presidenten (tijdelijk dan wel structureel; memorie van toelichting, blz. 22), noch voor de toelage die coördinatoren krijgen tijdens de eerste fase van de integratie (memorie van toelichting, blz. 28). De leden van de fracties van D66 en GPV vragen de regering hierop in te gaan. De leden van de D66-fractie stellen vast dat volgens de bijlage bij de zesde voortgangsrapportage (antwoord op vraag 15) de kosten van de toelages «binnen de bestaande financiële kaders» worden opgevangen.

3. Overig

Het lid Hendriks wenst de volgende opmerkingen te maken.

Er zijn diverse redenen aan te geven om het instituut rechter-plaatsvervanger te beperken, zeker in omvang. Dit zou kunnen door meer rechters aan te stellen. Ten aanzien van de rechter-plaatsvervangers zou het in ieder geval goed zijn de verplichting op te nemen tot het publiceren van de nevenfuncties, een verplichting die voor de rechters ook geldt. Daarnaast zou het onmogelijk moeten worden gemaakt dat advocaten nog langer als rechter-plaatsvervanger fungeren in het arrondissement van vestiging als advocaat.

Voorts vraagt het lid Hendriks aandacht voor het volgende.

Indien het Europese Hof voor de Rechten van de Mens of het Comité van Ministers van de Raad van Europa vaststelt dat Nederland door een bestreden uitspraak de Conventie voor de Rechten van de Mens heeft geschonden, dient de mogelijkheid tot herroeping van een vonnis in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering te worden opgenomen. Dit dient op een zodanige wijze te geschieden, dat een verplichting tot schadeloosstelling door de Staat aan de in het gelijk gestelde klager van rechtswege wordt toegekend.

Aangezien volgens de minister van Justitie de procedure voor het Hof in Straatsburg doorgaans tussen andere partijen loopt (nl. tussen klager en de desbetreffende staat) en het gelijk van de klager nog niet het ongelijk van diens wederpartij in de beklagde zaak inhoudt, zou het herroepen van het vonnis betekenen dat de wederpartij in een weer voortgaande procedure wordt meegesleept, met de kosten voor haar van dien. Door een schadeloosstelling van rechtswege zal dit probleem worden omzeild.

Tevens wordt voorkomen, dat de in het gelijk gestelde klager een eventuele procedure wegens onrechtmatige daad tegen de Staat moet gaan voeren voor een schadeloosstelling.

ARTIKELSGEWIJZE BEHANDELING

1. Rechterlijke organisatie

1.1. Artikel I (Wet op de rechterlijke organisatie)

Onderdeel P (artikel 46)

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het derde lid van artikel 46

behoort te vervallen gezien het hierboven door de PvdA-fractie ingenomen standpunt.

Onderdeel R (artikel 53)

De leden van de PvdA-fractie vragen of de in het derde lid vermelde ratio van verplichte consultatie van de hoofdofficier van justitie nog altijd actueel is.

Onderdeel EE (artikel 66)

Volgens artikel 66 Wet RO nemen de gerechtshoven in hoogste ressort kennis van jurisdictiegeschillen tussen arrondissementsrechtbanken binnen hun rechtsgebied. In artikel 8:9 Awb wordt bepaald dat de Afdeling bestuursrechtspraak resp. de Centrale Raad van Beroep in hoogste ressort oordelen over geschillen tussen rechtbanken over de toepassing van artikel 8:7 Awb (relatieve bevoegdheid). Hoe verhouden deze bepalingen zich tot elkaar, zo vragen de leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks en SGP. Artikel 66 Wet RO heeft betrekking op hoger beroep in civiele en strafzaken, artikel 8:9 Awb op hoger beroep in bestuursrechtelijke zaken. Is het, gelet hierop, zo vragen de leden van deze fracties, niet wenselijk om aan het slot van artikel 66 Wet RO toe te voegen: «in zaken tot de kennisneming waarvan zij in hoger beroep bevoegd zijn»?

Onderdeel JJ (artikel 73)

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag of in artikel 73, vijfde lid, sprake is van een arbitraire bevoegdheid van de president om twee extra leden toe te voegen. Deze leden vragen zich af of de president van het college het in zijn macht zou moeten hebben de samenstelling van de kamer te beïnvloeden.

Onderdeel TT (artikel 100)

De leden van de D66-fractie stellen voor het eerste lid, onder b, als volgt te verwoorden: «het niet in het openbaar geschied zijn van de uitspraak». Overigens zouden deze leden de hele redactie van dit artikel het liefst veranderd zien, zodat het laatste deel van de aanhef van het eerste lid komt te luiden: «...in cassatie instellen, wanneer...», om vervolgens de onderdelen a t/m d daarop aansluitend te formuleren.

2. Burgerlijk procesrecht

2.1. Artikel I

Eerste Boek. De wijze van procederen voor de rechtbanken, de Hoven en de Hoge Raad

Eerste titel. Algemene bepalingen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader aan te geven waarom niet is gekozen voor een fundamentele heroverweging op drie essentiële terreinen, te weten het civiele procesmodel, een verdergaande harmonisatie van het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht alsmede de verplichte procesvertegenwoordiging. Waarom is bijvoorbeeld niet gekozen voor de introductie van één vorm van procesgang in eerste aanleg zoals voorgesteld door Van Mierlo (A.I.M. van Mierlo, NJB 1994, blz. 1003). Is het nieuwe civiele procesrecht hierdoor niet reeds bij invoering verouderd? Kan de regering een tijdpad geven voor de meer

fundamentele heroverweging van het burgerlijk procesrecht, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Eerste Afdeling. Rechtsmacht van de Nederlandse rechter

In de memorie van toelichting (blz. 60–61) wordt uitgebreid ingegaan op de plaatsing van de nieuwe regeling van de rechtsmacht in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Zoals daar wordt opgemerkt, is in de literatuur gepleit voor opname in de op stapel staande codificatie van het internationaal privaatrecht. Toegegeven wordt dat hier verschillende oplossingen denkbaar en verdedigbaar zijn. Hoewel daardoor – op dit moment – geen andere geschikte plaats voorhanden is, vragen de leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en GroenLinks de regering waarom niet kan worden gewacht totdat bedoelde codificatie van het internationaal privaatrecht meer vorm heeft gekregen. Consequentie van het opnemen van de regeling van de rechtsmacht in het voorliggende wetsvoorstel is dat dit onderwerp later niet in de codificatie wordt opgenomen. Dit betekent dat de codificatie minder volledig wordt dan in de literatuur is bepleit.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de rechtsmacht juist weer wel bij deze wetwijziging wordt geregeld. Juist hier zou men zich volgens deze leden kunnen voorstellen dat deze als onderdeel van het internationaal privaatrecht bij de codificatie daarvan zou zijn geregeld. Wat is de reden dat dit onderdeel wel, en de andere fundamentele punten nu niet geregeld konden worden, zo vragen deze leden. Nu de regeling van de rechtsmacht in dit wetsvoorstel is geïncorporeerd, waarom is deze dan niet in artikel 1.1.3 opgenomen?

De nieuwe regeling van de rechtsmacht van de Nederlandse rechter zou thans in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering moeten worden opgenomen, aldus de leden van de SGP-fractie. Deze leden vragen of het niet als een nadeel moet worden beschouwd dat dit onderdeel later – waarschijnlijk – niet in de op stapel staande codificatie van het internationaal privaatrecht wordt opgenomen.

Artikel 1.1.3

Ingevolge artikel 1.1.3, aanhef en onder c, heeft de Nederlandse rechter rechtsmacht indien de zaak anderszins voldoende met de Nederlandse rechtssfeer verbonden is. In het voorontwerp van memorie van toelichting werd als voorbeeld genoemd dat de Nederlandse rechter altijd rechtsmacht dient te hebben ten aanzien van de staat van Nederlanders. In de literatuur is opgemerkt dat dit, als het zo stellig wordt geformuleerd, niet in de toelichting maar in de wet zelf thuishoort (D. Kokkini-Iatridou en K. Boele-Woelki, WPNR 1993, blz. 51). In de memorie van toelichting (blz. 66) is het woord «altijd» vervangen door «in beginsel». Betekent deze wijziging in de toelichting dat in het bedoelde geval (de staat van Nederlanders is in het geding) de Nederlandse rechter niet altijd rechtsmacht moet hebben, zo vragen de leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en GroenLinks. Dit laat zich moeilijk rijmen met de vaststelling dat het forum nationalitatis in de praktijk altijd zal worden aangenomen.

De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of het de bedoeling is dat de Nederlandse rechter niet altijd rechtsmacht heeft als de staat van Nederlanders in het geding is, mede gezien de mededeling dat in de praktijk altijd het forum nationalitatis zal worden aangenomen.

Verder wordt door de leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, GroenLinks en SGP de vraag gesteld waarom, als er toch vanuit moet worden gegaan dat rechtsmacht in dat geval steeds aanwezig zou moeten zijn, dit niet in artikel 1.1.3 is verwerkt. De leden van de GPV-fractie vragen of in dit artikel niet moet worden opgenomen dat de Nederlandse rechter

altijd rechtsmacht dient te hebben ten aanzien van de staat van Nederlanders.

Artikel 1.1.8.

