

Vergaderjaar 2000–2001

27 182

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met de instelling van de Raad voor de rechtspraak (Wet Raad voor de rechtspraak)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 28 november 2000

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het 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

1.	Algemeen	2
1.1	Inleiding	2
1.2	De wenselijkheid van de instelling van een Raad voor de rechtspraak	4
1.3	Inhoud en opzet van het wetsvoorstel	5
1.4	Vorbereiding van het wetsvoorstel	6
2.	Staatsrechtelijke uitgangspunten	6
2.1	Verhouding tussen de staatsmachten	6
2.2	Beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid	10
2.3	Het onderscheid tussen rechtspraak en bedrijfsvoering	12
3.	Algemene positie van de Raad	16
3.1	De functie van de Raad in het licht van de moderniseringsoperatie	16
3.2	Taken van de Raad	16
4.	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	18
4.1	Relatie tussen de Raad en de gerechten	18
4.2	Planning en bekostiging	21
4.3	Relatie tussen de Raad en de Minister van Justitie	22
4.4	Samenstelling en organisatie van de Raad	26
2.	Artikelsgewijs	29

¹ 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), Rabbae (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).

1. Algemeen

1.1 Inleiding

De leden van de PvdA-fractie kunnen in beginsel instemmen met de oprichting van een Raad voor de Rechtspraak. De oprichting was ook al in het regeerakkoord voorzien. Het effect daarvan kan zijn dat de rechterlijke organisatie beter dan thans kan functioneren zonder dat dit leidt tot meer bemoeienis van de Minister van Justitie. Die bemoeienis is immers al snel kwetsbaar. De overheid is zelf in zekere zin de meest voorkomende justitiabele. In straf- en bestuurszaken is de overheid altijd partij en in civiele zaken kan het voorkomen. Voor het vertrouwen in de rechtspraak is het cruciaal de indruk te vermijden dat de overheid de rechterlijke macht als het ware naar zijn hand zou kunnen zetten.

In de memorie van toelichting is meegedeeld dat bij de vormgeving van de raad gekozen is voor het zogenaamde Noord-Europese model. De leden van de PvdA-fractie vragen op dat punt om een nadere motivering. Op zich is immers goed voorstelbaar dat een Raad voor de Rechtspraak een breder takenpakket zou hebben dan alleen het beheer en de budgettering van de rechterlijke organisatie, de faciliterende taken ter bevordering van de rechtseenheid en een adviserende bevoegdheid op wetgevingsgebied. Een motivering om de bevoegdheden van de Raad daartoe te beperken ontbreekt. Binnen Europa zijn daarvan wel verschillende voorbeelden te vinden. De omstandigheid dat op de taakstelling, zoals nu wordt voorgesteld in de Contourennota is vooruitgelopen, is daarbij niet doorslaggevend. Al tijdens het overleg daarover in april 1999 hebben de leden van de PvdA-fractie aangegeven eventueel voor een bredere taakstelling te voelen. De discussie daarover is nu pas ten principale aan de orde. Deze leden kunnen zich voorstellen dat aan de Raad ook andere bevoegdheden worden toegekend dan de bevoegdheden die nu in dit wetsontwerp zijn geregeld. Met name op het gebied van de werving en selectie, benoeming en promotie van rechterlijke ambtenaren zou dat het geval kunnen zijn. In ieder geval zou het opleidingsbeleid in brede zin van magistraten tot het werkkterrein van de Raad moeten behoren. Dit zou overigens wel moeten leiden tot een bredere samenstelling van de Raad waarin het maatschappelijke element nadrukkelijker zou moeten zijn verzekerd. Kan de regering uitleggen wat ertegen zou zijn ook dergelijke bevoegdheden aan de Raad te geven.

De leden van de CDA-fractie betuigen om te beginnen gaarne hun instemming met de reorganisatie van de rechtsprekende macht zoals voorzien in het onderhavig wetsvoorstel en het daarmee samenhangende wetsvoorstel 27 181 inhoudende de regeling van het bestuur van de gerechten. Met name de modernisering van het stelsel door middel van de instelling van een Raad voor de rechtspraak wordt dezerzijds toegejuicht, zij het dat er op een aantal belangrijke punten zoals hierna aan te duiden, wel kritische vragen bestaan. Het leidend principe van een sterke mate van zelforganisatie door de gerechten onder leiding en toezicht van de Raad wat de bedrijfsvoering betreft, spreekt deze leden aan, hetgeen ook geldt voor de taken op het beheersmatige en budgettaire vlak.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich ook vinden in de veranderde relatie van de minister van Justitie ten opzichte van de afzonderlijke gerechten in die zin dat hij daarmee geen rechtstreekse relatie meer zal onderhouden en dat zijn bevoegdheden beperkt zullen worden tot het houden van toezicht op de Raad. Toch valt ook over dit punt, zoals nog zal blijken, meer te zeggen met name op het punt van de eventuele invloed van de minister via de Raad uit te oefenen op de rechtspraakfunctie. De leden van de D66-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel dat strekt tot de instelling van de Raad voor de rechtspraak.

Het wetsvoorstel hangt nauw samen met andere wetsvoorstellen die strekken tot modernisering van de rechterlijke organisatie. Over het instellen van een Raad voor de rechtspraak wordt al geruime tijd gesproken. Reeds in de jaren vijftig van de vorige eeuw werd de instelling van een permanent College van Advies voor de rechterlijke macht overwogen. Van belang werd geacht dat door de instelling van zo'n college de versterking van de rechterlijke organisatie zou worden gewaarborgd. Een halve eeuw later is een dergelijk college met de titel «Raad voor de rechtspraak» bijna ingevoerd in de rechterlijke organisatie.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt gestalte gegeven aan de wens om een Raad voor de rechtspraak in te stellen die als overkoepelende organisatie voor de gerechten als intermediair zal dienen te fungeren tussen de minister van Justitie en de rechterlijke macht. In het verlengde van de Wet organisatie en bestuur wordt door de regering ingezet op de broodnodige modernisering van de rechterlijke macht. Ook de leden van de GroenLinks-fractie zijn van oordeel dat de rechterlijke macht toe is aan een nieuwe structuur en cultuur, die meer dan nu het geval is naar buiten is gericht. Dit zou moeten blijken door het creëren van een transparante organisatie, die in staat en bereid is verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid, zonder overigens de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aan te tasten.

De leden van de GroenLinks-fractie voorzien echter dat bij het van kracht worden van het onderhavige wetsvoorstel zowel de Hoge Raad als de Raad voor de rechtspraak geacht wordt de rechtseenheid te bevorderen. Het is de leden van de GroenLinks-fractie niet duidelijk hoe zich dit tot elkaar verhoudt. Kan de regering hier op ingaan? Hoe kan worden voorkomen dat er een situatie ontstaat waarin leden van de Raad voor de rechtspraak te zeer onder de invloedssfeer van de minister van Justitie komen te verkeren?

De leden van de fracties van de RPF en het GPV hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij geven te kennen het voorliggende wetsvoorstel in samenhang met de wet organisatie en bestuur gerechten als een zeer belangrijke stap op de weg van de modernisering van de rechterlijke organisatie te beschouwen, hetgeen overigens niet weg neemt dat de voorstellen deze leden op tal van punten aanleiding geven tot kritische opmerkingen en het stellen van nadere vragen.

Binnen de moderniseringsoperatie is de instelling van de Raad voor de rechtspraak een cruciaal onderdeel. Vermeld wordt dat ook in landen als Ierland, België Frankrijk en Zweden een dergelijke raad bestaat of binnenkort zal worden ingesteld. Volgens onderzoek zou de voorgestelde raad overeenkomen met de raden zoals die bestaan in de Noord-Europese landen. Kan een nader overzicht worden verstrekt van de belangrijkste overeenkomsten en verschillen. Wat zijn de cruciale punten waarop de zuidelijke raden verschillen.

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 wenselijkheid van de instelling van een Raad voor de rechtspraak

De leden van de VVD-fractie hebben in grote lijnen waardering voor het wetsvoorstel voor de instelling van de Raad voor de Rechtspraak. De leden van de VVD-fractie delen het uitgangspunt dat het instellen van de Raad voor de rechtspraak kan bijdragen aan het versterken van de eigen verantwoordelijkheid voor de rechterlijke organisatie. Inherent aan het instellen van een Raad voor de rechtspraak is dat rechterlijk beleid en bedrijfsvoering kunnen worden gescheiden. De president en de procureur generaal bij de Hoge Raad hebben evenwel aangevoerd dat scheiding van rechterlijk beleid en bedrijfsvoering bezwaarlijk mogelijk is. Dit signaal is belangrijk. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering nog eens uitgebreid uiteen te zetten hoe in de praktijk voorkomen kan worden dat zich spanning voordoet tussen de noodzaak tot beheer en de rechterlijke onafhankelijkheid. Welke «checks and balances» heeft zij op het oog.

De leden van de D66-fractie stellen dat de ontwikkeling van de Raad voor de rechtspraak is versneld door het rapport van de Commissie-Leemhuis. Deze commissie werd ingesteld in april 1997 naar aanleiding van de motie-Dittrich c.s. De motie geeft blijk van bezorgdheid over de toekomst van de rechterlijke macht in het licht van de eisen die in toenemende mate door de maatschappij aan het functioneren van de rechtsprekende macht worden gesteld.

De commissie Leemhuis concludeerde dat er behoefte bestond om de rechterlijke organisatie als geheel meer vanuit een gemeenschappelijke oriëntatie te laten functioneren. De fragmentatie binnen de rechterlijke organisatie werd als belemmerend ervaren. Het stelt de rechterlijke organisatie onvoldoende in staat om als een eenheid te werken. De commissie heeft in haar advies voorstellen gedaan voor de organisatie en toerusting van de rechterlijke organisatie. In haar rapport is de commissie uitvoerig ingegaan op de wenselijkheid van de instelling van de Raad voor de rechtspraak teneinde het bestuurlijk vermogen van de rechterlijke organisatie te versterken. Het onderhavige wetsvoorstel is het resultaat van de voorstellen van de commissie en vormt het sluitstuk van een moderniseringsoperatie van de rechterlijke organisatie.

Het is de leden van de GroenLinks-fractie niet ontgaan dat één van de belangrijkste motieven om een Raad voor de rechtspraak in te stellen de wens was om de waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie te versterken. De Raad dient vanuit dat oogpunt bezien een soort buffer te vormen tussen de minister van Justitie en de rechterlijke macht. Pas later zou het besef zijn gekomen dat de Raad ook kan bijdragen aan het versterken van de verantwoordelijkheid van de rechtsprekende macht voor de eigen organisatie als geheel. Van de noodzaak van beide – waarborgen onafhankelijkheid en versterken verantwoordelijkheid – zijn deze leden doordrongen, maar zij zijn er niet van overtuigd dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht middels instelling van een Raad voor de rechtspraak, zoals die in het huidige wetsvoorstel is geregeld voldoende wordt gewaarborgd. Het argument dat de minister van Justitie zich in de huidige situatie als verantwoordelijke voor de bedrijfsvoering zeer terughoudend opstelt ten opzichte van de gerechten en zijn directe invloed nimmer laat gelden achten deze leden een slecht argument. De wetgever dient immers ook altijd rekening te houden met de theoretische mogelijkheid dat de minister wel degelijk redenen heeft

om zijn wettelijke invloed te doen gelden, aldus deze leden. De regering zou er niet vanuit mogen gaan dat dit vertrouwen er ten alle tijden zou zijn.

De leden van de fracties van RPF en GPV stellen dat in de memorie van toelichting de wenselijkheid van de Raad voor de rechtspraak wordt beargumenteerd. Hierin wordt onder meer gesteld dat sinds een aantal jaren, min of meer autonoom, een ontwikkeling op gang is gekomen in de richting van het op centraal niveau aanpakken van zaken. Op zichzelf is het feit dat deze ontwikkelingen vanuit de gerechten zelf op gang zijn gekomen ook een argument tegen de instelling van de Raad voor de rechtspraak. Bovendien zal de Raad voor de rechtspraak vooral dienen te functioneren ten dienste van de gerechten zelf. Je zou je zelfs kunnen voorstellen dat, in die lijn doorgeredeneerd, zou kunnen worden afgezien van de instelling van de Raad voor de rechtspraak bij wet en de eventuele instelling daarvan te laten geschieden door de gerechten zelf. Kunnen de bewindslieden hierop reageren? Is de wettelijke instelling van de Raad voor de rechtspraak het enige antwoord op de geschetste ontwikkelingen?

1.3 Inhoud en opzet van het wetsvoorstel

In het wetsvoorstel wordt door de regering ruime aandacht geschonken aan de constitutionele aspecten die verbonden zijn aan deze moderniseringsoperatie. Met name in de verhouding tussen de uitvoerende macht en de onafhankelijke rechterlijke macht dient een goed evenwicht te worden gezocht. De leden van de D66-fractie vinden de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht een noodzakelijke voorwaarde voor een goede rechtsbescherming. Een moderniseringsoperatie, waarbij de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te zeer wordt aangetast, zal hoogstwaarschijnlijk niet slagen. Deze leden zijn namelijk van mening dat draagvlak voor het wetsvoorstel onder de rechterlijke macht dan ook een absolute voorwaarde is voor het welslagen van de modernisering van de rechterlijke organisatie.

Op de belangrijkste taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak komen de leden van de fracties van de RPF en het GPV nog terug in het vervolg van hun bijdrage. Wel vragen zij in het kader van hun inleidende opmerkingen om een nadere onderbouwing van het achterwege laten van enigerlei formele relatie tussen de Raad voor de rechtspraak en de Hoge Raad en de Raad van State. De argumenten daarvoor zijn gelegen in de bijzondere positie van deze beide colleges. Op zichzelf zijn de in beginsel gelijksoortige argumenten waar het gaat om de overige gerechten geen aanleiding geweest om ten aanzien daarvan af te zien van de instelling van de Raad voor de rechtspraak. Kan bijvoorbeeld nader worden beargumenteerd, om welke reden de Raad voor de rechtspraak zich wel bezig zou kunnen houden met de beheersmatige en budgettaire taken ten aanzien van de gerechten, zonder dat dit in de weg zou staan aan de rechterlijke onafhankelijkheid en niet dezelfde taken in acht zou kunnen nemen ten aanzien van de Hoge Raad, als ook dan voldoende waarborgen aanwezig zijn om de rechterlijke onafhankelijkheid te waarborgen?

