

Vergaderjaar 2001–2002 Nr. 55a

27 181

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)

27 182

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)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 5 november 2001

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het voorlopig verslag over de onderhavige wetsvoorstellen. Wij zijn bijzonder verheugd dat de leden van de fracties van VVD, PvdA, D66, SGP en CU de noodzaak voor de modernisering van de rechtsprekende macht, die wordt vorm gegeven door onder meer de invoering van integraal management bij de gerechten en door de instelling van de Raad voor de rechtspraak, onderkennen en onderschreven. Het doet ons genoegen dat de leden van de CDA-fractie de pogingen van de minister van Justitie en de Tweede Kamer om te komen tot een goed evenwicht tussen de staatsmachten, waardeerden. Wij hopen met de beantwoording van de vragen van deze leden hun twijfel op dit punt weg te nemen. Wij delen het genoegen van de leden van de fractie van D66 dat beide wetsvoorstellen op 19 juni jl. met algemene stemmen door de Tweede Kamer zijn aanvaard en zijn met deze leden van mening dat de eenstemmigheid ten aanzien van de voorliggende wetsvoorstellen, gegeven de voor de rechtsstaat essentiële waarden die daaraan ten grondslag liggen, van grote betekenis is. Wij hopen met onze beantwoording de bedenkingen die er nog leven, weg te kunnen nemen en het draagvlak voor beide wetsvoorstellen te vergroten. Wij achten het van groot belang dat de modernisering van de organisatie en de instelling van een bestuur bij de gerechten op een brede maatschappelijke en politieke steun kan rekenen. Bij de beantwoording van het voorlopig verslag houden wij zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aan.

De leden van de **CDA**-fractie hebben de onderhavige wetsvoorstellen niet alleen in onderlinge samenhang gezien, maar ook met wetsvoorstel 26 855 (Herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg), omdat deze wetsvoorstellen ieder de vraag raken 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. In de opvatting van de leden van de CDA-fractie heeft de omstandigheid dat het verloop van een juridisch proces een in belangrijke mate ongrijpbare diversiteit kent niet alleen consequenties voor de rol van de rechter in het concrete proces, 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 gerechtsbesturen enerzijds en de minister van Justitie anderzijds. Wij hebben er goede nota van genomen dat deze leden 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, zeker zo belangrijk achtten en dat zij zeer hechtten aan een bestuurscultuur waarin de rechter zijn of haar ambacht kan uitoefenen. Wij zijn van oordeel dat de onderhavige wetsvoorstellen de waarborgen bieden en de randvoorwaarden scheppen om de rechtsprekende macht in staat te stellen daaraan te voldoen. In dat verband willen wij deze leden verwijzen naar de beantwoording van hun vraag over de positie van de rechter als professional in relatie tot de organisatie van de rechtsprekende macht en van vragen van de leden van de PvdA-fractie over de professionele autonomie van de rechter verderop in deze memorie. Wij delen de mening van de leden van de CDA-fractie evenwel niet, dat het uit het wetsvoorstel blijkende bestuursmodel meer zou passen bij een hiërarchisch gestructureerde lijnorganisatie dan bij een organisatie-model voor professionals. Deze leden wijzen er terecht op dat ook in andere organisaties waar professionals werken, sturingselementen worden ingebouwd. Dit betekent echter nog niet, dat die organisatie daardoor kan worden aangemerkt als een hiërarchische lijnorganisatie. Graag verwijzen wij deze leden in dit verband tevens naar ons antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie op dit punt. Wij hopen met onze beantwoording van de vragen van deze en andere leden de bedenkingen die deze leden ten aanzien van het uit het wetsvoorstel blijkende bestuursmodel hadden, weg te kunnen nemen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen aandacht voor een passage uit een verslag van het NVvR-sector-overleg rechtspositie betreffende een notitie die strekt tot organisatie van de overige gerechtsambtenaren binnen de NVvR. Zij leidden uit het citaat af, dat de invoering van het model van integraal management en beheer bepaald niet zo breed gedragen werd binnen de rechterlijke macht als de memorie van toelichting deed geloven. Zij stelden de vraag of niet moest worden geconcludeerd dat de desbetreffende passages in de memorie van toelichting teveel waren gebaseerd op instemming van een betrekkelijke kleine incrowd.

In de door de leden van de fractie van het CDA geciteerde passage uit een verslag van het Sectoroverleg Rechterlijke Macht wordt gesproken over een notitie van het hoofdbestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) inzake de toekomst van de NVvR. In die notitie worden verschillende veranderingen en ontwikkelingen geschetst die nopen tot bezinning op de rol en positie van de NVvR. Het gaat dan om veranderingen die betrekking hebben op de omgeving van de NVvR, zoals het gegeven dat de NVvR niet langer de enige reële gesprekspartner is voor de minister van Justitie en veranderingen die betrekking hebben op de organisatie en de inzet van de NVvR zelf. Daarnaast wordt een aantal ontwikkelingen genoemd die nopen tot bezinning van de eigen rol en positie, zoals de mogelijkheid dat andere vakbonden dan de NVvR worden toegelaten tot het Sectoroverleg Rechterlijke Macht. Ook verwacht de NVvR, blijkens de notitie, dat als gevolg van de invoering van integraal management er van buitenaf en van binnenuit druk zal groeien om te

komen tot een gemeenschappelijk arbeidsvoorwaardenstelsel voor rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren. Vervolgens schetst de NVvR een aantal opties voor de toekomst. Een van de mogelijkheden daarbij is verbreding van de belangenbehartiging van de vereniging met die van de gerechtsambtenaren. In dat verband signaleert het hoofdbestuur in de notitie dat er bij delen van de achterban, kort samengevat, moeite bestaat met het afscheid nemen van de «oude NVvR». Gelet op het onderwerp van de bespreking (rol en positie van de NVvR in de toekomst), in welke context het verslag gelezen moet worden, kan men naar ons oordeel niet de conclusie trekken dat er geen draagvlak is voor de modernisering van de rechterlijke organisatie, zoals neergelegd in de onderhavige wetsvoorstellen. Wij delen de conclusie van deze leden dan ook niet. In de memorie van toelichting is aangegeven op welke wijze in samenspraak met de rechterlijke macht en op voorstel van het project Bestuur Gerechten van het programma Versterking Rechterlijke Organisatie (hierna: pVRO), maar ook met de medezeggenschap van het ondersteunend personeel, de onderhavige wetsvoorstellen tot stand zijn gekomen. Gezien de brede consultatie, zoals die in de memorie van toelichting uiteen is gezet, zijn wij van oordeel dat er zeker geen sprake is van «een kleine incrowd» zoals deze leden stelden. Daarmee zou ook afbreuk worden gedaan aan de inzet van velen binnen de rechterlijke macht die op enigerlei wijze zijn betrokken bij de totstandkoming van en de voorbereiding van de implementatie van de wetsvoorstellen, alsmede aan de initiatieven, die zowel vóór als na het verschijnen van het rapport van de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (hierna: Commissie Leemhuis) vanuit de rechterlijke macht zijn genomen om tot een modernisering van het bestuur en de organisatie van de gerechten te komen.

Naar aanleiding van de opmerkingen die deze leden naar aanleiding van het verslag van het Sectoroverleg Rechterlijke Macht maakten over het onderscheid tussen de rechterlijke ambtenaren en de gerechtsambtenaren, merken wij op dat deze leden terecht constateerden dat een dergelijk onderscheid aan de orde was in het kader van de collectieve belangenbehartiging in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Als gevolg van de wetsvoorstellen zullen zowel de rechterlijke ambtenaren als de gerechtsambtenaren werkzaam zijn bij het gerecht en vallen onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van het gerecht. Met de overheveling van het beheer van de gerechten gaat immers de verantwoordelijkheid voor het ondersteunend personeel over naar het bestuur van het gerecht en zullen rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren deel uitmaken van dezelfde (arbeids)organisatie. Dit is anders in het huidige duale bestel, waarin er wel een strikte scheiding bestaat tussen de rechterlijke ambtenaren, die wél tot de organisatie van het gerecht behoren, en het ondersteunend personeel, dat formeel niet tot die organisatie behoort. In die zin kan men ook stellen dat na invoering van de wetsvoorstellen deze scheiding tussen rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren binnen de rechterlijke organisatie (als verzamelbegrip voor het geheel van de gerechten) niet langer gehandhaafd is. Naar aanleiding van de opmerking van deze leden over artikel 2.2.1.7, derde lid, van het wetsvoorstel 27 181, merken wij op dat er inderdaad voor is gekozen de gerechtsambtenaren aan de sectorvergadering te laten deel nemen. In het sectoroverleg wordt gesproken over de aangelegenheden van de sector en vindt afstemming plaats over de uitvoering van de werkzaamheden van de sector. Naar ons oordeel ligt het dan ook voor de hand dat ook de gerechtsambtenaren daaraan deelnemen. Dat hier geen scheiding is aangebracht tussen rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren betekent evenwel niet dat er geen onderscheid wordt aangebracht daar waar dit nodig is met het oog op de bijzondere staatsrechtelijke positie van de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak

belast. Dit onderscheid doet zich in het geval van de sectorvergadering voor als er wordt gestemd over de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing. De gerechtsambtenaren nemen niet deel aan die stemming (artikel 2.2.1.7, vijfde lid). Wij verwijzen deze leden in dit verband tevens naar onze beantwoording van hun vraag bij laatstgenoemd artikel.

