

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 maart 2001

1. Algemeen	2
1.1 Inleiding	2
1.2 De wenselijkheid van de instelling van een Raad voor de rechtspraak	5
1.3 Inhoud en opzet van het wetsvoorstel	8
1.4 Voorbereiding van het wetsvoorstel	9
2. Staatsrechtelijke uitgangspunten	9
2.1 Verhouding tussen de staatsmachten	9
2.2 Ministeriële verantwoordelijkheid	17
2.3 Het onderscheid tussen rechtspraak en bedrijfsvoering	21
3. Algemene positie van de Raad	28
3.1 De functie van de Raad in het licht van de moderniseringsoperatie	28
3.2 Taken van de Raad	30
4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	32
4.1 Relatie tussen de Raad en de gerechten	32
4.2 Planning en bekostiging	40
4.3 Relatie tussen de Raad en de Minister van Justitie	45
4.4 Samenstelling en organisatie van de Raad	56
2. Artikelsgewijs	66

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag over het onderhavige wetsvoorstel. Het verheugt ons dat de meeste fracties met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel kunnen instemmen, al leven op onderdelen kritische vragen en soms bedenkingen. Met onze beantwoording hopen wij die bedenkingen weg te kunnen nemen en het draagvlak voor het wetsvoorstel verder te vergroten. Wij achten het van groot belang dat de moderniseringsoperatie van de rechterlijke organisatie op een brede maatschappelijke en politieke steun kan rekenen. Met de leden van de fractie van D66 zijn wij het gaarne eens dat draagvlak onder de rechterlijke macht eveneens een zeer belangrijke voorwaarde is voor het welslagen van de moderniseringsoperatie.

Wij houden bij de beantwoording van het verslag zoveel mogelijk de indeling en de volgorde van het verslag aan, met dien verstande dat vergelijkbare vragen waar mogelijk zijn samengenomen.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd om nader te motiveren waarom in het wetsvoorstel is gekozen voor een Raad voor de rechtspraak die sterk overeenkomt met het zogenaamde Noord-Europese model. Deze leden achten het goed voorstelbaar dat een Raad voor de rechtspraak een breder takenpakket zou hebben. Zo zouden met name ook werving en selectie, benoeming en promotie van rechterlijke ambtenaren en in elk geval het opleidingsbeleid in brede zin van magistraten tot het werkkterrein van de Raad moeten behoren. Zij wezen erop dat binnen Europa verschillende voorbeelden daarvan te vinden zijn. Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. In artikel 2.6.2.1, tweed lid, onder d, van het wetsvoorstel wordt als concreet aandachtsgebied van de Raad op het terrein van de bedrijfsvoering genoemd «personeelsaangelegenheden». Blijkens de memorie van toelichting is sprake van een ruim begrip. Het omvat alle aangelegenheden die het personeelsbeleid van de gerechten betreffen, waarbij gedacht kan worden aan een loopbaan- en mobiliteitsbeleid, het beleid inzake werving en selectie en de verzorging van opleidingen. Deze taakomschrijving betekent overigens niet dat de Raad ook op alle genoemde terreinen activiteiten zou moeten ontwikkelen. De Raad dient in aanvulling op de gerechten faciliteiten te bieden op specifieke terreinen en zal derhalve steeds in samenspraak met de gerechten te werk moeten gaan. Inmiddels is duidelijk dat onder andere op het gebied van het opleidingsbeleid voor magistraten een belangrijke rol voor de Raad is weggelegd. De Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) – het opleidingsinstituut voor de zittende magistratuur en het openbaar ministerie – zal daartoe onder de gedeelde verantwoordelijkheid van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal worden gebracht.

Het ontwikkelen van (ondersteunende) diensten op personeelsgebied behoort in het Noord-Europese model vrijwel steeds tot het takenpakket van de raden. Benoeming en promotie van rechters vallen buiten het werkkterrein. In het Zuid-Europese model daarentegen vormen benoeming, promotie en plaatsing van rechters de kern van de functie van de raden. De verklaring hiervoor is dat in deze landen de raad moet bijdragen aan het opvijzelen van het gezag en het vertrouwen in de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Op grond van de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling krijgt de Raad voor de rechtspraak echter ook bij de benoemingen van rechters een zekere inhoudelijke rol. In zoverre wijkt de voorgestelde Raad dus enigszins af van het Noord-Europese model. In de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) zal worden opgenomen dat de lijst van aanbeveling die ten behoeve van de benoeming van een rechter door het desbetreffende gerechtshof is opgesteld, door

tussenkomst van de Raad aan de regering wordt gezonden (zie de voorgestelde wijziging van artikel 1e Wvra, zoals opgenomen in artikel II van het wetsvoorstel). Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet mag de Raad de aanbeveling toetsen aan de algemeen geldende kaders op het terrein van het personeelsbeleid.

In aansluiting op het voorgaande hebben deze leden te kennen gegeven, dat een uitbreiding van het taken- en bevoegdhedenpakket van de Raad in hun visie moet leiden tot een bredere samenstelling van de Raad teneinde het maatschappelijk element nadrukkelijker te verzekeren. In antwoord daarop merken wij op dat de omvang van de Raad – drie of vijf leden volgens het wetsvoorstel – is afgestemd op het taken- en bevoegdhedenpakket zoals dat in het wetsvoorstel is neergelegd en dat een uitbreiding van het aantal leden van de Raad ons niet wenselijk voorkomt in verband met de noodzakelijke slagvaardigheid.

Verskillende fracties hebben vragen gesteld over de in het wetsvoorstel voorgestelde taak van de Raad voor de rechtspraak met betrekking tot het bieden van ondersteuning aan activiteiten van de gerechten die o.a. zijn gericht op uniforme rechtstoepassing. Zo is het de leden van de fracties van GroenLinks, VVD en RPF en GPV niet duidelijk hoe de taken van de Hoge Raad en de Raad voor de rechtspraak zich in dit opzicht tot elkaar verhouden; zowel de Hoge Raad als de Raad voor de rechtspraak worden geacht de rechtseenheid te bevorderen. Door nog eens nader uiteen te zetten wat ons hierbij voor ogen staat, hopen wij deze leden meer duidelijkheid te verschaffen. Hoger beroep en cassatie zijn de vanouds binnen de rechterlijke organisatie getroffen voorzieningen om de rechtseenheid te waarborgen. Deze voorzieningen blijven in het wetsvoorstel ongewijzigd en als waarborg voor de rechtseenheid voorop staan. De Hoge Raad is de hoogste bewaker van de rechtseenheid binnen de gewone rechterlijke macht. Op het terrein van de bestuursrechtspraak zijn andere rechtscolleges in hoogste instantie belast met de bewaking van de rechtseenheid. De uitspraken in hoogste instantie zijn bindend. Gebleken is echter dat het systeem van hoger beroep en cassatie niet afdoende is om voldoende tegemoet te komen aan de maatschappelijke behoefte aan rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dat komt met name omdat de hogere rechter niet alle verschillen tussen lagere rechters kan corrigeren. Uit het feit dat de ene rechter het anders doet dan de andere, volgt nog niet dat een van beide het fout doet. Zo geeft de Algemene wet bestuursrecht de bestuursrechter diverse discretionaire bevoegdheden om termijnen voor proceshandelingen te stellen of al dan niet te verlengen. Als de ene rechtbank zo'n termijn standaard met twee weken verlengt en een andere met vier weken, is dat onwenselijk, maar men kan niet zeggen dat een van beide fout is, dus de hogere beroepsrechter kan niet om die redenen vernietigen. Het wetsvoorstel gaat er om die reden vanuit dat de gerechten met ondersteuning van de Raad voor de rechtspraak een aantal specifieke activiteiten kunnen verrichten om de uniforme rechtstoepassing te bevorderen; de rol van de Raad is in dit verband faciliterend. Deze taak is derhalve van een geheel andere orde dan de taak van de Hoge Raad en de andere hoogste rechtscolleges. De Raad voor de rechtspraak kan de gerechten bijvoorbeeld bijstaan bij de ontwikkeling van activiteiten inzake de toepassing van rechterlijke bevoegdheden voortvloeiend uit proces- of materieelrechtelijke bepalingen, zoals het ontwikkelen van uniforme procesregelingen, straffoemeteringscriteria en van andere gemeenschappelijke gedragslijnen. In het kader van het Programma Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO) heeft de rechterlijke organisatie hier zelf een begin mee gemaakt en zijn reeds belangrijke resultaten geboekt; wij achten het dan ook van groot belang dat de Raad en de gerechten de ingeslagen weg vervolgen (vgl. Rechtspraak in beweging, D. J. van Dijk, C. L. Keijzer en M. W. M. van de Mortel, NJB 2001, nr. 5, blz. 219–221). Vaststelling en toepassing van de aldus ontwikkelde gemeenschappelijke

gedraglijnen geschiedt vervolgens door de gerechten zelf. De Raad voor de rechtspraak kan met betrekking tot de rechtseenheid geen bindende beslissingen nemen. Naast de door de gerechten onder de paraplu van de Raad te verrichten activiteiten zal de Raad ook zelf initiatieven kunnen ontplooiën om de uniforme rechtstoepassing te stimuleren, bijvoorbeeld door het signaleren van knelpunten of algemene tendenzen of door studie te laten verrichten naar lastige juridische vraagstukken.

In het voorgaande ligt ons inziens besloten dat niet behoeft te worden gevreesd dat de Raad voor de rechtspraak zich bij de in samenspraak met de gerechten te ontwikkelen activiteiten op het werkkterrein van de Hoge Raad, of op dat van de hoogste bestuursrechters, zou begeven.

In reactie op de daartoe strekkende vraag van de leden van fracties van VVD en RPF en GPV voegen wij hier aan toe dat de contacten met de Hoge Raad en met de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State vooral ertoe zullen dienen om deze colleges te informeren, omdat de taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak niet op de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van toepassing zullen zijn. Voor de andere hoogste rechtscolleges geldt dat zij vanzelf reeds op de hoogte of betrokken zijn omdat zij wel onder de Raad van de rechtspraak vallen. De vraag van de leden van de fracties van RPF en GPV of de Hoge Raad het tot zijn taakopvatting moet rekenen om de adviezen van de Raad voor de rechtspraak inhoudelijk te sturen, beantwoorden wij ontkennend.

In antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie hoe kan worden voorkomen dat leden van de Raad voor de rechtspraak te zeer onder de invloed van de minister van Justitie komen te verkeren, merken wij op dat de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling ons inziens de nodige waarborgen bevat om een dergelijke situatie te voorkomen. Wij noemen in dat verband de volgende punten. Allereerst wijzen wij erop dat de toedeling van beheersbevoegdheden aan de gerechten alsmede de instelling van de tot de rechtsprekende macht behorende Raad voor de rechtspraak de institutionele onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht als geheel versterkt. In de tweede plaats wijzen wij erop dat uitsluitend de Raad ingevolge het wetsvoorstel over wettelijke bevoegdheden richting de gerechten beschikt, met name op het terrein van de begroting en de bedrijfsvoering. Aan de minister wordt in verband met zijn algemene verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de rechtsprekende macht als geheel slechts een beperkt aantal (toezichts)bevoegdheden ten opzichte van de Raad toegekend. In vergelijking met bijvoorbeeld de in het wetsvoorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nrs. 1–2) voorgestelde ministeriële bevoegdheden zijn de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden zo stringent mogelijk geformuleerd. Bovendien zijn procedurele waarborgen opgenomen om een zorgvuldige toepassing van deze bevoegdheden te verzekeren. Voorts is het zo, dat bij de benoeming alsmede de eventuele herbenoeming van de leden van de Raad door de Kroon, zowel de minister als de rechtsprekende macht een rol vervullen (art. 2.6.1.2). De conclusie die wij hieruit trekken is dat de inhoud van de voorgestelde regeling niet de vrees rechtvaardigt dat de Raad een verlengstuk van de minister zou (kunnen) zijn.

Deze leden wezen op het ter voorbereiding van dit wetsvoorstel verrichte rechtsvergelijkende onderzoek, waaruit blijkt dat de in Nederland voorgestelde Raad voor de rechtspraak sterk overeenkomt met de raden zoals die bestaan in de Noord-Europese landen (W. Voermans en P. Albers, Verantwoordelijkheid voor de rechtspleging. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de positie van de raden voor de rechtspraak in landen van de Europese Unie, Katholieke Universiteit Brabant en ministerie van Justitie, juni 1999). In antwoord op hun vraag naar de overeenkomsten en verschillen tussen het Noord- en Zuid-Europese model, merken wij op dat aan het

onderzoek hierover het volgende valt te ontlenen. Allereerst blijkt dat de motieven voor het instellen van een raad verschillen. In landen waar een raad volgens het Noord-Europese model is ingesteld (Zweden, Ierland en Denemarken) ligt het accent op het bevorderen van de efficiency van de rechtspleging. In de landen met een raad volgens het Zuid-Europese model (Frankrijk, Italië, Spanje, Portugal en België) speelt het behoud of de bevordering van de onafhankelijke status of het gezag van de rechterlijke macht een belangrijke rol. Vooral in Frankrijk en Italië is de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht een kwetsbaar bezit geweest. In de praktijk blijkt echter dat in het Noord-Europese model de raad ook gunstige effecten kan (blijken te) hebben voor de rechterlijke onafhankelijkheid (beheer en ondersteuning op afstand van de minister).

Een ander punt van verschil betreft het taken- en bevoegdhedenpakket. De Zuid-Europese raden beschikken vooral over bevoegdheden op het terrein van benoeming, bevordering en (over)plaatsing van rechters en tuchtrechtelijke sanctiëring. In het Noord-Europese model ligt het accent op bedrijfsvoerings- en ondersteuningstaken en taken op het terrein van de begroting, budgetverdeling en -verantwoording. Een nauw met het voorgaande samenhangend verschil is dat de taak van de raden in het Zuid-Europese model – die voornamelijk bestaat uit het verrichten van rechtshandelingen – zeer nauwkeurig omschreven is, terwijl de taakomschrijving bij de tot het Noord-Europese model behorende raden – die vooral het karakter van facilitaire organisaties hebben – betrekkelijk globaal is. Ook wat betreft de wijze waarop de raad toezicht uitoefent op de gerechten en het toezicht op de raden zelf laten de modellen zich vergelijken. Het toezicht van de raden op het functioneren van de gerechten is in het Zuid-Europese model enerzijds vrij direct door middel van de benoemings- en overplaatsingsbevoegdheden. Anderzijds is beheer en stelselzorg voor de rechtspleging in het merendeel van de landen in dit model overgelaten aan de zorg van de politiek verantwoordelijke ministers. In het Noord-Europese model is toezicht op de gerechten evenmin een kerntaak van de raad. Meestal bestaan er wel enkele bevoegdheden tot het geven van aanwijzingen en het houden van inspecties, maar het zwaartepunt van het toezicht op het beheer van de rechtspleging ligt bij de uitvoerende macht. Het toezicht op de raden zelf valt veelal toe aan de ministers van Justitie. In het Noord-Europese model hebben de ministers van Justitie meestal meer toezichtsbevoegdheden ten opzichte van de raad dan in het Zuid-Europese model. Daar is het toezicht door de minister zeer afstandelijk. Wat de samenstelling en inrichting betreft is het beeld als volgt. Bijna alle onderzochte landen kennen breed samengestelde raden voor de rechtspraak van vijftien of meer leden. De meerderheid van de raden bestaat meestal uit rechters die afkomstig zijn uit de verschillende geledingen van de rechterlijke macht. Verder delen de buitenlandse raden nagenoeg zonder uitzondering het element van de leden niet-rechters die zitting hebben in het bestuur (leden van buitenaf). Hiermee wordt maatschappelijke controle ingebracht in de raden.

1.2 De wenselijkheid van de instelling van een Raad voor de rechtspraak

Het verheugt ons dat de leden van de VVD-fractie het inherent achten aan het instellen van de Raad voor de rechtspraak dat rechterlijk beleid en bedrijfsvoering kunnen worden gescheiden. In dat verband wezen zij erop dat de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad hebben aangevoerd dat deze scheiding bezwaarlijk mogelijk is.

Op verzoek van deze leden en van de leden van de SP-fractie zetten wij nog eens uiteen hoe in de praktijk voorkomen kan worden dat zich spanning voordoet tussen de noodzaak tot beheer en de rechterlijke onafhankelijkheid. Wij erkennen dat de bedrijfsvoering en het rechterlijk beleid raakvlakken kunnen hebben. Wij menen echter dat in de praktijk in veruit het grootste deel van de gevallen het onderscheid tussen bedrijfsvoering

en rechterlijk beleid helder zal kunnen worden bepaald. Het in de beide wetsvoorstellen gehanteerde begrip *bedrijfsvoering* is een in het maatschappelijk verkeer volkomen ingeburgerd begrip. De wetsvoorstellen geven bovendien een concrete opsomming van onderwerpen die tot de bedrijfsvoering behoren (art. 2.2.2.1 lid 1 resp. art. 2.6.2.1 lid 2: begrotingsaangelegenheden, automatisering en bestuurlijke informatievoorziening, huisvesting en beveiliging, de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten, personeelsaangelegenheden en overige materiële voorzieningen). Vanwege de erkenning dat zich in specifieke situaties niettemin spanningen kunnen voordoen, bevat het wetsvoorstel waarborgen die erop gericht zijn mogelijke spanningen tot een minimum te beperken. Een van die waarborgen betreft de positionering van de Raad voor de rechtspraak als onderdeel van de rechtsprekende macht. Wij menen dat de tot de rechtsprekende macht zelf behorende Raad vanuit zijn positie en met de wettelijke waarborgen waarmee deze is omgeven (zie met name de op blz. 14 van de memorie van toelichting genoemde «checks and balances»), een zodanige functie zal kunnen vervullen dat voor mogelijke spanningen in de relatie tot de minister of tot de gerechten, een bevredigende oplossing kan worden gevonden. Een andere waarborg is de wettelijke bepaling op grond waarvan de Raad bij uitoefening van zijn bevoegdheden op het terrein van de bedrijfsvoering, niet mag treden in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken (art. 2.6.2.6 lid 2). Voor de gerechtsbesturen geldt hetzelfde op grond van het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten (art. 2.2.2.1 lid 2 en art. 2.2.2.2 lid 2). Voor de in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid aan de minister toegekende bevoegdheden valt te wijzen op art. 2.6.4.4. Door middel van deze bepalingen is wettelijk verankerd dat beslissingen inzake de bedrijfsvoering – bijvoorbeeld ter verbetering van de doelmatigheid van werkprocessen – slechts genomen mogen worden met inachtneming van de rechterlijke onafhankelijkheid. Rechterlijke beslissingen op het terrein van de procesrechtelijke behandeling van categorieën van zaken zullen voor de Raad, de gerechtsbesturen en de minister een gegeven vormen (de bedrijfsvoering is in dat opzicht volgend). Voor zover dan ook bedrijfsvoeringsbeslissingen in de praktijk directe raakvlakken zouden hebben met de procesrechtelijke behandeling, is de beleidsvrijheid van de genoemde actoren beperkt. Op grond van de op blz. 82 van de memorie van toelichting gegeven voorbeelden van dergelijke situaties menen wij, dat in de praktijk voldoende duidelijk zal zijn wat onder het te respecteren terrein van rechterlijk beleid moet worden verstaan. In aansluiting daarop vermelden wij nog dat in een rapportage in het kader van het PVRO-project Bestuur Gerechten, het projectteam – dat hoofdzakelijk bestaat uit leden van de rechterlijke macht – stelt dat «de besturing van het gerecht primair is gericht op het optimaliseren van het proces van totstandkoming van het product en niet op het product zelf» en vervolgens dat «de rechterlijke oordeelsvorming en de juridische procesvoering onverkort blijven behoren tot de verantwoordelijkheid van de individuele rechter, dan wel de rechters in een bepaalde sector».

Wij delen niet de mening van de leden van de SP-fractie die stelden dat door invoering van integraal management bij de gerechten vermenging kan optreden van de bedrijfsmatige kant en de rechtsinhoudelijke kant, bijvoorbeeld door het opvoeren van de snelheid van vonnissen onder bedrijfseconomische druk. Het gerechtsbestuur bestaat in meerderheid uit rechterlijke leden en is collegiaal verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van het gerecht. Als gezegd, vormt het rechterlijk beleid daarbij een gegeven en is de bedrijfsvoering volgend. Zo zal een gerechtsbestuur in het kader van het streven naar verkorting van doorlooptijden efficiëntere werkwijzen kunnen beproeven, met inachtneming echter van het beginsel

dat niet kan worden getreden in de wijze waarop procedures door de rechters bij het desbetreffende gerecht worden gevoerd.

Het doet ons genoegen dat de leden van de GroenLinks-fractie zijn door-drongen van de noodzaak van het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie en het versterken van de eigen verantwoor-delijkheid van de rechtsprekende macht voor de eigen organisatie als geheel. Wij hopen deze leden alsnog ervan te kunnen overtuigen dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht middels instelling van een Raad voor de rechtspraak, zoals die in het huidige wetsvoorstel is gere-geld, voldoende wordt gewaarborgd. Van belang daarbij is in de eerste plaats dat het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten erin voorziet, dat beheersbevoegdheden die thans bij de minister berusten, worden overgedragen aan de besturen van de gerechten. Bestuur en beheer komen op het niveau van de gerechten zodoende in één hand (integraal management). Als gevolg hiervan behoeven de gerechten – waar de onaf-hankelijke rechterlijke oordeelsvorming plaatsvindt – over de bedrijfsvoe-ring niet langer rechtstreeks verantwoording af te leggen aan de minister. De gerechten leggen in de nieuwe organisatie alleen verantwoording af aan de Raad. De Raad is een orgaan van de rechtsprekende macht zelf. De minister beschikt enkel over in de wet neergelegde toezichtbevoegdheden welke uitsluitend jegens de Raad kunnen worden uitgeoefend en die er uitsluitend op zijn gericht de verantwoordelijkheid van de minister voor het kunnen functioneren van de rechtsprekende macht in het algemeen inhoud te geven. De bevoegdheden van de «uitvoerende macht» (minis-ter) ten opzichte van de rechtsprekende macht worden in de nieuwe constellatie derhalve aanzienlijk beperkt. De onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht wordt hierdoor sterker geaccentueerd. In de tweede plaats wijzen wij deze leden erop dat de beide wetsvoorstellen concrete waarborgen bevatten met het oog op de rechterlijke onafhanke-lijkheid. Met betrekking tot de taken en bevoegdheden van zowel de gerechtsbesturen, de Raad als de minister is bepaald dat zij slechts kunnen worden uitgeoefend met inachtneming van het in de desbetref-fende bepaling omschreven rechterlijk domein (art. 2.2.2.1, eerste en tweede lid, artikel 2.2.2.2, tweede lid van het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten resp. art. 2.6.2.6 en 2.6.4.4 van het onderhavige wets-voorstel). Met het voorgaande hopen wij te hebben verduidelijkt dat wij ons bij het waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid, anders dan deze leden stellen, niet hebben laten leiden door het feit dat de minister zich in de huidige situatie als verantwoordelijke voor de bedrijfsvoering zeer terughoudend opstelt ten opzichte van de gerechten. Die terughou-dende opstelling hebben wij in de memorie van toelichting enkel genoemd als verklaring voor het feit dat in de huidige situatie daadwerke-lijke spanningen met de rechterlijke onafhankelijkheid goeddeels achter-wege zijn gebleven.

De leden van de fracties van RPF en GPV hebben erop gewezen dat sinds een aantal jaren een – min of meer autonome – ontwikkeling op gang is gekomen inhoudende dat de rechtsprekende macht steeds meer zaken op centraal niveau aanpakt. Doorredenerend in deze lijn hebben deze leden de vraag opgeworpen of zou kunnen worden afgezien van de instelling van de Raad voor de rechtspraak bij wet en de eventuele instelling te laten geschieden door de gerechten zelf. Onze reactie hierop is dat aan de instelling van de Raad een tweetal fundamentele behoeften ten grondslag ligt. De eerste is de behoefte aan een overkoepelende structuur waarin gerechtsoverstijgende zaken kunnen worden aangepakt die typisch tot de verantwoordelijkheid van de rechterlijke macht behoren (bijv. rolregle-menten, straftoemeteringsrichtlijnen en alimentatienormen). Aangezien het wetsvoorstel de Raad met betrekking tot de ontwikkeling van rechterlijk beleid geen dwingende bevoegdheden toekent, zou deze functie ook

vervuld kunnen worden door een door de gerechten zelf ingestelde Raad. Dit ligt evenwel anders bij de tweede behoefte die aan de Raad ten grondslag ligt. Dit is de behoefte om de rechtsprekende macht zelf verantwoordelijk te maken voor de eigen bedrijfsvoering. Daartoe worden bevoegdheden aan de gerechtsbesturen toegekend. De Raad krijgt tot taak de samenhang in de bedrijfsvoering binnen de rechtsprekende macht als geheel te versterken. Ten aanzien van de bedrijfsvoering hebben zowel de Raad als de gerechtsbesturen dwingende bevoegdheden. Deze bevoegdheden dienen in verband met het legaliteitsbeginsel uitdrukkelijk in wetgeving te worden neergelegd. Datzelfde geldt voor de aan de minister toe te kennen toezichthoudende bevoegdheden ten opzichte van de Raad. In verband daarmee is instelling van de Raad bij wet onontkoombaar.

1.3 Inhoud en opzet van het wetsvoorstel

Op verzoek van de leden van de fracties van RPF en GPV willen wij graag nader toelichten waarom de taken van de Raad voor de rechtspraak zich niet mede tot de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitstrekken. Deze colleges zijn uitgezonderd vanwege hun bijzondere positie in het staatsbestel. Ook in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten (Wobg) wordt voor deze colleges een uitzondering gemaakt.

De bijzondere positie van de Hoge Raad blijkt allereerst uit de opdracht tot cassatierechtspraak op het gebied van het burgerlijk recht, het strafrecht en het belastingrecht. In deze opdracht ligt besloten dat de Hoge Raad in het bijzonder is belast met de zorg voor de rechtseenheid en richting geeft aan de rechtsontwikkeling. Daarnaast waakt hij over de kwaliteit van de rechtspraak van de overige gerechten. Met deze taken hangt samen dat de Hoge Raad een algemene verantwoordelijkheid heeft inzake ons staatsbestel. Dit aspect komt met name tot uitdrukking in de adviestaak van de Hoge Raad, zoals o.a. neergelegd in artikel 22 Wet RO (artikel 2.5.3 Wobg) en die ingevolge dit wetsvoorstel gehandhaafd blijft, naast de adviestaak van de Raad voor de rechtspraak. Voorts zijn hem een aantal bijzondere taken toevertrouwd, zoals onder andere het ontslagrecht met betrekking tot de leden van de rechtsprekende macht. Vermelding verdient voorts dat de Hoge Raad in feite één organisatie vormt met het parket bij de Hoge Raad, dat tot taak heeft om aan de Hoge Raad een onafhankelijk advies te geven hoe in het cassatieberoep te oordelen. De leden van het parket behoren niet tot het openbaar ministerie en evenmin tot de rechtsprekende macht.

Deze leden vroegen voorts om nader te beargumenteren 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. Ons antwoord hierop luidt dat gezien de bijzondere positie van de Hoge Raad vooralsnog niet ervoor gekozen is om de Hoge Raad in de structuur van de Raad voor de rechtspraak te brengen, en niet vanwege mogelijke risico's voor de rechterlijke onafhankelijkheid. Dit sluit dan ook niet uit dat in de toekomst een nadere afweging zou kunnen worden gemaakt.

De bijzondere positie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarnaar deze leden tevens vroegen, is daarin gelegen, dat die afdeling een onderdeel vormt van een hoog college van staat. Met de positie van een hoog college van staat is ons inziens niet verenigbaar dat deze onder het bereik van de Raad voor de rechtspraak zou worden gebracht. Overigens maakt de begroting van de Raad van State geen deel uit van de Justitiebegroting, maar van de begroting voor de hoge colleges van staat en het Kabinet van de Koningin, waarover ingevolge artikel 16 van de Comptabiliteitswet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het beheer voert.

In antwoord op de vraag van deze leden waarom de taak van de Raad zich ook uitstrekt tot de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) en of daarmee niet wordt vooruitgelopen op de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie merken wij het volgende op. Ingevolge het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten worden bij de CRvB en het CBb in het kader van de modernisering van de rechterlijke organisatie thans ook integraal management en een bestuur ingevoerd. In dat opzicht spreekt het vanzelf dat de bedoelde colleges ook onder de werkingssfeer van de Raad voor de rechtspraak worden gebracht. De organisatorische versterking van de gerechten noopt tegelijkertijd tot een versterking van de onderlinge samenhang tussen de gerechten, met het oog waarop de Raad voor de rechtspraak wordt voorgesteld. Door de taak van de Raad voor de rechtspraak zich ook uit te laten strekken tot de CRvB en het CBb wordt naar onze mening niet vooruitgelopen op besluitvorming in het kader van de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Het feit dat het takenpakket van de Raad zich ook tot deze beide colleges uitstrekt, heeft immers niet tot gevolg dat beide colleges daarmee zijn ingebed in de gewone rechterlijke macht. Besluitvorming omtrent de inbedding van deze colleges blijft daarmee een aangelegenheid die in het kader van de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie aan de orde komt.

Voorts wezen deze leden op het merkwaardige begrippenkader ten aanzien van rechterlijke colleges. De CRvB en het CBb zijn wel met rechtspraak belast maar worden niet tot de rechterlijke macht gerekend. In antwoord op de vraag van deze leden of deze wetsvoorstellen niet moeten worden aangegrepen om het begrippenkader te stroomlijnen merken wij op dat dit niet mogelijk is omdat daarmee zou worden vooruitgelopen op de besluitvorming in het kader van de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie.

1.4 Voorbereiding van het wetsvoorstel

Met instemming lazen wij dat de leden van de PvdA-fractie ten volle het belang erkennen dat de rechterlijke macht heeft bij hetgeen in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. Met deze leden zijn wij van mening dat hetgeen dit wetsvoorstel beoogt te regelen ook een belangrijke maatschappelijke betekenis heeft, omdat zij richtinggevend kan zijn voor de ontwikkeling van de rechtspraak waar iedere Nederlandse burger belang bij heeft. Dit laatste facet is, dit in antwoord op de vraag van deze leden hiernaar, uiteraard bij de voorbereiding van de twee voorliggende wetsvoorstellen voldoende onderkend. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten hebben wij in de paragraaf over de doelstellingen en de hoofdlijnen van het wetsvoorstel uiteengezet aan welke eisen een moderne rechtspraak in onze opvatting zou moeten voldoen. De aldaar opgesomde zeven eisen zijn alle gericht op een rechtspraak die aanspraak kan maken op het predikaat optimale publieke dienstverlening aan de burger die met deze rechtspraak te maken krijgt.

2. Staatsrechtelijke uitgangspunten

2.1 Verhouding tussen de staatsmachten

Wij zijn verheugd dat de leden van de PvdA-fractie het met ons eens zijn dat de minister van Justitie verantwoordelijk is voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. Wij onderschrijven voorts dat de verhouding tussen de minister enerzijds en de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen anderzijds zodanig geregeld moeten zijn

dat de minister deze algemene verantwoordelijkheid ook moet kunnen dragen.

Deze leden merkten op dat de positionering van de Raad als een orgaan behorend tot de rechterlijke organisatie enigszins gewrongen aandoet. 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 zekere verantwoordelijkheden heeft. Wij zijn het met deze leden eens dat de Raad in veel opzichten een orgaan sui generis is. In antwoord op de vraag van deze leden of andere mogelijkheden voldoende overwogen zijn, merken wij op dat de staatsrechtelijke positionering van de Raad als orgaan van de rechterlijke organisatie, meer in het bijzonder van de rechtsprekende macht – zoals ook reeds in de Contourennota neergelegd (Kamerstukken II 1998/99, 26 352 nr. 2, blz. 15) – ons inziens de enig juiste is. De leden van de PvdA-fractie hebben gelijk, dat het daarbij vooral gaat om de bevoegdheden en samenstelling van de Raad. Die zijn ons inziens ook in overeenstemming met de positionering. De positionering van de Raad als orgaan van de rechterlijke organisatie hangt ten nauwste samen met het gegeven dat de Raad primair de gerechten – waar de rechterlijke oordeelsvorming plaatsvindt – zal moeten ondersteunen bij de uitvoering van hun taken. Vanwege de essentiële plaats van de rechtspraak in de democratische rechtsstaat past het daarom om de Raad te positioneren als een onderdeel van de rechtsprekende macht. Dat de Raad zelf geen rechtsprekend orgaan is en dat daarvan ook personen deel kunnen uitmaken die geen rechterlijk ambtenaar zijn, doet aan de positionering als onderdeel van de rechtsprekende macht ons inziens niet af. Wij wijzen erop dat in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten ook het niet-rechtsprekend personeel – waaronder de huidige directeur beheer gerechten – tot de rechterlijke organisatie worden gerekend. Alleen onder die condities achten wij echt integraal management mogelijk.

Naar aanleiding van de opmerking in de toelichting dat de positie van de Raad in een aantal opzichten vergelijkbaar is met een zelfstandig bestuursorgaan, vragen deze leden wat ertegen zou zijn de Raad toch formeel als een zelfstandig bestuursorgaan aan te merken. Vanwege de bijzondere positie van de Raad voor de rechtspraak, zal hij niet worden aangemerkt als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht en valt hij daarmee ook niet onder de werking van de toekomstige Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nrs. 1–2). Juist omdat de Raad in veel opzichten een orgaan sui generis is, is het nodig om in dit wetsvoorstel allerlei zaken, de Raad betreffende, met zoveel woorden te regelen, en is het niet mogelijk om eenvoudigweg en over de volle breedte aan te sluiten bij al voorhanden zijnde regelingen uit de algemene wetgeving. Datzelfde geldt voor een eventuele aanduiding van de Raad als hoog college van staat, naar de mogelijkheid waarvan deze leden eveneens informeerden.