Voorts missen deze leden enige nadere onderbouwing van het besluit om de taak van de Raad voor de rechtspraak zich ook te laten uitstrekken tot de Centrale Raad van Beroep en het college van beroep voor het bedrijfsleven. De derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie is nog niet aan de orde en gelet daarop zijn deze colleges nog niet ingevoerd in de «normale» rechterlijke organisatie. Waarom dan toch hierop als het ware vooruitgelopen bij deze wet? Voorts vragen deze leden of deze wetsvoorstellen niet moeten worden aangegrepen om het merkwaardige begrippenkader ten aanzien van rechterlijke colleges te stroomlijnen. De beide genoemde colleges zijn wel met rechtspraak belast, maar worden

niet tot de rechterlijke macht gerekend, niettegenstaande het feit dat bijvoorbeeld de Centrale Raad van Beroep in beroep zaken behandelt die eerder bij de bestuurskamer aan de orde zijn geweest.

1.4 Voorbereiding van het wetsvoorstel

Het is de leden van de PvdA-fractie opgevallen dat de discussie in het kader van de voorbereiding van dit wetsontwerp zich aanvankelijk geheel beperkt heeft tot de rechterlijke macht zelf. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de rechterlijke macht op verschillende manieren een aantal malen is geconsulteerd. Pas in de daadwerkelijke ontwerpfase zijn ook niet-magistraten bij de voorbereiding betrokken.

De leden van de PvdA-fractie erkennen ten volle het belang dat de rechterlijke macht heeft bij de regeling zoals hier aan de orde. Dat neemt echter niet weg dat een dergelijke regeling een belangrijke maatschappelijke betekenis heeft, omdat zij richtinggevend kan zijn voor de ontwikkeling van de rechtspraak waar iedere Nederlandse burger belang bij heeft. Het is de vraag of dit laatste facet bij de voorbereiding voldoende is onderkend.

De leden van de CDA-fractie nemen hetgeen de regering opmerkt over voorbereiding van het wetsvoorstel voor kennisgeving aan. Ook zij namen deel aan de beraadslagingen over de Contourennota en ook zij namen kennis van de commentaren die van diverse kanten zijn geleverd (o.a. door de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad en door de Commissie Rechterlijke Organisatie, door de Nederlandse Orde van Advocaten en door de president van de Centrale Raad van Beroep).

2. Staatsrechtelijke uitgangspunten

2.1 Verhouding tussen de staatsmachten

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de minister van Justitie verantwoordelijk is voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. De leden van de PvdA-fractie zijn het daar mee eens. Deze minister beheert het beschikbaar gestelde budget voor de materiele voorzieningen en de personele ondersteuning en is dus verantwoordelijk voor beheersaangelegenheden. De minister is daarvoor politiek verantwoordelijk tegenover het parlement. Wanneer het beheer praktisch overgaat op de besturen van de gerechten en de Raad voor de Rechtspraak als toezichthoudend en coördinerend orgaan dan zal ook de verhouding tussen de Minister enerzijds en de Raad voor de Rechtspraak en de gerechtsbesturen anderzijds zodanig geregeld moeten zijn dat de Minister zijn verantwoordelijkheid kan blijven waarmaken.

De Raad wordt in het wetsvoorstel gepositioneerd als een orgaan behorend tot de rechterlijke organisatie. Zij zou gaan optreden «namens» de rechterlijke macht. Dit terwijl de Raad *zelf geen rechtsprekend orgaan* is en daarvan ook personen kunnen deel uitmaken die geen rechterlijk ambtenaar zijn. Anderzijds wordt de Raad belast met taken waarvoor de minister van Justitie als onderdeel van de uitvoerende macht een zekere zeggenschap houdt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of met deze constructie niet op twee gedachten wordt gehinkt. Naar het oordeel van deze leden is de Raad geen typisch rechtsprekend orgaan, maar een orgaan dat zowel op het gebied van de rechtspraak als op het gebied van de bedrijfsvoering en uitvoerende taak zekere verantwoordelijkheden heeft. De keuze die nu is gedaan voor de Raad als onderdeel van de rechterlijke macht doet gewrongen aan. Een orgaan wordt in de praktijk niet automatisch onderdeel van de rechterlijke macht door haar formeel zo te noemen. Het gaat veeleer om de bevoegdheden en samenstelling van een dergelijk orgaan.

De manier waarop nu de Raad is vormgegeven is meer een orgaan *sui generis*, dat niet zonder meer gepositioneerd kan worden binnen een van de bestaande staatsmachten. Dat is overigens op zich geen beletsel om tot oprichting ervan te besluiten. Zijn andere mogelijkheden voldoende overwogen?

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de Raad niet kan worden aangemerkt als een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), omdat de Raad immers geen deel uitmaakt van de uitvoerende macht. Wel wordt daarbij toegegeven dat de positie van de Raad in een aantal opzichten vergelijkbaar is met die van een zelfstandig bestuursorgaan. Kan precies worden aangegeven wat ertegen zou zijn de Raad toch formeel als een ZBO aan te merken? Zijn er wettelijke bepalingen die zich daartegen verzetten?

Dezelfde vraag kan gesteld worden ten aanzien van de redenering op grond waarvan besloten is de Raad niet de status van een Hoog College van Staat te geven. Gesteld wordt dat het gemeenschappelijk kenmerk van de betreffende organen is «hun bijzondere positie in het staatsbestel». Die bijzondere positie geldt voor de Raad voor de rechtspraak toch nu juist ook? De omstandigheid dat Hoge Colleges van Staat een bijzondere relatie onderhouden met de minister van Binnenlandse Zaken, terwijl de Raad primair op rechtspraak is georiënteerd en «deel gaat uitmaken van de rechterlijke organisatie» is daarbij als redengeving weinig overtuigend. Ook de afdeling rechtspraak van de Raad van State is primair op de rechtspraak georiënteerd. Dat verhindert blijkbaar niet haar status als onderdeel van een hoog College van Staat. Is overigens ondenkbaar dat een hoog College van Staat een bijzondere relatie met de Minister van Justitie zou onderhouden? Welke wettelijke bepalingen zouden zich daartegen verzetten? De leden van de PvdA-fractie willen de regering in dit stadium van de wetvoorbereiding met nadruk verzoeken deze mogelijkheid alsnog te overwegen.

Wat is de staatsrechtelijke status van een raad voor de Rechtspraak in andere landen en in welke mate hangt dat samen met hun respectievelijke bevoegdheden?

Hoe staat de regering tegenover de opvatting van Kortmann en Bovend' Eert (NJB 36) dat de voorgestelde waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid niet voldoende zijn, vragen de leden van de VVD-fractie. Zij hebben met name kritiek op het, in hun ogen, ondeugdelijke begrip «bedrijfsvoering». Zou het niet mogelijk zijn dit begrip scherper te definiëren? Langs welke weg kunnen geschillen tussen de minister en de Raad, respectievelijk tussen gerechtsbestuur en rechter op eenvoudige wijze worden opgelost? De leden van de VVD-fractie onderschrijven de noodzaak dat ook de rechtsprekende macht één gezicht vertoont. Zij verzoeken een toelichting op de door de regering geuite veronderstelling, dat ten gevolge van de invoering van integraal management bij de gerechten, de individuele profilering van de gerechten waarschijnlijk zal toenemen.

De Raad krijgt onder meer een ondersteunende taak ter bevordering van de uniforme rechtstoepassing en de juridische kwaliteit bij de gerechten. Met name met betrekking tot de uniforme rechtstoepassing hebben de leden van de VVD-fractie bedenkingen. Het zal gaan om adviezen. Toch kunnen ook adviezen een dusdanige status krijgen, dat in de praktijk nauwelijks kan worden voorbijgegaan aan het gegeven advies. De onafhankelijkheid van de rechter betekent onder meer dat de rechter niet kan worden voorgeschreven op welke wijze hij zijn rechtsprekende bevoegdheden mag uitoefenen. Deze leden vragen wat de positie wordt van een rechter die zich met overtuiging niet wil voegen in een rechtseenheid bevorderend advies van de Raad of het bestuur van het gerecht. Zal hij met schorsing worden bedreigd of behoudt hij de vrijheid van een eigenstandige wetsuitleg?

Deze leden hechten ook aan een uiteenzetting over de feitelijke betekenis van deze taak afgezet tegen over het werkveld van de Hoge Raad. Het onderhouden van goede contacten tussen de colleges lijkt de leden van de VVD-fractie niet genoeg. Voorkomen moet worden dat de Raad op het werkterrein van de Hoge Raad komt.

Hoe staat de regering tegenover de opvatting van Kortmann en Bovend' Eert (NJB 36) dat de Raad in feite een nieuw orgaan van de uitvoerende macht wordt? Een aanwijzing zou onder meer gevonden kunnen worden in de benoemingsprocedure van de leden van de Raad. Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat de minister bij deze benoemingsprocedure een stevige betrokkenheid heeft. Is dat uitdrukkelijk de bedoeling?

De leden van de CDA-fractie kunnen instemmen met de korte schets van regeringszijde over de machtsverdeling tussen de staatsorganen. Kan de regering overigens enige uitwerking geven van de stelling dat van volstrekte machtscheiding in het Nederlandse staatsbestel in werkelijkheid nooit sprake is geweest? Wat in dit verband te denken van het verschijnsel dat de respectieve machten nu en dan geroepen zijn tot het stellen van daden op het terrein van een der andere machten? Zo begeeft de rechter zich nu en dan op het terrein van de uitvoerende macht (men kan bijvoorbeeld de benoeming van een voogd, bewindvoerder of curator als een daad van bestuur beschouwen). Zo is een wet waarbij iemand wordt genaturaliseerd weliswaar een wet in formele zin, doch dient in feite als een beschikking te worden aangemerkt; via mandaatconstructies laat de wetgever tal van complexen van regelgeving over aan de uitvoerende macht; de «terugtrek van de wetgever» noopte de rechter regelmatig tot verderstreckende interpretatie dan hem zelf misschien wenselijk voorkwam. Kan de regering instemmen met de observatie dat dergelijke «verschijnselen» niet afdoen aan het principe der machtscheiding? Is de regering het vervolgens eens met de leden van de CDA-fractie als deze stellen dat het systeem van «checks en balances» juist een garantie vorm tegen machtsoverschrijding van een der staatsmachten en dat de nieuwe organisatie van de rechtsprekende macht beoordeelt dient te worden in het licht van een zuiver houden van het stelsel der machtscheiding? Dit stelsel dient wel bij uitstek gestalte te krijgen met betrekking tot de rechtspraak. Omdat de staat aan deze staatsmacht de middelen behoort te verschaffen en ook daadwerkelijk verschaft voor een adequate uitoefening van haar functie, bestaat op het punt van deze middelenverstrekking ministeriële verantwoordelijkheid. Maar voor de functievervulling zelf, de rechtspleging dus, is de minister nu juist niet verantwoordelijk. Het is juist vanwege het principe van de machtscheiding, dat de rechtsprekende macht «bij definitie» onttrokken is aan welke invloed dan ook van de zijde van de andere staatsmachten. De leden van de CDA-fractie vertrouwen erop dat de regering met deze opvatting volmondig kan instemmen om daaruit dan ook de (juiste) consequenties te trekken.

In dit verband namen deze leden met belangstelling kennis van de passage in de memorie van toelichting gewijd aan de verhouding tussen de rechterlijke onafhankelijkheid enerzijds en de ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds. Het is in het licht van de aldaar ontvouwde criteria, dat de leden van de CDA-fractie de inrichting van het nieuwe stelsel, zoals de regering zich die voorstelt, wil beoordelen. Het gaat dan met name om de volgende woorden: «De rechter is onafhankelijk indien hij zijn beslissing kan baseren op zijn eigen, vrije oordeel omtrent feiten en rechtsgronden, zonder enige binding ten opzichte van partijen of het overheidsapparaat en zonder dat zijn beslissing onderworpen is aan toetsing door een andere dan een in dezelfde zin onafhankelijke instantie». Valt daaronder niet mede te begrijpen een beïnvloeding vooraf, bijvoorbeeld doordat enigerlei instantie die niet aan de criteria voor rechterlijke onaf-

hankelijkheid voldoet, richtlijnen geeft met betrekking tot de inhoud van rechtspraak, bijvoorbeeld gehuld in de mantel van beheers- of bedrijfsvoeringaspecten En onderschrijft de regering hetgeen direct daarna volgt in de memorie van toelichting in die zin dat de vraag of van onafhankelijkheid sprake is afhangt van de factoren die het EHRM in 1984 formuleerde, waaronder «de benoemingsduur»? Verstaat de regering onder dit laatste criterium dat er in feite sprake dient te zijn van rechterlijke onafzetbaarheid in de vorm van benoemd-zijn voor het leven, alvorens er in dit opzicht van werkelijke onafhankelijkheid gesproken kan worden?

Hoe verhoudt zich vervolgens het staatsrechtelijk beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid met Aanbeveling (94)12 van de Raad van Europa waarin onder meer is vastgelegd dat de rechter tot oordeelsvorming in staat moet zijn «zonder. oneigenlijke invloed»? Is de regering van oordeel dat in dit licht bezien de rechtspraakfunctie van de gerechten een principieel ander karakter heeft dan de bedrijfsvoering en dat tussen beide, waar het elke invloed van derden betreft, direct of «oneigenlijk», een waterdicht schot dient te bestaan? Mag er in theorie «in de thans bestaande beheersstructuur ook een zeker risico van oneigenlijke inmenging in de rechtspraak» bestaan? Dit dient toch in de nieuwe situatie, wil zij op dit punt als een verbetering aangemerkt kunnen worden, op zijn minst te worden verkleind zo niet geheel worden uitgesloten? De regering formuleert het zelf eenduidig: «De ministeriële verantwoordelijkheid vindt zijn begrenzing in de rechterlijke onafhankelijkheid». Het afleggen van verantwoording aan de minister door de rechtsprekende macht over de bedrijfsvoering van de gerechten acht de regering «ongewenst» en daarom wil men overgaan tot «buffervorming» via een Raad voor de rechtspraak. De leden van de CDA-fractie kunnen, heel goed leven met een dergelijke opzet, mits op het stuk van de rechterlijke onafhankelijkheid geen terreinverlies wordt geboekt.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel. In de memorie van toelichting gaat de regering in op de gewenste onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, waarbij er terecht op wordt gewezen dat de rechtsprekende macht als geheel van rechterlijke colleges zo moeten zijn ingericht dat de onafhankelijkheid van de rechter optimaal is gewaarborgd. Deze leden vragen een reactie op de volgende voorstelling van de inhoud van het wetsvoorstel. Thans wordt het bedrijfsmatige beheer van de gerechten gedaan door de directeuren beheer gerechten. De rechtsinhoudelijke zijde wordt onafhankelijk hiervan begeleid door de voor het leven benoemde voorzitter van het college van rechters van het betreffende gerecht. In deze opbouw zijn de rechterlijke macht en de ondersteuning twee gescheiden organisaties.