In onderdeel c is een iets afgezwakte vorm van de forum necessitatis opgenomen. De formulering van deze bepaling is noodzakelijkerwijs nogal vaag («voldoende met de rechtssfeer van Nederland verbonden», «onaanvaardbaar» en «vergen»). Het gaat er volgens de memorie van toelichting (blz. 75–76) om, zo constateren de leden van de fracties van VVD, D66 en GroenLinks, dat is te voorzien dat voor het verkrijgen van een vonnis in andere landen een inspanning zou moeten worden geleverd die niet kan worden gevegd; de omstandigheden van het geval zijn hiervoor bepalend. De memorie van toelichting noemt oorlog of natuurrampen als voorbeeld. Deze leden stellen vast dat de voorbeelden die in het voorontwerp van memorie van toelichting werden genoemd (de extreem hoge kosten van een buitenlandse procedure, het feit dat de rechtsingang of procedure bij de vreemde rechter niet met voldoende waarborgen is omkleed of het geval dat een vreemd vonnis in Nederland niet ten uitvoer kan worden gelegd) zijn verdwenen. Deze leden merken als mogelijke verklaring hiervoor aan dat is gewezen op een mogelijke aanzuigende werking, terwijl de formulering van onderdeel c volgens de memorie van toelichting juist restrictief moet worden opgevat.

De leden van de fracties van VVD, D66, GroenLinks, SGP en GPV achten het wenselijk dat de regering meer duidelijkheid verschaft over de uitleg van onderdeel c, zowel over de zinsnede «onaanvaardbaar ... te vergen» als over het aspect van de verbinding met de Nederlandse rechtssfeer, omdat ook dit laatste ruim kan worden uitgelegd. Hierbij zou ook aandacht moeten worden besteed aan de verhouding tot onderdeel b: de forum necessitatis als een procedure in het buitenland «onmogelijk» blijkt. Het enige concrete voorbeeld dat nu nog bij onderdeel c wordt gegeven (oorlog of natuurrampen) wordt namelijk ook genoemd bij onderdeel b, zodat weinig aanknopingspunten voorhanden zijn voor de interpretatie van onderdeel c. Is de regering bereid op deze punten nader in te gaan, zo vragen deze leden. De leden van de GPV-fractie vragen voorts wat in het licht van het voorgaande nog de toegevoegde waarde van onderdeel c is.

Artikel 1.1.10

Het verweer van het ontbreken van rechtsmacht moet worden gevoerd «vóór alle weren ten gronde». Betekent dit ook dat in de conclusie van antwoord het verweer voorop moet worden gesteld en dat dus het voeren van verweer aan bijvoorbeeld het slot van de conclusie reeds tardief is (commentaar adviescommissie burgerlijk procesrecht NOvA d.d. 22 augustus 1996, blz. 7), zo vragen de leden van de fracties van PvdA, D66, Groen Links, SGP en GPV. De Hoge Raad heeft die vraag voor artikel 1022 Rv (onbevoegdheid wegens een arbitraal beding) ontkennend beantwoord (HR 29 april 1994, NJ 1994, 488). De leden van de fracties van PvdA, D66, Groen Links en SGP stellen de vraag of dit arrest ook geldt voor artikel 1.1.10.

Artikel 1.1.11

De NOvA vraagt zich met betrekking tot de tweede volzin af, waaruit moet blijken dat «de beslissing voor erkenning en, in voorkomend geval, voor tenuitvoerlegging in Nederland vatbaar blijkt te zijn». Moet dat blijken uit een onherroepelijke, door de Nederlandse rechter gegeven uitspraak? De NOvA wijst erop dat de verwijzing in de toelichting naar artikel 21 EEX-verdrag verwarring wekt, omdat onder die bepaling de uitspraak niet een door de Nederlandse rechter gegeven uitspraak hoeft te

zijn (commentaar adviescommissie burgerlijk procesrecht NOvA, d.d. 22 augustus 1996, blz. 7–8). De leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks en GPV vragen de regering te reageren op de vragen en opmerkingen van de NOvA.

Tweede afdeling. Enkelvoudige en meervoudige kamers

Artikelen 1.2.1, 1.2.2 en 1.2.3

Het is de leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, GroenLinks en SGP niet duidelijk waarom, ondanks het feit dat in het wetsvoorstel op beperkte schaal harmonisering van procesrecht wordt nagestreefd (op een beperkt aantal onderdelen zijn bepalingen, begrippen en systematiek afgestemd op het bestuursprocesrecht van hoofdstuk 8 van de Awb; memorie van toelichting, blz. 48–49), toch onnodige terminologische verschillen blijven bestaan. De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en GroenLinks wijzen bijvoorbeeld op de «vrijwel eenvormige» regeling over de enkelvoudige en meervoudige kamer in de artikelen 1.2.1 t/m 1.2.3. Hoewel dit geen principiële kwesties zijn, achten deze leden het wel van belang om waar mogelijk een volledige terminologische afstemming te bereiken, zeker nu de tijd nog niet rijp wordt geacht voor een meer fundamentele afstemming.

De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, GroenLinks en SGP brengen de volgende punten onder de aandacht.

In artikel 1.2.1, eerste lid, en artikel 1.2.2, eerste lid, wordt bepaald dat bij één rechtbank resp. gerechtshof zaken worden behandeld etc. Het zou volgens deze leden beter zijn om dit, conform artikel 8:10 Awb, te vervangen door dé rechtbank resp. hét gerechtshof. Hetzelfde geldt voor «Eén meervoudige kamer kan bepalen etc» in artikel 1.2.1, vierde lid, en artikel 1.2.2, vijfde lid.

In artikel 1.2.1, derde lid, en artikel 1.2.2, vierde lid, kan het lidwoord de (voor: verwijzing/terugwijzing) vervallen. Zie artikel 8:10, vierde lid, Awb. De tweede volzin van artikel 1.2.1, derde lid, en de tweede volzin van artikel 1.2.2, vierde lid, kunnen redactioneel worden gestroomlijnd. Deze leden doen het volgende tekstvoorstel: «De behandeling van een verwezen (of teruggewezen) zaak wordt voortgezet in de stand waarin zij zich bevindt.». Het gaat hier om afstemming met artikel 8:10, vierde lid, Awb, en om interne afstemming binnen het burgerlijk procesrecht.

Onduidelijk is de leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, GroenLinks en SGP waarom aan het slot van artikel 1.2.2, eerste lid, is vastgelegd dat zaken worden behandeld en beslist door een meervoudige kamer, bestaande uit drie raadsheren. Volgt dit laatste niet reeds uit artikel 70, eerste lid, tweede volzin, Wet RO?

Derde afdeling. Algemene voorschriften voor procedures

Artikel 1.3.1

Het recht op rechterlijk gehoor krijgt door de plaatsing als eerste bepaling in deze afdeling de ereplaats die het volgens sommigen (W.D.H. Asser, Salomo's wijsheid, 1992, p. 12) verdient. De leden van de fracties van D66 en GroenLinks stellen de vraag of het beginsel van hoor en wederhoor in artikel 1.3.1 niet iets te «kaal» is geformuleerd. Asser wijst erop dat hoor en wederhoor niet alleen betekent dat de rechter luistert naar de standpunten van partijen, maar ook dat hij het gezegde in zijn beslissing verdisconteert, dat wil zeggen dat hij bij zijn oordeel daarmee rekening houdt. Zo zal hij bijvoorbeeld op (essentiële) stellingen van partijen moeten reageren (W.D.H. Asser, Salomo's wijsheid, 1992, p. 14–15 en 22). Aan dit tweede aspect wordt in de wettekst noch in de toelichting

op artikel 1.3.1 aandacht besteed. Via het motiveringsbeginsel (artikel 1.3.11) kan hierop overigens wel controle worden uitgeoefend. De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vragen de regering hierop te reageren.

De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of het recht op rechterlijk gehoor een uitwerking is van het beginsel van hoor en wederhoor. Verder vragen deze leden of een uitvloeisel van dit recht is dat de rechter op (essentiële) stellingen van partijen in zijn vonnis moet reageren.

Artikelen 1.3.1. en 1.3.7

Volgens artikel 1.3.7 vult de rechter ambtshalve de rechtsgronden aan, ook als partijen de betreffende rechtsregels niet hebben genoemd of verkeerde rechtsregels hebben genoemd (memorie van toelichting, blz. 84). De leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD, D66, GroenLinks en GPV vragen de regering in te gaan op de suggestie van Asser (W.D.H. Asser, *Salomo's wijsheid*, 1992, p. 26) om omwille van de gelijke kansen van partijen en het hoor en wederhoor, de rechter in feitelijke instanties te verplichten een door hem toepasselijk geachte, maar door partijen niet besproken rechtsgrond eerst aan partijen voor te leggen, alvorens daarop recht te doen, zodat partijen nog de kans hebben hun feitelijke stellingen zonodig aan te passen aan de nieuwe rechtsgrond.

Brenninkmeijer (A.F.M. Brenninkmeijer, NJB 1994, blz. 325) noemt het ontbreken van deze verplichting onder het huidige recht een structuurfout. Zeker in het geval (één van de) partijen procederen zonder verplichte procesvertegenwoordiging menen de leden van de PvdA-fractie dat uit het oogpunt van gelijke kansen het opnemen van deze verplichting van belang is.

Volgens Asser is hiervoor geen wetswijziging nodig omdat het beginsel van hoor en wederhoor, neergelegd in artikel 1.3.1, daarvoor voldoende basis geeft. De leden van de fracties van VVD, D66 en GroenLinks vragen of de regering die verplichting voor de rechter in artikel 1.3.1 leest; dit blijkt in elk geval niet uitdrukkelijk uit de toelichting op de artikelen 1.3.1 en 1.3.7. Hoewel Asser stelt dat daarvoor geen wetswijziging nodig is, vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of het, gelet op het feit dat het een wijziging is ten opzichte van de huidige praktijk, niet beter is deze verplichting expliciet in de wet neer te leggen. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in dit verband ook in te gaan op het lijdelijkheidsbeginsel van de burgerlijke rechter. Is hierin, onder meer door de integratie met de bestuurssector, wijziging gekomen?