In antwoord op de vraag van deze leden of er wettelijke bepalingen zijn die zich tegen een vormgeving als zelfstandig bestuursorgaan respectievelijk hoog college van staat zouden verzetten merken wij het volgende op. Het systeem van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen sluit niet uit dat in de wet waarin de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan wordt geregeld, van de Kaderwet wordt afgeweken. De toekomstige Kaderwet zou op zichzelf dus geen belemmering vormen voor een vormgeving van de Raad voor de rechtspraak als zelfstandig bestuursorgaan. Van andere wettelijke bepalingen die zich daartegen zouden verzetten is ons evenmin gebleken.

Ten aanzien van hoge colleges van staat is in artikel 16, tweede lid, van de Comptabiliteitswet bepaald dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het beheer voert over de begroting van deze colleges.

Zoals gezegd zien wij geen redenen om de Raad voor de rechtspraak aan te merken als hoog college van staat, en dus ook niet om deze bepaling te wijzigen teneinde voor de Raad een uitzondering op deze hoofdregel mogelijk te maken.

Deze leden vroegen naar de staatsrechtelijke status van een Raad voor de rechtspraak in andere landen en in welke mate die samenhangt met hun respectievelijke bevoegdheden. Verschillende landen binnen de Europese Unie kennen, als waarborg voor onafhankelijke rechtspraak en/of ten behoeve van een efficiënt beheer en bestuur van de gerechtelijke organisaties, onafhankelijke intermediaire organen – raden voor de rechtspraak – die zijn gepositioneerd tussen de rechterlijke macht en de politiek-verantwoordelijke bestuurders in de regering of de volksvertegenwoordiging. In het eerder genoemde rechtsvergelijkende onderzoek zijn dergelijke raden voor de rechtspraak in Zweden, Ierland, Denemarken, Frankrijk en Italië onderzocht. Wat de staatsrechtelijke status betreft kan worden vermeld dat de Italiaanse Raad voor de rechtspraak vergelijkbaar is met wat wij een hoog college van staat zouden noemen en de Zweedse Raad met een zelfstandig bestuursorgaan. In Frankrijk en Italië is de taak en de positie van de Raad voor de rechtspraak in de Grondwet geregeld. In Ierland en Denemarken bestaat het voornemen om dat te doen. Zoals ook hiervoor reeds aan de orde is gekomen liggen de taken en bevoegdheden van de Franse en Italiaanse raad (behorend tot het zgn. Zuid-Europese model) op een heel ander terrein dan die van de raden in Zweden, Ierland en Denemarken (het zgn. Noord-Europese model). De Zuid-Europese raden beschikken vooral over bevoegdheden op het terrein van benoeming, bevordering en (over)plaatsing van rechters en tuchtrechtelijke sanctionering. In het Noord-Europese model ligt het accent op bedrijfsvoerings- en ondersteuningstaken en taken op het terrein van de begroting, budgetverdeling en -verantwoording. Van een duidelijke samenhang tussen staatsrechtelijke status en aard van de bevoegdheden kan derhalve niet gesproken worden.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd hoe de regering staat tegenover de opvatting van de hoogleraren Kortmann en Bovend'Eert (NJB 2000, afl. 36) dat de voorgestelde waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid niet voldoende zijn. Ons antwoord hierop luidt dat wij van mening zijn dat de in het wetsvoorstel voorziene waarborgen wel degelijk toereikend zijn; wij verschillen in dat opzicht met genoemde hoogleraren van mening. Dezelfde hoogleraren merken in het genoemde NJB-artikel overigens op dat wij terecht een ruime strekking geven aan de rechterlijke onafhankelijkheid. Hun in het NJB-artikel geuite kritiek op het, in hun ogen, ondeugdelijke begrip «bedrijfsvoering» delen wij evenmin. Wij hebben de voorkeur gegeven aan het modernere en in het maatschappelijk verkeer volkomen ingeburgerde begrip bedrijfsvoering boven het verouderde begrip beheer. De wetsvoorstellen geven bovendien een concrete opsomming van onderwerpen die – bij de huidige stand der ontwikkeling – in elk geval tot de bedrijfsvoering behoren (art. 2.2.2.1 lid 1 resp. art. 2.6.2.1 lid 2: begrotingsaangelegenheden, automatisering en bestuurlijke informatievoorziening, huisvesting en beveiliging, de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten, personeelsaangelegenheden en overige materiële voorzieningen). Wanneer zich in de toekomst nieuwe ontwikkelingen op dit terrein zouden voordoen kan een aanscherping of uitbreiding van deze opsomming worden overwogen. Op dit moment achten wij dat niet goed mogelijk en overigens ook niet opportuun.

Dezelfde leden vroegen langs welke weg geschillen tussen de minister en de Raad, respectievelijk tussen gerechtsbestuur en rechter op eenvoudige wijze kunnen worden opgelost. Wij nemen aan dat deze leden doelen op

mogelijke geschillen over afbakening van het begrip bedrijfsvoering ten opzichte van het rechterlijk beleid. Zoals wij hiervoor op een eerdere vraag van deze leden reeds hebben geantwoord, zijn wij van mening dat zulke geschillen zich in de praktijk niet snel voordoen omdat verschillen in opvatting binnen de rechterlijke organisatie door middel van overleg tot een oplossing kunnen gebracht. Het College van afgevaardigden kan daarbij eventueel een bemiddelende rol spelen. Met betrekking tot eventuele geschillen tussen de Raad en de minister geldt evenzeer dat zij via overleg tussen Raad en minister tot een oplossing moeten kunnen worden gebracht. Voor zijn rol in dat overleg is de minister op normale wijze verantwoording verschuldigd aan het parlement. Mocht overleg evenwel niet tot een oplossing leiden dan kan het parlement zich eventueel over de zaak buigen.

De leden van de fractie van D66 hebben in dit verband nog gevraagd of eventuele geschillen aan (de President van) de Hoge Raad dan wel aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ter bemiddeling kunnen worden voorgelegd. Wij menen in het licht van het vorenstaande dat dit niet voor de hand ligt. In antwoord op de vraag van deze leden hoe een eventueel conflict tussen de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden zou moeten worden opgelost, merken wij op dat wij erop vertrouwen dat verschillen van inzicht binnen de rechtsprekende macht tot een oplossing kunnen worden gebracht. Wij zien dan ook geen aanleiding om in te gaan op het verzoek van deze leden om nadere voorstellen te doen voor de oplossing van geschillen.

De leden van de VVD-fractie hebben voorts een toelichting gevraagd 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. Met de invoering van integraal management bij de gerechten worden de gerechtsbesturen verantwoordelijk voor het totale functioneren van het gerecht. Gegeven het feit dat ook in de huidige situatie – waarin de minister verantwoordelijk is voor het beheer – grote verschillen bestaan tussen de gerechten, is de verwachting gerechtvaardigd dat de verschillen meer zichtbaar worden. In dat verband hebben wij aangegeven dat dit de behoefte aan afstemming en coördinatie op die aspecten van het functioneren van de gerechten waarvan het wenselijk is dat de rechtsprekende macht één gezicht vertoont, groter maakt. Het doet ons genoeg dat de leden van de VVD-fractie die noodzaak onderschrijven.

Deze leden hebben daarnaast aangegeven, bedenkingen te hebben bij de ondersteunende taak van de Raad ter bevordering van de uniforme rechtstoepassing. Zij vrezen dat adviezen – waar het volgens deze leden bij deze taak om gaat – een dusdanige status krijgen, dat de rechter in de praktijk daaraan nauwelijks voorbij kan gaan. Zij vroegen wat de positie wordt van een rechter die zich met overtuiging niet wil voegen in een rechtseenheid bevorderend advies van de Raad of van het bestuur van een gerecht. In reactie hierop merken wij het volgende op. De wetsvoorstellen inzake de Raad voor de rechtspraak en de organisatie en het bestuur van de gerechten kennen noch de Raad noch het gerechtsbestuur op dit terrein een formele adviesbevoegdheid toe. De Raad heeft tot taak de gerechten te ondersteunen bij het verrichten van een aantal specifieke activiteiten om de uniforme rechtstoepassing te bevorderen; zijn rol is in dit verband faciliterend. Daarbij kan worden gedacht aan de wijze waarop in PVRO-verband door middel van totstandbrenging van uniforme rol- of procesreglementen wordt gestreefd naar uniformering van de wijze waarop de rechter procesrechtelijke bevoegdheden uitoefent. Vaststelling van deze procedureregelingen – naar landelijk model – geschiedt uiteindelijk door de gerechten zelf, bijvoorbeeld door de gerechtsvergadering. De in de procesregelingen neergelegde bepalingen moeten worden

beschouwd als richtlijnen, waaraan de rechter op grond van het vertrouwensbeginsel in beginsel gebonden is, maar waarop in bijzondere gevallen uitzonderingen kunnen worden gemaakt en toegelaten. Daarnaast kunnen de activiteiten van de Raad en de gerechten inzake bevordering van de uniforme rechtstoepassing uitmonden in gezaghebbende publicaties die de gerechten praktische handreikingen bieden bij de toepassing van bepaalde regels. Het is dan vervolgens echter aan de rechter om te bepalen of en in welke mate de geboden handreiking relevant is voor de concrete zaak die ter beslissing is voorgelegd en zo ja, welke gevolgen daaraan voor de concrete zaak moeten worden verbonden. Het gerechtshof heeft op dit terrein slechts de bevoegdheid om te overleggen met een sectorvergadering of de gerechtshofvergadering (artikel 2.2.2.1 lid 3 wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten). Wij menen dat aldus geen sprake zal zijn van een situatie waarin de rechter – door ofwel de Raad voor de rechtspraak ofwel het gerechtshof – wordt voorgeschreven op welke wijze hij zijn rechtsprekende bevoegdheden mag uitoefenen.

Voor de door deze leden gevraagde uiteenzetting over de feitelijke betekenis van de taak van de Raad voor de rechtspraak met betrekking tot de uniforme rechtstoepassing tegenover het werkveld van de Hoge Raad verwijzen wij naar par. 1.1 van deze nota.

Deze leden hebben voorts gevraagd hoe de regering tegenover de opvatting van Kortmann en Bovend'Eert (NJB 200, afl. 36) staat dat de Raad in feite een nieuw orgaan van de uitvoerende macht wordt. Het voornaamst argument van Kortmann en Bovend'Eert voor hun opvatting is dat zij stellen dat de Raad voor de rechtspraak «onder verantwoordelijkheid van» de minister van Justitie is belast is met het beheer van de rechterlijke organisatie en deels ook het bestuur van de rechterlijke organisatie. Als dit correct zou zijn – quod non – zou de Raad in juridische zin op één lijn staan met een ambtelijke dienst van het ministerie en zou het inderdaad om een nieuw orgaan van de uitvoerende macht gaan. Wij menen dat de opvatting van Kortmann en Bovend'Eert op een onjuiste interpretatie van het wetsvoorstel berust.

Voorts vroegen deze leden of het uitdrukkelijk de bedoeling is dat de minister bij de benoemingsprocedure van de leden van de Raad een stevige betrokkenheid heeft. Naar ons oordeel is sprake van een uitgebalanceerde regeling die het benodigde draagvlak bij zowel de rechtsprekende macht als de minister voor de benoeming van de leden van de Raad op toereikende wijze zal verzekeren. De betrokkenheid van de minister houdt verband met het feit dat de minister, in de nieuwe constellatie, in algemene zin verantwoordelijk is voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. Om die reden ligt voor de hand dat hij bij de benoeming van de leden van de Raad – wezenlijk instrument voor het goede functioneren van de gerechten – een rol heeft.

Het doet ons genoeg dat de leden van de CDA-fractie kunnen instemmen met de korte schets van regeringszijde over de machtsverdeling tussen de staatsorganen. Ter uitwerking van de stelling dat van volstreekte machtenscheiding in het Nederlandse staatsbestel in werkelijkheid nooit sprake is geweest merken wij het volgende op. Een situatie waarin de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht elk exclusief aan één ter uitoefening van deze bevoegdheden aangewezen orgaan zou zijn toebedeeld heeft in het Nederlandse bestel nimmer bestaan. Van oudsher was en is de regering drager van uitvoerende en (mede)wetgevende bevoegdheden. De idee van de trias politica was niet zozeer dat er een strikte scheiding tussen de staatsmachten zou moeten bestaan, maar veel meer de schepping van machtsevenwicht. Dit machtsevenwicht

heeft hedentendage met name gestalte gekregen in een stelsel van elkaar wederzijds controlerende, in evenwicht houdende instanties.

Het verschijnsel dat de respectieve machten, zoals deze leden opmerken, nu en dan geroepen zijn tot het stellen van daden op het terrein van een van de andere machten onderstreept naar het oordeel van de regering eens te meer dat in onze democratische rechtsstaat tussen de drie staatsmachten – de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechtsprekende macht – niet een scheiding, maar een stelsel van «checks and balances» bestaat, waarin elk zijn taak heeft. Graag zijn wij het met de leden van de CDA-fractie eens dat dergelijke «verschijnselen» niet afdoen aan het principe der machtenscheiding, maar dat het systeem van «checks and balances» juist een garantie vormt tegen machtsoverschrijding door een van de staatsmachten. (Terzijde merken wij op dat het voorbeeld dat deze leden aanhalen van naturalisatie bij wet in formele zin achterhaald is; sedert 1985 geschiedt naturalisatie bij koninklijk besluit). Op welke wijze de verhouding tussen de staatsmachten in concreto moet worden vormgegeven is in algemene zin moeilijk aan te geven. Die verhouding berust op een afweging, op het zoeken naar een juist evenwicht dat elk tijdperk opnieuw moet worden gevonden. Voor wat betreft de inrichting van de rechterlijke organisatie is naar algemene opvatting dringend behoefte aan versterking in organisatorische zin. Daarbij moet overigens voorkomen worden dat de rechterlijke organisatie «een staat in de staat» wordt. Met respectering van de rechterlijke onafhankelijkheid kunnen de wetgever en het bestuur bepaalde bevoegdheden uitoefenen jegens de rechtsprekende macht. Ministeriële verantwoordelijkheid voor het in algemene zin goed functioneren van de rechterlijke organisatie past in de opvatting van de regering zeer wel in het stelsel. In onze opvatting is de minister verantwoordelijk voor het creëren en handhaven van randvoorwaarden waarbinnen de gerechten hun rechtsprekende taak kunnen uitoefenen, en oefent het parlement daarop controle uit.

De leden van de CDA-fractie stellen hier tegenover dat juist vanwege het principe van de machtenscheiding de rechtsprekende macht «bij definitie» onttrokken is aan welke invloed dan ook van de zijde van de andere staatsmachten. In hun ogen is de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt tot het verstrekken van voldoende financiële middelen opdat de rechtsprekende macht in staat is haar rechtsprekende functie op adequate wijze uit te oefenen. Voor de functievervulling zelf, de rechtspleging, is de minister volgens deze leden niet verantwoordelijk. Als wij het goed zien gaan deze leden in hun beschouwing uit van een beperktere ministeriële verantwoordelijkheid dan de regering. De regering gaat er vanuit dat de verantwoordelijkheid van de minister op het punt van de middelenverstrekking aan de rechtsprekende macht deze laatste niet ontslaat van de verplichting tot het verantwoorden van de doelmatigheid van de bestedingen.

Deze leden vroegen of de rechter nog wel onafhankelijk is als sprake zou zijn van beïnvloeding vooraf, bijvoorbeeld doordat enigerlei instantie die niet aan de criteria voor rechterlijke onafhankelijkheid voldoet, richtlijnen geeft met betrekking tot de inhoud van rechtspraak, bijvoorbeeld gehuld in de mantel van beheers- of bedrijfsvoeringsaspecten. Aan de hand van een concreet voorbeeld beantwoorden wij de vraag aldus. Stel dat het gerechtsbestuur een aanwijzing uitvaardigt ter bewerkstelling van een uniforme lay-out van vonnissen binnen het gerecht. Dit is in beginsel een bedrijfsvoeringsaangelegenheid. Bedoelde lay-out mag echter niet zodanig worden ingericht dat geen of onvoldoende ruimte zou worden gelaten voor de rechterlijke motivering. Zou dat wel het geval zijn dan zou op verkapte wijze worden getreden in de rechterlijke onafhankelijkheid. Wij hechten eraan hieraan nog toe te voegen dat wij in algemene zin het standpunt zijn toegedaan dat het niet past in ons constitutionele bestel dat

een orgaan van de rechterlijke organisatie – dat geen rechtsprekend orgaan is – de rechterlijke oordeelsvorming zou kunnen binden door middel van algemene regels.

Volgens het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) is van verschillende factoren afhankelijk of feitelijk sprake is van onafhankelijkheid van een rechter. Hiertoe behoren onder andere de wijze van benoeming, de benoemingsduur, de aanwezigheid van garanties tegen druk van buitenaf, en de vraag of het gerecht ook naar de schijn als onafhankelijk kan worden aangemerkt. De vraag van de leden van de CDA-fractie, of de regering het voorgaande onderschrijft, antwoorden wij bevestigend. Ook op dit punt is de jurisprudentie van het EHRM voor Nederland uiteraard bindend; verwezen wordt in dit verband naar artikel 46 EVRM. De door het EHRM geformuleerde factoren, zoals deze hierboven zijn weergegeven, hebben nog steeds gelding; zie onder meer *McGonnell v. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 8 februari 2000, paragraaf 48. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie, of van onafhankelijkheid slechts gesproken kan worden als er in feite sprake is van een benoeming voor het leven, antwoorden wij dat een benoeming voor het leven, ook volgens het EVRM, geen absoluut vereiste is om onafhankelijkheid aan te nemen doch een van de factoren aan de hand waarvan dient te worden bepaald of van onafhankelijkheid sprake is. Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM (al vanaf de zaak *Le Compte, Van Leuven en De Meyere v. België*, EHRM 23 juni 1981, Series A, Vol. 43, paragraaf 57) waarborgt bijvoorbeeld een benoemingsduur van zes jaar ook al de onafhankelijkheid mits zich ook andere waarborgen daarvoor voordoen. Rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast worden in Nederland allen bij koninklijk besluit voor het leven benoemd (zie artikel 117, eerste lid, Grondwet alsmede het in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten voorgestelde artikel 1a, eerste lid, van de Wrra). Personen die geen rechterlijk ambtenaar zijn en mede deelnemen aan rechtspraak (zie in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten de artikelen 2.3.2.2, 2.3.3.5, 2.3.3.6, 2.4.2.3 tot en met 2.4.2.7) worden weliswaar niet voor het leven benoemd, doch ten aanzien van hen wordt aan de bovengeformuleerde voorwaarden voor onafhankelijkheid onder meer uitvoering gegeven door de overeenkomstige toepasselijkheid van de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren geldende bepalingen betreffende ontslag, schorsing en disciplinaire maatregelen. Daar komt nog bij dat deze zogeheten leken-leden altijd rechtspreken met een of meer voor het leven benoemde leden met rechtspraak belast.

Deze leden hebben gevraagd naar de verhouding tussen het staatsrechtelijk beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid met Aanbeveling (94) 12 van de Raad van Europa waarin onder meer is vastgesteld dat de rechter tot oordeelsvorming in staat moet zijn «zonder..... oneigenlijke invloed». Van belang daarbij is dat de ministeriële verantwoordelijkheid zijn begrenzing vindt in de rechterlijke onafhankelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid strekt zich uit de aard der zaak niet uit tot de uitoefening van de rechterlijke functie. De rechter heeft onbeperkte vrijheid om zaken te beslissen op basis van de interpretatie van de feiten en de toepasselijke rechtsregels. Wij zijn met deze leden eens dat de rechtspraakfunctie en de bedrijfsvoering van principieel verschillende aard zijn en dat het noodzakelijk en overigens ook goed mogelijk is om beide te onderscheiden. Omdat erkend moet worden dat bepaalde onderdelen van de bedrijfsvoering raakvlakken kunnen hebben met de rechterlijke functie, kan de garantie van een «waterdicht schot» waarom deze leden hebben gevraagd, echter niet worden gegeven. In de memorie van toelichting is opgemerkt dat in de thans bestaande beheersstructuur in theorie een zeker risico van oneigenlijke inmenging – door de minister – in de rechtspraak bestaat, daar waar zich de bedoelde raakvlakken voordoen. Wij

kunnen de vraag van deze leden of dit mogelijke risico op oneigenlijke inmenging in de nieuwe situatie tenminste wordt verkleind bevestigend beantwoorden. Als gevolg van de instelling van de tot de rechtsprekende macht zelf behorende Raad voor de rechtspraak behoeven de gerechten geen verantwoording af te leggen aan de minister. Het stemt tot voldoening dat de leden van de CDA-fractie heel goed kunnen leven met een dergelijke opzet, mits op het stuk van de rechterlijke onafhankelijkheid geen terreinverlies wordt geboekt. Naar onze stellige overtuiging is dat niet het geval.

De vraag van de leden van de SP-fractie met betrekking tot eventuele spanningen tussen rechterlijke onafhankelijkheid en bedrijfsvoering is in par. 1.2 beantwoord. Korthedshalve mogen wij daarnaar verwijzen.

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen aandacht voor het advies van de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Deze komen tot de conclusie dat vanuit het principe van de machtscheiding principieel geen plaats is voor ministeriële verantwoordelijkheden ten aanzien van de bedrijfsvoering en beheer van de gerechten. Deze leden vroegen om een verdere bezinning op dit punt en stelden de vraag of de visie van de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad grondwetswijziging zou impliceren.

Over de grondwettelijke aspecten van de voorgenomen instelling van de Raad voor de rechtspraak heeft de Raad van State op 11 februari 1999 op verzoek van de regering advies uitgebracht (Kamerstukken II 1998/99, 26 352 A). De Raad stelde zich in dit advies – en ook in het advies over het onderhavige wetsvoorstel – op het standpunt dat de regering aanspreekbaar dient te blijven op het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel en de daarvoor in te zetten publieke middelen. In het eerstgenoemde advies gaat de Raad van State ervan uit dat de aanspreekbaarheid en verantwoordelijkheid van de regering voor het functioneren van de rechtspraak en de rechterlijke organisatie een onderdeel is van de grondwettelijke ordening. De Raad toetst vervolgens de voorstellen van de Contourennota aan dit uitgangspunt en gaat daartoe na welke bevoegdheden de Kroon en de minister van Justitie in de voorgestelde opzet nog zullen behouden jegens de rechterlijke macht en de Raad voor de rechtspraak, om op basis daarvan te concluderen dat niet kan worden geoordeeld dat de minister van Justitie door de instelling van de Raad voor de rechtspraak niet langer aanspreekbaar zal zijn op en mitsdien verantwoordelijkheid zal dragen voor de kwaliteit van de rechtspraak en het functioneren van de rechterlijke organisatie. De voorstellen brengen wel veranderingen aan in (de verdeling van) de beheersbevoegdheden die nu bij de minister van Justitie berusten, maar daaraan staat de Grondwet naar het oordeel van de Raad van State niet in de weg, ook niet als de minister daardoor niet meer volledig op dat beheer en daarmee op het functioneren van de rechterlijke organisatie kan worden aangesproken. De vraag of een *volledige* uitsluiting van elke ministeriële verantwoordelijkheid voor het beheer en daarmee voor het functioneren van de rechterlijke organisatie toelaatbaar zou zijn zonder voorafgaande grondwetswijziging, is hiermee nog niet beantwoord, maar het opwerpen van die vraag lijkt zeker gerechtvaardigd. Omdat wij geen voorstander zijn van een dergelijke volledige uitsluiting van de ministeriële verantwoordelijkheid, willen wij hier verder volstaan met ons aan te sluiten bij de opmerking van de Raad van State in zijn advies over het onderhavige wetsvoorstel, waar de Raad – naar aanleiding van de inmiddels uitgebrachte adviezen – stelt dat andere staatsrechtelijke uitwerkingen van het trias-beginsel weliswaar denkbaar zijn, maar dat die geen vruchtbare bodem vinden in de traditie van het Nederlandse staatsrecht.

2.2 Ministeriële verantwoordelijkheid

Met instemming hebben wij kennis genomen van de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat zij, met de regering en de Raad van State, menen, dat de regering aanspreekbaar dient te blijven op het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel en de daarvoor in te zetten publieke middelen, hetgeen betekent dat er een ministeriële verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering moet bestaan. Voor zover deze leden de noodzaak van ministeriële verantwoordelijkheid mede zouden willen afleiden uit art. 6 EVRM omdat ingeval van het falen van de rechterlijke organisatie, de regering op een schending van art. 6 EVRM wordt aangesproken, zijn wij dat niet met hen eens. De uit het EVRM voortvloeiende verplichtingen rusten op de verdragsstaten als zodanig, en niet op specifiek aan te wijzen organen van die staten.

Anders dan deze leden stellen achten wij het niet staatsrechtelijk twijfelachtig om te spreken over een «zekere verantwoordelijkheid» voor de bedrijfsvoering. In de memorie van toelichting wordt voor de nieuwe situatie gesproken over een «zekere» verantwoordelijkheid om het verschil met de huidige situatie op dit terrein duidelijk te maken. In de huidige situatie is de ministeriële bevoegdheid – en dus ook de verantwoordelijkheid – voor de bedrijfsvoering van de rechtsprekende macht allesomvattend; in de nieuwe situatie behoudt de minister een verantwoordelijkheid voor het in algemene zin goed kunnen functioneren van de rechtsprekende macht, maar worden zijn bevoegdheden in de sfeer van de bedrijfsvoering beperkt tot het houden van toezicht op de Raad. De bedrijfsvoering is in de toekomst immers primair een verantwoordelijkheid van de rechtsprekende macht zelf. Wij zijn het met deze leden eens dat in het vervolg gewoon over «ministeriële verantwoordelijkheid» kan worden gesproken, mits maar in de gaten wordt gehouden waarvoor de minister verantwoordelijk is.

Deze leden gaven daarnaast aan wel oog te hebben voor het, vooral vanuit de rechterlijke macht zelf, gesignaleerde risico dat de (toezichts-)bevoegdheden van de minister van Justitie in relatie tot de Raad (het geven van algemene aanwijzingen en het schorsings- en ontslagrecht) althans in theorie de onafhankelijkheid van de rechter zouden kunnen aantasten. Zij wezen op de met het oog op dat risico in artikel 2.6.4.4 opgenomen «onthoudingsplicht» van de minister, en vroegen in dat verband of overwogen is om een rechterlijke toetsing op de uitoefening van deze bevoegdheden in te voeren. Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. In de eerste plaats dat bij schorsing of ontslag van leden van de Raad wegens grove taakverwaarlozing beroep op de bestuursrechter openstaat. Het gaat hier voor alle leden gelijkelijk om de uitoefening van hun bestuursfunctie bij de Raad. De rechterlijke leden van de Raad worden hiermee uiteraard niet ontheven van hun rechterlijke functie. Het betreft hier de normale rechtsbescherming achteraf. Daarbij kan ook aan de orde komen of de rechterlijke onafhankelijkheid is gerespecteerd, al is het inderdaad moeilijk om een concrete casus te bedenken waarin dit element daadwerkelijk zou spelen. In de tweede plaats merken wij op dat de vraag naar rechtsbescherming tegen algemene aanwijzingen van de minister op het terrein van de bedrijfsvoering bij de voorbereiding van het wetsvoorstel uitdrukkelijk aan de orde is geweest. In een aantal adviezen is voorgesteld beroep open te stellen bij de Hoge Raad. Wij hebben een beroepsmogelijkheid evenwel afgewezen, omdat wij de parlementaire controle op het doen en laten van de minister van Justitie een voldoende waarborg vinden. Wij nemen daarbij tevens in aanmerking dat een rechterlijk beroep tegen algemene aanwijzingen in strijd zou zijn met het systeem van de Algemene wet bestuursrecht. Ook een rechterlijke toetsing achteraf, enkel en alleen ter beoordeling van de vraag of de minister

bij het geven van de aanwijzing de grenzen van artikel 2.2.4.2 (bedoeld zal zijn: 2.6.4.4) heeft overschreden, achten wij om deze reden niet nodig. Wij reageren hiermee tevens op het betoog van de leden van de CDA-fractie die stelden een beroepsmogelijkheid tegen aanwijzingen absoluut geboden te achten.

Wij zijn het graag met deze leden eens wanneer zij stellen dat het voor de hand ligt om juist daar waar oneigenlijke inmenging of oneigenlijke beïnvloeding van de ene staatsmacht (rechtsprekende macht) door de andere staatsmacht (de uitvoerende macht) wordt gevreesd, te denken aan inschakeling van het parlement. Inschakeling van het parlement ligt eens te meer in de rede omdat het vermoedelijke geschil veelal zal samenhangen met begrotingsbeslissingen die in ons staatsbestel aan regering en parlement zijn opgedragen. De Tweede Kamer kan de minister te allen tijde ter verantwoording roepen en de minister om uitleg vragen omtrent door hem genomen beslissingen. Desgewenst kan de Kamer bij de uitoefening van zijn controletaak de Raad voor de rechtspraak of andere instanties binnen de rechterlijke organisatie uitnodigen om hun opvatting kenbaar te maken. Ook kan de Raad voor de rechtspraak zich uit eigen beweging tot de Staten-Generaal wenden. Wij wijzen deze leden erop, dat deze rol van het parlement met zoveel woorden in het algemeen deel van de memorie van toelichting is beschreven (p. 37) aangezien deze in het geheel van «checks and balances» in ons staatsbestel ook in de rede ligt.

Deze leden hebben in dit verband tevens gewezen op het in de Verenigde Staten gehanteerde model, waarbij de rechterlijke organisatie ter verkrijging van de benodigde financiële middelen een rechtstreekse relatie met de volksvertegenwoordiging onderhoudt. Zij achten de redenering op grond waarvan dit model door de regering wordt afgewezen bijzonder beknopt en niet onmiddellijk overtuigend. Ons antwoord hierop luidt dat het argument dat een dergelijke regeling «zo zeer afwijkt van ons constitutionele bestel» op zichzelf niet doorslaggevend is, maar dat het ons op dit moment niet opportuun voorkomt om een zo ingrijpende regeling voor te stellen. Voor een regeling die zo zeer afwijkt van het normale patroon zijn ons inziens zwaarwegende redenen nodig. Overigens wordt de begroting in Nederland krachtens de Grondwet door de wetgever vastgesteld.

Wat de benoeming van de leden van de Raad betreft, geven de leden van de PvdA-fractie in overweging om deze op vergelijkbare wijze te doen benoemen als de leden van de Hoge Raad. Dat wil zeggen dat de Tweede Kamer de voordracht voor de benoeming (door de Kroon) opmaakt, daarbij al of niet acht slaand op de aanbevelingslijst die door de Hoge Raad is opgesteld. Ook de leden van de fracties van RPF en GPV vroegen waarom niet voor een zelfde benoemingsprocedure is gekozen. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de benoeming van de leden van de Raad voor de rechtspraak geschiedt op voordracht van de minister van Justitie. De wijze waarop deze voordracht tot stand komt is eveneens in het wetsvoorstel geregeld. Daarbij is voorzien in betrokkenheid van zowel de minister van Justitie, de Raad zelf, alsmede de gerechten. De minister is in algemene zin verantwoordelijk voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. Daarom ligt ons inziens ook voor de hand dat hij bij de benoeming van de leden van de Raad – wezenlijk instrument voor het goede functioneren van de gerechten – een rol heeft. Wij zijn geen voorstander van een rol voor de Tweede Kamer bij de benoeming van de leden van de Raad voor de rechtspraak. De vergelijking met de Hoge Raad gaat ons inziens mank. Het gaat bij de Raad voor de rechtspraak om een Raad met vooral specifieke bevoegdheden op een terrein – bedrijfsvoering – waarvoor de minister in algemene zin verantwoordelijk is. Bij de Hoge Raad ligt dat anders.

Het verheugt ons dat de leden van de VVD-fractie het uitgangspunt onderschrijven dat de minister van Justitie ten opzichte van de Tweede Kamer verantwoordelijk blijft voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie.

Zij vroegen in dat verband hoe de regering staat tegenover het standpunt van de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad dat de bevoegdheden van de minister juist groter worden dan voorheen in verband met de mogelijkheid van benoeming, schorsing en ontslag van de leden van de Raad voor de rechtspraak. Wij zijn het niet met deze leden eens dat de bevoegdheden van de minister ten opzichte van de rechtsprekende macht groter worden dan voorheen en nemen het volgende daarbij in aanmerking. Als gevolg van de overdracht van beheersbevoegdheden aan de gerechten alsmede de instelling van een Raad voor de rechtspraak als onderdeel van de rechtsprekende macht zal de institutionele onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht worden versterkt. Van een rechtstreekse verantwoordingsrelatie tussen de minister en de gerechten zal geen sprake meer zijn; de gerechten leggen voortaan over het beheer verantwoording af aan de Raad. Om de minister de verantwoordelijkheid die hij behoudt voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie en de daarvoor in te zetten financiële middelen, te kunnen laten dragen, worden hem in het wetsvoorstel een aantal bevoegdheden ten opzichte van de Raad toegekend. De in het wetsvoorstel vastgelegde ministeriële bevoegdheden gaan aanmerkelijk minder ver dan de allesomvattende bevoegdheid waarover de minister in de huidige situatie vanwege zijn volledige verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering bij de gerechten beschikt. In de nieuwe constellatie zijn de bevoegdheden in hoofdzaak beperkt tot het houden van toezicht op de Raad. In dat verband komt het passend voor de minister o.a. de bevoegdheid toe te kennen om, bij wijze van ultimum remedium, in geval van grove taakverwaarlozing een lid van de Raad voor schorsing of ontslag voor te dragen. Het betreft schorsing of ontslag uit een bestuursfunctie en derhalve – voor de rechterlijke leden – niet als rechter. Wij verwachten overigens dat deze situatie zich in de praktijk zelden of nooit voor zal doen. Wat de benoeming van de leden van de Raad voor de rechtspraak betreft heeft de minister inderdaad het recht om de leden van de Raad bij de Kroon voor (tijdelijke) benoeming of voor een (eenmalige) herbenoeming voor te dragen, maar daarbij moet wel worden bedacht dat de in het wetsvoorstel voorgestelde benoemingsprocedure bij totstandkoming van de voordracht in een belangrijke inbreng van de rechtsprekende macht voorziet. De Raad stelt samen met de minister een lijst van zes kandidaten voor een vacature op, waarna de in meerderheid uit vertegenwoordigers van de gerechten bestaande commissie van aanbeveling, deze lijst terugbrengt tot een aanbeveling van drie kandidaten; de minister kan alleen een op de laatstgenoemde lijst voorkomende kandidaat voor benoeming voordragen.