Maar, zo constateren deze leden, met de komst van de Raad voor de Rechtspraak en het integraalmanagement worden bij de gerechten rechters én een directeur bedrijfsvoering samengevoegd in een bestuur. Hierbij kan naar de mening van deze leden vermenging optreden van de bedrijfsmatige kant en de rechtsinhoudelijke kant, bijvoorbeeld door het opvoeren van de snelheid van vonnissen onder bedrijfseconomische druk. De regering noemt zelf dat de rechter in zijn oordeelsvorming in staat moet zijn te handelen zonder beperking of oneigenlijke invloed, maar naar de mening van deze leden zijn geen of weinig elementen in het voorstel ingebouwd om het ontstaan van een dergelijke bedrijfseconomische druk op de rechtsgang te voorkomen. Kan de regering aangeven op welke wijze bedrijfseconomische afwegingen een invloed krijgt op de rechtspraak? Kan verder inhoudelijke worden ingegaan op de «eventuele spanningen» die de regering dus ook ziet tussen de rechterlijke onafhankelijkheid en de bedrijfsvoering, waaruit deze kunnen bestaan, en hoe tegengegaan?

De vraag hoe de instelling van en vooral de taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak, c.q. de minister zich verhouden met de staatsrechtelijke uitgangspunten in de Nederlandse rechtsstaat, vormt de kern van de vraagstellingen rond dit wetsvoorstel.

In dit verband schenken de leden van de fracties van de RPF en het GPV allereerst aandacht aan het advies van de president en de procureur generaal bij de Hoge Raad, die pleiten voor een meer fundamentele herziening van de verhouding tussen de drie machten, in het licht van de vraag hoe in de huidige tijd over de machtenscheiding wordt gedacht. Na afweging van tal van facetten, komen dezen tot de conclusie dat vanuit het principe van de machtenscheiding principieel geen plaats is voor ministeriële verantwoordelijkheden ten aanzien van bedrijfsvoering en beheer van de gerechten, ook na een nadere gedachtewisseling met de minister. Zij vragen om een verdere bezinning op dit punt. Gesteld dat de visie van president en procureur generaal dient te worden gevolgd, zou dit dan moeten leiden tot een grondwetswijziging?»

2.2 Beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid

De leden van de PvdA-fractie menen, met de regering en de Raad van State, dat de regering aanspreekbaar dient te blijven op het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel en de daarvoor in te zetten publieke middelen. (Ook in geval van schending van art. 6 EVRM ten gevolge van het falen van de rechterlijke organisatie is het de regering die daarop aangesproken wordt). Dat betekent ook dat er een ministeriële verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie moet bestaan. Onjuist achten de leden van de PvdA-fractie daarbij het gebruik van de term «zekere verantwoordelijkheid». Staatsrechtelijk is die benaming twijfelachtig. Er bestaat verantwoordelijkheid of er bestaat geen verantwoordelijkheid, daarover mag geen misverstand bestaan. Een andere zaak is hoe aan die verantwoordelijkheid inhoud wordt gegeven. Inmiddels hebben de leden van de PvdA-fractie wel oog voor het, vooral vanuit de rechterlijke macht zelf, gesignaleerde risico dat de toezichtbevoegdheden van de Minister van Justitie met betrekking tot de Raad voor de Rechtspraak (het geven van aanwijzingen en het schorsings- en ontslagrecht) althans in theorie de onafhankelijkheid van de rechter zouden kunnen aantasten, immers daar waar het onderscheid tussen rechtspraak en bedrijfsvoering als het ware vervaagt. Natuurlijk is artikel 2.6.4.4. met het oog op dat risico als waarborg geschreven, maar een toetsing of de Minister van Justitie zich aan die regel houdt door een rechterlijke instantie is niet voorzien. Is overwogen een dergelijke toetsing wel in te voeren?

Zou niet te overwegen zijn de mogelijkheid te openen aanwijzingen van de Minister aan het oordeel van de Hoge Raad voor te leggen, dan uitsluitend ter beoordeling van de vraag of de minister bij het geven van die aanwijzing de grenzen van art. 2.2.4.2 overschreden heeft?

Opvalt dat in het geheel van «checks and balances» zoals in de memorie van toelichting beschreven nauwelijks plaats is voor het parlement. Zou het niet voor de hand liggen om juist daar waar oneigenlijke inmenging of oneigenlijke beïnvloeding van de ene staatsmacht door de andere staatsmacht wordt gevreesd te denken aan inschakeling van het derde onderdeel van de trias, het parlement? Waarbij gedacht zou kunnen worden aan het in de Verenigde Staten gehanteerde model waarbij de rechterlijke organisatie een rechtstreekse relatie met de volksvertegenwoordiging onderhoudt. De redenering op grond waarvan een dergelijke gedachte wordt afgewezen achten deze leden wel bijzonder beknopt. Dat een dergelijke rechtstreekse relatie tussen rechterlijke macht en de volksvertegenwoordiging «zo zeer afwijkt van ons constitutioneel besteld» maakt weinig indruk nu door de introductie van een raad voor de Rechtspraak dat constitutioneel besteld toch gewijzigd wordt. Kan de regering aangeven

welke andere redenen zich tegen de introductie van een dergelijk model verzetten? In de benoemingsprocedure van leden van de Hoge Raad bestaat al de tussenkomst van de Tweede Kamer. Die speelt daarbij zelfs een beslissende rol omdat zij de voordracht voor de benoeming opmaakt, daarbij al of niet achtslaand op de aanbevelingslijst die door de Hoge Raad zelf is opgesteld. Bij de laatste grondwetherziening is deze tussenkomst gehandhaafd. De bemoeienissen van de Kamer verlenen aan de benoemingen in de Hoge Raad een zekere democratische legitimatie. Formeel gesproken zijn partijpolitieke benoemingen niet uitgesloten, maar het gevaar daarvoor bleek, althans in de 20e eeuw, niet bepaald dreigend. Tot nu toe zijn er geen tekenen dat die cultuur zal veranderen. Behoort niet overwogen te worden de leden van de Raad voor de rechtspraak op vergelijkbare wijze te doen benoemen.

De leden van de VVD-fractie ondersteunen het uitgangspunt dat de minister van Justitie ten opzichte van de tweede kamer verantwoordelijk blijft voor het goed functioneren van de rechterlijke organisatie. Het is opvallend dat volgens de president van en de procureur bij de Hoge Raad de bevoegdheden van de minister van justitie juist groter worden dan voorheen in verband met de mogelijkheid tot benoeming, schorsing en ontslag van leden van de Raad voor de rechtspraak. Hoe staat de regering daar tegenover? Ziet de regering de mogelijkheid deze vrees weg te nemen door te bepalen dat voor benoeming, schorsing of ontslag van deze leden altijd een advies van de Hoge Raad vereist is? In een dergelijk advies zou de Hoge Raad ook tot uitdrukking kunnen brengen of en zo ja in hoeverre de argumentatie voor de voornoemde maatregelen de rechterlijke onafhankelijkheid raakt.

De leden van de D66-fractie hebben met name over de constitutionele aspecten van het wetsvoorstel nog de nodige vragen. Deze leden zijn van mening dat de bijzondere aard van een rechterlijke functie vraagt om een verhoudingsgewijs zo strikt mogelijke scheiding tussen de rechter, bestuur en wetgever. De conclusie van de regering is echter dat de scheiding der machten niet absoluut is, maar dat er in plaats van de Trias politica veeleer sprake is van een systeem van checks and balances. Er bestaat niet een scheiding, maar een samenwerkingsverband, waarin elk der machten zijn eigen taak heeft. Op basis hiervan verdedigt de regering vervolgens de invoering van de nieuwe beheers- en bestuursstructuur van de rechterlijke macht. Deze nieuwe structuur wordt gekenmerkt door allerlei controlemechanismen tussen ministerie, Raad voor de rechtspraak en de gerechten. De leden van de fractie van D66 zijn het eens met de regering wanneer zij stelt dat het systeem van checks and balances de machtscheiding enigszins beperkt. Van belang is echter tot hoever deze beperking gaat. Het kan niet zo zijn dat met een beroep op het systeem van checks and balances de rechterlijk onafhankelijkheid in het geding komt.

Betoogd kan worden dat in de nieuwe structuur geen plaats meer is voor ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot de bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie. Door invoering van het systeem van integraal management zijn rechterlijk beleid en bedrijfsvoering namelijk niet meer te scheiden. Ondanks de invoering van integraal management gaat de regering in het wetsvoorstel wel uit van de scheiding tussen rechterlijk beleid en bedrijfsvoering. Dit met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid. Kan de regering toelichten waarom enerzijds de bestaande scheiding tussen «besturen» en «beheren» wordt opgeheven door de invoering van integraal management en anderzijds de scheiding wel wordt gehanteerd tussen rechterlijk beleid en rechterlijke bedrijfsvoering, teneinde de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechterlijke bedrijfsvoering te rechtvaardigen?

De regering claimt een verdergaande ministeriële verantwoordelijkheid dan de bovenvermelde functionarissen wensen, maar spannen zich tegelijkertijd in om de reikwijdte daarvan in de praktijk te relativieren. Naar de mening van de leden van de fracties van de RPF en het GPV wordt in de stukken ten onrechte aangevoerd dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de gerechten, via de Raad voor de rechtspraak niet verder zou strekken dan de ministeriële beheersverantwoordelijkheid voor de Hoge Colleges van Staat. Een Hoog College als de Tweede Kamer stelt echter in laatste instantie zelf de begroting vast en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid is op zijn hoogst zeer beperkt. Feitelijk kunnen slechts dringende adviezen worden gegeven. Het voorliggend wetsvoorstel gaat wezenlijk verder. Het staat volgens deze leden immers onmiskenbaar vast dat in het kader van de voorgestelde wet de ministeriële verantwoordelijkheid voor de gerechten verder reikt dan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Hoge Colleges van Staat. Deze leden wijzen er in dit verband op dat de Hoge Colleges een bijzondere budgettaire verhouding met de minister van BZK onderhouden, maar dat in onderscheid daarvan de Raad voor de rechtspraak wel bij de vaststelling van de begroting voor de gerechten wordt betrokken, maar dat de minister van Justitie deze vaststelt. Bovendien heeft de minister een aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot de bedrijfsvoering. Als in dit wetsvoorstel wat betreft de verhouding tussen gerechten en minister zoveel mogelijk gelijk wordt gesteld met de verhouding tussen minister en hoge colleges van staat, dan zou toch beargumenteerd moeten worden om welke reden daarvan in de wet op essentiële punten wordt afgeweken.

2.3 Het onderscheid tussen rechtspraak en bedrijfsvoering

De leden van de VVD-fractie verzoeken een toelichting op de opvatting dat de Raad voor de rechtspraak ertoe kan bijdragen dat de eventuele spanningen tussen bedrijfsvoering en rechterlijke onafhankelijkheid eerder zichtbaar worden.

In het wetsvoorstel is bepaald dat de Raad bij de uitoefening van zijn bevoegdheden niet mag treden in de procesrechterlijke behandeling van een concrete zaak of in categorieën van zaken (art. 2.6.2.6.). De reikwijdte van deze bepaling is de leden van de VVD-fractie niet geheel duidelijk. Kan de regering zich voorstellen dat het bestuur van een gerecht of de Raad voor de rechtspraak adviseert hoe bijvoorbeeld de voorlopige voorzieningen in arbeidszaken moeten worden behandeld?

Uitgangspunt in de nieuwe opzet is dat de rechtsprekende macht «op in de wet geregelde wijze aan de samenleving verantwoordelijk zal moeten afleggen over het beheer en de inzet van de voor de rechtspraak beschikbare middelen». De leden van de CDA-fractie vragen waarom het afleggen van dergelijke verantwoording niet mogelijk zou zijn via verslaglegging achteraf. De financiële aspecten zouden, voorzien van een accountantsverklaring en in haar geheel te controleren zijn door de Algemene Rekenkamer, mits een dergelijke verslaglegging voldoet aan bepaalde inrichtingseisen en mits zij is gebaseerd op een daaraan ten grondslag liggende taakstellende begroting die door het gerecht zelf is opgesteld en goedgekeurd door de Raad. Kan de regering nader ingaan op een dergelijk stelsel, mede gelet op de opvatting dat de Raad en of de minister via deze Raad een gerecht kan aanspreken op het gevoerde beheer, onder de voorwaarde dat zulk aanspreken zich nimmer kan uitstrekken over de rechtspraakfunctie? Wordt zulks nu juist niet mogelijk, nu de regering in het onderhavige wetsvoorstel en in wetsvoorstel 27 181 uitgaat van het uitgangspunt dat het rechterlijk beleid en de bedrijfsvoering van de gerechten wel degelijk van elkaar zijn te scheiden?

De leden van de CDA-fractie vrezen dat de minister of de Raad met betrekking tot het rechterlijk beleid wel degelijk met bevoegdheden worden

bekleed, zij het geen dwingende. Aanwijzingen daarvoor zijn te vinden in de memorie van toelichting waar sprake is van dwingende bevoegdheden van de Raad ten aanzien van de bedrijfsvoering en niet ten aanzien van het rechterlijk beleid. Bestaan daar dan soms niet-dwingende bevoegdheden? Het komt deze leden voor dat dit inderdaad het geval is. Bovendien wordt gesproken over «in de specifieke gevallen waar raakvlakken bestaan met de uitoefening van rechterlijke bevoegdheden, is derhalve de beleidsvrijheid van de minister beperkt». Deze is dus niet afwezig! Deelt de regering op dit punt de vrees van de leden van de CDA-fractie, dat aldus niet genoegzaam wordt voldaan aan de basiseis van rechterlijke onafhankelijkheid. In dit verband wijzen deze leden op het bepaalde in artikel 2.6.2.3 lid 1, waar sprake is van «algemene aanwijzingen». Waarom is daar niet gekozen voor «specifieke aanwijzingen»? Het betreft toch uitsluitend de bevoegdheden van de Raad aangegeven in artikel 2.6.2.1? Indien de minister algemene aanwijzingen kan geven, komt het de leden van CDA-fractie wenselijk voor dat de Raad zich daartegen in rechte moet kunnen voorzetten. Het valt immers niet uit te sluiten dat zulke aanwijzingen, ondanks hetgeen is bepaald in artikel 2.6.4.4, toch de inhoudelijke kant van de rechtspraak raken en het is naar het oordeel van deze leden dan absoluut geboden dat de rechter het laatste woord heeft. Gaarne het oordeel van de minister hierover. Dit geldt tevens voor de opvatting van deze leden dat het eigenlijk juist zou zijn als de minister alleen repressief toezicht kan uitoefenen op de Raad via de bevoegdheid om besluiten van de Raad te schorsen of te vernietigen en dit betreft dan uiteraard alleen besluiten op basis van art. 2.6.2.1 zoals ook in de wet is opgenomen.