Artikel 1.3.2

Wordt in het rapport van de projectgroep Doelmatigheid van civiele procedures aandacht besteed aan het voorkomen van een onredelijke vertraging van procedures, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Zo ja, zijn suggesties uit dit rapport mogelijk van belang voor het wetgevingsproces?

De leden van de fracties van VVD, D66, GroenLinks en SGP merken op dat volgens de memorie van toelichting (blz. 81) de rechter niet onder alle omstandigheden zal mogen instemmen met een verzoek van partijen de procedure te «bevriezen»; een en ander is afhankelijk van de redenen die partijen daarvoor aanvoeren. Deze leden vragen of bij deze stelling niet is vergeten dat het proces van partijen is, en niet van de rechter (zie C.J.J.C. van Nispen, *De terloopse hercodificatie van ons burgerlijk procesrecht*, 1993, blz. 20).

De NOvA betwijfelt of aan artikel 6 EVRM de verplichting van partijen kan worden ontleend tegenover elkaar om onredelijke vertraging van de procedure te voorkomen. Het lijkt duidelijk dat als partijen weloverwogen en gemotiveerd besluiten tot «bevriezing» van de procedure, er voor de

rechter nog slechts een zeer marginale taak is weggelegd. Desondanks heeft de NOvA tegen opneming van deze bepaling geen bezwaar, nu deze bij verschil van mening tussen partijen een aanknopingspunt biedt om vertraging te beperken (commentaar adviescommissie burgerlijk procesrecht NOvA d.d. 22 augustus 1996, blz. 10–11). De leden van de fracties van VVD, D66 en GroenLinks vragen naar het standpunt van de regering ten aanzien van de door de NOvA gemaakte opmerkingen.

Daarbij vragen de leden van de D66-fractie of bij een besluit tot bevestiging er niet een taak voor de rechter is weggelegd om te bezien of het geschil niet in der minne kan worden opgelost. Over het algemeen moet het toch als onwenselijk worden gezien, aldus deze leden, wanneer partijen een geschil bij de rechter parkeren. Telkens zal de zaak dan op de rol figureren. Bij een groot aantal langparkeerders neemt de onwenselijkheid hiervan toe. Mag de griffie bij langparkeren extra griffierecht vragen?

Artikel 1.3.3

Volgens deze bepaling zijn partijen verplicht de voor de beslissing van belang zijnde feiten volledig en naar behoren aan te voeren. De Raad van State merkt, aannemende dat het voorschrift meer dan symbolische betekenis heeft, op dat noch in het artikel zelf, noch in de memorie van toelichting uitsluitel wordt gegeven over het stadium van de procedure waarin partijen aan dit voorschrift moeten hebben voldaan (advies Raad van State, blz. 15).

In reactie stelt de regering dat deze bepaling niet gaat over de vraag wanneer de gegevens moeten worden verstrekt: in beginsel kan gedurende de gehele procedure (nadere) informatie worden verstrekt. Tegelijkertijd wordt echter opgemerkt dat partijen er naar toe moeten werken dat «uiteindelijk» alle voor de beslissing relevante feiten boven tafel komen (nader rapport, blz. 16; memorie van toelichting, blz. 82). Er wordt dus in feite wel iets gezegd over het stadium waarin partijen aan het voorschrift moeten hebben voldaan: kennelijk is voldoende dat uiteindelijk de relevante feiten worden verstrekt. Heeft artikel 1.3.3 hierdoor niet slechts een symbolische betekenis, zo vragen de leden van de fracties van VVD, D66, GroenLinks en SGP. De leden van de SGP-fractie vragen of het niet wenselijk wordt geoordeeld uitsluitel te geven in welk stadium van de procedure partijen aan dit voorschrift moeten hebben voldaan.

De NOvA wijst op de algemene redactie van artikel 1.3.3: er is heel wel verschil van mening mogelijk over de vraag, welke feiten van belang zijn voor de beslissing en hoe volledig de stellingen moeten zijn. Hoewel de NOvA geen bezwaar heeft tegen opnemening van deze bepaling, verwacht zij er voor de rechtspraak daarom weinig concreet resultaat van (commentaar adviescommissie burgerlijk procesrecht NOvA d.d. 22 augustus 1996, p. 11). De leden van de fracties van VVD, D66 en GroenLinks vragen de regering op de opmerkingen van de NOvA in te gaan.

De leden van de D66-fractie zouden het als wenselijk zien dat zoveel mogelijk essentiële gegevens in het begin van de procedure worden verstrekt, bij dagvaarding en conclusie van antwoord. De rechter kan dan sneller beoordelen of een comparitie van partijen dient te volgen, waarbij gepoogd kan worden het geschil te schikken. Zouden partijen hun argumenten juist opzouten in de procedure, dan betekent dat een verlenging, waar in het algemeen niemand bij gebaat is, hooguit de advocaten. De leden van de D66-fractie vragen de regering of het niet mogelijk is de formulering zodanig aan te passen dat in het artikel gelezen kan worden dat essentiële gegevens zo snel mogelijk in de procedure moeten worden gebracht.

Doen partijen dit uit strategische overwegingen niet, dan zou de rechter hiermee als sanctie wellicht bij de proceskostenveroordeling rekening

kunnen houden. Wil de regering op deze suggestie van de D66-fractie ingaan?

Artikelen 1.3.3 en 1.3.4

De leden van de GPV-fractie vragen wat de praktische betekenis van artikel 1.3.3 is, omdat immers verschil van mening mogelijk is over de vraag welke feiten van belang zijn voor de beslissing en hoe volledig de stellingen in dat verband dienen te zijn. Deze vraag klemmt des te meer omdat artikel 1.3.4 de mogelijkheid biedt de feiten en stellingen niet volledig weer te geven wanneer daarvoor gewichtige redenen bestaan. Hoe ruim moet dat worden opgevat?

Artikel 1.3.9

De leden van de PvdA-fractie vragen welke soorten vertrouwelijke gegevens onder «de persoonlijke levenssfeer van partijen» vallen. Blijkens de memorie van toelichting (blz. 83) kunnen dit in ieder geval medische gegevens zijn. Welke gegevens kunnen nog meer daartoe behoren?

Dit artikel biedt geen oplossing voor het geval een partij niet wil dat vertrouwelijke gegevens aan de andere partij persoonlijk bekend worden. Van Nispen (C.J.J.C. van Nispen, *De terloopse hercodificatie van ons burgerlijk procesrecht*, 1993, blz. 23–24) heeft gewezen op de behoefte aan een voorziening, inhoudende dat vertrouwelijke gegevens kunnen worden geverifieerd en onderzocht door tot geheimhouding verplichte vertrouwenspersonen van de andere partij. Dit zou een aparte wettelijke voorziening vergen, bijvoorbeeld in de afdeling over het bewijsrecht. De leden van de PvdA-fractie lijkt dit een waardevolle aanvulling van het procesrecht. Zij vragen de regering hierop in te gaan.

Artikel 1.3.10, tweede lid

De leden van de fracties van GroenLinks en SGP vragen zich af of door toepassing van deze bepaling onder omstandigheden de privacy van betrokkenen of het belang van de bescherming van bedrijfsgeheimen niet op onaanvaardbare wijze in de knel komt. De leden van de GPV-fractie zijn van oordeel, dat de toepassing van het tweede lid onder omstandigheden voor betrokkenen een aantasting van hun privacy kan opleveren.

De leden van de fracties van PvdA, GroenLinks, SGP en GPV vragen een reactie van de regering op de suggestie van de NOvA (commentaar adviescommissie burgerlijk procesrecht NOvA d.d. 22 augustus 1996, blz. 4–5) om de rechter de mogelijkheid te geven om, indien hij meent dat in het concrete geval de privacy van betrokkenen of het belang van het bedrijfsgeheim zwaarder weegt dan het belang van de openbaarheid, op de minuut van het vonnis de aantekening «niet openbaar» te plaatsen. Het gevolg zou moeten zijn dat bij het verschaffen van inzage in, of een afschrift van het vonnis een «gekuist» exemplaar wordt verstrekt.

De leden van de D66-fractie hechten zeer aan het beginsel van openbaarheid. Desondanks zijn er situaties denkbaar, waarin uit privacy-overwegingen of ter bescherming van bedrijfsbelangen een uitzondering hierop toelaatbaar zou kunnen zijn. Zij vragen de regering hierop terug te komen.

Overigens hebben de leden van de D66-fractie geconstateerd dat leden van de groep van «verontruste burgers», die audiëntiebladen van arresten van de Hoge Raad wilde vergelijken met andere gegevens teneinde te bezien of er geen sprake was van belangenverstrengeling, die mogelijkheid niet werd geboden door de griffier van de Hoge Raad. Dit in tegenstelling tot andere colleges, waar deze groep wel inzage kreeg. Hoe moeten in dit verband in artikel 3.4.13 de woorden «iedere belanghebbende» en «de in de procedure verschenen belanghebbenden» gelezen

worden? De laatste categorie is vanzelfsprekend veel kleiner dan de eerste. De leden van de D66-fractie verzoeken de regering hierop in te gaan.

Artikel 1.3.12

Met betrekking tot het eerste lid worden de volgende vragen gesteld.

Volgens deze bepaling kan de rechter «te allen tijde» een kennelijke fout verbeteren. Hammerstein wijst op de soortgelijke bepaling van artikel 1060 Rv, waarin de rectificatie van arbitrale vonnissen is geregeld. Anders dan in artikel 1060 Rv is in artikel 1.3.12, eerste lid, geen termijn opgenomen. Volgens Hammerstein is dit onverstandig. Volgens hem ligt het opnemen van een termijn van een maand voor de hand (A. Hammerstein, *Herstel van fouten*, in: Th.A. Ariëns e.a., *Voorontwerp Burgerlijke Rechtsvordering: de eerste «Stein» geworpen*, Zwolle 1994, blz. 113–114). De leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks en SGP verzoeken de regering op deze suggestie in te gaan.