Deze leden vroegen in dat verband – vrees voor grotere bevoegdheden van de minister van Justitie – voorts, of het, bij wijze van extra waarborg, mogelijk zou zijn om te bepalen dat bij benoeming, schorsing en ontslag van leden van de Raad voor de rechtspraak steeds een advies van de Hoge Raad vereist is. De ratio van een dergelijk advies zou volgens deze leden zijn dat de Hoge Raad daarin tot uitdrukking zou kunnen brengen of de argumentatie voor de voornoemde maatregelen de rechterlijke onafhankelijkheid raakt. Voor zover het de benoeming (anders dan de herbenoeming) zou betreffen, lijkt een dergelijk advies in het kader van de in artikel 2.6.1.2 van het wetsvoorstel voorgestelde benoemingsprocedure moeilijk denkbaar. In feite zou dan met betrekking tot iedere kandidaat die door toedoen van de minister in het kader van die procedure afvalt – bijvoorbeeld indien een betrokkene niet op de «groslijst» wordt geplaatst – een advies van de Hoge Raad moeten worden ingewonnen. Dat ligt

anders ingeval van niet-herbenoeming dan wel schorsing of ontslag. De zittende leden zullen in dat geval echter in beginsel tegen dergelijke besluiten beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter; het gaat dan immers om aantasting van de rechtspositie van individuele functionarissen. Ook in die procedure kan worden getoetst of de rechterlijke onafhankelijkheid is gerespecteerd en of bijvoorbeeld het ontslag wegens grove taakverwaarlozing niet op oneigenlijke gronden is geschied. Wij menen dat met rechtsbescherming achteraf kan worden volstaan. Beslissingen tot benoeming, schorsing of ontslag zijn uiteraard ook altijd onderworpen aan de normale parlementaire controle.

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd om toe te lichten waarom enerzijds de scheiding tussen «besturen» en «beheren» wordt opgeheven door de invoering van integraal management en anderzijds de scheiding wel wordt gehanteerd tussen rechterlijk beleid en bedrijfsvoering, teneinde de ministeriële verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering te rechtvaardigen. Deze leden suggereren een innerlijke tegenstrijdigheid bij de vormgeving van de moderniseringsoperatie, louter en alleen om de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechterlijke organisatie op het vlak van de bedrijfsvoering te rechtvaardigen. Wij menen dat hiervan geen sprake is en lichten dat gaarne als volgt toe. Invoering van integraal management bij de gerechten betekent inderdaad dat de bestaande scheiding in de verdeling van taken en bevoegdheden op het niveau van de gerechten wordt opgeheven. Thans is het nog zo dat de rechters verantwoordelijk zijn voor de rechterlijke taakuitvoering en het beleid daarover, en de directeur beheer gerechten – namens de minister – verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van het gerecht. Vooral de directeur beheer gerechten verkeert in een moeilijke positie binnen de gerechten omdat hij wel verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering draagt, maar nagenoeg geen zeggenschap heeft over de gang van zaken binnen een gerecht. Ter oplossing van deze en andere knelpunten die uit de huidige, duale structuur voortvloeien, zullen de gerechten verantwoordelijk worden voor het bestuur van de eigen organisatie ongeacht of het betreft het rechterlijk beleid of de bedrijfsvoering. Het onderscheid tussen rechterlijk beleid en bedrijfsvoering verdwijnt daarmee echter niet helemaal bij de gerechten. Het onderscheid blijft nodig om de positie van de gerechtsbesturen te markeren ten opzichte van de rechters in het gerecht. Ten aanzien van de bedrijfsvoering hebben de gerechtsbesturen dwingende bevoegdheden, ten aanzien van het rechterlijk beleid is dat niet het geval. In ons bestel past niet dat de gerechtsbesturen dwingende bevoegdheden bezitten met betrekking tot het rechterlijk beleid. Op het niveau van de Raad is het onderscheid tussen rechterlijk beleid en bedrijfsvoering om dezelfde reden nodig: het markeert de positie van de Raad – een tot de rechtsprekende macht behorend orgaan dat zelf niet met rechtspraak is belast – ten opzichte van de gerechten als met rechtspraak belaste organen. Ook hier geldt dat de Raad alleen terzake van de bedrijfsvoering over dwingende bevoegdheden jegens de gerechten beschikt, ten aanzien van het rechterlijk beleid is dat niet het geval. Op het niveau van de minister is het onderscheid tussen rechterlijk beleid en bedrijfsvoering nodig omdat uit een oogpunt van «checks and balances» in ons staatsbestel het wenselijk is om vast te houden aan ministeriële verantwoordelijkheid voor het in algemene zin goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. Voor het rechterlijk beleid kan de minister geen verantwoordelijkheid dragen; dit stuit af op de rechterlijke onafhankelijkheid.

In reactie op enkele vragen van de fracties van RPF en GPV waarin de positie van de Raad ten opzichte van de minister wordt vergeleken met die van de hoge colleges van staat, merken wij op dat de regering enkel heeft betoogd dat de positie van de Raad voor de rechtspraak op het punt

van de begrotingsvoorbereiding niet minder sterk is dan die van de hoge colleges van staat, onder verwijzing naar de dominante rol van de Raad in het begrotingsproces die op grond van art. 2.6.3.2 e.v. van het wetsvoorstel in de Wet op de rechterlijke organisatie zal worden neergelegd. Het is geen kenmerk van de hoge colleges van staat dat zij zelf hun begroting vaststellen. Dat gebeurt namelijk normaal door de begrotingswetgever, ook bij de begroting van de Tweede Kamer. Hoewel de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkens artikel 16, tweede lid, van de Comptabiliteitswet het beheer voert over de begrotingen van de hoge colleges van staat, betekent de bijzondere regeling in de tweede volzin van dat artikellid feitelijk een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het financiële beheer. Van een zodanige beperking is met betrekking tot de rechtsprekende macht niet uitgegaan. Dat hangt enerzijds samen met de totale omvang van de publieke middelen die aan de rechtspraak worden besteed, anderzijds met de verantwoordelijkheid die de minister van Justitie heeft voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel. Ook op andere punten gaat de ministeriële verantwoordelijkheid verder dan bij de hoge colleges van staat. Dat komt met name tot uitdrukking in de (toezichts)bevoegdheden die in dit wetsvoorstel aan de minister worden toegekend.

2.3 Het onderscheid tussen rechtspraak en bedrijfsvoering

De opmerking in de toelichting dat de Raad voor de rechtspraak ertoe zal bijdragen dat eventuele spanningen tussen bedrijfsvoering en rechterlijke onafhankelijkheid zichtbaar worden (p. 12), moet worden gezien in de context van de bedoelde passage, waarin wij hebben aangegeven, een rechtstreekse verantwoordingsrelatie tussen de minister en de gerechten op het terrein van de bedrijfsvoering – hoewel juridisch gesproken mogelijk – ongewenst te achten. De reden daarvoor is dat vanwege de soms nauwe raakvlakken tussen de bedrijfsvoering en het rechterlijk domein, een zeer terughoudende opstelling van de minister geboden zou zijn, waardoor de noodzakelijk geachte veranderingen in de bedrijfsvoering van de rechterlijke macht onvoldoende van de grond zouden komen. Dit is juist – mede – het manco van de huidige organisatiestructuur. Met het instellen van een tot de rechtsprekende macht zelf behorende Raad voor de rechtspraak blijft het mogelijke spanningsveld op zich wel bestaan, maar is – met name vanuit het oogpunt van rechterlijke onafhankelijkheid – een beter (wettelijk) kader geschapen om mogelijke spanningen op bevredigende wijze op te lossen. Daarbij valt ook te wijzen op de adviseerende rol van het College van afgevaardigden ten opzichte van de Raad. Mogelijke spanningen zullen daardoor minder «krampachtig» behoeven te worden vermeden en zich wellicht daardoor soms manifesteren. Het is in dat licht dat de opmerking over het «zichtbaar worden» van «eventuele spanningen» in de toelichting moet worden begrepen, zo beantwoorden wij de vraag van deze strekking van de leden van de VVD-fractie.

Deze leden vroegen voorts naar de reikwijdte van artikel 2.6.2.6. In het bijzonder wilden zij weten of de regering het voorstelbaar acht dat de Raad of een bestuur van een gerecht adviseert hoe bijvoorbeeld de voorlopige voorzieningen in arbeidszaken moeten worden behandeld. Wij merken daarover het volgende op. In artikel 2.6.2.6 is met het oog op de rechterlijke onafhankelijkheid een algemene onthoudingsplicht voor de Raad opgenomen. Voor zover de Raad is belast met het ondersteunen van de gerechten bij een uniforme rechtstoepassing en het bevorderen van de juridische kwaliteit geldt echter een beperktere onthoudingsplicht dan bij uitoefening van de overige taken en bevoegdheden, zoals de begrotings- en bedrijfsvoeringstaken. Bij zijn rechtseenheids- en kwaliteitstaak mag de Raad zich wel bezighouden met de procesrechtelijke behandeling van «categorieën van zaken» (art. 2.6.2.6 lid 1). De Raad zal immers ter onder-

steuning van de gerechten op dit gebied activiteiten verrichten die liggen op het terrein van het rechterlijk beleid. Denkbaar zou daarom zijn – in antwoord op de concrete vraag – dat de Raad de gerechten ondersteunt bij de totstandkoming van een uniform procesreglement voor de behandeling van voorlopige voorzieningen in arbeidszaken, waarna de gerechten een dergelijk reglement vaststellen. Denkbaar is overigens ook, dat de Raad in het kader van zijn in artikel 2.6.2.5 voorgestelde adviestaak met betrekking tot wetgeving en beleid op het terrein van de rechtspleging de regering of het parlement adviseert over een aanpassing van het procesrecht inzake voorlopige voorzieningen in arbeidszaken. Voor de goede orde wijzen wij in dit verband nog op de in onderdeel Dc van de bijgevoegde nota van wijziging opgenomen wijziging van artikel 2.6.2.6. Deze wijziging is nodig omdat in de huidige tekst van het wetsvoorstel een fout is geslopen waardoor de onafhankelijkheidsexceptie met betrekking tot de adviestaak van de Raad te ruim geformuleerd is. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar de nota van wijziging. Voor het bestuur van een gerecht is met het oog op de rechterlijke onafhankelijkheid in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten (Wobg) een zelfde lijn gevolgd. Te wijzen valt op de onthoudingsplichten in de artikelen 2.2.2.1, tweede en derde lid, en 2.2.2.2 Wobg. Ter uitvoering van de taak met betrekking tot de bevordering van de uniforme rechtstoepassing beschikt het gerechtshof slechts over een overlegbevoegdheid met een sectorvergadering of de gerechtshofvergadering (artikel 2.2.2.1, derde lid). In dat verband kan het gerechtshof – bijvoorbeeld – de behandeling van voorlopige voorzieningen in arbeidszaken aan de orde stellen; het gerechtshof heeft niet de bevoegdheid om formele adviezen daarover uit te brengen.

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerkten is het uitgangspunt in de nieuwe opzet dat de rechtsprekende macht «op in de wet geregelde wijze aan de samenleving verantwoording zal moeten afleggen over het beheer en de inzet van de voor de rechtspraak beschikbare middelen». In onze optiek kan voor het afleggen van een dergelijke verantwoording niet worden volstaan met verslaglegging achteraf met een daarbij behorende accountantsverklaring, alsmede controle door de Algemene Rekenkamer. De regering is van opvatting dat ministeriële verantwoordelijkheid en de daaraan verbonden parlementaire controle een essentieel onderdeel van het ter zake geldende verantwoordingsmechanisme moeten blijven vormen. Zou dit niet zo zijn, dan blijft in het midden aan wie verantwoording wordt afgelegd, alsmede wie bevoegd is consequenties te verbinden aan de door de accountant of de Algemene Rekenkamer vastgestelde bevindingen. Wij zijn het met deze leden eens, dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het gevoerde beheer zich nimmer kan uitstrekken over de rechtspraakfunctie. De ministeriële verantwoordelijkheid vindt zijn begrenzing in de rechterlijke onafhankelijkheid. Deze leden vroegen of inmenging in de rechtspraakfunctie nu juist niet mogelijk wordt, nu de regering in de wetgeving uitgaat van het uitgangspunt dat het rechterlijk beleid en de bedrijfsvoering wel degelijk van elkaar te scheiden zijn. Ons antwoord daarop luidt dat het door ons gemaakte onderscheid juist ertoe bijdraagt dat het risico van oneigenlijke inmenging tot een minimum wordt beperkt. In veruit de meeste gevallen zal immers duidelijk zijn – of duidelijk te maken zijn – wat onder bedrijfsvoering valt en wat tot de rechtspraakfunctie behoort.

Deze leden vrezen dat de minister of de Raad met betrekking tot het rechterlijk beleid wel degelijk met bevoegdheden worden bekleed, zij het geen dwingende, maar semi-dwingende. Wij merken naar aanleiding daarvan op, dat zowel voor de minister als de Raad is bepaald dat zij niet in het rechterlijk beleid mogen treden (art. 2.6.4.4 resp. art. 2.6.2.6 lid 2), doch dat daarbij voor de Raad evenwel een uitzondering is gemaakt voor zover

het betreft de ondersteuning van de gerechten in het kader van de uniforme rechtstoepassing en de bevordering van de juridische kwaliteit (art. 2.6.2.6 lid 1). Zoals eerder gemeld wordt bij nota van wijziging ook de adviestaak van de Raad onder de uitzondering van artikel 2.6.2.6, eerste lid, gebracht. Uiteraard geldt daarnaast voor zowel minister als Raad dat zij zich niet mogen inlaten met de inhoudelijke beoordeling of beslissing in een concrete zaak of categorieën van zaken.

Dat de beleidsvrijheid van de minister op het terrein van de bedrijfsvoering in de specifieke gevallen waarin raakvlakken bestaan met de uitoefening van de rechterlijke functie, beperkt – doch niet afwezig – is, betekent ons inziens geenszins dat de rechterlijke onafhankelijkheid niet voldoende zou zijn gewaarborgd. Wij gaan ervan uit dat bij het zorgvuldig analyseren van situaties waarin raakvlakken bestaan, vrijwel altijd helder wordt hoe ver de minister bij de uitoefening van zijn bevoegdheden in het kader van de bedrijfsvoering mag gaan. In die zin hoeft hij niet bij voorbaat reeds volledig terug te treden, zoals deze leden suggereren.

In antwoord op de vraag van deze leden waarom de minister op grond van artikel 2.6.2.3, eerste lid, alleen algemene aanwijzingen op het terrein van de bedrijfsvoering aan de Raad kan geven, en geen «specifieke», merken wij op dat een ministeriële bevoegdheid om – naar wij aannemen – naast algemene aanwijzingen ook bijzondere aanwijzingen te kunnen geven, ernstig afbreuk zou doen aan de beoogde, eigenstandige positie van de Raad.

Op de wenselijkheid van een beroepsmogelijkheid, waarvan deze leden hebben aangegeven dat deze naar hun oordeel absoluut geboden is, zijn wij hiervoor reeds ingegaan.

Anders dan deze leden zien wij niet in, dat het «juister» zou zijn om te volstaan met repressief toezicht in de vorm van een bevoegdheid tot schorsing en vernietiging van op basis van artikel 2.6.2.1 genomen beslissingen van de Raad. Wij achten de in het wetsvoorstel opgenomen ministeriële (toezichts)bevoegdheden passend om inhoud te kunnen geven aan de algemene verantwoordelijkheid van de minister voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. Zoals ook in artikel 2.6.4.4 tot uitdrukking is gebracht, vinden de bevoegdheden hun begrenzing in de rechterlijke onafhankelijkheid. Mede met het oog daarop zijn zij stringent geformuleerd en met procedurele waarborgen omgeven.

De leden van de fractie van D66 hebben in het kader van het onderscheid tussen rechtspraak en bedrijfsvoering beslissingen met betrekking tot de verdeling van schaarse afdoeningscapaciteit aan de orde gesteld. Met instemming hebben wij kennis genomen van de opvatting van deze leden dat de verdeling van de afdoeningscapaciteit op zichzelf geen rechterlijke bevoegdheid is, maar dat de genoemde verdeling niet op een zodanig onevenwichtige wijze mag plaatsvinden dat de rechter in een bepaalde sector niet langer in staat is zijn wettelijke bevoegdheden uit te oefenen. Deze leden zijn echter wel van mening dat zich juist in deze situatie potentiële conflicten kunnen voordoen en vragen waar de regering het oordeel op baseert dat dit niet het geval is. De door de regering getrokken conclusie dat veruit in de meeste gevallen helder bepaald kan worden tot hoever de minister bij uitoefening van zijn bevoegdheden gaat, volgt op de twee daarboven gegeven, uitgewerkte voorbeelden van situaties waarin er raakvlakken bestaan tussen rechterlijk beleid en bedrijfsvoering. Het ene voorbeeld betreft de bewerkstelling van een uniforme lay-out binnen een gerecht, en het andere de verdeling van schaarse afdoeningscapaciteit. In verband met de verdeling van schaarse afdoeningscapaciteit wordt in concreto nog opgemerkt dat met betrekking tot het aantal af te handelen zaken op bijvoorbeeld een politierechterzitting geldt, dat de politierechter uiteindelijk zelf beslist hoeveel tijd aan elke afzonderlijke zaak moet worden besteed. Hieruit volgt dat de minister niet mag voor-

schrijven hoeveel zaken er op een zitting moeten worden gehouden. Eerder in de toelichting zijn als concrete voorbeelden al genoemd dat de minister niet mag voorschrijven dat een bepaald type zaken alleen enkelvoudig mag worden afgedaan en niet mag voorschrijven dat in specifieke procedures alleen een maximum aantal getuigen mag worden opgeroepen. Op grond van deze voorbeelden menen wij dat potentiële conflict-situaties door goed overleg tot een oplossing kunnen worden gebracht.

Deze leden hebben voorgesteld – onder verwijzing naar eerdere adviezen – om aan de tekst van artikel 2.6.4.4 en de vergelijkbare bepalingen toe te voegen: «en zal zijn bevoegdheden niet uitoefenen op een wijze die in strijd is met de onafhankelijkheid van een rechterlijke functie». Zij vroegen in dat verband of op die wijze de concretisering van de rechterlijke onafhankelijkheid kan worden versterkt. De leden van de PvdA-fractie stelden dezelfde vraag. In de toelichting hebben wij uiteengezet waarom wij het door de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven destijds gedane voorstel om voor de Raad een dergelijke algemene bepaling in de wet op te nemen, niet hebben overgenomen. Dat de onafhankelijkheid van de gerechten in die hier bedoelde zin dient te worden gewaarborgd, staat niet ter discussie. Zij vloeit reeds voort uit artikel 6 EVRM. Wij hadden en houden een voorkeur voor de concretere formulering – van hetzelfde principe – in artikel 2.6.4.4 en de vergelijkbare bepalingen, waarvan niet gebleken is dat deze te beperkt zou zijn. Het voorstel van de leden van de fracties van D66 en PvdA om de algemenere tekst aan het slot van de betreffende bepalingen toe te voegen zal naar onze mening eerder aanleiding geven tot onduidelijkheid – en daardoor ook onzekerheid bij de betrokkenen – wat er zoal onder het begrip «rechterlijke functie» moet worden verstaan. De formulering in het wetsvoorstel is toegesneden op de werkzaamheden van rechters – individuele geschillenbeslechting – en biedt daardoor meer duidelijkheid.

De leden van deze fractie hebben tevens om een reactie gevraagd op de redenering van de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad op grond waarvan zij betogen dat rechterlijk beleid en bedrijfsvoering niet gescheiden kunnen worden. Kern van hun redenering is dat het beheer over de aan de rechterlijke macht toegekende gelden vrijwel steeds het primaire proces betreft, nl. de rechtsprekende taak. Dat dit volgens hun «noodzakelijkerwijs» met zich meebrengt dat binnen het rechtsbedrijf bedrijfsvoering in de regel «onlosmakelijk» is verbonden met het primaire proces en dus met rechterlijk beleid, onderschrijven wij niet. Volgens ons hebben wij, aan de hand van verschillende voorbeelden, in de toelichting duidelijk gemaakt dat, ook waar onderdelen van de bedrijfsvoering directe raakvlakken hebben met de uitoefening van rechterlijke bevoegdheden, de beide aspecten steeds te onderscheiden zijn, en bovendien dat het onderscheid nodig is om de positie van «rechters» af te bakenen ten opzichte van «bestuurders» (gerechtbesturen, Raad en minister).

Deze leden hebben gevraagd om te verduidelijken of de regering een algemene verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het goed functioneren van de rechterlijke macht veronderstelt, op basis waarvan bepaalde bevoegdheden aan de minister worden toebedeeld met betrekking tot de rechterlijke organisatie. De regering is van opvatting is dat in de nieuwe constellatie moet worden vastgehouden aan een algemene verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie; in dat verband dient hij ook over wettelijke bevoegdheden te kunnen beschikken om die verantwoordelijkheid te kunnen effectueren.

Ook de fracties van RPF en GPV hebben gevraagd of in de praktijk wel een werkbaar onderscheid kan worden gemaakt tussen bedrijfsvoering en procesrechtelijke zaken. Wij verwijzen deze leden korthedshalve naar de antwoorden die wij de leden van de fractie van D66 hebben gegeven naar aanleiding van vergelijkbare vragen. Naar aanleiding van een opmerking in de toelichting dat de bedrijfsvoering volgend zal moeten zijn, is bij deze leden de vraag gerezen of dit er niet toe zal leiden dat ofwel de minister zich in de praktijk zo terughoudend zal moeten opstellen – even terughoudend of misschien nog wel meer dan thans – dat de ministeriële verantwoordelijkheid vooral een papieren verantwoordelijkheid is, ofwel dat sprake is van het adequaat waarnemen van zijn verantwoordelijkheden, met mogelijke aantasting van de rechterlijke onafhankelijkheid als gevolg. Om te beginnen merken wij op dat het wetsvoorstel naar ons oordeel een evenwichtige regeling bevat en dat wij niet bevreesd zijn dat zich een van de door deze leden geschetste «uitersten» voordoet.

Het maakt in onze optiek daarbij wel degelijk uit dat aan de ministeriële verantwoordelijkheid inhoud zal kunnen worden gegeven via de band van de Raad voor de rechtspraak, zo beantwoorden wij de vraag van deze leden. Juist de Raad vervult een belangrijke rol. Enerzijds omdat de Raad, als orgaan van de rechtsprekende macht, de ondersteunende en toezicht houdende rol terzake van de bedrijfsvoering van de gerechten, adequater zal kunnen uitoefenen. En anderzijds omdat eventuele spanningen tussen bedrijfsvoering en rechterlijke onafhankelijkheid primair binnen de rechterlijke organisatie kunnen worden opgelost.

Of in de nieuwe structuur niet wordt miskend dat rechterlijk beleid en bedrijfsvoering binnen de rechterlijke organisatie bezwaarlijk kunnen worden gescheiden, is ook een vraag van de leden van de SGP-fractie. Wij verwijzen hier wederom korthedshalve naar de hiervoor gegeven antwoorden op de hierop betrekking hebbende vragen van de leden van de fractie van D66. Wij hebben daarbij ook aangegeven dat beide wetsvoorstellen consistent zijn, en dat ook op het niveau van de gerechten het onderscheid tussen bedrijfsvoering en rechterlijk beleid wordt gemaakt. Ten aanzien van de bedrijfsvoering beschikt het gerechtshof over dwingende bevoegdheden; ten aanzien van het rechterlijk beleid is dat niet het geval. Met invoering van integraal management komt weliswaar de zeggenschap over beide aspecten in één hand (het gerechtshof), maar dat kan niet los gezien worden van het verschil in de bevoegdheden ten aanzien van de beide aspecten. Ook uit een oogpunt van «zeggenschap» wordt derhalve onderscheid gemaakt, zo beantwoorden wij de daartoe strekkende vraag van deze leden.

Wij zijn het ook niet met deze leden eens dat «erkend» zou moeten worden dat de eisen van goed procesbeheer (rechterlijk beleid) en de eisen van een goede bedrijfsvoering (beheer) «zeer wel» kunnen conflicteren. Wij menen dat zich situaties kunnen voordoen waarin zij weliswaar raakvlakken hebben, maar dat het onderscheid tussen beide aspecten zeer wel te maken is. Dat de afweging tussen beide aspecten uitsluitend kan worden gemaakt binnen en door de rechterlijke macht, zoals deze leden stellen, wordt door ons niet onderschreven. Een dergelijke opvatting zou immers impliceren dat voor ministeriële verantwoordelijkheid en de daaraan verbonden parlementaire controle geen plaats zou zijn. Dat het onderscheid tussen het beleid met betrekking tot het primaire proces (rechterlijk beleid) en het beleid met betrekking tot de bedrijfsvoering, en het daarmee samenhangende verschil in bevoegdheden, in strijd zou zijn met de ondeelbaarheid van het beleid, zien wij evenmin in.

Het doet ons genoegen dat ook de leden van de SGP-fractie van mening zijn dat dient te worden voorzien in een stelsel van verantwoording van door de begrotingswetgever ter beschikking gestelde openbare middelen. Wij betreuren het dat deze leden de toezichthoudende taak van de

minister in strijd achten met de rechterlijke onafhankelijkheid. Tegen deze achtergrond moet ook de vraag van deze leden worden gezien die betrekking heeft op de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de rechtsprekende macht. De regering is van opvatting dat de minister een algemene verantwoordelijkheid voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie behoort te blijven dragen. Om die reden moet hij ook over wettelijke bevoegdheden kunnen beschikken. Het wetsvoorstel voorziet dan ook uitdrukkelijk in die bevoegdheden, mede omdat vanwege de overdracht van beheersverantwoordelijkheid aan de gerechten zelf, artikel 44, eerste lid, van de Grondwet niet langer als grondslag voor ministeriële bevoegdheden kan dienen. Artikel 17, eerste lid, van de Comptabiliteitswet kent naar ons oordeel de minister evenmin bevoegdheden toe. Genoemd artikellid brengt slechts tot uitdrukking dat de ministers met betrekking tot de begroting waarover zij het beheer voeren zorgdragen voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer, met inbegrip van een doelmatige besteding van middelen. Aldus behoudt de minister van Justitie een algemene verantwoordelijkheid voor de doelmatige besteding van middelen die aan de rechtsprekende macht ter beschikking zijn gesteld. Concluderend merken wij op dat de rechterlijke onafhankelijkheid zich ons inziens er geenszins tegen verzet dat de controle op de (recht- en) doelmatigheid van het door de rechtsprekende macht gevoerde beheer in de handen van beide andere staatsmachten wordt gelegd.

De opvatting van de regering heeft inderdaad als consequentie dat het eindoordeel over de doelmatigheidsvraag niet toekomt aan de gecontroleerde (de rechtsprekende macht), maar aan de controleur die zijn oordeel door middel van de hem toekomende toezichtsbevoegdheden kan doorzetten. De regering is van mening dat het in het Nederlandse staatsbestel in de rede ligt dat de minister publieke verantwoording aflegt over de besteding van in de rijksbegroting ter beschikking gestelde middelen. Naar het oordeel van de regering vergt ook de rechterlijke onafhankelijkheid als bedoeld in artikel 6 EVRM niet dat elke controle op het beheer door de rechtsprekende macht door de beide andere staatsmachten zou moeten worden uitgesloten.

Anders dan deze leden stellen ligt aan de wetsvoorstellen niet de premisse ten grondslag dat rechterlijk beleid en bedrijfsvoering niet te scheiden zijn. De wetsvoorstellen gaan juist van een zodanig onderscheid uit. Dat rechterlijk beleid en bedrijfsvoering niet te scheiden zouden zijn omdat in conflictsituaties een afweging nodig is die – met het oog op de te respecteren rechterlijke onafhankelijkheid – alleen gemaakt kan worden binnen en door de rechtsprekende macht, zien wij niet in. Naar ons oordeel kan in veruit de meeste situaties helder bepaald worden hoever – gelet op de rechterlijke onafhankelijkheid – de gerechtsbesturen, de Raad of de minister bij uitoefening van hun op het terrein van de bedrijfsvoering toegekende bevoegdheden mogen gaan. De rechterlijke onafhankelijkheid is daarmee niet in het geding.

In reactie op een daartoe strekkende suggestie van deze leden stellen wij dat wij van oordeel zijn dat wij ons geen systeem kunnen voorstellen waarin – uitgaande van de door deze leden uitdrukkelijk gestelde premisse dat bedrijfsvoering en rechterlijk beleid niet te scheiden zouden zijn – middels openbare jaarverslagen met accountantsverklaring en controle door de Algemene Rekenkamer op een adequate wijze invulling zou worden gegeven aan de – door deze leden kennelijk gewenste – ministeriële verantwoordelijkheid. Wij achten het onderscheid tussen bedrijfsvoeringsaangelegenheden en rechterlijk beleid essentieel, omdat zónder dat onderscheid, een afgrenzing van de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van de rechterlijke onafhankelijkheid ons inziens niet mogelijk is.

Deze leden hebben daarnaast gevraagd of de regering de opvatting deelt dat de rechtsstaatgedachte 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 wijzen er terecht op dat rechtsbescherming tegen de overheid een essentieel element in de rechtsstaatgedachte is. Het gaat dan om de bescherming van de burger tegenover de overheid. In de context van het voorliggende wetsvoorstel betreft een mogelijk geschil over de hantering van toezichtbevoegdheden ofwel een verschil van opvatting binnen de rechterlijke organisatie (verhouding Raad voor de rechtspraak–gerechtsbesturen) ofwel een verschil van opvatting tussen de uitvoerende en de rechtsprekende macht. Beslechting van dergelijke geschillen door de rechter achten wij gelet op de aard van het geschil en de positie van partijen ongewenst. Verschillen van opvatting over de bij het uitoefenen van toezicht te respecteren rechterlijke onafhankelijkheid dienen naar onze mening door overleg te worden opgelost. In de verhouding Raad voor de rechtspraak–gerechten is mede met het oog daarop aan het College van afgevaardigden een adviserende rol toebedeeld. Bij een verschil van opvatting tussen uitvoerende macht en rechtsprekende macht kan het optreden van de minister op normale wijze door het parlement worden gecontroleerd.

De leden van de SGP-fractie stelden dat het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten niet duidelijk zijn over de toedeling van zaken binnen de gerechten. Zij vragen of het niet de voorkeur verdient dat de wet over de gehele linie zaken toedeelt aan de gerechten en vervolgens bij bestuursreglement wordt bepaald welke zaken de diverse sectoren zullen behandelen. Op die wijze zou volgens deze leden een ad hoc beleid worden voorkomen, wordt extern duidelijkheid verschaft en worden per gerecht eigen uitwerkingsmogelijkheden gegeven.

Aan het onderhavige wetsvoorstel en aan het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten (Wobg) ligt in hoofdzaak het door de leden van de SGP-fractie beschreven systeem ten grondslag. Zaken worden door de wet aan een gerecht opgedragen. De regels van absolute competentie schrijven voor of zaken bij bijvoorbeeld de rechtbank of bij het gerechtshof moeten worden aangebracht. De regels van relatieve competentie bepalen vervolgens bij welke rechtbank of bij welk gerechtshof een zaak moet worden aangebracht. In beginsel verdeelt het bestuur van een rechtbank of een gerechtshof bij bestuursreglement de zaken binnen een gerecht. Zo kan het bestuur zaken ter behandeling en beslissing opdragen aan bijvoorbeeld de sector strafrecht of de sector bestuursrecht. Voor de behandeling en beslissing van de door het bestuur aan een sector toebedeelde zaken vormt het bestuur enkelvoudige en meervoudige kamers. In dit systeem is echter een uitzondering gemaakt voor de kantonzaken. In de nieuwe organisatiestructuur vormen de kantongerechten binnen de rechtbanken de sector kanton. Waar voorheen een bepaald kantongerecht bevoegd was, wordt de rechtbank bevoegd. De sector kanton is volgens dit systeem niet automatisch bevoegd tot de behandeling en beslissing van kantonzaken, maar is daarvoor afhankelijk van het bestuur. Tijdens de voorbereiding van dit wetsvoorstel en van het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten is gebleken dat de snelheid, laagdrempeligheid en toegankelijkheid van de kantonrechtspraak behouden moeten blijven. Om die redenen zijn waarborgen gecreëerd voor het behoud van deze waardevolle elementen van de kantonrechtspraak. Een van deze waarborgen is de regel van artikel 2.3.2.1, eerste lid, Wobg, waarin de wet de behandeling en beslissing van kantonzaken opdraagt aan de sector kanton. Deze bepaling waarborgt dat de sector kanton daadwerkelijk kantonzaken behandelt en beslist. Voor alle overige zaken draagt het bestuur in het bestuursreglement zaken op aan een bepaalde sector. Dit systeem laat

derhalve alle vrijheid aan een gerechtsbestuur bij het opdragen van zaken aan een sector, met als enige uitzondering de kantonzaken. Een ander uitvloeisel van de nieuwe organisatiestructuur is, dat kantonzaken niet automatisch worden behandeld en beslist in de voormalige kantongerechtigdlocaties. Om dit te bereiken zullen de voormalige kantongerechtigdlocaties, voor zover zij niet in de hoofdplaats van het arrondissement zijn gelegen, bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen als nevenvestiging of nevenzittingsplaats van de rechtbank van het arrondissement waarin zij gelegen zijn. Dit is geregeld in artikel 2.3.1.2, tweede lid, Wobg, zoals dit bij nota van wijziging wordt voorgesteld. Tevens kunnen op grond van dit artikel bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld voor de verdeling van zaken over de hoofdplaats en de nevenlocaties. Op grond van deze bepaling zal voor kantonzaken worden bepaald dat zij in de hoofdplaats of in een nevenlocatie worden behandeld. Deze bepaling waarborgt derhalve dat in de voormalige kantongerechtigdlocaties in ieder geval kantonzaken worden behandeld en beslist. Overigens zullen in de nevenlocaties ook andere zaken dan kantonzaken kunnen worden behandeld. Wij menen dat dit systeem duidelijk is en geen aanpassing behoeft.