De regering erkent dat er zich situaties kunnen voordoen waarin rechterlijk beleid en bedrijfsvoering raakvlakken hebben, zo constateren de leden van de D66-fractie. Een probleem kan zich bijvoorbeeld voordoen bij de verdeling van de soms schaarse afdoeningcapaciteit. Een dergelijke verdeling vormt in beginsel een aangelegenheid die ligt op het terrein van de bedrijfsvoering. De verdeling van de afdoeningcapaciteit is op zichzelf geen rechterlijke bevoegdheid. Genoemde verdeling kan naar de mening van de leden van de D66-fractie echter niet op een zodanig onevenwichtige wijze plaatsvinden dat de rechter in een bepaalde sector niet langer in staat is zijn wettelijke bevoegdheden uit te oefenen.

De regering concludeert in de toelichting bij artikel 2.6.4.4. dat op grond van dit voorbeeld veruit in de meeste gevallen helder bepaald kan worden tot hoever de minister van justitie bij de uitoefening van zijn bevoegdheden mag gaan. De leden van de fractie van D66 zijn echter van mening dat er zich juist in deze situaties potentiële conflicten kunnen voordoen. Waar baseert de regering zich op dat dit niet het geval is?

In enkele adviezen is voorgesteld om in de wet in algemene zin op te nemen dat de minister zijn bevoegdheden niet mag uitoefenen op een wijze die onverenigbaar is met de onafhankelijkheid van de uitoefening van de rechterlijke functie. De regering acht dit niet wenselijk. In de toelichting bij artikel 2.6.2.6 stelt de regering dat een dergelijke zinsnede de concretisering van de onafhankelijkheid van de rechterlijke functie minder ten goede komt dan nu het geval is in de voorgestelde wettekst. De leden van de fractie van D66 vragen of aan het voorgestelde artikel 2.6.4.4. kan worden toegevoegd «en zal zijn bevoegdheden niet uitoefenen op een wijze die in strijd is met de onafhankelijkheid van een rechterlijke functie». Zal op deze wijze de concretisering van de rechterlijke onafhankelijkheid juist worden versterkt?

Voorts wordt door sommigen betoogd dat gelden die aan de rechterlijke macht worden toegekend strekken tot financiering van de rechtsprekende taak van de rechterlijke macht. Het beheer over die gelden (de bedrijfsvoering) betreft dan ook vrijwel steeds direct het primaire proces, namelijk de rechtsprekende taak. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de bedrijfs-

voering op onlosmakelijke wijze verbonden is met het primaire proces en dus met het rechterlijk beleid. Kan de regering hierop haar reactie geven? In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de minister van Justitie in algemene zin verantwoordelijk is voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. Deze komt tot uitdrukking in de sfeer van de bedrijfsvoering, zo vervolgt de toelichting. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor het creëren en handhaven van randvoorwaarden waarbinnen de gerechten hun rechtsprekende taak kunnen vervullen. De leden van de D66-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat hier een verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het goed functioneren van de rechterlijke macht wordt verondersteld, op basis waarvan bepaalde bevoegdheden aan de minister worden toebedeeld met betrekking tot de rechterlijke organisatie? Is het niet zo dat de verantwoordingsplicht van de minister alleen geldt voor zover de minister bevoegd is en niet omgekeerd? Zo gezien kan de minister van Justitie toch niet verantwoordelijk worden geacht voor het functioneren van de rechterlijke organisatie?

Voorts vragen de leden van de fracties van RPF en GPV of redelijkerwijs in de praktijk wel een werkbaar onderscheid kan worden gemaakt tussen bedrijfsvoering en procesrechtelijke zaken, een onderscheid waarop het wetsvoorstel drijft. In concreto zal, aldus de toelichting, de bedrijfsvoering volgend moeten zijn. Betekent dit niet dat als de ministeriële verantwoordelijkheid conform het wetsvoorstel wordt vormgegeven, de minister zich in de praktijk zo terughoudend zal moeten opstellen – even terughoudend of misschien nog wel meer als thans – dat in de praktijk nauwelijks sprake kan zijn van een adequate parallel tussen enerzijds de ministeriële verantwoordelijkheid en anderzijds de ministeriële bevoegdheden? Met andere woorden, zal niet blijken dat ofwel sprake is van het adequaat waarnemen van die verantwoordelijkheden, met mogelijke aantasting van de rechterlijke onafhankelijkheid als gevolg, ofwel het niet adequaat waarnemen daarvan, waarmee de ministeriële verantwoordelijkheid vooral een papieren verantwoordelijkheid is? En doet aan dit vraagstuk wezenlijk af, of de ministeriële verantwoordelijkheid nu wel of niet via de band van de Raad voor de rechtspraak wordt vormgegeven?

De leden van de SGP-fractie vragen of in de nieuwe structuur niet wordt miskend dat rechterlijk beleid en bedrijfsvoering binnen de rechterlijke organisatie bezwaarlijk kunnen worden gescheiden. Wordt in beide wetsvoorstellen wat dit aspect betreft wel een consistente lijn gevolgd, zo vragen zij. Zij wijzen er hierbij op dat in de toelichting (blz. 13) wordt gesteld dat beide wetsvoorstellen van een onderscheid uitgaan, terwijl in de toelichting (blz. 2–3) op het wetsvoorstel Organisatie en bestuur gerechten, dat het integraal management introduceert, er vanuit gaat dat beleid en bedrijfsvoering juist wegens hun verwevenheid in één hand komen en elkaar ondersteunen. Met het oog hierop vragen deze leden of wat uit een oogpunt van zeggenschap niet is te scheiden, wèl gescheiden mag worden uit een oogpunt van verantwoording. Deze leden erkennen evenwel dat de eisen van goed procesbeheer (rechterlijk beleid) en de eisen van een goede bedrijfsvoering (beheer) zeer wel kunnen conflicteren. Een dergelijk conflict vergt afweging. Hebben deze leden het goed begrepen dat een dergelijke afweging uitsluitend kan worden gemaakt binnen en door de rechterlijke macht? Is met dit uitgangspunt verenigbaar dat binnen het beleid van het gerecht (waarmee het bestuur van het gerecht is belast) toch weer wordt onderscheiden tussen het beleid met betrekking tot het primaire werkproces (waarbij het gaat om de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing binnen het gerecht) en het beleid ten aanzien van wat soms het beheer, maar veelal de bedrijfsvoering heeft? Is het niet in strijd met de ondeelbaarheid van het beleid dat ten aanzien van de bedrijfsvoering het bestuur beslist en dwingende

bevoegdheden bezit, maar dat het bestuur ten aanzien van het beleid met betrekking tot het primaire werkproces zulke bevoegdheden mist en de wetsvoorstellen zich ertoe bepalen overleg met de betrokken rechters voor te schrijven? Gegeven dat de doelstelling, dat de wetsvoorstellen tot ontvoogding van de rechterlijke macht moeten leiden, verenigbaar is het door de wetsvoorstellen geïntroduceerde stelsel van getraptd maar niet-temin indringend toezicht door de minister en – via de ministeriële verantwoordelijkheid – door de volksvertegenwoordiging.

De leden van de SGP-fractie stellen voorop dat – inderdaad – dient te worden voorzien in een stelsel van verantwoording door de begrotingswetgever ter beschikking gestelde openbare middelen. De toezichthoudende taak van de minister, zoals vorm gegeven in de wetsvoorstellen, achten deze leden in strijd met de rechterlijke onafhankelijkheid.

Tegen de achtergrond van dit standpunt stellen de leden van de SGP-fractie de vraag welke invulling en afgrenzing de regering geeft aan de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de rechtsprekende macht. Maakt zij hierbij onderscheid tussen de verantwoordelijkheid uit hoofde van specifieke ministeriële bevoegdheden? Is de regering van oordeel dat artikel 17 lid 1 van de Comptabiliteitswet bevoegdheden toekent, dan wel taken stelt? Welke betekenis komt daarbij toe aan artikel 44 van de Grondwet? Is de regering van mening dat, voor zover in genoemd artikellid al een bevoegdheid moet worden gelezen, deze bevoegdheid zó ver strekt dat de controle op de (recht- en) doelmatigheid van het beheer door de rechtsprekende macht in de handen van beide andere staatsmachten kan worden gelegd?

Met het oog op de uitoefening van controlebevoegdheden zoals de regering zich deze voorstelt, stellen deze leden de vraag of de regering de consequentie aanvaardt dat het eindoordeel over de doelmatigheidsvraag niet toekomt aan de gecontroleerde, maar aan de controleur die zijn oordeel door middel van de hem toekomende toezichtbevoegdheden kan doorzetten. Verzet zich tegen deze consequentie niet de – terecht – aan de wetsvoorstellen ten grondslag gelegde premisse dat rechterlijk beleid en bedrijfsvoering niet kunnen worden gescheiden omdat, wanneer eisen van goed procesbeheer en eisen van goede bedrijfsvoering conflicteren, een afweging nodig is die alleen gemaakt kan worden binnen en door de rechtsprekende macht zelf. Acht de regering, uitgaande van genoemde premisse, een openbare verantwoording door middel van te publiceren jaarverslagen met accountantsverklaring niet voldoende, vooral als wordt voorzien in controle door de van de staatsmachten onafhankelijke Rekenkamer, die niet alleen de rechtmatigheid van het beheer, maar ook de doelmatigheid daarvan kan controleren? Kan op deze manier niet op toereikende wijze invulling aan de ministeriële verantwoordelijkheid worden gegeven?

Deze leden stellen verder de vraag of de regering de opvatting deelt dat de rechtstaatgedachte meebrengt dat over de vraag of gebruikmaking van de toezichtbevoegdheden binnen de daaraan te stellen grenzen blijft, de beslissing van de rechter moet kunnen worden gevraagd.

Deze leden stellen vast dat wat betreft de toedeling van zaken binnen de gerechten, behalve wat betreft kantonzaken, de wetsvoorstellen niet duidelijk zijn. Zij vragen of het niet de voorkeur verdient dat over de gehele linie de wet zaken toebedeelt aan de gerechten en vervolgens bij reglement van het desbetreffende gerecht wordt bepaald welke zaken de diverse sectoren zullen behandelen. Het voordeel van zulk een systeem zou zijn dat een ad hoc beleid wordt voorkomen, extern duidelijkheid geeft en tegelijk mogelijkheden voor een eigen uitwerking per gerecht geeft.

3. Algemene positie van de Raad

3.1 De functie van de Raad in het licht van de moderniseringsoperatie

In de memorie van toelichting wordt de instelling van de Raad beschreven als sluitstuk van de moderniseringsoperatie. De leden van de PvdA-fractie betwijfelen of die operatie als voltooid zou kunnen worden beschouwd zonder dat de 3e fase van de herziening van de rechterlijke organisatie daarbij wordt betrokken. De 1e fase (in 1992) is reeds voltooid en de vormgeving van de 2e fase, zij het in een andere vorm dan oorspronkelijk was voorzien, wacht op de besluitvorming over de 3e fase van de herziening waarbij beslissingen zullen moeten worden genomen over de regeling van het hoger beroep en het beroep in cassatie in bestuursrechtelijke zaken. Inmiddels worden in dit wetsontwerp keuzes gemaakt die op die besluitvorming vooruitlopen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de beslissing om de Centrale raad van beroep wel, maar de afdeling rechtspraak van de Raad van state niet onder het bereik van de Raad te brengen. Ook het voorstel om cassatie mogelijk te maken in bestuursrechtelijke zaken valt hieronder. De leden van de PvdA-fractie zouden er dan ook de voorkeur aan geven wanneer althans over de contouren van die 3e fase duidelijkheid zou bestaan alvorens definitieve besluitvorming met betrekking tot de thans aan de orde zijnde wetsvoorstellen zou plaatsvinden. De gedachtevorming over dit onderwerp in de tweede Kamer zou tenminste op hoofdlijnen hebben moeten kunnen plaatsvinden voordat over de onderhavige wetsontwerpen wordt beslist. Is de regering bereid dat te bevorderen?

Thans wordt de instelling van een Raad voor de rechtspraak voorgesteld. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het goed kunnen functioneren van de rechtspraak wordt beperkt of beter gezegd op afstand gezet. De Raad voor de rechtspraak kan daarentegen veel meer dan thans de dgo. De taak van de Raad voor de rechtspraak is breed, maar in elk geval primair beheersmatig van aard. De vraag is daarmee hoe, omdat de Raad voor de rechtspraak ten aanzien van enkele cruciale bevoegdheden blijft onderworpen aan het toezicht van de minister dan wel diens aanwijzingen, de Raad voor de rechtspraak precies moet worden gekenschetst. Volgens het wetsvoorstel is de Raad voor de rechtspraak onderdeel van de rechterlijke macht. Maar de taak is vooral bestuurlijk van aard, onder eindverantwoordelijkheid van de minister. Is de Raad voor de rechtspraak daarmee niet primair te betitelen als onderdeel van de uitvoerende macht? Is daarvoor niet des te meer te zeggen nu op allerlei onderdelen, als het gaat om besluiten van de Raad voor de rechtspraak, wordt aangesloten bij de algemene wet bestuursrecht? Kortom, is groen blauw, als je in de wet maar stelt dat het zo is?

De raad heeft vooral taken ten aanzien van de bedrijfsvoering, maar daarnaast taken met betrekking tot advies en bevordering van de juridische kwaliteit en uniformiteit van de rechtspraak. De bedrijfsvoering is evenwel volgend, want de raad treedt niet in procesrechtelijke aangelegenheden. De cruciale vraag is wie bepaalt of en wanneer sprake is van procesrechtelijke aangelegenheden. De hoofdlijn van de wet kan er niet anders toe leiden dan dat een individueel gerecht, dan wel een individuele rechter dit zelf bepaalt. Zien deze leden dit juist? En wat betekent dit dan voor de positie van de Raad voor de rechtspraak?

3.2 Taken van de Raad

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich in beginsel verenigen met de taken die in artikel 2.6.2.1. aan de Raad worden toebedeeld, maar vragen of er geen reden is die taken belangrijk uit te breiden. Deze leden vragen

wat precies moet worden verstaan onder de term « personeelsaangelegenheden », zoals dat onder artikel 2.6.2.1 onder lid 2d is geformuleerd. De Minister van Justitie voert het beheer over de begroting van de rechtsprekende macht. Over de aan het beheer over de begroting te geven inhoud maakt de minister afspraken met de Raad. Als geen overeenstemming wordt bereikt over het begrotingsvoorstel, dan zal de minister in de begrotingswet aan moeten geven dat er is afgeweken en op welke punten hij is afgeweken van het voorstel van de Raad en op welke gronden. Dat geeft de Tweede Kamer de mogelijkheid de beide standpunten ten volle te toetsen. De leden van de PvdA-fractie steunen die constructie.

Er kan volgens de memorie van toelichting sprake zijn van een coördinerende en stimulerende rol voor de Raad bij gezamenlijke aanpak door de gerechten van bijvoorbeeld « bepaalde aspecten van het rechterlijk beleid ». Dan beschikt de Raad « evenwel niet over beslissende bevoegdheden », maar van beïnvloeding zal dan terdege sprake kunnen zijn. Hoe verhoudt zich dit met het postulaat der rechterlijke onafhankelijkheid, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Artikel 2.6.2.6. vormt de pendant voor de Raad van artikel 2.6.4.4. voor de minister, maar de Raad krijgt ook de taak neergelegd in artikel 2.6.2.4. en daarin ligt de mogelijkheid van grensoverschrijding veel dichterbij aan de oppervlakte. Kan de regering hier nader op ingaan, zo vragen deze leden. In de memorie van toelichting heet het dat er voor de Raad aanleiding kan zijn « om in overleg met de gerechten een coördinerende rol te spelen als het gaat om de toepassing van het recht ». Later in de toelichting komt de aap nog eens uit de mouw, want in aanvulling op rechtseenheidvoorzieningen als hoger beroep en cassatie « kunnen de gerechten met ondersteuning van de Raad een aantal specifieke activiteiten verrichten om de rechtseenheid te bevorderen. Het gaat daarbij in de praktijk om uniformiteit van het recht in zijn toepassing in concreto ». Dit komt, volgens de leden van de CDA-fractie wel heel dicht bij « inhoudelijke beoordeling » en « beslissing in een concrete zaak ». Wat is de opvatting van de regering hierover?

De taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak liggen op het terrein van de begroting en het budget van de gerechten alsmede op het vlak van de bedrijfsvoering van de gerechten, zo stellen de leden van de D66-fractie. De minister van Justitie voert het beheer over de begroting van de rechtsprekende macht. De begroting van de rechtsprekende macht bestaat grof gezegd uit de diverse begrotingen van de gerechten, welke door de Raad van de rechtspraak bij de minister van Justitie worden ingediend. Bij een verschil van mening tussen minister van Justitie en Raad voor de rechtspraak zal het begrotingsvoorstel van de Raad in gewijzigde vorm worden opgenomen in de justitiebegroting, waarbij de minister gemotiveerd zal toelichten op welke punten hij met de Raad voor de rechtspraak van inzicht verschilt, aldus verwoord in artikel 2.6.3.3. In het betreffende artikel missen de leden van de fractie van D66 de motiveringsplicht van de minister van Justitie indien hij afwijkt van het voorstel van de Raad voor de rechtspraak. Waarom heeft de regering ervoor gekozen deze motiveringsplicht slechts in de memorie van toelichting op te nemen en niet in het betreffende artikel te verwerken? Is de regering van mening dat de motiveringsplicht wellicht volgt uit de meer algemene plicht het begrotingsvoorstel toe te lichten?

De regering acht de bevoegdheid van de minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak op het terrein van de bedrijfsvoering aanvaardbaar vanuit een oogpunt van machtscheiding en rechterlijke onafhankelijkheid, nu de wettelijke regeling waarborgen bevat. Zo is de minister van Justitie niet bevoegd om rechtstreeks aanwijzingen aan de gerechtsbesturen te geven. De regering betoogt met betrekking tot de bedrijfsvoering dat er sprake is van een beperking van de bevoegdheden van de minister van Justitie. Want door de opheffing van de duale bestuurs-

structuur bestaat er geen rechtstreekse verantwoordingsrelatie meer tussen de minister van Justitie en de gerechten. Een indirecte verantwoordingsrelatie bestaat er echter wel degelijk. De gerechtsbesturen zijn namelijk verantwoording schuldig aan de Raad voor de rechtspraak en de Raad voor de rechtspraak op zijn beurt weer aan de minister van Justitie. Onderschrijft de regering de stelling dat er dus wel degelijk een, zij het indirecte, verantwoordingsrelatie bestaat tussen de gerechten en de minister?

De Raad voor de rechtspraak krijgt een adviserende taak inzake wetgeving op het terrein van de rechtspleging. Hoe verhoudt zich dit tot de adviesfunctie van de NVvR en de Raad van State, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Blijven die hun adviesfunctie behouden? Kan de regering ook meer in het algemeen ingaan op de relatie tussen de Raad voor de rechtspraak en de NVvR?

De taak bedrijfsvoering is veelomvattend en bovendien staat de inhoud daarvan nog allerm minst vast en wordt de ruimte open gehouden voor allerlei nieuwe ontwikkelingen. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of het, ter voorkoming van een mogelijk ongewenste al maar verdere uitdijning van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak, wenselijk zou kunnen zijn om wel meer omljnd in de wet vast te leggen hoever de taakopvatting van de Raad voor de rechtspraak precies kan gaan.

Wat de zorg voor uniforme rechtstoepassing betreft, vragen deze leden om een nadere uiteenzetting over de verhouding tussen deze taak en andere instrumenten ten behoeve van de rechtseenheid zoals beroep en cassatie, dit in het bijzonder tegen de achtergrond van het feit dat de verantwoordelijkheid van de Raad voor de rechtspraak niet tot en met Hoge Raad en Raad van State reikt. In de toelichting wordt slechts gesproken van contacten. Van welke aard kunnen deze zijn? Moet de Hoge Raad het tot zijn taakopvatting rekenen adviezen van de Raad voor de rechtspraak inhoudelijk te sturen, omdat de Hoge Raad nu eenmaal de hoogste bewaker van een juiste wetsuitleg is? Deze leden constateren overigens dat de gedachten over de taakopvatting van de Raad voor de rechtspraak op dit punt nog erg summier zijn. Het signaleren van tendensen en algemene ontwikkelingen is bijvoorbeeld niet een erg grote toegevoegde waarde tegen de achtergrond van de traditioneel zeer omvattende juridische literatuur. De taak van de Raad voor de rechtspraak op dit punt is terecht adviserend. De vraag is of een individuele rechter zomaar van een advies van de Raad voor de rechtspraak kan afwijken? Of zal een adequate hantering van het gelijkheidsbeginsel en mogelijke andere beginselen van behoorlijk bestuur vereisen dat dit slechts met redenen omkleed kan worden gedaan?

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

4.1 Relatie tussen de Raad en de gerechten

Wat de bedrijfsvoering betreft wordt gesteld dat de bemoeienis van de Raad op specifieke gebieden zeker in de beginperiode intensief zal zijn. Wordt de Kamer op de hoogte gebracht van het jaarprogrammering van de Raad, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Dit jaarprogramma komt in samenspraak met de gerechten tot stand. Is in deze samenspraak ook in de tijd procedureel voorzien?

Voor de rechtszoekende zijn er kwaliteitseisen voor de rechtspraak zoals de snelheid van de procedure, laagdrempeligheid, inzichtelijkheid, voorlichting, eenheid van beleid, juiste bejegening, deskundigheid, begrijpelijke motivering van beslissingen en zo gering mogelijke kosten. Kan de

regering aangeven óf en hoe op elk deze punten de kwaliteit van de rechtspraak wordt verbeterd ten opzichte van de huidige situatie?

Het aantal leden van de Raad is zeer beperkt en de leden hebben zowel een managementtaak als rechtsprekende taak. Eén van de leden van de Raad moet in het bijzonder beschikken over algemene beheers- en bestuursvaardigheden. Wordt met zoveel woorden gezegd dat dit een niet-rechter moet zijn of is dit slechts onze aanname? Eén van de taken van de Raad is ondersteuning. Hoe gaat de Raad voor de Rechtspraak de gerechten concreet ondersteunen in de behandeling van deze complexe zaken?

In artikel 2.6.2.4. wordt bepaald dat de Raad tot taak heeft ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten, die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit. De leden van de VVD-fractie verzoeken in dit verband een feitelijke toelichting. Welke activiteiten worden van de gerechten verwacht en in hoeverre heeft de Raad een aanvullende taak en verantwoordelijkheid. Welke activiteiten kan zij in dit verband zelfstandig nemen. Wellicht kan de regering deze vragen aan de hand van een concreet voorbeeld beantwoorden. Bestaat toch niet het risico van pseudo-regelgeving, hetgeen de regering juist wenst te vermijden?

De Raad verkrijgt de bevoegdheid om bij te sturen, indien onverhoopt zou blijken dat een bepaald gerecht niet naar behoren functioneert. Aan wat voor gevallen moet in dit verband worden gedacht? Zijn er voorbeelden uit het verleden bekend waarbij de minister in voornoemde zin heeft bijgestuurd? De leden van de VVD fractie stellen deze vragen omdat zij zich afvragen of en zo ja, in hoeverre deze ingrijpende bevoegdheid nodig is.

Wanneer is er sprake van een zodanige taakverwaarlozing dat één of meer bestuursleden van de gerechten voor schorsing of ontslag in aanmerking komen? De leden van de VVD-fractie kunnen zich ook in dit verband een adviserend beroep op de Hoge Raad voorstellen. Er is onvoldoende aanleiding voor de veronderstelling dat te allen tijde geschillen in de deze zin in onderling overleg kunnen worden opgelost. Hetzelfde gaat op voor de bevoegdheid van de minister om leden van de Raad collectief, dan wel individueel voor schorsing of ontslag voor te dragen. In hoeverre is daarover rechtsbescherming mogelijk. Wie is bevoegd daarover te oordelen? De Raad zal in overleg met de gerechten moeten bepalen of en zo ja, in welke mate er gevolgen aan de rapportage moeten worden verbonden. Het is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk wat die gevolgen zullen zijn indien het gerecht bijvoorbeeld minder zaken heeft afgehandeld dan was aangekondigd. Het korten van budget zal niet aan de orde zijn, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie. Wat zijn dan wel de gevolgen? Kan in voldoende mate worden afgerekend op grond van prestaties van individuele gerechten? Heeft dit tot gevolg dat schorsing of ontslag van de bestuursleden vrij snel aan de orde zal zijn? Heeft de regering vertrouwen in de totstandkoming van een eenvoudig en werkbaar systeem van objectieve werklastmeting? Kan de regering zich in de nieuwe situatie verbinden aan een bepaalde output van de gerechten en zal zij dit kunnen doorberekenen aan de gerechten?

In de memorie van toelichting wordt vermeld dat vraagstukken op het terrein van toepassing van materieel recht «minder» aandacht krijgen. Dus toch wel enige aandacht? Eerder valt te lezen dat procesrechtelijke voorschriften juist in hun toepassing veelal samenhangen met bedrijfsvoeringsaspecten. Het lijken onscheidbare gebieden te zijn en het gevaar van vermenging en grensoverschrijding komt de leden van de CDA-fractie groot voor.

Met betrekking tot de bevoegdheden van de Raad jegens de gerechten wordt vermeld het doen van een voordracht voor schorsing of ontslag als

lid van het gerechtshof van «leden van het gerechtshof». De leden van de CDA-fractie met betrekking tot artikel 2.2.4.2. graag vernemen of de regering onder deze bevoegdheid van de Raad ook de president en de leden rechterlijke ambtenaren van een gerecht begrepen acht. Vreest de regering met deze leden dat de regeling zoals voorzien in strijd is met het postulaat van de rechterlijke onafhankelijkheid? Waarom zoekt de regering hier geen aansluiting bij de regeling zoals neergelegd in de Wet RO (art. 11 e.v.), ten minste wat betreft de bestuursleden van een gerecht die tevens rechterlijke ambtenaar zijn. Daaraan kan in elk geval volgens de leden van de CDA-fractie niet in de weg staan de omstandigheid dat de Raad zelf geen college is dat met rechtspraak is belast. Naar de mening van deze leden is de Raad noch als een Hoog College van Staat, noch als een Zelfstandig Bestuurs Orgaan te beschouwen. Het is een college van geheel eigen aard en karakter, een college «sui generis». Wellicht is de Raad het beste te vergelijken met de Algemene Rekenkamer, een aspect waarop de leden van de CDA-fractie aanstonds terugkomen. Het gaat deze leden er om nog eens te onderlijnen dat de Raad in ieder geval als een orgaan van de rechterlijke macht moet worden beschouwd. Dit vastgesteld hebbende, achten deze leden het wenselijk dat de invloed van de Raad op haar eigen samenstelling groter wordt dan in het wetsvoorstel is voorzien. De benoemingsprocedure is geregeld in artikel 2.6.1.1 en 2.6.1.2. In het eerst genoemde artikel is sprake van een voordracht van de minister en in het tweede wordt de procedure om tot een voordracht te komen geregeld via een lijst van aanbeveling. Op de samenstelling van deze lijst heeft de Raad aanvankelijk wel invloed, maar op het terugbrengen van zes naar drie personen is die invloed veel geringer en de procedure kan niet direct als een eenvoudige worden aangemerkt. De leden van de CDA-fractie willen hierover gaarne de mening van de regering vernemen, hetgeen met name ook geldt de vraag of het de minister vrij staat om bij zijn voordracht als bedoeld in het derde lid van artikel 2.6.1.1 af te wijken van de lijst van aanbeveling als bedoeld in artikel 2.6.1.2 lid 3. Waarom is niet gekozen voor een voordracht door de Raad aan de minister, vooraf gegaan door een procedure in de geest van artikel 2.6.1.2 lid 2?

Gegeven de vergelijkbaarheid van de Raad met de Algemene Rekenkamer achten de leden van de CDA-fractie het heel wel mogelijk, om de regeling voor ontslag of op non-actiefstelling voor de Raad op dezelfde wijze in te richten als die voor de Algemene Rekenkamer in artikel 43 lid 2 van de Comptabiliteitswet. Deze regeling waarborgt de vereiste en ook daar wettelijk verankerde onafhankelijkheid. Deze leden zullen gaarne de visie van de regering vernemen op deze, met het beginsel van de machtenscheiding in overeenstemming zijnde, oplossing.