Herstel van fouten is ook mogelijk als het vonnis, het arrest of de beschikking kracht van gewijsde heeft gekregen (memorie van toelichting, blz. 87). Van Nispen acht het wenselijk de correctiemogelijkheid in dat geval te binden aan het akkoord van beide partijen (C.J.J.C. van Nispen, *De terloopse hercodificatie van ons burgerlijk procesrecht*, 1993, blz. 25). Hoe denkt de regering hierover, zo vragen de leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks.

De leden van de GPV-fractie vragen zich af of verbeteringen in het vonnis onbeperkt in de tijd moeten kunnen plaatsvinden of dat daaraan een grens moet worden gesteld, bijvoorbeeld door het stellen van een verjaringstermijn van drie jaar bij vernietigbaarheid. Wanneer de verbeteringen onbeperkt in de tijd kunnen worden aangebracht, zou naar de mening van deze leden nog eens goed gekeken moeten worden naar de rechtsmiddelen die tegen een verbeterde beslissing en/of weigering van verbetering open staan. De wenselijkheid van een dergelijk rechtsmiddel zou zich naar de mening van deze leden kunnen voordoen wanneer de oorspronkelijke beslissing onherroepelijk is geworden op het moment dat de rechter tot verbetering overgaat. Wil de regering in dergelijke gevallen een beperkte beroepsmogelijkheid overwegen, zo vragen de leden van de GPV-fractie.

Het is de vraag of de omschrijving: «een fout die zich voor eenvoudig herstel leent» niet (te) ruim kan worden uitgelegd. Wellicht is het wenselijk om in de wet, net als in de memorie van toelichting (blz. 86), te spreken van «een voor ieder kenbare fout die zich voor eenvoudig herstel leent». Dit komt de leden van de D66-fractie juist voor. Ook de leden van de fracties van GroenLinks en SGP vragen de regering zich hierover uit te spreken.

Volgens de memorie van toelichting (blz. 87) kan het verzoek ook mondeling worden gedaan. De leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks, SGP en GPV vragen echter of dit geen aanleiding kan geven tot misverstanden en of het daarom niet wenselijk is voor het indienen van een verzoek tot verbetering of aanvulling van een vonnis een eenvoudige schriftelijke procedure voor te schrijven (zie de suggestie van A. Hammerstein, *Herstel van fouten*, in: Th.A. Ariëns e.a., *Voorontwerp Burgerlijke Rechtsvordering: de eerste «Stein» geworpen*, Zwolle 1994, blz. 114–115).

De leden van de fracties van D66, GroenLinks en SGP doen een suggestie om de leesbaarheid van de bepaling te vergroten door de tweede zin in de eerste volzin te verwerken: tussen «partij» en «in zijn vonnis» opnemen de woorden: «of ambtshalve».

Wat betreft het derde lid worden de volgende vragen gesteld. De leden van de fracties van D66, GroenLinks en SGP vragen de regering te

reageren op het voorstel van de NOvA om, omdat het hoogst onwenselijk is dat er een grosse en/of afschriften van foute, inmiddels verbeterde vonnissen en beschikkingen blijven circuleren, aan het derde lid toe te voegen dat eerder verstrekte afschriften aan de rechtbank moeten worden geretourneerd (commentaar adviescommissie burgerlijk procesrecht NOvA d.d. 22 augustus 1996, blz. 11–12).

Met betrekking tot het vierde lid wensen leden van de fracties van D66, GroenLinks en SGP de volgende vragen te stellen.

De NOvA heeft ernstig bezwaar tegen deze bepaling, die iedere voorziening tegen verbetering of de weigering daarvan uitsluit. Zeker nu de verbetering, zelfs ambtshalve, gedurende onbepaalde tijd en dus ook na het verstrijken van de beroepstermijn kan plaatsvinden, behoort de vraag of sprake was van een kennelijke fout in hoger beroep aan de orde te kunnen komen (commentaar adviescommissie burgerlijk procesrecht NOvA d.d. 22 augustus 1996, blz. 12). Schepel stelt in dit verband de volgende regeling voor. Is tegen de beslissing een gewoon rechtsmiddel aangewend, dan kan tijdens die aanhangige procedure bezwaar worden gemaakt tegen de wijziging en de gewijzigde beslissing. Als tegen de beslissing een gewoon rechtsmiddel heeft opengestaan, dan kan dat rechtsmiddel alsnog, binnen de termijn te rekenen vanaf de dag van de uitspraak van de wijziging, worden aangewend, maar alleen tegen de beslissing tot wijziging en tegen de gewijzigde onderdelen van de oorspronkelijke beslissing (J. Schepel, TCR 1995/4, blz. 78). De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vernemen gaarne het standpunt van de regering terzake.

De bepaling dat iedere voorziening tegen verbetering of de weigering daarvan is uitgesloten, roept bij de leden van de SGP-fractie ernstige bezwaren op. Deze bezwaren klemmen te meer nu verbeteringen ook ambtshalve en gedurende onbepaalde tijd – dus ook na het verstrijken van de beroepstermijn – kunnen plaatsvinden. Daarom zou een adequate voorziening geschapen dienen te worden waarbij de vraag of sprake was van een kennelijke fout in hoger beroep aan de orde kan komen. Wil de regering dit bevorderen?

Artikel 1.3.13, tweede lid

Deze bepaling sluit iedere voorziening tegen de aanvulling uit. De bezwaren die de NOvA aanvoert tegen het ontbreken van hoger beroep tegen de verbetering van de beslissing (zie de opmerking bij artikel 1.3.12, vierde lid) gelden in nog sterkere mate voor het ontbreken van hoger beroep tegen de aanvulling van de beslissing. Volgens de NOvA behoren tegen de aanvulling dezelfde rechtsmiddelen te kunnen worden aangewend als die welke openstonden tegen de aangevulde beslissing, en wel met een termijn die aanvangt ten tijde van de aanvulling (commentaar adviescommissie burgerlijk procesrecht NOvA d.d. 22 augustus 1996, blz. 12–13). Kan de regering haar standpunt over deze suggestie uiteenzetten, zo vragen de leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks.

De leden van de CDA-fractie plaatsen vraagtekens bij de wenselijkheid van de uitsluiting van enige voorziening tegen de aanvulling van een beslissing als bedoeld in artikel 1.3.13. Welk inhoudelijk argument heeft de regering om hier anders dan bij arbitrage (artikel 1062 Rv) het aangevulde vonnis niet als een nieuw vonnis te beschouwen?

De bezwaren, geuit bij artikel 1.3.12, vierde lid, gelden voor de leden van de SGP-fractie in versterkte mate, nu iedere voorziening (hoger beroep) tegen een aanvulling wordt uitgesloten. Deze leden menen dat tegen de aanvulling dezelfde rechtsmiddelen zouden moeten kunnen worden aangewend als die welke openstonden tegen de aangevulde beslissing. Ook de leden van de GPV-fractie zien reden voor een beperkte

beroepsmogelijkheid wanneer het gaat om aanvullingen van het vonnis na afloop van de termijn voor hoger beroep.

Artikel 1.3.14

De leden van de PvdA-fractie zijn van oordeel dat het uit het oogpunt van rechtszekerheid de voorkeur verdient dat ook voor per fax ingediende stukken de openingstijden van de griffie van toepassing zijn. Deze leden menen dat dit ook uit dit artikel moet worden afgeleid en dat daarmee de jurisprudentie van de Hoge Raad ter zake van het indienen van stukken per fax is achterhaald. Acht de regering het van belang nog expliciet in de wet te vermelden dat de openingstijden voor iedere indiening van stukken gelden, op welke wijze dan ook? Dient ook een regeling te worden opgenomen in het geval een fax begonnen is binnen te komen voor sluitingstijd van de griffie, maar de verzending niet voor sluitingstijd is voltooid, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

In artikel 1.3.14 wordt bepaald dat de griffie voor de indiening van stukken van maandag t/m vrijdag is geopend van 9.00 tot 17.00 uur. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de bepaling zo moet worden uitgelegd dat ook indiening per fax alleen gedurende de openingstijden kan plaatsvinden; hierbij wordt gewezen op HR 8 maart 1994. Indiening per fax buiten de openingstijden zou tot praktische problemen kunnen leiden (memorie van toelichting, blz. 88). De leden van de fracties van D66 en GroenLinks wijzen erop dat de Hoge Raad in een arrest van 16 februari 1996 (NJB-katern 1996, blz. 146, nr. 59C, RvdW 1996, 59c) ten aanzien van indiening per fax evenwel afstand neemt van de algemene regel dat het indienen van processtukken alleen gedurende de openingstijden van de griffie kan plaatsvinden.