Daarnaast kent de wet overigens ook rechtstreeks taken toe aan de voorzieningenrechter, zoals bijvoorbeeld artikel 289 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in kort gedingzaken en artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht in bestuursrechtelijke zaken. Het betreft de rechtsprekende taken van de president op grond van de huidige Wet RO. Ook hier geldt echter het bovengenoemde systeem: taken worden toebedeeld aan de voorzieningenrechter, die werkzaam is bij het gerecht waaraan de wet de behandeling van de desbetreffende soort zaken heeft toebedeeld. Bovendien zal die voorzieningenrechter bij de behandeling van een zaak werkzaam zijn binnen de sector, aan wie het bestuur (in kantonzaken: de wet) de behandeling en beslissing van de desbetreffende soort zaken heeft opgedragen.

3. Algemene positie van de Raad

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

De leden van de PvdA-fractie betwijfelen of de moderniseringsoperatie als voltooid kan worden beschouwd zonder dat de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie daarbij wordt betrokken. Zij stellen dat er in dit wetsvoorstel keuzes worden gemaakt die op die besluitvorming vooruitlopen, bijvoorbeeld de beslissing om de Centrale Raad van Beroep wel maar de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State niet onder het bereik van de Raad te brengen. Zij vroegen voorts of de regering bereid is te bevorderen dat meer duidelijkheid komt te bestaan over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie voordat op de onderhavige wetsvoorstellen wordt beslist. Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. De wetsvoorstellen organisatie en bestuur gerechten en Raad voor de rechtspraak vloeien rechtstreeks voort uit het regeerakkoord en staan los van de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, blz. 85). Naar ons oordeel vergt het belang van de rechterlijke organisatie vooral een spoedige totstandkoming van de wetgeving inzake de organisatie en het bestuur van de gerechten en de Raad voor de rechtspraak. Ook door de rechterlijke macht wordt daarop aangedrongen; de nieuw te creëren structuren zijn op korte termijn nodig om de bereikte en nog te realiseren resultaten te verankeren (vgl. het eerder aangehaalde NJB-artikel van Van Dijk, Keijzer en Van de Mortel).

Dat de wetsvoorstellen geen betrekking hebben op de Hoge Raad en op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, houdt verband met de bijzondere positie van deze colleges, waarop eerder in deze nota is

ingegaan. Deze bijzondere positie is een gegeven, dat een rol kan spelen in de in het kader van de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie te voeren discussie, bijvoorbeeld over de rechtsprekende taken van de Raad van State, maar de erkenning van dit gegeven loopt niet op deze discussie vooruit. Overigens wordt in het onderhavige wetsvoorstel niet voorgesteld om cassatie mogelijk te maken in bestuursrechtelijke zaken; wat dit betreft wordt dus ook niet vooruitgelopen op de derde fase.

De leden van de fracties van RPF en GPV vinden er veel voor te zeggen om de Raad primair te betitelen als onderdeel van de uitvoerende macht. De taak van de Raad is volgens deze leden vooral bestuurlijk van aard, onder eindverantwoordelijkheid van de minister. Bovendien is op allerlei onderdelen bij de Algemene wet bestuursrecht aangesloten. Wij menen dat op goede gronden in het wetsvoorstel ervoor gekozen is de Raad voor de rechtspraak te positioneren als een onderdeel van de rechterlijke macht. De Raad wordt immers vooral ingesteld voor en ten behoeve van de gerechten, en bestaat ook voor het merendeel uit rechterlijke leden. Dat de aard van de taak van de Raad «vooral bestuurlijk van aard is» onderschrijven wij niet. Zoals ook in het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van de VVD moge blijken, is de minister niet «eindverantwoordelijk» voor de Raad, op de wijze waarop de minister voor een ambtelijke dienst verantwoordelijk is. Daarmee dient niet verward te worden dat in de nieuwe opzet aan een ministeriële verantwoordelijkheid voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie in algemene zin wordt vastgehouden. Om de minister die te kunnen laten dragen, worden aan hem enkele wettelijke (toezichts)-bevoegdheden toegekend. Dat waar mogelijk en gewenst aansluiting is gezocht bij de Algemene wet bestuursrecht, doet ons inziens niet af aan de positionering als onderdeel van de rechtsprekende macht.

Deze leden hebben terecht geconstateerd dat de Raad bij uitvoering van zijn taken op het terrein van de bedrijfsvoering niet mag treden in procesrechtelijke aangelegenheden. De cruciale vraag volgens deze leden is, wie bepaalt of en wanneer sprake is van procesrechtelijke aangelegenheden. In antwoord op hun vraag of zij het juist zien dat de hoofdlijn van de wet er niet anders toe kan leiden dan dat een individueel gerecht, dan wel een individuele rechter dit zelf bepaalt, merken wij het volgende op. De hoofdlijn van de beide wetsvoorstellen is dat primair de gerechtsbesturen, de Raad en de minister bepalen wanneer sprake is van procesrechtelijke aangelegenheden. Deze organen hebben immers bij de uitvoering van hun bedrijfsvoeringstaken de rechterlijke onafhankelijkheid te respecteren; de bedrijfsvoering is volgend. Wij menen dat ook als er raakvlakken zijn met het rechterlijk beleid, vrijwel altijd helder bepaald zal kunnen worden hoever deze organen bij de uitoefening van hun bedrijfsvoeringsbevoegdheden mogen gaan. Deze opzet beoogt te voorkomen dat rechterlijke organen – bij het uitoefenen van hun rechterlijke functie – in het spanningsveld tussen rechterlijke onafhankelijkheid en bedrijfsvoering zouden terechtkomen. In dat opzicht is de hoofdlijn van de wet in onze visie derhalve niet dat de rechterlijke organen zelf bepalen wat onder procesrechtelijke aangelegenheden wordt verstaan. Wanneer deze leden echter menen dat de uiterste consequentie van de in de wet vervatte onafhankelijkheidsexcepties is, dat ingeval de individuele rechter bij de behandeling van een zaak, een daadwerkelijke spanning zou constateren tussen een in het kader van de bedrijfsvoering genomen beslissing en een rechtens toereikende procesrechtelijke behandeling, het uiteindelijk de individuele rechter zelf is die over de procesrechtelijke behandeling van de aan hem voorgelegde zaak beslist, alsmede over de consequenties die hij aan eventuele gebreken in de desbetreffende zaak verbindt, dan zijn wij het gaarne met deze leden eens.

3.2 Taken van de Raad

Het doet ons genoegen dat de leden van de PvdA-fractie zich in beginsel kunnen vinden in de taken die in artikel 2.6.2.1 aan de Raad worden toebedeeld. Hun vragen over een mogelijke uitbreiding van de taken van de Raad en over de reikwijdte van het begrip «personeelsaangelegenheden» in art. 2.6.2.1, tweede lid, onderdeel d, van het wetsvoorstel hebben wij in par. 1.1 van deze nota reeds beantwoord. Wij mogen op deze plaats kortheidshalve volstaan met daarnaar te verwijzen.

Met instemming constateren wij ook dat deze leden de regeling inzake de voorbereiding van het op de rechtsprekende macht betrekking hebbende onderdeel van de Justitiebegroting onderschrijven. Als de minister geen overeenstemming bereikt met de Raad over het begrotingsvoorstel, zal hij inderdaad door in de toelichting op het begrotingswetsvoorstel aan te geven op welke punten en op welke gronden van het voorstel van de Raad is afgeweken, het parlement in staat kunnen stellen de beide standpunten te toetsen.

De leden van de CDA-fractie toonden zich bezorgd over mogelijke grensoverschrijding door de Raad bij uitoefening van zijn taak met betrekking tot de ondersteuning van de gerechten bij activiteiten die zijn gericht op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit. Hoewel de Raad in dit kader niet over beslissende bevoegdheden beschikt, zal van beïnvloeding volgens deze leden terdege sprake kunnen zijn. Zoals ook in de memorie van toelichting is vermeld is de regering zich er terdege van bewust dat deze ondersteunende taak van de Raad – die mede met het oog daarop overigens zelf tot de rechterlijke organisatie behoort – raakt aan de uitoefening van de rechterlijke functie. Het is ook juist om die reden dat de Raad geen dwingende – bijvoorbeeld regelgevende – bevoegdheden krijgt toegekend, en dat de gezamenlijke activiteiten van de gerechten en de Raad op dit terrein ook anderszins niet leiden tot beslissingen met rechtsgevolg. Die gezamenlijke activiteiten kunnen echter wel uitmonden in gezaghebbende publicaties die de gerechten praktische handreikingen bieden bij de toepassing van bepaalde regels. In zoverre kan van beïnvloeding inderdaad sprake zijn. De rechterlijke onafhankelijkheid – zoals voor de Raad geconcretiseerd in art. 2.6.2.6 – wordt daarbij ons inziens evenwel voldoende gewaarborgd. Het is en blijft immers aan de rechter om te bepalen of en in welke mate de in dit kader ontwikkelde activiteiten relevant zijn voor de concrete zaak die aan hem is voorgelegd en zo ja, welke gevolgen hij daaraan voor die zaak verbindt. Wij delen dan ook niet het gevoel van deze leden dat de in dit kader te ontwikkelen activiteiten wel heel dicht bij de «inhoudelijke beoordeling» en «beslissing in een concrete zaak» komen.

De leden van de fracties van D66 en SGP zijn ingegaan op de regeling inzake de voorbereiding van het op de rechtsprekende macht betrekking hebbende onderdeel van de Justitiebegroting (art. 2.6.3.3). Indien de minister van Justitie, ook na hernieuwd overleg met de Raad voor de rechtspraak, van mening blijft dat het begrotingsvoorstel van de Raad tekortschiet, kan hij het begrotingsvoorstel van de Raad in gewijzigde vorm opnemen in de Justitiebegroting. In de memorie van toelichting is aangegeven dat het daarbij voor de hand ligt dat de minister gemotiveerd zal toelichten op welke punten en op welke gronden hij met de Raad van inzicht verschilt. In antwoord op hun vragen merken wij op dat in de memorie van toelichting geen motiveringsplicht is opgenomen. Dat een zodanige verplichting zou voortvloeien uit een voor begrotingswetsvoorstellen geldende algemene motiveringsplicht onderschrijven wij evenmin. Een dergelijke verplichting vloeit niet uit (het systeem van) de Comptabiliteitswet voort, noch uit enige andere regeling. Dat het desalniettemin «voor de hand ligt» dat de minister in de toelichting op het

begrotingsvoorstel op een mogelijk verschil van inzicht ingaat, is onze beschrijving van een praktische werkwijze teneinde het parlement in staat te stellen zijn controlerende taak uit te oefenen. Zoals ook elders in deze nota tot uitdrukking komt zijn wij van mening dat bij een verschil van mening tussen de uitvoerende macht en de rechtsprekende macht het parlement de gelegenheid moet krijgen zich daarover een oordeel te vormen.

Deze leden hebben de regering voorts een reactie gevraagd op de stelling dat er in de nieuwe opzet weliswaar geen directe, maar nog wel een indirecte verantwoordingsrelatie bestaat tussen de gerechten en de minister. In antwoord hierop merken wij op dat de gerechten in het kader van de planning- en verantwoordingscyclus rekening en verantwoording afleggen aan de Raad over het gevoerde financiële beheer en over de wijze waarop de werkzaamheden ten behoeve waarvan het budget ten laste van de rijksbegroting is verleend, zijn verricht (art. 2.2.3.7). De gerechten leggen dus primair verantwoording af binnen de rechtsprekende macht. De Raad op zijn beurt legt vervolgens verantwoording af aan de minister over het totaal (Raad en gerechten gezamenlijk) (art. 2.6.3.8). Gegeven deze opzet zou van een indirecte verantwoordingsrelatie kunnen worden gesproken. Gezien de verantwoordelijkheid van de minister voor het algemene functioneren van de rechterlijke organisatie zal hij echter minder behoefte hebben aan details.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd hoe de adviestaak van de Raad voor de rechtspraak inzake wetgeving met betrekking tot rechtspleging zich verhoudt tot het adviesrecht van de NVvR en de Raad van State. Zij vroegen of deze hun adviesfunctie behouden. De adviestaak van de Raad ingevolge artikel 2.6.2.5 en die van de NVvR ingevolge artikel 48, derde lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wvra) hebben beide betrekking op rechtspleging. Daardoor is in elk geval gedeeltelijk van een overlap sprake. Om die reden had de regering aanvankelijk voorgesteld de adviestaak van de NVvR te schrappen. De NVvR heeft echter gepleit voor het behoud van zijn adviestaak. Allereerst bestaat er volgens de NVvR een samenhang tussen de rechtspositionele aangelegenheden, ten aanzien waarvan de NVvR sowieso bevoegd is, en kwesties betreffende rechtspleging in algemene zin. Volgens de NVvR bevat haar adviestaak bovendien meer dan alleen advisering over wetgeving en beleid, waarover de adviestaak van de Raad zich uitstrekt. Ten slotte heeft de NVvR erop gewezen dat haar adviestaak toegevoegde waarde heeft, omdat zij ook optreedt namens de leden van het OM. Naar aanleiding van het advies van de NVvR is vooralsnog afgezien van het schrappen van de adviestaak van de NVvR. In het kader van de evaluatie op grond van artikel VI zal deze adviestaak echter nader worden bezien. De NVvR bezint zich thans op een andere invulling van haar adviesrecht, door de advisering expliciet te richten op ontwikkelingen binnen de rechtspleging in het bijzonder waar het betreft de organisatie en kwaliteit. De juridisch-technische advisering zal overgelaten worden aan de Raad voor de rechtspraak. In het kader van genoemde evaluatie zullen de resultaten van dit proces worden meegewogen.

Voor de adviestaak van de Raad van State heeft de aan de Raad voor de rechtspraak toe te kennen adviesfunctie geen gevolgen. De adviestaak van de Raad van State is grondwettelijk verankerd (artikel 73 lid 1 Gw) en uitgewerkt in de Wet op de Raad van State. De Raad van State fungeert als laatste en hoogste wetgevingsadviseur van de regering. Dit betekent in de praktijk dat de Raad van State adviseert over wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur nadat alle overige door de regering in te winnen adviezen zijn uitgebracht en nadat over de regeling besluitvorming in de ministerraad heeft plaatsgevonden. De advisering door de

Raad van State over een ontwerp-regeling op het terrein van de rechtspleging zal derhalve geschieden met inachtneming van het door de Raad voor de rechtspraak – in overleg met de gerechten – uitgebrachte advies alsmede de door eventuele andere adviesorganen uitgebrachte adviezen.

Deze leden vroegen voorts meer in het algemeen de relatie tussen de Raad voor de rechtspraak en de NVvR aan te geven. De NVvR is een vakvereniging voor rechters en raadsheren, leden van het OM, plaatsvervangers, griffiers en substituut-griffiers, gerechtsauditeurs en raio's. Deze functionarissen kunnen zich vrijwillig bij de NVvR aansluiten. De NVvR is ingevolge de artikelen 48, eerste lid, jo. 50 van de Wvra de overlegpartner van de minister in het overleg met betrekking tot de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden van rechterlijke ambtenaren. Aan de Raad voor de rechtspraak is op dit gebied geen taak toebedeeld. In verband met mogelijke raakvlakken tussen rechtspositionele aangelegenheden en aangelegenheden op het terrein van het personeelsbeleid waartoe de taak van de Raad zich wel uitstrekt, ligt het wel in de rede dat er contacten zullen bestaan tussen de NVvR en de Raad voor de rechtspraak. Hoe die contacten vorm zullen krijgen zal zich nader moeten ontwikkelen. Overigens zal artikel 50 van de Wvra in het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten in die zin worden gewijzigd, dat in de toekomst ook andere representatieve verenigingen of centrales van verenigingen kunnen deelnemen aan genoemd arbeidsvoorwaardenoverleg.

De leden van de fracties van RPF en GPV hebben gevraagd of het, ter voorkoming van een mogelijk ongewenste al maar verdere uitdijing van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak, wenselijk zou kunnen zijn om meer omljnd in de wet vast te leggen hoever de taakopvatting van de Raad op het gebied van de bedrijfsvoering precies kan gaan. Wij zijn het niet met deze leden eens dat de inhoud van de taken van de Raad op het terrein van de bedrijfsvoering nog allermintst vast zou staan. Artikel 2.6.2.1, tweede lid, geeft een concrete opsomming van onderwerpen die tot de bedrijfsvoering behoren, die overeenkomt met de taken van het gerechtsbestuur. Om enige ruimte te bieden aan ontwikkelingen in de toekomst op dit terrein, geven beide wetsvoorstellen aan dat de opsomming van onderwerpen geen limitatief karakter heeft. Dat de invulling van het begrip bedrijfsvoering niet geheel vastligt, wil echter nog niet zeggen dat langs die weg ook nieuwe bevoegdheden kunnen worden gecreëerd. De bevoegdheden liggen vast in de wet. Wij delen dan ook niet de vrees van deze leden voor een uitdijing van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

4.1 Relatie tussen de Raad en de gerechten

Voor de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van RPF en GPV inzake de verhouding tussen de taak van de Raad voor de rechtspraak met betrekking tot de uniforme rechtstoepassing en de instrumenten van hoger beroep en cassatie verwijzen wij naar onze reactie daarop in par. 1.1 van deze nota. Wij betreuren het dat deze leden van mening zijn dat onze gedachten over de taakopvatting van de Raad voor de rechtspraak in dit opzicht erg summier zijn. Wij hebben in de memorie van toelichting op verschillende plaatsen uiteengezet wat ons bij deze taak voor ogen staat; naar onze mening zijn de daar beschreven en in dat verband te verrichten inspanningen van de gerechten en de Raad zeker niet gering te noemen. Met de hierna te geven uiteenzetting hopen wij ook deze leden daarvan te kunnen overtuigen. Met een meer uniforme rechtstoepassing wordt beoogd de samenhang in de rechtspraak als geheel te versterken. In civiele zaken en bestuurs-

rechtelijke zaken gaat het daarbij vooral om het brengen van meer eenheid in de procedurele afhandeling van zaken door middel van landelijke uniformering van procedures. Daarmee wordt tevens een versnelling van deze procedures beoogd. Zoals ook in de eerder aangehaalde NJB-bijdrage van Van Dijk, Keijzer en Van de Mortel is aangegeven zijn door samenwerking en overleg tussen de (sectoren van de) gerechten op dit terrein al belangrijke resultaten geboekt. Zo is op 1 oktober 1999 de procesregeling bestuursrecht ingevoerd (Stcrt. 1999, 172), op 1 oktober 2000 het landelijke rolreglement in de civiele procedure (Stcrt. 2000, 124) en op 1 januari 2001 het landelijk procesreglement voor echtscheidingsprocedures (Stcrt. 2000, 245) en bestaan voornemens om ook voor andere procedures tot uniformering te komen. Buiten het terrein van het zuivere procesrecht kan voorts gewezen worden op bestaande systemen ter bepaling van de hoogte van kostenveroordelingen, alimentaties, vergoeding van zich vaak voordoende soorten van schade (zoals bijv. verkeersschade) en schadeloosstelling bij ontbinding van de arbeidsovereenkomst. De Raad zal de gerechten behulpzaam dienen te zijn bij de verdere ontwikkeling, de uitwerking en het onderhoud van dergelijke systemen. Op het gebied van het strafrecht gaat het met name om de straftoemeting. Gelijke strafbare feiten en vergelijkbare omstandigheden blijken in de praktijk niet altijd te leiden tot gelijke of vergelijkbare straffen. Voor de eenvoudiger delicten is er intussen een aantal zogenaamde oriëntatiepunten die de rechter houvast geven bij de straftoemeting. Voor zware zaken (gevangenisstraf van vier jaar en meer) is de Databank Consistente straftoemeting in ontwikkeling, die de rechter een referentie biedt door inzicht te geven in strafbepalende elementen in eerdere zaken. Naar onze mening zal met het oog op de maatschappelijke behoefte aan rechtszekerheid en rechtsgelijkheid de noodzaak van samenwerking en overleg tussen de (sectoren van de) gerechten zich blijven voordoen. De Raad voor de rechtspraak zal daarbij uit hoofde van de in artikel 2.6.2.4 neergelegde taak een ondersteunende en faciliterende rol kunnen spelen. Wij nemen daarbij in aanmerking dat het PVRO, dat eind 1998 van start is gegaan, het laatste jaar is ingegaan. Het is ons inziens daarom van belang dat de Raad voor de rechtspraak de in PVRO-verband ontwikkelde aanpak voortzet.

Anders dan deze leden veronderstellen beschikt de Raad op het terrein van de uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit niet over adviserende bevoegdheden; zijn rol op dit terrein is zuiver faciliterend. De vraag van deze leden of de rechter mag afwijken van een advies van de Raad voor de rechtspraak kan zich in die vorm derhalve niet voordoen. Voor een nadere beschouwing hierover verwijzen wij hierbij naar het in par. 2.1 gegeven antwoord op deze vraag aan de leden van de VVD-fractie.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de Kamer op de hoogte wordt gebracht van de jaarprogrammering van de Raad. Wij zeggen dit graag toe aan deze leden en stellen daartoe in de bijgevoegde nota van wijziging een aanvulling van het wetsvoorstel voor. Deze aanvulling voorziet erin dat de minister het door de Raad opgestelde jaarplan onverwijld aan de beide kamers der Staten-Generaal zendt (artikel 2.6.3.6, derde lid). Aangezien het in de rede ligt dat voor het verslag van de Raad dezelfde procedure geldt, stellen wij tevens voor om in artikel 2.6.3.8, eerste lid, te bepalen dat de minister het verslag van de Raad naar de beide kamers zendt. In antwoord op de opmerking van deze leden over de verhouding tussen het jaarplan voor de rechtsprekende macht als geheel en de jaarplannen van de gerechten, merken wij op dat het jaarplan voor de rechtsprekende macht als geheel is gebaseerd op de afzonderlijke jaarplannen van de gerechten en dat het wetsvoorstel hiermee ook in de tijd rekening houdt. De jaarplannen van de afzonderlijke gerechten zullen in

de praktijk ergens in de maand september of oktober bij de Raad moeten worden ingediend; het jaarplan voor de rechtsprekende macht in de maand december van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor het geldt.

Deze leden vroegen voorts of de regering kan aangeven of en hoe de kwaliteit van de rechtspraak wordt verbeterd ten opzichte van de huidige situatie. Zij vroegen daarbij met name in te gaan op de kwaliteitseisen die rechtzoekenden aan de rechtspraak stellen, zoals de snelheid van de procedure, laagdrempeligheid, inzichtelijkheid, voorlichting, eenheid van beleid, juiste bejegening, deskundigheid, begrijpelijke motivering van beslissingen, en zo gering mogelijke kosten. In de eindrapportage van het Evaluatieprogramma rechtspraak 21e eeuw zal waar mogelijk inzichtelijk worden gemaakt wat de voortgang is op de genoemde aspecten. Het PVRO-project «Kwaliteit» ontwikkelt thans voor de gerechten het instrumentarium om de genoemde kwaliteitseisen in de toekomst periodiek te monitoren en te verbeteren.

Op de vragen van deze leden over de omvang en samenstelling van de Raad voor de rechtspraak wordt in par. 4.4 van deze nota ingegaan.

Deze leden hebben ook gevraagd hoe de Raad voor de rechtspraak de gerechten concreet gaat ondersteunen op het gebied van de bedrijfsvoering. De wijze waarop de Raad concreet invulling zal geven aan zijn ondersteunende taak, zal in wisselwerking tussen Raad en gerechten worden bepaald. De Raad zorgt voor aanbod, bundeling en/of spreiding van expertise op gebieden waaraan bij de gerechten behoefte bestaat en draagt zorg voor een aantal landelijke voorzieningen. Hierbij moet worden gedacht aan automatisering, opleiding etc. Daarnaast is het bijvoorbeeld denkbaar dat zij al naar gelang het onderwerp besluiten om bijvoorbeeld een helpdesk in te richten waarin de ervaringen van gerechten zijn opgenomen (ook benchmarking is mogelijk), om onderzoek uit te zetten of om deskundigen van buiten in te schakelen ter advisering.

In artikel 2.6.2.4 wordt bepaald dat de Raad tot taak heeft ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die zijn gericht op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit. Op verzoek van de leden van de VVD-fractie lichten wij de taakverdeling tussen de Raad en de gerechten nader toe. Op het terrein van de uniforme rechtstoepassing zal met name een taak voor de Raad zijn weggelegd voor zover bij de gerechten de behoefte bestaat aan overleg en samenwerking op het gebied van de uniforme rechtstoepassing of de juridische kwaliteit. De Raad voor de rechtspraak zal daarbij – als landelijk orgaan – een initiërende, coördinerende en stimulerende rol kunnen vervullen, vergelijkbaar met de functie van het PVRO op dit moment. Daarnaast kan de Raad ook zelf initiatieven nemen om de uniforme rechtstoepassing en de juridische kwaliteit te stimuleren. De Raad kan bijvoorbeeld knelpunten of algemene tendenzen signaleren of studie laten verrichten naar lastige juridische vraagstukken.

Ingevolge het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten krijgen de gerechtshoven tot taak om binnen het gerecht de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing te bevorderen (art. 2.2.2.1 lid 3 Wobg). De gerechtshoven kunnen daarover overleg voeren met een sectorvergadering of de gerechtshovenvergadering (art. 2.2.2.1 lid 3). Een sectorvergadering of de gerechtshovenvergadering kan voorts het gerechtshovenbestuur gevraagd of ongevraagd van advies dienen ten aanzien van deze taak (art. 2.2.2.6).

Een voorbeeld, waar deze leden naar vroegen, kan zijn dat op initiatief van bijvoorbeeld een sectorvergadering, maar ook van het gerechtshovenbestuur, door afspraken binnen een gerecht meer eenheid wordt gebracht in voor-

lopige voorzieningenprocedures in bestuursrechtelijke zaken. Een volgende stap kan zijn een gerechtsoverstijgende afstemming, waarbij de Raad op verzoek van de gerechten het voortouw zou kunnen nemen.

Deze leden vroegen in dit verband voorts naar het risico van pseudo-regelgeving, waarvan zij stellen dat de regering dit wenst te vermijden. Het leerstuk van de pseudo-regelgeving is afkomstig uit de bestuursrechtelijke doctrine en in de Algemene wet bestuursrecht onder de noemer beleidsregels gecodificeerd. Wij merken hierover het volgende op. In de eerste plaats dat in het systeem van het wetsvoorstel – in tegenstelling tot hetgeen bijvoorbeeld de commissie Leemhuis adviseerde – inderdaad geen plaats is voor het vaststellen van beleidsregels door de Raad voor de rechtspraak in het kader van de uniforme rechtstoepassing. Zijn rol op dit terrein is louter faciliterend. Wel kunnen de in samenspraak met de gerechten te ontwikkelen activiteiten op dit terrein leiden tot gezaghebbende publicaties die de gerechten praktische handreikingen bieden bij de toepassing van bepaalde regels. Het is dan vervolgens echter aan de rechter om te bepalen of en in welke mate de geboden handreiking relevant is voor de concrete zaak die ter beslissing is voorgelegd en zo ja, welke gevolgen daaraan voor de concrete zaak moeten worden verbonden. In de tweede plaats merken wij op dat op het niveau van de gerechten wel van «rechterlijke beleidsregels» gesproken kan worden; de door de gerechten (c.q. gerechtvergaderingen) vastgestelde uniforme procedureregelingen kunnen als zodanig worden aangemerkt. Zij betreffen de wijze waarop rechters hun procesrechtelijke bevoegdheden uitoefenen. In dat verband is van belang dat de rechtspraak heeft aanvaard dat degene die over een discretionaire bevoegdheid beschikt, via het vertrouwensbeginsel en gelijkheidsbeginsel zichzelf kan binden door aan te geven op welke wijze hij voornemens is deze bevoegdheid te hanteren. Voor bestuursorganen is dit gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht, maar voor rechters geldt mutatis mutandis hetzelfde. De houding van de regering tegenover deze procedureregelingen is zonder meer positief; zij juicht de totstandkoming daarvan toe.

De leden van de VVD-fractie constateerden dat de Raad ook de mogelijkheid tot bijsturen krijgt, indien onverhoopt zou blijken dat een bepaald gerecht niet naar behoren functioneert. Zij vragen zich af of en zo ja, in hoeverre deze ingrijpende bevoegdheid nodig is. Zij willen in dat verband weten aan welke gevallen moet worden gedacht en of er voorbeelden uit het verleden bekend zijn waarbij de minister in voornoemde zin heeft bijgestuurd. In de memorie van toelichting is de term bijsturen gebruikt als synoniem voor het hanteren van formele bevoegdheden door de Raad ten opzichte van de gerechten. In het wetsvoorstel worden in dat verband o.a. de volgende bevoegdheden voorgesteld: het recht op inlichtingen, het geven van algemene aanwijzingen ten aanzien van de bedrijfsvoering, schorsing en vernietiging van beslissingen van gerechtsbesturen op het terrein van de bedrijfsvoering en het doen van een voorstel voor schorsing of ontslag van de leden van het gerechtsbestuur. Wettelijke (toezichts)bevoegdheden kunnen naar het oordeel van de regering – als sluitstuk op het systeem – niet worden gemist. Versterking van de rechterlijke organisatie zal echter niet worden bereikt door veelvuldig hanteren van formele bevoegdheden. Andere instrumenten zullen de boventoon moeten voeren zoals het initiëren van en samenwerken in projecten die van gemeenschappelijk belang voor de gerechten zijn, overleg over jaarplan en (jaar)verslag en het financieel stimuleren van inspanningen die gericht zijn op verbetering van de werkwijze en het stimuleren van vormen van kwaliteitsbeoordeling (bijv. visitaties). Een vergelijking met de huidige situatie is moeilijk te trekken, omdat de Raad nu eenmaal een nieuw orgaan is, waarvan de positie binnen de rechtsprekende macht wezenlijk anders zal zijn dan die van de minister in de huidige situatie. Wel

kan worden opgemerkt dat in de huidige situatie de minister weliswaar een allesomvattende bevoegdheid heeft als het gaat om het beheer van de rechterlijke organisatie, maar dat hij zich in de praktijk zeer terughoudend opstelt. Ook in de huidige situatie speelt overleg met de gerechten een belangrijke rol, alsmede het bij de financiering rekening houden met de specifieke omstandigheden van een gerecht.

Deze leden vroegen voorts wanneer sprake is van een zodanige taakverwaarlozing dat een of meer leden van het bestuur van de gerechten voor schorsing of ontslag in aanmerking komen. Aangezien schorsing en ontslag zeer zware maatregelen zijn, kan daarvan slechts sprake zijn bij *grove* taakverwaarlozing. Onder grove taakverwaarlozing wordt blijkens de toelichting verstaan een situatie waarin een of meer bestuursleden zich schuldig maken aan wanbeheer of een andere vorm van ernstig plichtsverzuim. Schorsing en ontslag hebben het karakter van een ultimum remedium. Dat wil zeggen dat zij slechts kunnen worden toegepast als overleg tussen de Raad en de gerechten over het doorvoeren van concrete verbeteringen niet tot resultaat heeft geleid en het disfunctioneren van een of meer gerechtsbestuurders dreigt te leiden tot ontwijking van de taakuitoefening van dat gerecht. Aangenomen mag worden dat zelden of nooit van deze mogelijkheid gebruik zal hoeven te worden gemaakt.

Deze leden merkten voorts op zich ook in dit verband een adviserend beroep op de Hoge Raad te kunnen voorstellen. Zij vroegen tevens in hoeverre er in deze gevallen rechtsbescherming is en wie bevoegd is daarover te oordelen. Wij merken naar aanleiding hiervan in de eerste plaats op dat leden van een gerechtsbestuur slechts op initiatief van de Raad voor de rechtspraak kunnen worden geschorst of ontslagen. Of van «grove taakverwaarlozing» sprake is staat derhalve in eerste instantie ter beoordeling aan de Raad. Voorts geldt met betrekking tot een schorsings- of ontslagbesluit ten aanzien van een lid van een gerechtsbestuur, net als bij schorsing of ontslag van leden van de Raad, dat beroep op de bestuursrechter openstaat. Omdat langs die weg al in rechtsbescherming achteraf is voorzien achten wij een adviserend beroep op de Hoge Raad niet nodig. Benadrukt zij dat het om schorsing of ontslag uit een bestuursfunctie gaat en niet om schorsing of ontslag uit het rechtsprekend ambt waarin een bestuurslid van een gerecht daarnaast voor het leven is benoemd.

De leden van de VVD-fractie stelden voorts enkele vragen over de rapportage van de gerechten in het kader van jaarlijkse verantwoording. Daarover is in de toelichting opgemerkt dat de Raad in overleg met de gerechten zal moeten bepalen of en zo ja, welke 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. Dat het korten van budget – ook wel: negatieve nacalculatie – niet aan de orde is, zoals deze leden begrepen hebben, willen wij gaarne bevestigen. Indien het aantal afgehandelde zaken achterblijft bij de prognoses, zullen de gevolgen afhankelijk zijn van de daaraan ten grondslag liggende oorzaak. Indien de oorzaak bijvoorbeeld gelegen is in een kleinere instroom van zaken dan was dan voorzien, dan zal daar rekening mee worden gehouden in de beoordeling van het begrotingsvoorstel van het gerecht voor het daaropvolgende jaar, bijvoorbeeld door (neerwaartse) bijstelling van de prognose ten aanzien van de instroom van zaken. Wanneer de oorzaak is gelegen in factoren die de situatie binnen het gerecht zelf betreffen, kan de Raad met het bestuur van het gerecht in overleg treden over mogelijke oplossingen en concrete verbeterprojecten. Bij de uitwerking en implementatie daarvan kan de Raad ondersteuning bieden. Dit

kan bijvoorbeeld door vergelijkende analyses te maken van de oorzaken van het minder functioneren. De ondersteuning kan ook van financiële aard zijn voor zover de gerechten specifieke projecten ontwikkelen ter verbetering van de organisatie of werkwijze van het gerecht. Afhankelijk van de oorzaak zal dus tot een passend vervolg worden gekomen.