In de memorie van toelichting gaat de regering in op de vraag of er een beroepsmogelijkheid dient te worden opengesteld tegen beslissingen van de Raad op het gebied van de bedrijfsvoering. Vooropgesteld zij, dat dergelijke beslissingen in beginsel ook de rechtspraak functie van de gerechten kunnen raken. Dit zo zijnde, kan een beroepsgang tegen deze beslissingen principieel niet worden uitgesloten. Het zal steeds de rechter moeten zijn die het eindoordeel heeft over de vraag of zijn staatsrechtelijk verankerde onafhankelijkheid wordt gerespecteerd. Dit is vergelijkbaar met het principe dat geen ander orgaan dan de rechter zelf beslist over de vraag of hij wettelijk gezien competent is. De leden van de CDA-fractie vernemen gaarne de visie van de regering hieromtrent, hetgeen ook geldt de subvraag welke rechter dan als beroepsinstantie zal moeten fungeren. De leden van de CDA-fractie achten daarvoor de Hoge Raad de meest geëigende instantie, omdat het hier niet zozeer gaat om het eventueel wat meer bestuursrechtelijk karakter van dergelijke besluiten, maar juist om de vraag in hoeverre zij de rechtspraakfunctie raken en of zij, indien zulks het geval is, strijd opleveren met het postulaat van de rechterlijke onafhankelijkheid.

4.2 Planning en bekostiging

De verantwoordingsverplichtingen van de gerechten aan de Raad en de Raad aan de minister vormen volgens de regering «een van de wezenlijke elementen» van het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar de artikelen 2.2.3.3 lid 3 en 2.2.3.1 lid 8, op grond waarvan de Raad de gerechten kan voorschrijven dat in de rapportage aandacht wordt besteed «aan door de Raad te specificeren punten, zoals bijvoorbeeld aantallen af te handelen zaken». Hier ligt wel degelijk een raakvlak met de rechterlijke bedrijvigheid *sensu stricto* en bestaat misschien het gevaar van staatsrechtelijke grensoverschrijding, omdat immers snel een voorschrijven door de Raad in ministeriële invloed zijn grond vindt (bijv. via een aanwijzing door de minister). De leden van de CDA-fractie zijn beducht voor dit gevaar en zien daarin alleszins aanleiding, minstens voor een beroepsmogelijkheid tegen besluiten van de Raad. Zij vernemen over deze kwestie graag het oordeel van de regering. Het geven van voorschriften met betrekking tot «aantallen af te handelen zaken» is iets heel anders dan het achteraf verantwoording afleggen over het op basis van een begroting gevoerde beleid, welke verantwoording bestaande praktijk is en volstrekt aanvaardbaar.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de Raad voor de rechtspraak ook de bevoegdheid krijgt om inhoudelijke richtlijnen uit te vaardigen. Zo ja, in hoeverre is een individueel lid van de rechterlijke macht hieraan gehouden? Wat is de rol van de besturen in dezen? Elk afzonderlijk gerecht is financieel afhankelijk van de Raad voor de rechtspraak. De leden van de GroenLinks-fractie zijn er voorsnog niet van overtuigd dat dit geen directe invloed kan uitoefenen op de mate van onafhankelijkheid van de individuele rechter. Ingevolge het voorgesteld artikel 2.2.3.1 kan de Raad aan zowel de toekenning van het algemeen budget als aan het verstrekken van financiële middelen voor specifiek omschreven activiteiten voorschriften verbinden. Verwezen wordt daarbij naar artikel 2.6.3.1, eerste lid. Het is deze leden niet duidelijk wat voor voorschriften dit kunnen zijn. De regels daaromtrent worden immers bij algemene maatregel van bestuur gesteld. Kan de regering duidelijk aangegeven wat dergelijke voorschriften kunnen omvatten? Waardoor worden deze voorschriften begrensd? Is er enige controle op deze voorschriften? Zullen voor elk afzonderlijk gerecht dezelfde voorschriften gelden? Zal de Tweede Kamer worden betrokken bij de invulling van de algemene maatregel van bestuur?

Het baart de leden van de fracties van RPF en GPV enige zorg dat de gedachten rondom het financieringsmodel nog niet zijn voltooid. Is een objectief werklastmetingssysteem in beginsel wel mogelijk? Hoe groot is het risico dat gerechten op afwijkingen van dit systeem worden afgerekend, hoewel die afwijking gelet op bijzondere omstandigheden wellicht gerechtvaardigd zou kunnen worden? Gaat het bij dit stelsel om een in beginsel open-einde financiering? Is het zo dat het model zelf uiteindelijk bepalend is voor de omvang van de begroting van de rechtspraak, of is het de begrotingswet? Welke plaats nemen daarin de gerechtskosten als afzonderlijke financieringsgrondslag?

Het bekostigingssysteem wordt bij AMvB vastgelegd. Gelet op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zijn deze leden wel gevoelig voor de suggestie de inhoud van die regeling bij wet vast te leggen. Acht de regering dit een werkbare optie?

Nacalculatie bij achtergebleven werkvoorraad ligt niet zonder meer voor de hand, aldus de regering. Beschikt de Raad voor de rechtspraak wel over mogelijkheden om tot nacalculatie over te gaan, zelfs indien daarmee de totale begroting wordt overschreden? Kunnen de begrotingen tussentijds worden aangepast?

4.3 Relatie tussen de Raad en de Minister van Justitie

Met het oog op de rechterlijke onafhankelijkheid wordt voor de minister van Justitie een algemene onthoudingsplicht voorgeschreven. De minister mag zich niet inlaten met het rechterlijk beleid, zoals termijnen voor verzending van de ontvangbevestiging herstel van vormverzuim, indien van replek en dupliek of de behandeling van verzoeken om uitstel. Echter, in het kader van financiering van de rechtspraak zal het aantal af te handelen zaken de aandacht krijgen. Het werklasmetingstelsel heeft alleen in dat kader een functie. De leden van de PvdA-fractie zien hier toch een duidelijke spanning tussen enerzijds de noodzakelijke onthouding van de minister en anderzijds een gemiddelde behandelingsduur van zaken. Is overeenstemming over het Lamicie-systeem een voorwaarde voor het functioneren van het nu voorgestelde systeem inzake het financieel beheer?

Een viertal procedurebepalingen worden genoemd om de zorgvuldigheid van de besluitvorming van de algemene maatregel van bestuur ter vaststelling van het financieringsmodel te waarborgen. Twee daarvan betreffen de betrokkenheid van de Raad voor de Rechtspraak. Deze procedurevoorstellen veronderstellen achtereenvolgens een tijdige inwerkingtreding van onderhavige wetvoorstel en vervolgens de vaststelling van het financieringsmodel. Wat zijn de alternatieven in geval van eventuele opstartproblemen van de Raad voor de rechtspraak? Voor wat betreft het financieringsmodel merken deze leden op dat dit, normaal gesproken, toch voor een bepaalde periode zal gelden. Dan hoeft er toch geen bezwaar tegen te bestaan althans dit model in de wet vast te leggen. Het definitieve budget voor de afzonderlijke gerechten kan pas worden vastgesteld wanneer de rijksbegroting wordt goedgekeurd. Soms geschiedt dit pas in het lopende begrotingsjaar. Wat zijn de consequenties van deze laatste constatering voor de budgetten van het gerecht?

Er loopt als gevolg van dit wetsvoorstel geen directe verantwoordingsrelatie meer tussen de minister en de gerechten. In de toekomst kan de Raad omtrent de inrichting van het jaarplan, jaarrekening en jaarverslag van de gerechten algemene aanwijzingen geven. Vergelijkingen tussen gerechten op bedrijfsmatige aspecten kan plaatsvinden binnen zekere randvoorwaarden (zgn. benchmarking) in het kader van de toetsing van de omvang van de aan de gerechten toegewezen middelen en de resultaten die daarmee uit bedrijfsmatig oogpunt zijn bereikt. Dit alles ondanks het feit dat buiten beschouwing moet blijven hoe de procedures door rechters bij het desbetreffende gerecht zijn gevoerd en de afwegingen die in dat kader zijn gemaakt. Zullen de gerechten ten opzichte van de huidige situatie in de nieuwe structuur geconfronteerd worden met meer bureaucratie met jaarplannen, meerjarenramingen, rekening en verantwoording jegens de Raad? Zal dat dan niet ten koste gaan van de toch al schaarse menskracht die op dit ogenblik aan pure rechtspleging kan worden besteed? Is de extra menskracht die daarmee gemoeid zal zijn begroot en hoe zal die extra behoefte in de praktijk worden opgevangen? De leden van de PvdA-fractie stellen het op prijs als uit de begroting die aan de Kamer wordt voorgelegd blijkt hoeveel rechters en hoeveel personen als ondersteunend personeel werkzaam zijn per gerecht. Is dat mogelijk? Wat is de procedure als de Kamer nadere wensen heeft omtrent de uit te begroting af te leiden gegevens?

De leden van de VVD-fractie hebben begrip voor de wenselijkheid van een ministeriële bevoegdheid om algemene aanwijzingen te kunnen geven. In dit kader verzoeken zij de regering een mogelijke beroeps- of arbitrage-regeling te heroverwegen. De parlementaire controle blijft hoe dan ook relevant, onder meer met betrekking tot de inzet van de minister in de beroeps- of arbitrageprocedure. De parallel met de Algemene wet bestuursrecht gaat volgens deze leden niet op. In de hier bedoelde zaken

is immers een extra complicerend element, te weten het spanningsveld tussen rechterlijke onafhankelijkheid en maatregelen van bestuur. De verhouding van de Raad voor de rechtspraak tot de minister van Justitie verdient nog nadere aandacht. In de bevoegdheid van de minister om algemene aanwijzingen aan de Raad te geven (art. 2.6.2.3 lid 1) klinkt niet of onvoldoende door dat de Raad als orgaan van en voor de rechtspreekende macht ook eigen verantwoordelijkheden heeft. Daarbij is het niet gepast dat het criterium voor het ingrijpen door de minister betrekkelijk vaag is. Hoe denkt de regering spanningen te voorkomen, met name voor wat betreft de rechterlijke onafhankelijkheid?

In de memorie van toelichting stelt de regering dat een algemeen ministeriële aanwijzingsbevoegdheid aan de Raad niet kan worden gemist, maar in een adem geeft men aan «dat de minister hiermee zeer terughoudend dient te zijn». Dit nu doet vermoeden dat twijfels ook hier op hun plaats zijn. Deze bevoegdheid zou in alle geval strikt geclausuleerd moeten worden in die zin, dat zij alleen de eigenlijke bedrijfsvoering moet betreffen. En dan nog zou voor eventuele grenssituaties een beroep tegen het betreffende besluit open moeten staan. De leden van de CDA-fractie vernemen gaarne het standpunt van de regering hieromtrent. De redenering om geen beroep open te stellen komt deze leden niet sluitend voor. In het wetsvoorstel worden aan de minister van Justitie enige bevoegdheden toegekend met betrekking tot de Raad voor de rechtspraak. Zo heeft de minister het recht om inlichtingen te vragen en te ontvangen, om algemene aanwijzingen te geven betreffende de bedrijfsvoering, om beslissingen van de Raad voor te dragen voor schorsing en/of vernietiging, maar ook om de leden van de Raad collectief dan wel individueel voor te dragen voor schorsing of ontslag. De leden van de D66-fractie vragen of met deze uitgebreide toezichtbevoegdheden de grenzen van de rechterlijke onafhankelijkheid voldoende wordt gerespecteerd.

Deze leden zijn van mening dat schorsing en ontslag bevoegdheden binnen de rechterlijke macht dienen te blijven. De verantwoordingsplicht van de minister van Justitie mag niet zover gaan dat hij de bevoegdheid krijgt tot schorsing of ontslag van leden van de Raad voor de rechtspraak of leden van het gerechtshof, als deze niet goed zouden functioneren. Waarom is de regering van mening dat hierdoor niet de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in het geding is nu de minister van justitie op deze wijze (in)directe invloed heeft op het rechterlijk beleid? Acht de regering een dergelijke bevoegdheid noodzakelijk?

Een constructie waarin de Hoge Raad op voordracht van de procureur-generaal iemand kan schorsen dan wel ontslaan achten deze leden een reëel alternatief. Kan de regering hier op ingaan? Een dergelijke constructie zou tevens kunnen gelden voor wat betreft de voorgestelde bevoegdheid van de minister om beslissingen van de Raad voor te dragen voor schorsing en/of vernietiging. Ook hier zou een rol voor de Hoge Raad kunnen zijn weggelegd, namelijk dat de Hoge Raad de beslissing van de Raad voor de rechtspraak marginaal toetst.

De aanwijzingsbevoegdheid staat op gespannen voet met het voornemen om de rechtspreekende macht zelf verantwoordelijk te maken voor de bedrijfsvoering, of zoals de commissie Leemhuis het noemde «de emancipatie van de rechterlijke macht». Verwacht de regering dat er verschil van mening kan ontstaan of gebruikmaking van de toezichtbevoegdheden binnen de daaraan te stellen grenzen blijft? Welke grenzen zijn dit eigenlijk precies nu er wordt gesproken over een algemene aanwijzingsbevoegdheid? Worden deze grenzen bepaald door artikel 2.6.4.4?

Bij geschillen tussen de Raad voor de rechtspraak en de minister van Justitie kan het parlement optreden als arbiter, aldus de regering in de memorie van toelichting. Het gaat volgens de regering immers om een geschil tussen de uitvoerende en de rechtspreekende macht. De regering vermoedt dat de geschillen veelal betrekking hebben op begrotings-

aangelegenheden. Volgens de leden van de fractie van D66 is het echter niet ondenkbaar dat ook op andere terreinen geschillen zullen plaatsvinden. Hoe zullen deze moeten worden opgelost nu de regering een beroeps- of arbitrageregeling ongewenst acht?

Kunnen geschillen over de afbakening tussen wat tot het rechterlijk beleid hoort aan (de President van) de Hoge Raad dan wel aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ter bemiddeling worden voorgelegd?

Voorts vragen de leden van de fractie van D66 hoe een eventueel conflict tussen de Raad voor de rechtspraak en vertegenwoordigers van het College van afgevaardigden zou moeten worden opgelost als overleg niet tot een oplossing heeft geleid en er geen beroep tegen beslissingen van de Raad voor de rechtspraak openstaat? Deze leden vinden de opvatting dat door goed overleg tot een oplossing moet worden gekomen een te smalle basis en vraagt de regering nader voorstellen te doen voor de oplossing van geschillen tussen minister en Raad, maar ook tussen de Raad en de gerechten. Is de regering hiertoe bereid?

Kan de regering beargumenteren waarom het wenselijk is om vooraf in te grijpen door middel van algemene aanwijzingen in plaats van achteraf door middel van schorsing of vernietiging. Voorts zouden de leden van de fractie van D66 graag zien dat de regering het criterium voor ingrijpen vooraf nader preciseert.