De verwijzing in de memorie van toelichting naar het arrest HR 8 maart 1994 is derhalve niet meer actueel. Er staan nu twee wegen open: of voor alle wijzen van indiening, dus ook voor indiening per fax, gelden de in artikel 1.3.14 genoemde openingstijden van de griffie (in afwijking van HR 16 februari 1996); of alleen voor indiening per fax geldt de tot 24.00 uur verlengde termijn (in lijn met HR 16 februari 1996), waarbij dan de vraag is in hoeverre ook de uitzondering voor cassatieschriften en de tijdelijke regeling van toepassing (moeten) zijn. De NOvA kiest voor de eerste benadering en stelt dat, nu artikel 1.3.14 voor uniformiteit zorgt met betrekking tot de openingstijden van de griffies, er onvoldoende aanleiding meer is om voor een bepaalde wijze van indiening van stukken (per fax) een andere termijn aan te houden dan voor andere wijzen. Er is dus aanleiding om uitdrukkelijk te bepalen dat de regeling van artikel 1.3.14 geldt voor iedere indiening van stukken, op welke wijze dan ook. Het arrest van de Hoge Raad blijft wel in die zin van belang, dat een fax die is begonnen binnen te komen voor het einde van de termijn, tijdig is ingediend, ook al is de totale verzending dan nog niet voltooid (commentaar adviescommissie burgerlijk procesrecht NOvA d.d. 22 augustus 1996, blz. 15). Uit het oogpunt van rechtszekerheid (duidelijke normstelling) lijkt deze eerste optie inderdaad de voorkeur te verdienen, aldus de leden van de fracties van D66 en GroenLinks. Zij verzoeken de regering om commentaar.

Ook de leden van de SGP-fractie stellen wat betreft de indiening van stukken de indiening per fax aan de orde. Zij vragen naar de consequenties van het arrest van de Hoge Raad van 16 februari 1996. Ziet de regering aanleiding, zo vragen deze leden, om uitdrukkelijk te bepalen dat de regeling van artikel 1.3.14 geldt voor iedere indiening van stukken, op welke wijze dan ook? De leden van de GPV-fractie vinden het wenselijk dat in dit artikel wordt bepaald dat deze regeling geldt voor iedere indiening van stukken, op welke wijze dan ook.

Artikel 1.8.1

De leden van de CDA-fractie menen dat, hoewel artikel 1.8.1. een belangrijke verbetering inhoudt, het van belang is de risico's van oneigenlijk gebruik van procedures onder ogen te zien. De leden van de fracties van D66, GroenLinks en SGP merken op dat deze zogenaamde wisselbepaling één van de grote verworvenheden van het wetsvoorstel is genoemd. Van verschillende kanten is echter gewezen op het gevaar van misbruik, aldus de leden van de fracties van D66 en GroenLinks.

Volgens Jongbloed bestaat de kans dat een kostenbewuste burger ervoor kiest om de procedure in te leiden met een verzoekschrift in plaats van met een dagvaarding. Als het verzoekschrift de wederpartij bereikt, zal de rechter weinig aanleiding zien om te bevelen dat alsnog een dagvaarding wordt uitgebracht. Een mogelijke oplossing voor dit probleem is dat de griffie in dergelijke gevallen weigert het verzoekschrift te verzenden (A.W. Jongbloed, *De rechtsstrijd* 1996/6, blz. 108; A.W. Jongbloed, *De Gerechtsdeurwaarder* 1996/6, blz. 95–96). De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66 en GroenLinks verzoeken de regering hierop in te gaan. Ook de leden van de GPV-fractie wijzen erop dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt voor strategisch gedrag door justitiabelen bij het aanhangig maken van een zaak. De leden van de GPV-fractie vragen of het wetsvoorstel zo kan worden gewijzigd, dat uitgesloten moet worden geacht dat justitiabelen vanwege dit financiële voordeel bewust kiezen voor de indiening van een verzoekschrift.

Smit wijst op het gevaar van een andere vorm van «creatief gebruik» van artikel 1.8.1. Door in geval van een beschikking bewust, maar ten onrechte, hoger beroep in te stellen bij appeldagvaarding in plaats van bij appelrekest, kan uitstel worden verkregen voor het formuleren van de gronden. Een appeldagvaarding hoeft namelijk niet te zijn gemotiveerd (artikel 343, eerste lid), een appelrekest wel (artikel 359). Appellant kan op grond van artikel 1.8.1 rustig wachten tot de appelrechter de fout ontdekt en hem de gelegenheid geeft de fout te herstellen. Volgens Smit is de regel dat een appelrekest de gronden van het beroep dient te bevatten een vreemde eend in ons rechtsbestel. Nu deze regel bovendien kan worden omzeild, is een aanpassing wenselijk. Smit stelt voor om aan het voorgestelde artikel 359 in navolging van artikel 6:6 Awb een vierde lid toe te voegen, waarin in geval van een ongemotiveerd appelrekest de indiener in de gelegenheid wordt gesteld dit verzuim te herstellen (J.P. Smit, *TCR* 1994, blz. 34). De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66 en Groen Links vragen de regering op de opmerkingen en de suggestie van Smit in te gaan.

De leden van de SGP-fractie werpen in meer algemene zin de vraag op, op welke wijze (bewust) misbruik kan worden voorkomen dan wel tegengegaan.

De rechter toetst ingevolge artikel 1.8.1 de spoorkeuze. Tjittes acht het niet wenselijk dat de rechter een vrije keuze heeft in het moment van die toetsing. Het verdient zijns inziens aanbeveling daarover in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijkheid te scheppen. Op de eerstdienende dag zou de rechter op verzoek van de gedaagde of ambtshalve moeten toetsen of de door eiser gekozen procedurevorm de juiste is (R.P.J.L. Tjittes, *TCR* 1994, blz. 89). De leden van de fracties van D66, GroenLinks en SGP vragen de regering hierop in te gaan. De leden van de GPV-fractie vragen in meer algemene zin naar het moment waarop de rechter de juistheid van de gekozen rechterlijke procedure moet toetsen.

Artikel 1.8.2

Artikel 1.8.2, een gewijzigde versie van het huidige artikel 96a Rv

waarmee wordt beoogd oneigenlijk gebruik uit te sluiten (memorie van toelichting, blz. 100), geeft aanleiding tot het stellen van de volgende vragen.

Is het afsluiten van de weg naar de bestuursrechtelijke kolom ingeval de aanlegger «onredelijk laat» (memorie van toelichting, blz. 100) is, wel een zuivere benadering, zo vragen de leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, GroenLinks en SGP. Artikel 1.8.2 is een herstelregel bij niet-verwijtbaar handelen. Begint iemand ten onrechte, maar niet-verwijtbaar in de civielrechtelijke kolom, dan zou het, althans principieel, geen verschil mogen maken of die civiele procedure korte dan wel langere tijd nadat het besluit formele rechtskracht heeft gekregen, wordt aangevangen, aldus de leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en GroenLinks. Immers, steeds geldt dat betrokkene niet kon weten dat er een bestuursrechtelijke procedure openstond. Aan de hand van twee voorbeelden kan volgens deze leden worden aangegeven hoe artikel 1.8.2 in de praktijk zou kunnen werken: a) de aanlegger die relatief snel een civiele procedure begint, wordt de weg naar de goede instantie gewezen (artikel 1.8.2, tweede lid) en krijgt een nieuwe termijn (artikel 1.8.2, derde lid); b) de aanlegger die relatief lang wacht met het starten van een civiele procedure (niets staat daaraan in de weg, want het civiele recht kent geen korte termijnen), wordt niet-ontvankelijk verklaard, omdat de rechter, met toepassing van de kan-bepaling (artikel 1.8.2, tweede lid), oordeelt dat betrokkene onredelijk laat is en dus in strijd handelt met de eisen van een goede procesorde. Gesteld dat in geen van beide gevallen sprake is van verwijtbaarheid, dan wordt de aanlegger in geval b de weg naar de bestuursrechtelijke kolom afgesneden alleen omdat hij de zaak op een later tijdstip aanbrengt. Verdedigbaar zou daarentegen ook zijn de stelling: steeds als iemand niet-verwijtbaar verkeerd begint, zou de weg naar de bestuursrechtelijke kolom moeten openstaan. De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en GroenLinks vragen naar het standpunt van de regering.

De leden van de GPV-fractie vragen of het verschil maakt wanneer iemand, korte dan wel langere tijd nadat het besluit formele rechtskracht heeft gekregen, ten onrechte, maar niet-verwijtbaar, in de civielrechtelijke kolom een procedure aanvangt.

De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, GroenLinks, SGP en GPV vragen wat onder «onredelijk laat» moet worden verstaan. Moet aan dit begrip dezelfde invulling worden gegeven als aan dezelfde term in artikel 6:12, derde lid, Awb?

De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe een rechter kan oordelen dat een civiele procedure die binnen de wettelijke termijn is gestart, toch onredelijk laat kan zijn.

Op een ander punt is de memorie van toelichting (blz. 100) nogal summier en cryptisch («de aanlegger die het geluk heeft te goeder trouw te zijn»). Wat wordt hiermee bedoeld, zo vragen de leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en GroenLinks.

De niet-verwijtbaarheid is uitgewerkt in de drie situaties, genoemd in het tweede lid. Hierbij doet zich volgens de leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en GroenLinks het probleem voor dat de tekst van de wet de achterliggende bedoeling niet goed weergeeft. De onderdelen a en b van het tweede lid verwijzen naar objectieve omstandigheden (geen juiste rechtsgangverwijzing; beroep tegen niet-tijdig beslissen). Van subjectieve factoren zoals deskundigheid en kennis wordt geabstraheerd. Dit kan ertoe leiden dat artikel 1.8.2 ook van toepassing is als geen sprake is van niet-verwijtbaarheid.

Deze leden illustreren dit met een voorbeeld. Iemand die weet dat een bestuursrechtelijke procedure openstaat, laat de bezwaartermijn ongebruikt verstrijken, maar wil later toch iets tegen dit besluit ondernemen. Zijn advocaat ontdekt dat de rechtsgangverwijzing in het besluit ontbrak of onjuist was; artikel 3:45 Awb is dus niet goed toegepast. Hij

begint een civiele procedure, waarop de burgerlijke rechter met toepassing van artikel 1.8.2, tweede en derde lid, een nieuwe termijn geeft, zodat alsnog bezwaar kan worden gemaakt.