Deze leden vroegen of in voldoende mate kan worden afgerekend op grond van prestaties van individuele gerechten. In het antwoord op de vorige vraag ligt ons inziens al besloten dat de Raad passende gevolgen kan verbinden aan situaties waarin de prestaties van een gerecht achterblijven bij de verwachtingen. Voor zover deze leden met hun vraag naar «afrekening» doelen op de mogelijkheid van negatieve nacalculatie – het korten op de begroting van het gerecht voor het daaropvolgende jaar voor het aantal zaken dat het minder heeft afgedaan dan waarvan bij de budgettoekenning was uitgegaan – merken wij het volgende op. Een noodzakelijk voorwaarde voor het toepassen van nacalculatie is dat de gerechtshoven beschikken over de mogelijkheid om voorzieningen te vormen, met behulp waarvan een korting kan worden opgevangen (vgl. het rapport «Recht van spreken» van de Commissie interdepartementaal beleidsonderzoek bedrijfsvoering rechtspraak, onder voorzitterschap van prof. drs. H.M. Meijerink (hierna te noemen : IBO-rapport)). De mogelijkheid om voorzieningen te vormen zal niet eerder dan met ingang van het jaar 2004 kunnen worden gerealiseerd. Een en ander hangt samen met de voorgenomen invoering van het baten-lastenstelsel in 2004. Alsdan zal bezien moeten worden – in het kader van een mogelijke aanpassing van het bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen financieringsmodel – of en in hoeverre nacalculatie wenselijk zal zijn. Zoals in de memorie van toelichting is vermeld, kleven daaraan de nodige haken en ogen die te gelegenertijd zorgvuldig moeten worden geanalyseerd en afgewogen.

Deze leden vroegen voorts of schorsing of ontslag van de bestuursleden niet vrij snel aan de orde zal zijn. Waarschijnlijk doelen deze leden met hun vraag op de constatering in de memorie van toelichting dat de Raad slechts over beperkte (formeel) bevoegdheden beschikt om corrigerend op te treden. Zoals in het antwoord op de vorige vraag reeds is aangegeven, staan de Raad andere middelen en werkwijzen ten dienste om een gerecht dat minder adequaat functioneert bij het verbeteren van zijn bedrijfsvoering te ondersteunen. Dit is ons inziens ook juist, omdat het primair de verantwoordelijkheid is van het desbetreffende gerechtshof om noodzakelijke verbeteringen door te voeren. Dit is in lijn met het uitgangspunt van de moderniseringsoperatie dat de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering bij de gerechten ligt. Wij zijn derhalve geenszins van mening, dat schorsing en ontslag van bestuursleden snel aan de orde zal zijn. Overigens staat niet alleen het bestaan van andere middelen en werkwijzen daaraan in de weg, maar ook het gegeven dat van schorsing of ontslag van bestuursleden slechts sprake kan zijn bij «grove taakverwaarlozing» (apert wanbeheer of opzettelijk ambtsmisbruik), die niet of niet meer langs andere weg is te verhelpen. Van deze bevoegdheden zal daarom slechts in uitzonderingsgevallen gebruik kunnen worden gemaakt.

De vraag of de regering vertrouwen heeft in de totstandkoming van een eenvoudig en werkbaar systeem van objectieve werklasmeting beantwoorden wij zonder meer bevestigend. Zoals in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het IBO-rapport reeds is aangegeven zijn wij van mening dat de rechtsprekende macht met het zogeheten werklasmetings-systeem Lamicie beschikt over een consistent systeem om de prestaties van de gerechten te meten (Kamerstukken II 1998/99, 26 689, nr. 1). Het Lamicie-systeem is een binnen de rechtsprekende macht tot ontwikkeling gebracht systeem van objectieve werklasmeting bij de gerechten. Het

grote aantal producten dat binnen de gerechten via de verschillende geautomatiseerde systemen wordt geregistreerd is in het Lamicie-model teruggebracht tot 48 categorieën van zaken. Mede als gevolg daarvan kan het model binnen de gerechten op een groot draagvlak rekenen. Overigens zal nader worden onderzocht, in het kader van een ontwikkelingsgericht onderzoek met betrekking tot de toekomst van het financieringsmodel, in hoeverre die 48 zaakscategorieën verder kunnen worden verminderd. Voor dit onderzoek zal binnenkort extern opdracht worden gegeven. Het Lamicie-systeem houdt verder in dat per zaakscategorie voor de verschillende gerechten (gerechtshoven, rechtbanken etc.) wordt gemeten hoeveel tijd gemiddeld aan de afhandeling daarvan wordt besteed. Dit gebeurt via geobjectiverde tijdschrijfonderzoeken. De uitkomst daarvan – de gemiddelde landelijke behandelingsduur – is de tijd (in minuten) die nodig is om een zaak af te handelen. De minuten worden onderscheiden naar de tijd die het rechtsgeleerd personeel aan een zaak besteedt en de tijd die het ondersteunende personeel aan een zaak besteedt. Daarna wordt de kostprijs per minuut bepaald, wederom onderscheiden naar rechtsgeleerd personeel en niet-rechtsgeleerd personeel, op basis van een middensom waaraan een toeslag voor overhead is toegevoegd. Het systeem definieert aldus de gemiddelde kostprijs om een bepaald zaakstype op een volgens de rechtsprekende macht verantwoorde wijze af te handelen. De ontwikkeling van het systeem is nagenoeg voltooid. Omdat uiteraard de gegevens die door middel van dit systeem worden gegenereerd zo betrouwbaar mogelijk moeten zijn, achten wij voorts een goed beheer en onderhoud van het systeem noodzakelijk. Met het oog op de voltooiing van het systeem en het opzetten van een beheers- en onderhoudscyclus heeft de eerste ondergetekende medio vorig jaar de «Lamicie-beheerorganisatie» in het leven geroepen, die uit leden van de rechtsprekende macht bestaat. Onder verantwoordelijkheid van deze organisatie zijn in de tweede helft van 2000 binnen verschillende gerechtelijke sectoren tijdschrijfonderzoeken uitgevoerd. Komend voorjaar zullen de laatste twee onderzoeken worden afgerond. Als de resultaten van die onderzoeken beschikbaar zijn bestaat er voor het eerst een volledig beeld van de werklast binnen de gerechten waaraan een éénduidige systematiek ten grondslag heeft gelegen. Het systeem biedt daarmee een voldoende basis voor de verwerking en verdeling van het voor de rechtsprekende macht benodigde budget voor de jaren 2002 en volgende. Met het oog op de gewenste objectiviteit zullen door onafhankelijke derden regelmatig audits worden verricht om de systematiek en de uitkomsten van de tijdschrijfonderzoeken te toetsen. De eerste audit – naar het in de strafsectoren uitgevoerde tijdschrijfonderzoek – zal in de eerste helft van dit jaar plaatsvinden. In het kader van het beheer en onderhoud van het systeem zal worden voorzien in een reguliere tijdschrijfcyclus alsmede in periodieke audits. Aangezien de Raad voor de rechtspraak het werklastmetingsysteem feitelijk zal gaan beheren, zal de Lamicie-beheerorganisatie in de organisatie van de Raad worden opgenomen.

In antwoord op de vraag van deze leden of de regering zich in de nieuwe situatie kan verbinden aan een bepaalde output van de gerechten en of zij dit kan doorberekenen aan de gerechten merken wij het volgende op. In het nieuwe financieringsmodel zal de reguliere werklast van de gerechten worden bekostigd op basis van een gepland aantal prestaties. Aan deze bekostiging ligt het Lamicie-werklastsysteem ten grondslag. Het financieringsmodel gaat in essentie uit van een directe relatie tussen het aan het gerecht toe te kennen budget en het aantal zaken dat daarmee kan worden afgehandeld. In zoverre is er eveneens een relatie tussen de in totaliteit aan de rechtsprekende macht ter beschikking te stellen financiële middelen en het totaal aantal af te handelen zaken. Ook het begrotingsvoorstel van de Raad (art. 2.6.3.2), waarover hij overleg voert met de gerechten, zal gebaseerd zijn op een raming van het aantal af te handelen

zaken. Door middel van de aan de budgettoekenning door de minister te verbinden voorschriften (art. 2.6.3.4) zal een concreet aantal door de rechtsprekende macht als geheel af te handelen zaken kunnen worden vastgelegd. De Raad doet in zijn begrotingsvoorstel ook daarvoor een voorstel. De Raad kan op zijn beurt bij de budgettoekenning aan de individuele gerechten voorschriften opnemen voor wat betreft het aantal af te handelen zaken (art. 2.2.3.1). De minister kan derhalve alleen met de Raad een bepaalde output van de rechtsprekende macht als geheel afspreken. Het «doorberekenen» daarvan aan de gerechten behoort tot de verantwoordelijkheid van de Raad. Overigens zal bij invoering van het nieuwe financieringsmodel in een overgangperiode worden voorzien waarin de rechtsprekende macht niet de volledige output aan zaken hoeft te leveren zoals die uit het Lamiciesysteem voortvloeit.

In het kader van de in art. 2.6.2.4 neergelegde rechtseenheids- en kwaliteits-taak is door de leden van de CDA-fractie gevraagd of ook vraagstukken op het terrein van de toepassing van materieel recht enige aandacht krijgen. Wij verwijzen deze leden naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fracties van RPF en GPV, waarin onder andere zijn genoemd het ontwikkelen van straftoemeteringscriteria, ontwikkelen en onderhouden van systemen ter bepaling van de hoogte van kostenveroordeling, alimentaties, vergoeding van bepaalde soorten van schade. In de praktijk ligt de aandacht vooral op uniforme toepassing van procesrechtelijke voorschriften vanwege de samenhang met bedrijfsvoeringsaspecten, in de veronderstelling dat grotere uniformiteit leidt tot een efficiëntere werkwijze en – mede daardoor – tot een verkorting van doorlooptijden. Anders dan de leden van de CDA-fractie zijn wij niet van mening dat hier van «onscheidbare gebieden» sprake is en dat het gevaar van vermenging en grensoverschrijding derhalve groot is. Zoals eerder in deze nota uiteengezet, kan ons inziens het onderscheid in veruit de meeste gevallen helder bepaald worden.

Wij hebben met instemming kennis genomen van de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat de Raad voor de rechtspraak als een orgaan sui generis moet worden beschouwd en dat de Raad in ieder geval als orgaan van de rechterlijke macht moet worden beschouwd. De vragen van deze leden met betrekking tot de procedure van benoeming van de leden van de Raad beantwoorden wij hieronder in par. 4.4. De vragen over schorsing of ontslag bij grove taakverwaarlozing in par. 4.3.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat een beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de Raad op het gebied van de bedrijfsvoering principieel niet kan worden uitgesloten, aangezien dergelijke beslissingen in beginsel ook de rechtspraakfunctie van de gerechten kunnen raken. In hun visie zal het daarom steeds de rechter moeten zijn die het eindoordeel heeft over de vraag of zijn staatsrechtelijk verankerde onafhankelijkheid wordt gerespecteerd. Zij achten dit vergelijkbaar met het principe dat geen ander orgaan dan de rechter zelf beslist over de vraag of hij wettelijk gezien competent is. In de visie van de regering is een beroepsmogelijkheid ongewenst. Eerst en vooral omdat het hier om een verschil in opvatting tussen de Raad en de gerechten zou gaan, dat binnen de rechterlijke organisatie zelf via overleg moet worden opgelost. Het College van afgevaardigden heeft mede met het oog op de rechterlijke onafhankelijkheid een adviserende rol gekregen met betrekking tot de taakuitoefening door de Raad. Dat het eindoordeel over de vraag of de rechterlijke onafhankelijkheid wordt gerespecteerd aan de rechter zelf toekomt, zijn wij met deze leden eens. Uiteindelijk is het aan de rechter zelf om bij de behandeling van een zaak te bepalen hoe hij de bij wet aan hem geattribueerde procesrechtelijke bevoegdheden zal uitoefenen. Voor zover een in het kader van

de bedrijfsvoering door de Raad genomen beslissing hem daarbij in de weg zou staan, kan hij zich op de onafhankelijkheidsexceptie van art. 2.6.2.6 beroepen. In het licht hiervan lijkt ons de vraag naar welke beroepsinstantie de voorkeur uit zou gaan, niet erg relevant. Wij hebben nota genomen van de opvatting van de leden van de CDA-fractie terzake.

4.2 Planning en bekostiging

De leden van de CDA-fractie merkten terecht op dat de verantwoordingsverplichtingen van de gerechten aan de Raad en van de Raad aan de minister een van de wezenlijke elementen van het wetsvoorstel vormen. In dat verband wezen zij erop dat de Raad onder andere kan voorschrijven dat in het jaarverslag of in eventuele tussentijdse rapportages aandacht wordt besteed aan door de Raad te specificeren punten, zoals bijvoorbeeld aantallen af te handelen zaken. Deze leden stelden dat het gevaar van staatsrechtelijke grensoverschrijding zich misschien ook hier voordoe, omdat – volgens hen – een voorschrijven door de Raad immers snel in ministeriële invloed zijn grond vindt (bijv. via een aanwijzing door de minister). Deze leden wezen daarbij op de artikelen 2.2.3.3 lid 3 en 2.2.3.7 lid 8. Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. De verantwoording krijgt in het systeem van het wetsvoorstel gestalte in het kader van de planning- en verantwoordingscyclus. De planning- en verantwoordingscyclus hangt nauw samen met de in de algemene maatregel van bestuur ex artikel 2.6.3.1 neer te leggen regels met betrekking tot de financiering van de rechtspraak. Het voornemen is om daarbij uit te gaan van een vorm van prestatiegerichte bekostiging, in de lijn van het eerder aangehaalde IBO-rapport en het kabinetsstandpunt daarover. Dit houdt in essentie in dat de reguliere werklast van de gerechten – het aantal af te handelen zaken – wordt gefinancierd op basis van een afgesproken kostprijs. Hiermee is gegeven dat de rapportage over het aantal afgehandelde zaken een cruciaal onderdeel van de verantwoording vormt. Dat juist op dit punt sprake zou zijn van gevaar van vermenging van bedrijfsvoering en rechtspraak, zoals deze leden stellen, zien wij niet in. De aantallen afgehandelde zaken geven de Raad inzicht in de resultaten die – gegeven de omvang van de aan de gerechten toegewezen middelen – uit bedrijfsmatig oogpunt zijn bereikt. De manier waarop de gerechten tot het betreffende resultaat gekomen zijn, dat wil zeggen de wijze waarop procedures door rechters bij het desbetreffende gerecht zijn gevoerd en de afwijkingen die in dat kader zijn gemaakt, blijven daarbij buiten beschouwing. Ten aanzien van in de artikelen 2.2.3.3 lid 3 en 2.2.3.7 lid 8 neergelegde bevoegdheden van de Raad respectievelijk de minister om algemene aanwijzingen te geven – waaraan de leden van de CDA-fractie refereerden – merken wij op dat deze uitsluitend zien op de *inrichting* van de jaarrekening en het jaarverslag. Langs die lijn is inhoudelijke bemoeienis derhalve uitgesloten. In dit antwoord ligt tevens besloten dat wij onvoldoende aanleiding zien om terug te komen van het standpunt van de regering dat een beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de Raad niet wenselijk is. Voor een uitgebreidere beantwoording op dit punt mogen wij deze leden verwijzen naar het hiervoor gegeven antwoord op deze vraag.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of de Raad voor de rechtspraak ook de bevoegdheid krijgt om inhoudelijke richtlijnen uit te vaardigen, en zo ja, in hoeverre een individueel lid van de rechterlijke macht hieraan gehouden is en voorts wat de positie van de gerechtsbesturen in dezen is. In antwoord hierop merken wij op dat de Raad de bevoegdheid heeft om, ter uitvoering van de begrotings- en bedrijfsvoeringstaken, de besturen van de gerechten aanwijzingen te geven voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering van de gerechten. De gerechtsbesturen zijn verplicht een dergelijke aanwijzing op te volgen, bijvoorbeeld door op hun beurt een algemene – of bijzondere –

aanwijzing aan de bij het desbetreffende gerecht werkzame ambtenaren te geven. Voor zowel de Raad als de gerechtsbesturen geldt dat zij bij het geven van aanwijzingen niet mogen treden in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van of de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken (artikel 2.6.2.6, tweede lid resp. artikel 2.2.2.2, tweede lid). Voor zover een aanwijzing van het gerechtsbestuur van dien aard is dat daardoor wordt ingegrepen in de rechtspositie van een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast, staat op basis van artikel 47, derde lid, van de Wvra, net als ten aanzien van andere rechtspositionele besluiten, beroep op de Centrale Raad van Beroep open. Daarnaast zal voor een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast op basis van hetzelfde wetsartikel beroep open staan tegen een eventueel besluit waarbij hem een disciplinaire maatregel wordt opgelegd in verband met het niet-opvolgen van een aanwijzing.

Deze leden stelden dat elk gerecht financieel afhankelijk is van de Raad voor de rechtspraak. Zij gaven in dat verband aan, er vooralsnog niet van overtuigd te zijn dat dit geen directe invloed kan uitoefenen op de mate van onafhankelijkheid van de individuele rechter. De stelling van deze leden inzake de financiële afhankelijkheid behoeft naar ons stellige oordeel nuancering. Ingevolge art. 2.2.3.1 van het wetsvoorstel is de Raad weliswaar belast met de toekenning van financiële middelen aan de gerechten, maar uit datzelfde artikel volgt dat de Raad de hoogte van deze budgetten alsmede de daaraan te verbinden voorschriften vaststelt met inachtneming van de regels die in de algemene maatregel van bestuur inzake de financiering van de rechtspraak op grond van art. 2.6.3.1 worden vastgesteld. De basis voor deze algemene maatregel van bestuur wordt gevormd door het Lamicie-werklastmetingssysteem waarover de Raad het feitelijk beheer zal voeren. Met het oog op het respecteren van de rechterlijke onafhankelijkheid is voorts de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur met procedurele waarborgen omgeven (voorafgaand advies van de Raad voor de rechtspraak, motiveringsplicht minister in geval hij wil afwijken van het advies, voorhangprocedure Eerste en Tweede Kamer). Dit brengt ons tot de conclusie dat de financiële relatie tussen de Raad en de gerechten eerst en vooral afhankelijk zal zijn van de inhoud van deze financieringsregeling. In vergelijking met de huidige situatie, waarin de gerechten voor de financiële middelen van de minister van Justitie afhankelijk zijn en waarbij een dergelijke regeling ontbreekt, lijkt ons dit een vooruitgang. Daarbij zij aangetekend dat welke kanttekeningen gerechten nu soms kunnen maken bij financieringsbeslissingen van de minister, suggesties dat deze de rechterlijke onafhankelijkheid in gevaar zouden brengen, nooit aan de orde zijn geweest. Bovendien is voor de Raad nog eens uitdrukkelijk vastgelegd (art. 2.6.2.6) dat hij bij uitoefening van zijn bevoegdheid om financiële middelen aan de gerechten toe te delen niet mag treden in de uitoefening van de rechterlijke functie. In zoverre doet het risico van oneigenlijke beïnvloeding van de individuele rechter zich ons inziens niet voor.

Deze leden hebben voorts gevraagd wat wordt bedoeld met de aan de toekenning van algemene of specifieke budgetten door de Raad te verbinden voorschriften (art. 2.2.3.1). De regels daaromtrent zullen inderdaad zoals deze leden constateerden in de maatregel van bestuur ex art. 2.6.3.1 (hierna ook: de financieringsregeling) worden vastgelegd. Ter verduidelijking zij opgemerkt dat het hier gaat om voorschriften die onderdeel uitmaken van de beslissing tot het jaarlijks toekennen van financiële middelen aan het individuele gerecht. Deze voorschriften houden verband met de in dat jaar te realiseren prestaties van het desbetreffende gerecht. Dit betekent dat voorschriften die aan het jaarlijks aan elk gerecht toe te kennen *algemene* budget worden verbonden, onder andere betrekking zullen hebben op het aantal zaken dat het gerecht in dat jaar wordt geacht af te handelen. Dit aantal wordt onder andere bepaald aan de hand van

het objectieve werklastmetingssysteem (Lamicie-systeem), waarover de financieringsregeling eveneens regels zal bevatten. De voorschriften die aan de eventuele toekenning van een *specifiek* budget als bedoeld in artikel 2.2.3.1, tweede lid, kunnen worden verbonden zullen betrekking hebben op de door het desbetreffende gerecht te verrichten concrete activiteiten ter verbetering van de organisatie of de werkwijze van een gerecht. De financieringsregeling vormt het kader waarbinnen de door de Raad aan de (algemene of specifieke) budgettoekenning te verbinden voorschriften moeten blijven. In antwoord op de vraag of er enige controle op deze voorschriften is, merken wij op dat uiteraard ook deze voorschriften geen betrekking mogen hebben op de wijze waarop de gerechten hun rechtsprekende functie uitoefenen. Dit is voor de Raad in artikel 2.6.2.6, tweede lid, neergelegd. Opmerking verdient dat ook de minister aan de budgettoekenning – aan de Raad – voorschriften kan verbinden en dat in dat opzicht evenzeer van een begrenzing sprake is, niet alleen omdat ook voor hem geldt dat de voorschriften niet de rechtspraakfunctie mogen betreffen (artikel 2.6.4.4), maar ook omdat het wetsvoorstel het initiatief op dit punt aan de Raad toekent, en wel in het kader van de begrotingsvoorbereiding (artikel 2.6.3.4 resp. artikel 2.6.3.2 lid 1). Het voornemen is om in de financieringsregeling te bepalen dat de Raad in elk geval met betrekking tot de aantallen door de rechtsprekende macht in totaliteit af te handelen zaken, met een voorstel komt.

Deze leden vroegen voorts of voor elk afzonderlijk gerecht dezelfde voorschriften gelden. Uit het voorgaande kan ons inziens worden opgemaakt dat de concrete inhoud van de voorschriften per gerecht zal variëren. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal zaken dat door het desbetreffende gerecht met behulp van het algemene budget moet worden afgehandeld of de omschrijving van bepaalde activiteiten gericht op verbetering van organisatie of werkwijze van het desbetreffende gerecht, waarvoor een specifiek budget wordt toegekend. Dit neemt overigens niet weg dat de onderwerpen waaromtrent voorschriften zullen worden opgenomen in de financieringsregeling zullen worden neergelegd, zodat in dat opzicht de voorschriften wel overeenkomstig zijn. In artikel 2.6.3.1, derde lid, is een zogenaamde voorhangprocedure opgenomen, waardoor de betrokkenheid van Staten-Generaal bij de totstandkoming van de financieringsregeling en bij latere wijzigingen daarvan is gewaarborgd. Dit in antwoord op de vraag van deze leden of de Tweede Kamer bij de invulling van de financieringsregeling wordt betrokken.

Het baart de leden van de fracties van RPF en GPV enige zorg dat de gedachten rondom het financieringsmodel nog niet zijn voltooid. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven zal het financieringsmodel, overeenkomstig het IBO-rapport en het kabinetsstandpunt daarover, uitgaan van een vorm van prestatiegerichte bekostiging. De prestaties zullen worden gemeten met behulp van het zgn. Lamicie-systeem. Inmiddels is door een ambtelijke werkgroep in samenwerking met de zittende magistratuur een notitie voorbereid waarin het financieringsmodel op hoofdlijnen is uitgewerkt. De concept-notitie is eind 2000 voorgelegd aan o.a. de presidentenvergadering en de NVvR. Na verwerking van het commentaar kan de notitie vastgesteld worden, waarna deze vervolgens door de eerste ondergetekende aan de Kamer zal worden gezonden. De verwachting is dat dit op korte termijn zijn beslag kan krijgen. Inmiddels is ook de voorbereiding ter hand genomen van de algemene maatregel van bestuur waarin het financieringsmodel zal worden neergelegd (art. 2.6.3.1). Teneinde de zorgvuldigheid van de besluitvorming inzake het financieringsmodel te waarborgen geldt voor totstandkoming van deze algemene maatregel van bestuur een vrij zware procedure. Zo zal de Raad voor de rechtspraak om advies over de concept-regeling worden gevraagd en is betrokkenheid van de beide kamers der Staten-Generaal

voorzien via een zgn. voorhangprocedure. (Overigens zal bij het voor de eerste maal vaststellen van deze algemene maatregel van bestuur geen advies aan de Raad, maar aan de kwartiermakers worden gevraagd; zie onderdeel G, artikel Vc, van de bijgaande nota van wijziging). Wij hopen dat wij de op dit punt bij deze leden levende zorg hiermee hebben kunnen wegnemen.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden of een objectief werklastsysteem in beginsel wel mogelijk is, mogen wij deze leden korthedshalve verwijzen naar ons eerdere antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de VVD-fractie.

Deze leden vroegen voorts hoe groot het risico is dat gerechten op afwijkingen van dit systeem worden afgerekend, hoewel die afwijking gelet op bijzondere omstandigheden wellicht gerechtvaardigd zou kunnen worden. In de eerste plaats merken wij op dat het Lamicie-systeem geen statisch systeem is. Als gevolg van wetwijzigingen of ontwikkelingen op het gebied van de complexiteit van zaken kan het afdoeningsprofiel van de zaken veranderen en zal het systeem – en ook de financieringsregeling – aanpassing behoeven. Met het oog daarop is de gedachte om in de financieringsregeling te bepalen dat de Raad voor alle zaaks categorieën (minimaal) tussen de drie en de vijf jaar een tijdschrijfonderzoek verricht. Het Lamicie-systeem omvat bovendien niet de echt bijzondere zaken, zoals megazaken, terwijl ook de gerechtskosten buiten dit systeem vallen. In de tweede plaats merken wij op, dat min of meer incidentele effecten van nieuwe wet- en regelgeving op bijvoorbeeld de automatisering en de scholings- en opleidingsbehoefte, door de Raad in het begrotingsvoorstel kunnen worden verwerkt. De Raad voert over dit begrotingsvoorstel overleg met de gerechten. In de derde plaats kan de Raad aanvullende financiële ondersteuning bieden aan gerechten met het oog op verbeteringen in de organisatie of werkwijze. Tenslotte wijzen wij erop dat in het nieuwe financieringsmodel rekening wordt gehouden met een overgangsperiode. Deze is nodig in verband met de overgang van historisch gegroeide budgetten naar het op het Lamicie-systeem gebaseerde financieringsmodel. Gedurende deze overgangperiode (circa vijf jaar) zal de Raad de ruimte worden geboden om niet de volledige output aan zaken te hoeven leveren. Voor een nadere uiteenzetting hierover zij verwezen naar de op korte termijn aan de Kamer te zenden notitie met daarin een uitwerking van het financieringsmodel op hoofdlijnen.

Deze leden vroegen voorts of het nieuwe financieringsstelsel een in beginsel open-einde financiering betreft. In beginsel is niet van open-einde financiering sprake. Dat wil zeggen dat uiteindelijk niet het model zelf bepalend is voor de omvang van de begroting van de rechtspraak, maar de begrotingswet. Daarbij tekenen wij wel aan, zoals in het eerder aangehaalde kabinetsstandpunt naar aanleiding van het IBO-rapport is aangegeven, dat indien na afloop van het jaar blijkt dat de rechtsprekende macht is geconfronteerd met een hoger aantal af te handelen zaken dan geraamd, dit met inachtneming van de te verdisconteren productiviteitsstijging, een zwaarwegende claim van het ministerie van Justitie vormt in het begrotingsproces. In de tweede plaats merken wij op dat de Raad voor de rechtspraak een belangrijke rol in het begrotingsproces heeft en dat het uitgangspunt is dat de minister het door de Raad opgestelde voorstel voor de begroting van de rechtsprekende macht volgt. Slechts wanneer de minister zich niet met het voorstel kan verenigen en overleg met de Raad niet tot een oplossing leidt, kan de minister het begrotingsvoorstel in gewijzigde vorm in het wetsvoorstel voor de Justitiebegroting opnemen. Deze leden vroegen eveneens welke plaats de zgn. gerechtskosten daarin innemen. Hiermee wordt bedoeld op de kosten die de rechtsprekende macht maakt voor voorzieningen in verband met een zorgvuldige procesgang, zoals het oproepen van getuigen, het inschakelen van tolken etc. De

gerechtskosten vallen buiten het Lamicie-systeem. Omdat deze handelingen direct raken aan de uitoefening van de rechterlijke functie dient een toereikende vergoeding van de daarmee gepaard gaande kosten – mede in het licht van artikel 6 EVRM – te zijn verzekerd. Met het oog daarop wordt in de eerdergenoemde notitie ter uitwerking van de hoofdlijnen van het financieringsmodel een aparte financieringsgrondslag voor de gerechtskosten voorgesteld. Deze komt in de kern erop neer dat de Raad een op de geplande output aan zaken afgestemd totaalbudget voor gerechtskosten krijgt, met daarbovenop een buffer, waarmee eventuele afwijkingen van de geraamde kosten in eerste instantie kunnen worden opgevangen. In het licht van artikel 6 EVRM garandeert de minister voorts dat bij overschrijding van het budget, middelen worden toegevoegd. Om de noodzaak tot eventuele verruiming van de middelen te kunnen onderbouwen zal de realisatie apart gevolgd moeten worden. Het gaat hier overigens alleen om de kosten in verband met civiele en bestuursrechtelijke zaken. De gerechtskosten die betrekking hebben op strafzaken worden door het OM gefinancierd. Hoewel de financiering van de gerechtskosten in wezen een open-einde karakter heeft, verwachten wij dat deze kosten, net als in de huidige situatie en mede gelet op het geringe budgettaire beslag, goed beheersbaar zijn.

Deze leden suggereerden voorts om, gelet op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de inhoud van het bekostigingssysteem bij wet vast te leggen en vroegen of de regering dat een werkbare optie acht. De leden van de PvdA-fractie vroegen of het bezwaarlijk zou zijn om althans het huidige systeem in de wet vast te leggen. Wij zijn het in zoverre met deze leden eens dat de inrichting van het stelsel van financiering van de rechtspraak van dermate groot belang is dat zij in principe behoort tot de verantwoordelijkheid van de formele wetgever. Vanwege de hoge mate van technische gedetailleerdheid die dergelijke regels naar hun aard kenmerkt, en het feit dat de regeling in de toekomst regelmatig aanpassing zal behoeven, is er echter in dezen voor gekozen om het financieringsmodel in een algemene maatregel van bestuur uit te werken en in het wetsvoorstel aan te geven wat in elk geval in die algemene maatregel van bestuur wordt geregeld (art. 2.6.3.1). Voorts is door middel van de voorhangprocedure voorzien in een betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer. De verwachting is bovendien dat het financieringsmodel zeker de eerste jaren het karakter draagt van een «model in ontwikkeling». In de eerste plaats omdat een geleidelijke overgang moet worden bewerkstelligd van historisch bepaalde budgetten naar een vorm van prestatiegerichte financiering. In de tweede plaats vanwege de invoering van een baten-lastenstelsel, waarvan de wenselijkheid in het IBO-rapport en het bijbehorende kabinetsstandpunt is onderschreven, dat niet eerder dan met ingang van het jaar 2004 kan worden gerealiseerd. In dat verband zij ook verwezen naar het eerder aangehaalde externe onderzoek dat nog zal plaatsvinden met het oog op het financieringsmodel in de toekomst (o.a. baten-lastenstelsel). Wanneer het financieringssysteem verder is uitgekristalliseerd kan in de visie van de regering uiteraard opnieuw bezien worden in hoeverre het mogelijk is de hoofdlijnen van het financieringsmodel in de wet zelf neer te leggen, en de algemene maatregel van bestuur te reserveren voor de veranderlijke technisch-financiële voorschriften. Op dit moment is een regeling bij formele wet echter geen werkbare optie.

Deze leden memoreerden dat de regering in de toelichting heeft aangegeven dat indien na afloop van het jaar blijkt dat het aantal door een gerecht afgehandelde zaken is achtergebleven bij de prognoses, negatieve nacalculatie niet voor de hand ligt. Zij stelden daarop de vraag of de Raad voor de rechtspraak wel over mogelijkheden beschikt om tot nacalculatie over te gaan, zelfs indien daarmee de totale begroting wordt over-

schreden. Deze leden doelen met deze vraag kennelijk op een situatie waarin het aantal afgehandelde zaken door de rechtsprekende macht als geheel hoger is dan geraamd. In die situatie rijst de vraag naar positieve nacalculatie. In de toelichting is aangegeven dat de Raad hiermee rekening kan houden in zijn begrotingsvoorstel voor het jaar daaropvolgend en in de budgetten die op grond daarvan aan de gerechten worden toegekend. Zoals in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het IBO-rapport is aangegeven heeft de minister van Justitie in een dergelijke situatie, met inachtneming van de te verdisconteren productiviteitsstijging, een zwaarwegende claim in het (rijks)begrotingsproces. In antwoord op de vraag van deze leden of begrotingen ook tussentijds kunnen worden aangepast, merken wij op dat dit inderdaad het geval is. De Raad voor de rechtspraak maakt onderdeel uit van de normale Justitiebegrotingscyclus en daarmee kan de begroting van de Raad tussentijds, bij voorjaars- en najaarsnota, worden aangepast. Vanzelfsprekend dienen aanpassingen wel beargumenteerd te zijn op grond van onderbouwde en niet eerder voorziene omstandigheden.

4.3 Relatie tussen de Raad en de Minister van Justitie

Door verscheidene fracties is aandacht besteed aan de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling op het punt van schorsing of ontslag van leden van de Raad voor de rechtspraak bij grove taakverwaarlozing. De leden van de CDA-fractie hebben in dat verband tevens gevraagd naar de positie van de leden van het gerechtshof.

Wij constateren met instemming dat de leden van de PvdA-fractie van mening zijn dat om inhoud te geven aan de verantwoordelijkheid van de minister de ontslagbevoegdheid in beginsel inderdaad aan de minister behoort te zijn. In antwoord op hun vraag of er een voorziening zou kunnen worden getroffen die erop neerkomt dat aan de Hoge Raad de vraag kan worden voorgelegd of de minister bij de hantering van zijn bevoegdheid de onafhankelijkheid van de betrokken rechterlijk ambtenaar – in de zin van artikel 6 EVRM – voldoende heeft gerespecteerd, menen wij dat daarvoor geen reden bestaat nu tegen schorsing of ontslag van leden van de Raad wegens grove taakverwaarlozing reeds beroep op de bestuursrechter openstaat.

