

Vergaderjaar 2000–2001

27 181

**Wijziging van de wet op de rechterlijke organisatie, de wet rechtspositie rechterlijk ambtenaren en enkele aanverwante wetten in verband met de modernisering van de organisatie en de instelling van een bestuur bij de gerechten (Wet organisatie en bestuur gerechten)**

Nr. 5

**VERSLAG**

Vastgesteld 29 november 2000

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit voorstel van wet voldoende voorbereid.

**Inhoudsopgave**

<b>I.</b>	<b>Algemeen</b>	<b>2</b>
<b>1.</b>	<b>Doelstellingen en hoofdlijnen van het wetsvoorstel</b>	<b>2</b>
1.1	De modernisering en versterking van de rechterlijke organisatie	2
1.2	De inhoud en opzet van het wetsvoorstel	5
1.3	Vorbereiding van het wetsvoorstel	5
1.4	Verhouding tot andere wetsvoorstellen	6
<b>2.</b>	<b>De nieuwe structuur van de gerechten</b>	<b>6</b>
2.1	Inrichting en samenstelling van het bestuur	6
2.1.1	Keuze bestuursmodel	6
2.2	Uitwerking gekozen bestuursmodel in wetsvoorstel	8
2.2.1	Samenstelling van het bestuur	8
2.2.2	Benoemingswijze	9
2.2.3	Benoemingsduur	11
2.2.4	Besluitvorming binnen bestuur	15
2.2.5	Bestuursreglement	16
2.3	Bevoegdheden van het bestuur	16
2.3.1	Algemene bevoegdheden	16
2.3.2	Bevoegdheden van de president	18
2.3.3	Rechtspositionele bevoegdheden	18
2.4	De sectoren en sectorvergadering	18
2.5	De gerechtshofvergadering	20
2.6	Medezeggenschap	21
2.7	De personele opbouw bij de gerechten	22

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA) voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Rouvoet (RPF), Rabbiae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Dittrich (D66), ondervoorzitter, O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Weekers (VVD), Wijn (CDA), Van der Staaij (SGP), Ross-van Dorp (CDA), Patijn (VVD), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GL).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Arib (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Schutte (GPV), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Passtoors (VVD), Hoekema (D66), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), De Vries (VVD), Eurlings (CDA), Van Walsem (D66), Buijs (CDA), Rijpstra (VVD), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks).

<b>3.</b>	<b>Bestuurlijke onderbrenging kantongerechten</b>	<b>24</b>
3.1	Vormgeving bestuurlijke onderbrenging	24
3.2	Overheveling hoger beroep kantonzaken naar de gerechtshoven	27
<b>4.</b>	<b>Rechterlijke onafhankelijkheid</b>	<b>27</b>
<b>II.</b>	<b>Artikelsgewijze behandeling</b>	<b>29</b>

## **I. ALGEMEEN**

### **1. Doelstellingen en hoofdlijnen van het wetsvoorstel**

#### *1.1 De modernisering en versterking van de rechterlijke organisatie*

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel Organisatie en bestuur gerechten qua inhoud nauw samenhangt met het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak (27 182). Daarmee wordt (nu ook wettelijk) vormgegeven aan een ingrijpende modernisering van de rechterlijke organisatie zoals in het rapport van de Commissie Leemhuis bepleit en ook in het regeerakkoord vastgelegd is. De nu bestaande structuur voldoet niet meer. In het kader van het voorliggend voorstel wordt een systeem van integraal management ingevoerd en worden de kantongerechten bestuurlijk ondergebracht bij de rechtbanken. Dit zal er toe kunnen leiden dat, zoals de toelichting zegt, op een meer samenhangende wijze aandacht kan worden besteed aan een duurzame verbetering van de rechtspleging in termen van onder meer snelheid, toegankelijkheid, openheid en rechtseenheid. De leden van de PvdA-fractie zijn van de noodzaak van deze hervorming overtuigd.

Wel vragen deze leden of voldoende is verzekerd dat de voorgestelde modernisering aansluit op een visie op de toekomst van de rechtspraak in de 21<sup>ste</sup> eeuw. Aangenomen moet immers worden dat de nu voorgestelde regeling van de organisatie tenminste enige tientallen jaren mee zal kunnen. De leden van de PvdA-fractie hebben een dergelijke toekomstvisie in de toelichting op beide voorstellen gemist. Zij vragen de regering die toekomstvisie inzake het voorliggende voorstel alsnog te geven.

Voor de leden van de PvdA-fractie staat in elk geval voorop dat de Nederlandse burger in de 21<sup>ste</sup> eeuw staat moet kunnen maken op onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak die kwalitatief sterk is en overigens voldoet aan moderne eisen van snelheid en toegankelijkheid en een behoorlijke bejegening. Deelt de regering dat standpunt? Waarop is de verwachting gebaseerd dat de invoering van de nu voorliggende voorstellen zal resulteren in een voor de burger als rechtsconsument merkbare verbetering wat betreft het leveren van kwalitatief goede rechterlijke uitspraken, doorlooptijden, klantvriendelijkheid, toegankelijkheid en rechtseenheid? Daarbij speelt een rol de vraag in hoeverre verwacht mag worden dat andere vormen van conflictbeslechting (arbitrage, mediation, dading) voor rechtspraak een gewenste vervanging zullen gaan vormen. Deze leden vragen de regering daar alsnog op in te gaan.

Kan voorts worden aangegeven welke ontwikkeling de regering verwacht ten aanzien van de rechtshulp en welke invloed van die ontwikkeling zal uitgaan op de rechtspleging?

Het is de vraag of de geografische indeling die sedert 1827 goeddeels ongewijzigd bestaat die voorwaarden kan vervullen. Al in dat jaar bestond er een verschil tussen de bezetting van de grootste en de kleinste rechtbank. Het gevolg van het verschil in schaalgrootte van de bestaande gerechtelijke instanties is ten gevolge van de steeds groter wordende aantallen zaken schrijnender geworden. Die verdeling wordt door de nu

voorgestelde regeling niet aangetast. Is het gevaar van een spreiding van rechtspraak over volstrekt ongelijke eenheden niet dat de gang van zaken binnen de grotere eenheden (waarbij vooral aan de grote rechtbanken in het westen van het land valt te denken) de aandachtspunten en eventueel actiepunten van de verantwoordelijke autoriteiten gaat domineren, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Bovendien is daarbij van belang dat in de grote rechtbanken een mate van specialisatie mogelijk is die bij kleine rechtbanken onmogelijk is. Dit heeft zonder twijfel gevolgen voor de kwaliteit van rechterlijke uitspraken in grote en kleine colleges. De organisatorische wijzigingen die nu worden voorgesteld bieden daarvoor geen soelaas. Had het niet voor de hand gelegen een bezinning op de schaalgrootte van gerechten en (bijgevolg) de zinvolheid van de huidige geografische indeling aan de indiening van deze voorstellen vooraf te doen gaan? De leden van de PvdA-fractie betreuren het in dat verband dat nog geen resultaat bekend is van de ambtelijke werkgroep situeringsbeleid en het thans lopende WODC-onderzoek naar de schaalgrootte van de gerechten. Deze leden stellen het op prijs geïnformeerd te worden over deze rapportages ruim voorafgaand aan de definitieve besluitvorming over de nu aan de orde zijnde voorstellen.

De leden van de VVD-fractie hebben met grote belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel Organisatie en bestuur van de gerechten. In grote lijnen kunnen zij met de voorgestelde bestuursstructuur instemmen. Op enkele onderdelen zullen zij in het navolgende een aantal vragen stellen en opmerkingen plaatsen.

De leden van de VVD-fractie zijn voorstanders van de opheffing van de duale structuur. Het uitgangspunt van integraal management doet recht aan het feit dat de gerechten niet alleen een verzameling onafhankelijke éénlingen zijn, maar ook een organisatie van grote maatschappelijke betekenis. Daarbij past een sterke eenduidige aansturing, die ruimte geeft voor eigen verantwoordelijkheid voor de organisatie.

De leden van de CDA-fractie verwijzen om te beginnen naar hun opmerkingen in het kader van hun inbreng bij het verslag over het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak (27 182) aangezien het onderhavige wetsvoorstel Organisatie en bestuur gerechten en het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak onderling sterk samenhangen. Voor zover relevant dient het daar betoogde als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd.

De leden van D66-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel dat er toe strekt de rechterlijke organisatie te moderniseren en te versterken. De uitgangspunten van het wetsvoorstel worden door de leden van de D66-fractie onderschreven. Deze leden willen de regering complimenteren met het feit dat zij in relatief korte tijd een wetsvoorstel met ingrijpende voorstellen voor de rechterlijke organisatie heeft weten te komen.

Sinds 1827 is de organisatie van de rechterlijke macht in Nederland niet wezenlijk veranderd. Wellicht mede door de Trias Politica-gedachte is het nooit tot een wezenlijke herziening van de rechterlijke organisatie gekomen. Het wetsvoorstel is alleen hierdoor al bijzonder te noemen. Het wetsvoorstel is mede het resultaat van een vier jaar geleden tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van Justitie ingediende motie-Dittrich c.s. waarin werd verzocht een commissie in te stellen van gezaghebbende deskundigen die kunnen adviseren over te nemen maatregelen inzake de beheersmatige toerusting en de kwaliteit van de organisatie van de rechtspleging. Deze motie resulteerde in de instelling van de Commissie Leemhuis die adviseerde de knelpunten binnen de rechterlijke organisatie aan te pakken door beheersverantwoordelijkheid toe te kennen aan een collegiaal bestuur bij de gerechten. De leden van de

D66-fractie constateren dat grotendeels de voorstellen van de Commissie Leemhuis door de regering zijn overgenomen.

Het verheugt de leden van de GroenLinks-fractie dat met het onderhavige wetsvoorstel na een lange periode van voorbereiding tegemoet wordt gekomen aan de lang gekoesterde wens om binnen de rechterlijke organisatie een systeem van integraal management in te voeren. Uitgaande van het grote belang dat door deze leden wordt gehecht aan een goede en zorgvuldige rechtspraak, is de reorganisatie van de rechterlijke macht een logisch gevolg van de problemen waarop de huidige managementstructuur regelmatig stuit en sluit deze aan bij de reorganisatie en modernisering van de justitiële partners van de rechterlijke macht. Aan het voeren van de kantongerechten bestuurlijk onder te brengen bij de rechtbanken wordt met dit voorstel eveneens tegemoet gekomen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of er rechtbanken zijn waar zowel met integraal management als met de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten al ervaring wordt opgedaan. Zo ja, is er al meer bekend over de resultaten die zijn geboekt en zijn er duidelijke knelpunten waar het competentievraagstukken betreft?

Met de regering zijn deze leden van oordeel dat de huidige dubbele duale structuur binnen de rechterlijke organisatie onwenselijk en achterhaald is. De verantwoordelijke namens de Minister van Justitie voor de bedrijfsvoering binnen een gerecht is de directeur beheer gerechten, die in bepaalde situaties een uitermate moeizame positie inneemt ten opzichte van de rechterlijke macht. Daarnaast heeft de president van het gerecht de zeggenschap over het rechtsprekend personeel. Er is niet veel fantasie voor nodig om te bedenken dat beide functies elkaar met een zekere regelmaat zullen bijten, aldus de leden van de GroenLinks-fractie.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de organisatie van de rechterlijke macht te versterken. De leden van de GroenLinks-fractie zijn van oordeel dat hieraan grotendeels wordt voldaan. Desalniettemin signaleren de leden een aantal knelpunten onder meer waar het de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht betreft.

Een ander belangrijk gevolg van de wetwijziging is dat bepalingen die in de huidige Wet RO die betrekking hebben op de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren worden overgeheveld naar de Wvra, zodat deze regeling niet langer verdeeld is over deze twee wetten. De leden van de GroenLinks-fractie vinden dit eveneens een positieve ontwikkeling. De Wet RO behelst voortaan alleen nog de organisatiestructuur van de rechterlijke macht, terwijl de Wvra de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren regelt. Dit schept duidelijkheid.

De leden van de RPF-fractie en de GPV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Samen met de instelling van de Raad voor de rechtspraak is het voorliggende wetsvoorstel een belangrijke stap op de weg van de modernisering van de rechterlijke organisatie te beschouwen. Het voorliggende wetsvoorstel geeft deze leden aanleiding tot een aantal kritische opmerkingen en vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling, doch evenwel niet zonder bedenkingen kennisgenomen van beide wetsvoorstellen met betrekking tot de reorganisatie van de rechterlijke macht. Zij kunnen zich ten principale verenigen met een benadering waarbij het huidige duale bestel van bestuur en beheer zal worden beëindigd en vervangen door een integratie van bestuur en beheer. Deze leden kiezen dezelfde opstelling waar het gaat om vervanging van het stelsel waarbij de Minister van Justitie de financiële middelen rechtstreeks verschaft door de afzonderlijke gerechten door een stelsel waarbij het beheer in handen komt van één tot de rechtsprekende macht behorend overkoepelend orgaan, de Raad voor de rechtspraak, dat wat betreft begroting en bedrijfsvoering

namens de rechtsprekende macht de relaties onderhoudt met de Minister van Justitie. Tegelijkertijd koesteren deze leden op enkele onderdelen principiële bezwaren tegen de voorstellen, zonder dat deze de grondslagen van de voorstellen noodzakelijkerwijs aantasten.

### *1.2 De inhoud en opzet van het wetsvoorstel*

De leden van de PvdA-fractie hechten grote waarde aan de toegankelijkheid van de rechtspraak. De spreiding van plaatsen waar recht gesproken wordt over het land is voor de burger van groot belang. De beslissing waar buiten de hoofdplaats van het arrondissement geregeld kantonzittingen zullen worden gehouden zou niet eenzijdig door het bestuur van het gerecht moeten kunnen worden genomen. Daarom geven deze leden er de voorkeur aan dat de aanwijzing van nevenvestigingsplaatsen (zoals nu voor wat betreft de aanwijzing van kantons zelf) bij formele wet blijft geschieden. De beslissing waar de geregelde kantongerechtingszittingen worden gehouden hoort aan de formele wetgever.

Naar aanleiding van de mededeling dat – in het kader van de aan de orde zijnde reorganisatie – ook de Beroepswet en de Wet Bestuursrechtspraak Bedrijfsorganisatie zullen worden gewijzigd, omdat de nieuwe structuur van gerechten van overeenkomstige toepassing moet worden verklaard op de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven vragen de leden van de PvdA-fractie of het niet mogelijk zou zijn die colleges nu meteen onder het regime van de gewone rechterlijke macht te brengen. Waarom is daar niet voor gekozen?

### *1.3 Voorbereiding van het wetsvoorstel*

De leden van de PvdA-fractie waarderen het feit dat in de voorbereiding nauw overleg is geweest met de rechterlijke macht. Dat proces is uiteraard van belang voor het draagvlak van deze structuurwijzigingen binnen de rechterlijke macht. Daarbij zij aangetekend dat juist vanuit de rechterlijke macht nu toch over het hoge tempo van de verandering wordt geklaagd. De werkdruk voor de zittende magistratuur zou momenteel zo hoog zijn dat nauwelijks gelegenheid heeft bestaan om naast de gewone werkzaamheden ook nog eens voldoende aandacht te geven aan de beide wetsvoorstellen. Heeft de regering oog en oor voor dergelijke kritiek? Opvallend is wel dat in de discussie constitutionele, rechtspositionele, bestuurlijke en organisatorische bespiegelingen overheersen. Die onderwerpen – hoe belangrijk ook – doen onvoldoende recht aan het belang van de burger bij de aan de orde zijnde moderniseringsoperatie. Rechtspraak is een overheidstaak ten behoeve van de rechtszoekende, de burger. Het had dan ook voor de hand gelegen de rechtsconsument (ook de Consumentenbond, midden- en kleinbedrijf, rechtsbijstandverzekeraars) bij de voorbereiding van de voorstellen te betrekken, meer dan – voor zover valt waar te nemen – is gebeurd.

Klopt het, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, dat in het kader van de voorbereiding van deze wetsvoorstellen nauwelijks discussie is geweest met andere groepen dan de rechterlijke macht. De reacties op de voorstellen Organisatie en bestuur gerechten en Raad voor de rechtspraak komen immers voornamelijk uit die kring. Op welke wijze heeft de regering getracht de discussie te verbreden tot een werkelijk maatschappelijke discussie over de modernisering van de rechterlijke organisatie? Het wetsvoorstel beoogt een modernisering en versterking van de rechterlijke organisatie. Centraal zou moeten staan in hoeverre de toegang tot de rechtspraak is verbeterd dan wel verslechterd. Wat zijn de gevolgen voor de rechtszoekende? De leden van de PvdA-fractie zien graag een overzicht tegemoet van de positieve en negatieve gevolgen van dit wetsvoorstel voor de burger en rechtszoekende, waarbij met name aandacht wordt gegeven aan toegankelijkheid, inzichtelijkheid, eenheid van rechterlijk

beleid, kosten en de snelheid van de rechtspraak. Het kostenaspect van de rechtspraak is van essentieel belang voor de rechtszoekende. De gang naar de rechter brengt onmiskenbaar kosten met zich. Deze kosten worden aanzienlijk vermeerderd als de rechtzoekende zelf professionele rechtskundige hulp inroept. Dit kostenaspect belemmert de gang naar de rechter. Kan de regering de leden van de PvdA-fractie verzekeren dat de kosten voor de rechtszoekende door onderhavig wetsvoorstel op zich niet worden verhoogd?