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 2.2.4.3 wordt bepaald dat de Raad bij grove taakverwaarlozing de minister van Justitie kan voorstellen om een of meer leden van het bestuur voor te dragen voor schorsing of ontslag als lid van het bestuur. De leden van de GroenLinks-fractie zijn van oordeel dat met deze bepaling de rechterlijke onafhankelijkheid in het geding kan komen. Het is volgens deze leden immers niet ondenkbaar dat de minister op deze wijze een grote invloed verkrijgt op het reilen en zeilen binnen het gerecht. Weliswaar is de regering van oordeel dat een dergelijke situatie zich in de praktijk niet snel zal voordoen, maar dat is in de huidige opzet nog maar de vraag, aldus genoemde leden. Het is immers zeer wel denkbaar dat een bepaalde weigering van een bestuur grote samenhangt vertoont met de rechterlijke vrijheid, die de minister om politieke redenen niet welgevallig is. In die situatie is het ook bepaald niet ondenkbaar dat de minister de nodige druk uitoefent op de Raad voor de rechtspraak, die immers voor haar benoeming evenzeer afhankelijk is van de minister. De regering wordt verzocht hierover een nadere beschouwing te geven.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat van grove taakverwaarlozing alleen sprake is bij wanbeheer of een andere vorm van ernstig plichtsverzuim. In het licht van het voorgaande wordt de regering verzocht in te gaan op de vraag wat hier precies onder dient te worden verstaan.

De leden van de SP-fractie vragen een inhoudelijke reactie op de stelling dat door het instellen van de Raad voor de rechtspraak feitelijk een structuur gaat ontstaan waarbij het minister van justitie via de door hem benoemde leden van de raad voor de Rechtspraak (die hij ook weer kan ontslaan) directe invloed kan gaan uitoefenen op de bedrijfsvoering en daardoor indirect op bijvoorbeeld de doorlooptijd van zaken. Door bijvoorbeeld te bepalen dat het aantal vonnissen omhoog moet zal de Raad voor de Rechtspraak onmiskenbaar het juridische werk raken. Hoe wordt dan voorkomen dat het afwegingsproces onder druk komt te staan, en daarmee de kwaliteit van het vonnis? Hoe ziet de regering dit dilemma?

De leden van de fracties van de RPF en het GPV stellen prijs op een nadere uiteenzetting aangaande de vraag hoever de bevoegdheid reikt om aanwijzingen te geven inzake de bedrijfsvoering. Deze aanwijzingen kunnen slechts tot de Raad voor de rechtspraak worden gericht, niet tot de

individuele rechten. In hoeverre maakt dit een feitelijk verschil? Kunnen de aanwijzingen in theorie dusdanig zijn opgesteld dat, al zijn ze tot de Raad voor de rechtspraak gericht, in feite rechtstreeks doorwerken naar de rechten?

Als voorbeeld van de noodzaak om algemene aanwijzingen te geven, voert de regering onder meer aan dat dit er bijvoorbeeld toe zou kunnen dienen om werkwijzen van OM en rechter op elkaar af te stemmen. Deze leden vragen of dit soort algemene aanwijzingen niet eerder op het terrein van de wetgever dan op het terrein van de minister als uitvoerende macht liggen. Met andere woorden, zijn dit geen zaken die bij wet of AMvB zouden moeten worden geregeld?

Mede in dit verband stellen de leden van de fracties van de RPF en het GPV opnieuw hun eerdere vraag inzake de kwestie wie uiteindelijk oordeelt of een algemene aanwijzing al dan niet het terrein van de proces-suele besluiten raakt. Is het de Raad of de rechter, dan zou het uiteindelijk de Raad voor de rechtspraak, c.q. de rechter zijn die de omvang van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid bepaalt. Gelet op de totstand-komingsprocedure lijkt het er evenwel op dat de minister er van uitgaat, dat hijzelf bepaalt of daar sprake van is. In dat geval is het omgekeerde het geval.

Vooralsnog houdt de regering het erop dat het parlement bij conflicten de doorslag kan geven in het kader van de normale parlementaire controle. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen zich op dit punt af of het niet in de rede zou liggen deze «arbitragetaak», gelet op de staats-rechtelijke dimensies van een geschil tussen uitvoerende en rechtspre-kende macht, op enigerlei wijze in de wet te formaliseren.

Het is deze leden voorts opgevallen dat de omschrijving van de bevoegd-heden van de minister om aanwijzingen te geven in artikel 2.6.2.3., met name als het gaat om de inperking daarvan, anders luidt dan de formule-ring die is gebezigd in artikel 2.6.2.5 en 2.6.2.6. waar het gaat om de reik-wijde van de bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak. Ligt het niet voor de hand om ook in het eerstgenoemde artikel meer nadrukkelijk te stellen dat de minister niet treedt in procesrechtelijke en zaaks-inhoudelijke aangelegenheden?

Wat betreft de waarborgen voor het vaststellen van de begroting van de rechterlijke macht, vragen de leden van de SGP-fractie of het niet gewenst is dat er een afzonderlijke begroting van de rechterlijke macht komt, dan wel dat de garanties die de memorie van toelichting dienaangaande bevat in de tekst van de wet worden opgenomen. Verder vragen zij, voor zover in dit verband de rol van de volksvertegenwoordiging en die van de minister aan de orde is, of een vergelijking met de vaststelling van de begroting van de Kamers der Staten-Generaal een voorbeeld zou kunnen zijn voor de vaststelling van de begroting van de rechterlijke macht. De leden van de SGP-fractie plaatsen, uit een oogpunt van het onafhanke-lijk kunnen functioneren van de rechterlijke macht, vraagtekens bij de bevoegdheid van de minister tot het geven van aanwijzingen evenals bij zijn bevoegdheid om besluiten van de Raad voor de Rechtspraak ter schorsing of vernietiging voor te dragen. In de Contourennota werd opge-merkt dat de Raad een onafhankelijk orgaan zou zijn. De regering betoogt dat de Raad geen deel zal uitmaken van de uitvoerende macht, maar een deel van de rechterlijke organisatie vormt. Deze leden stellen de vraag hoe in de vormgeving van de Raad tot uitdrukking komt dat de Raad niet alleen zelfstandig maar ook onafhankelijk is. Gezien de voorgestelde vormgeving van de Raad, hebben deze leden de indruk gekregen dat de Raad minder zelfstandig is dan de zogeheten zelfstandige bestuurs-organen.

4.4 Samenstelling en organisatie van de Raad

De Raad bestaat ingevolge het wetsvoorstel uit drie of vijf leden. De opzet is dat in de beginperiode de Raad uit vijf leden zal moeten bestaan. Hoe lang is deze beginperiode en wat zou het einde markeren van deze zgn. beginperiode? De leden van de PvdA-fractie kunnen zich niet vinden in de instelling van een Raad voor de rechtspraak die slechts uit drie personen bestaat. Deze omvang zou in geen verhouding staan tot de taken en bevoegdheden van de Raad, waarvan de werking toch van cruciale betekenis zal zijn voor de rechtspleging in ons land. Het argument van de noodzakelijke slagvaardigheid overtuigt deze leden niet. Een bestuur van vijf personen kan even goed slagvaardig zijn als een bestuur bestaande uit drie personen. Bovendien zal een bestuur van vijf personen kunnen profiteren van de aanwezigheid van twee personen van buiten de rechterlijke macht zelf.

Ook uit een oogpunt van legislatieve consistentie is de figuur waarbij bij AMvB de omvang van zulk een orgaan zou worden bepaald, ongewenst. De leden van de PvdA-fractie hebben dan ook de voorkeur voor een vaste omvang die dan ook zonder bezwaar in de wetstekst zelf zou kunnen worden vastgelegd.

Mocht het taken- en bevoegdhedenpakket van de Raad overeenkomstig de wens van deze leden belangrijk worden uitgebreid vergeleken met het nu aan de orde zijnde voorstel, dan ligt veeleer voor de hand het aantal leden van de Raad nog groter te doen zijn dan 5 en dus bijvoorbeeld te stellen op 7 of 9. Op die manier zou ook verzekerd zijn dat de portefeuilles van de verschillende bestuursleden voldoende aandacht zouden krijgen. De leden van de Raad worden benoemd voor een periode van zes jaar. Zowel het deskundigenoordeel en het rapport van de commissie Leemhuis adviseerden een kortere benoemingsduur van respectievelijk drie en vier jaar. Aangezien de regering hecht aan een zekere mate van continuïteit is gekozen voor een benoemingsperiode van zes jaar en een eenmalige herbenoemingmogelijkheid voor dezelfde periode. De herbenoeming van de leden na de eerste periode is volgens de memorie van toelichting niet vanzelfsprekend. Uit welke bepalingen zou moeten blijken dat dit niet vanzelfsprekend is? En zo dit inderdaad zou moeten worden aangenomen, aan de hand van welke criteria zou beoordeeld gaan worden of betrokkenen voor herbenoeming in aanmerking zouden komen?

Een benoemingsperiode van (na herbenoeming) twaalf jaar is naar mening van de leden van de PvdA-fractie te lang. Een bepaalde mate van continuïteit is inderdaad van belang, maar continuïteit wordt niet enkel bewerkstelligd in een lange benoemingsduur van de leden van de Raad. Dit argument overtuigt deze leden niet. Zij suggereren daarom een benoemingsperiode van vier jaar met een herbenoemingmogelijkheid voor dezelfde periode, ofwel een periode van zes jaar, teneinde een herbenoemingbeslissing met alle risico's voor oneigenlijke beïnvloeding van dien te voorkomen.

Voor wat betreft het opnemen van niet-rechterlijke leden wordt volgens de memorie van toelichting het signaal afgegeven dat de rechtsprekende macht zich openstelt voor ontwikkelingen die zich buiten de eigen kring afspelen. Vervolgens wordt gesteld dat het van groot belang is dat in de Raad voldoende financieel-economische deskundigheid aanwezig is vanwege de verantwoordelijkheid van de Raad op het financiële en beheersmatige vlak. De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat met het opnemen van iemand met financieel-economische deskundigheid in het bestuur van de rechterlijke organisatie nog zeker niet gesproken kan worden van het openstellen voor ontwikkelingen die zich buiten de Raad afspelen. Het is dan ook zeer de vraag of de toevoeging van een manager op zich voldoende is om te verzekeren dat de Raad zich voor maatschappelijke ontwikkelingen zal openstellen.

Aan welke criteria moeten de niet-rechterlijke leden van de Raad voldoen?

Betekent de inhoudelijke toelichting in de memorie van toelichting dat de niet-rechterlijke leden in ieder geval kennis moet hebben van financiële en economische zaken?

Voor de leden van de D66-fractie is een heikel punt in het wetsvoorstel de benoeming en het ontslag van de leden van de Raad voor de rechtspraak. De wetsvoorstellen gaan uit van een beperkte rol van de rechterlijke macht bij de benoeming van de leden van de Raad voor de rechtspraak. De minister van Justitie speelt daarentegen een grote rol in de benoemingsprocedure. Allereerst stelt de minister van Justitie conform artikel 2.6.1.2 een lijst vast van maximaal zes personen die voor benoeming in aanmerking komen. Dit zal volgens de wettekst in overeenstemming geschieden met de Raad. Hoe wordt er gehandeld als er een conflict van mening bestaat tussen Raad voor de rechtspraak en minister van Justitie bij de vaststelling van de lijst? Hoe is de procedure nu er nog geen Raad is? Zal de minister dan zelfstandig een dergelijke lijst vaststellen? De lijst van zes personen wordt vervolgens voorgelegd aan een commissie van aanbeveling. Deze commissie selecteert drie personen van deze lijst, waarna de lijst terug wordt gezonden aan de minister van Justitie. Vervolgens worden de leden van de Raad op voordracht van de minister benoemd voor een periode van zes jaar met de mogelijkheid om eenmaal te worden herbenoemd. De leden van de fractie van D66 concluderen dat de minister van Justitie een zwaarwegende rol speelt in deze benoemingsprocedure. De minister van Justitie heeft een rol in het begin, bij de vaststelling van de «groslijst» en heeft de beslissende stem aan het eind, aangezien alleen de minister van Justitie het recht heeft van voordracht tot benoeming. Een alternatief zou zijn om de benoeming van de leden van de Raad voor de rechtspraak over te laten aan de rechterlijke macht zelf. De regering acht dit niet wenselijk gezien het risico dat de leden van de Raad dan ten opzichte van de gerechten niet voldoende distantie in acht zullen nemen. Omgekeerd kan worden gezegd dat door de voorgestelde benoemingsprocedure er een onevenredige invloed van de politiek op de samenstelling van de Raad voor de rechtspraak komt. Kan de regering nader ingaan op de benoemingsprocedure van de Raad en dan met name op het punt waarom de benoeming van de leden van de Raad voor de rechtspraak niet aan de rechterlijke macht zelf kan worden overgelaten? De enkele constatering dat de leden van de Raad onvoldoende distantie ten opzichte van de gerechten in acht zullen nemen, achten de leden van de fractie van D66 aan de magere kant. Voorst constateren deze leden dat een definitieve keuze met betrekking tot de omvang van de Raad voor de rechtspraak wordt uitgesteld. In artikel 2.6.1.1 wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur het aantal leden wordt vastgesteld. Het aantal leden zal ofwel drie ofwel vijf bedragen. Rechtsvergelijkend onderzoek naar de positie van de raden voor de rechtspraak in landen van de Europese Unie heeft uitgewezen dat veelal de Raad voor de rechtspraak uit meer leden bestaat dan de uiteindelijk drie waarover in het wetsvoorstel wordt gesproken. De regering is desalniettemin van oordeel dat een kleine Raad voor de rechtspraak de voorkeur verdient gezien de slagvaardigheid van bestuur die dan mogelijk is. Is uit het rechtsvergelijkend onderzoek gebleken dat de grotere raden voor de rechtspraak niet slagvaardig zijn? In de memorie van toelichting wordt gesteld dat in de opstartfase een vijfhoekige Raad voor de rechtspraak wordt ingesteld. De leden van de fractie van D66 willen graag een toelichting van de regering hebben op de vraag waarom en wanneer van vijf naar drie leden zou moeten worden overgegaan? De regering acht het van belang dat gezien de werkzaamheden van de Raad er in de Raad voldoende financieel-economische deskundigheid aanwezig is. De regering stelt in de memorie van toelichting dat met vijf leden, namelijk drie rechters en twee niet-rechterlijke leden, meer ruimte bestaat om de benodigde deskundigheid en ervaring op een evenwichtige

wijze in de Raad voor de rechtspraak op te nemen. Waarom wordt er dan uiteindelijk toch voor gekozen om op termijn een driekoppige Raad voor de rechtspraak in te stellen? Is er met drie leden nog voldoende financieel-economische deskundigheid aanwezig? In beginsel voelen de leden van de fractie van D66 meer voor een vijfokoppige Raad.

De leden van de Raad worden bij koninklijk besluit benoemd voor een periode van zes jaar. In de toelichting missen deze leden een passage over deze tijdelijke benoeming van de leden van de Raad voor de rechtspraak. Dit terwijl de commissie Leemhuis een termijn van vier jaar heeft voorgesteld. Heeft de regering nog andere argumenten dan die van continuïteit voor de rechtvaardiging van een termijn van zes jaar? Welke nadelen kleven er volgens de regering aan een termijn van zes jaar? Door de mogelijkheid van herbenoeming kan iemand in totaal twaalf jaar in de Raad zitten. Dit is in totaal vier jaar langer dan in het deskundigenadvies wordt voorgesteld. Is de regering bereid deze termijn te heroverwegen? De leden van de fractie van D66 staan uitermate kritisch tegenover de bevoegdheid van de minister van Justitie om leden van de Raad voor de rechtspraak te schorsen en te ontslaan. Op dit punt komt de rechterlijke onafhankelijkheid wel erg in het geding vinden deze leden, ondanks de zinsnede in de memorie van toelichting dat schorsing en ontslag alleen in ultimum remedium zal worden toegepast. Ontslag zal bijvoorbeeld alleen bij grove taakverwaarlozing plaatsvinden. Is de regering een geval bekend waar dit in het verleden het geval was?

Mochten er verschillen van mening zijn tussen minister van Justitie en Raad voor de rechtspraak dan zal dit via overleg tot een goed einde moeten worden gebracht. Mocht dit overleg niet tot resultaten leiden en ontwijking van de taakuitoefening van de raad zou dreigen dan dienen er volgens de regering wettelijke instrumenten te zijn. Welke zouden dit dan volgens de regering moeten zijn? Zouden deze regelingen niet in dit wetsvoorstel moeten worden opgenomen? Het enkele vertrouwen dat door goed overleg overeenstemming zal worden bereikt achten deze leden niet voldoende.

Naar de mening van de leden van de SP-fractie geldt dat spanningen ook kunnen ontstaan binnen de raad voor de rechtspraak zelf. Blijkens artikel 2.6.1.1 lid 5 van de wet RO zal de raad bij 5 leden gaan bestaan uit 3 rechters en 2 niet-rechters. Bij drie leden zullen 2 rechters en 1 niet-rechter deel uitmaken van de raad. In de memorie van toelichting lezen deze leden dat nieuwe leden van de Raad voor de Rechtspraak door de minister van Justitie voorgedragen zullen worden. De raad moet mede advies geven over bedrijfseconomische processen, waarbij deze leden vrezen dat dit element kan gaan prevaleren en daarmee geweld aandoet aan de gewenste rechterlijke onafhankelijkheid bij de gerechten. Waarom worden de leden van de raad voor bepaalde tijd benoemd en waarom is er gekozen voor zo'n beperkt aantal van 3 of 5 gezien de veelheid aan werkzaamheden dat te voorzien is? Graag een inhoudelijke reactie op de stelling «dat het wenselijk is in verband met de zware bevoegdheden van de raad, de leden van de raad voor de rechtspraak «voor het leven» te benoemen waardoor zij onafhankelijker kunnen functioneren». Betreffen de functies in de Raad voltijds banen?

De leden van de SP-fractie constateren dat «integraal management» een belangrijke rol speelt als overweging om de rechterlijke macht te wijzigen, maar constateren dat dit verder weinig ter sprake komt in de memorie van toelichting. Deze leden vragen de regering toe te lichten op welke wijze het «integraal management» vorm gaat krijgen, op welke wijze en volgens welke methode dit ingevoerd gaat worden, wat het te volgen traject is en hoe de huidige stand van zaken is met de voorbereiding en wie daarmee belast zijn of worden. Is dit een particuliere (uitbestede) onderneming, of ligt dit bij het ministerie van Justitie? Graag een inhoudelijke weergave.

De leden van de SP-fractie vragen of, gezien het gewicht van de Raad voor de Rechtspraak, het niet wenselijk uit meer maatschappelijke terreinen (te denken valt primair uit rechtswetenschappelijke hoek) ook leden te benoemen, waardoor het maatschappelijke blikveld van de raad verruimd en onafhankelijker wordt? Kan de regering ingaan op de criteria waaraan een aspirant lid van de Raad voor de Rechtspraak moet voldoen? Graag een gemotiveerde argumentatie.

De leden van de SP-fractie vragen of de leden van de Raad voor de Rechtspraak moeten voldoen aan de meldingsplicht aan het register van nevenfuncties zoals dit thans al bestaat bij de rechterlijke macht? Geldt dit ook voor de leden van de besturen bij de gerechten, ook de niet-rechtsprekende?

De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom er niet voor wordt gekozen de Hoge Raad ook onderdeel te maken van de Raad voor de rechtspraak, bijvoorbeeld door de voorzitter van de Hoge Raad tevens lid te maken van de Raad voor de Rechtspraak zoals voorgesteld door de rechtssocioloog N. Huls in de Volkskrant van 28/ 10 2000, blz. 15 «Wie is de baas over de rechters»? Wat is de mening over de door deze auteur gehuldigde mening dat de Hoge Raad zich nu beperkt tot de rol van commentator aan de zijlijn, terwijl een veel betrokkenen positie wenselijk is om het interne draagvlak binnen justitie voor een hervorming te verbreden? Graag een inhoudelijke reactie hierop.

In afwijking van het advies Leemhuis wordt voorgesteld de omvang van de Raad voor de rechtspraak te bepalen op tussen de drie en de vijf leden. De leden van de fracties van de RPF en het GPV zien vooralsnog niet in hoe de Raad voor de rechtspraak bevredigend zou kunnen functioneren in een omvang van drie leden, vooral niet omdat een nadere argumentatie ontbreekt.

De Raad voor de rechtspraak zal een zware positie innemen. Gelet daarop geschiedt de benoeming bij Koninklijk Besluit. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of ook overwogen is om de procedure zoals die geldt voor de benoeming van leden van de Hoge Raad te hanteren en om welke redenen daarvan is afgezien.

In de memorie van toelichting wordt het opnemen van een beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de minister of van de Raad voor de rechtspraak afgewezen, omdat deze een onnodige juridiserend effect zou kunnen hebben.

De leden van de SGP-fractie zijn er echter niet van overtuigd dat het ontbreken van enige beroepsmogelijkheid geen bezwaren oproept. Wat is, zo vragen deze leden, het bezwaar van de regering om de mogelijkheid van een rechtmatigheidstoetsing door de Hoge Raad op te nemen in de wet. En waarom zou er niet bijvoorbeeld enige geformaliseerde mogelijkheid van geschilbeslechting kunnen komen voor een gerecht dat goede redenen heeft om zich te verzetten tegen een ingrijpend en in zijn ogen onredelijk besluit van de Raad voor de rechtspraak? Is een bemiddelende rol van de Hoge Raad hierin niet zeer goed denkbaar?

2. Artikelsgewijs

Artikel 2.2.3.1. en 2.2.3.2.

De leden van de CDA-fractie zouden gaarne van de regering nog eens de expliciete garantie ontvangen dat de voorschriften zoals bedoeld in deze artikelen, nimmer de rechtspraakfunctie van de gerechten mogen betreffen.

Artikel 2.2.3.3.

Met betrekking tot de aanwijzingen bedoeld in het derde lid van dit artikel zouden de leden van de CDA-fractie graag de garantie ontvangen dat deze nimmer de rechtspraakfunctie mogen betreffen.

Artikel 2.2.3.6.

De leden van de CDA-fractie zouden gaarne van de regering nog eens de expliciete garantie ontvangen dat de voorschriften zoals bedoeld in dit artikel, nimmer de rechtspraakfunctie van de gerechten mogen betreffen.

Artikel 2.2.3.7. en 2.2.4.1.

Met betrekking tot de aanwijzingen bedoeld in het derde lid van dit artikel zouden de leden van de CDA-fractie graag de garantie ontvangen dat deze nimmer de rechtspraakfunctie mogen betreffen.

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 invulling van een goede bedrijfsvoering van een gerecht nader omschreven, vragen de leden van de PvdA-fractie.

Met betrekking tot artikel 2.2.4.2. vragen de leden van de VVD-fractie de regering om uiteen te zetten in welke gevallen het repressief toezicht zal worden uitgeoefend. De enkele aanduiding van terughoudende uitoefening achten zij onvoldoende helder.

Artikel 2.6.1.1.

Volgens dit artikel is het niet expliciet uitgesloten dat leden van de Raad lid kunnen zijn van het Europees Parlement, of een van de Europese Hoven. Ligt het in de rede om vast te leggen dat ook deze functies onverenigbaar zijn, zo vragen de leden van de fracties van RPF en GPV. Evenmin is bepaald dat leden van de Raad niet tevens lid kunnen zijn van het bestuur van de gerechten. Het lijkt deze leden dat ook die functie onverenigbaar zou moeten zijn met het lidmaatschap van de Raad voor de rechtspraak.

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 Nederlandse Vereniging voor de rechtsspraak. Hierbij wordt verwezen naar het onder 2.3 gestelde. Wordt de Kamer daarbij betrokken en wanneer wordt de Kamer geïnformeerd over te volgen procedure, vragen de leden van de PvdA-fractie.

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 zouden de nadere regels omtrent de samenstelling en werkwijze liever in onderhavig wets-

voorstel geregeld zien. 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?

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering voornemens is de raad zich te laten concentreren op de bedrijfsvoering. In gevallen van «grove taakverwaarlozing» kan de raad voor de Rechtspraak echter ook ingrijpen door bij een gerecht een of meer bestuursleden voor te dragen voor schorsing of ontslag. Dit kan dus ook een rechtsprekend lid zijn. Betekent een schorsing of ontslag uit een bestuursfunctie bij een gerecht dan ook tevens ontslag uit de rechtsprekende functie? In de memorie van toelichting wordt hierop ingegaan, waarbij aangegeven wordt «dat het dient te gaan om «grove» taakverwaarlozing». Wie gaat dit niet-functioneren aangeven en beoordelen? Wie moet de minister consulteren over het functioneren van een bestuursfunctionaris? Hoe wordt «grove» taakverwaarlozing gedefinieerd in het kader van een «Raad voor de Rechtspraak»; zijn er bijvoorbeeld objectieve criteria van bedrijfsorganisatorische aard waaraan getoetst gaat worden? Welk toetsingsinstrument wordt gehanteerd om nietfunctioneren objectief vast te stellen? Graag zien deze leden een beargumenteerde reactie.

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten op welke wijze invulling zal worden gegeven aan het «college van afgevaardigden». Aangegeven is dat bij AMvB nadere regels gesteld omtrent de samenstelling en inrichting van dit college en de afvaardiging van de leden. De regering geeft aan dat het in de rede ligt dat een gerecht één of meer vertegenwoordigers zal kunnen aanwijzen die in het College zitting nemen. Is het gezien het belang van dit college, niet – naar analogie van de Raad voor de Rechtspraak en gezien de belangrijke rol als adviesorgaan – voor de hand liggend bij wet vast te leggen hoeveel leden het College van Afgevaardigden moet hebben? En vast te leggen welke incompatibiliteit bestaat met andere ambtshalve of beroepsmatig uitgeoefende functies? Er zijn bij elkaar zo'n 19 rechtbanken en 5 gerechtshoven, uitgaande van 2 afgevaardigden zou dit in totaal zo'n 50 leden zijn. Moeten gezien dit volume geen afspraken gemaakt worden over stemverhoudingen over te geven adviezen en geldigheid van besluiten indien bepaalde afgevaardigden niet aanwezig zijn? Graag een inhoudelijke reactie op deze onderdelen.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of het geen aanbeveling verdient de omvang van het college van afgevaardigden wettelijk vast te leggen.

Artikel 2.6.2.1.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de memorie van toelichting melding maakt 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?

Artikel 2.6.2.2

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering onderkent dat bepaalde onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals bijvoorbeeld de doelmatigheid van werkprocessen en de ontwikkeling en

implementatie van kwaliteitsbeleid, diverse raakvlakken hebben met de rechterlijke onafhankelijkheid. Risico's in dit verband dienen onder meer door het college van afgevaardigden te worden onderkend. Wat zal het gevolg zijn indien het college van afgevaardigden unaniem een aanwijzing als in strijd met de rechterlijke onafhankelijkheid afwijst?

Artikel 2.6.2.6

Het is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk waarom de onthoudingsplicht van de Raad ingevolge dit artikel en die van de ministers ingevolge artikel 2.6.4.4. niet gelijk sporen. Het ontbreken van criteria voor de keuze van de leden van de Raad blijkt een bron van zorg. Ziet de regering ruimte daarin alsnog in uitgebreidere zin te voorzien?

Artikel 2.6.4.3.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat hier wordt geregeld dat in geval van grove taakverwaarlozing de minister leden van de Raad kan voordragen voor schorsing of ontslag. Principieel gezien zou gesteld kunnen 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 welke in een democratische rechtsstaat tegenover de rechtsprekende macht in acht genomen behoren te worden. Om inhoud te geven aan de verantwoordelijkheid van de minister behoort de ontslagbevoegdheid in beginsel inderdaad aan de minister te zijn. Wel zou daarbij een voorziening kunnen worden getroffen er op neerkomend dat aan de Hoge Raad de vraag zou kunnen worden voorgelegd of de minister in de hantering van zijn bevoegdheid de onafhankelijkheid van de betrokken rechterlijk ambtenaar – in de zin van art. 6 EVRM – voldoende heeft gerespecteerd.

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. Hoe beoordeelt de regering het voorstel 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, vragen de leden van de PvdA-fractie. Wat is de reactie van de regering 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.

De regering zal wellicht stellen dat deze regeling moet voorzien in een juiste afgrenzing van de ministeriële verantwoordelijkheid en de rechterlijke onafhankelijkheid. In de strikte zin des woords mag dit zo zijn, want artikel 2.6.4.4. sluit direct ministerieel optreden uit, maar is hiermee ook de oneigenlijke invloed van de minister rechtstreeks of via de Raad definitief uitgebannen, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Zo ja, kan de regering dit dan nader omschrijven en toelichten aan de hand van voorbeelden (dus ook geen invloed via budgettering gekoppelde voorschriften of via begrotingsaanwijzingen, via taak- of werklastnormen of dergelijke)?

ARTIKEL VI

Dit artikel stelt dat de regering 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.

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

De griffier voor dit verslag,
Fenijn