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van CDA en D66, waarom met betrekking tot ontslag en schorsing van een lid van de Raad voor de rechtspraak niet een zelfde regeling is getroffen als voor leden van de Algemene Rekenkamer (ontslag of schorsing door de Hoge Raad, op voordracht van de procureur-generaal bij de Hoge Raad), merken wij op dat voor een ander systeem is gekozen omdat de uitgangspositie van de leden van de Raad voor de rechtspraak anders is dan die van de Algemene Rekenkamer. Voor alle leden van de Raad geldt dat zij tijdelijk worden benoemd voor zes jaar, met de mogelijkheid van een eenmalige herbenoeming. Deze bestuurlijke benoeming dient bij de rechterlijke leden van de Raad uitdrukkelijk te worden onderscheiden van hun rechterlijke benoeming voor het leven. Daarnaast wijzen wij erop, dat tegen besluiten tot ontslag of schorsing van een lid van de Raad beroep op de bestuursrechter openstaat zodat in rechtsbescherming is voorzien. Uiteindelijk is het derhalve aan de rechter om te beoordelen of een dergelijk besluit rechtmatig is. Daarbij zal ook de vraag of de rechterlijke onafhankelijkheid voldoende is gerespecteerd een rol kunnen spelen. Dat met de voorgestelde regeling de rechterlijke onafhankelijkheid wel erg in het geding komt, zoals de leden van de D66-fractie menen, zien wij dan ook niet in.

Met betrekking tot de vragen van de leden van de CDA-fractie inzake schorsing of ontslag van leden van het gerechtshof, merken wij het volgende op. Wij bevestigen dat de bevoegdheid van de Raad voor de rechtspraak om de minister voor te stellen om een lid van het gerechtshof

bestuur voor schorsing of ontslag wegens grove taakverwaarlozing voor te dragen, ook de president en andere rechterlijke bestuursleden betreft. Wij delen niet de mening van deze leden dat deze regeling in strijd met de rechterlijke onafhankelijkheid zou zijn. Schorsing of ontslag van leden van het gerechtshof is uitsluitend mogelijk op initiatief van de tot de rechtsprekende macht behorende Raad voor de rechtspraak. Wij benadrukken dat het ook bij de leden van het gerechtshof – net als bij de leden van de Raad – om ontslag of schorsing uit een bestuursfunctie – bijvoorbeeld president nieuwe stijl – gaat, en niet om ontslag of schorsing uit het rechtsprekend ambt waarin een bestuurslid daarnaast voor het leven is benoemd. Er bestaat derhalve geen grondwettelijke noodzaak om de Hoge Raad te laten oordelen over schorsing of ontslag. Voorts staat ook hier tegen een daartoe strekkend besluit beroep op de bestuursrechter open.

Een keuze voor schorsing of ontslag door de Hoge Raad, in de visie van de hier aan het woord zijnde leden op voordracht van – uitsluitend – de procureur-generaal bij de Hoge Raad, zou gebaseerd kunnen worden op het beginsel van machtenscheiding; de bevoegdheid tot schorsing en ontslag van leden van de tot de rechtsprekende macht behorende organen zou in die visie aan de rechterlijke macht toekomen. In het wetsvoorstel is daarvoor niet gekozen. In het wetsvoorstel is met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie, ervoor gekozen om de minister van Justitie de bevoegdheid toe te kennen om bij grove taakverwaarlozing van leden van de Raad voor de rechtspraak respectievelijk een gerechtshof-bestuur een voordracht voor schorsing of ontslag aan de Kroon te doen, dan wel om op een van de Raad voor de rechtspraak afkomstig voorstel daartoe te besluiten.

Wij hechten eraan in dit verband nog het volgende onder de aandacht te brengen. In afwijking van hetgeen elders in de wetgeving is geregeld op het punt van schorsing en ontslag van bestuursleden enerzijds en taakverwaarlozing anderzijds (zie bijvoorbeeld het wetsvoorstel voor de eerdervermelde Kaderwet zelfstandige bestuursorganen; vgl. de artikelen 7 en 16), hebben wij in het voorliggende wetsvoorstel ervoor gekozen om de ministeriële bevoegdheden op deze punten niet afzonderlijk, maar in samenhang te regelen. Deze keuze is ingegeven door de wens de bevoegdheden van de minister te beperken tot die bevoegdheden die strikt noodzakelijk zijn om zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie te kunnen effectueren. Van de zijde van de Raad van State is hierop bij de advisering over dit wetsvoorstel kritiek gekomen. De Raad van State stelde zich op het standpunt dat een zelfstandige bevoegdheid van de minister om in geval van grove taakverwaarlozing «maatregelen» of «voorzieningen» te treffen, naast de zwaardere maatregelen van schorsing en ontslag¹, niet gemist kon worden (Kamerstukken II 1999/2000, 27 182 A, onderdeel 4b). Aangezien de in het wetsvoorstel voorgestelde ministeriële bevoegdheden naar onze mening toereikend zijn hebben wij het advies van de Raad op dit onderdeel niet gevolgd. Wij benadrukken dat de minister in gevallen waarin onverhoopt van taakverwaarlozing zou blijken eerst met de Raad in overleg zal treden en zal pogen om tot afspraken over concrete verbeteringen te komen. Alleen als na verloop van tijd blijkt dat van verbetering geen sprake is en er geen andere mogelijkheden meer voorhanden zijn om de gerezen problemen op te lossen, zal de minister in onze visie moeten kunnen overgaan tot – bijvoorbeeld – een collectief ontslag van de leden van de Raad. In dat geval kan de minister met de aanstelling van een of meer (tijdelijke) bewindvoerders, waartoe het wetsvoorstel hem dan de bevoegdheid geeft, een dreigende ontwijking van de taakuitoefening van de Raad voorkomen.

¹ Bijv. wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of andere zwaarwegende redenen (vgl. art. 7 van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen).

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie, of de regering op de hoogte is van een geval van grove taakverwaarlozing, merken wij op dat ons hiervan niet een geval bekend is dat zich in de afgelopen jaren heeft voorgedaan. Mede hierom is de verwachting naar onze mening gerechtvaardigd dat de bevoegdheid tot schorsing of ontslag van een of meer leden van de Raad zelden of nooit zal hoeven te worden gebruikt.

De leden van de PvdA-fractie wezen er terecht op dat zich ook met betrekking tot de financiering van de rechtspraak een spanning kan voordoen met de rechterlijke onafhankelijkheid. De minister mag immers in het kader van de budgettoekenning wel het aantal daarvoor af te handelen zaken aangeven, maar zich niet inlaten met de gemiddelde behandelingsduur van zaken, zoals die uit het werklasmeteringssysteem voortvloeit. In dat verband wijzen wij erop dat het wetsvoorstel ervan uitgaat dat de Raad voor de rechtspraak het werklasmeteringssysteem feitelijk beheert en zorgt dat voor elk van de in het Lamicie-systeem onderscheiden zaakscategorieën een gemiddelde landelijke behandelingstijd wordt vastgesteld. De minister zal uiteraard in zijn voordracht voor de algemene maatregel van bestuur inzake de financiering van de rechtspraak, niet aan de aldus tot stand gekomen gemiddelde behandelingsduur mogen tornen. De vraag van deze leden of overeenstemming over het Lamicie-systeem voorwaarde is voor het functioneren van het nu voorgestelde systeem inzake het financieel beheer, beantwoorden wij bevestigend. De regeling van een objectief werklasmeteringssysteem vormt immers een onderdeel van de algemene maatregel van bestuur inzake de financiering van de rechtspraak (art. 2.6.3.1 lid 1 onder a).

Deze leden stelden terecht dat het wetsvoorstel voorziet in betrokkenheid van de Raad voor de rechtspraak teneinde de zorgvuldigheid van de besluitvorming inzake het financieringsmodel te waarborgen. In reactie op de vraag naar alternatieven in geval van eventuele opstartproblemen van de Raad voor de rechtspraak, merken wij op dat met de aanwijzing op 15 december 2000 van vijf kwartiermakers, tevens beoogde leden van de Raad, die zich met ingang van 1 april 2001 gaan bezig houden met de voorbereiding van de oprichting van de Raad, de uitvoering op het beoogde schema ligt. Tevens zal in de bijgevoegde nota van wijziging een overgangsrechtelijke bepaling worden opgenomen die het mogelijk maakt dat bij het voor de eerste maal vaststellen van de algemene maatregel van bestuur inzake de financiering van de rechtspraak, niet de betrokkenheid van de Raad – die immers pas met de inwerkingtreding van de wet wordt opgericht – is vereist, maar dat in plaats daarvan met de zienswijze van de kwartiermakers kan worden volstaan (onderdeel G, artikel Vc). Aldus kan de financieringsregeling tegelijkertijd met de wetsvoorstellen in werking treden.

Op de vraag of het bezwaarlijk is om althans het huidige financieringsmodel in de wet vast te leggen, is hiervoor reeds ingegaan.

Deze leden vroegen voorts naar de consequenties voor het budget van de gerechten in het geval het op Justitie betrekking hebbende hoofdstuk van de rijksbegroting pas tijdens het lopende begrotingsjaar wordt goedgekeurd. Deze omstandigheid vormt op zichzelf geen beletsel voor de gerechten voor het doen van uitgaven. Artikel 18, eerste lid, van de Computabiliteitswet bevat een voorziening op grond waarvan de minister kan beschikken over bepaalde financiële middelen gedurende de periode waarin de rijksbegroting nog niet is vastgesteld. Wel vormt het late tijdstip van inwerkingtreding van de begrotingswet een potentiële belemmering voor een adequate planning omdat de gerechten reeds in het najaar voorafgaand aan het begrotingsjaar moeten weten waarop zij hun jaarplan en begroting baseren. Met het oog daarop bepaalt artikel 2.2.3.2 dat de minister zo spoedig mogelijk na de besluitvorming in de ministerraad

omtrent de ontwerp-rijksbegroting de gerechten meedeelt welk budget zij voor het komende begrotingsjaar hebben te verwachten. Mocht het definitief toe te kennen budget daarvan afwijken, dan schrijft artikel 2.2.3.5, tweede lid, voor dat het bestuur van het gerecht de begroting alsnog in die zin wijzigt.

Deze leden hebben gevraagd of de gerechten in de nieuwe structuur geconfronteerd worden met meer bureaucratie met jaarplannen, meerjarenramingen, rekening en verantwoording jegens de Raad en of dat niet ten koste zal gaan van de toch al schaarse menskracht die op dit ogenblik aan pure rechtspleging wordt besteed. Voorts wilden zij weten of de extra menskracht die daarmee gemoeid zal zijn, begroot is en hoe die behoefte in de praktijk zal worden opgevangen. Onze reactie daarop is dat voor zover het informatieverkeer afhankelijk is van de informatiebehoefte van de minister, de informatiestroom tussen de gerechten en de Raad minder omvangrijk zal zijn dan in de huidige situatie. De minister zal gezien zijn verantwoordelijkheid voor het algemene functioneren van de rechterlijke organisatie, minder behoefte hebben aan details dan thans. Of de Raad en de gerechten buiten de informatiebehoefte van de minister meer willen uitwisselen zal straks een onderwerp van overleg tussen deze partijen zijn. Overigens wordt in het kader van de voorbereiding van de financieringsregeling voor de rechtspraak wel rekening gehouden met een extra financiering van de gerechtsbesturen, in de vorm van een opslag op de integrale kostprijs per minuut van circa 3% voor de kosten van de gerechtsbesturen. Deze extra middelen zijn bedoeld om het gerechtsbestuur voor het goed kunnen besturen van hun organisaties adequaat toe te rusten – bijvoorbeeld door extra menskracht in te zetten – om zodoende te voorkomen dat dit ten koste gaat van de rechtspleging zelf.

De leden van de PvdA-fractie zouden het op prijs stellen als uit de begroting die aan de Kamer wordt voorgelegd blijkt hoeveel rechters en hoeveel personen als ondersteunend personeel werkzaam zijn per gerecht en vroegen of dat mogelijk is. Voor een verzoek als dit zijn de in het wetsvoorstel opgenomen inlichtingenplichten van belang. De minister kan zich tot de Raad wenden om de door deze leden bedoelde informatie te ontvangen; de Raad zal zich op zijn beurt tot de gerechten kunnen richten (art. 2.6.4.1 resp. 2.2.4.1). Mits een verzoek als dit tijdig genoeg wordt gedaan, zou de Raad de gevraagde informatie kunnen opnemen in de toelichting op het begrotingsvoorstel dat hij bij de minister indient en dat vervolgens in de Justitiebegroting wordt opgenomen. Daarmee bevestigen wij dat het in beginsel mogelijk is om de Kamer de gevraagde gegevens – in het kader van de begroting – te verstrekken. Vooralsnog is het naar ons oordeel echter voldoende om de informatie in de begroting te richten op de prestatie-indicatoren die in het kader van het project «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» voor de rechtspleging worden ontwikkeld en waarmee in het kader van de financiering een koppeling zal worden gelegd. Die koppeling houdt onder andere in dat de Raad zal worden gevraagd om in zijn begrotingsvoorstel het geraamde realisatie-niveau voor de verschillende prestatie-indicatoren aan te geven. De informatie in de Justitiebegroting zal derhalve op deze VBTB-indicatoren zijn gericht. Wij wijzen er overigens op dat uit de huidige Justitiebegroting ook niet blijkt hoeveel rechters en hoeveel personen als ondersteunend personeel per gerecht werkzaam zijn.

Het doet ons genoeg dat de leden van de VVD-fractie begrip hebben voor de wenselijkheid van een ministeriële bevoegdheid om algemene aanwijzingen aan de Raad te kunnen geven met het oog op een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie. Zoals ook in antwoord op eerdere vragen van de fracties van PvdA, CDA en SGP reeds is gesteld, blijft de regering bij haar eerdere standpunt dat

een beroeps- of arbitrageregeling ongewenst is. Volgens de hier aan het woord zijnde leden zou een dergelijke procedure naast de parlementaire controle kunnen bestaan, omdat deze controle betrekking zou kunnen hebben op de inzet van de minister in de beroeps- of arbitrageprocedure. In de door deze leden geschetste constellatie zou de rechter of een arbiter het laatste woord hebben, terwijl de regering van mening is dat eventuele geschillen onder parlementaire controle dienen te worden beslecht. In onze visie zal het niet gauw zo ver hoeven komen. Wij gaan ervan uit dat helder bepaald zal kunnen worden hoever de bevoegdheid van de minister reikt om een algemene aanwijzing op het terrein van de bedrijfsvoering te geven. Een eventueel verschil van inzicht in dat verband zal door overleg tussen de minister en de Raad tot een oplossing moeten worden gebracht. Rechterlijk beroep of arbitrage scherpt in de voorgestelde structuur eerder tegenstellingen, dan dat het bijdraagt aan oplossing van het geschil. Anders dan deze leden menen, gaat de parallel met de Algemene wet bestuursrecht wel degelijk op, omdat deze wet beroep tegen beleidsregels – die in dit verband op één lijn te stellen zijn met algemene aanwijzingen – uitsluit. Een mogelijk spanningsveld tussen rechterlijke onafhankelijkheid en bedrijfsvoeringsbeslissingen is naar onze mening onvoldoende om een uitzondering op het Awb-systeem te maken.

Volgens de leden van de fracties van VVD en D66 klinkt in de bevoegdheid van de minister om algemene aanwijzingen aan de Raad te geven, niet of onvoldoende door dat de Raad als orgaan van en voor de rechtsprekende macht ook eigen verantwoordelijkheden heeft. Wij beantwoorden hun vragen in dat verband als volgt. Voor de regering staat voorop dat de rechtsprekende macht primair zelf verantwoordelijk wordt voor de bedrijfsvoering, maar dat de minister op dit terrein tot taak heeft om randvoorwaarden te creëren en te handhaven met het oog op het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. Met het oog daarop kent het wetsvoorstel een beperkt aantal (toezichts)bevoegdheden aan de minister toe. Een algemene aanwijzingsbevoegdheid moet in aanvulling op de overige bevoegdheden worden gezien en zal incidenteel een functie kunnen vervullen. Te denken valt aan afstemming in de strafrechtsketen of de vreemdelingenketen. Een veelvuldig gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid zou niet passend zijn, gelet op de eigen verantwoordelijkheid van de rechtsprekende macht. Wij wijzen er voorts op, dat gebruikmaking van de aanwijzingsbevoegdheid geclausuleerd is in die zin, dat een algemene aanwijzing alleen mag worden gegeven voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie. Daarin ligt tevens besloten dat de minister bij een aanwijzing niet mag treden in de uitoefening van rechtsprekende bevoegdheden. Dat vloeit bovendien voort uit de onafhankelijkheidsexceptie van art. 2.6.4.4. In die zin is sprake van een dubbele begrenzing. Wij zijn het niet met de leden van de VVD-fractie eens dat het gebezigde criterium betrekkelijk vaag is. Zoals ook hiervoor is uiteengezet is het begrip bedrijfsvoering in het wetsvoorstel voldoende omlijnd en in veruit de meeste gevallen helder af te grenzen van het rechterlijk beleid. Om te waarborgen dat het onderscheid bedrijfsvoering–rechtspraak in de praktijk op deugdelijke wijze wordt gehanteerd, zijn bovendien enkele procedurevoorschriften in het wetsvoorstel opgenomen (voorafgaand schriftelijk advies door de Raad over een voorgenomen aanwijzing en publicatie van de aanwijzing in de Staatscourant). Ook langs deze weg kunnen eventuele spanningen in verband met de rechterlijke onafhankelijkheid worden voorkomen, zo beantwoorden wij de vraag van deze leden.

De leden van de CDA-fractie hebben twijfels geuit ten aanzien van de ministeriële bevoegdheid om een algemene aanwijzing in het kader van de bedrijfsvoering te geven. Zij stellen zich op het standpunt dat deze bevoegdheid in alle gevallen strikt geclausuleerd moet worden in die zin,

dat zij alleen de eigenlijke bedrijfsvoering moet betreffen en dat beroep op de rechter tegen de aanwijzing open moet staan. De regering is van mening dat in het huidige wetsvoorstel de bevoegdheid al strikt geclausuleerd is. Bovendien valt naar onze mening in de praktijk het onderscheid tussen bedrijfsvoering en rechterlijk beleid goed te maken. Een nog striktere clausulering («eigenlijke bedrijfsvoering») zou eerder verwarrend werken. Daar komt bij dat een algemene aanwijzing inzake de bedrijfsvoering slechts gegeven mag worden met inachtneming van het in artikel 2.6.4.4 omschreven rechterlijk domein. Dit betekent o.a. dat de minister door middel van een algemene aanwijzing niet mag treden in de uitoefening van processuele bevoegdheden door de rechter. Zo mag hij bijvoorbeeld niet voorschrijven dat een bepaald type zaken alleen enkelvoudig mag worden afgedaan of dat in specifieke procedures slechts een maximum aantal getuigen mag worden opgeroepen. Eerder in deze nota hebben wij in antwoord op vragen van onder andere deze leden reeds aangegeven dat wij een beroepsmogelijkheid tegen een ministeriële aanwijzing ongewenst achten.

De procedure inzake een algemene aanwijzing is bovendien aldus dat een mogelijk verschil van inzicht tot een oplossing kan worden gebracht alvorens de minister een definitieve aanwijzing geeft. De minister is verplicht om over een voorgenomen aanwijzing vooraf advies te vragen aan de Raad. De Raad zal het College van afgevaardigden daarbij kunnen betrekken. Partijen kunnen eventuele knelpunten in dit stadium door middel van overleg oplossen. Wij hopen deze leden hiermee en met hetgeen elders in deze nota in dit verband is gesteld alsnog te kunnen overtuigen.

De leden van de fractie van D66 vroegen of met de in het wetsvoorstel voorgestelde toezichtsbevoegdheden van de minister de grenzen van de rechterlijke onafhankelijkheid voldoende worden gerespecteerd. Wij merken hierover het volgende op. De in het wetsvoorstel voorgestelde toezichtsbevoegdheden zijn toegesneden op de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het in algemene zin goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. Van belang is verder dat deze bevoegdheden uitsluitend ten opzichte van de Raad kunnen worden uitgeoefend en dat zij gelet op de bijzondere positie van de Raad stringent geformuleerd zijn en met procedurele waarborgen zijn omgeven. Tenslotte wijzen wij op de in artikel 2.6.4.4 neergelegde onafhankelijkheidsexceptie, die waarborgt dat de minister bij uitoefening van de genoemde bevoegdheden de rechterlijke onafhankelijkheid respecteert. Concluderend zijn wij van oordeel dat met de voorgestelde regeling de grenzen van de rechterlijke onafhankelijkheid voldoende worden gerespecteerd.

Wij hebben kennisgenomen van de opvatting van de leden van de fractie van D66 dat schorsings- en ontslagbevoegdheden binnen de rechterlijke macht moeten blijven. Zij zijn van mening dat het te ver gaat om de minister van Justitie de bevoegdheid te geven tot schorsing of ontslag van leden van de Raad voor de rechtspraak of leden van een gerechtshof, als deze niet goed zouden functioneren. Zij menen dat daardoor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in het geding zou kunnen komen, nu de minister op deze wijze (in)directe invloed zou kunnen uitoefenen op het rechterlijk beleid. Wij merken naar aanleiding hiervan op dat slechts bij grove taakverwaarlozing van schorsing of ontslag van bestuursleden sprake kan zijn. Niet goed functioneren is op zichzelf onvoldoende. Het gaat hier uitdrukkelijk om een ultimum remedium; bedoeld voor gevallen waarin sprake is van een zodanig ernstige taakverwaarlozing dat deze niet of niet meer langs andere weg kan worden verholpen en ontwrichting van de taakuitoefening door de Raad voor de rechtspraak dreigt. Het gaat ons inziens dan ook te ver om hierin een mogelijkheid tot

oneigenlijke beïnvloeding te zien. Op de vraag of de regering een dergelijke bevoegdheid noodzakelijk acht, antwoorden wij dat wij deze bevoegdheid in samenhang met de andere voorgestelde ministeriële bevoegdheden en gelet op de in het wetsvoorstel voorgestelde benoemingsperiode(n) van 6 jaar passend achten. Op de vraag van deze leden hoe de regering erover denkt om de Hoge Raad bevoegd te maken tot schorsing of ontslag van leden van de Raad voor de rechtspraak, zijn wij hiervoor in par. 4.3 reeds ingegaan.

Deze leden zijn van mening dat ook met betrekking tot de voorgestelde bevoegdheid van de minister om beslissingen van de Raad voor te dragen voor schorsing en/of vernietiging een rol voor de Hoge Raad zou kunnen zijn weggelegd. Deze rol zou er volgens deze leden in kunnen bestaan dat de Hoge Raad de beslissing van de Raad marginaal toetst. Zoals eerder gesteld, acht de regering het gelet op de context van een eventueel conflict tussen Raad en minister (een geschil tussen uitvoerende macht en rechtsprekende macht) passend, dat als overleg niets oplevert, het parlement aan zet is, en niet een rechterlijke instantie, zoals deze leden voorstellen. Beroep op een rechterlijke instantie scherpt in deze context eerder tegenstellingen aan dan dat zij bijdraagt tot het oplossen ervan. Een belangrijke waarborg in de procedurele sfeer is voorts dat bij vernietiging door de regering altijd voorafgaand advies aan de Raad van State dient te worden gevraagd.

Op de vraag van deze leden over de aanwijzingsbevoegdheid van de minister is hiervoor reeds ingegaan. Korthedshalve verwijzen wij daarnaar.

Volgens deze leden is niet ondenkbaar dat zich ook buiten het terrein van de begrotingswetgever geschillen tussen de uitvoerende en de rechtsprekende macht kunnen voordoen. Zij vroegen hoe deze moeten worden opgelost nu de regering een beroeps- of arbitrageregeling onwenselijk acht. In reactie hierop zij opgemerkt dat kwesties op het terrein van de bedrijfsvoering ons inziens vaak niet los gezien kunnen worden van het financiële kader, doch dat ook wanneer een geschil daarvan geheel los zou staan, wij het passend achten dat het parlement zich buigt over het door de minister ingenomen standpunt.

In par. 2.1 van deze nota is reeds ingegaan op de vragen van deze leden inzake mogelijke geschillen over de afbakening van wat tot het rechterlijk beleid hoort, en de oplossing daarvan. Korthedshalve volstaan wij hier met daarnaar te verwijzen.

Deze leden vroegen voorts of de regering kan beargumenteren waarom het wenselijk is om vooraf in te grijpen door middel van algemene aanwijzingen in plaats van achteraf door middel van schorsing en/of vernietiging. Een belangrijk verschil is dat een algemene aanwijzing is gericht op een positieve beïnvloeding van het handelen van de Raad, terwijl met ingrijpen achteraf alleen ongewenste beslissingen van de Raad ongedaan kunnen worden gemaakt. Met behulp van een algemene aanwijzing aan de Raad kan bijvoorbeeld worden bewerkstelligd dat de gerechten in het kader van de strafrechtsketen afstemmen met het openbaar ministerie door middel van een uniforme registratie van zaaksgegevens of in het kader van de vreemdelingenketen met de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Een nadere precisering van het criterium voor het geven van algemene aanwijzingen door de minister – waarnaar deze leden vroegen – is naar ons oordeel niet goed mogelijk. De bevoegdheid om een algemene aanwijzing te geven is in het wetsvoorstel reeds gebonden aan de clausele dat dit alleen mogelijk is «voor zover dit noodzakelijk is met het oog

op een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie». Ook het begrip bedrijfsvoering is in het wetsvoorstel ons inziens helder omlind.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd om een nadere beschouwing over het volgende. Deze leden zijn van oordeel dat met het voorgestelde art. 2.2.4.3 de rechterlijke onafhankelijkheid in het geding kan komen. Genoemd artikel bepaalt dat de Raad bij grove taakverwaarlozing de minister van Justitie kan voorstellen om een of meer leden van het gerechtsbestuur voor te dragen voor schorsing of ontslag als lid van het bestuur. Het is volgens deze leden niet ondenkbaar dat de minister op deze wijze een grote invloed verkrijgt op het reilen en zeilen binnen het gerecht. Zij memoreerden dat de regering weliswaar van oordeel is dat een dergelijke situatie zich in de praktijk niet snel zal voordoen, maar dat vonden deze leden in de huidige opzet nog maar de vraag. Zij achten het zeer wel denkbaar dat een bepaalde weigering van een gerechtsbestuur grote samenhang vertoont met de rechterlijke vrijheid, die de minister om politieke redenen niet welgevallig is. Genoemde leden achten het in die situatie niet bepaald 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 acht het door deze leden geschetste risico van een indirecte bemoeienis van de minister met het rechterlijk beleid van de gerechten in het licht van de voorgestelde regeling nagenoeg uitgesloten. Ontslag van een bestuurslid van een gerecht ingevolge artikel 2.2.4.3 geschiedt door de Kroon, op voordracht van de minister en na een voorstel van de Raad. Dit ontslag is alleen mogelijk is bij zeer ernstige vormen van taakverwaarlozing. Een voorstel van de Raad zal derhalve duidelijk moeten maken dat van een zodanig ernstige taakverwaarlozing sprake dat deze niet of niet meer langs andere weg kan worden verholpen. Voorts geldt – ook hier – dat de Raad en de minister hun bevoegdheden niet mogen uitoefenen op een wijze die in strijd is met de rechterlijke onafhankelijkheid (artikel 2.6.2.6 resp. artikel 2.6.4.4). De wijze waarop de Raad en de minister hun bevoegdheden in dezen uitoefenen – derhalve ook het mogelijke oneigenlijke gebruik ervan – staat ter beoordeling aan de bestuursrechter. Dat de Raad door de minister onder druk gezet zou kunnen worden omdat hij voor zijn benoeming van de minister afhankelijk zou zijn, zijn wij niet met deze leden eens. De benoemingsprocedure is zodanig ingericht dat daarin niet alleen een rol voor de minister is weggelegd, maar dat tevens verzekerd is dat voor de benoeming van de leden voldoende draagvlak bij de rechtsprekende macht aanwezig is.

Deze leden memoreerden dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat van grove taakverwaarlozing alleen sprake is bij wanbeheer of een andere vorm van ernstig plichtsverzuim en vroegen in dat verband in te gaan op de vraag wat hier precies onder dient te worden verstaan. Een voorbeeld zou kunnen zijn dat bepaalde activiteiten of wellicht ook het uitblijven van activiteiten van een of meer bestuurders van een bepaald gerecht dreigen te leiden tot ontwijking van de taakuitoefening van dat gerecht of tot ernstig financieel wanbeheer. Ook bij opzettelijk ambtsmisbruik kan van grove taakverwaarlozing worden gesproken. Wij achten het niet goed mogelijk een precieze opsomming te geven van gevallen waarin ingrijpende maatregelen als schorsing en ontslag van een of meer gerechtsbestuurders geïndiceerd zouden zijn. Wij gaan ervan uit dat die situatie zich niet zal voordoen, maar een regeling – voor het geval – kan nu eenmaal niet worden gemist.

De leden van de SP-fractie vroegen een reactie op de stelling dat door het instellen van een Raad voor de rechtspraak feitelijk een structuur gaat ontstaan waarbij de 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. Naar aanleiding hiervan merken wij op, dat volgens de regeling in het wetsvoorstel, de minister juist niet langer direct verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering van de gerechten, zoals in de huidige situatie wel het geval is. Het nadeel van de – huidige – directe verantwoordingsrelatie is dat een zeker risico bestaat van oneigenlijke inmenging in de rechtspraak en dat de – daardoor ingegeven – zeer terughoudende opstelling van de minister er mede toe heeft bijgedragen dat de noodzakelijk geachte veranderingen in de bedrijfsvoering van de gerechten tot dusverre onvoldoende van de grond zijn gekomen. In de nieuwe structuur wordt de rechtsprekende macht primair zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering, maar blijft de minister verantwoordelijk voor het scheppen en handhaven van de randvoorwaarden met het oog op het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. Onder andere in het kader van het project «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (afgekort: VBTB) krijgt de verdere uitwerking en operationalisering van die verantwoordelijkheid gestalte. Een van de concrete – door de minister geformuleerde – doelstellingen daarbij is, dat de doorlooptijden in de behandeling van zaken moeten worden bekort. Het systeem is aldus, dat in de algemene maatregel van bestuur inzake de financiering van de rechtspraak zal worden neergelegd, dat de Raad voor de rechtspraak in zijn begrotingsvoorstel ook het geraamde realisatieniveau voor de verschillende VBTB-doelstellingen, waaronder de doorlooptijden, zal aangeven. De Raad voor de rechtspraak zal deze vervolgens in de richting van de gerechten kunnen vertalen door middel van aan de budgettoekenning te verbinden voorschriften (art. 2.2.3.1).

Deze leden stelden voorts dat de Raad voor de rechtspraak onmiskenbaar het juridische werk zal raken wanneer hij bijvoorbeeld bepaalt dat het aantal vonnissen omhoog moet. Zij vroegen hoe dan voorkomen wordt dat het afwegingsproces onder druk komt te staan en, daarmee de kwaliteit van het vonnis. Dat in die situatie een dilemma zou ontstaan, zijn wij niet met deze leden eens. Zoals eerder in deze nota aangegeven, zal in de algemene maatregel van bestuur inzake de financiering van de rechtspraak worden uitgegaan van een vorm van prestatiebekostiging. Voor elk van de in het Lamicie-werklastsysteem te onderscheiden zaakscategorieën zal een kostprijs worden bepaald. Die kostprijs is gebaseerd op de gemiddelde landelijke behandelingsduur – die met behulp van objectieve tijdschrijfonderzoeken in de praktijk wordt gemeten – vermenigvuldigd met de personele kosten, en een opslag voor overhead. De Raad voor de rechtspraak voert het feitelijke beheer over het Lamicie-systeem. Als de Raad van oordeel zou zijn dat het aantal door de rechtsprekende macht als geheel af te handelen zaken omhoog moet, kan met behulp van het in de financieringsregeling neergelegde Lamicie-systeem in beginsel eenvoudig worden berekend hoeveel extra budget daarvoor per gerecht ter beschikking moet worden gesteld. Het moge duidelijk zijn, dat de Raad daarbij op geen enkele wijze treedt in de uitoefening van het rechterlijke werk. De – reguliere – financiering van de gerechten knoopt aan bij de gemiddelde feitelijke behandelingsduur. Dat de zaken binnen die feitelijke behandelingsduur op kwalitatief verantwoorde wijze worden afgehandeld, behoort tot de verantwoordelijkheid van de rechtsprekende organen zelf.

In antwoord op de vraag van de fracties van RPF en GPV naar de reikwijdte van de bevoegdheid van de minister om aanwijzingen te kunnen geven inzake de bedrijfsvoering, merken wij op dat de minister alleen algemene – en dus geen bijzondere – aanwijzingen mag geven «voor zover noodzakelijk met het oog op een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie» (art. 2.6.2.3). De clausulering van de bevoegdheid is toegesneden op de verantwoordelijkheid van de minister: het creëren en

handhaven van randvoorwaarden voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. De minister heeft uiteraard ook bij het geven van algemene aanwijzingen de rechterlijke onafhankelijkheid te respecteren; dit is nog eens uitdrukkelijk bepaald in art. 2.6.4.4. Deze leden vroegen in dat verband tevens in hoeverre het feitelijk verschil maakt dat de aanwijzingen slechts tot de Raad kunnen worden gericht, en niet tot de individuele gerechten. Voorts wilden zij weten of de aanwijzingen in theorie dusdanig kunnen zijn opgesteld dat ze, al zijn ze tot de Raad voor de rechtspraak gericht, in feite rechtstreeks doorwerken naar de gerechten. Het is inderdaad mogelijk dat de Raad het wenselijk acht een algemene aanwijzing van de minister «om te zetten» in een algemene aanwijzing van de Raad. Daarbij kan van een rechtstreekse vertaling sprake zijn, maar de minister kan de Raad ook bewust enige vrijheid hebben gelaten in de wijze waarop hij de aanwijzing omzet. Er zijn daarentegen ook gevallen waarin «omzetting» niet direct gewenst hoeft te zijn, bijvoorbeeld wanneer de minister in een algemene aanwijzing aangeeft dat de Raad voor de rechtspraak met het College van procureurs-generaal dient te komen tot afspraken over een goede doorstroom van zaken. Het is dan aan de Raad en het College van procureurs-generaal om hieraan verder inhoud te geven. De afspraken hoeven niet noodzakelijkerwijs uit te monden in aanwijzingen aan de gerechten. Uit deze voorbeelden volgt ons inziens dat de rol van de Raad als «intermediair» tussen de minister en de gerechten er wel degelijk toe doet. Zo de Raad bezwaren zou hebben tegen de wijze waarop een aanwijzing is geformuleerd, dan kan de Raad deze in zijn voorafgaande advies over de aanwijzing aan de orde stellen.

