

Vergaderjaar 1999–2000

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 mei 2000 en het nader rapport d.d. 6 juni 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 februari 2000, no. 00.000722, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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).

Het wetsvoorstel strekt tot het opnemen van een Raad voor de rechtspraak in de rechterlijke organisatie. De Raad van State is van mening dat het wetsvoorstel, gezien de plaats van de rechterlijke organisatie in ons staatsbestel, een bredere toelichting behoeft, in het bijzonder voor wat betreft de wenselijkheid van de instelling van een Raad voor de rechtspraak alsmede de gevolgen van die instelling voor de rechterlijke onafhankelijkheid enerzijds en de ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds. Met het oog op het evenwicht tussen deze beginselen worden voorts enkele aanpassingen van het wetsvoorstel in overweging gegeven.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 februari 2000, nr. 00.000722, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 mei 2000, no. W03.00.0048/1, bied ik U hierbij aan.

1. De wenselijkheid van de instelling van een Raad voor de rechtspraak. De bijzondere plaats die de rechtsprekende macht in het Nederlandse staatsbestel inneemt, vereist een evenwichtige wettelijke regeling van de rechterlijke organisatie, waarin recht wordt gedaan aan de staatsrechtelijke beginselen van rechterlijke onafhankelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid.

Gelet op dit vereiste vraagt een zo ingrijpende wijziging van de rechterlijke organisatie als thans wordt voorgesteld om een toelichting, waarin de wenselijkheid van die wijziging overtuigend wordt aangetoond.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Tegen deze achtergrond veroorlooft de Raad van State zich de volgende opmerkingen.

De wenselijkheid van de instelling van een Raad voor de rechtspraak wordt in de memorie van toelichting meermalen verklaard met het argument dat de Raad voor de rechtspraak kan dienen als een «buffer» tussen de gerechten en de minister. Daarmee wordt, aldus de toelichting (paragraaf 2.3), voorkomen dat de gerechtsbesturen een rechtstreekse relatie zouden moeten onderhouden met de Minister van Justitie.

In paragraaf 2.4 wordt daaraan toegevoegd dat de institutionele onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht door de instelling van een Raad voor de rechtspraak wordt versterkt. Verder wordt opgemerkt dat het risico voor oneigenlijke inmenging wordt verkleind.

In paragraaf 2.5 wordt vermeld dat deze bufferfunctie dient om mogelijke spanningen tussen ministeriële verantwoordelijkheid en rechterlijke onafhankelijkheid te temperen.

Deze argumentatie is niet alleen summier, maar roept ook vragen op.

In de eerste plaats wordt in de memorie van toelichting niet verklaard waarom moet worden voorkomen dat de gerechtsbesturen in een rechtstreekse relatie aan de minister verantwoording afleggen over hun bedrijfsvoering. Met het oog op de rechterlijke onafhankelijkheid lijkt dat niet nodig: daarvoor is immers, naast de waarborg, neergelegd in artikel 117 van de Grondwet, toereikend dat de minister in zijn relatie tot de gerechtsbesturen «niet treedt in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van of de beslissing in individuele zaken of categorieën van zaken» (artikel 2.6.4.4).

Voorts lijkt nadere toelichting vereist bij de stelling dat door de instelling van een Raad voor de rechtspraak de «institutionele onafhankelijkheid» van de rechtsprekende macht wordt versterkt. Daarbij zou kunnen worden verduidelijkt in welk opzicht de rechtsprekende macht als instituut aanspraak kan maken op onafhankelijkheid en wat de consequenties van die aanspraken zijn voor de verhouding van de rechtsprekende macht tot de andere staatsmachten.

De Raad van State vraagt zich in dit verband af of niet veeleer is beoogd aan de Raad voor de rechtspraak en aan de besturen van de gerechten een zekere mate van bestuurlijke zelfstandigheid toe te kennen.

Nu in de memorie van toelichting wordt gesproken van het verkleinen van het risico van oneigenlijke inmenging, verdient het naar het oordeel van de Raad van State aanbeveling in te gaan op de vraag of en zo ja, in hoeverre dit risico thans bestaat.

Ook is nadere toelichting gewenst bij de stelling dat de «bufferfunctie» van de Raad voor de rechtspraak kan dienen om mogelijke spanningen tussen ministeriële verantwoordelijkheid en rechterlijke onafhankelijkheid te temperen.

Op het eerste gezicht lijkt immers ook denkbaar dat institutionalisering van de relatie tussen de Minister van Justitie en de rechtsprekende macht door instelling van een Raad voor de rechtspraak die spanningen slechts verplaatst en bovendien juist meer aan het licht brengt.

Concluderend is de Raad van State van oordeel dat de wenselijkheid van de instelling van een Raad voor de rechtspraak in het licht van de daaraan verbonden consequenties voor de rechterlijke onafhankelijkheid en de ministeriële verantwoordelijkheid alsnog nader dient te worden toegelicht. De Raad van State adviseert de memorie van toelichting in die zin aan te vullen.

1. Met de Raad zijn wij van oordeel dat de bijzondere plaats die de rechtsprekende macht in het Nederlandse staatsbestel inneemt, een evenwichtige wettelijke regeling van de rechterlijke organisatie vereist, waarin recht wordt gedaan aan de staatsrechtelijke beginselen van rechterlijke onafhankelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid. Om die reden is in de memorie van toelichting aan voornoemde beginselen en hun onderlinge verhouding, ruime aandacht besteed. Hiervoor bestond te meer aanleiding nu in diverse adviezen naar aanleiding van een eerdere versie van het wetsvoorstel de staatsrechte-

lijke positie van de in te stellen Raad voor de rechtspraak veel nadruk had gekregen.

Anders dan de Raad aanneemt is de wenselijkheid van een Raad voor de rechtspraak niet uitsluitend ingegeven door staatsrechtelijke argumenten. Zoals in de inleiding van de memorie van toelichting wordt vermeld is het wetsvoorstel in belangrijke mate gebaseerd op de voorstellen van de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (commissie Leemhuis), alsmede het Deskundigenoordeel Raad voor de rechtspraak. Hierin komt naar voren dat de instelling van een Raad voor de rechtspraak kan bijdragen aan het versterken van de verantwoordelijkheid van de rechtsprekende macht voor de eigen organisatie als geheel. Een dergelijk landelijk orgaan stelt de rechterlijke organisatie in staat om een geïntegreerd beleid te voeren met betrekking tot een aantal gerechtsoverstijgende zaken, zoals bijvoorbeeld personeelsaangelegenheden, automatisering, huisvesting en beveiliging. Derhalve is de Raad er terecht van uitgegaan dat het wetsvoorstel in het bijzonder is gericht op de versterking van de bestuurlijke zelfstandigheid van de rechterlijke organisatie. In dit verband verwijzen wij ook naar de beschouwingen in paragraaf 3 van de memorie van toelichting. Overeenkomstig het advies van de Raad is de wenselijkheid van de instelling van een Raad voor de rechtspraak in de memorie van toelichting in bovenvermelde zin van een nadere motivering voorzien. Daarbij is ook aandacht besteed aan de specifieke punten die de Raad in deze context aan de orde heeft gesteld.

2. Gevolgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid

In zijn advies van 11 februari 1999 inzake de instelling van een Raad voor de rechtspraak merkte de Raad van State op dat in zijn visie de ministeriële verantwoordelijkheid wordt beperkt door de rechterlijke onafhankelijkheid. Die visie wordt blijkens de memorie van toelichting door de regering gedeeld.

In lijn met die visie worden in het wetsvoorstel de bevoegdheden van de Minister van Justitie ten opzichte van de Raad voor de rechtspraak op twee manieren begrensd.

In het voorgestelde artikel 2.6.2.3, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) wordt bepaald dat de minister de daar bedoelde algemene aanwijzingen slechts mag geven «voorzover dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie».

In het voorgestelde artikel 2.6.4.4 Wet RO wordt voorgeschreven dat de minister bij de uitvoering van bevoegdheden, toebedeeld bij of krachtens de Wet RO, niet treedt «in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken».

Voorts worden de dwingende bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak ten opzichte van de gerechtsbesturen op soortgelijke wijze begrensd (artikelen 2.6.2.2, eerste lid, en 2.6.2.6, tweede lid).

Uit de memorie van toelichting (paragraaf 2.4, artikelen 2.6.2.6 en 2.6.4.4) blijkt dat met de toevoeging «categorieën van zaken» is beoogd de rechterlijke onafhankelijkheid veilig te stellen door niet alleen de eigenlijke rechtspraak maar ook het daarmee samenhangende «rechterlijk beleid» te bestempelen tot een materie waarmee de minister en de Raad voor de rechtspraak zich bij de uitoefening van hun dwingende bevoegdheden niet mogen inlaten.

De Raad merkt omtrent deze dubbele begrenzing het volgende op:

a. Wat precies moet worden verstaan onder «rechterlijk beleid» wordt in de toelichting niet omschreven. In de toelichting op artikel 2.6.4.4 wordt in dit verband slechts gezegd: «Dit impliceert dat de minister ook geen zeggenschap heeft over de toepassing van procesrechtelijke voorschriften in algemene zin». Verder wordt volstaan met het geven van enkele voorbeelden van verboden inmenging, zoals een voorschrift dat om redenen van efficiency een bepaalde categorie zaken voortaan enkelvoudig moet worden afgedaan of een aanwijzing dat om redenen van doelmatigheid strafzaken begaan door minderjarige verdachten voortaan altijd door de kinderrechter moeten worden behandeld.

De Raad is van mening dat meer duidelijkheid nodig is over wat moet worden verstaan onder het door de minister en de Raad voor de rechtspraak te respecteren terrein van «rechterlijk beleid». Het college adviseert daarom in de toelichting een meer uitgebreide opsomming te geven van soorten beslissingen, die «in elk geval» geacht moeten worden betrekking te hebben op de procesrechtelijke behandeling van «categorieën van zaken», waarin de minister en de Raad voor de rechtspraak niet mogen treden. In die opsomming zou, naar het oordeel van de Raad, tot uitdrukking moeten worden gebracht in hoeverre beslissingen met betrekking tot de verdeling van de veelal schaarse afdoeningscapaciteit daartoe behoren.

b. In vele adviezen wordt betoogd en ook in de toelichting wordt onderkend dat bepaalde onderdelen van de bedrijfsvoering directe raakvlakken hebben met het rechterlijke beleid. In dit verband worden genoemd aanwijzingen inzake de doelmatigheid van werkprocessen en de implementatie van kwaliteitsbeleid (memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4 en bij artikel 2.6.2.2).

De Raad meent dat in zulke situaties risico's kunnen ontstaan voor de rechterlijke onafhankelijkheid. Daarom geeft het college in overweging om in de toelichting tot uitdrukking te brengen dat beslissingen inzake de bedrijfsvoering, die onverbrekkelijk samenhangen met het rechterlijk beleid, geacht moeten worden betrekking te hebben op de procesrechtelijke behandeling van categorieën van zaken, waarin de minister en de Raad voor de rechtspraak niet mogen treden.

2. Met de Raad zijn wij van oordeel dat de ministeriële verantwoordelijkheid wordt beperkt door de rechterlijke onafhankelijkheid. Deze visie van de Raad – die reeds in het eerdere advies van 11 februari 1999 (Kamerstukken II 1998/99, 26 352, A) was verwoord – hebben wij in het wetsvoorstel gevolgd. Zoals de Raad constateert zijn daartoe bepalingen opgenomen die beogen de bevoegdheden van de Minister van Justitie te begrenzen.

De Raad heeft terecht de aandacht gevestigd op het belang van een heldere omschrijving van het begrip «rechterlijk beleid» in de memorie van toelichting. Onder rechterlijk beleid wordt verstaan het beleid dat rechters kunnen vormen inzake de uitoefening van de processuele bevoegdheden die de wet aan rechters attribueert. Overeenkomstig het advies is in de memorie van toelichting hierop nader ingegaan. Met name is uitgebreider ingegaan op de soorten van beslissingen die betrekking hebben op de processuele behandeling van categorieën van zaken, zoals in het wetsvoorstel bedoeld.

De Raad heeft er voorts terecht op gewezen dat in de memorie van toelichting wordt erkend dat bepaalde onderdelen van de bedrijfsvoering raakvlakken kunnen hebben met het rechterlijk beleid. Het wetsvoorstel bevat om die reden bijzondere voorzieningen die de rechterlijke onafhankelijkheid beogen te waarborgen. Een van die voorzieningen is een wettelijke bepaling op grond waarvan de minister en de Raad bij de uitoefening van bevoegdheden op het terrein van de bedrijfsvoering, niet mogen treden in de procesrechtelijke behandeling van categorieën van zaken. Naar ons oordeel brengt het wetsvoorstel met zich dat voornoemde procesrechtelijke behandeling het exclusieve domein blijft van de rechter en dat rechterlijke beslissingen op dat terrein voor de minister en de Raad derhalve een gegeven zullen vormen.

Mede in het licht van het voorgaande is het naar ons oordeel niet gewenst de in het wetsvoorstel voorziene beslissingsbevoegdheden op het terrein van de bedrijfsvoering te beperken op de wijze, zoals door de Raad voorgesteld. Nog daargelaten de vraag of zou kunnen worden volstaan met een aanvulling van de memorie van toelichting, zou het door de Raad voorgestelde criterium naar onze verwachting leiden tot aanzienlijke interpretatieproblemen. In de praktijk zal moeilijk kunnen worden vastgesteld welke aspecten van de bedrijfsvoering «onverbrekkelijk samenhangen» met de uitoefening van procesrechtelijke bevoegdheden. Wij zijn overigens van oordeel dat ook waar onderdelen van de bedrijfsvoering directe raakvlakken hebben met de uitoefening van rechterlijke bevoegdheden deze aspecten van elkaar te onderscheiden zijn en ook in die situaties de minister en de raad voor de rechtspraak verantwoordelijk blijven voor de bedrijfsvoering, maar hun beleidsvrijheid wel wordt beperkt. Het door de Raad beoogde resultaat wordt als gevolg van het huidige wetsvoorstel reeds op een andere wijze bereikt. Het wettelijk verbod om te treden in de procesrechtelijke behandeling van zaken betekent dat beslissingen inzake de

bedrijfsvoering slechts genomen mogen worden met inachtneming van het in dat verbod omschreven rechterlijk domein. De bedrijfsvoering is in dezen volgend. In de specifieke gevallen waar raakvlakken bestaan met de uitoefening van rechterlijke bevoegdheden, wordt derhalve de beleidsvrijheid van de minister door het wetsvoorstel beperkt.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is de memorie van toelichting in bovenbedoelde zin aangevuld.

3. Wenselijkheid van een beroepsregeling

In het verlengde van de vorige opmerking ligt een vraag, waarvoor bij de aanbiedingsbrief de bijzondere aandacht van de Raad wordt gevraagd: dient het voorstel van wet voor de oplossing van mogelijke geschillen tussen de Minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak te voorzien in een beroepsregeling of kan volstaan worden met de binnen het huidige Nederlandse constitutionele bestel bestaande mogelijkheden, in het bijzonder de mogelijkheid van parlementaire controle?

Voorzover geschillen tussen de minister en de Raad voor de rechtspraak betrekking zouden hebben op begrotingsaangelegenheden of daarmee samenhangende kwesties op het terrein van de bedrijfsvoering is controle door de Staten-Generaal als medebegrotingswetgever naar de mening van de Raad de meest passende oplossing.

Mogelijke geschillen tussen de Raad voor de rechtspraak en de minister of tussen de gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak over de vraag of de minister dan wel de Raad voor de rechtspraak de «onthoudingsgeboden», neergelegd in de artikelen 2.6.2.6 en 2.6.4.4, hebben overtreden, lenen zich naar de mening van de Raad van State gelet op hun aard en op de positie van partijen evenmin voor beslechting in een rechterlijke procedure.

3. Wij onderschrijven de opvatting van de Raad van State op dit punt. Naar aanleiding van het advies hebben wij de memorie van toelichting op een enkel punt aangepast. In lijn met het advies is de passage waarin de mogelijkheid wordt genoemd van de instelling van een kort geding, komen te vervallen.

4. Gevolgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid

a. In zijn voormeld advies van 11 februari 1999 stelde de Raad zich 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.¹ Dat standpunt wordt blijkens de memorie van toelichting door de regering onderschreven. De Raad vindt ook na kennisneming van de inmiddels uitgebrachte adviezen geen aanleiding om op dat standpunt terug te komen. Andere staatsrechtelijke uitwerkingen van het trias-beginsel zijn denkbaar, maar vinden naar de mening van de Raad geen vruchtbare bodem in de traditie van het Nederlandse staatsrecht.

b. In de nieuwe organisatie zal sprake zijn van een beperking van de ministeriële bevoegdheden. De beheersbevoegdheden, die thans bij de minister berusten, worden overgedragen aan de besturen van de gerechten. Die besturen behoeven daarvoor niet rechtstreeks verantwoording af te leggen aan de minister. Zij leggen die af aan de Raad voor de rechtspraak. Door de attributie van beheersbevoegdheden aan de rechtsprekende macht zelf wordt het instrumentarium van de minister beperkt tot een aantal bevoegdheden in het kader van het begrotingsproces en de cyclus van planning en control, alsmede de volgende toezichthoudende bevoegdheden:

- het recht om inlichtingen te vragen en te ontvangen;*
- algemene aanwijzingen te geven betreffende de bedrijfsvoering;*
- beslissingen van de Raad voor de rechtspraak voor te dragen voor schorsing en/of vernietiging;*
- de leden van de Raad voor de rechtspraak collectief dan wel individueel voor te dragen voor schorsing of ontslag.*

Aldus in grote lijnen het beeld dat wordt geschetst in de memorie van toelichting (in het bijzonder paragraaf 4.4.2).

Tegen deze achtergrond plaatst de Raad twee opmerkingen.

¹ Dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich niet beperkt tot de uitoefening van bestaande wettelijke bevoegdheden, net zo min als de informatieplicht van artikel 68 van de Grondwet beperkt is tot het terrein van de bevoegdheden van de ministers en staatssecretarissen, merkte de Raad reeds op in zijn advies over de ontwerp-begroting voor het jaar 2000 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; kamerstukken II 1999/2000, 26 800, VII, B.

De eerste opmerking heeft betrekking op de bevoegdheden in extreme situaties, waarin sprake is van grove taakverwaarlozing van de Raad voor de rechtspraak. Elders in de wetgeving zijn voor die situatie regelingen opgenomen op grond waarvan de minister – naast het ultieme middel van ontslag – «maatregelen» of «voorzieningen» kan treffen. In het wetsvoorstel zijn zulke regelingen bewust niet opgenomen, zoals blijkt uit de memorie van toelichting (algemeen deel, paragraaf 4.4.2). De Raad is echter van mening dat de bevoegdheid tot het treffen van zulke maatregelen en voorzieningen naast de zwaardere maatregelen van schorsing en ontslag niet gemist kan worden in het instrumentarium dat de minister ten dienste staat ter uitoefening van zijn verantwoordelijkheid voor de doelmatige aanwending van rijksmiddelen door de Raad voor de rechtspraak en de gerechten, zoals die voortvloeit uit artikel 17 van de Comptabiliteitswet. Het college adviseert derhalve een dergelijke bevoegdheid van de minister in het wetsvoorstel op te nemen.

De tweede opmerking heeft betrekking op het voorgestelde artikel 2.6.3.1 Wet RO. In dat artikel wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven die in essentie betrekking hebben op de totstandkoming van:

- een financieringsmodel;*
- een stelsel van objectieve werklastmeting;*
- voorschriften die aan de financiering kunnen worden verbonden (onder andere omtrent het aantal zaken dat het desbetreffende gerecht in het begrotingsjaar geacht wordt af te handelen).*

In artikel 2.6.3.4 Wet RO wordt bepaald dat de minister aan de toekenning van een budget voorschriften kan verbinden.

Het behoeft geen betoog dat het hier gaat om de drie instrumenten waarmee de organisatie van de rechterlijke macht bij uitstek kan worden aangestuurd. Het lijkt dan ook aangewezen om, indien metterdaad – zoals hiervoor werd verondersteld – wordt beoogd om aan de Raad voor de rechtspraak een zekere mate van bestuurlijke zelfstandigheid toe te kennen, die instrumenten in handen van die Raad te leggen. Eerst dan is immers sprake van werkelijke beheersverantwoordelijkheid van de rechterlijke organisatie voor de eigen bedrijfsvoering.

De Raad van State acht het daarom noodzakelijk in het wetsvoorstel voor wat betreft de totstandkoming en wijziging van een algemene maatregel van bestuur, als bedoeld in artikel 2.6.3.1 Wet RO een soortgelijke procedure op te nemen als die welke ten aanzien van de totstandkoming van de begrotingsvoorstellen is neergelegd in de artikelen 2.6.3.2 en 2.6.3.3. Voorts adviseert de Raad van State artikel 2.6.3.4 Wet RO zodanig aan te passen dat de daar bedoelde voorschriften aan de toekenning van een budget slechts kunnen worden verbonden op voorstel van de Raad voor de rechtspraak.

Door deze aanpassingen van het wetsvoorstel wordt iedere schijn vermeden dat de thans voorgestelde reorganisatie niet in hoofdzaak is bedoeld om de rechterlijke macht het beheer over de eigen organisatie toe te vertrouwen, doch mede, en wellicht zelfs in belangrijke mate, om de zeggenschap van de Minister van Justitie over de bedrijfsvoering van de gerechten te verstevigen.¹

4. Het advies van de Raad om in het wetsvoorstel de ministeriële bevoegdheid op te nemen om in geval van grove taakverwaarlozing van de Raad voor de rechtspraak maatregelen of voorzieningen te treffen, hebben wij niet overgenomen. Naar ons oordeel is het in het wetsvoorstel voorziene instrumentarium toereikend om de ministeriële verantwoordelijkheid zoals die voortvloeit uit de Comptabiliteitswet, te kunnen effectueren. Daarbij dient mede in aanmerking te worden genomen dat indien de leden van de Raad zijn geschorst of ontslagen de minister ingevolge artikel 2.6.4.3, derde lid, een voorziening kan treffen in de vorm van aanstelling van een of meer tijdelijke bewindvoerders. De commissie Leemhuis adviseerde evenmin tot het opnemen van een ruime bevoegdheid, zoals door de Raad wordt voorgesteld. Wij hebben in het advies van de Raad dan ook geen aanleiding gezien om ons standpunt op dit punt te herzien. De Raad gaat er voorts terecht van uit dat de voorgestelde herziening van de rechterlijke organisatie erop gericht is de rechtsprekende macht het beheer

¹ In de Contourennota (paragraaf 5.2) wordt vermeld dat door een toespitsing van de ministeriële taken tot de benodigde toezichts- en sturingsinstrumenten «paradoxaal genoeg» de ministeriële zeggenschap kan worden verstevigd.

over de eigen organisatie toe te vertrouwen. Het toekennen van beheersverantwoordelijkheid aan de rechterlijke organisatie voor de eigen bedrijfsvoering brengt naar ons oordeel niet met zich mee dat de voorbereiding van de in artikel 2.6.3.1 bedoelde algemene maatregel van bestuur betreffende de financiering van de rechtspraak geheel in handen moet worden gelegd van de Raad voor de rechtspraak. De inrichting van het stelsel van financiering van de rechtspraak is van dermate groot belang 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, is er echter in dezen voor gekozen deze regels bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. De voorhangprocedure waarborgt de betrokkenheid van de Staten-Generaal. De regels met betrekking tot de financiering van de rechtspraak zijn van wezenlijk andere aard dan de begroting en meerjarenraming. Daar behoort het initiatief meer bij de rechtsprekende macht te liggen. De begroting dient immers tot stand te komen binnen het financieringsmodel. Derhalve ligt het niet in de rede een soortgelijke procedure als die van art. 2.6.3.2. en 2.6.3.3 ook op het financieringsmodel van toepassing te achten. Het advies van de Raad om de wettelijke bevoegdheid tot indiening van een voorstel voor de hier bedoelde algemene maatregel van bestuur aan de Raad voor de rechtspraak toe te kennen, hebben wij dan ook niet overgenomen.