In het kader van het belang van een behoorlijke bejegening vragen deze leden aandacht voor het klachtrecht. Juist het klachtrecht is van belang voor een behoorlijke gang van zaken ter terechtzitting en de effecten daarvan op de rechtszoekende.

De relatief snelle totstandkoming van het wetsvoorstel heeft als keerzijde dat het lijkt alsof de praktijk pas met name de laatste maanden beseft welke veranderingen er op stapel staan, zo merken de leden van de D66-fractie op. Recentelijk is dan ook pas het maatschappelijk debat over het wetsvoorstel op gang gekomen. Kan de regering aangeven hoe zij staat tegenover de kritische geluiden die met name uit de rechtelijke macht komen? Is de regering met deze leden van mening dat voldoende draagvlak onder de leden van de rechterlijke macht een noodzakelijke voorwaarde is voor een herziening van de rechterlijke organisatie?

#### *1.4 Verhouding tot andere wetsvoorstellen*

De leden van de PvdA-fractie betreuren het dat het wetsvoorstel tot invoering van een externe klachtinstantie niet in het onderhavige voorstel is meegenomen. Dat had toch in de rede gelegen gegeven het feit dat het de bedoeling is ook die regeling in de Wet RO op te nemen en overigens sprake is van een vrij algehele wijziging van de Wet RO. Bovendien bestaat er een samenhang met de bevoegdheden die in dit verband aan het gerechtshof gegeven zullen worden. Kan de regering alsnog tot spoedige indiening van dit voorstel overgaan, zodat de behandeling daarvan op de afhandeling van de onderhavige voorstellen kan worden afgestemd?

Het is de leden van de PvdA-fractie opgevallen dat naast de regeling van het bestuur van de gerechten en de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken in het onderhavige voorstel nog heel wat wijzigingen worden voorgesteld die met die onderwerpen hoege-naamd weinig of niets te maken hebben zonder dat dit wordt gemotiveerd (onder meer regeling van de raadkamer). Kan de regering de redengeving daarvan alsnog geven?

Alle bepalingen aangaande de gebiedsindeling zijn nu in de Wet RO opgenomen. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of deze gelegenheid niet te baat moet worden genomen om de gebiedsindeling van arrondissementen en ressorten te bezien, teneinde de omvang van de gerechten jegens elkaar meer in evenwicht te brengen dan thans het geval is.

## **2. Nieuwe structuur van de gerechten**

### *2.1 Inrichting en samenstelling van het bestuur*

#### 2.1.1 Keuze bestuursmodel

Gegeven de noodzaak van een keuze tussen een klein (wellicht slagvaardiger) bestuur van drie leden of een sectormodel waarin ook de sectorvoorzitters zitting hebben, kunnen de leden van de PvdA-fractie de keuze van de regering voor een collegiaal model, waarbij ook de sector-

voorzitters zitting hebben in het bestuur, billijken. Dat sluit het beste aan op het model dat door veel rechterlijke colleges ook nu al in de praktijk wordt gehanteerd. Bovendien is in dat model gewaarborgd dat de sectorvoorzitter kanton in het bestuur is opgenomen, zoals de Tweede Kamer wil. Het buiten het bestuur houden van andere sectorvoorzitters zou een ongelijke situatie hebben geschapen hetgeen moeilijk te verdedigen zou zijn.

Bij de – terecht voorziene – evaluatie van de wet zal overigens gezien moeten worden of het collegiaal bestuur als zodanig functioneert of dat in de praktijk de twee-eenheid president/directeur bedrijfsvoering toch een soort dagelijks bestuur gaat vormen, wanneer zou blijken dat de sectorvoorzitters toch het accent van hun werkzaamheden op de eigen sector zouden leggen.

De leden van de VVD-fractie hebben waardering voor de keuze van het Projectteam en de regering voor het sectormodel in plaats van het college van bestuur-model. Het werk binnen de gerechten wordt in de sectoren verzet. Deze leden vrezen dat in een college van bestuur-model de sectoren zich te zeer als eigen winkels ten opzichte van elkaar zullen gaan gedragen. Het rechtsprekend personeel zal tijdens de vervulling van de loopbaan naar alle waarschijnlijkheid deel uitmaken van verschillende sectoren. Daarbij past dat er zo min mogelijk organisatorische drempels tussen de sectoren worden opgeworpen. Het college van bestuur-model zou mogelijk de afstand tussen de sectoren kunnen vergroten omdat men belang heeft de sector als zodanig ten overstaan van het bestuur te profileren.

Zeergeerne willen deze leden geïnformeerd worden over het standpunt van de regering met betrekking tot het vijftal kanttekeningen die mr. H.F. van de Haak in zijn artikel in het NJB 2000, nr. 32 blz. 1612 bij het sectormodel heeft geplaatst. Deze leden kunnen zich voorstellen dat binnen het sectormodel een soort van dagelijks bestuur ontstaat, waarin de president en de directeur bedrijfsvoering de centrale functies in het management vervullen. Hoe staat de regering daar tegenover?

De leden van de CDA-fractie merken op dat zij met instemming kennis hebben genomen van de keuze voor het sectormodel.

De leden van de D66-fractie stellen vast dat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld het bestuur van de rechtsprekende macht en het beheer van de organisatie, die thans gescheiden zijn in een duaal stelsel, samen te voegen tot één integrale organisatie. Door deze wijziging zal zowel de bedrijfsvoering als het rechterlijk beleid onder één leiding komen te vallen doordat een collegiaal bestuur bestaande uit rechters en niet-rechters zowel de beheersverantwoordelijkheid van het bestuur als de verantwoordelijkheid voor het rechtsprekende en ondersteunende personeel gaat dragen.

De algemene leiding van een gerecht komt in handen van een bestuur. Blijkens de toelichting is gekozen voor een bestuursmodel, waarbij het bestuur bestaat uit een president, een directeur bedrijfsvoering (de niet-rechter binnen het bestuur) en maximaal vijf sectorvoorzitters bij rechtbanken, respectievelijk vier sectorvoorzitters bij gerechtshoven. Belangrijke argumenten bij de keus voor het bestuursmodel, zo begrijpen de leden van de GroenLinks-fractie, zijn het wettelijk verankeren van de positie van de sectorvoorzitter van de sector kanton, het tegemoetkomen aan de wens van de leden van de rechterlijke organisatie en het tegemoetkomen aan de wens van een daadkrachtig en slagvaardig bestuur. Het is deze leden echter niet duidelijk op welke gronden is afgezien van de invoering van het bestuursmodel college van bestuur. Weliswaar is te begrijpen dat het zeer verleidelijk is aan te sluiten bij de thans meest voor-

komende situatie binnen de gerechten, maar bij modernisering zou juist niet de huidige situatie een maatgevende factor dienen te zijn. Deze leden vragen hoe de regering, geheel los van de huidige situatie, over het bestuursmodel college van bestuur denkt. Zij verzoeken de regering hierop in te gaan.

Tevens zien zij de voordelen van het benoemen van een niet-rechter binnen het bestuur als directeur bedrijfsvoering. Bestaat overigens niet het gevaar dat uit het functiewaarderingsonderzoek zal blijken dat de rechtspositie van deze bestuurder teveel zal moeten afwijken van die van de overige bestuurders? Loopt daardoor de eenheid binnen het bestuur geen gevaar?

Het meest belangrijke voorstel in de onderhavige wet is de instelling van een bestuur voor de gerechten, waarin deelnemen de president, de directeur bedrijfsvoering en de sectorvoorzitters inclusief de voorzitter van de kantonsector. De leden van de RPF-fractie en de GPV-fractie kunnen op hoofdlijnen instemmen met deze keuze, mede gelet op het achterliggende beraad en het vele vooroverleg dat aan deze keuze ten grondslag ligt.

## *2.2 Uitwerking gekozen bestuursmodel in wetsvoorstel*

### 2.2.1 Samenstelling van het bestuur

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag of het voorstel voldoende voorziet in de mogelijke behoefte het gerechtshof uit te breiden door opname van bestuurders met een bijzondere portefeuille (personeelsbeleid, kwaliteit of opleidingen). Onduidelijk is waarom de gerechtshoven wat dit betreft onder een ander regime zouden moeten vallen dan de rechtbanken. Het doorslaggevend criterium is waarschijnlijk het verschil in schaalgrootte, wat niet samenvalt met het onderscheid gerechtshof/rechtbank.

De leden van de PvdA-fractie kunnen voorshands niet inzien waarom een exacte begrenzing van het aantal bestuursleden zaligmakend zou zijn. Het instellen van veel meer sectoren dan vijf á zeven ligt toch niet voor de hand en een daarop afgestemd aantal leden (dus zeven á negen) is ook voor een wethouderscollege van een grote stad niet ongewoon. Ook wordt niet uiteengezet waarom het zo noodzakelijk zou zijn de huidige situatie bij de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven waar men een heel andere sectorstructuur kent – aan de voorgestelde structuur aan te passen, terwijl de bijzondere status van die organen overigens nu juist wordt bestendigd.

De leden van de VVD-fractie hebben veel belangstelling voor de positie van de directeur bedrijfsvoering. Er bekruipt hun het gevoel dat betrokkene in het bestuur mogelijk als een vijfde wiel aan de wagen zal participeren. Een aanwijzing daarvoor lijkt dat het bestuur (minus betrokkene) ten opzichte van hem kan optreden als het bevoegd gezag. De directeur bedrijfsvoering zal vaak een functionaris zijn die opleiding en ervaring heeft opgedaan als manager van een organisatie. Die expertise waarover lang niet alle rechters beschikken, moet wel tot zijn recht kunnen komen. Hij dient daarvoor voldoende ruimte te krijgen om zijn expertise tot zijn recht te laten komen. Hoe wordt voorzien in een oplossing voor eventuele geschillen tussen de directeur en de president respectievelijk de overige leden van het bestuur?

De regering typeert de directeur bedrijfsvoering als een soort wethouder van financiën. Die vergelijking gaat volgens de leden van de VVD-fractie mank, omdat de wethouder financiën volledig gelijkwaardig is aan zijn collega-wethouders. Deze leden verzoeken de regering deze vergelijking nader toe te lichten. Tevens willen zij vernemen wat de positie is van deze directeur ten opzichte van de sectorcoördinatoren. In hoeverre kan de



directeur eigenmachtig personeel van de ene sector naar de andere sector overplaatsen?

De leden van de CDA-fractie kunnen zich in de voorgestelde bestuurs-samenstelling vinden, te weten de president, de directeur bedrijfsvoering en maximaal vijf (rechtbanken, inclusief voorzitter kantonsectie) of vier (gerechtshoven) sectorvoorzitters.

In de toelichting wordt vermeld dat de positie van niet-rechter zal worden ingenomen door de directeur bedrijfsvoering. Binnen het collegiaal bestuur wordt de directeur, gelet op zijn bijzonder expertise, belast met de portefeuille bedrijfsvoering en krijgt daartoe de noodzakelijke bevoegdheden gemandateerd.

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten waarom binnen een collegiaal bestuur op basis van intergraal management er op deze wijze alsnog een enigszins duaal model wordt gecreëerd. Kan de constructie van een verplicht mandaat geen moeilijkheden opleveren voor de overige leden van het bestuur? Zij zijn namelijk medeverantwoordelijk voor het beleid van de directeur aan wie bepaalde taken verplicht worden gemandateerd. Deze leden vragen de regering hierop te reageren.

De positie van de sectorvoorzitter van de sector kanton roept bij de leden van de GroenLinks-fractie vragen op. Deze leden krijgen de indruk dat de in het voorstel wettelijk geregelde positie van de sectorvoorzitter kanton met name is voortgekomen uit de wens draagvlak voor de bestuurlijke onderbrenging bij de kantonrechters te creëren. De overige sectoren worden immers niet wettelijk vastgelegd. Een duidelijk argument – los van de karakteristieken van de kantonrechtspraak, die immers ook op andere wijze behouden kan blijven – voor het wettelijk regelen van de positie van de sectorvoorzitter kanton en niet van andere sectorvoorzitters hebben deze leden aan de toelichting niet kunnen ontleen. De consequentie die het wettelijk verankeren van die positie heeft, lijkt echter met name doorslaggevend te zijn geweest voor de keus voor het voorgestelde bestuursmodel boven bijvoorbeeld een college van bestuur. Zien deze leden dat goed? De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering op deze kwestie in te gaan.

In het verlengde van hun inbreng bij het verslag over het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak merken de leden van de RPF-fractie en de GPV-fractie op dat niet is bepaald dat leden van het bestuur van de gerechten niet tevens lid kunnen zijn van Raad voor de rechtspraak. Het lijkt deze leden dat beide functies onverenigbaar zouden dienen te zijn.

### 2.2.2 Benoemingswijze

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich in beginsel vinden in de voorgestelde wijze van benoeming van de bestuurders van het gerecht, dat wil zeggen op voordracht van de minister op advies van de Raad voor de rechtspraak. Is overigens overwogen de benoeming van de leden van het gerechtsbestuur door de Raad voor de rechtspraak zelf te doen geschieden, zoals in het Zuid Europese model van een Raad voor de rechtspraak wel mogelijk is?

De regeling van de benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van leden van het gerechtsbestuur is een van de onderdelen van het voorstel waarop veel kritiek is gekomen. Kern daarvan is dat het voor de Minister van Justitie volgens de voorgestelde regeling mogelijk zou worden invloed uit te oefenen op de uitoefening van rechtsprekende taken door (van het gerechtsbestuur deel uitmakende) rechterlijke ambtenaren, waardoor de onafhankelijkheid van de rechter zou worden aangetast.

De leden van de PvdA-fractie menen dat de uitoefening van de bedrijfsvoering door de gerechtsbesturen een taak is die weliswaar verband houdt met maar toch onderscheiden moet worden van de eigenlijke rechtspraak. Voor die bedrijfsvoering geldt dat daarvoor verantwoording moet worden afgelegd, wat – in het uiterste geval – tot corrigerende maatregelen te nemen door een politiek verantwoordelijk bestuurder moet kunnen leiden. Met het principe van de gekozen structuur, dat wil zeggen dat benoeming en ontslag van de leden van het gerechtsbestuur voor verantwoordelijkheid komen van de Minister van Justitie, kan dan ook in beginsel worden ingestemd.

Dat neemt niet weg dat deze leden zich de gerezen bezwaren kunnen voorstellen. Uitgesloten moet worden dat zich een situatie kan voordoen waarin de Minister van Justitie zich van rechtsprekende ambtenaren «ontdoet», omdat hij zich niet kan vinden in hun uitspraken of lijn van rechtspreken. Het is de vraag of dat gezichtspunt in de voorgestelde regeling voldoende tot uitdrukking komt. Zijn andere mogelijke regelingen voldoende overwogen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De benoeming van bestuursleden van het gerecht ontmoet daarbij dan nog het minste gevaar. Ook nu is de bevoegdheid tot het benoemen van de president en vice-presidenten van een gerecht aan de regering gelaten, zij het op aanbeveling van een ad hoc samengesteld driemanschap. Kan de regering uiteenzetten hoe dat systeem in de praktijk werkt? Hoe vaak wordt (in de laatste tien jaar) afgeweken van het gegeven advies en, zo dat gebeurt, om wat voor reden?

Zou er in de voorgestelde regeling een motiveringsplicht bestaan bij afwijking van het advies van de Raad voor de rechtspraak respectievelijk het advies van het bestuur van het desbetreffende gerecht? En hoe zou van een dergelijke motivering kunnen blijken?

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de voorgestelde wijze van benoeming van bestuurders. De getrapte advisering daarover biedt een zorgvuldige indruk. Met name zijn zij geïnteresseerd hoe binnen een gerecht de juiste bestuurders worden geworven. Neemt het bestuur daartoe initiatief of wordt een vacature opengesteld waarop interne kandidaten en buitenstaanders kunnen reflecteren? Deze leden geven aan de laatste optie de voorkeur.

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat de Raad voor de rechtspraak slechts een adviestaak heeft en niet een recht van aanbeveling. Het gaat evenwel om vitale functies binnen de gerechten. Hoe denkt de regering over het alsnog verlenen van een recht van aanbeveling? Met betrekking tot het ontslag van leden van het bestuur kunnen deze leden zich een procedure voorstellen waarbij de minister gehouden wordt advies aan de Hoge Raad te vragen over zijn voornemen. De Hoge Raad zou kunnen nagaan of de argumentatie van de minister afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Wat is het standpunt van de regering ten aanzien van dit voorstel?

De leden van de GroenLinks-fractie plaatsen grote vraagtekens bij de benoemingswijze van de bestuurders. Zij zijn van oordeel dat de wijze waarop dit in het wetsvoorstel is geregeld de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten opzichte van de politiek in gevaar brengt. De bestuurders zouden immers benoemd worden door de Kroon op voordracht van de minister. De Raad voor de rechtspraak geeft hierover advies aan de minister, terwijl de leden van die Raad op hun beurt eveneens op voordracht van de minister worden benoemd door de Kroon. Het is niet ondenkbeeldig dat de minister in een hem onwelgevallige situatie de samenstelling van de Raad voor de rechtspraak en van het bestuur van een gerecht naar zijn hand zal zetten, waarmee de minister een grotere vinger in de rechterlijke pap krijgt dan thans het geval is. De leden van de GroenLinks-fractie vinden dit een absoluut onwenselijke situatie en

vragen de regering op dit onderdeel in te gaan. De regering wordt tevens verzocht te reageren op de kritiek die dienaangaande is geleverd door de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

De leden van het bestuur worden benoemd door de Kroon. De leden van de RPF-fractie en van de GPV-fractie vragen of het denkbaar zou kunnen zijn de leden te laten verkiezen door de leden van de gerechtshofvergadering, onder voorbehoud van toestemming van de Raad voor de rechtspraak, dan wel de voordracht via een verkiezingsprocedure te organiseren.