Naar aanleiding van het door de regering gegeven voorbeeld van de noodzaak om algemene aanwijzingen te geven, vroegen deze leden of aanwijzingen als in het voorbeeld genoemd niet eerder op het terrein van de wetgever dan op het terrein van de minister als uitvoerende macht liggen. In de toelichting is aangegeven dat de minister in verband met de noodzakelijke afstemming tussen OM en rechtsprekende macht bijvoorbeeld een aanwijzing moet kunnen geven waarbij een uniforme registratie van zaaksgegevens wordt voorgeschreven. Dat een onderwerp als dit – een praktische werkwijze – in een wet of een algemene maatregel van bestuur zou moeten worden geregeld, gaat ons te ver.

Mede in relatie tot het voorgaande stelden deze leden opnieuw de vraag wie uiteindelijk beoordeelt of een algemene aanwijzing al dan niet het terrein van de processuele besluiten raakt. Is het de Raad voor de rechtspraak of de rechter, dan zou het uiteindelijk de Raad c.q. de rechter zijn die de omvang van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid bepaalt. Gelet op de totstandkomingsprocedure lijkt het er volgens deze leden evenwel op dat de minister ervan uitgaat, dat hijzelf bepaalt of daar sprake van is. Zoals is uiteengezet naar aanleiding van eerdere vragen gaat de regering ervan uit dat de bevoegdheid van de minister om een algemene aanwijzing te geven slechts voor incidenteel gebruik bedoeld is, zoals bijvoorbeeld met het oog op afstemming in de strafrecht- of vreemdelingenketen. De betreffende bepaling zegt ook met zoveel woorden dat de aanwijzing «noodzakelijk moet zijn met het oog op een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie». Wanneer in dat kader verschil van inzicht zou bestaan over het grensvlak tussen bedrijfsvoering en rechtspraak, zal dit naar onze mening door overleg tussen minister, Raad en College van afgevaardigden tot een oplossing kunnen worden gebracht. De procedure voor het geven van aanwijzingen is bovendien zodanig ingericht dat dit overleg kan plaatsvinden alvorens de minister met een definitieve aanwijzing komt; de Raad zal over een voorgenomen aanwijzing immers door de minister om advies gevraagd worden.

Deze leden vroegen zich af of het niet in de rede zou liggen de «arbitrage-taak» van het parlement, gelet op de staatsrechtelijke dimensies van een geschil tussen de uitvoerende en de rechtsprekende macht, op enigerlei wijze in de wet te formaliseren. De regering is van oordeel dat het niet nodig en ook niet wenselijk is om in de Wet op de rechterlijke organisatie een regeling te treffen met betrekking tot de normale parlementaire controle.

In antwoord op de vraag van deze leden of het niet voor de hand ligt om ook ten aanzien van het kunnen geven van een algemene aanwijzing (artikel 2.6.2.3), meer nadrukkelijk te stellen dat de minister niet treedt in procesrechtelijke en zaaksinhoudelijke aangelegenheden, merken wij op dat hetgeen deze leden wensen te bewerkstelligen reeds wordt bereikt doordat artikel 2.6.2.3 in samenhang met artikel 2.6.4.4 dient te worden gelezen. In het laatstgenoemde artikel is in algemene zin bepaald dat de minister bij uitvoering van de bevoegdheden, toegedeeld bij of krachtens de onderhavige wet, niet treedt in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken.

Wat betreft de waarborgen voor het vaststellen van de begroting van de rechterlijke macht, vroegen 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.

Wij merken naar aanleiding hiervan op dat op grond van de Comptabiliteitswet de begroting van de rechtsprekende macht onderdeel uitmaakt van het begrotingshoofdstuk voor Justitie. Gelet op de totale omvang van publieke middelen die aan de rechtspraak worden besteed en gelet op de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie, achten wij het gewenst dat op dit punt niet aan de Comptabiliteitswet wordt getornd. Ook de commissie-Leemhuis is ervan uitgegaan dat deze bepalingen van de Comptabiliteitswet zouden blijven gelden. Conform het advies van deze commissie is wel besloten dat de begroting voor de rechtspraak een afzonderlijk, herkenbaar onderdeel zal zijn van de Justitiebegroting. In het kader van het project «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» heeft uw Kamer ingestemd met het voorstel om de Raad voor de rechtspraak in een apart beleidsartikel zichtbaar te maken. Daarmee is gewaarborgd dat de begroting van de Raad apart binnen de Justitiebegroting is te volgen, zowel in financiële termen als in de vorm van beleidsdoelstellingen en daaraan gekoppelde prestaties.

Op de vraag van deze leden over het opnemen van garanties voor de positie van de rechtsprekende macht met betrekking tot het totstandbrengen van de begroting voor de rechtspraak (als onderdeel van de Justitiebegroting), zijn wij in par. 3.2 reeds ingegaan. Korthedshalve verwijzen wij daarnaar.

Deze leden vroegen voorts 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. Naar ons oordeel heeft de ingevolge dit wetsvoorstel in de Wet op de rechterlijke organisatie neer te leggen regeling (art. 2.6.3.2 en 2.6.3.3) inzake totstandkoming van de begroting van de rechtsprekende macht, als onderdeel van de Justitiebegroting, de voorkeur boven de regeling die geldt voor de hoge colleges van staat, zoals onder andere de beide Kamers der Staten-Generaal. Wij tekenen daarbij aan dat de positie van de Raad op het punt van de begrotingsvoorbereiding niet minder sterk is dan die van de hoge colleges van staat.

Deze leden plaatsten, uit een oogpunt van het onafhankelijk 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 reactie hierop zij opgemerkt, dat naar ons oordeel de ministeriële (toezichts)bevoegdheden noodzakelijk zijn om in de nieuwe wettelijke constellatie de ministeriële verantwoordelijkheid voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie te kunnen effectueren. Daarbij is evenwel steeds voor ogen gehouden dat de minister de rechterlijke onafhankelijkheid dient te respecteren. In verband daarmee zijn de bevoegdheden zo stringent mogelijk geformuleerd en is gebruikmaking ervan met procedurele waarborgen omgeven. Daarnaast is in artikel 2.6.4.4 met zoveel woorden nog eens vastgelegd dat de minister bij uitvoering van zijn taken en bevoegdheden niet mag treden in de uitoefening van de rechterlijke functie.

Deze leden stelden tevens de vraag hoe in de vormgeving van de Raad tot uitdrukking komt dat de Raad niet alleen zelfstandig maar ook onafhankelijk is. Zoals deze leden terecht opmerkten zal de Raad geen deel uitmaken van de uitvoerende macht, maar van de rechtsprekende macht (hoewel hij zelf geen rechtsprekende functie vervult). Deze positionering is met name ingegeven door de gedachte dat de Raad vooral voor en ten behoeve van de gerechten wordt ingesteld. Met de instelling van de Raad voor de rechtspraak bij wet, alsmede de wettelijke regeling van zijn taken en bevoegdheden – zowel in de relatie tot de gerechten als in de relatie tot de minister – is de eigenstandige positie van de Raad naar ons oordeel verzekerd. Van een volledige onafhankelijkheid in die zin, dat de minister geen enkele zeggenschap meer zou hebben, kan in het door de regering voorgestane model – waarin aan de ministeriële verantwoordelijkheid wordt vastgehouden – geen sprake zijn.

Naar aanleiding van de stelling van deze leden dat zij, gezien de voorgestelde vormgeving van de Raad, de indruk hadden gekregen dat de Raad minder zelfstandig is dan de zogeheten zelfstandige bestuursorganen, merken wij op dat niet duidelijk is waarop zij deze indruk baseren en dat zij naar onze opvatting misplaatst is. Mochten deze leden wellicht menen dat een zelfstandig bestuursorgaan niet aan aanwijzingen van de verantwoordelijke minister onderworpen kan zijn, dan is dat niet juist. Voorts merken wij op dat de ministeriële (toezichts)bevoegdheden zoals in het wetsvoorstel voorgesteld, in vergelijking met de wetgeving inzake zelfstandige bestuursorganen waar soortgelijke bevoegdheden voorkomen, zo strikt mogelijk zijn geformuleerd en bovendien zijn voorzien van procedurele waarborgen.

4.4 Samenstelling en organisatie van de Raad

Omvang van de Raad

De Raad voor de rechtspraak bestaat ingevolge het wetsvoorstel uit een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal van drie of vijf leden. De Raad zal in de beginperiode in elk geval uit vijf leden bestaan. Wij hebben kennis genomen van het feit dat de leden van de PvdA-fractie het aantal leden van de Raad zeer beperkt achten en dat deze leden zich niet kunnen vinden in de instelling van een Raad voor de rechtspraak die slechts uit drie personen zou kunnen bestaan. Een omvang van drie leden zou volgens de leden van de PvdA-fractie in geen verhouding staan tot de taken en bevoegdheden van de Raad. Het argument van de grotere slagvaardigheid van een bestuur van drie personen overtuigt deze leden niet. Een voordeel van een bestuur van vijf personen zou in hun visie zijn, dat

geprofiteerd zou kunnen worden van twee personen van buiten de rechterlijke macht zelf.

Wij hebben eveneens kennis genomen van de opvatting van de leden van de fractie van D66 die stelden in beginsel meer te voelen voor een vijf-koppige Raad.

Ook de leden van de fracties van RPF en GPV gaven aan, vooralsnog te betwijfelen of de Raad voor de rechtspraak bevredigend zou kunnen functioneren in een omvang van drie leden.

De leden van de PvdA-fractie stelden in dit verband onder andere nog dat de leden van de Raad zowel een managementtaak als een rechtsprekende taak hebben. Wij merken naar aanleiding hiervan op, dat het niet zo is, dat de rechterlijke leden van de Raad in hun hoedanigheid van lid van de Raad met een rechtsprekende taak zijn belast. Daarmee is overigens niet gezegd, dat de rechterlijke leden niet tevens kunnen rechtspreken, naast hun bestuursfunctie in de Raad. Dit kan echter nooit een hoofdtaak zijn. Mede in antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van de SP merken wij op dat het bij het lidmaatschap van de Raad voor de rechtspraak om – in beginsel – voltijdse functies gaat. Daarbij gaat het er vooral om dat de leden van de Raad als zodanig werkzaam zijn; het kan geen nevenfunctie zijn.

De leden van de fracties van PvdA en D66 hebben voorts gevraagd hoe lang de beginperiode is en wat het einde zou markeren van deze beginperiode. Wij merken naar aanleiding daarvan het volgende op. Dat in de beginperiode voor vijf leden wordt gekozen, hangt samen met het gegeven dat de vijf kwartiermakers/eerste leden van de Raad in de beginfase – als team – staan voor de taak de relevante portefeuilles van het ministerie over te nemen, nieuwe portefeuilles te ontwikkelen, deze portefeuilles uit te voeren, en te investeren in de opbouw van een goede relatie met de gerechten en andere partners. In deze fase van opbouw en ontwikkeling is nog niet exact te voorspellen hoe de zwaarte van de portefeuilles zich zal ontwikkelen en hoeveel tijd zal zijn gemoeid met het uitkristalliseren daarvan. Deze periode van opbouw kan tevens worden benut om inzicht te verwerven in de gewenste omvang van de Raad op termijn. De evaluatie over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk, die vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet zal worden gehouden, vormt naar ons oordeel een goed moment om de balans op te maken. In antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de D66-fractie merken wij op dat het in onze visie geen vanzelfsprekendheid is dat op termijn op een aantal van drie leden zou worden overgegaan. De vraag van deze leden of bij een Raad, bestaande uit drie leden, de financieel-economische kennis en inbreng voldoende is gewaarborgd, zullen wij bij de evaluatie betrekken.

De leden van de PvdA-fractie gaven te kennen dat zij de figuur waarbij bij algemene maatregel van bestuur de omvang van de Raad wordt bepaald, uit een oogpunt van legislatieve consistentie ongewenst achten. Hun voorkeur gaat uit naar een in de wet zelf neer te leggen, vaste omvang. Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. Hoewel wij op zichzelf zeker begrip hebben voor de opvatting van deze leden, menen wij dat het in verband met de opbouw en ontwikkeling van de Raad nog te vroeg is om het aantal leden in de wet vast te leggen. Wij hechten in deze fase dan ook aan de flexibiliteit van de voorgestelde regeling op dit punt. Naar aanleiding van de evaluatie kan ook de wenselijkheid om een vaste omvang van de Raad in de wet zelf neer te leggen aan de orde komen, zo beantwoorden wij de daarop betrekking hebbende vraag van deze leden.

Deze leden stelden voorts dat het voor de hand zou liggen dat, als het taken- en bevoegdhedenpakket van de Raad overeenkomstig de wens van deze leden belangrijk zou worden uitgebreid, het aantal leden van de Raad

groter dan vijf zou moeten zijn, bijvoorbeeld zeven of negen. Zoals aan het begin van deze nota – waarin op de door deze leden wenselijk geachte taakuitbreiding is ingegaan – reeds naar voren is gekomen, vallen de onderwerpen waarvan deze leden hebben aangegeven dat zij onder de taak van de Raad zouden moeten vallen, ook op basis van het huidige wetsvoorstel reeds onder de taakomschrijving van de Raad en zijn deze onderwerpen in onze afweging met betrekking tot de wenselijk geachte omvang derhalve meegewogen. Een aantal van vijf – uitsluitend als zodanig werkzame Raadsleden – is naar ons oordeel het maximum. Een groter aantal zou aan de slagvaardigheid en aan het noodzakelijke teamverband afbreuk dreigen te doen.

De leden van de fractie van D66 wezen erop, dat rechtsvergelijkend onderzoek naar de positie van de raden voor de rechtspraak in landen van de Europese Unie heeft uitgewezen dat de Raad voor de rechtspraak veelal uit meer leden bestaat dan drie. Deze leden vroegen in dat verband of uit het rechtsvergelijkend onderzoek is gebleken dat grotere raden voor de rechtspraak niet slagvaardig zijn. Uit het rechtsvergelijkende onderzoek kan ons inziens niet de conclusie worden getrokken dat breed samengestelde raden niet in staat zouden zijn hun taken op goede wijze te vervullen. Veel raden hebben echter een ander soort rol. Voor het goed verdelen van middelen zal in elk geval teamverband en slagvaardigheid nodig zijn.

Samenstelling

De leden van de PvdA-fractie wezen er voorts op, 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 volgens deze leden 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. Wij zijn met deze leden eens dat het opnemen van een lid van de Raad met financieel-economische deskundigheid of met managementvaardigheden inderdaad geen garantie is dat de Raad zich openstelt voor maatschappelijke ontwikkelingen. Evenmin mag een open, omgevingsgerichte houding van de Raad in onze opvatting enkel en alleen afhankelijk zijn van het opnemen van buitenstaanders. De Raad als geheel, ondersteund door een multidisciplinair bureau, zal kennisverwerving over ontwikkelingen in de maatschappij tot een permanent proces moeten maken. De gerechten, andere partners en maatschappelijke organisaties zullen hierbij worden betrokken. Dit geldt uiteraard ook voor de beleidsontwikkeling op basis van die verworven kennis en de implementatie van dit beleid.

Diezelfde leden stelden de vraag aan welke criteria de niet-rechterlijke leden van de Raad moeten voldoen en of de memorie van toelichting zo moet worden verstaan dat de niet-rechterlijke leden in ieder geval kennis moeten hebben van financiële en economische zaken. De leden van de SP-fractie vroegen meer algemeen in te gaan op de criteria waaraan een aspirant lid van de Raad voor de rechtspraak moet voldoen. Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. Een belangrijk uitgangspunt bij de samenstelling van de Raad is dat men als «team» zal moeten functioneren. Eén van de aspecten daarbij is dat de, voor het uitoefenen van de taken en bevoegdheden van de Raad, benodigde competenties en vaardigheden bij de gezamenlijke leden van de Raad aanwezig moeten zijn. In ieder geval wordt van alle leden van de Raad verwacht dat zij ruime ervaring hebben in een zware bestuurlijke functie bij de overheid dan wel in het bedrijfsleven en dat zij inzicht hebben in financiële zaken. Aanvullend zullen één of meer leden moeten beschikken over inzicht in en kennis van

budgettair bestuurlijke processen en over financiële expertise. Een strikte koppeling van competenties en vaardigheden aan de professionele achtergrond van een lid van de Raad is dus geen vereiste. Niettemin kan het in de beginfase van het functioneren van de Raad aanbeveling verdienen specifieke vaardigheden (bijvoorbeeld op financieel terrein) te betrekken van leden buiten de rechtsprekende macht. Op termijn, wanneer de leden van de gerechtshoven meer ervaring hebben opgedaan met integraal management, zal een onderscheid naar vaardigheden in relatie tot de herkomst van de leden naar verwachting geen rol meer spelen.

De leden van de SP-fractie vroegen of het niet wenselijk is, gezien het gewicht van de Raad voor de rechtspraak, ook leden te benoemen uit meer maatschappelijke hoek (zoals primair de rechtswetenschappelijke), waardoor het maatschappelijke blikveld van de raad verruimd en onafhankelijker wordt. Artikel 2.6.1.1 sluit niet uit dat er in de Raad leden worden benoemd vanuit bijvoorbeeld de rechtswetenschappelijke hoek. Bij de eerste samenstelling van de Raad wordt er echter bewust voor gekozen het accent te leggen op financieel-economische kwaliteiten en managementcapaciteiten van de overige leden van de Raad. Veel van de werkzaamheden van de Raad zullen namelijk zeker de eerste jaren liggen op het terrein van de bedrijfsvoering. Dit sluit evenwel geenszins uit dat bij latere benoemingen gekeken wordt naar deskundigen uit andere disciplines. Of dan in het bijzonder naar rechtswetenschappelijke expertise zal worden gezocht is overigens nog de vraag, nu de taak van de Raad niet rechtsinhoudelijk is.

Herbenoeming

De leden van de PvdA-fractie vroegen uit welke bepalingen blijkt dat herbenoeming van leden van de Raad niet vanzelfsprekend is. Herbenoeming van een lid van de Raad betreft ingevolge het voorgestelde artikel 2.6.1.1, derde lid, van het wetsvoorstel een discretionaire bevoegdheid. Indien zich na afloop van de benoemingstermijn van een lid van de Raad een vacature voor die functie voordoet wordt de in het voorgestelde artikel 2.6.1.2 neergelegde procedure gevolgd. Dat houdt ten eerste in dat de minister van Justitie en de Raad een lijst opstellen van zes personen die voor het vervullen van die vacature in aanmerking zouden kunnen komen. Degene die voor herbenoeming in de betrokken functie in aanmerking wenst te komen kan tot die zes kandidaten behoren. Hierna wordt de lijst van zes kandidaten door een commissie van aanbeveling, waarin een president van een gerecht, een vertegenwoordiger van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, een directeur bedrijfsvoering, een lid van het College van afgevaardigden en een door de minister van Justitie aangewezen persoon zitting hebben, teruggebracht tot een aanbeveling van drie kandidaten, waarna de minister van Justitie op basis daarvan zijn voordracht voor benoeming doet. Hierbij zal de geschiktheid van de kandidaten uiteraard de doorslag geven. Dat aan degene die de functie laatstelijk vervulde een bijzondere positie in de benoemingsprocedure toekomt, wordt in het wetsvoorstel niet bepaald.

Deze leden vroegen voorts aan de hand van welke criteria beoordeeld zal gaan worden of betrokkenen voor herbenoeming in aanmerking zouden komen. Wij merken naar aanleiding hiervan het volgende op. Voor de kwartiermakers/eerste leden van de Raad is een voorlopig collectief functieprofiel vastgesteld. In dit functieprofiel zijn resultaatsgebieden en competenties voor de gehele Raad aangegeven. De komende tijd zal dit functieprofiel nader worden aangescherpt. Het is de bedoeling dan meer individuele functieprofielen te maken per lid. Op grond hiervan zullen prestatie-indicatoren worden vastgesteld. Een belangrijk uitgangspunt bij de samenstelling van de Raad is de teamvorming. De leden van de Raad zullen op het gebied van competenties en vaardigheden aanvullend op

elkaar moeten zijn. Zowel de prestatie-indicatoren als de teamgedachte zullen te zijner tijd dienen om te beoordelen of de leden voor een (eenmalige) herbenoeming in aanmerking komen, gesteld uiteraard dat zij zich voor nog een (volle) periode beschikbaar stellen.

Benoemingsduur

In het wetsvoorstel is voor een benoemingsduur van zes jaar gekozen, met een eenmalige mogelijkheid tot herbenoeming voor dezelfde periode. De leden van de PvdA-fractie vonden een benoemingsperiode voor een lid van de Raad voor de rechtspraak van twaalf jaar (in geval van herbenoeming) te lang. Zij deden het voorstel om de benoemingsperiode te bepalen op vier jaar met de mogelijkheid van herbenoeming voor eenzelfde periode, dan wel zes jaar zonder de mogelijkheid van herbenoeming. De leden van de fractie van D66 vroegen op grond waarvan een benoemingsperiode van zes jaar, met de mogelijkheid van herbenoeming voor eenzelfde periode, wordt voorgesteld. Zij merkten op dat de commissie-Leemhuis en het deskundigenoordeel een kortere benoemingsperiode hadden voorgesteld (vier respectievelijk drie jaar). In antwoord hierop merken wij op dat de in het wetsvoorstel voor leden van de Raad opgenomen benoemingsduur er naar onze mening voor zorgt dat sprake is van zowel de benodigde continuïteit in het bestuur van de rechterlijke organisatie als een door ons in navolging van bijvoorbeeld de commissie-Leemhuis wenselijk geachte «gezonde doorstroming». De leden van de PvdA-fractie leggen met hun voorstellen voor een kortere benoemingsduur, zo stellen wij vast, een zwaarder accent op het laatste aspect. Wij brengen hier tegen in dat een benoemingsperiode van vier jaar, maar zeker drie jaar, erg kort is om de specifieke managementuitdaging voor deze functie onder de knie te krijgen. Het gaat niet om een «erebaan».

Zoals hierboven al is uiteengezet is herbenoeming, en dus ook een benoemingsperiode van twaalf jaar, in het systeem van het wetsvoorstel niet vanzelfsprekend. Een eenmalige mogelijkheid van herbenoeming dient naar onze mening niet te worden uitgesloten, omdat dit leden van de Raad die in hun eerste termijn hun waarde als zodanig hebben bewezen in de gelegenheid stelt hun goede functioneren te continueren. Dat aan een herbenoeming risico's kleven in verband met oneigenlijke beïnvloeding, zoals de leden van de PvdA-fractie suggereren, zien wij niet in. Zoals eerder uiteengezet geldt ook bij herbenoeming de in artikel 2.6.2.1 van het wetsvoorstel voorgestelde benoemingsprocedure, waarin aan de rechtsprekende macht een belangrijke inbreng wordt toegekend. Aannemelijk is voorts dat bij niet-herbenoeming beroep op de bestuursrechter openstaat.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie welke nadelen kleven aan een termijn van zes jaar ten opzichte van een kortere termijn, merken wij op dat dit kan betekenen dat een eventueel niet goed functionerend lid van de Raad twee jaar langer in functie kan blijven, maar dit nadeel weegt naar onze mening niet op tegen het hierboven vermelde voordeel van bestuurscontinuïteit. Daar komt bij dat wij mede gelet op de voorgestelde benoemingsprocedure er alle vertrouwen in hebben dat de functies bij de Raad zullen worden bekleed door hiervoor uitermate gekwalificeerde personen. Voor heroverweging van de voor leden van de Raad voorgestelde benoemingsduur, waarnaar deze leden vroegen, zien wij gelet op het voorgaande derhalve geen aanleiding.

Wij hechten eraan hieraan nog toe te voegen dat wij, om continuïteitsredenen, voor de eerste leden van de Raad voor de rechtspraak de mogelijkheid willen openhouden van feitelijke individuele kortere afspraken met betrekking tot terugtreden c.q. afloop van de benoemingstermijn.

De leden van de CDA-fractie achten de Raad het beste te vergelijken met de Algemene Rekenkamer en achten het daarom wenselijk dat de Raad voor de rechtspraak meer invloed heeft op de eigen samenstelling dan nu in het wetsvoorstel is voorzien. Deze leden vroegen in dat verband waarom niet is gekozen voor een voordracht door de Raad voor de rechtspraak aan de minister van Justitie, voorafgegaan door een procedure in de geest van artikel 2.6.1.2, tweede lid, van het wetsvoorstel. De leden van de D66-fractie hebben gevraagd om een nadere toelichting op de voorgestelde benoemingsprocedure, met name vroegen zij waarom de benoeming van leden van de Raad voor de rechtspraak niet aan de rechterlijke macht wordt overgelaten.

Gaarne zetten wij nogmaals uiteen waarom wij voor de voorgestelde benoemingsprocedure hebben gekozen. Wij achten het, met de leden van de CDA-fractie, van belang dat de Raad voor de rechtspraak inspraak heeft als het de benoeming van leden van de Raad aangaat. Wij hechten er echter eveneens aan, dat de minister van Justitie vanwege zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie in deze benoemingsprocedure een belangrijke rol speelt. Daarom bepaalt artikel 2.6.1.2, dat de benoemingsprocedure voor leden van de Raad regelt, dat de minister en de Raad gezamenlijk een lijst opstellen van zes kandidaten voor een vacature. Daarnaast is het uiteraard ook van belang dat de benoemingsprocedure voorziet in zeggenschap voor de gerechten. Artikel 2.6.1.2 bepaalt daarom dat de bovenbedoelde lijst van zes kandidaten door een commissie van aanbeveling, die in meerderheid bestaat uit vertegenwoordigers van de gerechten, teruggebracht wordt tot een aanbeveling van drie kandidaten. Een van deze kandidaten zal door de minister worden voorgedragen voor benoeming door de regering. Het staat de minister derhalve niet vrij om iemand voor te dragen die niet op de lijst van aanbeveling voorkomt. Dit in antwoord op een concrete vraag van de leden van de CDA-fractie. Overigens zij er nog op gewezen dat ook de ondernemingsraad bij de Raad geraadpleegd dient te worden. Met deze in dit wetsvoorstel neergelegde benoemingsprocedure wordt naar onze mening in voldoende mate recht gedaan aan de vorenbedoelde ministeriële verantwoordelijkheid, zeggenschap voor de gerechten en inspraak van de Raad zelf. Dat de voorgestelde benoemingsprocedure leidt tot een onevenredige invloed van de politiek op de samenstelling van de Raad, zijn wij derhalve niet met de leden van de D66-fractie eens.

Wij hebben er niet voor gekozen om de benoeming van de leden van de Raad voor de rechtspraak te laten plaatsvinden door de rechtsprekende macht zelf. Hierbij kan worden gedacht aan een benoeming ofwel door een rechterlijk college, bijvoorbeeld de Hoge Raad, zoals recentelijk bepleit door de Raad voor het openbaar bestuur in zijn op 20 december 2000 uitgebrachte advies, ofwel formeel door de regering (bij koninklijk besluit), maar feitelijk – door middel van een dwingende voordracht door de Raad voor de rechtspraak – door de rechtsprekende macht zelf, zoals de leden van de CDA-fractie in overweging geven. In onze visie zou daarmee echter onvoldoende recht worden gedaan aan de eerdergenoemde verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Een benoeming door de rechtsprekende macht zelf lijkt ons bovendien niet wenselijk gezien het risico dat de leden van de Raad ten opzichte van de gerechten onvoldoende distantie in acht zullen nemen, hetgeen afbreuk zou kunnen doen aan de toezichthoudende functie van de Raad op het terrein van de bedrijfsvoering.

Voor de leden van de D66-fractie is, naast het ontslag van de leden van de Raad waarop de regering hiervoor reeds is ingegaan, de benoeming van de leden van de Raad voor de rechtspraak een heikel punt in het wets-

voorstel. Zij zijn van mening dat de rechtsprekende macht een beperkte rol krijgt toebedeeld in de benoemingsprocedure en de minister daarentegen een zwaarwegende rol. Naar onze mening voorziet de benoemingsprocedure op afgewogen wijze in voldoende betrokkenheid voor zowel de rechtsprekende macht als de minister. De rol van de minister is naar onze mening in overeenstemming met zijn algemene verantwoordelijkheid voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. De eindverantwoordelijkheid voor de benoeming van de leden van de Raad voor de rechtspraak ligt bij de regering. Deze leden vroegen tevens wat er gebeurt indien er bij het opstellen van de lijst van zes kandidaten een verschil van mening ontstaat tussen de Raad voor de rechtspraak en de minister van Justitie. Wij gaan er vanuit dat de bij openvallende vacatures op te stellen lijst in goed overleg tot stand zal komen en dat de voorgestelde totstandkoming hiervan er niet aan in de weg zal staan dat de volgens de Raad en de minister meest geschikte kandidaten daarop hun plaats zullen vinden. Het is ons inziens van belang dat al vanaf de aanvang van de benoemingsprocedure duidelijk is dat de (uiteindelijk te benoemen) leden van de Raad zich van draagvlak bij zowel de rechtsprekende macht als de minister verzekerd weten.

De leden van de D66-fractie vroegen voorts naar de benoemingsprocedure voor leden van de Raad zolang er nog geen Raad is. Ook de leden van de PvdA-fractie hebben hiernaar gevraagd. Zij hebben tevens gevraagd of de Kamer daarbij wordt betrokken alsmede wanneer de Kamer over de voor de vorming van de eerste Raad te volgen procedure wordt geïnformeerd. Het is van belang dat in de nieuwe constellatie direct een Raad voor de rechtspraak zal kunnen functioneren. In de brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 7 september 2000 (Kamerstukken II 1999–2000, 26 352 en 27 182, nr. 30) is met het oog hierop aangekondigd dat een aantal kwartiermakers ten behoeve van de opbouw van de Raad zal worden aangewezen. Inmiddels zijn vijf personen als kwartiermaker, tevens beoogd eerste lid van de Raad, aangewezen. Naar aanleiding van het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie van Justitie van 24 januari jl. bent u hierover door de eerste ondergetekende bij brief van 2 maart 2001 geïnformeerd (Kamerstukken II 2000/01, 26 352 en 27 182, nr. 41).

De in de aan deze aanwijzing voorafgaande procedure is zoveel mogelijk overeenkomstig de in het voorgestelde artikel 2.6.1.2 opgenomen procedure geweest. Betrokkenheid van de Tweede Kamer in deze procedure is derhalve niet voorzien. Bij afwezigheid van een functionerende Raad is een functieprofiel en een lijst met kandidaten opgesteld door de minister van Justitie in overeenstemming met de voorzitter van de stuurgroep Raad voor de rechtspraak in oprichting. Bij de uiteindelijke keuze hebben zowel de individuele ervaring en capaciteiten, als de wens een evenwichtig team te vormen voorop gestaan. De gemaakte keuze is daarop voorgelegd aan een commissie van aanbeveling waarin zitting hadden een vertegenwoordiger van de klankbordgroep Raad voor de rechtspraak (als voorloper van het College van afgevaardigden), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de presidenten van de gerechten en de directeuren beheer gerechten (als voorloper van de directeur bedrijfsvoering). Daarnaast is in gesprekken met een delegatie van de betrokken medezeggenschapsorganen voorzien. De commissie van aanbeveling en de vertegenwoordigers van de medezeggenschapsorganen hebben positief geadviseerd over zowel de individuele kandidaten als het team als geheel. Het ligt overigens voor de hand dat voor het eerst en het laatst sprake zal zijn van een collectieve benoeming. In de toekomst zullen waarschijnlijk individuele vacatures ontstaan.

Omdat dit wetsvoorstel nog niet voorziet in de benoeming van leden van de eerste Raad wordt in de bijgaande nota van wijziging voorgesteld om, ter wille van de continuïteit, degenen die op de dag voorafgaand aan de

inwerkingtreding van deze wet kwartiermaker zijn, van rechtswege tot lid van de eerste Raad te benoemen. De kwartiermaker die tevens als beoogd voorzitter van de Raad is aangewezen, zal van rechtswege worden benoemd tot voorzitter. Wij verwijzen in dit verband naar het in de bijgaande nota van wijziging opgenomen nieuwe artikel Va (onderdeel G).

Overige onderwerpen

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie, waarom de leden van de Raad voor bepaalde tijd worden benoemd, antwoorden wij dat de voor de leden van de Raad voorgestelde benoemingsduur van zes jaar (met een eenmalige mogelijkheid van herbenoeming) ervoor zorgt dat sprake is van zowel mobiliteit en vernieuwing als voldoende bestuurscontinuïteit. Ook ten aanzien van de rechterlijke leden van de Raad bestaat er geen grondwettelijk bezwaar tegen deze tijdelijke benoeming in een bestuursfunctie. Deze dient namelijk uitdrukkelijk te worden onderscheiden van hun benoeming voor het leven in een rechtsprekend ambt. Deze leden vroegen tevens een 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». Gelet op de voorgestelde taken van de Raad die vooral een bestuurlijk karakter dragen hebben wij niet gekozen voor een benoeming voor het leven; wij wijzen in dat verband onder andere ook op het eerdergenoemde advies van de Raad voor het openbaar bestuur, waarin de tijdelijke benoeming wordt ondersteund. Voorts wijzen wij erop dat in de relatie tot de minister van Justitie het voorgestelde artikel 2.6.4.4 van het wetsvoorstel een expliciete garantie bevat dat de minister bij de (eventuele) uitoefening van zijn (toezichts)bevoegdheden ten opzichte van de Raad, de rechterlijke onafhankelijkheid moet respecteren.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over welke wettelijke instrumenten zou moeten worden beschikt voor het geval een verschil van mening tussen de minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak niet door overleg tot een oplossing zou kunnen worden gebracht en ontwrichting van de taakuitoefening van de Raad zou dreigen, zij opgemerkt dat de regering van mening is dat om die reden de in het wetsvoorstel voorgestelde ministeriële toezichtsbevoegdheden niet gemist kunnen worden (met name schorsing en vernietiging van beslissingen van de Raad en schorsing of ontslag van een of meer leden van de Raad ingeval van grove taakverwaarlozing). Wij zijn het met deze leden eens dat het risico van ontwrichting van de taakuitoefening met wettelijke instrumenten moet kunnen worden afgewend. Anders dan deze leden menen is dat echter niet omdat wij er niet op zouden vertrouwen dat door goed overleg overeenstemming zal kunnen worden bereikt, maar omdat de wet nu eenmaal ook voorzieningen dient te bevatten voor situaties die normaal gesproken nooit voorkomen.