Het voorgaande laat onverlet dat de Raad voor de rechtspraak een zware inbreng zal hebben. Dit blijkt allereerst uit artikel 2.6.3.1, tweede lid, op grond waarvan de Raad verplicht om advies dient te worden gevraagd. Van de zienswijze van de Raad kan slechts worden afgeweken op basis van een in de nota van toelichting neergelegde motivering. Een en ander zal tot gevolg hebben dat tijdens de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur tussen de Minister van Justitie en de Raad intensief overleg zal worden gevoerd. De resultaten van dat overleg zijn – mede gelet op de in artikel 2.6.3.1, derde lid, geregelde kennisgevingplicht – openbaar en kunnen worden onderworpen aan politieke en maatschappelijke controle. Daarnaast is in artikel 2.6.3.1, vierde lid, uitdrukkelijk vastgelegd dat de Raad jaarlijks behoort na te gaan of de normering die in de algemene maatregel van bestuur ligt besloten, mede met het oog op de kwaliteit van de taakuitvoering door de gerechten nog steeds voldoet. Op grond van dezelfde bepaling kan de Raad zo nodig voorstellen doen tot wijziging. De uit dit samenstel van procedurevoorschriften voortvloeiende situatie zal naar ons oordeel niet wezenlijk verschillen van de gang van zaken bij de totstandkoming van het begrotingsvoorstel als bedoeld in de artikelen 2.6.3.2 en 2.6.3.3, met dien verstande dat de primaire verantwoordelijkheid van de regering in tact blijft. De memorie van toelichting hebben wij in deze zin op een enkel punt uitgebreid.

Overeenkomstig het advies van de Raad is het wetsvoorstel zodanig aangepast dat voorschriften aan de toekenning van een budget slechts kunnen worden verbonden op voorstel van de Raad met dien verstande dat zulks ook heeft geleid tot wijziging van de artikelen 2.6.3.2, 2.6.3.3 en 2.6.3.5. In aanvulling daarop wordt conform de systematiek van de door de Raad genoemde artikelen 2.6.3.2 en 2.6.3.3 tevens bepaald dat de minister na overleg kan afwijken van het voorstel van de Raad voor de rechtspraak.

Wij menen dat met de regeling van verschillende bevoegdheden ten aanzien van de financiering van de rechtspraak in onderlinge samenhang bezien een juiste balans is gevonden, waarbij het formuleren van de algemene normering die wordt neergelegd in de algemene maatregel van bestuur in beginsel bij de regering ligt en als het gaat om de concretisering daarvan in een begrotingsvoorstel en in de aan de budgettoekenning te verbinden voorschriften het initiatief uitgaat van de Raad voor de rechtspraak.

5. De samenstelling en de werkwijze van de Raad voor de rechtspraak

Het succes van de instelling van een Raad voor de rechtspraak zal in belangrijke mate afhankelijk zijn van de aanvaarding van het gezag van de Raad voor de rechtspraak door de besturen van de gerechten.

De Raad van State geeft in overweging om in de memorie van toelichting in het licht van de wenselijkheid van die aanvaarding nader in te gaan op de meest wenselijke omvang van de Raad voor de rechtspraak, op de positie en de bevoegdheden van het College van afgevaardigden en op de contacten van de Raad voor de rechtspraak met de presidentenvergaderingen.

5. Conform het advies zijn wij in de memorie van toelichting nader ingegaan op de door de Raad genoemde punten.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De redactionele kanttekeningen in de bij het advies behorende bijlage, zijn in het wetsvoorstel verwerkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U mede namens de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 1 mei 2000,
no. W03.00.0048/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 2.2.3.7, zevende lid, «jaarplan» wijzigen in: jaarverslag.
- In artikel 2.6.2.3, vijfde lid, «Artikel 8:2, onderdeel a» wijzigen in: Artikel 8:2, onderdelen a en b.