Behalve wat betreft toezicht op en controle over het beheer van de beschikbaar gestelde openbare middelen door de rechtsprekende macht (zie onder het kopje algemene bevoegdheden van het bestuur), geven de leden van de SGP-fractie te kennen ook wat betreft de benoeming van de leden van het gerechtshofbestuur en van de leden van de Raad voor de rechtspraak ernstige twijfels te hebben over de waarborging van de onafhankelijkheid. Dit geldt in het bijzonder voor de beoogde bevoegdheid van de minister tot het voordragen voor benoeming voor bepaalde tijd en herbenoeming na afloop daarvan respectievelijk voor schorsing en ontslag van leden van de Raad voor de rechtspraak.

Ten aanzien van benoemingen is de Raad voor de rechtspraak slechts een adviesrecht toebedeeld. Deze leden vragen wat de bezwaren zouden zijn van een recht van aanbeveling.

Wat is het oordeel van de regering over de gedachte om ontslagverlening aan bestuursleden voor te behouden aan de Hoge Raad, op vordering van de Procureur Generaal bij de Hoge Raad, daartoe geadviseerd door de Raad voor de Rechtspraak?

### 2.2.3 Benoemingsduur

Aan de herbenoeming zouden ernstige bezwaren kunnen kleven, menen de leden van de PvdA-fractie. Daar immers gaat het om een tijdstip waarop de bestuurders zich naast hun bestuurderstaak ook gedurende een aantal jaren in hun rechtsprekende functie hebben laten zien. De regering zou – theoretisch gesproken – in de verleiding kunnen komen hen in verband daarmee niet te herbenoemen. Is overwogen niet in herbenoeming te voorzien, eventueel met verlenging van de benoemingstermijn (tot acht jaar)? Het voordeel daarvan voor de betrokkenen zou ook zijn dat zij vanaf het tijdstip van hun benoeming zeker zouden zijn van het tijdstip waarop hun bestuursmandaat zou aflopen en zij weer tot de zuivere rechtspraak zouden kunnen terugkeren. Het nadeel is dat magistraten/bestuurders die hun waarde als zodanig bewezen hebben niet in de gelegenheid zouden zijn die functie te continueren.

Een andere mogelijkheid zou zijn de mogelijkheid tot herbenoeming te laten bestaan, maar de benoemingstermijn te bekorten tot vier jaar en de herbenoeming aan bepaalde waarborgen te koppelen. Daarbij zou dan met name gedacht kunnen worden aan een voordracht door de Raad voor de rechtspraak waarbij in geval van afwijking de minister verplicht zou zijn deze te motiveren.

De leden van de PvdA-fractie zijn in beginsel geen voorstander van een onbepaald aantal herbenoemingen noch van een benoeming voor het leven van een of meer gerechtshofbestuurders. Dat zou immers haaks staan op de gedachte dat het risico van vastroesten van gerechtshofbestuurders (waarop in de memorie van toelichting wordt gedeut) zou moeten worden voorkomen. In de praktijk zal het immers – juist in verband met de voorzichtigheid die de Minister van Justitie bij benoemingen behoort te betrachten – moeilijk zijn gerechtshofbestuurders die matig maar niet echt onvoldoende functioneren niet te herbenoemen.

In alle gevallen is het de vraag of de voorziening inhoudend dat de thans zittende presidenten worden benoemd tot coördinerend vice-president

senior voor de toekomst voldoende is. Veeleer zou moeten worden geregeld dat vertrekkende bestuursvoorzitters de mogelijkheid krijgen in een ander gerecht in een andere functie in te treden. Het eigen gerecht komt daarvoor nauwelijks in aanmerking. De Raad voor de rechtspraak zou voor wat betreft de carrièreplanning van de betrokkenen een rol kunnen spelen.

De president van en de procureur bij de Hoge Raad hebben onder meer in hun brief van 29 augustus 2000 in indringende bewoordingen uiteengezet bezwaren te hebben tegen de tijdelijke benoeming van de president voor een termijn van zes jaar. Betrokkenen plaatsen onder meer kanttekeningen bij de mogelijkheid voor de president om gezag te verwerven. Daarnaast is het duidelijk dat het projectteam en de NVvR voornoemd voorstel wel steunen. Ook dat gegeven is zeer belangrijk. Het aldus gebleken verschil van mening doet de vraag rijzen of de advisering en de besluitvorming voldoende zorgvuldig hebben plaatsgevonden. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering een toelichting te geven op de gevolgde procedure en de argumenten die doorslaggevend zijn gebleken. Indien het verschil van mening niet binnen de sector kan worden overbrugd zal de politiek de organisatorische knoop moeten doorhakken. In dat kader verzoeken de aan het woord zijnde leden de regering in eerste instantie uiteen te zetten hoe lang de president gemiddeld in functie is. Wat is zijn verdere carrièreperspectief? Deze leden kunnen zich een tijdelijke benoeming van de president voor acht jaar voorstellen. Mede door de langere benoemingsduur kan de president gezag verwerven. Hoe staat de regering tegenover een eventuele eenmalige mogelijkheid tot herbenoeming van de president voor vier jaar. Een herbenoeming die afhankelijk zou moeten zijn van de vraag of de betrokkene nog voldoende motivatie en inspiratie heeft om het management te continueren. Ook in dit kader denken de leden van de VVD-fractie over een adviesrecht van de Hoge Raad in geval van een voorgenomen ontslag. Wat wordt de rechterlijke rang van een president die met ingang voor of na de inwerkingtreding wordt benoemd?

De plannen ten aanzien van het voornemen alle leden van het bestuur tijdelijk, te weten voor zes jaren, te benoemen hebben niet de instemming van de leden van de CDA-fractie. Met name ten aanzien van de president is dit naar de mening van deze leden lijnrecht in strijd met de onafhankelijkheid van de leidinggevende figuur van een gerecht. Essentieel voor de rechtsprekende functie van de president is zijn onafzetbaarheid en zulks met name ook mede gelet op zijn functie van kortgeding rechter. Het mag nimmer de schijn krijgen dat de presidenten in hun rechterlijk gedrag ook maar in de geringste mate zouden worden belemmerd of gehinderd door welke mogelijke inbreuk op hun onafhankelijkheid dan ook. De tijdelijkheid van hun benoeming, de herbenoembaarheid (wederom tijdelijk) bevatten de voorportalen van zulke inbreukmogelijkheden en dat moet in de ogen van de leden van de CDA-fractie te allen tijde worden voorkomen. Het komt deze leden na uitvoerige consultaties met het veld en gelet op de diverse schriftelijke reacties voor, dat momenteel binnen de zittende magistratuur nauwelijks meer instemming bestaat met de voorgestane constructie, anders dus dan de regering op blz. 12 van de toelichting vermeldt, een vermelding die berust op oudere en op tamelijk informele wijze verkregen informatie. De leden van de CDA-fractie vragen de visie van de regering op het hier gestelde. Zulks ook gelet op de broodnodig vereiste medewerking vanuit het veld. De leden van de CDA-fractie hebben aanwijzingen dat het animo voor het zware, maatschappelijk belangrijke ambt van president sterk zou kunnen teruglopen. De functie van president mag niet worden gereduceerd tot een vrijwel ceremoniële, noch overigens tot die van manager. Er dient zwaar te worden getild aan het huidige primus inter pares-karakter van het presidentschap van een gerecht. De president dient leiding te geven aan zijn college dat – hoe men

het ook wendt of keert – met rechtspraak is belast en daartoe is, en blijft, actieve deelname aan de rechtspraakfunctie door de president een vereiste. Behalve status naar buiten ontleent de president daaraan ook het vereiste morele gezag en de wenselijke overtuigingskracht naar binnen. Al deze aspecten dienen naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie mede in overweging te worden genomen. Zij wijzen er in dit verband nog op dat ook de VPK heeft geadviseerd de president voor het leven te benoemen.

De constitutionele afweging die de regering maakt op blz. 12–13 van de toelichting komt deze leden gekunsteld en oneigenlijk voor. Het lijkt hun bovendien volstrekt denkbeeldig dat de tijdelijkheid van de benoeming van de president niet zou afdoen aan de vertrouwensrelatie tussen hem en de rechters van zijn gerecht. De leden van de CDA-fractie vrezen het tegendeel: de tijdelijkheid zal een uitholling van de functie van president met zich brengen, die funeste gevolgen kan hebben voor zijn functioneren met name ook als kort gedingrechter.

Het collegiaal bestuur zou moeten bestaan uit een voorzitter, de sectorvoorzitters en een niet-rechterlijk lid. In de memorie van toelichting stelt de regering voor deze bestuursleden allen tijdelijk te benoemen voor zes jaar met de mogelijkheid van een onbepaalde herbenoeming. Het voordeel zou zijn dat door een tijdelijke benoeming voorkomen kan worden dat bestuurders vastroesten of voeling met het primaire werk verliezen. Ook de mogelijkheid van terugtreding zonder gezichtsverlies en het bevorderen van doorstroming wordt gezien als voordeel.

De leden van de D66-fractie hebben over de tijdelijke benoeming van de president de nodige vragen. Wat opvalt is dat op dit punt in de wetsvoorstellen de leden van het bestuur van een gerecht voornamelijk worden beschouwd als managers (bestuurders), terwijl er veel voor te zeggen is om toch ook het rechterschap van de meerderheid der leden van het bestuur niet te veronachtzamen. Deze leden vragen of het kan zijn dat door deze bestuurlijke benadering gekozen is voor een tijdelijke benoeming van de president.

De leden van de D66-fractie zijn nog niet overtuigd van de noodzaak om een tijdelijke benoeming van de president van de rechtbank in te voeren. Graag zouden deze leden zien dat de regering uitvoerig ingaat op de motivatie waarom juist op dit belangrijke punt is afgeweken van de adviezen van de Commissie Leemhuis. In dit advies wordt gewezen op de aparte positie die de president inneemt. Hij is niet alleen bestuurder maar ook rechter, die als zodanig deelneemt aan het rechtsprekende werk. De onderbouwing dat de voordelen van een tijdelijke benoeming zijn dat men niet vastroest of voeling met het primaire werk verliest is naar de mening van deze leden te mager.

De leden van de D66-fractie vragen of de argumenten van terugtreding zonder gezichtsverlies en het bevorderen van doorstroming wel houdbaar zijn. Het zal niet snel gebeuren dat een president na zes jaar vrijwillig een stapje terug doet in de hiërarchie van de rechterlijke macht. Zal zijn herverkiezing niet slagen, dan is er toch wel degelijk sprake van gezichtsverlies. Een burgemeester van een gemeente zal toch ook niet een andere (lagere) ambtelijke functie in zijn gemeente gaan uitoefenen zonder gezichtsverlies? Ons inziens bestaat de kans dat indien een president die tegen zijn wil niet na zes jaar wordt herbenoemd wellicht niet in de rechterlijke macht blijft werken. Deelt de regering deze mening?

Deze leden zijn van mening dat de regering meer aandacht moet geven aan de gevolgen die een tijdelijke benoeming heeft op het rechterlijk ambt van president. Wat is de visie van de regering op deze problematiek? Is de regering het met de leden van de D66-fractie eens dat dit de functie van president in de toekomst minder aantrekkelijke maakt. Zo neen, waarom niet? Belangrijk nadeel vinden deze leden dat door de tijdelijke benoeming

van de president zijn gezag (extern, maar ook intern) kan worden aangetaast. Hoe denkt de regering hierover?

Met betrekking tot het argument dat een tijdelijke benoeming de doorstroming bevordert vragen de leden van de D66-fractie of in de bestaande praktijk al niet een dergelijke situatie aanwezig is. Hoeveel presidenten van het totaal bekleden op dit moment langer dan zes jaar op een en dezelfde standplaats de functie van president? Is dit aantal gering, dan duidt dit er al op dat het met de doorstroming wel goed zit en dat dit niet als een van de redenen kan worden genoemd die een tijdelijke benoeming van een president rechtvaardigen. Is de regering het hiermee eens? De leden van de D66-fractie verzoeken de regering ook de nadelen van een tijdelijke benoeming te expliciteren in de toelichting.

De vraag of de Grondwet het toelaat dat de thans zittende presidenten die voor het leven zijn benoemd, tijdelijk benoemd worden tot voorzitter van het bestuur is volgens de regering niet strijdig met bepalingen uit de Grondwet. Met name artikel 117 van de Grondwet waarin wordt bepaald dat leden van de rechterlijke macht die met rechtspraak zijn belast bij KB voor het leven worden benoemd, lijkt op het eerste gezicht in strijd met de voorstellen van de regering. Naar blijkt, houdt dit niet in dat de Grondwet zich verzet tegen de opheffing van een rechterlijk ambt. De regering heeft dit opgelost door een naar de mening van de leden van de D66-fractie ietwat gekunstelde constructie namelijk door de functie van president oude stijl (president van een rechtbank) te vervangen door een nieuwe functie, namelijk die van voorzitter van het bestuur met de titel van president.

De president heeft de leiding van een gerecht, ook naar buiten toe. Hij is de gezichtsbepalende factor van het gerecht als geheel. Hoe beoordeelt de regering deze functie die continuïteit en consistentie biedt, als deze door de tijdelijke benoeming van de president dreigt weg te vallen? Is het niet zo dat in een situatie waarin het team van sectorvoorzitters voortdurend aan wisseling onderhevig juist de behoefte bestaat aan een centrale figuur die voor onbepaalde tijd is benoemd en die als voorzitter dus ook een onafhankelijke positie heeft in het gerechtbestuur, zo vragen deze leden. Kan de regering ontkrachten dat een tijdelijke benoeming een relatieve verzwakking van de functie van (de positie van) de president inhoudt? Zal de president nieuwe stijl genoeg tegenwicht kunnen bieden binnen het collegiaal bestuur van de sectorvoorzitters wiens positie door het wetsvoorstel wordt versterkt?

Van belang achten de leden van de D66-fractie tevens het met een herbenoeming gepaard gaande herverkiezinggedrag. Wat is de visie van de regering op deze herverkiezing? Hoe verwacht de regering dat dit in zijn werk zal gaan? Hoe beoordeelt de regering het gevaar van ongewenste externe en interne beïnvloeding bij een herbenoeming? Zullen rechters niet onder druk komen te staan van de tijdelijke benoeming in de kwaliteit van bestuurder en wat is de invloed van een tijdelijke benoeming op de aantrekkelijkheid van de functie van president nieuwe stijl?

Voorts staat er in de toelichting dat een meerderheid van de rechters bij de gerechten voor tijdelijk benoeming van de bestuursleden, inclusief de president, is. Op welke wijze is de regering tot de conclusie gekomen dat een meerderheid van de rechters voor een tijdelijke benoeming is?

De bevoegdheid tot schorsing en ontslag van de president bij KB op voordracht van de minister staat naar de mening van de leden van de D66-fractie op gespannen voet met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Naar de mening van deze leden is deze bevoegdheid niet noodzakelijk, aangezien er andere mogelijkheden te bedenken zijn van ontslagverlening aan disfunctionerende presidenten en die beter recht doen aan de scheiding der machten.

Deze leden vragen de regering in te gaan op de mogelijke rol van de Hoge Raad ten aanzien van de ontslagverlening. Hoe denkt de regering over de mogelijkheid dat de Raad voor de rechtspraak een voorstel tot ontslag-

verlening voorlegt aan de procureur-generaal, waarna deze beoordeelt of hij de zaak voordraagt bij de Hoge Raad?

Er is van afgezien om de leden van het bestuur voor het leven te benoemen, ook als het gaat om de president van de gerechten. Vervolgens beargumenteert de regering dat de Grondwet zich er niet tegen zou verzetten dat de omstandigheid dat de thans zittende presidenten, die voor het leven zijn benoemd, eveneens overgaan in een tijdelijke functie. Zij blijven immers rechter. Deze redenering komt de leden van de RPF-fractie en van de GPV-fractie enigszins gewrongen over. Deze leden zien daarenboven graag nader onderbouwd om welke reden is afgezien van benoeming van de president voor het leven.

Wat betreft de benoeming van de president-bestuurder voor zes jaar (met de mogelijkheid van herbenoeming) stellen de leden van de SGP-fractie de vraag of de regering niet het gevaar onderkent dat het ambt van president-nieuwe stijl te weinig aanzien zal hebben om nog bij uitstek daartoe gekwalificeerde kandidaten aan te trekken. Zij constateren intussen dat de Commissie Leemhuis niet heeft getornd aan de positie van de president. Omdat de rechter en in het bijzonder de rechter gezag (en vertrouwen) nodig heeft, en continuïteit belangrijk is, vragen zij of de regering niet hun opvatting deelt dat behoefte bestaat aan een centrale figuur die voor onbepaalde tijd is benoemd en die als voorzitter van het vrij snel wisselend team van sectorvoorzitters een onafhankelijker positie in het gerechtshof heeft, ook omdat de president zo nodig een lid van zijn college kan aanspreken over de wijze waarop deze in het algemeen diens rechtsprekende taak vervult.

Ook wat betreft herbenoeming, schorsing en ontslag van de president-bestuurder zien deze leden risico's voor het onafhankelijk functioneren. Hetzelfde geldt voor het beoogde disciplinaire toezicht van de president. Zij zijn van oordeel dat vastroesten of voeling verliezen met het primaire werk moet worden voorkomen.

#### 2.2.4 Besluitvorming binnen bestuur

Het bestuur is onder meer belast met de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van het gerecht. De meer bijzondere onderwerpen waarvoor het bestuur van de gerechten zorg dient te dragen zijn in het wetsvoorstel niet limitatief beschreven, zo stellen de leden van de PvdA-fractie vast. Kan deze niet-limitatieve lijst in de loop van de tijd worden uitgebreid met nieuwe taken? Welke procedure wordt daarbij gevolgd en is instemming van bijvoorbeeld de Raad voor de rechtspraak vereist? Of ligt hier een taak voor de wetgever? Aan wie is de beoordeling tot uitbreiding van onderwerpen waarvoor het bestuur zorg moet dragen, zo vragen deze leden.

Er wordt nog nagedacht over de vormgeving van rechtsbescherming tegen aanwijzingen die het bestuur kan uitvaardigen ter uitoefening van de beheersmatige taken. De leden van de PvdA-fractie vragen of de huidige regeling van rechtsbescherming tegen rechtspositionele beslissingen derhalve onverkort van kracht blijft.

Onduidelijk is óf en wanneer het wetsvoorstel – al dan niet in werking getreden – wordt aangepast aan de bevindingen van het PVRO-project Bestuur Gerechten. De leden van de PvdA-fractie hechten aan helderheid en duidelijkheid omtrent de bescherming tegen aanwijzingen van het bestuur. De gedachte de rechtsbescherming tegen deze nieuwe bevoegdheid pas wettelijk te regelen na inwerkingtreding en van kracht worden van de aanwijzingsbevoegdheid doet merkwaardig aan. Deze leden zien graag voor de inwerkingtreding een voorstel tegemoet dat voorziet in rechtsbescherming.

De besluitvorming van het bestuur geschiedt als regel bij consensus, aldus de toelichting. Deze werkwijze blijkt, naar de mening van de leden van de RPF-fractie en de GPV-fractie, evenwel in het geheel niet uit de tekst van de wet. Als besluitvorming bij consensus verre de voorkeur zou verdienen, verdient het dan geen aanbeveling hiertoe enige procedurele waarborgen in de wet op te nemen, bijvoorbeeld door te verklaren dat besluiten met gekwalificeerde meerderheid moeten worden genomen?

### 2.2.5 Bestuursreglement

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de redenering dat de Grondwet zich ertegen verzet dat de regeling van het bestuursreglement geheel aan de gerechten zelf wordt overgelaten. Kan het door het PVRO te ontwikkelen model-bestuursreglement aan de Tweede Kamer worden toegezonden? In hoeverre zouden de gerechten vrij zijn naast de in artikel 2.2 in de paragrafen 1 en 2 gegeven hoofdlijnen, zelf andere onderwerpen op te nemen? Is verzekerd dat de bevoegdheid daartoe op zich genomen niet met artikel 116 van de Grondwet in strijd zou komen?

De leden van de D66-fractie vragen hoe de bepaling in artikel 2.2.1.6, waarin wordt bepaald dat het bestuur bij reglement nadere regels vaststelt met betrekking tot zijn werkwijze, besluitvorming en taakverdeling, maar ook de indeling van kamers en de verdeling van zaken over de sectoren, zich verhoudt tot de rechterlijke onafhankelijkheid, nu op grond van het collegiaal bestuur ook een niet-rechter (i.c. de directeur bedrijfsvoering) hierover gaat meebeslissen.

Voorts besteedt de regering aandacht aan de verhouding tussen hetgeen enerzijds in het kader van de wet op de rechterlijke organisatie moet worden geregeld en hetgeen anderzijds aan regeling bij bestuursreglement kan worden overgelaten. Deze verhouding wordt volgens de regering mede bepaald door artikel 116 lid 2 van de Grondwet. De formulering van dit artikel biedt volgens de regering de mogelijkheid van delegatie aan een ander wetgevend orgaan dan de formele wetgever, maar biedt niet de mogelijkheid die regeling over te laten aan de gerechten door middel van een bestuursreglement. De leden van de D66-fractie vragen aan de regering waarom dit het geval is? Is deze passage niet in strijd met de grondwetsgeschiedenis volgens welke de wetgever vrij is zijn delegataris te kiezen? Voorts vragen deze leden hoe deze passage zich verhoudt tot artikel 2.2.1.6 waarin juist veel wordt gedelegeerd aan het bestuursreglement?

## 2.3 Bevoegdheden van het bestuur

### 2.3.1 Algemene bevoegdheden

De leden van de PvdA-fractie zijn geen tegenstander van de mogelijkheid een of meerdere leden van het bestuur te machtigen een of meer van zijn bevoegdheden uit te oefenen. Voor de hand ligt dat in voorkomende gevallen vooral aan de president en de directeur bedrijfsvoering bevoegdheden zullen worden gemandateerd. In de toelichting wordt gesuggereerd dat op die manier feitelijk een dagelijks bestuur zou kunnen ontstaan. Op zich hoeft ook daar geen bezwaar tegen te bestaan, mits de gedachte die ten grondslag ligt aan het voorstel, die van een collegiaal bestuur, daarvoor niet geheel zou worden ondergraven. Wanneer een bestuur zijn president en/of zijn directeur bedrijfsvoering in het begin van de rit op alle terreinen van een breed mandaat zou voorzien, zou dat risico dreigen. Is het denkbaar dat tegen die dreiging nog waarborgen in de wet worden opgenomen, bijvoorbeeld door die mandatering in tijd of omvang te beperken, of door invoering van de verplichting bepaalde besluiten achteraf ter goedkeuring aan het voltallige bestuur voor te leggen?



Met betrekking tot het gerechtsbestuur willen de leden van de D66-fractie het volgende opmerken. Het gerechtsbestuur bestaat uit de president, de sectorvoorzitters en een niet-rechter. Klopt het dat deze niet-rechter zich niet slechts bemoeit met het beheer, maar met alles wat ter sprake komt in het bestuur? Er is immers sprake van integraal management en collegiale besluitvorming. Klopt het dat deze niet-rechter als ambtenaar onder de Minister van Justitie ressorteert? Zo ja, is er dan geen sprake van dat de minister via deze ambtelijke lijn invloed uit kan uitoefenen op het gerechtsbestuur? Acht de regering deze kans aanwezig of uitgesloten?

Het bestuur heeft binnen het gerecht een algemene leidinggevende positie, het is belast met de organisatie en de bedrijfsvoering van een gerecht. De regering heeft er naar de mening van de leden van de GroenLinks-fractie terecht voor gekozen de integrale verantwoordelijkheid volledig bij het bestuur te leggen, waarmee de leidinggevende positie van het bestuur daadwerkelijk gestalte kan krijgen. Door de mogelijkheid taken en bevoegdheden door te mandateren aan de sectorvoorzitters, ontstaat een situatie van deconcentratie van bestuurswerkzaamheden. Het is deze leden echter niet duidelijk hoe ver een dergelijk mandaat mag gaan. Gaat dit alleen om werkzaamheden die het primaire werkproces omvatten of kan dit ook verder gaan? Is het niet mogelijk dat hierdoor de integrale verantwoordelijkheid van het bestuur in gevaar kan komen?

*Uitgangspunt is een collegiaal bestuur.*

Bestuursbevoegdheden zijn wettelijk toebedeeld aan het bestuur als geheel. Dit uitgangspunt staat niet in de weg aan mandatering van bevoegdheden aan enkele bestuursleden of bijvoorbeeld sectorvoorzitters. Opent een en ander niet de weg naar de facto uiteenlopende bestuursstructuren tussen de gerechten en dient dit wel als een wenselijke ontwikkeling te worden beschouwd, zo vragen de leden van de RPF-fractie en van de GPV-fractie.

In lijn met de omstandigheid dat de minister niet kan treden in processuele aangelegenheden, evenmin als de Raad voor de rechtspraak, staat het het bestuur van de gerechten evenmin vrij om daarin te treden. Deze leden kunnen zich in beginsel verenigen met deze keuze. Wel merken zij op dat gelet op deze omstandigheid zich de vraag aandient, op welke punten de bestuursbevoegdheid verder reikt dan de huidige bevoegdheid van de directeur, die de neiging heeft zich zeer terughoudend op te stellen. Verder stellen zij in het verlengde van hun opmerkingen bij het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak de vraag wie in laatste instantie bepaalt of een bestuursbesluit processuele aangelegenheden of een inhoudelijke zaak raakt. Is dat de individuele rechter of het bestuur? Wie geeft bij een mogelijk conflict de doorslag? Heeft de Raad voor de rechtspraak hierin een functie?

Het bestuur heeft ook taken ter bevordering van de rechtseenheid en de uniforme rechtstoepassing. Kan nader uiteen worden gezet, hoe de taak van het bestuur op deze punten zich verhoudt tot de taak van de Raad voor de rechtspraak op dezelfde punten. In zekere zin geeft de Raad voor de rechtspraak adviezen terzake aan de besturen, die vervolgens zelf weer adviseren in de richting van de individuele rechters. Is dit een goede schets van de gang van zaken, of is een en ander in de praktijk toch zwaarder aangezet, in die zin dat rechters niet zomaar kunnen afwijken van hetgeen het bestuur heeft vastgesteld, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie verwijzen voor hun opmerkingen over de bevoegdheden van het bestuur van de gerechten naar hun inbreng in het kader van het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak.

### 2.3.2 Bevoegdheden van de president

De leden van de GroenLinks-fractie kunnen instemmen met het attribueren van een groter aantal taken aan de president, waardoor de functie van president een meer gezichtsbepalend karakter krijgt.

### 2.3.3 Rechtspositionele bevoegdheden

Uit het wetsvoorstel blijkt niet wat de rechtspositie van de rechterlijk ambtenaren in opleiding (raio's) precies zal worden, zo stellen de leden van de GroenLinks-fractie vast. Zij zullen niet onder de Raad voor de rechtspraak komen te vallen en evenmin onder het ministerie van Justitie blijven. Een praktisch probleem bij raio's is dat er sprake is van twee stromen, namelijk de stroom die uiteindelijk kiest voor de zittende magistratuur en de stroom die uiteindelijk kiest voor de staande magistratuur. Zullen de Raad voor de rechtspraak en het college van Procureurs-Generaal hierin een gezamenlijke rol gaan spelen? Welke rol gaat de SSR hierin spelen? Komen raio's wellicht gedurende hun gehele of gedeeltelijk opleiding in dienst van de SSR te werken? Hoe komt de SSR er in de nieuwe structuur uit te zien? Wat is de rol van de besturen bij de verschillende gerechten hierin?

De leden van de SGP-fractie menen te kunnen vaststellen dat de positie van de raio's niet wezenlijk zal verschillen van de huidige. Zij vragen of dit eigenlijk wel past in de beoogde nieuwe constellatie. Is de directe band met de minister – qua aanstelling en bezoldiging – nog wel houdbaar?

### 2.4 De sectoren en sectorvergadering

Gegeven de keuze voor het collegiaal model is het wel de vraag waarom het aantal sectoren voor de rechtbank op maximaal vijf en het Gerechtshof en de Centrale Raad van beroep op maximaal vier gesteld is. Het enorme verschil in schaalgrootte van de verschillende gerechten kan nu eenmaal ook de behoefte aan het aantal sectoren per gerecht sterk doen verschillen. Zo is voorstelbaar dat grotere eenheden meer behoefte hebben aan een aparte sector familie- en jeugdrecht of vreemdelingenrecht dan kleinere rechtbanken. Het doet nogal gewrongen aan de gerechten wat dat betreft in een uniform keurslijf te willen dwingen. Zoals in de toelichting wordt aangegeven is daarbij met name van belang dat er geen al te grote verschillen zijn in de omvang van de sectoren. Vanuit die opvatting ligt het te meer voor de hand de gerechten zelf de bevoegdheid te geven grotere sectoren (de sector civielrecht, de sector bestuursrecht, de sector strafrecht: in feite kan het alle sectoren betreffen) te splitsen in kleinere eenheden.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen hier verder naar wat onder het kopje keuze bestuursmodel aan algemene opmerkingen is gemaakt.

De leden van de VVD-fractie hebben de indruk dat de wetsvoorstellen niet duidelijk zijn ten aanzien van de vraag waarop de toedeling van zaken binnen de gerechten berust. Enerzijds lijkt artikel 2.3.3.1 lid 1 uit te gaan van zaken die door de wet aan een bepaalde sector worden toebedeeld, anderzijds spreekt artikel 2.2.1.7 lid 2 over soorten zaken die door het bestuur aan een sector zijn opgedragen. De toelichting spreekt over zaken die door het bestuur aan de sector worden opgedragen en verder over een toedeling van zaken door het bestuur. Hoe staat de regering tegenover een systeem, waarin de wet zaken toedeelt aan het gerecht (met een bijzondere positie van de sector kanton) en vervolgens bij reglement van het gerecht wordt bepaald welke zaken de verschillende sectoren zullen behandelen, zo vragen deze leden.

De regering heeft gekozen voor het maximeren van het aantal sectoren tot vijf, waarbij de sector kanton van rechtswege wordt ingesteld. Als belangrijkste reden wordt genoemd de wens van een klein en slagvaardig bestuur. In elk geval bij de grotere gerechten zal het bestuur van een rechtbank zeven bestuursleden hebben, te weten de president, de directeur bedrijfsvoering en vijf sectorvoorzitters. Naar de mening van de leden van de GroenLinks-fractie kan een bestuur met zeven leden moeilijk als klein worden omschreven en de vraag is of het slagvaardig genoemd kan worden. Het idee bestaat dat bij het vaststellen van de grootte van het bestuur vooral is gezocht naar een compromis. Zien deze leden dit goed? In de toelichting wordt als argument ook nog genoemd de mogelijkheid van het hebben van een sector familierecht, naast de sectoren kanton, strafrecht, bestuursrecht en civiel recht. Tussen haakjes wordt dan ook nog een eventuele vreemdelingensector genoemd. Dit bevreedt deze leden, aangezien binnenkort meer dan de helft van de rechtbanken een vreemdelingenkamer zal hebben en een familiesector in nagenoeg alle rechtbanken voorkomt. Dit betekent derhalve dat het bestuur bij het instellen van de sectoren toch een keuze zal moeten maken waarbij één van beide zal moeten vervallen. Wat is de reactie van de regering hierop? De sectorvergadering wordt gevormd door de binnen de sector werkzame rechterlijke ambtenaren, raio's en gerechtsambtenaren. Deze leden zien het als een positief punt dat ook de positie van gerechtsambtenaren beter gestalte krijgt. Zij vragen waarom de regering ervoor gekozen heeft gerechtsambtenaren uit te sluiten van stemming over onderwerpen die de juridische kwaliteit of de uniforme rechtstoepassing betreffen, terwijl aan hen tegelijkertijd een belangrijke plaats wordt toegedacht. Op welk punt krijgen gerechtsambtenaren in het voorstel nu eigenlijk meer invloed? Wordt door het enkele bijwonen van de sectorvergadering de kloof tussen rechtsprekend en ondersteunend personeel daadwerkelijk verkleind?

Het is de leden van de RPF-fractie en de GPV-fractie opgevallen dat het wetsvoorstel afgezien van de sector kanton, niets bepaalt over de aard of inhoud van de sectoren. Nu ligt het voor de hand dat gekozen wordt volgens indelingen als de sectie bestuursrecht, strafrecht en burgerlijk recht, maar dit is niet voorgeschreven. Om welke reden is daarvan afgezien? Staat het de gerechten vrij om tot een heel andere indeling te komen? Het niet nader invullen daarvan is te meer merkwaardig, nu de wet wel voorschrijft dat diverse rechtbanken, en alle hoven er bepaalde kamers op na dienen te houden. De kamers zijn evenwel zelf geen sectoren, maar onderdelen daarvan.

De leden van de RPF-fractie en de GPV-fractie nemen met instemming kennis van de instelling bij wet van de sector kanton. Voor het overige valt vooral op dat het aantal sectoren is gemaximeerd, hetgeen er toe kan leiden dat her en der verschillende sectoren moeten worden samengevoegd, waar een aantal voorbeelden van is gegeven. De regering betoogt dat een en ander niet in de weg staat van een werkbare organisatie of verlies van kwaliteit en expertise, omdat sectoren immers verschillende kamers kunnen bevatten. Deze leden vragen naar aanleiding daarvan of het gevaar niet bestaat dat de facto, via de omzetting van sectoren in kamers, veel van de huidige sectoren zullen blijven bestaan? Zal het, om dit te voorkomen, niet noodzakelijk zijn om taken en bevoegdheden van sectorvoorzitters nader te omschrijven?

Overigens kunnen deze leden zich zeer wel voorstellen dat vooral bij de grotere rechtbanken overwogen zou kunnen worden het aantal sectoren nog enigszins uit te breiden. Zij vragen de regering nader aan te geven wat daar precies tegen is.