Volgens de leden van de SP-fractie kunnen spanningen ook ontstaan binnen de Raad voor de rechtspraak zelf. Zij wijzen er in dat verband op dat de Raad uit rechterlijke en niet-rechterlijke leden zal bestaan. Wij zien niet in hoe dit een bron van spanningen kan zijn, nu het accent in de taakopdracht van de Raad ligt op ondersteuning van de gerechten op het gebied van de bedrijfsvoering d.w.z. het proces van totstandkoming van het product en derhalve niet het product zelf. Ook de vrees van deze leden dat de Raad de bedrijfseconomische processen laat prevaleren ten koste van de rechterlijke onafhankelijkheid, achten wij niet terecht. Ook voor de Raad geldt dat hij afstand moet houden ten opzichte van het rechterlijk beleid (art. 2.6.2.6). Bovendien is het onderscheid tussen bedrijfsvoering

en rechterlijk beleid, zelfs als er raakvlakken zijn, in de praktijk helder te bepalen.

Deze leden constateerden voorts dat «integraal management» een belangrijke rol speelt als overweging om de rechterlijke macht te wijzigen, maar constateerden dat dit verder weinig ter sprake komt in de memorie van toelichting. Deze leden vroegen 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. Het invoeren van integraal management betekent in het kader van de modernisering van de rechtsprekende macht dat zowel op het niveau van de Raad voor de rechtspraak als binnen de toekomstige gerechtsbesturen de besturing en het beheer – en tot op zekere hoogte het beleid – in één hand worden gebracht. Het bereik van de beheersverantwoordelijkheden en bevoegdheden zal ook die aspecten omvatten die momenteel nog afzonderlijk zijn georganiseerd binnen het gemeenschappelijk beheer van de rechterlijke organisatie. De verantwoordelijkheid voor dat gemeenschappelijk beheer ligt nu nog geheel bij het ministerie van Justitie, zij het dat daarover wel een geformaliseerde afstemming plaatsvindt met het College van procureurs-generaal en een vertegenwoordiging van de rechtsprekende macht. De ontvlechting van het gemeenschappelijke beheer, die onder departementale regie in een project wordt gerealiseerd, ligt redelijk op schema. Het merendeel van de door de arrondissementen ingediende ontvlechtingvoorstellen is inmiddels geaccordeerd. Implementatie is voorzien in de loop van 2001. Tegelijkertijd worden ook in het kader van het PVRO-project Bestuur Gerechten noodzakelijke voorbereidingen voor de invoering van het integraal management verricht. In het voorjaar 2001 zullen de criteria worden geformuleerd waaraan de gerechten voor 1 januari 2002 in het kader van de overdracht zullen moeten voldoen. De verschillende implementatietrajecten worden uitgevoerd onder (vaak gezamenlijke) regie van departement respectievelijk rechtsprekende macht en worden zoveel mogelijk met eigen personeel uitgevoerd. Voor bepaalde onderdelen is het noodzakelijk gebleken om externe capaciteit in te zetten, terwijl voorts externe adviseurs en/of bureaus worden ingeschakeld voor het begeleiden van risicoanalyses en het verrichten van contra-expertises.

Deze leden hebben tevens gevraagd of de leden van de Raad voor de rechtspraak en van de gerechtsbesturen hun nevenfuncties moeten melden. Voor de rechterlijke leden van zowel de besturen van de gerechten als de Raad geldt dat zij uit hoofde van hun benoeming als rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast ingevolge artikel 44 van de Wvra verplicht zijn om bij hun functionele autoriteit de betrekkingen te melden die zij naast hun rechterlijk ambt vervullen. Voor de niet-rechterlijke leden van de Raad en de gerechtsbesturen geldt dat zij ingevolge artikel 61 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement verplicht zijn om opgave te doen van hun nevenwerkzaamheden; daarbij zij overigens aangetekend dat in de op basis van de voorgestelde artikelen 2.2.2.3, derde lid, en 2.6.1.3, vijfde lid, van de Wet RO op te stellen algemene maatregelen van bestuur zal worden bepaald dat die opgave van nevenwerkzaamheden bij de Raad of het gerechtsbestuur (in plaats van bij de minister) zal moeten geschieden.

Deze leden vroegen waarom er voor gekozen is de Hoge Raad geen onderdeel te maken van de Raad voor de rechtspraak (zoals voorgesteld door de rechtssocioloog N. Huls in de Volkskrant van 28 oktober 2000). Voorts vroegen zij een reactie aan de regering over de door deze auteur gehuldigde mening dat de Hoge Raad zich nu beperkt tot de rol van commentator in de zijlijn, terwijl een veel betrokkener positie wenselijk is

om het interne draagvlak binnen de rechtsprekende macht voor een hervorming te verbreden. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is de Hoge Raad – hoewel formeel een gerecht als ieder ander – uitgezonderd van toepassing van de beide wetsvoorstellen met betrekking tot de modernisering vanwege zijn bijzondere positie in het staatsbestel. Ter adstructie van de bijzondere positie van de Hoge Raad verwijzen wij naar het antwoord op de gelijklopende vraag van de fracties van RPF en GPV in par. 1.3 van deze nota. Het feit dat de Hoge Raad niet in de structuur van de Raad voor de rechtspraak is gebracht betekent overigens niet dat de Hoge Raad niet betrokken is – en wordt – bij de activiteiten in het kader van de modernisering en bij de voorbereidingen om te komen tot de Raad voor de rechtspraak. Zo is het deskundigenoordeel voorgelegd aan, onder andere, de Hoge Raad en zijn schriftelijke bijdragen ontvangen van, onder andere, de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het is van belang daarbij op te merken dat de president en de procureur-generaal, blijkens hun brief van 29 augustus 2000 aan de vaste commissie van Justitie van de Tweede Kamer (NJB 2000, blz.1607–1610), de uitgangspunten van het moderniseringsproces volledig onderschrijven.

Op de vraag van deze leden waarom er niet voor is gekozen om voor de leden van de Raad een zelfde benoemingsprocedure te laten gelden als voor de leden van de Hoge Raad, zijn wij in par. 2.2 van deze nota reeds ingegaan.

De leden van de SGP-fractie zijn er niet van overtuigd dat het ontbreken van enige beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de minister of van de Raad voor de rechtspraak geen bezwaren oproept. Zij vroegen ons wat het bezwaar is om de mogelijkheid van een rechtmatigheidstoetsing door de Hoge Raad op te nemen in de wet. Voorts vroegen zij waarom er niet bijvoorbeeld enige geformaliseerde mogelijkheid van geschilbeslechting zou kunnen komen voor een gerecht dat meent goede redenen te hebben om zich te verzetten tegen een ingrijpend en in zijn ogen onredelijk besluit van de Raad voor de rechtspraak en of een bemiddelende rol van de Hoge Raad hier niet zeer goed denkbaar is. In antwoord op deze vragen merken wij het volgende op. Zoals bekend hebben wij de vraag naar de rechtsbescherming ook bij de voorbereiding van het wetsvoorstel naar aanleiding van de binnengekomen adviezen onder ogen gezien en zijn toen tot de slotsom gekomen dat een beroepsmogelijkheid in de gekozen constellatie niet wenselijk is. Die opvatting zijn wij nog steeds toegedaan. Zoals ook eerder in deze nota is geschetst, spitst de vraag naar rechtsbescherming zich toe op situaties waarin er geschillen zouden bestaan tussen de Raad en de gerechten of tussen de Raad en de minister over het grensvlak tussen bedrijfsvoering en rechtspraak. Wij zijn echter van mening dat, ook als er raakvlakken zijn, in veruit de meeste gevallen helder zal kunnen worden bepaald hoe ver de Raad respectievelijk de minister bij de uitoefening van hun begrotings- en bedrijfsvoeringsbevoegdheden mogen gaan. Daarbij geldt dat de bedrijfsvoering «volgend» is ten opzichte van het rechterlijk beleid. Zowel de Raad als de minister hebben immers de rechterlijke onafhankelijkheid te respecteren (art. 2.6.2.6 resp. 2.6.4.4). Geschillen zullen zich naar onze mening in de praktijk daarom niet snel voordoen. Zo er al verschillen van inzicht bestaan, dan kunnen die via overleg tot een oplossing worden gebracht. Bij verschillen van inzicht binnen de rechtsprekende macht kan het College van afgevaardigden daarbij eventueel een adviserende en bemiddelende rol spelen. Bij verschil van inzicht tussen de minister en de Raad voor de rechtspraak geldt dat de minister voor zijn rol in het overleg op normale wijze verantwoordelijkheid verschuldigd is aan het parlement. Mocht overleg evenwel niet tot een oplossing leiden dan kan het parlement zich eventueel over de zaak buigen.

Het lijkt ons in het licht van het voorgaande niet noodzakelijk om een beroepsmogelijkheid op een rechterlijke instantie te creëren, dan wel de mogelijkheid van externe bemiddeling op enigerlei wijze te formaliseren. Ook een bemiddelende rol van de Hoge Raad ligt ons inziens niet voor de hand.

De vraag van de leden van de D66-fractie inzake schorsing en ontslag van de leden van de Raad voor de rechtspraak ingeval van grove taakverwaarlozing is hiervoor in par. 4.3 reeds beantwoord.

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. In artikel 2.6.2.6, tweede lid, van het wetsvoorstel is daartoe uitdrukkelijk bepaald dat de Raad o.a. bij uitoefening van de door deze leden bedoelde bevoegdheden om concrete voorschriften aan de budgettoekenning te verbinden, niet treedt in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of de beslissing in categorieën van zaken. Wij wijzen erop dat in de algemene maatregel van bestuur inzake de financiering van de rechtspraak (ex art. 2.6.3.1) geregeld zal worden welke voorschriften aan de budgettoekenning kunnen worden verbonden. Deze voorschriften zullen onder andere betrekking hebben op de realisering van de bij toekenning van het budget beoogde prestaties, bijvoorbeeld aantallen door het desbetreffende gerecht af te handelen zaken. De voorschriften zullen derhalve geen betrekking hebben op de wijze waarop de zaken door rechters bij het desbetreffende gerecht worden behandeld.

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. Ook bij de uitoefening van deze bevoegdheid geldt voor de Raad de onthoudingsplicht van artikel 2.6.2.6, tweede lid. Overigens zien wij geen raakvlakken tussen de in dit artikel genoemde aanwijzingen van de Raad omtrent de inrichting van het jaarplan van de gerechten en de rechtspraakfunctie.

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. Ook bij de uitoefening van deze bevoegdheid geldt voor de Raad de onthoudingsplicht van artikel 2.6.2.6, tweede lid. De voorschriften die hier worden bedoeld – de door de Raad aan de instemming met de begroting te verbinden voorschriften – zullen betrekking hebben op de rechtmatigheid van de uitgaven en/of een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

Artikel 2.2.3.7 en 2.2.4.1

Met betrekking tot de aanwijzingen bedoeld in deze artikelen zouden de leden van de CDA-fractie graag de garantie ontvangen dat deze nimmer de rechtspraakfunctie mogen betreffen. Ook hier verwijzen wij naar de onthoudingsplicht van artikel 2.6.2.6, tweede lid. Deze geldt eveneens

voor de aanwijzingen inzake de inrichting van het verslag van de gerechten alsmede voor de aanwijzingen omtrent het verstrekken van inlichtingen op het terrein van de bedrijfsvoering.

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 kennelijk in strijd zijn met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering van het gerecht. De leden van de PvdA-fractie vroegen waar de invulling van een goede bedrijfsvoering nader wordt omschreven. In de eerste plaats zij opgemerkt dat de Raad slechts in duidelijke («kennelijke») gevallen van strijd met het belang van een goede bedrijfsvoering tot schorsing en vernietiging kan overgaan. Dat wil zeggen: alleen als de uitoefening van bedrijfsvoeringstaken door het gerechtbestuur niet in redelijkheid als behoorlijk kan worden aanvaard. Wat onder een «goede» bedrijfsvoering moet worden verstaan zal in samenspraak tussen de Raad en de gerechten nader geoperationaliseerd worden. Voorop staat dat het gerechtbestuur zelf verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering van het gerecht (art. 2.2.2.1 wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten) en dat de bedrijfsvoering in elk geval de volgende onderdelen moet omvatten: automatisering en bestuurlijke informatievoorziening, huisvesting en beveiliging, de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze, personeelsaangelegenheden en overige materiële voorzieningen. De Raad is o.a. belast met de ondersteuning van de bedrijfsvoering van de gerechten. In dat verband kan de Raad, bijvoorbeeld op basis van de jaarlijkse rapportages, vergelijkingen maken tussen gerechten op bedrijfsvoeringsaspecten («benchmarking»). Zo nodig kan de Raad ook via algemene aanwijzingen richting geven aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door een aanwijzing over toepassing van informatietechnologie.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering om uiteen te zetten in welke gevallen deze vorm van repressief toezicht wordt uitgeoefend. De enkele aanduiding van terughoudende uitoefening achten zij onvoldoende helder. Het is hier niet goed mogelijk om een precieze opsomming van gevallen te geven waarin een zo ingrijpende maatregel als schorsing of vernietiging van beslissingen van een gerechtbestuur geïndiceerd zou zijn. Aangenomen mag worden dat zelden of nooit van deze bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt, mede gelet op ervaringen met soortgelijke bevoegdheden in andere wettelijke regelingen. De terughoudende uitoefening ligt eveneens in de wettekst besloten nu daarin tot uitdrukking is gebracht dat het moet gaan om duidelijke gevallen van strijd met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering.

Artikel 2.6.1.1

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen of het in de rede ligt om het lidmaatschap van het Europese parlement of van een van de Europese Hoven als onverenigbaar met het lidmaatschap van de Raad aan te merken. Opgemerkt zij dat de algemene beleidslijn ten aanzien van wettelijke regeling van incompatibiliteiten is dat daar zo zuinig mogelijk mee moet worden omgegaan. Omdat het Europese parlement geen rol heeft in de besluitvorming over of het toezicht op de Nederlandse rechtspraak, zien wij geen reden om het lidmaatschap ervan principieel onverenigbaar te achten met dat van de Raad voor de rechtspraak. Ook het lidmaatschap van een Europese rechterlijke instantie achten wij niet principieel onverenigbaar met het Raadslidmaatschap. Wat dat betreft volgt uit de in het wetsvoorstel opgenomen vereisten voor de benoembaarheid reeds of een combinatie met het Raadslidmaatschap mogelijk is. Ten aanzien van de

rechterlijke leden van de Raad geldt dat zij ingevolge dit artikel moeten zijn rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast dan wel met rechtspraak belaste leden van de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Als een lid van een Europees hof met zijn basisaanstelling als rechter in Nederland hieraan voldoet, is benoeming tot lid van de Raad voor de rechtspraak denkbaar, maar lijkt een functiecombinatie niet aan de orde gezien het voltijdse karakter van het lidmaatschap van de Raad dat daaraan feitelijk in de weg staat. Als een lid van een Europees hof niet aan de vereisten voor een rechterlijk lidmaatschap van de Raad voldoet, is een benoeming als niet-rechterlijk lid in beginsel mogelijk, al zal ook daar het voltijdse karakter van het Raadslidmaatschap aan een functiecombinatie feitelijk in de weg staan.

Wel delen wij de mening van de leden van de fracties van de RPF en het GPV dat de functie van lid van een gerechtshof, in verband met mogelijke belangenverstrengeling, onverenigbaar is met het lidmaatschap van de Raad. Dit wordt echter reeds bepaald in het huidige wetsvoorstel (artikel 2.2.1.2, zevende lid). Een wijziging is op dit punt derhalve niet nodig.

De leden van de VVD-fractie achten het ontbreken van criteria voor de keuze van de leden van de Raad een bron van zorg en vroegen of de regering ruimte ziet om daarin alsnog in uitgebreidere zin te voorzien. Het wetsvoorstel bevat wel degelijk een bepaling over de samenstelling van de Raad en daarmee over de keuze van de leden. Bij een omvang van vijf leden zal de Raad uit drie rechterlijke en twee niet-rechterlijke leden bestaan. Bij een omvang van drie leden zijn dat twee rechterlijke en een niet-rechterlijk lid. Verder geldt dat van alle leden van de Raad wordt verwacht dat zij ruime ervaring hebben in een zware bestuurlijke functie bij de overheid dan wel in het bedrijfsleven en dat zij inzicht hebben in financiële zaken. Aanvullend zullen één of meer leden moeten beschikken over inzicht in en kennis van budgettair bestuurlijke processen en over financiële expertise.

Artikel 2.6.1.2

De hierop betrekking hebbende vraag van de leden van de PvdA-fractie met betrekking tot de samenstelling van de eerste Raad voor de rechtspraak en de betrokkenheid van de Kamer daarbij is in par. 4.4 reeds beantwoord.

Artikel 2.6.1.7

Het verheugt ons dat de leden van de PvdA-fractie veel waarde hechten aan het instituut van het College van afgevaardigden. Ook wij zijn van mening dat het College van afgevaardigden een belangrijke en nuttige functie kan vervullen als intermediair tussen de Raad en de gerechten, die onder de Raad vallen. Deze leden vroegen of de nadere regels omtrent samenstelling en werkwijze van het College van afgevaardigden niet beter in het wetsvoorstel kunnen worden gegeven. Het College is, kort gezegd, een orgaan voor en door de gerechten, die onder het regime van de Raad vallen. Het bestaat uit vertegenwoordigers van de rechters en het ondersteunend personeel die bij deze gerechten werkzaam zijn. Artikel 2.6.1.7 bevat de hoofdlijnen voor de samenstelling en functie van het College. Het College is een nieuw instituut, waarvan eerst in de praktijk zal blijken hoe het zich zal ontwikkelen. De tekst van artikel 2.6.1.7 laat voldoende ruimte om de positie van het College tot nadere ontwikkeling te laten komen. In het licht van het voorgaande verdient het in onze ogen de voorkeur nadere regels omtrent samenstelling en werkwijze bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Een dergelijk systeem is minder star, omdat aanpassing op relatief eenvoudige wijze kan plaatsvinden indien

daar in de praktijk behoefte aan bestaat. Bovendien is het niet ongebruikelijk om bij algemene maatregel van bestuur de samenstelling en werkwijze van een orgaan te regelen. Dat dit niet in de wet zelf gebeurt, zegt niets over het belang dat wij aan het instituut als zodanig hechten. Wat betreft de status van het advies van het College van afgevaardigden en het bestaan van een eventuele motiveringsplicht voor de Raad ten aanzien van de adviezen van het College, waarnaar deze leden tevens vroegen, merken wij het volgende op. Het College kan de Raad gevraagd en ongevraagd adviseren omtrent de uitvoering van zijn taken. Het College heeft in één geval een verplicht adviesrecht. Op grond van artikel 2.6.2.2, tweede lid, dient de Raad, alvorens hij een algemene aanwijzing betreffende de bedrijfsvoering vaststelt, het College in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze kenbaar te maken. Hoewel de Raad, als orgaan van de rechtsprekende macht, geen bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is, menen wij dat de in afdeling 3.7 Awb neergelegde motiveringseisen als richtsnoer voor de Raad kunnen dienen bij het omgaan met de adviezen van het College. Dat betekent in het vernoemde geval dat de Raad in de motivering van de uiteindelijke aanwijzing zoveel mogelijk dient aan te geven op welke wijze hij de zienswijze van het College in zijn overwegingen heeft betrokken.

De leden van de SP-fractie vroegen de regering toe te lichten op welke wijze invulling zal worden gegeven aan het College van afgevaardigden. Voor de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur met betrekking tot het College van afgevaardigden is een wetgevingsklankbordgroep samengesteld. Deze klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het project Raad voor de rechtspraak en van het departement anderzijds. In deze klankbordgroep wordt overleg gevoerd over de te regelen onderwerpen en worden conceptteksten besproken. Vervolgens zal over het conceptbesluit, met de werktitel Besluit College van afgevaardigden, een uitgebreide schriftelijke consultatie plaatsvinden onder meer onder (vertegenwoordigingen van) de gerechten, de Hoge Raad, de NVvR en het Project en de Stuurgroep Raad voor de rechtspraak. Het Besluit College van afgevaardigden wordt derhalve in nauwe samenspraak met de rechterlijke macht geconcipieerd. Bij het opstellen van het conceptbesluit wordt bij wijze van voorbeeld gekeken naar de samenstelling en werkwijze van vertegenwoordigende organen binnen andere organisaties.

De leden van de fracties van SP en van GPV en RPF hebben voorts gevraagd of het niet voor de hand ligt om, naar analogie van de Raad voor de rechtspraak en met het oog op zijn belangrijke rol als adviesorgaan, bij wet vast te stellen hoeveel leden het College moet hebben en welke incompatibiliteiten bestaan. De leden van de SP-fractie vroegen tevens of er gezien de mogelijke omvang van zo'n 50 leden, geen afspraken moeten worden gemaakt over stemverhoudingen bij het uitbrengen van adviezen en de geldigheid van besluiten, indien bepaalde leden niet aanwezig zijn. Zoals gezegd, wordt thans in nauwe samenspraak met vertegenwoordigers van de gerechten en de Raad, in de vorm van een wetgevingsklankbordgroep, bezien welke onderwerpen nadere regeling behoeven in een algemene maatregel van bestuur en welke onderwerpen bijvoorbeeld in een huishoudelijk reglement kunnen worden geregeld. In deze wetgevingsklankbordgroep zullen ook de omvang van het College, incompatibiliteiten, stemverhoudingen en besluitvorming aan de orde komen. Wij kunnen niet op voorhand aangeven of deze onderwerpen alle bij algemene maatregel van bestuur zullen worden geregeld. In ieder geval zullen nadere regels omtrent de samenstelling – en daarmee over de omvang – van het College in deze algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Daar kan op voorhand over worden opgemerkt dat het in de rede ligt dat per gerecht of cluster van gerechten vertegenwoordigers worden aangewezen die in het College zitting nemen, al

dan niet in een aantal dat evenredig is aan de omvang van het betreffende gerecht of cluster. De uiteindelijke omvang van het College is nog niet bekend.

De leden van de SP-fractie constateerden terecht dat de Raad zich vooral zal bezighouden met de bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie. Op de vraag van deze leden, of ontslag of schorsing als rechterlijk lid van het bestuur van een gerecht vanwege grove taakverwaarlozing tevens ontslag of schorsing als rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast inhoudt, antwoorden wij dat dit niet het geval is. Voor rechterlijke leden van een gerechtsbestuur geldt dat duidelijk onderscheid dient te worden gemaakt tussen hun tijdelijke bestuursbenoeming en hun benoeming voor het leven in een rechtsprekend ambt. Een ontslag of schorsing als bestuurslid laat hun rechterlijke benoeming derhalve ongemoeid. Voor ontslag en schorsing als rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast geldt een afzonderlijke procedure; deze is nu nog in de Wet RO neergelegd, maar zal ingevolge het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten worden overgeheveld naar hoofdstuk 6A van de Wvra (zie artikel II, onderdeel P, van genoemd wetsvoorstel). De leden van de SP-fractie vroegen tevens wie ten aanzien van leden van een gerechtsbestuur aangeeft en beoordeelt of sprake is van grove taakverwaarlozing alsmede wie in dat verband door de minister wordt geconsulteerd. Hierop antwoorden wij dat ingevolge het voorgestelde artikel 2.2.4.3 ontslag of schorsing als bestuurslid alleen mogelijk is op initiatief van de Raad voor de rechtspraak. Het spreekt voor zich dat de Raad in gevallen waarin onverhoopt blijkt van taakverwaarlozing door een of meer leden van een gerechtsbestuur eerst met het desbetreffende bestuur in overleg zal treden en zal pogen om tot afspraken over concrete verbeteringen te komen. Alleen als vervolgens na verloop van tijd door de Raad wordt geconstateerd dat van verbetering geen sprake is en er geen andere mogelijkheden meer voorhanden zijn om de gerezen problemen op te lossen, zal ertoe moeten kunnen worden overgegaan om de minister van Justitie voor te stellen om voor de betrokken bestuurder(s) een voordracht voor ontslag of schorsing te doen. De verwachting is dat in de praktijk niet of nooit om het treffen van deze vergaande sanctie zal hoeven te worden verzocht. Voor zover nodig zal de minister de Raad uiteraard nog vragen om een nadere toelichting op het voorstel van de Raad. Tegen een besluit tot schorsing of ontslag als bestuurslid staat beroep op de bestuursrechter open.

In antwoord op de vraag van deze leden hoe «grove» taakverwaarlozing op dit terrein wordt gedefinieerd, merken wij op dat daarvan alleen sprake kan zijn bij wanbeheer of een andere vorm van ernstig plichtsverzuim dat niet of niet meer langs andere weg is te verhelpen en waardoor een ontwrichting van het functioneren van het gerecht dreigt. Aangezien de bij grove taakverwaarlozing te treffen maatregelen van schorsing of ontslag van bestuursleden een uiterste middel zijn, laat de situatie waarin van grove taakverwaarlozing kan worden gesproken zich niet op voorhand definiëren op basis van objectieve criteria van bedrijfsorganisatorische aard. Voorts antwoorden wij dat «niet-goed» functioneren onvoldoende is om van grove taakverwaarlozing te kunnen spreken.

Artikel 2.6.2.1

De leden van de PvdA-fractie memoreerden dat de memorie van toelichting melding maakt van het feit dat er voor het ondersteunend personeel bijna in het geheel geen opleidingsfaciliteiten beschikbaar zijn en ook dat een beter loopbaanperspectief gewenst is. Zij vroegen in welk opzicht de Raad voor de rechtspraak hierin verandering zal brengen. Zij vroegen voorts of de Raad eveneens opleidingsfaciliteiten ter beschikking zal stellen. Voorts vroegen zij of het streven van de Raad zal zijn om de relatief grote kloof tussen rechters en ondersteuners te verkleinen, zo ja, op welke wijze. Een zorgvuldig en professioneel personeelsbeleid maakt gebruik van onder andere opleidingen om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Een dergelijk beleid zal zich zowel op het rechtsprekend personeel, alsook op het ondersteunend personeel dienen te richten. Immers, het werk van het rechtsprekend personeel kan alleen op een optimale wijze plaatsvinden als de ondersteuning op een professionele wijze wordt gerealiseerd. Het ligt in de lijn der verwachting dat de Raad voor de rechtspraak de ontwikkeling van een dergelijk personeelsbeleid ter hand zal nemen. Op het terrein van opleidingen zal dit in de praktijk betekenen dat de Raad enerzijds kaders zal stellen op het gebied van het personeelsbeleid, anderzijds opleidingsfaciliteiten ter beschikking van de gerechten zal stellen. In dit verband kan worden opgemerkt dat in het kader van het Project Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO) reeds belangrijke activiteiten zijn ontwikkeld om aan een dergelijk professioneel personeelsbeleid vorm te geven. De door PVRO ontwikkelde instrumenten en in dit verband in gang gezette activiteiten zullen na de totstandkoming van de Raad voor de rechtspraak door de Raad worden overgenomen. Aan mogelijkheden om het loopbaanperspectief van het ondersteunend personeel te vergroten wordt binnen PVRO-verband ook op dit moment aandacht besteed. Het is de verwachting dat dit beleid door de Raad voor de rechtspraak zal worden gecontinueerd en geïmplementeerd.

Artikel 2.6.2.2

De leden van de VVD-fractie vroegen wat het gevolg is als het College van afgevaardigden unaniem een aanwijzing afwijst als in strijd met de rechterlijke onafhankelijkheid. Wanneer het College van afgevaardigden – dat vooraf over een aanwijzing adviseert – een voorgenomen aanwijzing van de Raad om die reden unaniem zou afwijzen, ligt het niet in de rede dat de Raad de aanwijzing desondanks doorzet. Het College van afgevaardigden heeft mede met het oog op de rechterlijke onafhankelijkheid een toetsende rol met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheden door de Raad. Door middel van overleg, of via bemiddeling, zou in de gegeven situatie naar een oplossing moeten worden gezocht.

Artikel 2.6.2.6

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd waarom de onthoudingsplicht van de Raad niet overeenkomt met die van de minister ingevolge art. 2.6.4.4. Bij de onthoudingsplicht van de Raad (art. 2.6.2.6) worden een ruime (lid 2) en een beperkte onthoudingsplicht (lid 1) onderscheiden. De beperkte onthoudingsplicht heeft betrekking op de uitoefening van de rechtseenheids- en kwaliteitstaak, bedoeld in art. 2.6.4.4 van de Raad. Hierin wordt bepaald dat de Raad zich bij de uitoefening van die taak niet mag inlaten met de procesrechtelijke behandeling, beoordeling of beslissing in een concrete zaak. In dat kader zal de Raad zich echter wel bezig mogen houden met de procesrechtelijke behandeling van categorieën van zaken. De Raad zal immers ter ondersteuning van de gerechten activiteiten verrichten die liggen op het terrein van het rechterlijk beleid. Overigens wordt in de bijgevoegde nota van wijziging voorgesteld om de

bepaalde onthoudingsplicht ook voor de in art. 2.6.2.5 bedoelde adviestaak van de Raad te laten gelden. Voor de minister geldt dat hij zich nooit met het rechterlijk beleid mag inlaten, vandaar dat voor hem de ruime onthoudingsplicht geldt.

Artikel 2.6.4.3

De hierop betrekking hebbende vraag van de leden van de PvdA-fractie inzake een beroepsmogelijkheid op de Hoge Raad bij schorsing of ontslag van een lid van de Raad voor de rechtspraak is hiervoor in par. 4.3 reeds beantwoord.

Artikel 2.6.4.4

De vraag van deze leden hoe de regering staat tegenover het opnemen in dit artikel en in vergelijkbare bepalingen van de algemene verplichting dat de regering en de Raad voor de rechtspraak niet mogen handelen op een wijze die onverenigbaar is met de onafhankelijkheid van de rechterlijke functie is in par. 2.3 reeds beantwoord.

Deze leden vroegen voorts een reactie 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 afhankelijkheid in de relatie tot hem gegeven is. In dit licht doet de scheiding tussen rechterlijk beleid en bedrijfsvoering in onderliggend wetsvoorstel en het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten volgens deze leden kunstmatig aan. Zoals bekend zijn de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad van opvatting dat de bedrijfsvoering onlosmakelijk met het primaire proces – en dus met rechterlijk beleid – is verbonden. Zij menen voorts dat een op efficiency en effectiviteit gerichte bedrijfsvoering heel wel kan conflicteren met het rechterlijk beleid en dat zo'n conflict een afweging vergt die alleen kan worden gemaakt binnen en door de rechtsprekende macht. Zoals wij reeds meermalen hebben gesteld, zal het onderscheid tussen bedrijfsvoering en rechterlijk beleid – in onze opvatting – in veruit de meeste gevallen helder bepaald kunnen worden, en zullen eventuele verschillen van inzicht door overleg tot een oplossing moeten worden gebracht. Dat die afweging in ons staatsbestel steeds volledig binnen de rechterlijke organisatie behoort te worden verricht – en dat met name de minister of het parlement daarin geen enkele rol zouden kunnen spelen – zijn wij niet met de Hoge Raad eens. In onze opvatting blijft de ministeriële verantwoordelijkheid en de daaraan verbonden parlementaire controle behouden. Juist door bedrijfsvoering en rechterlijk beleid van elkaar te onderscheiden, kan ons inziens bewerkstelligd worden dat noodzakelijke verbeteringen van de bedrijfsvoering van de gerechten kunnen worden doorgevoerd, zonder het risico te lopen dat de gerechtsbesturen c.q. de Raad of de minister daarbij te weinig afstand zouden houden ten opzichte van het rechterlijk beleid. Dat het uiteindelijk aan de rechter zelf is om bij de behandeling van een concrete zaak te bepalen hoe hij de bij wet aan hem geattribueerde procesrechtelijke bevoegdheden zal uitoefenen, onderschrijven wij. Wij wijzen in dat verband tevens naar onze antwoorden op vergelijkbare vragen van de fracties van RPF en GPV en CDA.

De leden van de CDA-fractie vroegen of met art. 2.6.4.4 ook de oneigenlijke invloed van de minister rechtstreeks of via de Raad definitief wordt uitgebannen en zo ja, kan dit dan nader worden toegelicht aan de hand van voorbeelden (dus ook geen invloed via aan de budgettering gekoppelde voorschriften of via begrotingsaanwijzingen, via taak- of werklust-

normen en dergelijke). Aangezien artikel 2.6.4.4 betrekking heeft op de uitoefening van alle ministeriële bevoegdheden die bij of krachtens deze wet zijn toegekend, beantwoorden wij de vraag van deze leden of ook de oneigenlijk invloed van de minister hiermee wordt uitgebannen bevestigend. Minister of Raad kunnen nimmer treden in de wijze waarop gerechten hun rechterlijke bevoegdheden uitoefenen of hebben uitgeoefend. Zij kunnen bijvoorbeeld niet voorschrijven dat een bepaald type zaken voortaan enkelvoudig moet worden afgedaan of dat in specifieke procedures de inschakeling van deskundigen moet worden beperkt.

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. In antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de PvdA-fractie bevestigen wij dat dit een evaluatiebepaling betreft.

Deze leden wilden voorts weten welke specifieke punten daarbij geëvalueerd worden en of een nulmeting wordt verricht en zo ja, 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 evaluatie zal zich richten op de wijze waarop de Raad de centrale taken uitvoert inzake het begrotingsproces en de bedrijfsvoering (artikel 2.6.2.1), het bevorderen van de uniforme rechtstoepassing en juridische kwaliteit (artikel 2.6.2.4) en de advisering (artikel 2.6.2.5). Bij de evaluatie van de taak inzake uniforme rechtstoepassing en juridische kwaliteit zullen aspecten als rechtseenheid, snelheid van de rechtspraak, kwaliteit en toegankelijkheid aan bod komen. De ervaringen van gerechten, alsmede ook die van andere «stakeholders», zullen daarbij een belangrijke informatiebron vormen. De eindrapportage van het evaluatieprogramma Rechtspraak 21e eeuw zal als nulmeting dienen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries