

Vergaderjaar 2001–2002 Nr. 55

27 181¹

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

27 182¹

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)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE²

Vastgesteld 16 oktober 2001

Het voorbereidend onderzoek van deze wetsvoorstellen gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wetsvoorstellen. Zij bezagen de voorstellen niet alleen in onderlinge samenhang, maar ook met wetsvoorstel 26 855 (Herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg). Deze drie wetsvoorstellen raken immers ieder de vraag naar de visie van de wetgever en de samenleving op de plaats en de rol van de rechter, niet alleen in het staatsrechtelijk bestel, maar ook in het maatschappelijk leven.

Over wetsvoorstel 27 182 maakten de leden van de CDA-fractie een aantal algemene opmerkingen die mede op het wetsvoorstel 27 181 van toepassing zijn. In het voorlopig verslag betreffende wetsvoorstel 26 855 is van de zijde van de CDA-fractie naar aanleiding van het advies van de Raad van State gewezen op het karakter van het proces, namelijk ontsluiting, respectievelijk ontvouwing van een zaak. Ook is gewezen op de zeer verschillende omstandigheden die van invloed zijn op zowel het besluit een proces te starten als op het verloop ervan: eenzelfde type geschil kan tussen het ene tweetal partijen toch een geheel ander verloop te zien geven dan dat tussen een ander tweetal partijen. In zoverre reflecteert ook het verloop van het juridische proces de in belangrijke mate ongrijpbare diversiteit die de maatschappelijke werkelijkheid te zien geeft.

¹ De eerder verschenen stukken inzake deze wetsvoorstellen zijn gedrukt onder EK nrs. 323 en 324, vergaderjaar 2000–2001.

² Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Ruers (SP), Rosenthal (VVD) (*plv. voorzitter*), Dölle (CDA), Kohnstamm (D66), De Wolff (GL), Lodders-Elfferich (CDA), Van de Beeten (CDA) (*voorzitter*), Broekers-Knol (VVD).

In de opvatting van de leden van de CDA-fractie heeft dat niet alleen consequenties voor de rol van de rechter in het concrete proces, bijvoorbeeld het civiele, maar ook voor de organisatie van de rechtspraak. Het was de leden van de CDA-fractie opgevallen, dat in de behandeling in de Tweede Kamer met name de aandacht is gericht op de staatsrechtelijke aspecten van de verhouding tussen Raad voor de rechtspraak en gerechtshoven enerzijds en de minister van Justitie anderzijds. Zeker zo belangrijk achtten de leden van de CDA-fractie de gevolgen van de invoering van dit model van management en beheer voor de bestuurscultuur binnen de rechterlijke organisatie en de positie van de individuele rechter (alleensprekend of in een meervoudige kamer opererend) als professional. De leden hier aan het woord hechtten zeer aan een bestuurscultuur waarin de rechter zijn of haar ambacht kan uitoefenen. Hierop zou zijdens de CDA-fractie worden ingegaan met betrekking tot wetsvoorstel 27 181, maar ook in het voorliggende wetsvoorstel speelt dit aspect al een belangrijke rol vanwege de taken en bevoegdheden van de Raad voor de Rechtspraak en de gerechtshoven. De leden van de CDA-fractie hadden de indruk, dat het uit het wetsvoorstel blijkende bestuursmodel meer past bij een hiërarchisch gestructureerde lijnorganisatie dan bij een organisatie voor professionals, alhoewel – zie de ontwikkeling bij de mega-kantoren in de advocatuur – ook daar tendensen aanwezig zijn om sturingselementen uit een lijnorganisatie in te bouwen.

In dit verband vroegen zij aandacht voor de navolgende passage uit een verslag van de NVvR-sector-overleg rechtspositie betreffende een notitie die strekt tot organisatie van de overige gerechtsambtenaren binnen de NVvR.

«De heer Verburg meent dat de inhoud van de voorgelegde notitie voor zich spreekt. Hoewel de visie van het hoofdbestuur ten aanzien van de toekomstige positie en rol van de NVvR hierin vrij nadrukkelijk is aangegeven als de weg die door de vereniging begaan dient te worden, is dit tegelijkertijd gedaan in het besef dat de besluitvorming daarover niet aan het hoofdbestuur maar aan de ledenraad is. De verwachting is dat de ledenraad in elk geval zal instemmen met het voorgestelde onderzoek naar het perspectief zoals het hoofdbestuur voor ogen staat en dat met name gericht dient te zijn op het vaststellen van de condities waaronder de verbreding daadwerkelijk tot een succes kan worden. Het hoofdbestuur heeft gemeend de notitie in het sectoroverleg aan de orde te moeten stellen, teneinde de partner in dit overleg daarmee op de hoogte te brengen van de opvattingen over de toekomstige positie van de NVvR in de sfeer van de collectieve belangenbehartiging. Vooropgesteld dat de ledenraad in de vergadering van 14 mei a.s. daarvoor de ruimte geeft, zal over een aantal van de consequenties van de door het hoofdbestuur voorgestane nieuwe opzet in de komende tijd ongetwijfeld nader overleg volgen.

De voorzitter antwoordt, dat met buitengewoon veel interesse kennis is genomen van deze notitie. De koers die het hoofdbestuur van de NVvR aangeeft, sluit aan bij ontwikkelingen zoals die binnen de rechterlijke organisatie gaande en voor een belangrijk gedeelte ook onomkeerbaar zijn. Er zal tijd nodig zijn voor de zeker niet gemakkelijke discussie die met deze notitie binnen de NVvR in gang wordt gezet. Het is echter evident dat de tot nu toe binnen de rechterlijke organisatie gehanteerde scheiding tussen rechterlijke en niet-rechterlijke ambtenaren in de toekomst niet meer te handhaven valt. Zowel de werkgever als de vertegenwoordiging van de werknemers zal zijn instrumenten daarop moeten afstemmen, wil men ook in de toekomst het personele beheer en de verantwoordelijkheid voor de personele ontwikkeling van de rechterlijke organisatie goed kunnen managen. Spreker benadrukt dat de ontwikkelingen binnen de NVvR met belangstelling gevolgd.

De heer Van de Beek brengt naar voren, dat het hoofdbestuur van de NVvR een zwaar initiatief heeft genomen, door de cultuuromslag niet zozeer te laten plaatsvinden langs de weg van de reorganisatie zoals die zich gaat voltrekken en zich kan concentreren rond integraal management, maar in feite toe te spitsen op deze discussie over de gevolgen op het vlak van rechtspositie en medezeggenschap. Daarvoor zal niet alleen de tijd moeten worden genomen, maar is ook een enorme investering in diverse middelen nodig om alle leden daadwerkelijk te bereiken en te overtuigen van de noodzaak van verandering. Het hoofdbestuur al zich daarvoor een enorme inspanning moeten getroosten en wanneer de ledenraad de gevraagde toestemming verleent, dient vervolgens de aandacht dan ook te worden gericht op de wijze waarop de in dit opzicht genomen verantwoordelijkheid verder gestalte krijgt.

De heer Verburg noemt het opvallend dat uit de reacties van de leden duidelijk naar voren komt, dat velen nu pas beseffen dat zich daadwerkelijk zodanige veranderingen binnen de rechterlijke organisatie voltrekken, dat het nooit meer zal kunnen zijn zoals het vroeger was. Met het initiatief van het hoofdbestuur is een proces van bewustwording op gang gebracht, dat nodig zal zijn om tot erkenning van de noodzaak van een koerswijziging te komen, opdat de vereniging ook in de gewijzigde omstandigheden van betekenis zal kunnen zijn. In dat proces zal de komende tijd geïnvesteerd moeten worden.

De voorzitter concludeert dat nu eerst de uitkomst van de op 14 mei a.s. te houden ledenraad van de NVvR dient te worden afgewacht, waarna ongetwijfeld het verder verloop van het traject te zijner tijd nog wel onderwerp van gesprek zal vormen.»

De leden van de CDA-fractie merkten ten eerste op, dat uit het voorgaande blijkt dat de invoering van het model van integraal management en beheer bepaald niet zo breed gedragen wordt binnen de rechterlijke macht als de memorie van toelichting doet geloven. Moet niet worden geconcludeerd, dat de desbetreffende passages in de memorie teveel zijn gebaseerd op instemming van een betrekkelijk kleine incrowd?

Voorts constateerden de leden hier aan het woord, dat binnen de NVvR de opvatting heeft post gevat dat het onderscheid tussen rechterlijke en niet-rechterlijke ambtenaren in de toekomst niet meer te handhaven valt. Weliswaar wordt hier kennelijk gedoeld op collectieve belangenbehartiging in de sfeer van arbeidsvoorwaarden en dergelijke, maar er spreekt ook een beeld uit van de rechterlijke functionaris als die van een ambtenaar/werknemer, maar er wordt tamelijk categorisch gesproken over de *binnen de rechterlijke organisatie* niet langer te handhaven scheiding tussen rechters en ondersteunend personeel. Een dergelijke opvatting wordt in feite ook in wetsvoorstel 27 181 geïntroduceerd, waar gerechtsambtenaren krachtens artikel 2.2.1.7., lid 3 deel gaan uitmaken van de sectorvergadering.

De leden van de CDA-fractie zouden de minister willen uitnodigen zijn visie te geven op de positie van de rechter als professioneel vakman of vakvrouw in relatie tot de organisatie van de rechtspraak als geheel. Verder hadden de leden van de CDA-fractie de indruk, dat een aantal mechanismen in het wetsvoorstel in directe zin kunnen bijdragen aan een bestuurscultuur binnen de gerechten die onvoldoende rekening houdt met de professionele positie van de rechter, terwijl anderzijds daar ook het evenwicht in de verhouding tussen (begrotings-)wetgever, minister van Justitie en rechterlijke organisatie kan worden aangetast. De leden hier aan het woord kwamen daarop terug bij de specifieke wetsbepalingen terzake.

Zojuist werd gesproken over het evenwicht tussen de staatsmachten. De leden van de CDA-fractie wilden waardering uitspreken voor de pogingen die zowel van de zijde van de minister als van de zijde van de Tweede Kamer zijn ondernomen – deels hun neerslag vindend in het wetsvoorstel – om te komen tot een goed evenwicht. Of het voorliggende wetsvoorstel per saldo dat nagestreefde evenwicht kent, zou voor de leden van de CDA-fractie mede afhangen van de beantwoording van de hierboven gestelde vragen die hieronder artikelsgewijs worden gesteld.

Alvorens daartoe over te gaan, wilden de leden hier aan het woord de minister uitnodigen de in dit wetsvoorstel beschreven begrotings- en voteringsprocedure te vergelijken met de huidige gang van zaken, alsmede met de procedures die worden voorzien voor zelfstandige bestuursorganen. De leden van de CDA-fractie merkten dat in rechterlijke kringen, ook van de Hoge Raad, het gevoel bestaat dat de nieuwe procedure meer mogelijkheden tot departementale beïnvloeding van de rechterlijke macht oplevert dan thans het geval is, terwijl zij de indruk hadden dat zulks niet het geval is, behoudens op de punten die hierna nog worden gereleveerd.

Ook de leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van de beide wetsvoorstellen. Zij achtten het van groot belang dat de rechterlijke organisatie zo wordt gemoderniseerd dat de rechtsprekende macht, ook vanwege haar onafhankelijke positie, een eigen verantwoordelijkheid zal dragen voor het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel. De leden van de VVD-fractie gaven steun aan de instelling van gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak. Wel wilden zij de minister een aantal vragen voorleggen.

Ten eerste vroegen de leden van de VVD-fractie in hoeverre, binnen de voorgestelde en vastgelegde wettelijke beperkingen, een strikte scheiding tussen bedrijfsvoering en het waarborgen van de kwaliteit en toegankelijkheid van de rechtspraak in de rede ligt. Kan de minister zich voorstellen dat aanwijzingen met betrekking tot de bedrijfsvoering van de minister aan de Raad voor de rechtspraak en die van de Raad voor de rechtspraak aan de gerechten direct of indirect invloed hebben op het rechterlijk beleid en dus op de kwaliteit van de rechtspraak? Zij dachten daarbij aan de budgettering, het personeelsbeleid en openings- en sluitingstijden.

Ten tweede wilden de leden van de VVD-fractie graag verduidelijkt zien waarom voor de regeling van de relaties tussen de minister en de rechterlijke organisatie op verschillende punten is gekozen voor constructies die deze leden kenden vanuit de sfeer van de zelfstandige bestuursorganen. Is de minister het met deze leden eens dat referenties aan de relaties – wat betreft bevoegdheidsorganen – bij dit onderwerp niet passen omdat de rechterlijke macht immers een constitutioneel gewaarborgde onafhankelijke positie toekomt? Geldt dit ook niet à fortiori in het kader van de ontwikkeling die door beide wetsvoorstellen beoogd wordt c.q. zou moeten worden, te weten het op afstand plaatsen van de rechterlijke organisatie ten opzichte van de minister en het parlement? En al evenzeer gezien het feit dat de wetsvoorstellen de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in een aantal opzichten – bijvoorbeeld wat betreft de benoeming van rechters – mitigeren?

In de derde plaats hadden de leden van de VVD-fractie in het licht van het voorgaande enkele vragen met betrekking tot eventuele geschillen over aanwijzingen tussen de minister en de Raad voor de rechtspraak dan wel tussen de Raad en het college van afgevaardigden of de gerechten. De minister heeft, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State, gezegd in zulke gevallen geen beroepsmogelijkheid te willen creëren. Bij een conflict tussen de minister en de Raad voor de recht-

spraak wijst de minister op de rol van de Tweede Kamer, met name als het gaat om budgetteringskwesties. Kan de minister duidelijk maken hoe hij dit ziet in het kader van een van de primaire doelstellingen van de reorganisatie rechterlijke macht, in casu het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van de rechtsprekende macht voor het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel? Zijn mogelijke interventies van de Tweede Kamer bij een patstelling tussen minister en Raad voor de rechtspraak niet in strijd met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht?

Bij de behandeling van de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer heeft de minister wat betreft de mogelijkheid van een beroep op de Hoge Raad of de Raad van State de deur opengehouden. Is de minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat een geschil tussen de minister en de Raad voor de rechtspraak juist vanwege het gewenste zelfstandige en onafhankelijke karakter van de rechterlijke macht het best beslecht kan worden door de Hoge Raad of – als Hoog College van Staat – de Raad van State?

Geschillen tussen de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen over een aanwijzing van de raad dienen volgens de minister via bemiddeling door het college van afgevaardigden beslecht te worden. Deelt de minister de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat het college van afgevaardigden, gegeven het feit dat het bestaat uit afgevaardigden van de gerechten, niet altijd als neutraal bemiddelaar aangemerkt zal kunnen worden? Kan de minister nader uiteenzetten hoe een patstelling tussen gerechten en Raad voor de rechtspraak dan doorbroken kan worden?

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden eveneens met veel belangstelling kennisgenomen van de twee wetsvoorstellen, die de organisatie van de rechterlijke macht ingrijpend zullen veranderen. Zij onderschreven de noodzaak om te komen tot een modernisering van de bedrijfsvoering van de rechtspraak op alle niveaus. Deze reorganisatie zou naar hun opvatting de kwaliteit van de rechtspraak en de dienstverlening aan de maatschappij in de vorm van geschillenbeslechting en rechtsvorming moeten bevorderen. De reorganisatie zou niet tot gevolg mogen hebben dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – een van de belangrijkste onderdelen van de democratische rechtsstaat – in gevaar zou worden gebracht, maar veeleer tot effect moeten hebben dat de rechterlijke functie versterkt wordt. Zij vonden het daarom een positief teken dat veel van de veranderingsvoorstellen zijn ontwikkeld door of in samenwerking met leden van de rechterlijke macht en al een zeker draagvlak hebben binnen de organisatie. Tegelijkertijd beluisterden zij overal in de rechterlijke macht de vrees dat de voorstellen zouden kunnen ontaarden in vergaande en gedetailleerde bemoeienis met het eigenlijke rechterswerk, hetgeen de trias politica zou schaden. De leden van de PvdA-fractie benadrukten in het licht van deze constatering dat de nagestreefde reorganisatie een positief effect moet hebben op de rechterlijke functie en dat een efficiënter, doelmatiger en transparanter werkproces gepaard zal moeten gaan met onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak, die aan de verwachtingen van de burgers op deze wezenlijke punten blijft voldoen. Hun vragen hadden betrekking op de spanningsverhouding tussen modernisering en rechtsstatelijkheid.

Omdat de voorstellen de kern van de rechtsstaat raken, achtten de leden van de PvdA-fractie het van groot belang dat de reorganisatie de publieke dienstverlening aan de rechtzoekende burger daadwerkelijk verbetert. Alleen een duidelijk zichtbare verbetering van de positie van de justitiabele kon in hun ogen een ingreep in de rechterlijke organisatie rechtvaardigen. In dat kader verbaasden de aan het woord zijnde leden zich erover dat bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel de rechtzoekende

burger niet of nauwelijks aan het woord is gekomen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat alleen overleg is gevoerd met juristen, en dan nog wel voornamelijk met vertegenwoordigers van de rechterlijke macht. Hoewel deze leden het belang onderschreven van het overleg met de magistraten, die uiteindelijk de reorganisatie moeten dragen en aanvaarden, verwonderde het hen dat de eerste belanghebbende bij de reorganisatie niet is gehoord. Indien de reorganisatie gericht is op de verbetering van de publieke dienstverlening, zoals de minister betoogt, ligt het voor de hand om eerst de rechtsconsument te vragen naar zijn oordeel, om ook vanuit dit perspectief knelpunten op het spoor te komen, en hem vervolgens te betrekken bij de vernieuwingen. De leden van de fractie van de PvdA vroegen de minister of dat wellicht toch is gebeurd (zonder dat het hen was opgevallen), en zo nee, waarom niet? Daarnaast verzochten zij de minister uiteen te zetten welke verbeteringen de vernieuwingen in de rechterlijke organisatie, die voor een belangrijk deel al gerealiseerd zijn vóór aanneming van de aan de orde zijnde wetsvoorstellen, hebben meegebracht voor burgers die recht zoeken, en welke bijdrage de invoering van de onderhavige wetsvoorstellen daar nog aan kan leveren. Welke aanwijsbare verbeteringen op het vlak van snelheid, kwaliteit en doelmatigheid van de rechtspraak ondervindt de burger als direct gevolg van deze reorganisatie? Zij vroegen de minister in het bijzonder in te gaan op de veronderstelde verbetering die het overhevelen van de kantonrechtspraak in hoger beroep naar de hoven oplevert. Resulteert deze wijziging niet veeleer in langere wachttijden en hogere proceskosten voor de rechtzoekende burger?

De feitelijke invoering van een Raad voor de rechtspraak – geheel buiten het wetgevingsproces om is deze instantie al aan het werk gegaan – heeft voor controversie gezorgd in de juridische media. Instelling van een dergelijk orgaan is in principe goed verenigbaar met de machtscheiding, zo meenden de leden van de PvdA-fractie. De regering lijkt echter bij de vormgeving van de bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak in relatie tot die van de minister van Justitie op twee gedachten te hinken. Enerzijds is uit de parlementaire discussie in de Tweede Kamer naar voren gekomen dat de Raad voor de Rechtspraak gezien moet worden als een onderdeel van de onafhankelijke rechterlijke macht en daarom niet gekarakteriseerd kan worden als een zelfstandig bestuursorgaan, zoals vanuit de hoek van de Hoge Raad naar voren is gebracht. Consistent met deze opvatting is de stellingname dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet direct van toepassing zal zijn op de raad. Maar de vormgeving van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister in relatie tot de Raad voor de rechtspraak staat met dit heldere uitgangspunt op gespannen voet, zo meenden de leden van de PvdA-fractie. Zij vroegen nadere informatie over de reikwijdte van de aanwijzingsbevoegdheid in relatie tot de rechterlijke onafhankelijkheid. Het was deze leden na de derde nota van wijziging – die in art. 2.6.4.4 de bepaling toevoegt dat de minister niet tot een aanwijzing overgaat indien de Raad voor de rechtspraak van oordeel is dat de minister met die aanwijzing in de rechterlijke onafhankelijkheid treedt – niet duidelijk in hoeverre er nog van een zinvolle aanwijzingsbevoegdheid gesproken kan worden als de toepassing daarvan op een veto kan stuiten. Wat is de zin van een zwaard van Damocles als het gebruik daarvan door de bedreigde partij kan worden afgeweerd? En wat is de situatie wanneer de Raad voor de Rechtspraak meent dat de aanwijzing de rechterlijke onafhankelijkheid onverlet laat, maar de Hoge Raad zou vinden dat dit niet het geval is? Zou het niet beter zijn, zo vroegen de aan het woord zijnde leden zich hardop af, de aanwijzingsbevoegdheid te schrappen wanneer na de verplichte evaluatie over vijf jaar blijkt dat er geen constructief gebruik van is gemaakt?

De twee wetsvoorstellen geven geen uitputtende regeling van de nieuwe organisatie. Art. 2.6.3.1. RO bepaalt dat bij AMvB regels worden gesteld met betrekking tot de financiering van de rechtspraak. Omdat juist bij de financiering mogelijkheden denkbaar zijn die de rechterlijke onafhankelijkheid in gevaar brengen, leek het de leden van de PvdA-fractie gewenst daarover zoveel mogelijk in de wet zelf duidelijkheid te verschaffen, al hadden zij begrip voor de stelling dat de financieringsregels flexibel moeten kunnen worden aangepast en grote waardering voor de procedurele waarborgen die zijn opgenomen om tot evenwichtige uitkomsten te geraken. Het gaat echter niet om een theoretische kwestie; een duidelijke regeling (in wet of AMvB) is in het kader van het machtsevenwicht vereist. Het financieringsmodel dat in de AMvB nadere uitwerking krijgt omvat, naar de inschatting van de leden van de PvdA-fractie, enkele vage elementen die de gewenste duidelijkheid vooraf ondergraven. Kan de minister een toelichting geven op de methodieken die onder de noemer «objectieve werklastsysteem» vallen en de normen die gehanteerd zullen kunnen worden in het geval van de «negatieve nacalculatie»? Het is bepaald niet ondenkbaar dat in economisch slechtere tijden met behulp van deze vage termen de bekostiging tot een zo laag niveau kan worden teruggeschroefd dat er in feite een vermindering zou optreden van de kwaliteit van de rechtspraak, primair ten opzichte van de rechtzoekende burger. Dit zou dan kunnen plaatsvinden zonder de bij een wet in formele zin vereiste instemming van de Staten-Generaal. Kan de minister meedelen, als de gevraagde duidelijkheid kan worden verschaft, of het niet toch mogelijk is de normen in de wet zelf op te nemen, eventueel pas over vijf jaar wanneer na de evaluatie van de reorganisatie meer inzicht bestaat over de financieringsmethodiek en de daarvan uitgaande effecten op de rechtspleging?

Eén van de uitgangspunten van de reorganisatie is de invoering van integraal bestuur in de gerechten. Het gevolg van dit onderdeel van de reorganisatie is dat rechters zich meer dan in het verleden zullen gaan bezighouden met het bestuur van het gerecht. De leden behorende tot de PvdA-fractie juichten deze ontwikkeling toe, omdat deze de zorg voor de efficiency, doelmatigheid en transparantie van de rechtspraak meer dan in het verleden tot een verantwoordelijkheid van de rechters zelf maakt. Daarbij zullen de rechters vermoedelijk niet geneigd zijn de kwaliteit van de rechtspraak het kind van de rekening te laten worden. Integraal bestuur biedt kansen om tot een optimalisering te komen van alle betrokken waarden, ook als deze in een spanningsverhouding staan. Het integraal bestuur riep nog wel enkele vragen op. Een goede rechter is niet noodzakelijk een goede bestuurder. Rechters worden nu dan ook niet primair om hun bestuurlijke capaciteiten geselecteerd, maar om eigenschappen die hen tot een goed rechter maken. Is de minister van plan om de selectiecriteria te veranderen? Zo ja, betekent dit dan dat het profiel van de rechterlijke macht eenzijdiger wordt en dat er geen plaats meer zal zijn voor rechters die grote expertise als rechter hebben maar helaas over minder goed ontwikkelde managementgaven beschikken? Zijn de loopbaanperspectieven van rechters die geen bestuurlijke verantwoordelijkheden ambiëren, de zelfde als de perspectieven van would-be managers? Indien de minister de selectiecriteria niet aanpast, wat voor waarborgen bestaan er dan voor een effectief en efficiënt gerechtsbestuur? De leden van de PvdA-fractie wezen er vervolgens op dat een eenzijdiger profiel dat een combinatie van rechterlijk en bestuurlijk talent verplicht stelt, tot gevolg kan hebben dat mogelijk goede rechters verloren gaan voor de rechtspraak omdat zij zich niet willen richten op bestuurlijke taken. Vergelijkbare ontwikkelingen hebben zich al voorgedaan in andere professionele organisaties waarin de combinatie van professional en manager wordt nagestreefd, zoals de gezondheidszorg en het onderwijs.

Kan de minister uiteenzetten welke gevolgen deze aderlating zou hebben voor de reeds onderbezette rechterlijke macht?

De Raad voor de rechtspraak betekent alleen al door haar feitelijke bestaan een onmiskenbare toename van hiërarchische controle op de werkzaamheden van rechterlijke colleges. De bestuurskundige Bekkers heeft tijdens de voorbereiding van deze wetsvoorstellen twijfels geuit over de invoering van hiërarchische werkverhoudingen in een organisatie die van oudsher gewend is aan professionele autonomie. Bekkers ziet een spanning tussen de noodzaak het beheer en management te versterken enerzijds en de professionele rechterlijke autonomie anderzijds en vreest dat de invoering van de reorganisatie stuk zal lopen op de huidige, diep gewortelde cultuur van de rechterlijke organisatie. Bij deze redenering plaatsten de aan het woord zijnde leden van de PvdA-fractie de kanttekening dat juist binnen een rechterlijke organisatie professionele autonomie van groot belang is voor een goede taakvervulling. Van oudsher betrachten rechters een professionele moraal waarin onpartijdigheid, onafhankelijkheid, hoor en wederhoor, motivering, wetsinterpretatie en rechtmatigheidscontrole centraal staan. Deze elementen van de bij rechtspraak als instituut passende «internal morality of law» (zoals de Amerikaanse jurist Lon Fuller het noemde) worden door hiërarchische interventies van buitenaf in gevaar gebracht. Het integraal bestuur zal daaraan weerstand moeten kunnen bieden en dat vereist meer horizontale strategieën van beïnvloeding. In de ogen van de leden van de PvdA-fractie zou de reorganisatie juist ten goede moeten komen aan de professionele autonomie voorzover deze uitdrukking geeft aan de hiervoor genoemde en in de maatschappij algemeen gedeelde normen, door de randvoorwaarden daarvoor te verstevigen. Hoe ziet de minister de verhouding tussen de reorganisatie en de bestaande professionele cultuur binnen de rechterlijke macht? Is een welslagen van de reorganisatie mogelijk zonder rechters te vervreemden van hun professionele taakopvatting? Met andere woorden, blijft de rechterlijke macht een aantrekkelijke werkomgeving voor juristen die een goed rechter willen zijn in de traditionele zin van het woord? Indien de reorganisatie wordt doorgevoerd zonder rekening te houden met de eisen die de professionele cultuur stelt, vreest de PvdA-fractie een leegloop van de rechterlijke macht, hetgeen vanuit het oogpunt van publieke dienstverlening ronduit rampzalig zou zijn.

In dat kader vroegen de leden van de PvdA-fractie de minister welke managementstijl de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen zullen gaan hanteren. Wordt dat een bureaucratische stijl, waarin de bestuurders het beleid bepalen en handhaven met administratieve middelen? Ontstaat er een bedrijfscultuur van formulieren en parafen, net als is gebeurd in andere sferen waarin professionals worden bestuurd door een ambtelijke organisatie, zoals de gezondheidszorg en het lager en middelbaar onderwijs? Of wordt er juist gekozen voor een bestuursstijl die ruimte laat aan zelforganisatie en zelfregulering door de bestuurden en daarvoor middelen inzet zoals intervisie en peer review? (In het hoger onderwijs zijn vooral op het vlak van de onderzoeksvisitaties interessante methoden ontwikkeld die op dit idee van zelforganiserend vermogen geschoeid zijn.) Met het oog op de ondersteuning en versterking van de professionele cultuur van de rechterlijke macht heeft de laatstgenoemde bestuursstijl de voorkeur, aldus de leden van de PvdA-fractie.

Het viel de leden van de PvdA-fractie op dat de minister bij geschillen over de interpretatie van de omvang van de bevoegdheden die in de wetsvoorstellen geregeld worden, kiest voor overleg in plaats van juridische procedures. Zowel in de verhouding tussen de minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak als in de verhouding tussen het gerechtsbestuur

en de individuele rechters, wijst de minister een formele procedure voor de beslechting van geschillen van de hand. Hoewel deze leden erkenden dat het van belang is te stimuleren dat geschillen in goed overleg worden opgelost, lijkt het – om patstellingen te voorkomen – noodzakelijk wel een bepaalde geschillenbeslechtigingsinstantie aan te wijzen. Ook elders in de samenleving is het nastrevenswaardig om conflicten op te lossen door overleg en de verhoudingen niet nodeloos te juridiseren, maar niettemin blijft er altijd behoefte bestaan aan rechters en arbiters op de achterhand. Zeker ten aanzien van de begrippen bedrijfsvoering en rechterlijk beleid, die van doorslaggevend belang zijn voor scheiding en evenwicht van machten, zijn onoverbrugbare conflicten tussen de verschillende partijen niet geheel ondenkbaar. De leden van de fractie van de PvdA verzochten de minister daarom nogmaals te overwegen een beroepsgang open te stellen bij de Hoge Raad ter beslechting van ononderhandelbare interpretatieverschillen. Het enkele feit dat overleg in beginsel de voorkeur heeft boven juridische mechanismen achtten zij een onvoldoende tegenargument.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de minister in meer algemene zin waarom hij de reorganisatie niet heeft aangegrepen om een rechts-eenhedsvoorziening in te voeren. In de huidige voorstellen krijgen de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen alleen niet-dwingende bevoegdheden om de uniforme rechtstoepassing te bevorderen. Zou het voor de kwaliteit van de rechtspleging ten opzichte van de rechtzoekende burger niet goed zijn om, in aanvulling daarop, een hoogste rechtscollege aan te wijzen dat in alle takken van rechtspraak knopen doorhakt wanneer lagere instanties tegenstrijdige uitspraken doen, zo vroegen deze leden.

Tenslotte vroegen deze leden om de toezegging de evaluatie van de reorganisatie over vijf jaar aan te grijpen om verandering te brengen in het systeem als dit niet én doelmatiger, efficiënter en transparanter is voor alle betrokkenen (inclusief de burger) én een professionele en onafhankelijke rechterlijke macht tot gevolg heeft. Dat betekent dat vanaf het begin van de reorganisatie onderzoek moet worden verricht naar de kwaliteit van de rechtspleging voor de burgers, naar de mogelijke veranderingen in de professionele cultuur van de rechterlijke macht als organisatie en naar de feitelijke vormgeving aan de idealen van de trias politica.

De leden van de fractie van **D66** hadden met grote belangstelling kennisgenomen van de beide wetsvoorstellen inzake organisatie en bestuur en Raad voor de Rechtspraak. Met genoegen constateerden deze leden dat beide wetsvoorstellen op 19 juni jl. met algemene stemmen door de Tweede Kamer werden aanvaard, ook al verschilden de diverse fracties in de Tweede Kamer op onderdelen van mening met het door het kabinet voorgestelde. De eenstemmigheid ten aanzien van de voorliggende wetsvoorstellen is, gegeven de voor de rechtsstaat essentiële waarden die daaraan ten grondslag liggen, niettemin van grote betekenis. De scheiding der machten en de daaruit voortvloeiende onafhankelijkheid van de rechterlijke macht versus de onbetwiste medeverantwoordelijkheid (en de daaruit voortvloeiende zeggenschap) van het bestuur, i.c. van de minister van Justitie, voor bepaalde (onder andere financiële) randvoorwaarden waarin die onafhankelijkheid gerealiseerd kan en moet worden, lijken in de voorliggende wetsvoorstellen naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden in hoofdzaak op juiste wijze geregeld.

Misschien is de hartenkreet van de zijde van delen van de magistratuur – kort weergegeven: besluitvorming gaat wel heel snel waardoor een maatschappelijk debat over de wetsvoorstellen ontbreekt – ook wel te vertalen als kritiek op het feit dat de verantwoordelijke bewindslieden (en daardoor de media?) in de communicatie met betrekking tot de wetsvoor-

stellen te weinig duidelijk hebben gemaakt hoe essentieel de voorgestelde regelingen zijn voor onze democratische rechtsstaat. Soms wordt die rechtsstaat als een vanzelfsprekende verworvenheid gezien waarover een brede maatschappelijke discussie overbodig is – of te ingewikkeld – , ten onrechte, aldus deze leden. Want de «balance of power» tussen de drie essentiële machten in onze samenleving kan op cruciale momenten ontwricht raken. En niet ontkend kan worden dat de voorliggende wetsvoorstellen in dat evenwicht nieuwe wegen proberen te bewandelen, waardoor het nuttig en nodig is de inhoud daarvan zeer kritisch tegen het licht te houden.

Tegen die achtergrond wilden de leden van de fractie van D66 eigenlijk slechts voor dat thema, in de schriftelijke voorbereiding van de wetsvoorstellen, aandacht vragen. De voorgestelde regeling van het duale stelsel naar die van het geïntegreerde bestuur is ogenschijnlijk in dat kader een verbetering van de verhouding tussen de minister van Justitie en de rechterlijke macht. Niettemin was de hoofdvraag die bij de leden van de fractie van D66 leefde de volgende. Is de procedure die voorgesteld is voor benoeming en ontslag van de bestuursleden van gerechten en van de leden van de Raad voor rechtspraak, gekoppeld aan de algemene aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie enerzijds en het feit dat de afbakening van bedrijfsvoering en rechtspraak niet eenduidig te maken valt en de regels met betrekking tot financiering van de rechtspraak daarenboven niet bij wet worden gesteld anderzijds, al met al tegen de achtergrond van het hier bedoelde kader, niet een brug te ver? Komt die optelling van inhoudelijke voorstellen er niet op neer dat in hoge mate vertrouwen gevraagd wordt in de wijsheid waarmee opeenvolgende bewindslieden met de voorgestelde bepalingen – en de daarachter schuilgaande mensen en waarden – en eventuele tegengestelde opvattingen zullen omspringen, terwijl voor het evenwicht tussen de machten ook volstaan had kunnen worden met bijvoorbeeld de in de laatste nota van wijziging voorgestelde genuanceerde vorm van aanwijzingsbevoegdheid. Waarom is het volgens de minister absoluut nodig om zowel met betrekking tot de personen die de desbetreffende functies gaan vervullen als met betrekking tot hun werkzaamheden (via de aanwijzingsbevoegdheid) invloed te kunnen uitoefenen, waar het voor de onafhankelijke positie van de rechtsprekende macht ongetwijfeld beter zou zijn indien voor een van beide beïnvloedingsmethoden zou zijn gekozen? Is in redelijkheid vol te houden dat de beperkte politieke verantwoordelijkheid van de minister voor het reilen en zeilen van de rechtspraak, waaraan deze leden overigens hechtten, niet geëffectueerd zou kunnen worden indien hetzij de invloed bij benoeming en ontslag, hetzij die door de aanwijzingsbevoegdheid zou ontbreken?

Op welke wijze is overigens gegarandeerd dat de in de wetsvoorstellen geregelde evaluatie zowel zal zien op de werking van de wetten in de praktijk voor de onafhankelijkheid van de rechtspraak als op die van de specifieke verantwoordelijkheid van de minister daarvoor?

Uiteraard wilden deze leden ook nader geïnformeerd worden over de vraag of de daadwerkelijke voorbereiding van de invoering van de wetsvoorstellen per 1/1/2002 – onder voorbehoud van goedkeuring daarvan door de Eerste Kamer – op schema ligt en per wanneer de Eerste Kamer uiterlijk terzake moet hebben besloten, om er nog voor te zorgen dat beide wetsvoorstellen per die datum in praktijk gebracht kunnen worden.

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **ChristenUnie**-fractie hadden met bijzondere belangstelling van deze voor de inrichting van de rechtsstaat zo belangrijke wetsvoorstellen kennisgenomen. Deze leden waren van mening dat het goed is dat thans de organisatie van de rechtsprekende macht aan de behoeften van de tijd wordt aangepast. Zo

achtten zij het goed dat het thans geldende duale stelsel wordt vervangen door een stelsel van geïntegreerd bestuur. Daarbij diende volgens hen wel te worden voorzien in het op deugdelijke wijze waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid.

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie vroegen in welk opzicht en in welke mate het streven naar (meer) efficiency van de rechterlijke macht een rol heeft gespeeld bij de inrichting van de organisatiestructuur. Is de gewenste wijze van procesvoering daarbij leidend uitgangspunt geweest? Ligt aan het streven naar efficiencyverbetering de gedachte ten grondslag dat in de toekomst meer (categorieën) zaken enkelvoudig afgedaan zullen (moeten) worden? Moet ook meer specialisatie binnen het rechterlijke ambt aan de efficiencybevordering bijdragen? Is bij het ontwerpen van het nieuwe civiele procesrecht rekening gehouden met de aanmerkelijke kans dat als gevolg van het grote gewicht dat op de mondelinge behandeling ter zitting veel meer zittingstijd gevergd zal worden?

Deze leden stelden vervolgens de vraag of de positie en de inrichting van de Raad voor de rechtspraak de waarborging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht niet tekort doet. Is de raad niet te zeer opgezet naar het model van de zelfstandige bestuursorganen? Waarin komt het sui generis-karakter van de raad tot uitdrukking? Past de mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen aan de rechterlijke macht door de minister van Justitie wel binnen de doelstelling om de onafhankelijkheid zoveel mogelijk te waarborgen?

Artikelsgewijs 27 181

Artikel 2.1.4 lid 2

In deze bepaling wordt imperatief beslechting voorgeschreven door de in de wet bepaalde aantallen rechters. Zou de minister uiteen willen zetten hoe deze bepaling in deze organieke wet zich verhoudt tot de grote mate van vrijheid in het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering met betrekking tot heen en weer verwijzing van zaken tussen enkelvoudige en meervoudige kamers, zo vroegen de leden van de **CDA**-fractie.

Artikel 2.2.1.2 lid 1 jo 2.2.1.9 jo 2.2.2.5

Door de voorzitter van het gerechtshof te sieren met de titel van president – een verschijnsel dat men in het bedrijfsleven ten aanzien van managementfuncties inmiddels te boven is – wordt deze functionaris voor het publiek geïdentificeerd met het gerecht als zodanig en derhalve ook met de rechterlijke functie, zo meenden de leden van de CDA-fractie. Nu het niet de bedoeling is, dat de titularis zich met rechtspraak bezighoudt, is dat al een ongewenste situatie. Nog meer ongewenst is, dat de titularis om functionele redenen zou moeten optreden in situaties waarin geschillen aan de orde zijn die ook nog eens ten overstaan van een met rechtspraak belaste rechterlijk ambtenaar moet worden beslecht. Te denken valt aan geschillen met gerechtsambtenaren van rechtspositionele aard, maar ook bijvoorbeeld een geschil over een huisvestingsprobleem. De opmerking in de memorie van toelichting, pagina 51, over artikel 2.2.2.5 voorkomt in de visie van de leden van de CDA-fractie niet, dat de president van het gerechtshof hetzij als vertegenwoordiger van een procespartij, hetzij als getuige in een openbare terechtzitting gehoord zou kunnen worden. Dat leek de leden hier aan het woord niet goed voor het aanzien van het gerecht als rechtsprekend orgaan. Hoe ziet de minister deze problematiek? Is in verband hiermee niet overwogen om het rechtersambt van president te handhaven en deze voor het leven

benoemde functionaris te belasten met het (technisch) voorzitterschap van de gerechtshofvergadering, naast een bestuursvoorzitter die in die capaciteit tijdelijk benoemd zou zijn?

Artikel 2.2.2.1 lid 2 en 3 jo 2.2.2.2 lid 2

In deze bepalingen wordt gesproken over de grens tussen – kort gezegd – bedrijfsvoering en rechtspraak. Enige afbakening is te vinden in de memorie van toelichting (pagina 37 en 38) – waar gesproken wordt van een grijs gebied – en de nota naar aanleiding van het verslag (pagina 97). Op zich vonden de leden van de CDA-fractie de daar genoemde voorbeelden verhelderend en voor de praktische toepassing nuttig. Op een punt misten zij echter een essentieel element in de onthoudingsgeboden dat in de sfeer van de bedrijfsvoering getrokken kan worden, maar daar bepaald niet thuis hoort. Dit betrof het daadwerkelijk opstellen, derhalve schrijven van vonnissen. De leden van de CDA-fractie meenden, dat dit werk een essentieel onderdeel van het rechterlijk ambacht vormt. Iedere rechter moet er in hun visie aanspraak op kunnen maken zelf (delen van) vonnissen daadwerkelijk zelf te formuleren. Het zou in hun visie niet goed zijn, dat ook in dit opzicht het verschil tussen rechters en rechterlijke ambtenaren vervaagt doordat schrijffjuristen en vergelijkbare functionarissen dit handwerk letterlijk uit handen van de rechter nemen. Is de minister bereid om buiten twijfel te stellen, dat ook het daadwerkelijk formuleren van vonnissen, arresten en beschikkingen, nog iets breder: de totstandkoming van deze uitspraken, tot het terrein behoren waarvoor de onthoudingsgeboden gelden? Is hij bereid daartoe de wet aan te passen?

Artikel 2.2.1.7 lid 3

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe in de praktijk de stemverhouding in sectorvergaderingen eruit zal zien, gezien de deelname door gerechtsambtenaren aan die vergaderingen. Kan de minister uiteenzetten, welke dwingende redenen nopen tot hun lidmaatschap van de sectorvergadering, zo vroegen deze leden.

Artikel 2.3.3.1 jo 2.4.2.1

In deze bepalingen gaat het om de vorming en bezetting van kamers. Voor een groot aantal bijzondere kamers geldt een meervoudige bezetting, waarbij geen verwijzing naar een enkelvoudige kamer ter beslissing mogelijk is. Dat beperkt een herverdeling van werk bij de gerechten dan in hoofdzaak tot de civiele kamers. Met name in relatie tot voorschriften uit hoofde van wetsvoorstel 27 182 betreffende te halen targets, kan dat ertoe leiden, dat in de eerste plaats de vorming en bezetting van kamers in belangrijke mate door die targets bepaald zullen worden en in de tweede plaats dat in vergaande mate civiele zaken enkelvoudig moeten worden afgedaan, teneinde voldoende capaciteit vrij te maken. In combinatie met de inzet van schrijffjuristen die uitspraken voor de rechter op papier zetten, leidt dat in een «worst case» scenario én tot een uitholling van het rechtersambt én tot kwaliteitsverlies in de rechtspraak bij met name meer gecompliceerde zaken. De leden van de CDA-fractie zouden graag op overtuigende wijze gerustgesteld willen worden door de minister.

Artikel 46i e.v. Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren

Ligt het in het voornemen deze en vergelijkbare regels elders aan te passen aan de bij de Eerste Kamer aanhangige Poortwachterswet ten aanzien van reïntegratie en ontslag bij onvoldoende medewerking daaraan, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

Artikel 2.2.3.3

In deze bepaling krijgt de president een specifieke toezichthoudende functie. Blijkens de memorie van toelichting (pagina 48) zal de president informatie kunnen vragen ex artikel 2.2.2.1 lid 3 (wetsvoorstel 27 181). Alhoewel op zich het vragen van informatie al aanleiding kan geven tot gedragsverandering, rijst de vraag wat het vervolg zou moeten zijn op de door de president verkregen informatie. Zagen de leden van de CDA-fractie het goed, dat de president dan op zich geen zelfstandige actie kan ondernemen, doch gehouden zou zijn om een eventueel gesignaleerd probleem in het gerechtsbestuur aan de orde te stellen?

Artikel 2.2.3.4

Het was de leden van de CDA-fractie opgevallen, dat aan verlening van instemming in dit artikel niet de mogelijkheid wordt gekoppeld om daaraan voorschriften te verbinden. Uit de memorie van toelichting en de andere stukken is ook niet duidelijk geworden of dit een welbewuste keuze was, dan wel een hiaat. Gaarne vernamen de leden van de CDA-fractie de reactie van de minister hierop.

Artikel 2.2.3.4 jo 2.2.3.7

In deze bepalingen wordt gesproken over instemming met de jaarrekening en vanwege artikel 10.25 Algemene Wet Bestuursrecht wordt niet over goedkeuring gesproken om verwarring te vermijden. Gelet op de aard van de instemming was het wellicht beter geweest om toch van goedkeuring te spreken of in ieder geval van vaststelling (vergelijk in dit verband het hanteren van de begrippen goedkeuring en vaststelling in het vennootschapsrecht). De leden van de CDA-fractie merkten dit op, omdat zij ook benieuwd waren naar het antwoord op de vraag welke rechtsgevolgen zouden zijn verbonden aan onthouding van instemming. In het rechtspersonenrecht betekent dat immers, dat de betrokken bestuurders niet gekwetten zijn jegens de rechtspersoon waarover zij het bestuur voerden en dat is weer van belang in verband met een eventuele aansprakelijkheid voor bijvoorbeeld de schade als gevolg van wanbeleid. Nu de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen geen zelfstandige bestuursorganen zijn, kan dus geen aansluiting worden gezocht bij de vraag naar de rechtsgevolgen voor de onthouding van instemming bij de regelingen in dat nog in behandeling zijnde wetsvoorstel. Is de conclusie van de leden van de CDA-fractie juist, dat de onthouding van instemming hooguit van invloed zou kunnen zijn bij een beoordeling van een voordracht tot ontslag of schorsing, maar verder niet leidt tot enige aansprakelijkheid, behalve in het geval van ambtsmisdrijf?

Artikel 2.6.2.1 jo 2.6.2.2

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af hoe zich de algemene aanwijzingen ten aanzien van bijvoorbeeld toekenning van budgetten verhouden tot de voorschriften van artikel 2.2.3.1. De toelichting in de memorie van toelichting op pagina 61 was op dit punt voor de leden hieraan het woord niet helemaal helder.

Artikel 2.6.3.3 lid 4

De memorie van toelichting op pagina 73 vermeldt, dat het in de rede ligt om in de toelichting op de begrotingswet ook informatie te verschaffen over de zienswijze van de Raad en de inhoud van het overleg. Een harde

verplichting daartoe bestaat echter niet, hetgeen ertoe kan leiden, dat het parlement eventuele meningsverschillen en visies van de Raad voor de rechtspraak uit het jaarplan moet halen dat conform artikel 2.6.3.6 lid 3 wordt toegezonden. Is de minister bereid toe te zeggen, dat in het kader van de evaluatie te zijner tijd een wettelijke verplichting wordt opgenomen in deze bepaling?

Artikel 2.2.3.5 lid 1 jo artikel 2.6.3.7 lid 1

De laatste zin van deze bepaling verwijst naar de tweede volzin van resp. 2.2.3.2 en 2.6.3.5. Het was de leden van de CDA-fractie niet geheel duidelijk wat de functie kan zijn van het verstrekken van een berekening. Volgt uit deze berekening en de opbouw ervan informatie die moet worden opgevat als een instructie voor wat betreft de aanwending van middelen?

Artikel 2.6.2.4

De leden hier aan het woord vroegen zich af wat nu precies de status zal zijn van een ongevraagd advies van de Raad aan de gerechtsbesturen. In dit verband wezen de leden van de CDA-fractie er ook op, dat in de memorie van toelichting op pagina 18 gesproken wordt over coördinerende taken ten aanzien van de rechterlijke functie. Die worden kennelijk onderscheiden van ondersteuning aan gerechten. Die coördinerende taken worden echter niet genoemd in artikel 2.6.2.1 of artikel 2.6.2.4. Gaarne ontvingen de leden van de CDA-fractie een toelichting op dit punt.

Artikel 2.6.4.2

Deze bepaling voorziet niet in de mogelijkheid van vernietiging van besluiten van de Raad voor de rechtspraak uit hoofde van artikel 2.6.2.4. Is de ratio van het ontbreken van een dergelijke vernietigingsmogelijkheid, dat 2.6.2.4 geen bevoegdheden toekent aan de raad en er daarom geen strijd kan ontstaan met het recht of met goede bedrijfsvoering, een criterium voor vernietiging? Is het niet zo, dat een ruime interpretatie door de raad van zijn taken uit hoofde van artikel 2.6.2.4 toch de facto een interventie in de positie van de gerechtsbesturen en uiteindelijk ook in de positie van het rechterlijk werk met zich mee kan brengen die strijd oplevert met het recht (met name dan natuurlijk artikel 2.6.4.4)? Is het in dat geval niet ook de taak van de minister van Justitie om daar tegen te waken door gebruik te maken van een bevoegdheid tot voordracht voor vernietiging?

Artikel 2.2.4.3a jo 2.6.4.3a

Deze bij wijze van amendement in de wet opgenomen artikelen beogen een bestuursrechtelijke toets. Uit de stukken van de behandeling in de Tweede Kamer was het de leden van de CDA-fractie niet duidelijk geworden waarom hier geen volle toetsing mogelijk is gemaakt. Ook laat de formulering van de bepalingen ruimte voor twijfel over de vraag of met betrekking tot handelen in strijd met artikel 2.6.4.4 evenzeer beoogd is slechts een marginale, een redelijkheidstoets aan te leggen. Dit laatste was in de visie van de leden van de CDA-fractie in ieder geval uiterst ongewenst. Indien er aanwijzingen zijn, dat de voordracht in strijd is met artikel 2.6.4.4, moet het toch gaan om een volledige toetsing. Bovendien zou in het kader van een regeling van stelplicht en bewijslast het voor de hand liggen, dat – indien de voorgedragene feiten en omstandigheden kan noemen en aantonen die duiden op een samenhang met de procesrechtelijke behandeling van zaken, de inhoudelijke beoordeling ervan of betreffende categorieën zaken – het vervolgens aan de minister is om het

tegendeel aannemelijk te maken tegenover de Hoge Raad. Deelt de minister deze opvatting van de leden van de CDA-fractie? Zo ja, is hij dan niet van mening, dat de tekst van de desbetreffende bepalingen zou moeten worden verhelderd?

Een voordracht tot schorsing of ontslag zal doorgaans te maken hebben met een conflict dat samenhangt met concrete voorschriften of aanwijzingen, resp. met het vastlopen van overleg als bedoeld in artikel 2.6.1.2 lid 1 (overeenstemming bereiken over een lijst van zes kandidaten voor een vacature in de Raad). Betekent een en ander niet, dat de Hoge Raad zich ten minste impliciet over dat conflict zal moeten uitlaten, ongeacht of dat gebeurt in het kader van een marginale toetsing, dan wel een volle toetsing?

Vervolgens vroegen de leden van de CDA-fractie of het oorspronkelijke begrip «ernstig plichtsverzuim», voorkomend in het wetsvoorstel dat aan de Tweede Kamer is voorgelegd, mede moet worden begrepen onder het begrip «ongeschiktheid anders dan door ziekte». In samenhang hiermee stelden de leden hier aan het woord ook de vraag wanneer het niet opvolgen van aanwijzingen of niet voldoen aan voorschriften, hetzij door de raad in relatie tot de minister, hetzij door gerechtsbesturen in relatie tot de Raad voor de rechtspraak, ongeschiktheid anders dan door ziekte oplevert. Zou het juist wanneer het gaat om die aanwijzingen en voorschriften niet moeten gaan om een ernstig plichtsverzuim en derhalve een hoge mate van verwijtbaarheid? Anders gezegd: indien met betrekking tot bijvoorbeeld voorschriften op budgettair terrein in de loop van een boekjaar een gerechtsbestuur besluit van die voorschriften af te wijken om misschien niet door de raad gedeelde, maar op zich niet apert onredelijke gronden, kan toch moeilijk worden volgehouden, dat een dergelijke afwijking leidt tot de conclusie, dat de leden van dat gerechtsbestuur ongeschikt zijn voor hun functie? Is het dan niet gewenst om binnen de gronden voor voordracht tot ontslag of schorsing van genoemde wetsbepalingen een afzonderlijke sub-categorie in te bouwen met betrekking tot juist die aanwijzingen en voorschriften en die dan te relateren zijn aan ernstig plichtsverzuim? De leden van de CDA-fractie hadden namelijk de indruk, dat door de amendering in de Tweede Kamer een element van evenwicht dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel aanwezig was in zekere zin afgezwakt is, alhoewel de indieners van het amendement dat bepaald niet bedoeld lijken te hebben.

Een detailvraag met betrekking tot de procedure bij de Hoge Raad en de van toepassing verklaarde bepalingen uit de Algemene Wet Bestuursrecht leidt tot de vraag of het wel gepast is, dat conform artikel 8.2.1 AWB griffierecht zou worden geheven. De vraag is ook wie dan tot voldoening van het griffierecht gehouden zou zijn: het gerechtsbestuur als zodanig of het individuele lid van het gerechtsbestuur, zo merkten deze leden op.

Artikel 2.6.1.2

De leden van de CDA-fractie vroegen vervolgens hoe lid 1 van deze bepaling wordt toegepast als de volledige raad is ontslagen, c.q. geschorst, c.q. afgetreden.

Impliceert de overeenstemming niet, dat er sprake is van veto-recht zowel zijdens de minister als zijdens de raad? En wat gebeurt er bij een impasse? Met name in het wetgevingsoverleg is veel aandacht besteed aan de mogelijke situatie van een conflict tussen de Raad enerzijds en de minister anderzijds, doch in hoofdzaak met betrekking tot bijvoorbeeld de algemene aanwijzingen. De leden van de CDA-fractie konden zich vinden in de argumenten zijdens de minister, dat met betrekking tot die onder-

werpen er op andere wijze checks en balances zijn ingebouwd in het wetsvoorstel, maar met betrekking tot nou juist dit belangrijke moment van het bereiken van overeenstemming over een lijst van zes kandidaten leek er de leden hier aan het woord toch sprake van een lacune. In de schriftelijke stukken en het wetgevingsoverleg is daar ook niet specifiek over gesproken, naar zij meenden. Graag ontvingen de leden van de CDA-fractie op dit punt nog een nadere reactie van de minister.

Artikel 2.6.3.4

In deze bepaling wordt gesproken over voorschriften die verbonden kunnen worden aan toekenning van een budget. Het lijkt er op, dat die voorschriften enkel kunnen worden getoetst aan artikel 2.6.4.4 door de Staten-Generaal uit hoofde van artikel 2.6.3.3. Zagen de leden van de CDA-fractie dat goed? Voor het overige kan de raad slechts laten blijken van bezwaren tegen die voorschriften door uitvoering te weigeren, zo lijkt het. Ook op dit punt heeft het er de schijn van, dat de checks en balances onvoldoende uitgewerkt zijn, zoals ook al door de Raad van State in zijn advies was opgemerkt (pagina 6 en 7), zo constateerden deze leden. De hantering door de Raad van die voorschriften die aan het toegekende budget zijn verbonden is weer van belang in relatie tot de grond voor de voordracht tot schorsing of ontslag als bedoeld in artikel 2.6.4.3a. Gaarne ontvingen de leden hier aan het woord dan ook een uiteenzetting van de zienswijze van de minister.

Nota hoofdlijnen AMvB bekostiging

In dit kader hadden de leden van de CDA-fractie ook enkele vragen met betrekking tot de *Nota hoofdlijnen AMvB bekostiging* (stuk nr. 41). Bij lezing van dit stuk viel het de leden van de CDA-fractie op, dat deze hoofdlijnen een hoog «thuiszorg»-karakter hebben. Een benadering die sterk geënt is op beheersing van de werkzaamheden op de werkvloer, waarbij het risico aanwezig is, dat er een hoge mate van detaillering gaat optreden, terwijl relatief dure overhead en daarmee gepaard gaande bureaucratie niet of nauwelijks wordt genormeerd, zoals ook in de thuiszorg is gebleken. Juist hier doet zich dus een tendens voelen tot het toepassen van een beheersmodel in de zin van het Engelse begrip «control». De leden van de CDA-fractie hadden dan ook behoefte aan nadere antwoorden met betrekking tot de volgende vraagpunten.

Op pagina 7 van de nota wordt onder 2.5 gesproken over «audits» op het terrein van de werklastsystematiek en omvang en inhoud van taken op het gebied van overhead. Wat moet men zich bij deze audits precies voorstellen? Waar zijn deze op gericht? Hoe worden de resultaten ervan gecommuniceerd, met name: gaan gegevens daaruit enkel naar de gerechtsbesturen of krijgen ook de individuele leden van de gerechten inzage in deze audits? Deze vragen hangen samen met de omstandigheid, dat in paragraaf 2.6 – eveneens op pagina 7 van de nota – wordt vermeldt, dat geen nacalculatie zal plaatsvinden, maar de genoemde audits zouden wellicht hetzelfde effect kunnen hebben. Op pagina 9 wordt verder gesproken over nog meer «andere» onderwerpen als bedoeld in artikel 2.6.3.1. Waar wordt dan aan gedacht? Moet ook worden gedacht aan de in de nota genoemde targets (zie in dit verband ook de nota naar aanleiding van het verslag, pagina 24)? Is het denkbaar dat het dan bijvoorbeeld gaat om een voorschrift ten aanzien van het aantal te behandelen asielzaken? Als dergelijke voorschriften niet worden nageleefd, leidt dat dan tot ongeschiktheid in de zin van artikel 2.2.4.3a? Dit laatste is weer van belang, omdat bij het niet realiseren van die targets er derhalve rechtspo-

sitionele consequenties dreigen die grote druk op de gerechtsbesturen leggen om individuele rechters te disciplineren teneinde die targets te halen.

In de nota is op pagina 18 sprake van in een AMvB neer te leggen voorschriften inzake de realisatie van een VBTB-doelstelling, waaronder vergroting van eenheid van rechtspraak. Dit laatste riep de vraag op wat men zich hierbij precies moet voorstellen. In samenhang hiermee rees bij de leden van de CDA-fractie ook een vraag betreffende artikel 2.6.2.4 jo pagina 22 van de memorie van toelichting. Wat is in de visie van de minister de relatie tussen uniforme straftoemetercriteria enerzijds en efficiëntere werkwijze en verkorting van doorlooptijden anderzijds? Dezelfde vraag met betrekking tot de vergoeding van bepaalde soorten schade, zoals genoemd in de nota naar aanleiding van het verslag op pagina 39. Valt in de visie van de minister een discussie over hoofd-doekjes dragende griffiers, zoals door kwartiermaker Van Delden voorgesteld, ook onder discussies die de Raad voor de rechtspraak zou kunnen aanzwengelen of waarover de raad adviezen zou kunnen geven als bedoeld in artikel 2.6.2.4? Ziet de minister enige samenhang tussen dat idee van beoogd voorzitter Van Delden en bedrijfsvoeringsprocessen?

In ditzelfde kader stelden deze leden een vraag naar aanleiding van pagina 23 van de memorie van toelichting, waar gesproken wordt over studies naar lastige juridische vraagstukken die door de raad zouden kunnen worden geëntameerd. Wat is dan de status van die studies? Is niet het gevaar aanwezig, dat die het karakter krijgen van beantwoording van prejudiciële vragen zoals door de Raad als opdrachtgever geformuleerd? Hoe ziet de minister de relatie tussen die studies enerzijds en de jurisprudentie van Hoge Raad, Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen?

Zagen de leden van de CDA-fractie het juist, dat in de memorie van toelichting op pagina 29 in feite artikel 6 van het Europese Verdrag inzake de Rechten van de Mens wordt gehanteerd als legitimatie voor de bevoegdheid van de minister als bedoeld in artikel 2.6.3.1 en de algemene maatregelen van bestuur inzake de bekostiging?

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Janssen