Zaken worden niet automatisch aan sectoren toegewezen, maar door het bestuur. Met dit uitgangspunt lijkt op enigszins gespannen voet te staan dat gerechten bepaalde kamers moeten instellen en onderhouden die expliciet bedoeld zijn bepaalde categorieën zaken bij uitsluiting te behar-

tigen. Kamers zijn evenwel weer onderdeel van de sectoren. Graag ontvangen de leden van de RPF-fractie en de GPV-fractie hierop een toelichting

### *2.5 De gerechtshofvergadering*

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich met de voorstellen over de gerechtshofvergadering verenigen. Dat geldt ook de redengeving de gerechtshofvergadering niet langer het aanbevelingsrecht met betrekking tot rechterlijke benoemingen te geven. Het is de vraag of het gelukkig is die gerechtshofvergadering dan wel een adviesrecht te geven voor wat betreft de lijst van aanbeveling bij het openvallen van een rechterlijke vacature, voor zover het kandidaten betreft die nog niet bij het gerecht een functie vervullen. Wanneer raio's deel uitmaken van die gerechtshofvergadering zouden zij zelfs in de positie komen mede te oordelen (zij het in het kader van de voorbereiding van een advies) over de kandidatuur van personen voor posities waarvoor zij eventueel ook zelf in aanmerking zouden wensen te komen.

Met betrekking tot de gerechtshofvergadering heeft het projectteam zich op het standpunt gesteld dat die vergadering vooral ten aanzien van sectoroverstijgend rechtelijk beleid een adviserende en opiniërende rol zal krijgen in de richting van het bestuur. Het is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Denkt de regering bijvoorbeeld aan adviezen over de verdeling van werkdruk tussen de sectoren? Voor welke onderwerpen verwacht de regering dat het bestuur uit eigen beweging advies zal vragen aan de gerechtshofvergadering? Op één punt voorziet de wet expliciet in een adviesrecht. Dat betreft de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren. Komt dit adviesrecht aan de vergadering in pleno toe of aan een uit de vergadering samen te stellen delegatie. Wat wordt de positie van gerechtshofauditeurs ten opzichte van de gerechtshofvergadering? De indruk ontstaat dat zij tot een vergeten categorie behoren.

In artikel 1e van de Wvra is het adviesrecht voor de gerechtshofvergadering geregeld met betrekking tot de lijst van aanbeveling bij het openvallen van een rechterlijke vacature, voor zover het kandidaten betreft die nog niet bij het gerecht een rechterlijke functie vervullen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of dit niet wederom een compromisvoorstel is. In de huidige situatie heeft de gerechtshofvergadering immers een belangrijke stem in de opvulling van rechterlijke vacature; een positie die zij schijnbaar niet wenst prijs te geven. Deze leden vernemen graag van de regering hoe zwaar het advies van de gerechtshofvergadering zal wegen ten opzichte van het aanbevelingsrecht van het bestuur. Zoals de regering terecht stelt, is dit immers onderdeel van het personeelsbeleid en dit behoort tot de bevoegdheid van het bestuur. Als de gerechtshofvergadering daar desalniettemin een grote stem in zou blijven behouden, komt dat niet ten goede aan de positie van het bestuur.

Parallel aan het college van afgevaardigden kennen de gerechten de gerechtshofvergadering, met in beginsel een vergelijkbare taak. In afwijking van het bepaalde in de wet op de Raad voor de rechtspraak is in het onderhavige wetsvoorstel de functie van de gerechtshofvergadering niet wettelijk vastgelegd. De leden van de RPF-fractie en de GPV-fractie vragen wat er op tegen is dit alsnog te doen, bijvoorbeeld door de toevoeging van soortgelijke bepalingen als in artikel 2.6.1.7 derde en vierde lid aan artikel 2.2.1.8.

De parallelle is op het punt van de samenstelling niet doorgetrokken naar de sectorvergadering. Daar nemen ook gerechtsambtenaren aan deel. Wat is er de reden van dat gerechtsambtenaren niet aan de gerechtshofvergadering deelnemen en wel aan de sectorvergadering?

Het voorstel voorziet in de gerechtshofvergadering. Dit orgaan kan, gevraagd of ongevraagd, het bestuur adviseren over het beleid inzake de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing. Op één punt is sprake van een expliciet adviesrecht: De vergadering kan het bestuur adviseren inzake de lijst van aanbeveling voor enige rechterlijke functie bij een gerecht, voor zover het kandidaten van buiten betreft. De leden van de SGP-fractie vragen of het niet gewenst is dat expliciet wordt vastgelegd dat bedoeld adviesrecht toekomt aan een door en uit de gerechtshofvergadering zelf, alsmede naar haar eigen inzicht samen te stellen delegatie (en dus niet aan de gerechtshofvergadering in pleno). Dit omdat de ervaringen bij de gerechtshoven met het bespreken van kandidaten in grote gezelschappen over het algemeen minder gelukkig zijn.

De leden van de SGP-fractie merken op dat over de positie van de gerechtshofauditeur ten opzichte van de gerechtshofvergadering in artikel 2.2.1.9 niets wordt bepaald. De vergadering wordt blijkens lid 1 van dat artikel gevormd door de bij een gerecht werkzame rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast (met uitzondering van de raadsheeren en rechters-plaatsvervangers) én de raio's tezamen, maar de gerechtshofauditeurs horen tot geen van deze categorieën. Als zij tevens raadsheer- of rechter-plaatsvervanger zijn, kunnen zij, slechts op die voet, worden uitgenodigd tot deelneming aan de vergadering. Een raio die bij een rechtbank zijn opleiding doormaakt en daar vervolgens wordt benoemd tot gerechtshofauditeur en rechter-plaatsvervanger, verliest zijn lidmaatschap van de gerechtshofvergadering. Is dit de bedoeling, zo vragen deze leden. Dienen de gerechtshofauditeurs bij de rechtbanken (indien zij tevens rechter-plaatsvervanger zijn) niet deel uit te maken van de gerechtshofvergadering? Wat is, zo vragen deze leden verder, het oordeel van de regering over de vraag of de bespreking van kandidaten voor rechterlijke functies in aanwezigheid van de gerechtshofauditeurs en de raio's behoort plaats te vinden. Behoren gerechtshofauditeurs die niet in opleiding voor het rechterschap zijn (zoals die bij de belastingsectoren van de gerechtshoven en bij de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven) lid te zijn van de gerechtshofvergadering, los van de vraag of zij op uitnodiging de vergadering van het gerechtshofbestuur kunnen bijwonen.

## *2.6 Medezeggenschap*

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich er mee verenigen dat voor wat betreft het medezeggenschapsregime voor de WOR gekozen is. Wel behoort buiten kijf te staan dat de medezeggenschap niet over rechterlijk beleid uitstrekt. Is in de voorgestelde regeling voldoende gegarandeerd dat de onafhankelijkheid bij de uitoefening van de rechterlijke functie wordt beschermd? Absolute duidelijkheid is hierbij gewenst. Zoveel mogelijk dient voorkomen te worden dat hieromtrent geschillen gaan ontstaan vergelijkbaar met het geschil omtrent de bevoegdheid van de ondernemingsraad ten aanzien van de grenswijziging in de regio Den Haag, welk geschil werd beslist in HR 26 jan. 2000 (TAR 2000, 41).

De leden van de VVD-fractie stemmen in met de voorgestelde regeling voor medezeggenschap. In dat kader vragen zij waarop de regering doelt met gevallen waarin het beleid ten aanzien van de uitvoering van de rechterlijke taakuitoefening gevolgen heeft dan wel krijgt voor de werkzaamheden van rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren bij het gerecht. Wordt daarbij bedoeld op werktijden of de mate van betrokkenheid van de ondersteuning bij de totstandkoming van vonnissen?

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van oordeel dat de voorgestelde geïntegreerde medezeggenschapsstructuur wenselijk is, niet in de laatste plaats omdat dit bij zou kunnen dragen aan het verkleinen van de kloof tussen rechtsprekend en ondersteunend personeel. Voor een doelmatige

bedrijfsvoering van de gerechten wordt het door deze leden van groot belang geacht dat ook op het gebied van de medezeggenschap zoveel mogelijk één gemeenschappelijk beleid wordt gevoerd. Deze leden stellen het daarbij zeer op prijs dat binnen deze wijziging nadrukkelijk aandacht is besteed aan het behoud van de onafhankelijkheid van de individuele rechter. Dit komt tot uitdrukking door het uitsluiten van de rechterlijke taken van medezeggenschap. Dit roept echter onmiddellijke vragen op. Wat behoort er namelijk tot de rechterlijke taken, zo vragen deze leden. Hoort hier bijvoorbeeld ook de beraadslaging bij? Hoe en door wie wordt het rechterlijk domein bewaakt? Daarnaast is er geen duidelijke afbakening tussen de positie van de rechtsvergadering en die van de ondernemingsraad? Wat behoort tot de bevoegdheid van de rechtsvergadering en wat tot die van de ondernemingsraad? Deze leden verzoeken de regering hierover een helder standpunt te formuleren. Is het de regering bekend of er binnen de verschillende rechtbanken al wordt geëxperimenteerd met de geïntegreerde medezeggenschapsstructuur? Is er wellicht al zicht op eventuele struikelpunten die hierbij aan het licht zijn gekomen?

Het voornemen is om ook de rechterlijke ambtenaren onder de WOR te brengen. De leden van de RPF-fractie en de GPV-fractie uiten op dit punt vooralsnog twijfels en stellen prijs op een nadere onderbouwing. Zij voeren aan dat de rechterlijke ambtenaren op diverse punten al een belangrijke mate van medezeggenschap hebben, bijvoorbeeld via sectorvergadering en rechtsvergadering. Bovendien is het de vraag of het zuiver is, en overeenstemt met de rechterlijke onafhankelijkheid om een rechter te beschouwen als ambtenaar in de zin van de WOR. Het lijkt deze leden dat dit punt blijft staan, ook al worden aanvullende maatregelen getroffen om de rechterlijke onafhankelijkheid via het bepaalde in art. 46d sub c WOR te waarborgen. Voorts zijn deze leden bevreesd voor een ingewikkelde samenloop van overlegstructuren.

De leden van de SGP-fractie stellen nog de vraag of is gewaarborgd dat de bevoegdheden die worden toegekend aan medezeggenschapsorganen geen inbreuk (kunnen) maken op een onafhankelijke uitoefening van de rechterlijke functies.

### *2.7 De personele opbouw bij de gerechten*

Aanvaardbaar achten de leden van de PvdA-fractie de gedachte dat aan de rechterlijke ambtenaren die deel uitmaken van het rechtsbestuur een toelage wordt verschaft. Zij stellen wel de vraag waartoe het met het oog hierop nog te entameren functiewaarderingsonderzoek naar deze bestuursfuncties zal leiden. Wordt gestreefd naar een gelijke beloning voor alle bestuursleden? Of voor een beloning per functie binnen het bestuur? Of zelfs voor een verdergaand onderscheid waarbij ook de omvang van het betrokken gerecht een rol zou kunnen spelen? Zal het functiewaarderingsonderzoek op tijd gereed zijn om daar de bepaling van de toelagen per 1 januari 2002 op te kunnen afstemmen? Verbaasd zijn deze leden over het voornemen de directeur bedrijfsvoering als het ware extra te compenseren voor de risico's die in verband met niet herbenoemen aan zijn functie verbonden zouden zijn. Voor hen zou dit een reden te meer zijn herbenoemingen uit te sluiten. De directeur bedrijfsvoering zou op die manier precies weten voor welke periode hij op de bij zijn functie horende salariëring zou kunnen rekenen.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de president ook in de gelegenheid moet blijven als de meest prominente rechter in kort geding over zeer bijzondere zaken te oordelen. Hoe staat de regering daar tegenover? De aanduiding voorzieningenrechter is volgens deze leden te ondui-

delijk. Zij prefereren de aanduiding president in kort geding alsmede de overige bekende aanduidingen als rechter, raadsheer en coördinerend vice-president. Is de regering bereid tot wijziging van deze formele aanduiding?

Er bestaat volgens de leden van de CDA-fractie geen enkele inhoudelijke indicatie om de president, anders dan de andere leden van het bestuur niet voor het leven te benoemen en deze leden zijn van mening dat de president als zodanig dan ook niet mag worden verwijderd uit de in artikel 1.1. Wet RO opgenomen opsomming van leden van de rechterlijke macht die met rechtspraak zijn belast. Het gaat hierbij om de rechterlijke rang en niet louter om de titel van president, want die wordt namelijk gehandhaafd. De argumentatie van het regeringsstandpunt om de rang van president uit artikel 1.1 te schrappen treft men aan op blz. 29 van de toelichting waar in ieder geval te lezen valt dat de huidige president zowel rechtsprekende als bestuurlijke taken heeft. In de nieuwe situatie gaan de bestuurstaken het hoofdbestanddeel vormen van de functie van president. Nog daargelaten de te grote nadruk die naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie aldus op deze bestuurstaken komt te liggen – naar dezerzijds oordeel mag de rechtsprekende taak van de president als kort geding-rechter geenszins in de verdrinking komen – komt deze argumentatie in de toelichting hun niet steekhoudend voor. De mogelijkheid van onthefing van de president uit zijn bestuursfunctie moge op gespannen voet staan met de artikelen 116 lid 4 en 117 van de Grondwet, dit vormt nu juist het hoofdmotief om ontslag van de president niet mogelijk te maken. Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie dient de president voor het leven benoemd te blijven juist vanwege zijn rechtsprekende functie. Aan deze door de rechterlijke onafhankelijkheid opgeroepen situatie mag geen einde gemaakt worden omdat de president er meer bestuurstaken bij krijgt. Via een mandaatconstructie kunnen deze taken door de directeur bedrijfsvoering worden verricht en deze is wel te ontslaan. Deze mandaatconstructie is uitdrukkelijk in de wet voorzien en wel in artikel 2.2.1.5, krachtens hetwelk het bestuur van het gerecht een of meer leden van het bestuur, dus ook de directeur bedrijfsvoering, kan machtigen een of meer van zijn bevoegdheden uit te oefenen. Aan het grondbeginsel van integraal bestuur doet zo'n mandaatconstructie naar het oordeel van deze leden niet af. Gaarne vernemen zij hieromtrent de mening van de regering. Ook elders in het nieuwe wetsvoorstel blijkt dat de president van een gerecht een zodanig eigenstandige positie heeft dat hij zowel wat betreft zijn rang als wat zijn titel aangaat als zodanig, dus als president aange-merkt moet blijven worden en voor het leven moet zijn benoemd als onafhankelijke, want onafzetbare rechterlijk ambtenaar. De leden van de CDA-fractie verwijzen in dit verband naar artikel 2.2.2.5, maar vooral naar artikel 2.5.12 waarin wordt geregeld dat de rechtbanken, de gerechtshoven en de presidenten inlichtingen geven aan de Hoge Raad wanneer die zulks voor de behandeling van een zaak noodzakelijk acht. Hoe verhoudt zich een dergelijke positie van de president, zo vragen de leden van de CDA-fractie, met de voornemens van de regering ten aanzien van de benoemingsduur en de rang van de president van een gerecht. Op blz. 29–30 van de toelichting wordt vermeld dat de presidentiële rechtsprekende taken van de president voortaan verricht zullen worden door rechterlijke ambtenaren in enkelvoudige kamers, zoals voorzien in art. 2.3.3.1 eerste lid. In de toelichting op dit artikel wordt gesproken van het loskoppelen van de presidentiële rechtsprekende taken van de bestuurlijke taken. De hoofdmoot van deze rechtsprekende taken vormen natuurlijk inderdaad de kort gedingprocedures. De leden van de CDA-fractie weten heel goed dat ook onder huidig stelsel de president van de rechtbank een deel van zijn taak als kort gedingrechter delegeert aan een of meer vice-presidenten, maar anderzijds zal hij er nagenoeg altijd aan hechten zelf een betekenisvol aantal kort gedingen zelf te behandelen.

Naar het oordeel van de leden van CDA-fractie is een dergelijk functioneren essentieel te achten voor de functie van president van een rechtbank en moet daaraan niet worden getornd. Als dit het gevolg zou zijn van de grotere nadruk op de bestuursfunctie van de president dan is het uithollen van zijn rechtsprekende functie daarvoor in de ogen van deze leden te beschouwen als een te groot offer. Ter zijde wordt nog opgemerkt dat gekunstelde constructies als voorzien in art. X ook niet nodig zijn. De leden van de CDA-fractie vernemen gaarne van de regering wat haar heeft gebracht tot de thans voorziene regeling.

In artikel 2.3.3.1 wordt bepaald dat degene die zitting heeft in een door het bestuur te vormen enkelvoudige kamer voor de behandeling van spoedzaken de titel draagt van voorzieningenrechter. Betekent dit dat de in artikel 289 e.v. Rv verankerde functietitel van president in kort geding vervalt, zo vragen de leden van de D66-fractie. Deze leden vragen of de regering kan uiteenzetten waarom in artikel 1.1 van het wetsvoorstel de presidenten van de gerechten niet staan genoemd onder rechterlijk ambtenaren?

De leden van de SGP-fractie merken op dat artikel 1.1 een limitatieve opsomming bevat van degenen die rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast, zijn. Daarnaast hanteert de Wrra het begrip voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar. Deze leden vragen of de beide laatstgenoemde begrippen voldoende scherp zijn afgebakend.

Deze leden merken op dat artikel 2.3.1.6 bepaalt dat het bestuur van de rechtbank uit de bij het gerecht werkzame rechters, rechters-commissarissen in strafzaken aanwijst. Zij vragen of niet buiten twijfel moet worden gesteld dat ook rechters-plaatsvervangers als zodanig kunnen worden aangewezen.

Terzijde merken de leden van de SGP-fractie op dat zij de term voorzieningenrechter in het in artikel 2.3.3.1 lid 2 ongelukkig gekozen achten.

Zij merken daarnaast nog op dat in de opzet van het voorstel de rechter niet langer lid van een gerecht is, maar werkzaam bij een gerecht, evenals trouwens de gerechtsambtenaar. De Wrra spreekt over degenen die deel uitmaken van het gerecht. Deze leden vragen of de laatste terminologie, gezien ook de betekenis welke ingevolge de Grondwet aan het begrip gerecht toekomt, niet de juiste is.

Verder stellen deze leden nog de vraag of de voorgestelde tekst van artikel 46d lid 1 van de Wrra niet de indruk wekt dat de president van een gerecht niet zou behoren tot degenen die deel uitmaken van dat gerecht. Verdient het daarom geen aanbeveling dat de huidige aanduiding rechter of raadsheer in een college en (coördinerend) vice) president van een college in de wetgeving gehandhaafd blijft?

### **3. Bestuurlijke onderbrenging kantongerechten**

#### *3.1 Vormgeving bestuurlijke onderbrenging*

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de manier waarop de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken nu wordt geregeld. Zij hebben er goede nota van genomen dat de bestaande kantongerechtlocaties geopend blijven en als nevenvestigingen van de rechtbanken zullen worden aangewezen met uitzondering van die vestigingen met betrekking waartoe een wetsvoorstel tot opheffing is gedaan. In de toelichting wordt erop gewezen dat artikel 2.3.2.1 verzekert dat de sector kanton de werkzaamheden ook daadwerkelijk in nevenvestigingsplaatsen en nevenzittingsplaatsen zal verrichten. Alleen op eigen verzoek zullen kantonlocaties worden opgeheven of zullen gebouwen waar zittingen worden gehouden worden gesloten. Die zin is niet geruststel-



lend. Met eigen verzoek wordt kennelijk op een verzoek van het gerechtshof van het betrokken gerecht gedoeld. Klopt dat, zo vragen deze leden. Maar dat bestuur zou wellicht geneigd kunnen zijn daarbij aan bedrijfsmatige overwegingen de voorkeur te geven. Dat bij dergelijke besluiten ook anderen (met name de justitiabelen) belang zouden kunnen hebben wordt daarbij dan – gemakshalve – over het hoofd gezien. Terwijl juist de burger, de rechtsconsument, als eerste belang heeft bij dergelijke beslissingen. Juist om die reden voelen de leden van de PvdA-fractie er niet voor de beslissing over de attributie van zaken aan bepaalde rechtsspraaklocaties binnen het gerechtshofgebied en de aanwijzing van nevenzittingsplaatsen aan het gerechtshofbestuur over te laten. De gang van zaken met betrekking tot de voorgenomen opheffing van het kantongerecht Meppel kan wat dat betreft als illustratie dienen.

De regeling van de relatieve competentie, dat wil zeggen de onderlinge wettelijke regeling van de toedeling van zaken, valt weg door de voorziene bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken. De situatie die ontstaat wanneer in een arrondissement op meerdere locaties recht wordt gesproken in kantonzaken is zeer onoverzichtelijk, vooral voor de rechtszoekende. Hoe wordt gegarandeerd dat de rechtszoekende weet waar hij moet zijn?

De leden van de PvdA-fractie verheugen zich met de regering over de totstandkoming van het Convenant van Zeist waarin tussen de Presidentenvergadering en de kantonrechters afspraken zijn gemaakt over de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken. Met dat convenant kan zeker rekening gehouden worden bij de vormgeving van verschillende regelingen, zoals in de toelichting genoemd, in de wet, maar dan wel met behoud van de eigen verantwoordelijkheid van de wetgever.

De wijze waarop de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten vorm is gegeven stemt in grote lijnen tot voldoening. De leden van de VVD-fractie oordelen positief over de waarborgen tot behoud van de werkwijze van de sector kanton. Zij zijn ook voorstander van het behoud van het ingeburgerde begrip kanton voor een rechtsgebied. Deze leden vragen de regering in hoeverre de griffie van de sector kanton voor wat betreft de inzet van menskracht organisatievrijheid behoudt. In hoeverre bestaat het risico dat bijvoorbeeld bij drukte op strafsector mensen van de sector kanton zullen worden ingezet, waardoor de werkwijze van laatstgenoemde sector alsnog onder druk komt te staan? Deze leden waarderen positief dat de kantongerechtlocaties geopend blijven. Betekent dit ook dat het bestuur van het gerecht niet zal besluiten bijvoorbeeld de arbeidszaken uit overwegingen van efficiëntie naar de rechtbank te brengen? Deze leden hechten in ieder geval aan de ruime feitelijke toegankelijkheid van het recht voor alledaagse onderwerpen als arbeidsrecht, huurrecht en eventueel familierecht.

Op blz. 30–33 van de toelichting komt uitvoerig de positie van de kantongerechten aan de orde. De leden van de CDA-fractie nemen met instemming kennis van de waarborgen die zijn geschapen voor het behoud van de kantonrechtspraak met haar zo waardevolle elementen. In wezen komt dit neer op behoud van de identiteit van het kantongerecht als maatschappelijk gezien uiterst belangrijke eerstelijns rechtspraakfunctie. Op dit punt hebben de leden van de CDA-fractie slechts de vraag waarom in artikel 2.3.2.1 lid 3 niet wordt gekozen voor de constructie dat beslissingen van het bestuur over het verdelen van de kantonzaken en over het houden van zittingen door de kantonrechters in nevenzittingsplaatsen worden genomen in overeenstemming met de sector kanton. Hetzelfde geldt natuurlijk te meer voor het opmaken van een lijst van aanbeveling voor een opengevallen plaats binnen de sector kanton. Aldus vermijdt men de problemen die een beslissing bij consensus zou oproepen, maar wordt

meer recht gedaan aan het voorstel van de NVvR, de VPK en de arrondissementsrechtbank Breda om bij besluiten als hier bedoeld rekening te houden met gevoelens van de sector kanton; alleen een hoorplicht doet daaraan naar de mening van de leden van de CDA-fractie te weinig recht.

Volgens het wetsvoorstel krijgt elke arrondissementsrechtbank een nevenvestiging op de plaats waar nu kantongerechten zijn. In de toelichting stelt de regering dat in verband met de toegankelijkheid en de laagdrempeligheid de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten niet zal leiden tot het feitelijk opheffen van de rechtspraaklocaties waar thans kantongerechten zijn gevestigd. Dit is naar de mening van de leden van de D66-fractie maar ten dele waar, aangezien de rechtbanken wel degelijk uit eigen beweging kunnen besluiten kantongerechtslocaties te sluiten. Het is niet ondenkbeeldig dat de besturen van de gerechten in de nabije toekomst besluiten vanuit financiële overwegingen om niet verder in de nevenzittingsplaatsen te investeren en deze te sluiten. Uit oogpunt van efficiëntie bespaart dit namelijk veel tijd en geld. Gevolg hiervan is wel dat de toegankelijkheid en laagdrempeligheid van de rechtspraak voor de burger in het geding is. Deze leden vragen de regering hierop te reageren.

Ook voor de leden van de GroenLinks-fractie is het behoud van de snelheid, laagdrempeligheid en toegankelijkheid van de kantonrechtspraak een groot goed. Zij waarderen dan ook de poging die de regering in het werk stelt om deze waardevolle elementen ondanks de bestuurlijke onderbrenging te behouden. Deze leden zijn echter van mening dat de wettelijke verankering van deelname vanuit de kantonsector aan het bestuur geen voorwaarde is voor het behoud van genoemde elementen. Het erkennen van een sector kanton, de aanduiding van kantonzaken in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het handhaven van het procederen zonder verplichte procesvertegenwoordiging, de beperkte bevoegdheden van het bestuur met betrekking tot de werkwijze van de sectoren (dus ook de sector kanton) en het geopend blijven van de kantongerechtslocaties zou daartoe al voldoende moeten zijn. Deze leden hebben dan ook het idee dat de wettelijke verankering een ander doel dient. Is de regering dit met deze leden eens?

Voorts wordt geregeld dat de thans zittende kantonrechters slechts met hun instemming kunnen worden overgeplaatst naar een andere sector dan wel werkzaamheden van een andere sector opgedragen kunnen krijgen. Geldt dit ook voor rechters die werkzaam zijn in één van de andere sectoren? Zo neen, hoe wordt dit onderscheid gerechtvaardigd? Is de regering het met deze leden eens dat de uitzonderingspositie die de sector kanton binnen de bestuurlijke onderbrenging behoudt enigszins krampachtig en gekunsteld overkomt?

De leden van de RPF-fractie en de GPV-fractie hechten er aan nogmaals hun bijzondere waardering uit te spreken voor de handhaving op herkenbare wijze van de kantonrechtspraak. Met betrekking tot de competentiegrenzen vragen deze leden of enige verruiming geen aanbeveling verdient. Bovendien zou het mogelijkerwijze aanbeveling verdienen om bepaalde categorieën bestuurszaken bij de kantonrechter onder te brengen. Wil de regering dit overwegen?

Voorts willen deze leden vernemen of het bestuur bevoegd is, gelet op de bevoegdheid om zaken bij sectoren onder te brengen, bevoegd is om ook zaken wel, of juist niet, bij de kantonsectoren onder te brengen.

Met het oog op de inpassing van de kantonrechtspraak in de nieuwe organisatie van de rechterlijke macht, stellen de leden van de SGP-fractie de vraag op welke wijze het voorstel erin voorziet en garandeert dat niet alleen bij de overgang naar de nieuwe organisatie, maar ook voor de langere termijn het competentieprofiel van de kantonrechter in stand

blijft. Dezelfde vraag stellen zij wat betreft de handhaving van de aanwezigheid van een kantongerechthof.

### *3.2 Overheveling hoger beroep kantonzaken naar de gerechtshoven*

De leden van de PvdA-fractie kunnen met dit voorstel instemmen. Voor het vertrouwen van de burger in de rechtspraak is het beter het hoger beroep bij een andere gerechtelijke instantie onder te brengen. Daar waar door de regering wordt gesteld dat onzeker is of het zogenaamde intern appèl wel in lijn is met de eisen die in het Internationaal Verdrag voor de bescherming van burgerlijke en politieke rechten (IVBPR) worden gesteld aan de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechter, vragen deze leden wel hoe in dat verband de rechtspleging in de Nederlandse Antillen en op Aruba moet worden beschouwd in welk systeem immers wel degelijk het intern appèl is vormgegeven!

Zij vragen de regering overigens wel mee te delen wat de gevolgen van deze overheveling voor de justitiabele zijn. De gang naar de hoger beroepsrechter mag immers niet bezwaarlijker worden voor de burger. De leden van de PvdA fractie zouden er niet voor zijn dat inzake de behandeling van het hoger beroep in civiele kantonzaken nu opeens veel hogere griffierechten zouden moeten worden betaald. Bovendien zou de gemiddelde afstand tot de locatie waar het hoger beroep wordt behandeld door deze wijziging aanzienlijk kunnen stijgen. Met alle gevolgen van dien voor wat betreft de benodigde reistijd en reiskosten. Zij vragen de regering zich daarover uit te laten. Een gevolg van de overheveling van hoger beroep kantonzaken naar de gerechtshoven kan zijn dat de sommige justitiabelen voor hoger beroep een eind zouden moeten reizen. Voor appèl van vonnissen van het kantongerecht Heerlen zou dat bijvoorbeeld het gerechtshof in Den Bosch zijn. Is het een mogelijkheid dat ook het Hof bij rechtbanken zittingen zou kunnen houden?

De leden van de GroenLinks-fractie onderschrijven de keus voor het onderbrengen van hoger beroep kantonzaken naar de gerechtshoven. Het wordt met name van belang geacht dat voor de burger de schijn van partijdigheid op deze wijze zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Op blz. 31 van de toelichting stelt de regering dat alleen op eigen verzoek kantonlocaties zullen worden opgeheven. Van wie zou dit eigen verzoek moeten komen, zo vragen deze leden. Van de voorzitter van de sector kanton? Van het bestuur?

De leden van de RPF-fractie en de GPV-fractie stemmen in met de keuze om het hoger beroep in kantonzaken rechtsreeks bij de hoven onder te brengen. Aan intern appèl kleven te veel haken en ogen, zo menen deze leden.

## **4. Rechterlijke onafhankelijkheid**

De leden van de PvdA-fractie delen het standpunt dat de regeling met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechter moet voldoen aan het EVRM, de Grondwet en aanbeveling (94) 12 van de Raad van Europa. Vooral in verband met die aanbeveling is het terecht dat het gerechtshof uitsluitend beschikt over aanwijzingsbevoegdheden ter uitvoering van beheersmatige taken. Toegegeven moet worden dat er een grijs gebied kan ontstaan over de afbakening van begrippen als procesrechtelijk en organisatorisch. Daarom moet er wel een beroepsmogelijkheid voor de individuele rechter bestaan, indien hij van mening is dat er wat dat betreft een grens wordt overschreden. Hoe zal dat worden geregeld?

Door de president van en de procureur bij de Hoge Raad is in de brief van 29 augustus 2000 tevens benadrukt dat de nieuwe structuur zou

miskennen dat rechterlijk beleid en bedrijfsvoering niet kunnen worden gescheiden. Dit signaal stemt de leden van de VVD-fractie niet tot gerustheid. Indien dat juist zou zijn moet voor de onafhankelijkheid van de rechter worden gevreesd. Hoe staat de regering tegenover deze kennelijk vrees voor de aantasting van de onafhankelijkheid van de rechter. Voorziet ook de regering het hier geschetste spanningsveld. Is er een snelle en efficiënte weg beschikbaar om knelpunten op dit terrein op te lossen? Blijkens artikel 2.2.2 kan het bestuur ter uitvoering van taken algemene en bijzondere aanwijzingen geven. Degene die de aanwijzing krijgt is verplicht deze op te volgen. Gelet op het zware gewicht van deze aanwijzingen overwegen de leden van de VVD-fractie dat tegelijkertijd met de invoering van de wet ook een voorziening voor rechtsbescherming tegen de aanwijzingen moet worden ingevoerd. Zij vragen de regering zich daarover uit te spreken. Enige vorm van wetmatigheidstoetsing lijkt deze leden haast onvermijdelijk.

Op blz. 35 en verder van de toelichting komt het wellicht belangrijkste punt van heel de regeling aan de orde, te weten de rechterlijke onafhankelijkheid. In dit verband zijn de taken en bevoegdheden van het gerechtshof van belang en dan meer in het bijzonder de bevoegdheid van het bestuur om iedereen in het gerecht algemene en bijzondere aanwijzingen te geven. Weliswaar worden de betreffende taken en bevoegdheden begrensd door de criteria neergelegd in de artikelen 2.2.2.1 lid 2 en 2.2.2.2 lid 2, doch de leden van de CDA-fractie vrezen toch dat hier problemen kunnen ontstaan. Op blz. 38 van de toelichting geeft de regering dit zelf in wezen ook toe. Het gaat daar over de begrippen procesrechtelijk, organisatorisch, procesbeheer en bedrijfsvoering; de regering geeft aan dat er tussen deze begrippen een grijs gebied zal blijven bestaan en dat van geval tot geval binnen het gerecht bekeken en afgewogen zal moeten worden of bepaalde bevoegdheden van het bestuur niet te zeer raken aan de onafhankelijke, individuele geschillenbeslechting. De leden van de CDA-fractie zouden in deze zin liever ook de figuur van de aanwijzing zien opgenomen alsmede de positie van de onafhankelijke, individuele rechter. Wat daarvan ook zij, deze leden vragen zich af of tegen aanwijzingen van het bestuur niet een vorm van rechtsbescherming in het leven moet worden geroepen. Zij verwijzen voor wat dit punt betreft ook naar een passage op blz. 16 van de toelichting waarin de regering aankondigt dat zal worden nagedacht over de vormgeving van de rechtsbescherming tegen aanwijzingen van het bestuur. De uitkomsten van dit nadenken kunnen, zo zegt de regering nog, aanleiding geven om het wetsvoorstel of zelfs de wet opnieuw te wijzigen. Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald, zo zijn de leden van de CDA-fractie geneigd te zeggen. Zij vragen de regering in alle geval om terdege in te gaan op de naar hun overtuiging absolute noodzaak om een voorziening mogelijk te maken tegen aanwijzingen waarbij telkens weer het principe moet gelden dat het alleen aan de rechter zelf gegeven is te oordelen over zijn eigen onafhankelijkheid en dan natuurlijk met name over de vraag of daaraan op de een of andere wijze in een bepaald geval wordt getornd door wie dan ook. De leden van de CDA-fractie wijzen er in dit verband nog op dat het argument van de regering om de waarborg dat het bestuur zich ook niet mag inlaten met categorieën van zaken als het gaat om de bevordering van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing, niet toe te passen, omdat het bestuur op deze punten geen dwingende bevoegdheden heeft. En uniformiteit kan zich behalve over een veelvoud van zaken ook uitstrekken over meer categorieën. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering hierop nader in te gaan.

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de verhouding tussen de voorgestelde bevoegdheden van het bestuur en de onafhankelijkheid van de individuele rechter. Met de regering zijn de leden van de GroenLinks-

fractie van oordeel dat de rechter in de uitoefening van zijn functie onafhankelijk moet zijn ten opzichte van andere staatsorganen. De rechter dient immers afgeschermd te zijn tegen druk van buitenaf. De uitwerking hiervan komt voor de individuele rechter in het ingediende wetsvoorstel goed tot zijn recht. Waar het in dit hoofdstuk echter aan ontbreekt is een beschouwing over de positie van het bestuur ten opzichte van de politiek, meer in het bijzonder de Minister van Justitie. Het is immers niet uitgesloten dat de minister meer dan thans zijn invloed op de rechterlijke macht kan doen gelden door middel van de benoeming van de gerechtshoven en de rol die de Raad voor de rechtspraak bij de benoeming zou kunnen gaan spelen. Deze leden vragen de regering hierop te reageren. In dit licht wensen de leden van de GroenLinks-fractie ook meer duidelijkheid over de benoeming van eerste leden van de Raad voor de rechtspraak en de rol die de kwartiermakers daarin spelen. Er is immers voor gekozen het selecteren van deze eerste leden niet in de openbaarheid te laten plaatsvinden vanwege het afbreukrisico dat hiermee gepaard zou gaan. Zou de regering dit nader kunnen toelichten? Waaruit bestaat precies dit afbreukrisico? Is het vertrouwen bij de diverse besturen in de leden van de Raad voor de rechtspraak zodoende wel gegarandeerd? Deze leden vragen een duidelijke visie van de regering op deze kwestie.

De leden van de RPF-fractie en de GPV-fractie benadrukken nog eens dat in hun ogen een eenduidige regeling nodig is op basis waarvan bepaald kan worden of en bestuur zijn bevoegdheden overschrijdt en of de rechterlijke onafhankelijkheid op een gegeven moment in het geding is.

De leden van de SGP-fractie stellen zichzelf en de regering de vraag of men zich bij de juridische vormgeving van de moderniseringsoperatie niet te veel heeft laten leiden door de doctrine die het bestuurlijk organisatierecht allengs heeft ontwikkeld op het stuk van het zelfstandig maken van delen van de uitvoerende macht, de zelfstandige bestuursorganen. Hieraan koppelen zij de vraag of de regering wel voldoende oog heeft gehad voor het feit dat de moderniseringsoperatie een principiële andere inzet heeft dan de verzelfstandiging van delen van de uitvoerende macht, namelijk de ontvoogding van de rechtsprekende macht als een van de drie staatsmachten. Wat voor deze leden buitengewoon zwaar weegt is, dat zelfs de schijn van indirecte beïnvloeding van de rechtsprekende macht door de beide andere machten wordt vermeden. Deze doelstelling sluit naar de opvatting van deze leden aan bij het uitgangspunt van de voorstellen dat rechterlijke onafhankelijkheid niet enkel toekomt aan de individuele rechter, maar ook aan de gerechten en aan de rechtsprekende macht als geheel.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE BEHANDELING**

### **ARTIKEL I**

#### **Artikel 2.1.1**

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de positie van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven nog verschilt van de instanties die deel uitmaken van de rechterlijke macht? Verdient het geen voorkeur van de nu aan de orde zijnde ingrijpende wijziging gebruik te maken om deze instanties onder te brengen bij de (gewone) rechterlijke macht en dus in dit artikel te noemen? Past zulks niet ook in het streven – in dit voorstel vorm gegeven – een aantal bepalingen van de Wet RO op overeenkomstige wijze op deze colleges van toepassing te doen zijn (vergelijk bijvoorbeeld artikel 2.1.7)?

De PvdA- fractie meent dat – zolang de Raad van State met rechtspraak is belast – dat ook geldt voor dat orgaan. Kan de regering aangeven wat zich ertegen verzet ook de afdeling Rechtspraak van de Raad van State, die immers moeilijk niet te onderscheiden valt van een gewoon rechterlijk college, in dit artikel op te nemen?

#### **Artikel 2.1.2**

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich erbij neerleggen de Hoge Raad niet onder het regime van de Raad voor de rechtsspraak te doen vallen. De redengeving daartoe als geformuleerd in de toelichting verbaast echter wel. In de praktijk bestaat binnen de Hoge Raad immers wel degelijk een bestuur (de president van de Hoge Raad samen met de voorzitter van de verschillende kamers in directe samenspraak met de directeur gerechtelijk bestuur). Ook het integraal management is daar feitelijk ingevoerd. Dat wordt ook algemeen gewaardeerd. Deze leden vragen zich af of de reden de Hoge Raad desalniettemin buiten het bereik van de Raad voor de rechtspraak te laten niet veeleer gelegen is in de bijzondere positie van de Hoge Raad als hoogste rechtsprekend college dat onder meer belast is met ontslagprocedures met betrekking tot rechterlijke ambtenaren en de vervolging van politieke ambtsdragers.

Dat het duale stelsel van bestuur en beheer voor de Hoge Raad in dit wetsvoorstel formeel zou worden gehandhaafd doet hier niet aan af. Op welke manier zou – buiten de Raad voor de rechtspraak om – de instelling van een bestuur en integraal management binnen de Hoge Raad – ook formeel – vorm kunnen krijgen?

De instelling van de Raad wordt in de toelichting een versterking van de institutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie genoemd. Zal er tussen de Hoge Raad en de Raad voor de Rechtspraak nog enige relatie bestaan, zo vragen deze leden. Zo ja, welke?

#### **Artikel 2.1.4.**

In de praktijk worden in Nederland uitspraken niet in hun geheel in het openbaar gedaan. In strafzaken wordt volstaan met het voorlezen van het dictum eventueel onder toevoeging van een of meerdere overwegingen. Van civiele en bestuursrechtelijke uitspraken wordt veelal in het geheel niets uitgesproken. Op de dag van de uitspraak worden partijen in het bezit gesteld van de uitspraak, maar te horen valt er niets. Is die gang van zaken in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Zou deze gang van zaken niet ook als zodanig moeten worden geformuleerd in dit artikel? Hoe verhoudt zich art. 2.1.4 van dit voorstel met art. 2.11.2 van voorstel 26 855 inzake de herziening van het burgerlijk procesrecht?

#### **Artikel 2.1.5 lid 3**

De leden van de PvdA-fractie begrijpen de noodzaak van de regeling van het laten meedraaien van toegevoegde rechterlijke ambtenaren bij wijze van reservist bij de behandeling van mega-zaken. Zo dit niet mogelijk zou zijn dan zou men bij dergelijke zaken telkens wanneer een lid van de behandelende kamer niet meer beschikbaar zou zijn de gehele behandeling in andere samenstelling opnieuw moeten beginnen. De vraag is wel of lid 3 daartoe een sluitende regeling biedt. Wat betekent precies de zinsnede dat deze reservisten niet mogen meewerken aan de totstandkoming van een uitspraak (de beoordeling en beslissing) behalve ter vervanging van een van de rechterlijke ambtenaren die deel uitmaken van het gebruikelijke aantal voor een meervoudige kamer? Draaien zij als het ware permanent boven de sterkte mee? Mogen zij – wat

in de rede ligt – aanwezig zijn in de raadkamer? Maar hoe verhoudt zich dit dan tot het geheim van de raadkamer? En zo ja mogen zij daar dan het woord voeren en op welk moment? Zo ja, hoe is dan te voorkomen dat de beslissing in de praktijk mede door de reserverechter is geweest? Wat gebeurt er nu precies indien een van de vaste leden van een combinatie uitvalt? Wat betekent dat bijvoorbeeld voor de geldigheid van de inmiddels ter terechtzitting genomen tussenbeslissingen?

Verwacht moet worden dat mega-zaken een steeds groter beslag op de zittingscapaciteit zullen doen. Niet geriskeerd mag worden, zo menen de leden van de PvdA-fractie, dat extra capaciteit verloren zou gaan tengevolge van de omstandigheid dat onduidelijkheden met betrekking tot reserve zittingrechters tot rechtens aanvechtbare uitspraken zouden leiden. Is het niet beter hiervoor een alomvattende regeling in de wet te treffen?

#### **Artikel 2.1.6**

De argumentering om de fysieke aanwezigheidsverplichting van art. 26 RO niet over te nemen, omdat toch de verplichting bestaat aan de besluitvorming deel te nemen, laat vragen open. Op zich hebben de leden van de PvdA-fractie geen bezwaar tegen gebruikmaking van moderne technologie in verband waarmee fysieke aanwezigheid niet per se nodig zal zijn. Gegarandeerd moet dan echter wel zijn dat de betrokken fysiek afwezige deelnemer aan het gehele besluitvormingsproces kan deelnemen. Wij moeten niet toe naar een situatie waarin een deelnemend rechter als het ware even zijn handtekening zet. Kan zulks worden gegarandeerd? Deze leden verwijzen voorts naar het onder art. 2.1.5 opgemerkte over de aanwezigheid van niet aan de besluitvorming deelnemende rechters. Behoort hun aanwezigheid niet ook in dit artikel geregeld te worden?

#### **Artikel 2.1.7**

Met het streven de regeling met betrekking tot magistraat-plaatsvervangers te uniformeren kan worden ingestemd door de leden van de PvdA-fractie. Ook bestaat begrip voor een normalisering van deze regeling in die zin dat plaatsvervangers ook kunnen worden opgeroepen buiten het geval van ziekte of verhindering van gewone magistraten. Zo die gang van zaken gebruikelijk zou worden in verband met de specifieke deskundigheid van de op te roepen personen op een bepaald rechtsgebied, dan is wel de vraag waarin deze personen zich nog van part-time rechters onderscheiden en of zij dan niet beter ook als zodanig benoemd kunnen worden. In geval van permanente inzet komt het immers minder gewenst voor dat als het ware verschillende soorten rechters zouden bestaan? Niet direct is bijvoorbeeld invoelbaar dat vaste plaatsvervangers geen deel zouden mogen uitmaken van de sectorvergadering (als bedoeld in art. 2.2.1.7 lid 3 en part-time rechters wel).

Hoe moet deze regeling overigens worden verstaan? Erkent de regering met deze formulering dat het in de toekomst onmogelijk zal zijn de rechterlijke macht naar de werkelijke behoefte te bezetten?

Indien zou moeten worden aangenomen dat magistraat-plaatsvervangers een vaste plek zouden krijgen in de rechterlijke organisatie, verdient het dan geen aanbeveling de regeling met betrekking tot die plaatsvervangers in de wet RO zelf op te nemen?

#### **Artikel 2.1.8**

Wat verzet zich ertegen de bevoegdheid een rechterlijk ambtenaar met de waarneming van een ander rechterlijk ambt bij een ander rechterlijk college te belasten over te laten aan de Raad voor de rechtspraak, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

### **Artikel 2.1.9**

Is inmiddels bekend of de regering het nodig acht de inhoud van de Reglementen I en II naar aanleiding van de nu aan de orde zijnde voorstellen aan te passen? De leden van de PvdA-fractie vragen of de Tweede Kamer van die voorgenomen aanpassingen op de hoogte kan worden gesteld?

### **Artikel 2.1.10**

Met deze, gemoderniseerde, bepaling zijn de leden van de PvdA-fractie het eens. Wel rijst de vraag of de regeling duidelijk genoeg is. Wat moet precies onder inlaten met worden verstaan? Mogen zij over de hier genoemde onderwerpen met de hier genoemde personen niet spreken? Of mogen zij daarover geen standpunt of rechtens relevant standpunt formuleren? Is de mogelijkheid zich – los van de hier genoemde partijen – over een aanhangige zaak in het openbaar uit te laten niet minstens even belangrijk? Ook dergelijke openbare uitlatingen kunnen immers tot gevolg hebben dat de onpartijdigheid wordt aangetast? Wat volgt wat dit aspect betreft uit de rechtspraak van het Hof in Straatsburg? Is het niet beter hier een veel bredere bepaling op te nemen?

### **Art. 2.2.1.1**

Met de hier gegeven formulering kunnen de leden van de PvdA-fractie inhoudelijk instemmen. Wel achten zij het de vraag of het gelukkig is de betekenis van het hier gebruikte woord gerecht te doen afwijken van de betekenis die daaraan in het kader van de grondwet wordt gegeven. De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de in de toelichting gegeven redengeving voor het opnemen van de bepaling in lid 4. Wel is nog de vraag hoever de aanwijzingsbevoegdheid van de rechterlijk ambtenaar ten opzichte van de gerechtsambtenaar precies reikt. Wanneer in de toelichting wordt gesteld dat de aanwijzingen alleen hoeven te worden opgevolgd voorzover de gerechtsambtenaar daar redelijkerwijs aan kan voldoen, blijft daarmee nog veel open. Aangenomen mag worden dat de aanwijzingsbevoegdheid zich beperkt tot de typische griffierswerkzaamheden. Maar ook binnen dat gebied behoort de gerechtsambtenaar aan zijn eigen verantwoordelijkheid vorm te kunnen geven. De inhoud van het proces-verbaal van de terechtzitting komt immers mede voor de (eigen) verantwoordelijkheid van (wat nu nog heet) de griffier. Wanneer magistraat en de als griffier dienstdoende gerechtsambtenaar van mening verschillen over hetgeen ter zitting is voorgevallen ligt het niet voor de hand dat het standpunt van de griffier voor dat van de magistraat moet wijken.

Op blz. 45 van de toelichting komt het vierde lid van artikel 2.2.1.1 ter sprake. Het is opgenomen om te stipuleren dat de betrokken gerechtsambtenaar uitdrukkelijk niet verplicht is te voldoen aan aanwijzingen van het bestuur omdat dan via die gerechtsambtenaar de individuele geschillenbeslechting beïnvloed zou kunnen worden. De leden van de CDA-fractie achten dit beginsel juist doch de tekst van dat vierde lid op dit punt niet eenduidig, immers het feit dat hij verplicht is te voldoen aan de aanwijzingen van de rechterlijk ambtenaar voor wie hij griffierswerkzaamheden verricht, dat houdt niet in dat hij zulk een verplichting niet heeft ten aanzien van aanwijzingen van anderen. Wellicht kan de tekst op eenvoudige wijze worden verduidelijkt, bijv. door invoeging van het woord slechts achter de woorden «is hij».



### **Artikel 2.2.1.2**

Het is de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk waarom voor wat betreft de voorzitter van het bestuur van het gerecht gekozen is voor de titel van president. De president van een gerecht in de regeling zoals die nu geldt heeft immers een andere positie dan de voorzitter van het bestuur zoals in de voorgedragen regeling beoogd. In de geldende regeling betreft het een rechtsprekende functie terwijl het in de voorgestelde regeling om een typische bestuursfunctie gaat waarvoor de bijzondere bepalingen en garanties die betrekking hebben op een rechterlijk ambtenaar niet (onverkort) gelden. De nieuwe betiteling zou de onjuiste indruk kunnen wekken dat feitelijk sprake is van dezelfde positie.

### **Artikel 2.2.1.3**

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de in dit artikel genoemde, nog te formuleren, AMvB's – gezien het belang daarvan – voorafgaand aan de inwerkingtreding daarvan aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

### **Artikel 2.2.1**

De leden van de PvdA-fractie hebben grote aarzelingen ten aanzien van de wenselijkheid de aanwijzing van en de verdeling van zaken over de hoofdplaats en nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen door het bestuur in een bestuursreglement te doen regelen, zoals in dit artikel wordt voorgesteld. De aanwending van deze bevoegdheid kan immers niet los gezien worden van de wijze waarop de bepalingen over de aanwijzing van nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen als zodanig in de praktijk hun beslag zullen krijgen. Juist omdat de belangen van de justitiabelen hier rechtstreeks in het geding zijn behoort het risico te worden vermeden dat het behandelen van zaken in nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen in de praktijk – om redenen van efficiëntie – wordt geminimaliseerd. Hierbij kan overigens nog wel een ordening worden aangebracht. Zo is voorstelbaar de aanwijzing van categorieën zaken die in een nevenvestigingsplaats worden behandeld bij de wet te regelen en de aanwijzing van zaken die in een nevenzittingsplaats kunnen worden behandeld bij AMvB. Aan het gerechtbestuur zou de (aanvullende) bevoegdheid kunnen worden gelaten incidenteel (extra) zittingen in een van die plaatsen te organiseren.

### **Artikel 2.2.1.7**

De leden van de PVDA-fractie vragen of het wijs is het aantal sectoren te maximeren. Zolang de geografische indeling van de gerechten niet is herzien ( zie inleiding) zullen de behoeften van de verschillende gerechten immers zeer verschillend zijn. Een groter gerecht zal – ter wille van de werkbaarheid – eerder de behoefte hebben een groter aantal zelfstandige eenheden in te richten dan een klein gerecht. Past het nu juist niet bij het (decentrale) karakter van dit wetsvoorstel de gerechten de vrijheid daartoe te laten? In de praktijk zullen in het andere geval toch wellicht tamelijk autonome «subsectoren» ontstaan waarvan de doorwerking in de samenstelling van het bestuur dan niet plaats kan vinden. Het is de leden van de PVDA-fractie niet duidelijk waarom vaste plaatsvervangers, die in wezen niet verschillen van part-time rechters niet het recht zouden hebben van de sector deel uit te maken.

### **Artikel 2.2.1.9**

De regeling van het kunnen deelnemen op uitnodiging is niet zonder risico, menen de leden van de PvdA-fractie. Niet geregeld is wie de betreffende personen zou mogen uitnodigen (de sectorvoorzitter, de sectorvergadering) en op welke grond. De indruk dat eerste en tweederangs plaatsvervangers en eerste en tweederangs gerechtsambtenaren zouden bestaan ware te vermijden.

### **Artikel 2.2.2.1**

Het bestuur zal de individuele rechter zodanig moeten faciliteren dat deze in staat is te voldoen aan de eisen die artikel 6 EVRM stelt. Nederland is immers aanspreekbaar als partij bij het EVRM voor schendingen van artikel 6 van dat verdrag. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat dit betekent dat de eisen van artikel 6 randvoorwaarden vormen voor de uitvoering van de taak van het gerechtsbestuur.

### **Artikel 2.2.2.2**

In navolging van adviezen is het derde lid van dit artikel gewijzigd, om zodoende de intentie te verduidelijken. De intentie is dat het bestuur geen aanwijzingen kan geven ten aanzien van een concrete zaak noch ten aanzien van categorieën van zaken. Toch is het voor de leden van de PvdA-fractie onduidelijk wat het nu precies betekent. Kan het bestuur geen aanwijzingen geven ten aanzien van alle zaken van een sector of is het derde lid van dit artikel meer specifiek bedoeld en zijn ook onderscheiden soorten die tot een sector horen uitgezonderd?

Artikel 2.2.2.2 bepaalt dat het bestuur een algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheid krijgt ter uitvoering van zijn taken. Het bestuur kan bij de uitoefening van deze bevoegdheid eventueel een aanwijzing krijgen van de Raad voor de rechtspraak. De leden van de D66-fractie willen weten tot hoe ver de aanwijzingsbevoegdheid van het bestuur van het gerecht reikt gezien de niet limitatieve opsomming van taken van het bestuur van het gerecht in artikel 2.2.2.1.

Blijkens het voorgestelde artikel 2.2.2.2 lid 2, treedt het bestuur bij het geven van aanwijzingen niet in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken. Het is de leden van de GroenLinks-fractie niet geheel duidelijk hoever deze beperking van de aanwijzingsbevoegdheid gaat. Is het bestuur bijvoorbeeld bevoegd de individuele rechter te binden aan inhoudelijke richtlijnen? En hoe is de relatie tussen het bestuur en de Raad voor de rechtspraak waar het inhoudelijke richtlijnen betreft?

### **Artikel 2.2.2.4**

Ingevolge dit artikel zal geklaagd kunnen worden over de bejegening door rechters of gerechtsambtenaren en de (organisatie van) het gerecht. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe dit zich verhoudt tot het externe klachtrecht. Wat zal precies de afbakening zijn?

Is overwogen de mogelijkheid te openen voor justitiabelen om in beroep gaan van beslissingen van het bestuur bij de Raad voor de rechtspraak, die als tuchtrechter optreedt en – voor het gerecht – bindende uitspraken doet?

Opent dit artikel ook de mogelijkheid voor leden van het gerecht en het ondersteunend personeel te klagen over beslissingen door het bestuur of de sector-voorzitter?

In het kader van artikel 2.2.2.4 heeft de Nederlandse Orde van Advocaten (Nova) voorgesteld een artikel op te nemen dat de Staat aansprakelijkheid is voor rechtelijke fouten, die niet door aanwending van een rechtsmiddel kunnen worden hersteld. Volgens de regering wordt daarvan reeds melding gemaakt in de Wrra. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering in dit verband een korte uiteenzetting in welke gevallen aanspraak kan worden gemaakt op schade uit onrechtmatige (overheids)handen ten gevolge van een handeling door een rechter?

#### **Artikel 2.2.4.2**

Dit artikel geeft de Raad de mogelijkheid bepaalde beslissingen van het bestuur van een gerecht te schorsen en te vernietigen indien ze in strijd zijn met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering van het gerecht. Waar wordt de goede bedrijfsvoering van een gerecht nader omschreven, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

#### **Artikel 2.3.1.2**

In afwachting van de voorstellen van de ambtelijke werkgroep voor het situeringsbeleid worden de hoofdplaatsen van de huidige kantongerechten, op een paar uitzonderingen na, aangemerkt als nevenvestigingsplaatsen. Hoeveel daarvan – zo vragen de leden van de PvdA-fractie – fungeren feitelijk al als nevenzittingsplaatsen?

#### **Artikel 2.4.2.8**

De bepaling over de bevoegdheid voor het gerechtshof te Leeuwarden om enkel- en meervoudige kamers te vormen voor de behandeling van zogenoemde Mulder-zaken wordt in dit artikel opgenomen. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe zich dit nu verhoudt tot de uitsluiting in artikel 2.4.1.2.

#### **Artikel 2.3.1.6**

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering in dit verband ook in te gaan op de positie van de rechter-commissaris in faillissement. Gesignaleerd is dat met name in grote en ingewikkelde faillissementen behoefte zou kunnen bestaan aan meer gespecialiseerde rechter-commissarissen. Is het immers niet een illusie te menen dat de gang van zaken in een dergelijk faillissement (zoals dat betreffende Fokker BV waar twee gespecialiseerde advocaten gedurende meer dan een half jaar de bedrijfsvoering doen) die praktijk wezenlijk gecontroleerd kan worden door een rechter-commissaris, wiens praktijk daarop nauwelijks ingesteld kan zijn? Hoe denkt de regering over de aanwijzing van gespecialiseerde rechter-commissarissen per hofressort, bevoegd voor alle in dat ressort gelegen gerechten?

#### **Artikel 2.3.3.1**

De leden van de SGP-fractie hebben geconstateerd dat voor de rechtbanken artikel 2.3.3.1 voorziet in de vorming en bezetting van enkelvoudige kamers voor het behandelen en beslissen van zaken waarvoor in verband met de onverwijlde spoed een voorziening wordt gevraagd. Zij constateren tevens dat een overeenkomstige bepaling voor de gerechtshoven ontbreekt. Zij vragen of deze zaken ook niet bij de gerechtshoven voorkomen (belastingzaken). Is de regering niet van mening dat het wetsvoorstel op dit punt zou moeten worden aangepast?

### **Artikel 2.3.3.2**

Wordt hier niet bedoeld: art. 367 lid 1 wetboek van Strafvordering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Het tweede lid van dit artikel zal immers moeten blijven bestaan.

### **Artikelen 2.4.1.3, 2.4.1.4 en 2.4.1.5**

In de opsomming van deze artikelen ontbreken de belastingzaken, merken de leden van de VVD-fractie op. Wat is daarvoor de verklaring? Ziet de Regering aanleiding voor een nieuw artikel waarin melding wordt gemaakt van het feit dat gerechtshoven in eerste aanleg en in hoogste ressort kennis nemen van belastingzaken, waarvan de kennisneming bij wet aan hen is opgedragen? Is ook voor de gerechtshoven een met art. 2.3.3.1 corresponderende bepaling gewenst?

De leden van de SGP-fractie merken op dat in de opsomming van de artikelen 2.4.1.3, 2.4.1.4 en 2.4.1.5 de zaken die ter berechting zijn opgedragen aan de gerechtshoven, de belastingzaken ontbreken. Weliswaar voorziet artikel 2.4.2.1 in de vorming van belastingkamers bij de hoven, maar, zo vragen deze leden, rechtvaardigt dit het ontbreken van die zaken in de bedoelde opsomming. Ziet de regering reden voor aanpassing van het wetsvoorstel wat dit punt betreft?

### **Artikel 2.4.2.8**

Opgemerkt zij van de kant van de leden van de PvdA-fractie dat de aard van deze Mulder-kamer in het Hof in Leeuwarden niet duidelijk is, hetgeen niet los kan worden gezien van het uitblijven van besluitvorming over de 3de fase. Indien de bewuste kamer een strafkamer is dan zouden Mulder-zaken in eerste instantie in een andere sector behandeld worden dan in hoger beroep, zij het onder toepassing van dezelfde procedure. Dat zou de transparantie van het systeem voor Mulder-justitiabelen niet ten goede komen. Is hier sprake van een bestuursrechtelijke kamer dan wordt daarmee wel degelijk vooruitgelopen op diezelfde 3de fase. Klopt die constatering?

### **Artikel 2.5.3**

De minister heeft aangegeven aan de huidige formulering van dit artikel te hechten. De redenen hiervoor zijn dat in het verleden zich geen problemen hebben voorgedaan met het verplichtende karakter van de adviesaanvraag en dat ook in de toekomst voldoende prudent gebruik zal worden gemaakt van deze bevoegdheid. Kan de minister nader ingaan op het bestaan van de adviesaanvraag náást de adviserende taak van de Raad voor de rechtspraak? Komt er een afbakening van de adviserende taken van beide organen? De leden van de PvdA-fractie zou willen vermijden dat beide organen over dezelfde kwesties, eventueel andersluidende, adviezen zouden geven. Dat zou het gezag van die instanties niet ten goede komen.

### **Artikel 2.5.4**

In dit artikel wordt de bezetting van de kamers van de Hoge Raad geregeld. Er zij aan herinnerd dat deze regeling is uitgezonderd van die die in artikel 2.1.5 zijn plek heeft gevonden. Betekent dat dat de Hoge Raad nooit behoefte zou kunnen hebben aan reserverechters zelfs niet in eventueel ingewikkelde en langdurige zaken waar ook feitelijke vragen aan de orde komen zoals in het geval van de berechting van politieke ambtsdragers? Mogen de leden van de PvdA-fractie overigens uit het derde lid van dit

artikel afleiden dat naast de ondertekenaars van een uitspraak geen andere leden van de Hoge Raad aan de besluitvorming kunnen deelnemen of daarop invloed kunnen uitoefenen? Dat zou het verschijnsel van meelezers van buiten de kamer onmogelijk maken. Dit zou de consistentie van de uitspraken van de Hoge Raad kunnen schaden, zo menen de ze leden.

#### **Artikel 2.5.7**

Hier wordt een nieuw vierde lid ingevoegd waarin in algemene zin beroep in cassatie mogelijk is tegen uitspraken van de administratieve rechter. Wordt hiermee niet feitelijk vooruit gelopen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, op de besluitvorming met betrekking tot de 3de fase van de rechterlijke reorganisatie?

#### **Artikel 2.6.1.2**

Dit artikel regelt de procedure inzake benoeming van de leden van de Raad. Omtrent de vraag volgens welke procedure de Raad de eerste keer moet worden samengesteld, zal nog overleg plaatsvinden met onder meer de NVvR. Is inmiddels meer duidelijkheid omtrent de benoemingsprocedure voor de eerste Raad voor de rechtspraak, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Wie zijn de andere overlegpartners? Wordt de Kamer betrokken en wanneer wordt de Kamer geïnformeerd over te volgen procedure?

#### **Artikel 2.6.1.7**

Het College van Afgevaardigden heeft tot taak de Raad gevraagd en ongevraagd te adviseren. Nadere regels omtrent de samenstelling van het College en de afvaardiging van leden worden bij algemene maatregel van bestuur gesteld. De leden van de PvdA-fractie hechten veel waarde aan het instituut van het College van Afgevaardigden en ziet de nadere regels omtrent de samenstelling en werkwijze geregeld in onderhavig wetsvoorstel. Immers, het College heeft als enige een klankbord en advisering een belangrijke functie voor de Raad. De samenstelling is daarom essentieel. Onduidelijk is wat de status is van het advies van het College van Afgevaardigden is. Heeft de Raad een motiveringsplicht ten aanzien van de ongevraagde en gevraagde adviezen van het College?

#### **Artikel 2.6.2.1**

De toelichting maakt melding van het feit dat voor het ondersteunend personeel bijna in het geheel geen opleidingsfaciliteiten beschikbaar zijn en er ontbreekt een loopbaanperspectief. In welk opzicht zal de Raad voor de rechtspraak hierin verandering brengen? Zal de Raad eveneens opleidingsfaciliteiten ter beschikking stellen? Is het het streven van de Raad voor de rechtspraak om de relatief grote kloof tussen rechters en ondersteuners te verkleinen, zo ja, op welke wijze, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

#### **Artikel 2.6.4.3**

Hier wordt geregeld dat in geval van grove taakverwaarlozing de minister leden van de Raad kan voordragen voor schorsing of ontslag. Principieel gezien kan gesteld worden dat dit in strijd is met de rechterlijke onafhankelijkheid, omdat de minister aldus door directe of indirecte beïnvloeding van het rechterlijk beleid de grenzen overschrijdt die in een democratische rechtsstaat tegenover de rechtsprekende macht in acht genomen behoren te worden. Zou bij grover taakverwaarlozing van een lid van de Raad op

vordering van de Procureur-Generaal door de Hoge Raad, krachtens de artikelen 12, 12a, 13 en 13a van de Wet RO niet meer voor de hand liggen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

#### **Artikel 2.6.4.4**

Bij de uitvoering van zijn bevoegdheden treedt de minister niet in de procesrechtelijke behandeling van, inhoudelijke beoordeling van of de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de minister het voorstel beoordeelt van de president van de Centrale Raad van Beroep in dit artikel en vergelijkbare bepalingen de algemene verplichting op te nemen dat de regering en de Raad van de rechtspraak niet mogen handelen op een wijze die onverenigbaar is met de onafhankelijkheid van de uitoefening van de rechterlijke functie? Daarnaast is het voorstel een gerecht aan te wijzen dat zonnodig de rechtmatigheid van de bevoegdheidsuitoefening van de regering en de Raad kan toetsen.

Wat is de reactie van de minister op de visie van de president van de Hoge Raad dat wat tot het rechterlijk beleid behoort, bij uitstek een materie van en voor de rechtsprekende macht is. Als dit anders zou zijn, dan zou de onafhankelijkheid van de rechter afhangen van de beslissing door de minister, waarmee de afhankelijke in de relatie tot hem gegeven is. In dit licht doet de scheiding tussen beleid en bedrijfsvoering in onderliggend wetsvoorstel en wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten kunstmatig aan.

## **ARTIKEL II**

### **Artikel 1e**

De regeling met betrekking tot de benoeming en het ontslag worden overgeheveld naar de Wrra. De leden van de PVDA-fractie is het er mee eens dat het gerechtbestuur voortaan de lijst van aanbeveling opstelt. Waarom wordt het noemen van drie namen niet imperatief voorgeschreven? Leert de praktijk niet dat vaak volstaan wordt met het noemen van slechts een naam met als – voorspelbare en wellicht gewilde – uitkomst dat de enige aanbevolen kandidaat ook daadwerkelijk benoemd wordt?

Kan de regering aangeven in welk percentage van de benoemingen van rechterlijke ambtenaren in de laatste drie jaar het aan het betrokken gerecht niet mogelijk bleek meer dan drie namen te noemen en welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag?

In het vierde lid van het artikel wordt art. 85 Wet RO met betrekking tot de wijze van benoeming van leden van de Hoge Raad getransponeerd. Wel onder toevoeging van de woorden: zo mogelijk. Op grond daarvan zou het feitelijk voortaan aan de Hoge Raad zelf zijn te bepalen hoeveel personen op een aanbevelingslijst zou mogen voorkomen.

De leden van de PVDA-fractie hebben daartegen ernstige bezwaren. Hoewel in de praktijk de volgorde van de aanbevelingslijst van de Hoge Raad zelf vrijwel altijd wordt gevolgd zou de voordrachtsbevoegdheid van de tweede kamer ernstig beperkt kunnen worden wanneer voortaan in de praktijk minder dan zes namen zouden hoeven te worden genoemd. Enige toelichting voor deze ingrijpende wetswijziging ontbreekt overigens. Kan de regering die alsnog worden geven?

### **ARTIKEL III**

De regering gaat er van uit dat het wetsvoorstel voor een Gerechtsdeurwaarderwet eerder in werking zal treden dan onderliggend wetsvoorstel. Mocht dat niet zo zijn dan zal afhankelijk van de situatie een passende overgangsregeling worden getroffen, zo zijn de leden van de PvdA-fractie van mening. Aan wat voor soort regeling wordt door de regering gedacht?

### **ARTIKEL VI**

Dit artikel stelt dat de minister binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk aan de Kamer zal zenden. Betreft dit een evaluatieregeling en welke specifieke punten zullen daarbij geëvalueerd worden? Wordt een nulmeting meting verricht en op welke onderdelen? De leden van de PvdA-fractie pleiten in ieder geval voor het evalueren van de rechtseenheid, ervaringen van de gerechten, snelheid van de rechtspraak, kwaliteit en toegankelijkheid.

### **Artikelen 46c en 46d**

Tuchtrecht is een onderwerp dat deel uitmaakt van het PVRO-project Bestuur Gerechten. Wanneer zijn de uitkomsten van dit project te verwachten, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

### **Artikel 46i**

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de samenstelling van de commissie en dergelijke zullen worden geregeld via een algemene maatregel van bestuur. Wat moet worden verstaan onder «en dergelijke»?

### **ARTIKEL VII**

Via een wijziging van de algemene wet bestuursrecht wordt voorkomen dat de gerechtsbesturen als bestuursorgaan in de zin van deze wet worden beschouwd. Is daarmee afdoende verzekerd dat het gerechtsbestuur inderdaad daarmee niet als zodanig kan worden gekwalificeerd, zo vragen de leden van de RPF-fractie en de GPV-fractie.

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

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,  
Pe