Het kan volgens deze leden uiteraard niet de bedoeling zijn dat deze omweg mogelijk is. Immers, alleen bij niet-verwijtbaarheid kan een nieuwe termijn ontstaan. Zou de (nieuwe) kan-bepaling hier uitkomst kunnen bieden, zo vragen deze leden. Men zou kunnen redeneren dat, als zich een van de situaties van het tweede lid voordoet, maar desondanks sprake is van verwijtbaar een verkeerde procedure beginnen, de rechter geen toepassing zou moeten geven aan het tweede en derde lid. Deze leden vragen de regering om commentaar.

De leden van de SGP-fractie vragen of het denkbaar is dat zich één van de situaties van het tweede lid voordoet, maar desondanks sprake is van verwijtbaar een verkeerde procedure beginnen, waardoor de rechter geen toepassing zou moeten geven aan het tweede en derde lid.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering tenslotte nader toe te lichten in welke gevallen de rechter een aanlegger die eerst een civielrechtelijke procedure start, niet-ontvankelijk zal verklaren, in plaats van deze door te verwijzen (artikel 1.8.3).

Artikel 1.8.3

Er is door de regering bewust voor gekozen de verwijzing te beperken tot een verwijzing naar de administratieve rechter. Er kan dus niet worden verwezen naar het bestuursorgaan dat in bezwaar had kunnen beslissen. Het argument hiervoor is dat verwijzing naar de bezwaarprocedure buiten het kader van de integratie van de gerechten in eerste aanleg valt (memorie van toelichting, blz. 101). Hoewel dat op zich juist is, vragen de leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks of dit argument hout snijdt. Volgens artikel 1.8.2 moet de burgerlijke rechter, indien niet-verwijtbaar het verkeerde spoor is gekozen, wanneer bezwaar openstaat of -stond in het vonnis vermelden dat, en waar alsnog bezwaar kan worden gemaakt. Is het uit een oogpunt van wetssystematiek logisch dat de bezwaarfase in artikel 1.8.2 (de rechtzoekende op het goede spoor zetten) wel, maar in artikel 1.8.3 (verwijzing) niet is meegenomen, zo vragen deze leden. De leden van de SGP-fractie hechten grote waarde aan deze verwijzingsregel van de burgerlijke naar de administratieve rechter. Toch vragen zij zich af of het buiten beschouwing laten van de bezwaarprocedure anders dan in artikel 1.8.2 uit een oogpunt van wetssystematiek wel juist is. De leden van de GPV-fractie vragen om een nadere toelichting op het onderscheid dat het wetsvoorstel maakt ten aanzien van de verwijzing naar de bezwaarschriftenprocedure in de artikelen 1.8.2 en 1.8.3. Deze leden krijgen de indruk dat de redactie van artikel 1.8.3 verwijzing uitsluit indien op grond van artikel 7:1 Awb eerst bezwaar moet worden gemaakt.

De leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks stellen de vraag of de formulering «Indien blijkt dat beroep bij een administratieve rechter kon worden ingesteld» juist is. Het is de bedoeling dat in voorkomende gevallen de bezwaarfase wordt overgeslagen en direct de administratieve rechter wordt benaderd (memorie van toelichting, blz. 101). Zoals de voorgestelde tekst nu luidt, is verwijzing niet mogelijk als blijkt dat op grond van artikel 7:1 Awb eerst bezwaar moet worden gemaakt. Immers, dan kan niet, zo menen de leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks en SGP, worden gesteld dat «beroep bij een administratieve rechter kon worden ingesteld». Dient artikel 1.8.3 op dit punt niet te worden aangepast?

De memorie van toelichting gaat niet in op gevallen waarin, voorafgaand aan beroep op de rechter, geen bezwaar maar administratief beroep openstaat. Moet hier dezelfde benadering worden gevolgd als bij bezwaar, zo vragen de leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks en

GPV. De leden van de SGP-fractie vragen of artikel 1.8.3 niet moet worden aangepast voor gevallen, waarin, voorafgaande aan beroep op de rechter, geen bezwaar maar administratief beroep openstaat.

Gevolg van de voorgestelde regeling is dat het van de handelwijze van de burgerlijke rechter afhankelijk is of, voorafgaand aan beroep op de administratieve rechter, een bezwaarschriftprocedure wordt gevolgd (ervan uitgaande dat bezwaar openstond). De rechter kan immers kiezen: artikel 1.8.2 of artikel 1.8.3 toepassen. De leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks vragen of dit wenselijk is, gezien het belang van de bezwaarfase en het feit dat het maken van bezwaar verplicht is. Ook de leden van de SGP-fractie leggen de vraag voor of het wenselijk is dat de rechter – als het maken van bezwaar verplicht is – kan kiezen tussen de toepassing van artikel 1.8.2 of artikel 1.8.3.

De leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks achten het wenselijk dat er meer duidelijkheid komt over de wijze waarop de rechter van de bevoegdheid tot verwijzing gebruik kan maken. Blijkens de memorie van toelichting (blz. 101) is de verwijzingsregel bedoeld «voor uitzonderingsgevallen» en is voor verwijzing geen plaats als deze «in strijd met de eisen van een goede procesorde» wordt geacht. Kan met behulp van voorbeelden worden aangegeven aan wat voor soort gevallen kan worden gedacht, zo vragen de leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks, SGP en GPV.

Gelet op het feit dat artikel 1.8.3 reeds als een kan-bepaling is geformuleerd, is onduidelijk wat de toegevoegde waarde is van de woorden «indien de rechter de zaak daartoe geschikt acht», zo stellen de leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks en SGP.

Als de zaak na toepassing van artikel 1.8.2 of artikel 1.8.3 bij de administratieve rechter komt, is de vraag of de belanghebbende daar op tijd is. Hier doet zich een belangrijk verschil voor tussen beide bepalingen, aldus de leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks. Bij toepassing van artikel 1.8.2, eerste t/m derde lid, ontstaat een nieuwe termijn voor de administratiefrechtelijke procedure. Er is dus geen termijnprobleem. Bij toepassing van artikel 1.8.3 blijft de procedure aanhangig en is er geen verval van termijnen (memorie van toelichting, blz. 101). Uit artikel 1.8.3, eerste lid, laatste volzin, blijkt dat de procedure aanhangig is vanaf de oorspronkelijke dag van indiening of dagvaarding. Dit betekent dat de oorspronkelijke indieningsdag «meeschuift» naar de administratiefrechtelijke procedure en dat de administratieve rechter vervolgens moet beoordelen of het beroep tijdig is ingesteld. Dit biedt echter niet altijd een redemie tegen termijnoverschrijding, omdat de civiele procedure veelal na afloop van de korte bestuursrechtelijke beroepstermijn aanhangig zal zijn gemaakt. Er kan dus een termijnprobleem optreden. Toepassing van artikel 1.8.2 is vanuit het oogpunt van termijnen dus gunstiger dan toepassing van artikel 1.8.3, zo stellen de leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks. Kan of moet dit gegeven een rol spelen bij de afweging van de rechter om artikel 1.8.2 of artikel 1.8.3 toe te passen? De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of bij toepassing van artikel 1.8.3 zich geen termijnprobleem kan voordoen. En is toepassing van artikel 1.8.2 vanuit het oogpunt van termijnen niet gunstiger dan de toepassing van artikel 1.8.3? Zo ja, kan of moet dit gegeven een rol spelen bij de afweging van de rechter 1.8.2 of artikel 1.8.3 toe te passen, zo vragen deze leden. De leden van de GPV-fractie vragen de regering in te gaan op de mogelijkheid dat de rechter een keuze maakt tussen het toepassen van artikel 1.8.2 respectievelijk 1.8.3, indien termijnoverschrijding dreigt in de administratiefrechtelijke procedure.

Artikel 1.8.3 spreekt van verwijzing van de zaak. Hiervan is sprake als zich een eenvoudige competentiekwestie voordoet: de burger meent dat de civielrechtelijke rechtsgang openstaat, terwijl het blijkt te gaan om een besluit dat aan de administratieve rechter moet worden voorgelegd. Hoe echter te handelen bij zaken waarin tenminste een deel van de vordering

bestaat uit aspecten die wel degelijk tot de competentie van de burgerlijke rechter behoren, zo vragen de leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks. Naar verwachting zal deze laatste categorie groter zijn dan de eerste. Uitgangspunt zou moeten zijn dat verwijzing niet in de weg mag staan aan een civielrechtelijke beoordeling van de overige aspecten van de vordering. Voorgesteld is dat de civiele rechter de beslissing tot verwijzing zo formuleert dat daaruit duidelijk blijkt in hoeverre hij zich onbevoegd acht (B.W.N. de Waard, A.M.L. Jansen en J.H.W.M. Aarts, Verwijsplichten. Een onderzoek naar de mogelijkheden en wenselijkheden van een verwijs- of doorzendplicht van administratieve rechtsgangen naar de burgerlijke rechter en vice versa, in: R.M. van Male en B.W.N. de Waard (red.), Adviezen aan de Awb-wetgever, Zwolle 1993, blz. 109–110). De leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks en SGP verzoeken de regering duidelijkheid te scheppen over de toepassing van artikel 1.8.3 in gevallen waarin slechts een deel van de zaak geschikt is voor verwijzing.

2.2. Tweede titel. De dagvaardingsprocedure in eerste aanleg

Eerste afdeling. Algemene bepalingen

Artikel 2.1.2

De leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks vragen de regering in te gaan op het voorstel van Van Nispen (C.J.J.C. van Nispen, De terloopse hercodificatie van ons burgerlijk procesrecht, 1993, blz. 11) om de verplichte procesvertegenwoordiging te binden aan vorderingen boven een bepaald bedrag (bijvoorbeeld f 10 000), in plaats van de voorgestelde combinatie van bedrag- en aardvorderingen. Van Mierlo sluit zich bij dit voorstel aan, maar hij pleit ervoor de grens op te trekken naar f 25 000 (A.I.M. van Mierlo, NJB 1994, blz. 1004). Wat vindt de regering van de suggestie van Van Mierlo, zo vragen de leden van fracties van D66 en GroenLinks.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de voornemens in het kader van marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit terzake van de toelating van juristen in dienstbetrekking tot de balie bij het voorgaande te betrekken.

De leden van de GPV-fractie vragen of is overwogen ook voor de in het eerste lid, sub c, genoemde zaken verplichte procesvertegenwoordiging te verlangen, indien de vorderingen boven een bepaald bedrag uitstijgen, bijvoorbeeld f 10 000. Kan daarvoor, gelet op de ingewikkeldheid van bepaalde procedures, geen aanleiding bestaan?

Derde afdeling. Dagvaarding

Artikel 2.3.2

De leden van de fracties van D66, Groen Links en SGP stellen bij deze bepaling dezelfde vragen als zij deden bij artikel 1.3.14 over het fax-arrest van de Hoge Raad.

Vierde afdeling. Verloop van het geding

Artikel 2.4.4

Het derde lid regelt de concentratie van het verweer. De wettekst is vrij strict geformuleerd. In de memorie van toelichting (blz. 124) wordt dit echter afgezwakt: het is slechts in een beperkt aantal gevallen onmogelijk om in een later stadium met excepties te komen; de bepaling heeft dan ook (slechts) een «beperkte betekenis». De leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks en SGP vragen daarom of het niet raadzaam is dit in de

wettekst zelf op enige manier tot uitdrukking te brengen, bijvoorbeeld door tussenvoeging van de woorden «in beginsel» vóór «verplicht».

De (in persoon procederende) gedaagde wordt overigens wel geacht van de eis van concentratie van verweer op de hoogte te zijn, aldus de leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks. Anders dan in bijvoorbeeld artikel 4.2.6, waar de rechtbank toestemming moet verlenen voor vermeerdering of verandering van eis, wordt gedaagde hier niet op zijn plichten gewezen. De leden van de D66-fractie verwijzen naar hetgeen zij bij artikel 1.3.3 hierover naar voren hebben gebracht. Hoe verhouden deze artikelen zich tot elkaar?

Achtste afdeling. Bewijs

De leden van de fracties van D66, GroenLinks en SGP constateren dat in het wetsvoorstel geen regeling is opgenomen die het mogelijk maakt vertrouwelijke gegevens, bedrijfsgeheimen en dergelijke in het geding te brengen zonder dat deze aan de andere partij persoonlijk bekend worden. Ziet de regering aanleiding een voorziening te treffen, inhoudende dat vertrouwelijke gegevens kunnen worden geverifieerd en onderzocht door tot geheimhouding verplichte vertrouwenspersonen van de andere partij (zie C.J.J.C. van Nispen, *De terloopse hercodificatie van ons burgerlijk procesrecht*, 1993, blz. 23–24), zo vragen de leden van de fracties van CDA, D66, GroenLinks en SGP.

Negende afdeling. Incidentele vorderingen

De leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks en SGP merken op dat de NOvA te kennen heeft gegeven het te betreuren dat aan haar opmerkingen over de regeling van enkele processuele incidenten (vrijwaring, voeging en tussenkomst) geen aandacht is geschonken, vooral omdat hiermee een mogelijkheid blijft liggen om de efficiency van de civiele procedure te vergroten en besparingen te bereiken (commentaar adviescommissie burgerlijk procesrecht NOvA d.d. 22 augustus 1996, blz. 6). Het voorstel van de NOvA voor een gewijzigde regeling van de vrijwaring behelst een omkering van de huidige regeling: indien iemand meent gronden te hebben een derde in vrijwaring op te roepen, moet hij dat gewoon doen, zonder voorafgaande rechterlijke toetsing. Alleen wanneer de andere partij bezwaar maakt, volgt een incident achteraf. Een vergelijkbare regeling zou volgens de NOvA kunnen gelden voor voeging en tussenkomst. De leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks en SGP vragen de regering alsnog op het door de NOvA gedane voorstel in te gaan.

Twaalfde afdeling. Royement

Artikel 2.12.2

De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66, GroenLinks, SGP en GPV willen graag een nadere toelichting ontvangen op de zinsnede «strijd met de eisen van een goede procesorde» in het derde lid. Snijders, die vreest dat lastige procedures het gevolg zullen zijn, stelt een alternatieve regeling voor, waarin partijen duidelijk en dwingend voor de keuze worden gesteld van wat zij willen: verder procederen, schikken of een gedwongen beëindiging in de vorm van verval van instantie (G. Snijders, *Advocatenblad* 1996, blz. 740–742). De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66, GroenLinks en GPV vragen hoe de regering tegen dit voorstel aankijkt.

Artikel 2.12.3

Volgens deze bepaling wordt tussen partijen de toestand van vóór de inleidende dagvaarding hersteld. De NOvA vraagt zich af hoe dit zich verhoudt tot de verjaring. Volgens de NOvA behoort vast te staan dat op de ingestelde eis in een geding dat overeenkomstig artikel 2.12.2 door roeyement wordt beëindigd, de stuitingsregeling van artikel 3:316, tweede lid, BW, van toepassing is (commentaar adviescommissie burgerlijk procesrecht NOvA d.d. 22 augustus 1996, blz. 9–10). De leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks en SGP vragen de regering hierop te reageren.

Dertiende afdeling. Kort geding

De leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks wijzen erop dat recentelijk vanuit de rechtspraak (zie NJB 1996, blz. 487 e.v.) is gepleit voor de introductie in het burgerlijk procesrecht van een regeling, vergelijkbaar aan artikel 8:86 Awb, waarin is bepaald dat de president in het kader van een voorlopige voorziening, indien hij van oordeel is dat na de zitting nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak, onmiddellijk uitspraak kan doen in de hoofdzaak (het zgn. kortsluiten). In het wetsvoorstel is niet voorzien in een mogelijkheid van kortsluiten. In de memorie van toelichting wordt er evenmin aandacht aan besteed. De leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks, SGP en GPV vragen de regering een oordeel te geven over de hiervoor bedoelde suggestie. De leden van de GPV-fractie wijzen erop dat ook de kort-gedingprocedure van artikel 116 Rv een vergelijkbare mogelijkheid biedt en daarmee een aanzienlijke bekorting van de procedure zou kunnen worden bereikt.

De leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks vragen de regering voorts te reageren op de suggestie van Van Breda (H. van Breda, NJB 1996, blz. 488) om kortsluiten mogelijk te maken, tenzij – bijvoorbeeld – beide partijen zich daartegen zouden verzetten, en op de opvatting van Van Dijk (D.J. van Dijk, NJB 1996, blz. 491) om de mogelijkheid van kortsluiten alleen te geven wanneer eiser daarom in zijn dagvaarding heeft gevraagd, zodat de gedaagde daarop verdacht kan zijn.

Artikel 2.13.1

Door de Rechtskundige Dienst van de FNV is de vraag opgeworpen (brief d.d. 20 augustus 1996) of deze regeling betekent dat kort gedingen in arbeidszaken niet meer door de (vroegere) kantonrechters, maar door de presidenten van de rechtbanken worden behandeld. Als dit het geval is, zou een ongewenste loskoppeling plaatsvinden tussen de rechter die de bodemprocedure behandelt en de rechter die kort gedingen doet. De leden van de fracties van CDA, D66, GroenLinks en SGP vragen de regering hierop te reageren.

De leden van de SGP-fractie maken er bezwaar tegen dat in algemene zin in het tweede lid is bepaald dat de president dagvaarding ook tegen de zondag kan bepalen. Zij zouden er op willen aandringen dat deze mogelijkheid alleen openstaat in extreme, onvoorzienbare noodsituaties waarin uitstel niet zonder zeer aanzienlijke schade mogelijk is.

Artikel II

2.3. Overige wijzigingen van het Eerste Boek

Onderdeel D

Artikel 332

De leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks wijzen erop dat door de President van, en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad (brief d.d. 11 juni 1996) naar voren is gebracht dat, hoewel moeilijk is te overzien tot welke verandering in het aantal cassatieberoepen de verhoging van de appelgrens in civiele zaken zal leiden, ook een geringe vermeerdering van het aantal cassatieberoepen voor de werklust van de Hoge Raad en het Parket al veel is. Deze leden vragen wat de verhoging van de appelgrens betekent voor de werklust van de Hoge Raad in verband met een mogelijke vermeerdering van het aantal cassatieberoepen.

Onderdeel H

Artikel 339

In de literatuur wordt de wenselijkheid van invoering van een termijn van vier weken voor hoger beroep tegen een kort-gedingvonnis op tegenspraak betwijfeld (A.W. Jongbloed, *De rechtsstrijd* 1996/6, blz. 106 en 108). De leden van de fracties van PvdA, GroenLinks en SGP vragen zich af of het juist bij kort-gedingprocedures niet wenselijk is dat op korte termijn duidelijk wordt of een rechtsmiddel wordt aangewend en of daarom de huidige termijn van twee weken niet de voorkeur verdient. De huidige termijn van twee weken lijkt de leden van de D66-fractie beter. De leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks en SGP vragen naar het standpunt van de regering.

De leden van de GPV-fractie menen dat onder omstandigheden de verlenging van de termijn voor hoger beroep voor kort-gedingvonnissen ongewenste effecten kan hebben omdat de termijn waarbinnen onduidelijkheid bestaat of de wederpartij een in eerste aanleg gegeven uitspraak ten uitvoer zal gaan leggen wordt verlengd van twee tot vier weken. Is die langer durende onzekerheid voor de wederpartij wel gewenst?

Onderdeel X

Artikel 359

De leden van de fracties van D66, GroenLinks en SGP verwijzen hier naar hun opmerkingen bij artikel 1.8.1.

3. Strafprocesrecht

3.1. Artikel I

Onderdelen X tot en met BB

Derde afdeling. Berechting van overtredingen

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks stellen vast dat in het wetsvoorstel enkele specifieke bepalingen die betrekking hadden op de kantongerechtsprocedure, zoals de mogelijkheid om in plaats van een dagvaarding te volstaan met een oproeping, zijn gehandhaafd (memorie van toelichting, blz. 186 en 188). De NOvA betreurt het dat niet is volstaan

met één regeling, en wel een regeling conform de huidige politierechter-procedure, die aanvangt met een dagvaarding. In de praktijk is niet gebleken dat de mogelijkheid van de oproeping een meerwaarde heeft (commentaar adviescommissie strafrecht NOvA d.d. 22 augustus 1996, blz. 2). Welke opvatting heeft de regering hierover, zo vragen de leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks.

De leden van de GPV-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel de gelegenheid niet te baat is genomen een meer eenvormige regeling op te nemen waarin is neergelegd, dat de berechting van overtredingen aanvangt met een dagvaarding. Welke meerwaarde heeft de mogelijkheid van oproeping en blijkt die meerwaarde ook uit de praktijk van het strafprocesrecht?

De leden van de D66-fractie vragen verder of deze bepalingen zijn afgestemd op wetsvoorstel 24 510 (Wijziging van enige bepalingen in het Wetboek van Strafvordering (de dagvaardingstermijn voor de politierechter, de oproeping in kantongerechtszaken en het instellen van hoger beroep)). De Kamer heeft op 10 oktober 1996 nog met de minister van Justitie over de terminologie rond de oproeping gesproken, waarbij de minister heeft toegezegd voor eventuele aanpassingen zorg te dragen.

Onderdeel KK

Artikel 404, tweede lid, Sv

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks stellen vast dat volgens de regering de verhoging van de appelgrens met betrekking tot vonnissen betreffende overtredingen gevolgen heeft voor de werklast van de Hoge Raad, omdat in de gevallen waarin geen hoger beroep meer openstaat, tegen het vonnis in eerste aanleg rechtstreeks beroep in cassatie zal kunnen worden ingesteld (memorie van toelichting, blz. 27).

Deze leden merken op dat in de literatuur is gesteld dat de Hoge Raad door de voorgestelde wijziging waarschijnlijk met een extra last zal worden opgezadeld. Corstens komt tot een berekening van een kleine 2000 niet bij verstek gewezen zaken, waarin dadelijk cassatieberoep zal worden aangetekend, vergeleken met minder dan 12 in 1995. Het totale aantal kan echter nog hoger uitkomen dan 2000, wanneer in verstekzaken na verzet ook nog eens cassatieberoep wordt ingesteld (G.J.M. Corstens, NJB 1996, blz. 683–684).

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks wijzen er voorts op dat de President van, en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad (brief d.d. 11 juni 1996) hun bezorgdheid uitspreken over dit onderdeel van het wetsvoorstel, omdat dit stellig tot een zeer grote en uit dien hoofde onaanvaardbare vergroting van de werklast van de Hoge Raad zou leiden. In hun brief raden zij opname van dit onderdeel in het wetsvoorstel met klem af.

Kan de regering de gevolgen voor de werklast van de Hoge Raad kwantificeren, zo vragen de leden van de fracties van PvdA en CDA. De leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks en GPV vragen de regering een nadere beoordeling geven van de verwachte verzwaring van de werklast van de Hoge Raad. De leden van de CDA-fractie, die een werklastverhoging voor de Hoge Raad vrezen door invoering van artikel 404, tweede lid, Sv, zijn van mening dat voor invoering van dit artikel duidelijk moet zijn hoe een eventuele werklastverzwaring bij de Hoge Raad zal worden opgevangen. Is al bekend wanneer de Commissie werkbelasting strafkamer Hoge Raad (commissie-Haak) met haar rapport zal komen, zo vragen de leden van de fracties van PvdA, CDA, D66 en GroenLinks.

De leden van de SGP-fractie verwijzen hier naar hun eerdere opmerkingen onder het gedeelte Algemeen wat betreft de effecten van de verhoging van de appelgrens voor overtredingen voor de werklast van de

Hoge Raad. Zij vragen om afstemming van conclusies naar aanleiding van de bevindingen van de commissie-Haak en het onderhavige wetsvoorstel. Is harmonisatie van deze appelgrens wel gewenst en is de regering bereid dit voornemen in het licht van de resultaten van het onderzoek van de commissie-Haak eventueel te herzien, zo vragen de leden van de GPV-fractie. De leden van de GPV-fractie vragen verder welke maatregelen zouden kunnen worden overwogen om bij de verwerking van cassatieberoepen geen onaanvaardbare achterstanden op te lopen.

Onderdelen NN en OO

Artikelen 424a en 424b Sv

De leden van de fracties van D66, GroenLinks en SGP constateren dat evenals thans unus-rechtspraak in appel onder omstandigheden mogelijk blijft. De NOvA is hiervan geen voorstander, omdat het karakter van de rechtspleging in hoger beroep beter gewaarborgd blijft met een behandeling door een meervoudige kamer (commentaar adviescommissie strafrecht Orde NOvA d.d. 22 augustus 1996, blz. 2). Wat is de reactie van de regering hierop, zo vragen de leden van de fracties van D66 en GroenLinks.

3.2. Artikel III

Onderdelen A en B

Artikelen 39 en 52 Wet op de economische delicten

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks stellen vast dat de huidige artikelen 39 en 52 WED, waarin de vorming van economische kamers bij de rechtbanken resp. de gerechtshoven is geregeld, in het wetsvoorstel worden geschrapt. De NOvA haalt de memorie van toelichting aan, waarin zou worden gesteld dat deze wijziging er geenszins aan in de weg staat dat zaken betreffende economische delicten door gespecialiseerde rechters worden behandeld en beslist. Volgens de NOvA dient een wettelijke voorziening te worden getroffen om het gespecialiseerde niveau van economische rechters te waarborgen (commentaar adviescommissie strafrecht NOvA d.d. 22 augustus 1996, blz. 3). De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vragen de regering om commentaar.

4. Overgangs- en slotbepalingen

4.1. Artikel IV, eerste lid

De leden van de PvdA-fractie zien niet de ratio van het voorstel kantonrechters-plaatsvervanger die nog geen rechter-plaatsvervanger waren, wel de titel kantonrechter-plaatsvervanger te laten behouden en degenen die reeds tevens rechter-plaatsvervanger waren niet. Deze leden stellen voor in alle gevallen de titel rechter-plaatsvervanger te laten voeren.

4.2. Artikel XIII (inwerkingtreding)

Bepaald wordt dat de wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treedt, met dien verstande dat gedurende één jaar na dat tijdstip in een aantal bepalingen in plaats van het in de wet vermelde bedrag een ander, lager bedrag moet worden gelezen. Het is volgens de leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks de vraag of deze wijze van inwerkingtreding uit een oogpunt van rechtszekerheid gewenst is.

Gedurende dat jaar kan men immers niet op de wet afgaan, want de bedoeling van de wetgever is in die periode niet met de tekst van de wet in overeenstemming. Deze leden wijzen in dit verband ook op aanwijzing 61 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin het werken met ficties zoveel mogelijk wordt ontraden. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering rijmt dat de bedoeling van de wetgever in die overgangperiode niet in overeenstemming is met de wet, met deze aanwijzing. Dient niet een andere overgangsbepaling te worden gekozen, zo vragen deze leden.

Een alternatieve regeling (eerst de lagere bedragen in de wet opnemen, en in het wetsvoorstel vastleggen dat een jaar na inwerkingtreding van deze wet het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt gewijzigd in die zin dat de lagere bedragen door hogere bedragen worden vervangen) is omslachtiger, maar biedt in elk geval meer duidelijkheid, zo stellen de leden van de fracties van PvdA, CDA, D66 en GroenLinks. Zij vragen de regering om een reactie op deze suggestie. De leden van de SGP-fractie hebben grote twijfels of de voorgestelde wijze van inwerkingtreding uit een oogpunt van rechtszekerheid gewenst is. Zij geven verre de voorkeur aan het boven beschreven alternatief.

5. Evaluatiebepaling

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks stellen vast dat in het wetsvoorstel geen evaluatiebepaling is opgenomen. Gelet op onder meer de ingrijpende wijzigingen die het wetsvoorstel aanbrengt in het burgerlijk procesrecht is er volgens de leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks iets voor te zeggen om de wet in ieder geval eenmalig, bijvoorbeeld binnen drie of vijf jaar na de inwerkingtreding ervan, te evalueren. Dit biedt de gelegenheid om te onderzoeken hoe belangrijke nieuwe onderdelen van het burgerlijk procesrecht zoals de algemene voorschriften voor procedures en de wisselbepalingen bij verkeerde procesinleiding in de praktijk functioneren. Wat vindt de regering van dit voorstel? Ook de leden van de CDA-fractie vragen of de soms ingrijpende wijzigingen in het burgerlijk procesrecht geen aanleiding vormen de wet na verloop van enige jaren te evalueren.

De voorzitter van de commissie,
Van der Burg

De griffier van de commissie,
Pe