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. In antwoord op de vraag van deze leden gaan wij ten eerste in op de positie van de rechter als ambtenaar met rechtspraak belast binnen het gerecht, als onderdeel van de onafhankelijke rechterlijke macht. De staatsrechtelijke positie van de rechter die optreedt in de enkelvoudige en meervoudige kamer en als zodanig met rechtspraak is belast, vereist dat er in de wettelijke structuur waarborgen zijn opgenomen die garanderen dat hij in staat wordt gesteld tot een onafhankelijke en onpartijdige behandeling en oordeelsvorming te komen in de zaken die aan hem worden voorgelegd. De onderhavige wetsvoorstellen bieden naar ons oordeel die waarborgen. In algemene zin is daarover op te merken dat nu de rechtsprekende macht zelf verantwoordelijk wordt voor de bedrijfsvoering van de gerechten, de rechtsprekende macht zelf in staat wordt gesteld in de organisatie van het gerecht de bedrijfsvoering zodanig vorm te geven dat de onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak, waarvoor de rechter zorg dient te dragen, optimaal gestalte krijgt. Meer in het bijzonder wijzen wij op de onthoudingsbepalingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen ter zake van het handelen van het bestuur, de Raad voor de rechtspraak en de minister van Justitie. Voorts brengt de staatsrechtelijke positie van de rechter met zich mee, dat ook waar het gaat om bijvoorbeeld de regeling van de sectorvergadering en de medezeggenschap, waarborgen zijn opgenomen die ervoor zorgen dat het terrein van de geschillenbeslechting uitsluitend tot het domein van de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast behoort. Wij wijzen in dat verband op de voorgestelde artikelen 2.2.1.7, vijfde lid, van wetsvoorstel 27 181 en 46d, onderdeel b, van de Wet op de ondernemingsraden. Daarnaast is de rechter ook een professional. Eén van de kenmerken van professionals is dat zij centrale gemeenschappelijke waarden en standaarden hebben geïnternaliseerd. Een ander kenmerk dat typerend is voor professionals is het feit dat zij een langdurige periode van training ondergaan en dat er sprake is van strenge selectiecriteria voor toetreding tot de beroepsgroep. Daarnaast verrichten professionals hun werkzaamheden relatief autonoom. Deze kenmerken voor professionals blijven ook in de toekomst gelden voor de rechterlijke ambtenaren. Onder invloed van de moderniseringsoperatie zal – naar verwachting – de samenwerking tussen rechters binnen een gerecht toenemen. Dit versterkt de gemeenschappelijke waarden en zal de professionaliteit van rechters verder kunnen bevorderen.

De leden van de CDA-fractie nodigden de minister uit de in het wetsvoorstel 27 182 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 de leden hier aan het woord de indruk hebben dat zulks niet het geval is, behoudens op de punten die hierna nog worden gereleveerd. Wij geven gaarne gevolg aan de uitnodiging om de door deze leden gevraagde vergelijkingen te maken. In de huidige situatie neemt de minister van Justitie, mede op basis van informatie van de gerechten, de

ten behoeve van de rechtsprekende macht benodigde financiële middelen (uitgaven) en ontvangsten op in het voorstel voor de Justitiebegroting. De informatie van de gerechten is afkomstig uit de jaarlijkse planning- en controlcyclus, waarbij de minister begrotingskaders aangeeft op basis waarvan de gerechten jaarplannen (inclusief een begroting) opstellen. Net als in de huidige situatie zal ook in de in het wetsvoorstel 27 182 beschreven situatie het voor de rechtspraak beschikbare budget deel uitmaken van de Justitiebegroting, zij het dat het – anders dan nu het geval is – een afzonderlijk, herkenbaar onderdeel daarvan zal vormen. De Raad voor de rechtspraak zal daartoe in een afzonderlijk beleidsartikel zichtbaar worden gemaakt. De belangrijkste verandering die wordt voorgesteld is echter dat de Raad voor de rechtspraak een centrale positie gaat innemen bij de voorbereiding van de rechtspraakbegroting (artikel 2.6.3.2). De gang van zaken is aldus dat de Raad, na overleg met de gerechten, een voorstel opstelt voor de begroting van de Raad en de gerechten gezamenlijk voor het volgende jaar. Het begrotingsvoorstel omvat mede een voorstel voor de aan het toe te kennen budget te verbinden voorschriften (met name betrekking hebbend op het aantal zaken dat de rechtsprekende macht als geheel met het toegekende budget kan afhandelen) en een meerjarenraming. De Raad zendt vervolgens het voorstel aan de minister, opdat deze het kan inpassen in de Justitiebegroting. In de regel zal de minister het begrotingsvoorstel van de Raad volgen. Deze hoofdregel is neergelegd in artikel 2.6.3.3, eerste lid. Indien hij zich echter niet kan verenigen met het voorstel, meldt hij dit aan de Raad en wordt hierover overleg gevoerd. Indien de minister van mening blijft dat het begrotingsvoorstel tekort schiet, is de minister uit hoofde van zijn eigen verantwoordelijkheid bevoegd om het voorstel in gewijzigde vorm in het voorstel voor de Justitiebegroting op te nemen (artikel 2.6.3.3, derde lid). Door zijn motivering voor deze afwijking in de memorie van toelichting op te nemen, kan het parlement daarvan kennisnemen en de minister daar zo nodig op aanspreken. Onze conclusie naar aanleiding van de bovengeschetste procedure is dezelfde als die van de leden van de CDA-fractie. Naar onze mening wordt met de voorgestelde regeling van de verschillende bevoegdheden in de begrotingsprocedure een juist evenwicht gevonden tussen de onafhankelijke positie en de eigen verantwoordelijkheid van de rechtsprekende macht enerzijds en de ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds. In vergelijking met de huidige situatie, waarin een specifieke wettelijke regeling ontbreekt, is dat een verbetering. De in theorie altijd aanwezige risico's van oneigenlijke beïnvloeding van de rechterlijke macht worden met de voorgestelde regeling naar onze overtuiging tot een minimum beperkt.

Zoals gevraagd zullen wij eveneens ingaan op het wetsvoorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nrs. 1–2). In dat wetsvoorstel wordt ten aanzien van de publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen, zowel voor de zelfstandige bestuursorganen die onderdeel zijn van de Staat, als voor de – begrotingsgefinancierde – zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid (artikelen 18 en 19 e.v.) voorgeschreven dat zij bij de minister een (ontwerp-)begroting indienen voor het volgende jaar. In de memorie van toelichting (bladzijde 29) wordt benadrukt dat het hier een voorstel betreft en dat de (begrotings)wetgever uiteraard het laatste woord heeft. Nadere regels omtrent de verhouding tussen de minister en het zelfstandig bestuursorgaan omtrent de afwikkeling van de begroting, zoals wel opgenomen in wetsvoorstel 27 182, zijn in de Kaderwet niet nodig geoordeeld. Overigens zal ook bij zelfstandige bestuursorganen een minister naar alle waarschijnlijkheid niet zonder nader overleg van een begrotingsvoorstel afwijken en kan het parlement ook bij zelfstandige bestuursorganen het oorspronkelijke voorstel van het bestuursorgaan desgewenst vergelijken met het voorstel van de betrokken minister en hem om uitleg vragen terzake van eventuele verschillen.

Tot ons genoegen geven de leden van de **VVD**-fractie steun aan de instelling van gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak. Deze leden achten 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. Zij hebben de minister van Justitie wel een aantal vragen voorgelegd.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich in de eerste plaats af 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. Zij vroegen de minister in dat verband of hij zich kan 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 denken aan de budgettering, het personeelsbeleid en openings- en sluitingstijden.

In reactie hierop merken wij het volgende op. Het vraagstuk van de scheiding tussen bedrijfsvoering en rechtspraak hangt nauw samen met de rechterlijke onafhankelijkheid. Een van de belangrijke uitgangspunten van de regering bij de beide wetsvoorstellen is, dat de rechterlijke onafhankelijkheid gewaarborgd dient te blijven. Zowel de minister als de Raad dienen bij het geven van algemene aanwijzingen op het terrein van de bedrijfsvoering de – onder andere grondwettelijk gewaarborgde – rechterlijke onafhankelijkheid te respecteren (zie ook art. 2.6.2.6 en 2.6.4.4). In die zin ligt het niet alleen in de rede om een strikte scheiding te maken, maar is het zelfs noodzakelijk, zo beantwoorden wij het eerste deel van de vraagstelling van deze leden. Enkele voorbeelden kunnen dit verduidelijken. Indien uit een oogpunt van versnelling van rechtspraak (verbetering van de kwaliteit) gestreefd wordt naar verkorting van de doorlooptijden, dan is een aanwijzing die inhoudt dat bepaalde zaken in het vervolg enkelvoudig moeten worden afgedaan, niet toegestaan, omdat daarmee het domein van de rechter zou worden betreden. Hetzelfde geldt voor aanwijzingen die zouden voorschrijven hoe de rechter om moet gaan met zijn bevoegdheid om een zaak op de zitting aan te houden of hoeveel getuigen hij per zitting mag oproepen. Met het voorgaande is vanzelfsprekend niet gezegd, dat het niet mogelijk zou zijn om de kwaliteit van de rechtspraak door middel van het geven van aanwijzingen met betrekking tot (bepaalde aspecten van) de bedrijfsvoering te beïnvloeden, mits maar de grens tot wat tot het rechterlijk beleid behoort scherp wordt getrokken. In de meeste gevallen is die grens helder te trekken. Op het door deze leden genoemde terrein van het personeelsbeleid kan gedacht worden aan algemene aanwijzingen omtrent het hanteren van competentieprofielen of het voeren van functioneringsgesprekken. De Raad is daar zonder meer bevoegd toe. Zou de Raad echter de formaties van de gerechten willen «bevriezen», dan kan dit in strijd komen met de rechterlijke onafhankelijkheid indien daardoor onvoldoende rechterlijke capaciteit voorhanden zou zijn om het zaaks-aanbod op een verantwoorde wijze af te doen. Aanwijzingen op het door deze leden genoemde terrein van de budgettoekenning – dat ook tot de bedrijfsvoeringsaangelegenheden behoort – zijn in beginsel mogelijk, doch liggen niet direct voor de hand wanneer men in aanmerking neemt dat de nadere uitwerking van de financiële relaties in de daartoe strekkende algemene maatregel van bestuur een plaats zal krijgen. Over openings- en sluitingstijden, waaraan deze leden ook denken bij het geven van aanwijzingen, merken wij het volgende op. De regeling van openings- en sluitingstijden van de *gebouwen* die de rechtspraak ten dienste staan, lijkt ons bij uitstek een materie voor de gerechten zelf. Wij voegen daar

nog aan toe dat overeenkomstig wetsvoorstel 27 181 de wet (artikel 2.1.8.a WRO, bij derde nota van wijziging opgenomen) een regeling zal bevatten omtrent de openingsduur van de *griffies* in de hoofdplaats en de nevenvestigingsplaatsen van een gerecht. Voorts zal de op grond van artikel 2.1.9 tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur bepalingen bevatten over de openingstijden van de *griffies*. Aangezien het ook hier een bedrijfsvoeringsaangelegenheid betreft, zijn de Raad en de minister in beginsel echter bevoegd om aanwijzingen te geven.

In de tweede plaats wilden de leden van VVD-fractie graag verduidelijkt zien waarom voor de regeling van de relaties tussen de minister en de rechterlijke organisatie op verschillende punten gekozen is voor constructies die wij kennen vanuit de sfeer van de zelfstandige bestuursorganen. Wij zijn het gaarne met deze leden eens dat een vergelijking met de relaties tussen een minister en een zelfstandig bestuursorgaan bij dit onderwerp niet helemaal opgaat, omdat de rechterlijke macht een constitutioneel gewaarborgde onafhankelijke positie toekomt. Gegeven ons huidige staatsbestel – met name met het oog op de «checks and balances» daarin – achten wij het echter wel nodig dat de minister verantwoordelijkheid blijft dragen voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. Zoals hierboven in het antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie reeds is opgemerkt, heeft dit met betrekking tot de begrotingsprocedure geleid tot een eigenstandige regeling, waarin voor de rechtsprekende macht, en met name de Raad voor de rechtspraak, een centrale rol is weggelegd, maar waarin anderzijds ook de verantwoordelijkheid van de minister tot uitdrukking is gebracht (i.c. door zijn bevoegdheid tot afwijken van het begrotingsvoorstel van de Raad). De ministeriële verantwoordelijkheid beperkt zich echter niet tot de begroting. Ook buiten het terrein van de begroting dient de minister zijn verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Met het oog daarop worden aan de minister in wetsvoorstel 27 182 enkele toezichthoudende bevoegdheden toegekend. Dat het hier gaat om bevoegdheden die vaak in enigerlei vorm ook elders in wetgeving worden aangetroffen om ministeriële verantwoordelijkheid te waarborgen, bijvoorbeeld met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen, wil nog niet zeggen dat wij de Raad daarmee op één lijn plaatsen. Het tegendeel is waar. De aan de minister toe te kennen bevoegdheden zijn uitdrukkelijk op de bijzondere positie van de Raad afgestemd. In dat verband zijn zij, onder andere, zo stringent mogelijk geformuleerd en met procedurele waarborgen omgeven. Bij de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer is dit nog eens onderstreept door aanvaarding van het amendement Van Oven/Vos (27 182, nr. 38) waarin in verband met de bijzondere positie van de leden van de Raad en van de gerechtsbesturen wordt voorgesteld om tegen het besluit tot schorsing of ontslag van genoemde leden, in afwijking van de normale rechtsgang bij ambtenaarrechtelijke besluiten, beroep op de Hoge Raad open te stellen. Daarbij zal de Hoge Raad expliciet toetsen of de, met het oog op de rechterlijke onafhankelijkheid, in artikel 2.6.4.4 opgenomen onthoudingsplicht van de minister zich niet tegen de schorsing of het ontslag verzet.

De opmerking dat de wetsvoorstellen de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in een aantal opzichten – bijvoorbeeld wat betreft de benoeming van rechters – mitigeren, kunnen wij niet goed plaatsen. Zoals gezegd is het garanderen van de rechterlijke onafhankelijkheid een van de randvoorwaarden geweest bij het opstellen van de wetsvoorstellen. Daar komt bij dat op het punt dat deze leden noemden – de benoeming van rechters – de wetsvoorstellen geen wezenlijke veranderingen behelzen.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een verduidelijking van de rol van de Tweede Kamer in geval van een conflict tussen de minister en de Raad voor de rechtspraak, met name als het gaat om budgetterings-

kwesties, in het kader van één 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. Deze leden vroegen in dit verband of mogelijke interventies van de Tweede Kamer bij een patstelling tussen minister en Raad voor de rechtspraak niet in strijd zijn met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Deze leden constateerden verder dat de minister bij de behandeling van de wetsvoorstellen de mogelijkheid van een beroep op de Hoge Raad of de Raad van State heeft opgehouden. Zij vroegen of de minister het met hen eens is 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 beslist kan worden door de Hoge Raad of – als Hoog College van Staat – door de Raad van State.

In antwoord op de vragen van deze leden merken wij op dat in de opzet van het wetsvoorstel de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht gewaarborgd blijft, maar dat dit niet zover gaat dat de minister van Justitie geen enkele verantwoordelijkheid meer heeft. Een eventueel geschil tussen minister en Raad voor de rechtspraak zal betrekking hebben op de uitoefening van de bevoegdheden die de minister heeft om zijn verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Het zal dan met name kunnen gaan om begrotingsaangelegenheden. Voor de uitoefening van die bevoegdheden is de minister op de normale wijze verantwoording verschuldigd aan het parlement, en dus ook voor zijn optreden in een eventueel geschil daarover. Wij zien niet in hoe deze parlementaire controle in strijd zou kunnen komen met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Anders dan deze leden veronderstellen, hebben wij tijdens de behandeling van de beide wetsvoorstellen in de Tweede Kamer steeds benadrukt dat wij het openstellen van een beroepsgang bij geschillen tussen minister en Raad voor de rechtspraak onwenselijk achten. Wij hebben alleen opgemerkt dat als er al een beroepsgang opengesteld zou moeten worden, dit in onze ogen een beroepsgang bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zou moeten zijn, gelet op de aard van de beslissingen van de minister en de normen waaraan deze moeten voldoen, omdat deze in materieel opzicht de meeste overeenkomsten vertonen met besluiten die vallen onder de Algemene wet bestuursrecht. Wij delen de mening van de leden van de VVD-fractie dan ook niet 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 de Raad van State.

De leden van de VVD-fractie stelden dat geschillen tussen de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen volgens eerste ondergetekende beslecht dienen te worden door het College van afgevaardigden. Deze leden vroegen of de minister de mening deelt 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. Deze leden vroegen voorts een nadere uiteenzetting over de vraag hoe dan een patstelling tussen gerechten en Raad voor de rechtspraak kan worden doorbroken.

In antwoord op de vragen van deze leden merken wij ten eerste op dat het College van afgevaardigden primair een orgaan is van de rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren die werkzaam zijn bij de gerechten, die onder het regime van de Raad vallen, en dus niet van de gerechtsbesturen. Vanwege hun specifieke deskundigheid zullen er overigens wel ten hoogste vijf leden van een gerechtsbestuur kunnen worden afgevaardigd in het College. Het College zal, als nieuw orgaan binnen de rechterlijke organisatie, een eigen plek en gezicht moeten verwerven binnen het

krachtenveld in die organisatie, naast organen als de gerechtsbesturen, de presidentenvergaderingen, de ondernemingsraden en de NVvR. Hoewel wij het met deze leden eens zijn dat het College waarschijnlijk meer affiniteit zal hebben met de gerechtsbesturen, omdat de leden van het College nu eenmaal werkzaam zijn bij de gerechten of zelfs lid zijn van een gerechtsbestuur, neemt dat in onze ogen niet weg dat het College een belangrijke rol zal hebben te vervullen bij het overbruggen van meningsverschillen tussen de Raad en de gerechtsbesturen. In die zin zal het College dus ook bemiddelend dienen op te treden tussen de Raad en de gerechtsbesturen. Indien bemiddeling door het College evenwel niet tot resultaten leidt, zullen de Raad en de gerechtsbesturen desgewenst gezamenlijk een externe partij kunnen inschakelen die de bemiddeling op zich zal nemen.

Wij zijn verheugd dat de leden van de **PvdA**-fractie met veel belangstelling hadden kennisgenomen van de onderhavige wetsvoorstellen en dat zij de noodzaak om te komen tot een modernisering van de bedrijfsvoering van de rechtspraak op alle niveaus, onderschreven. Met deze leden zijn wij van oordeel dat de reorganisatie de kwaliteit van de rechtspraak en de dienstverlening van de gerechten moet bevorderen, zonder dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in gevaar wordt gebracht, maar juist tot effect moet hebben de rechterlijke functie te versterken.

Deze leden vonden het een positief teken dat veel van de veranderingsvoorstellen zijn ontwikkeld door of in samenspraak met leden van de rechterlijke macht en al een zeker draagvlak hebben binnen de organisatie. Tegelijkertijd beluisterden deze leden 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.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat wij niet goed begrijpen op welke «vergaande en gedetailleerde bemoeienis met het eigenlijke rechterswerk» in relatie tot de trias politica wordt bedoeld. In de wetsvoorstellen zijn nu juist belangrijke waarborgen gegeven teneinde inmenging van de minister van Justitie met het eigenlijke rechterswerk, de rechtspraak, te voorkomen, onder meer door de instelling van de Raad voor de rechtspraak, waardoor er geen directe relatie meer is tussen de minister van Justitie en de gerechten, de waarborgen die zijn opgenomen bij de benoeming en het ontslag en het onthoudingsgebod opgenomen in artikel 2.6.4.4, dat de minister van Justitie dient te respecteren bij de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheden. In dit verband verwijzen wij deze leden tevens naar onze beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie eerder in deze memorie over het gevoel in rechterlijke kringen dat de nieuwe procedure meer mogelijkheden zou bieden tot departementale beïnvloeding.

Wij hebben er goede nota van genomen dat deze leden benadrukten dat de 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 blijft voldoen. Wij zijn van oordeel dat de onderhavige wetsvoorstellen de voorwaarden scheppen om de rechtspreekende macht in staat te stellen daaraan te voldoen. Graag beantwoorden wij de vragen van deze leden, die, zoals deze leden aangaven, betrekking hebben op de spanningsverhouding tussen modernisering en rechtsstatelijkheid.

De leden van de PvdA-fractie achtten het van groot belang dat de reorganisatie de publieke dienstverlening aan de rechtzoekende burger daadwerkelijk verbetert. In dat kader verbaasde het deze leden dat bij de

voorbereiding van dit wetsvoorstel de rechtszoekende burger niet of nauwelijks aan het woord is gekomen. Zij wezen op de memorie van toelichting, waaruit naar het oordeel van deze leden blijkt dat alleen overleg is gevoerd met juristen, en dan nog wel voornamelijk met vertegenwoordigers van de rechterlijke macht. Deze leden gaven voorts aan dat indien de reorganisatie is gericht op verbetering van de publieke dienstverlening, het voor de hand lag om eerst de rechtsconsument te vragen naar zijn oordeel, om ook vanuit dat perspectief knelpunten op het spoor te komen en hem vervolgens te betrekken bij de vernieuwingen. Deze leden vroegen vervolgens of dat wellicht toch is gebeurd, en zo nee, waarom niet.

Evenals deze leden achten wij, zoals wij meermalen hebben aangegeven, het van belang dat de modernisering van de rechterlijke organisatie de publieke dienstverlening aan de rechtszoekende burger daadwerkelijk verbetert. Met de wetsvoorstellen, die ertoe leiden dat de gerechten zelf verantwoordelijk worden voor de organisatie en de bedrijfsvoering, wordt beoogd de rechtsprekende macht in staat te stellen te voldoen aan de eisen die vanuit de samenleving aan de gerechten worden gesteld. Wij hebben de rechtsconsument zeker betrokken bij de modernisering van de rechterlijke organisatie. Dit is op verschillende manieren gebeurd. Zo is na het verschijnen van het rapport van de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (Commissie Leemhuis) een werkgroep ingesteld met de opdracht in aanvulling op dat rapport te verkennen wat de betekenis voor de samenleving is van het doorvoeren van verbeteringen in de rechtspraak en de rechtshandhaving. Deze werkgroep, de Werkgroep Effecten Rechtspraak, heeft daartoe een enquête gehouden onder organisaties die de belangen van burgers vertegenwoordigen, bedrijven en hun belangenbehartigers, overheidsinstanties en juridische intermediairs. Dit onderzoek heeft inzicht gegeven in de knelpunten van de rechtspraak en de rechtshandhaving en de maatschappelijke en economische gevolgen daarvan. De oplossingsrichtingen die respondenten noemden, sloten aan bij de voorstellen van de Commissie Leemhuis. Het rapport van deze werkgroep, getiteld «Rechtspraak en rechtshandhaving: maatschappelijke effecten van verbetering», is aan de Tweede Kamer gezonden. De knelpunten die zijn gesignaleerd en de oplossingsrichtingen die daarbij zijn aangedragen zijn divers. Deels liggen deze op het terrein van het procesrecht en de versnelling van procedures. Het wetsvoorstel inzake de herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg (26 855), hierna te noemen het wetsvoorstel 26 855, en ook pVRO-projecten als uniformering van het civielrechtelijke en het bestuursrechtelijke rolreglement en het project werkprocessen, dragen daaraan bij. Ook zijn er andere projecten te noemen die in het kader van het Project modernisering rechtspraak personeelsmanagement zijn meegenomen, zoals het Wervings-, selectie- en opleidingsproject personeelsmanagement, waarin capaciteitsproblemen zijn meegenomen. Daarnaast zijn er door de werkgroep knelpunten genoemd en oplossingsrichtingen aangedragen die betrekking hebben op de verbetering van de bedrijfsvoering van de gerechten.

Het rapport van de Commissie Leemhuis en de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie (hierna: Contourennota; Kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 2) zijn eveneens voor een brede consultatie uitgezet, zowel binnen als buiten de rechterlijke organisatie. De onderhavige wetsvoorstellen zijn ter consultatie voorgelegd aan onder meer de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders. Laatstgenoemde organisaties hebben overigens ook geadviseerd over wetsvoorstel 26 855. Wij hebben er niet voor gekozen de onderhavige wetsvoorstellen voor te leggen aan andere organisaties die namens de justitiabele optreden, omdat het hier gaat om wetsvoorstellen die primair betrekking hebben op het bestuur en de

(interne) organisatie van de rechtsprekende macht. Dit zal bijvoorbeeld anders zijn als het gaat om het wetsvoorstel extern klachtrecht, dat te zijner tijd wel breder voor consultatie zal worden voorgelegd aan organisaties die de belangen van de rechtsconsument vertegenwoordigen. Dat is bijvoorbeeld ook gebeurd bij de nota Keuzen voor de bestuursrechtspraak; discussienota over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie (Kamerstukken II 2000/01, 26 352, nr. 47), die aan een groot aantal belanghebbenden is voorgelegd, waaronder de Consumentenbond. Voorts wijzen wij erop dat ook op andere wijze wordt gekeken naar de opvattingen van de burger over de rechtspraak en (voorstellen voor verbeteringen van) de dienstverlening. Sinds een aantal jaren doet het ministerie van Justitie via de Justitie Issue Monitor onderzoek naar de beeldvorming en opvattingen van burgers over actuele justitieonderwerpen. Het doel van dit onderzoek is het monitoren en verklaren van departementaal en maatschappelijk relevante issues op justitieel terrein in hun onderling verband en ontwikkeling. Elke maand worden 400 willekeurig geselecteerde Nederlanders van 18 jaar en ouder telefonisch ondervraagd over allerlei justitiële onderwerpen. Rechtspraak is één van de vier onderwerpen die deel uitmaken van deze monitor. Daarbij worden vragen gesteld over bijvoorbeeld de toegankelijkheid van de rechtspraak en wordt gevraagd naar opvattingen over maatregelen die daaraan kunnen bijdragen.

De leden van de fractie van de PvdA verzochten de minister van Justitie voorts aan te geven welke verbeteringen de vernieuwingen in de rechterlijke organisatie, vóór aanneming van de aan de orde zijnde wetsvoorstellen voor de burgers die recht zoeken, al zijn gerealiseerd en welke bijdrage de invoering van de onderhavige wetsvoorstellen daar nog aan kan leveren.

Met de uitvoering van het project «Rechtspraak in de 21ste eeuw» en het pVRO, zo beantwoorden wij de vragen van deze leden, zijn tal van landelijke projecten uitgevoerd, gericht op het realiseren van een beter functionerende rechterlijke organisatie en een verhoging van de dienstverlening ten behoeve van de justitiabelen. Zo zijn er door de projecten uniformering van het civielrechtelijke en bestuursrechtelijke rolreglement en het project echtscheidingsprocedures vereenvoudigingen aangebracht in de wijze waarop zaken binnen gerechten worden afgedaan. Daarnaast worden – als onderdeel van deze projecten – vaste termijnen voor bijvoorbeeld de indiening van stukken geïntroduceerd. Voor de justitiabele heeft dit als belangrijk voordeel dat gerechtelijke procedures als minder complex worden ervaren en dat tegelijkertijd zaken sneller kunnen worden afgedaan. Ook met de realisatie van de landelijke internet-site, www.rechtspraak.nl, en de uitvoering van het pVRO-project kwaliteit zullen reeds vóór het aannemen van de onderhavige wetsvoorstellen voordelen optreden voor de justitiabelen. Via de internet-site www.rechtspraak.nl kunnen burgers informatie verkrijgen over de rechterlijke organisatie in het algemeen en de afzonderlijke gerechten in het bijzonder. In het pVRO-project kwaliteit wordt onder meer voorzien in een periodiek uit te voeren klantwaarderingsonderzoek onder justitiabelen. Resultaten van een dergelijk onderzoek kunnen voor gerechtsbesturen aanleiding vormen voor concrete acties tot verbetering, teneinde de kwaliteit van de dienstverlening richting de justitiabelen (verder) te vergroten. Met de afronding van het project «Rechtspraak in de 21ste eeuw» zal het zorgdragen voor de kwaliteit van de dienstverlening ten behoeve van de justitiabelen niet ophouden te bestaan.

In antwoord op de vraag van deze leden welke aanwijsbare verbeteringen de burger van de onderhavige wetsvoorstellen ondervindt op het gebied van snelheid, kwaliteit en doelmatigheid van de rechtspraak, merken wij in de eerste plaats op dat ook de onderhavige wetsvoorstellen mogelijkheden bieden voor verbetering en vernieuwing en dat zij een versterkend

en bestendigend effect zullen hebben op de initiatieven die hierboven zijn beschreven. In algemene zin geldt dat de onderhavige wetsvoorstellen beogen de organisatie, het bestuur en de bedrijfsvoering van de gerechten te moderniseren, zodat de gerechten zelf in staat worden gesteld tegemoet te komen aan de eisen die vanuit de samenleving aan de gerechten worden gesteld. Als gevolg van de modernisering van de rechtsprekende macht wordt het bestuur van het gerecht verantwoordelijk voor de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van het gerecht. Het bestuur heeft voorts tot taak binnen het gerecht de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing te bevorderen. Ook wijzen wij op artikel 2.2.2.4, op grond waarvan het bestuur een (interne) klachten-procedure dient in te richten, zodat de burger bij het gerecht terecht kan met zijn of haar klachten. Daarnaast zal ook de Raad voor de rechtspraak, naast de gerechten zelf, zich in de toekomst gaan bezig houden met het bieden van ondersteuning van de activiteiten van gerechten die gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit van de rechtspraak. Door de (voortzetting van de) uitvoering van bestaande en nieuwe projecten zal, daar waar mogelijk, de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening van de gerechten ten behoeve van de justitiabelen verder worden gestimuleerd.

Deze leden vroegen daarnaast om in te gaan op de veronderstelde verbetering die het overhevelen van de kantonrechtspraak in hoger beroep naar de hoven oplevert. Zal deze wijziging niet veeleer in langere wachttijden en hogere proceskosten resulteren, zo vroegen deze leden. In reactie op deze vragen merken wij op dat de beoogde overheveling van de kantongerechtsappellen naar de gerechtshoven het gevolg is van de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken. Met de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken kwam de vraag op of het hoger beroep in kantonzaken nog wel bij de rechtbanken zou kunnen blijven. In navolging van de Commissie Leemhuis hebben wij ervoor gekozen de afdoening van de kantongerechtsappellen onder te brengen bij de gerechtshoven. Twee overwegingen hebben bij de beslissing tot overheveling een doorslaggevende rol gespeeld: de omstandigheid dat het vertrouwen van de burger in de onafhankelijkheid van de rechtspraak kan worden geschaad als van uitspraken bij hetzelfde gerecht in hoger beroep moet worden gegaan, en overwegingen gelegen in het internationale recht.

Van een burger kan moeilijk worden gevraagd onderscheid te maken tussen een gerecht in eerste aanleg en in tweede instantie, als beide bijvoorbeeld hetzelfde briefpapier hanteren en in voorkomende gevallen ook in hetzelfde gebouw zijn gehuisvest.

De tweede overweging voor de overheveling van de kantongerechtsappellen is gelegen in het internationale recht. Het is ten eerste niet zeker hoe het intern appel – daarvan zou immers sprake zijn als het hoger beroep in kantongerechtsappellen bij de rechtbanken zou blijven – zich verhoudt tot de verdragsrechtelijke bepalingen over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Artikel 14, vijfde lid, van het Internationale Verdrag voor de bescherming van Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) garandeert het recht op hoger beroep in strafzaken. Het is echter de vraag of er bij intern appel sprake is van hoger beroep. Gesteld kan worden dat in dat geval de tweede instantie geen hogere instantie is en dus geen modaliteit van hoger beroep in de zin van de uitspraak van het Mensenrechtencomité in de zaak Salgar de Montejo (Annual Reports of the Human Rights Committee 1982, Doc. A/37/40, blz. 168). Hiertegenover staat echter dat in het IVBPR noch door het Mensenrechtencomité wordt gesproken over de inrichtingsvereisten van het hoger beroep. Ondanks het feit dat de uitspraken van het Mensenrechtencomité niet bindend zijn, bestaat er twijfel of het verstandig is om het oordeel van het Mensenrechtencomité hierover af te wachten. Ten tweede is noch in het Europees

Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), noch in de Grondwet een recht op hoger beroep opgenomen. Volgens vaste jurisprudentie wordt een extensieve interpretatie van artikel 6 EVRM, waarbij een recht op hoger beroep uit dit artikel zou kunnen worden afgeleid, van de hand gewezen. Wel heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) vastgesteld dat als hoger beroep openstaat, dit hoger beroep moet voldoen aan de eisen van artikel 6 EVRM.

In de literatuur wordt wel gesproken over een ruimer onafhankelijkheidsbegrip in termen van interne onafhankelijkheid (de verhouding tussen de rechters onderling) en de samenwerking tussen rechters in interne overlegstructuren. De eis van onafhankelijkheid heeft dan vooral betrekking op de discussie rond het instellen van een bestuur en het verlenen van bevoegdheden aan dit bestuur. Wat voor de onderbrenging van het hoger beroep dan relevant is, is dat het belang om het hoger beroep onder te brengen bij de gerechtshoven groter wordt naarmate aan het bestuur (meer) inhoudelijke bevoegdheden worden toegekend. Ook al kan de sector kanton met een grote mate van autonomie werken en kan worden gesteld dat het bestuur nagenoeg geen inhoudelijke bevoegdheden heeft, het blijft de vraag hoe het EHRM de grens tussen inhoudelijke bevoegdheden en de bevoegdheden van het bestuur ter uitvoering van de beheersmatige taken in het licht van artikel 6 EVRM zal beoordelen.

Het gaat erom ook de schijn van partijdigheid te vermijden. Deze schijn van partijdigheid kan immers ook een schending van artikel 6 van het EVRM met zich brengen. Verder bestaat onzekerheid over de koers van de rechtspraak van het EHRM. Het Hof heeft weliswaar nog niet uitgesproken dat invoering van intern appel in strijd is met het EVRM, maar het is in principe wel mogelijk dat het Hof intern appel afwijst omdat het feit dat hetzelfde rechtscollege zowel in eerste aanleg als in hoger beroep uitspraak doet, de schijn van partijdigheid met zich kan brengen. Het Hof heeft in de zaak *Borgers* (EHRM, *Borgers*, uitspraak van 23 januari 1991, Series A, nr. 214-B) aangegeven dat het een groot belang toekent aan de schijn die kan worden opgewekt door de gang van zaken.

Het belang van het vertrouwen in de onafhankelijkheid van de rechtspraak en de geconstateerde onzekerheid over het internationale recht heeft voor ons zo zwaar gewogen dat wij hebben gemeend het zekere voor het onzekere te moeten nemen en de afhandeling van de kantongerechtsappellen onder te brengen bij de gerechtshoven. Dit vormt een verbetering ten opzichte van de situatie dat de kantongerechtsappellen bij de rechtbanken zouden zijn gebleven.

Wat betreft de consequenties hiervan voor de burgers merken wij het volgende op. De overheveling van de kantongerechtsappellen zal niet meebrengen dat in civiele kantonzaken een hoger griffierecht moet worden betaald. De regeling van de griffierechten blijft dezelfde als thans. De griffierechten in kantonzaken zullen bijvoorbeeld niet worden verhoogd naar het niveau van het vast recht bij de rechtbanken. De regel dat gedaagden en verweerders geen vast recht verschuldigd zijn bij de procedure voor de kantonrechter blijft eveneens gehandhaafd. Verder wordt in het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen een aantal nevenzittingsplaatsen voor de gerechtshoven genoemd. In ieder geval worden alle arrondissementshoofdplaatsen aangewezen als nevenzittingsplaats van de gerechtshoven. Dat opent de mogelijkheid voor de gerechtsbesturen van de gerechtshoven te bepalen dat kantongerechtsappellen op een nevenlocatie worden afgedaan. De verwachting is dan ook gerechtvaardigd dat er niet of nauwelijks sprake zal zijn van een verhoging van de proceskosten. Wij merken overigens op dat het, evenals thans het geval is, ook in de toekomst mogelijk is dat de rechtzoekende voor het bijwonen van een zitting de (reis)kosten die hij moet maken, vergoed kan krijgen op grond van de geldende regeling inzake de veroordeling in de proceskosten.

Voorts kan in antwoord op deze vraag worden vermeld dat in de Aanpassingswet modernisering rechterlijke organisatie, momenteel aanhangig bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2000/2001, 27 878, nrs. 1–2, artikel 43, onderdeel CC), een bepaling is opgenomen die enkelvoudige afdoening van de (strafrechtelijke) kantongerechtsappellen door de gerechtshoven mogelijk maakt. Tenslotte beschikken wij op dit moment niet over aanwijzingen dat de wachttijden voor de burger als gevolg van de overheveling van de kantongerechtsappellen zullen toenemen.

Het doet ons genoeg dat de leden van PvdA-fractie van mening waren dat de instelling van de Raad voor de rechtspraak in principe goed verdedigbaar is met de machtenscheiding. Zij meenden echter dat de regering bij de vormgeving van de bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak op twee gedachten lijkt te hinken. Enerzijds is uit de parlementaire discussie in de Tweede Kamer naar voren gekomen dat de Raad voor de rechtspraak moet worden gezien als een onderdeel van de onafhankelijke rechterlijke macht en daarom niet gekarakteriseerd kan worden als een zelfstandig bestuursorgaan. Consistent met deze stellingname is dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing zal zijn op de Raad. De vormgeving van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister in relatie tot de Raad staat met dit heldere uitgangspunt op gespannen voet, zo meenden de leden van de PvdA-fractie. Zij vroegen om 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 artikel 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 dan nog van een zinvolle aanwijzingsbevoegdheid gesproken kon worden als de toepassing daarvan op een veto zou kunnen stuiten. Deze leden vroegen zich af wat de zin van een zwaard van Damocles is als het gebruik daarvan door de bedreigde partij kan worden afgeweerd. Voorts vroegen zij wat de situatie is 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 deze leden zich af, om de aanwijzingsbevoegdheid te schrappen wanneer na de verplichte evaluatie over vijf jaar blijkt dat er geen constructief gebruik van is gemaakt.

Wij zijn verheugd dat de leden van de PvdA-fractie de positionering van de Raad voor de rechtspraak als onderdeel van de rechterlijke organisatie – en niet als een zelfstandig bestuursorgaan – ondersteunen. Dat het toekennen van een aanwijzingsbevoegdheid aan de minister ten opzichte van de Raad niet in overeenstemming zou zijn met de positie van de Raad, zijn wij niet met deze leden eens. Mede in reactie op de vraag van de leden van de fracties van SGP en CU of de mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen aan de rechterlijke macht wel past binnen de doelstelling om de onafhankelijkheid zoveel mogelijk te waarborgen, merken wij het volgende op. Waar het om gaat is dat, ook in de nieuwe structuur, de minister over bevoegdheden beschikt om zijn verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Eén daarvan is de bevoegdheid om algemene aanwijzingen te geven voor zover dat noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie. Ook hierbij kan zich de situatie voordoen dat er raakvlakken zijn tussen de bedrijfsvoering en het rechterlijk beleid. Om de eventuele risico's voor de rechterlijke onafhankelijkheid tot een minimum te beperken, zijn omtrent de vaststelling van een algemene aanwijzing van de minister, procedurevoorschriften opgenomen. Naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer – die deze garantie nog onvoldoende overtuigend achtte – is daaraan toegevoegd dat de aanwijzing niet wordt gegeven indien de

Raad van mening is dat deze in strijd is met de rechterlijke onafhankelijkheid. Met deze regeling wordt naar ons oordeel recht gedaan aan de bijzondere positie van de Raad, terwijl aan de essentie van de aanwijzingsbevoegdheid niet wordt getornd. Dát de Raad aanwijzingen kan krijgen van de minister blijft overeind, mits deze beperkt blijven tot bedrijfsvoeringsaspecten. Zolang dat het geval is, kan een aanwijzing niet door de Raad worden afgewend. Wij zijn dan ook van mening dat de aanwijzingsbevoegdheid nog wel degelijk zinvol is. In het geval de Raad voor de rechtspraak met de minister van mening zou zijn dat een aanwijzing de rechterlijke onafhankelijkheid onverlet laat, zijn er geen beletselen voor de minister om de aanwijzing te geven. De Hoge Raad heeft geen formele rol in de procedure, maar het ligt voor de hand dat zowel de minister als de Raad voor de rechtspraak rekening zal houden met eventuele jurisprudentie van de Hoge Raad over de rechterlijke onafhankelijkheid. Wij zeggen gaarne toe dat in het kader van de evaluatie uitdrukkelijk aandacht aan de aanwijzingsbevoegdheid zal worden besteed. Om nu reeds te concluderen dat de aanwijzingsbevoegdheid wordt geschrapt, indien bij de evaluatie blijkt dat er geen constructief gebruik van is gemaakt, gaat ons te ver. De ministeriële bevoegdheden zullen bij de evaluatie in onderlinge samenhang op hun betekenis moeten worden gezien.

Terecht merkten deze leden op dat de twee wetsvoorstellen geen uitputtende regeling bevatten van de nieuwe organisatie. De regels met betrekking tot de financiering van de rechtspraak zullen grotendeels worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Omdat juist bij de financiering volgens deze leden 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. Zij hebben evenwel ook begrip voor de noodzaak de financieringsregels flexibel te kunnen aanpassen. Het gaat volgens deze leden echter niet om een theoretische kwestie; een duidelijke regeling (in wet of algemene maatregel van bestuur) is in het kader van het machtsvenwicht vereist. Het financieringsmodel dat in de algemene maatregel van bestuur uitwerking krijgt omvat naar de inschatting van de leden van de PvdA-fractie enkele vage elementen die de gewenste duidelijkheid vooraf ondergraven. Zij vroegen ons in dat verband om een toelichting 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». Zij stelden dat het bepaald niet ondenkbaar is 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. En dit zou dan kunnen plaatsvinden zonder de bij een wet in formele zin vereiste instemming van de Staten-Generaal.

In antwoord op deze vragen merken wij het volgende op. Ingevolge wetsvoorstel 27 182 dienen in de algemene maatregel van bestuur inzake de financiering van de rechtspraak in elk geval regels te worden opgenomen over de objectieve meting van de werklast bij de gerechten. Gedoeld wordt hier op het werklastmetingssysteem zoals dat binnen de rechtsprekende macht zelf tot ontwikkeling is gebracht. De gedachte hierachter is juist dat door middel van een dergelijk systeem objectieve maatstaven zouden gaan gelden als basis voor de financiering. De kans op willekeurig of te krap bemeten toekenning van middelen wordt hierdoor verkleind en daarmee wordt de rechterlijke onafhankelijkheid beter gewaarborgd. Het systeem van werklastmeting houdt in dat door middel van (periodiek) tijdschrijfonderzoek voor alle in het systeem te onderscheiden categorieën van zaken wordt aangegeven wat de (landelijke) gemiddelde behandelingsduur per zaak is, uitgedrukt in minuten. Omdat het systeem aan de rechterlijke onafhankelijkheid raakt – in de

behandelingstijden ligt immers een oordeel besloten over de tijd die de rechter zou mogen nemen om tot een uitspraak te komen – zal de Raad voor de rechtspraak met het beheer en het onderhoud van het systeem worden belast. Het gevaar dat in economisch slechtere tijden de bekostiging zou kunnen worden teruggeschroefd door neerwaartse bijstelling van de behandelingsduur per zaak, achten wij gelet op het voorgaande niet reëel. Bijstelling van de gemiddelde behandelingsduur zal bovendien niet kunnen geschieden zonder de algemene maatregel inzake de financiering van de rechtspraak te wijzigen. Voor deze algemene maatregel van bestuur geldt dat deze overeenkomstig de in de Wet RO voorgestelde procedurewaarborgen niet alleen in nauwe samenspraak met de rechtsprekende macht tot stand zal worden gebracht maar ook, via een voorhangprocedure, met betrokkenheid van de Staten-Generaal. Wij voegen daar nog aan toe dat de Staten-Generaal, ook in de toekomst, via de begrotingsvaststelling het totaalbedrag voor de rechtspraak mede-bepalen.

In reactie op de vraag naar negatieve nacalculatie merken wij op dat negatieve nacalculatie – het na afloop van het jaar korten op het budget van een gerecht indien een gerecht het geraamde aantal zaken niet gehaald heeft – voorlopig niet aan de orde is. Een noodzakelijke voorwaarde voor het toepassen van nacalculatie is dat gerechten de mogelijkheid hebben om voorzieningen te vormen, met behulp waarvan een korting kan worden opgevangen. Deze mogelijkheid zal niet eerder dan met ingang van het jaar 2004 kunnen worden gerealiseerd. Een en ander hangt samen met de invoering van het baten-lastenstelsel. In antwoord op de vraag van deze leden of het niet toch mogelijk is de normen in de wet zelf op te nemen, eventueel pas over vijf jaar wanneer na de evaluatie meer inzicht bestaat over de financieringsmethodiek en de daarvan uitgaande effecten op de rechtspleging, merken wij het volgende op. Wij onderschrijven 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. Zoals door deze leden hierboven is onderschreven, is ervoor gekozen – vanwege de gedetailleerdheid en regelmatig noodzakelijke aanpassing – om de financieringsregeling bij algemene maatregel van bestuur te regelen. De verwachting is bovendien dat het financieringsmodel zeker de eerste jaren het karakter heeft van een «model in ontwikkeling», niet alleen omdat een overgang moet worden bewerkstelligd van historisch bepaalde budgetten naar een vorm van prestatiegerichte financiering, maar ook vanwege de invoering van een baten-lastenstelsel. Wanneer het financieringssysteem verder is uitgekristalliseerd, zal opnieuw worden bezien 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. De evaluatie, over vijf jaar, lijkt ons daar een geschikt moment voor.

De leden van de PvdA-fractie stelden een aantal vragen met betrekking tot de ontwikkeling, dat rechters vanwege de invoering van integraal bestuur zich meer zullen gaan bezig houden met het bestuur van het gerecht. Deze leden vroegen zich af of het voornemen bestaat om de selectiecriteria voor rechters te wijzigen, nu zij ook met bestuurlijke taken kunnen worden belast. Deze leden stelden voorts de vraag of aanpassing van de selectiecriteria niet tot gevolg zal hebben dat er geen plaats meer zal zijn voor personen die vooral grote expertise als rechter en minder als bestuurder hebben, en wat de waarborgen zijn voor een effectief en efficiënt gerechtsbestuur indien de selectiecriteria niet worden aangepast. Ook vroegen deze leden of de loopbaanperspectieven van rechters die geen bestuurlijke verantwoordelijkheden ambiëren dezelfde zijn als die van rechters die dat wel doen. De leden van de PvdA-fractie wezen erop dat een profiel waarbij zowel rechterlijk als bestuurlijk talent verplicht wordt

gesteld, tot gevolg kan hebben dat mogelijk goede rechters verloren gaan voor de rechtspraak, omdat zij zich niet willen richten op bestuurlijke taken. Zij vroegen welke gevolgen dit zou kunnen hebben voor de al onderbezette rechterlijke macht.

Hierop antwoorden wij graag het volgende. Het verheugt ons dat de leden van de PvdA-fractie de ontwikkeling, dat rechters zich in de nieuwe organisatie van de gerechten meer zullen gaan toeleggen op het vervullen van bestuurlijke taken, toejuichen. Vooralsnog bestaat er naar ons oordeel geen aanleiding om met het oog hierop de selectiecriteria voor rechters aan te passen. Ook voor degenen die een rechterlijke bestuursfunctie ambiëren geldt dat zij in eerste instantie worden benoemd als rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast. De selectie van geschikte kandidaten voor rechterlijke functies zal zich dan ook op de daarvoor vereiste capaciteiten blijven richten. Voor rechters die bijvoorbeeld niet ook over bestuurlijke capaciteiten beschikken zal er derhalve onverminderd plaats zijn. Onder degenen die bij de gerechten in een rechtsprekende functie zijn benoemd zullen zich dan de rechterlijke leden van de gerechtshoven besturen dienen te bevinden. Van belang is het dat het bij rechters aanwezige bestuurlijke talent met het oog daarop wordt gestimuleerd en ontwikkeld. Daartoe zal door de Raad voor de rechtspraak in elk geval op korte termijn een management development-traject worden opgezet, dat ertoe moet bijdragen dat zich steeds rechters zullen blijven aandienen die geschikt zijn om bij een gerecht ook als goed bestuurder te functioneren. Rechters zullen zich dus weliswaar ook meer bezig houden met bestuurlijke taken, maar het is niet de bedoeling – en ook niet de verwachting – dat elke rechter zowel bestuurlijke taken als rechterlijke taken te verrichten zal krijgen. Voor rechters zullen bij de gerechten verschillende loopbaanmogelijkheden ontstaan. Degenen die geen bestuurlijke functie ambiëren zullen de mogelijkheid blijven hebben om alleen rechtsprekende functies te vervullen. Daarnaast zal er voortaan voor rechters ook de mogelijkheid zijn om bij een gerecht bestuurlijke functies te vervullen. De door de leden van de PvdA-fractie genoemde aderlating zal zich naar ons oordeel dan ook niet hoeven voor te doen. Vanwege de vorenbedoelde verschillende carrièremogelijkheden zal de rechterlijke macht naar verwachting juist alleen maar een aantrekkelijker werkomgeving zijn.

De leden van de fractie van de PvdA gaven aan dat de Raad voor de rechtspraak alleen al door zijn feitelijke bestaan een onmiskenbare toename van hiërarchische controle op de werkzaamheden van rechterlijke colleges betekent. Zij verwezen naar de bestuurskundige Bekkers die tijdens de voorbereiding van deze wetsvoorstellen twijfels heeft 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. Terecht plaatsten de leden van de PvdA-fractie bij deze redenering de kanttekening dat juist binnen de rechterlijke organisatie professionele autonomie van groot belang is voor een goede taakvervulling. Deze leden constateerden voorts dat rechters van oudsher een professionele moraal betrachten 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 voor zover deze uitdrukking geeft aan de

hiervoor genoemde en in de maatschappij algemeen gedeelde normen, door de randvoorwaarden daarvoor te verstevigen. In dit verband vroegen deze leden hoe de minister de verhouding ziet tussen de reorganisatie en de bestaande professionele cultuur binnen de rechterlijke macht. Zij vroegen voorts of een welslagen van de reorganisatie mogelijk is zonder rechters te vervreemden van hun professionele taakopvatting en of de rechterlijke macht een aantrekkelijke werkomgeving blijft voor juristen die een goed rechter willen zijn in de traditionele zin van het woord. Deze leden vreesden voor een leegloop van de rechterlijke macht indien de reorganisatie wordt doorgevoerd zonder rekening te houden met de eisen die de professionele cultuur stelt.

Evenals de leden van de PvdA-fractie zijn wij van mening dat de professionele autonomie van de rechter van groot belang is voor een goede taakvervulling door de rechter. Zoals wij eerder in deze memorie in antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie hebben aangegeven, vereist de staatsrechtelijke positie van de rechter dat er in de wettelijke structuur waarborgen zijn opgenomen die garanderen dat de rechter in staat wordt gesteld te komen tot een onafhankelijke en onpartijdige behandeling en oordeelsvorming in de zaken die hij behandelt. De onderhavige wetsvoorstellen bieden dan ook de randvoorwaarden voor de professionele taakvervulling door de rechter. De door de leden van de PvdA-fractie genoemde waarden als onpartijdigheid, onafhankelijkheid, hoor- en wederhoor, motivering, wetsinterpretatie en rechtmatigheidscontrole zullen ook na de inwerkingtreding van de onderhavige wetsvoorstellen belangrijke voorwaarden zijn voor een adequate vervulling van het rechtersambt. Wij benadrukken dat juist doordat de besturen van de gerechten zelf verantwoordelijk worden voor de organisatie en de bedrijfsvoering van de gerechten, de rechtsprekende macht er zelf voor kan zorgdragen dat de organisatie en de bedrijfsvoering van de gerechten in hun geheel aansluiten op deze waarden en dat de rechter in staat wordt gesteld zijn ambt optimaal te vervullen. In dit verband verwijzen wij deze leden graag naar ons antwoord op de hierboven genoemde vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie merkten terecht op dat in het nieuwe stelsel zogenoemde «horizontale beïnvloedingsstrategieën» op hun plaats zijn. In aanvulling daarop merken wij op, dat het binnen professionele organisaties als de gerechten ook niet gebruikelijk is om zogenoemde «hiërarchische beïnvloedingsstrategieën» te hanteren. Dit past immers niet in een cultuur waarin waarden en normen als rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en professionaliteit centraal staan. Dit geldt zowel voor de sturingsrelatie tussen Raad en gerechten als tussen gerechten en rechters. Een van de uitgangspunten in de onderhavige wetsvoorstellen is de zelfstandigheid van de gerechten.

De gerechten zijn in de nieuwe structuur niet hiërarchisch ondergeschikt aan de Raad. In de relatie tussen Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen zal dan ook sprake zijn van horizontale beïnvloedingsstrategieën en niet zozeer van hiërarchische controle, zoals deze leden vreesden. De door het pVRO gevolgde werkwijze zal in de toekomst ongetwijfeld worden voorgezet. Door het werken met projectteams op landelijk niveau, die bestaan uit vertegenwoordigers van verschillende geledingen van de rechterlijke organisatie, en van zogenaamde «lokale veranderteams» op lokaal niveau (de gerechten), is in de afgelopen jaren ruime ervaring opgedaan met horizontale vormen van sturing. De Raad voor de rechtspraak zal deze werkwijze voortzetten en zo op een niet-hiërarchische wijze het functioneren van de rechterlijke organisatie kunnen beïnvloeden.

Ook bij de interne sturing binnen de gerechten zal sprake zijn van horizontale beïnvloedingsstrategieën. Hierbij valt met name te denken aan het ontwikkelen en toepassen van allerlei vormen van intervisie, zoals dat thans geschiedt in het kader van het pVRO-project kwaliteit. Intervisie is

het bespreken van werkproblemen in een leergroep bestaande uit gelijken. Onder intervisie wordt ook intercollegiale toetsing begrepen. Een en ander is gericht op het vergroten van inzicht in het eigen functioneren met het oog op het verbeteren daarvan, zonder dat er sprake is van een hiërarchische relatie. Intervisie is daarmee een manier van horizontale sturing die zeer goed aansluit op de op de bestaande cultuur en werkwijzen van de rechterlijke professionals.

Uit het voorgaande volgt dat wij de vrees van Bekkers over de spanning tussen de noodzaak van versterking van het beheer en het management en de professionele rechterlijke autonomie niet delen. Evenmin delen wij de vrees van Bekkers dat de invoering van de reorganisatie stuk zal lopen op de huidige, diep gewortelde cultuur van de rechterlijke organisatie. Met de start van het pVRO is immers een cultuurverandering bij de rechterlijke organisatie in gang gezet, die ook zal doorwerken naar de toekomst. Door innovatieprojecten door de rechterlijke organisatie zelf te laten ontwikkelen en uit te laten voeren, heeft een cultuur van vernieuwing zijn intrede gedaan. De ervaringen in het afgelopen jaar met het pVRO indiceren dat een welslagen van de reorganisatie van de rechtsprekende macht mogelijk is zonder rechters te vervreemden van hun taakopvatting. De taak van de rechter blijft namelijk in essentie gelijk. Wel zal de modernisering en daarmee versterking van de rechtsprekende macht ertoe leiden dat de individuele rechterlijke professional in de toekomst wordt ondersteund door een professionele organisatie. Ook voor degenen die rechter willen zijn in de meer traditionele zin van het woord zal de rechterlijke macht een aantrekkelijke werkomgeving blijven bieden. Wij vrezen dan ook niet voor een leegloop binnen de rechtsprekende macht.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af welke managementstijl de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen zullen gaan hanteren. Deze leden vroegen welke bestuursstijl wordt gekozen voor de Raad: wordt dat een bureaucratische stijl, een bedrijfscultuur van parafen, of wordt gekozen voor een bestuursstijl die ruimte laat aan zelforganisatie en zelfregulering door de bestuurden en die daarvoor middelen inzet zoals intervisie en peer review? Met het oog op de ondersteuning en versterking van de professionele cultuur van de rechterlijke macht gaat de voorkeur van deze leden uit naar deze laatste bestuursstijl.

Bij de beantwoording van deze vragen staat voorop dat uitgangspunt voor de introductie van integraal management in de gerechtsbesturen is, dat gerechten op een meer professionele wijze bestuurd gaan worden. Het bestuur van het gerecht wordt verantwoordelijk voor de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van het gerecht. Dit betekent echter niet dat hiermee ook de parafencultuur binnen de gerechten zijn intrede zal gaan doen. Waar het gaat om de rechtspraak is dit zeker niet aan de orde, gelet op de onafhankelijke positie van de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast. Projecten als pVRO kwaliteit en de invoering van integraal management zijn dan ook niet zozeer bedoeld om de rechterlijke organisatie meer te bureaucratiseren, maar om deze om te vormen tot professionele organisaties. Binnen het pVRO-project kwaliteit wordt gewerkt aan de ontwikkeling van instrumenten, waarmee de professionele kwaliteit van rechters op een systematische wijze in kaart kan worden gebracht en op het niveau van de werkvloer kan worden verbeterd. Daarbij zijn verschillende instrumenten op het gebied van intervisie ontwikkeld. Kern daarvan is dat rechters elkaar op basis van gelijkwaardigheid onderling beoordelen, zonder dat dit op enigerlei wijze een hiërarchische relatie impliceert. Voor wat betreft de bestuursstijl in de relatie tussen de Raad en de gerechten geldt het principe van evengeschiktheid, dat wil zeggen dat de Raad geen hiërarchisch boven-geschikte positie inneemt ten opzichte van de gerechten, zoals wij hierboven in antwoord op eerdere vragen van deze leden hebben

aangegeven. In de relatie met de gerechten zal de Raad aansluiten op de door het pVRO ontwikkelde vorm van besturen en daarmee de door deze leden gewenste ruimte bieden aan zelforganisatie en zelfregulering door de gerechten.

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 geschillenbeslechtsinstantie 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 volgens deze leden niet geheel ondenkbaar.

Zij verzochten daarom nogmaals te overwegen om 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.

Het onderscheid tussen de begrippen bedrijfsvoering en rechterlijk beleid speelt met name bij de aanwijzingsbevoegdheden van de Raad en de minister en de bevoegdheid van de regering tot schorsing of vernietiging van bedrijfsvoeringsbeslissingen van de Raad (artikel 2.6.4.2). Vooropgesteld wordt, dat dit onderscheid naar onze mening in de meeste gevallen helder te maken zal zijn. Niettemin kunnen er raakvlakken bestaan. In dat kader zullen zich verschillen van mening kunnen voordoen. Bij de beantwoording van de vraag van deze leden te heroverwegen een beroepsgang bij de Hoge Raad open te stellen, zal onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de relatie tussen de Raad en de minister (geschillen tussen rechtsprekende macht en de uitvoerende macht) en anderzijds de relatie tussen de Raad en de gerechtsbesturen (geschillen binnen de rechtsprekende macht zelf). Wij hopen de leden van de PvdA-fractie met onze argumenten te kunnen overtuigen.

In de verhouding tussen de minister en de Raad is de mogelijkheid van beroep bij de Hoge Raad in onze ogen niet nodig en niet gewenst, zoals wij hierboven hebben aangegeven in ons antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie. Korthedshalve verwijzen wij de hier aan het woord zijnde leden daarnaar.

Wat betreft mogelijke geschillen tussen de Raad en de gerechten, benadrukken wij nogmaals dat het hier geschillen binnen de rechterlijke macht zelf betreft. In deze context achten wij een beroep op de rechter eveneens ongewenst. Daarbij speelt een belangrijke rol dat de Raad primair een orgaan is dat werkzaam is ten behoeve van de gerechten. De Raad zal steeds samenwerking moeten zoeken met de gerechten en daarmee in overleg moeten treden. Hetzelfde geldt voor de gerechtsbesturen. Een beroepsgang bij de Hoge Raad zou kunnen leiden tot juridisering en daarmee tot polarisatie binnen de rechtsprekende macht. Daardoor zouden de verhoudingen binnen de rechtsprekende macht ernstig verstoord kunnen raken. Om die reden is van de zijde van de regering steeds benadrukt dat mogelijke geschillen door middel van overleg moeten worden opgelost. Aangezien de Raad en de gerechtsbesturen met elkaar zullen moeten blijven samenwerken, verdient overleg

en eventueel bemiddeling onze voorkeur boven een beroepsgang bij de rechter. Bij het overbruggen van mogelijke meningsverschillen tussen de Raad en de gerechtsbesturen zal het College van afgevaardigden, als intermediair, een belangrijke rol te vervullen hebben. Indien bemiddeling door het College niet tot resultaten leidt, kunnen de Raad en de gerechtsbesturen eventueel gezamenlijk een externe partij inschakelen om te bemiddelen, zoals wij ook in antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de VVD-fractie hebben aangegeven.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de minister in meer algemene zin waarom deze 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 volgens deze leden 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.

Op deze vragen antwoorden wij dat de vraag of er voorzieningen moeten worden getroffen teneinde de rechtseenheid te vergroten, een onderwerp is dat deel uitmaakt van de zogenoemde derde fase herziening rechterlijke organisatie. Het gaat in die derde fase om de organisatie van het hoger beroep in het bestuursrecht, waarbij de rechtseenheid binnen het bestuursrecht en de andere rechtsgebieden een van de overwegingen is. Wij hebben bij de aanvang van dit kabinet voorrang gegeven aan de modernisering en versterking van de rechterlijke organisatie, boven de derde fase herziening rechterlijke organisatie. Dat heeft geresulteerd in het programma Versterking Rechterlijke Organisatie en in de onderhavige wetsvoorstellen. De daaruit voortvloeiende veranderingen (invoering bestuur en integraal management bij de gerechten, de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken en de oprichting van een Raad voor de rechtspraak) vergen reeds zoveel inspanningen van de rechterlijke organisatie en van het departement van eerste ondergetekende, dat de gelijktijdige invoering van een rechts-eenhedsvoorziening een te grote wissel zou trekken op hun capaciteit en inzet. Hierdoor achten wij het niet uitgesloten dat beide veranderings-operaties daardoor zouden zijn mislukt.

De moderniseringsoperatie heeft er evenwel niet aan in de weg gestaan dat eerste ondergetekende op het punt van de derde fase herziening rechterlijke organisatie een discussienota heeft opgesteld. Die discussienota is bij brief van 18 mei 2001 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden (Kamerstukken II 2000–2001, 26 352, nr. 47). In deze nota wordt onder meer een verkenning en een analyse gegeven van de verschillende mogelijkheden voor de invulling van een rechtseenheidsvoorziening. De nota biedt de mogelijkheid voor een brede maatschappelijke discussie ter voorbereiding van de besluitvorming van het volgende kabinet. Overigens willen wij deze leden er nog op wijzen, dat de Raad in het geheel geen bevoegdheden krijgt met betrekking tot de bevordering van de uniforme rechtstoepassing. De Raad kan op dat gebied alleen ondersteuning bieden aan de gerechten.

De leden van de PvdA vroegen om de toezegging de evaluatie van de reorganisatie over vijf jaar aan te grijpen om veranderingen aan te brengen in het systeem als dit niet én doelmatiger, efficiënter en transparanter is voor alle betrokkenen én een professionele en onafhankelijke rechterlijke macht tot gevolg heeft. Dat betekent volgens deze leden dat vanaf het begin van de reorganisatie onderzoek moet worden verricht naar de kwaliteit van de rechtspleging voor de burgers, naar mogelijke

veranderingen in de professionele cultuur van de rechterlijke organisatie en naar de feitelijke vormgeving van de idealen van de trias politica. Bij de evaluatie van de wet zal worden gekeken naar de doeltreffendheid en de effecten van de wetsvoorstellen in de praktijk. Dat betekent dat de evaluatie zoals voorgesteld in de wetsvoorstellen betrekking zal hebben op de specifieke onderdelen die daarin zijn opgenomen. Wij verwachten dat de modernisering van de rechterlijke organisatie, zoals onder meer neergelegd in de onderhavige wetsvoorstellen, ertoe zal moeten leiden dat de kwaliteit van de rechtspraak in den brede verbetert. Daarbij is het van belang om vanaf het begin tijdig te starten met evaluatie-onderzoek dat is ingebed in een breder evaluatieprogramma. Van een dergelijk opgezet continu evaluatieprogramma mogen grotere leereffecten worden verwacht dan van een eenmalige eindevaluatie die pas over vijf jaar verschijnt. Bij de opzet van dit evaluatieprogramma zal overigens geput kunnen worden uit de bevindingen van de evaluatie van de Contourennota. Hierin zijn onderzoeken verricht en is materiaal verzameld, waarmee in een later stadium kan worden beoordeeld of onder meer de kwaliteit van de rechtspleging voor de burgers en de professionele cultuur ten goede is veranderd. In de eindevaluatie van de Contourennota zal dan ook een eerste schets worden gegeven van de opzet en planning van het evaluatieprogramma van de onderhavige wetsvoorstellen. De tussentijds te publiceren onderzoeken zullen uiteindelijk uiteraard worden neergeslagen in een omvattende eindevaluatie. Indien in deze eindevaluatie knelpunten zullen worden gesignaleerd, zal moeten worden gezien, gelet op inhoud en de aard van die knelpunten, welke oplossing de meest geëigende is. Dat kan betekenen dat er wijzigingen in het wettelijke systeem moeten worden aangebracht.

Het doet ons genoeg dat de leden van de fractie van **D66** van oordeel zijn dat 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 (o.a. financiële) randvoorwaarden waarin de onafhankelijkheid gerealiseerd kan en moet worden, in de voorliggende wetsvoorstellen in hoofdzaak op juiste wijze geregeld zijn. Terecht merkten zij op dat de wetsvoorstellen in het evenwicht tussen de drie staatsmachten nieuwe wegen proberen te bewandelen, hetgeen voor de leden van de fractie van D66 aanleiding is de inhoud daarvan zeer kritisch tegen het licht te houden. In dat verband is de hoofdvraag die bij de leden van de fractie van D66 leeft 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 de 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 de 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?

Deze leden meenden dat deze optelling van inhoudelijke voorstellen erop neerkomt dat in hoge mate wordt vertrouwd op de wijsheid waarmee opeenvolgende bewindslieden met de voorgestelde bepalingen zullen omspringen. Zij meenden dat het voor de onafhankelijke positie van de rechtsprekende macht ongetwijfeld beter zou zijn indien voor één van beide beïnvloedingsmogelijkheden zou zijn gekozen. Naar hun mening had bijvoorbeeld volstaan kunnen worden met de middels de derde nota van wijziging voorgestelde genuanceerde vorm van aanwijzingsbevoegdheid. Deze leden vroegen of in redelijkheid vol te houden valt dat de beperkte politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie 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 middels de aanwijzingsbevoegdheid zou ontbreken. Zij wilden graag weten waarom het volgens de minister absoluut nodig is 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.

Wij constateren met instemming dat ook de leden van de fractie van D66 wensen vast te houden aan ministeriële verantwoordelijkheid voor – zoals zij het uitdrukken – het reilen en zeilen van de rechtspraak. Om de minister die verantwoordelijkheid te kunnen laten dragen, wordt hem in het wetsvoorstel een aantal bevoegdheden toegekend. Alvorens daarop in te gaan, verdient het opmerking te bedenken dat ook de context waarin de minister deze bevoegdheden zal uitoefenen als gevolg van het wetsvoorstel verandering ondergaat. Belangrijk is immers de instelling van de Raad voor de rechtspraak, waarmee wordt beoogd de institutionele onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht te versterken. Als uitvloeisel daarvan kan de minister in de nieuwe situatie zijn bevoegdheden niet meer – zoals nu het geval is – jegens de afzonderlijke gerechten uitoefenen, maar enkel en uitsluitend jegens de Raad. Zo kan de minister, op bedrijfsvoeringsterrein, alleen de Raad algemene aanwijzingen geven. Daarnaast is van belang dat vanwege de bijzondere positie van de Raad, als onderdeel van de rechtsprekende macht, de ministeriële bevoegdheden zo strikt mogelijk geformuleerd zijn en met procedurele waarborgen zijn omgeven. Tevens wordt middels de in artikel 2.6.4.4 neergelegde onafhankelijkheidsexceptie de minister (nogmaals) ingescherpt dat hij bij uitoefening van zijn bevoegdheden de rechterlijke onafhankelijkheid heeft te respecteren. Bij de aanwijzingsbevoegdheid is het oordeel van de Raad op dit punt zelfs doorslaggevend en mag de minister een aanwijzing waarmee naar het oordeel van de Raad in de onafhankelijkheid wordt getreden, niet geven. Voor benoeming of ontslag van de leden van gerechtsbesturen geldt dat de minister een voordracht daarvoor, uitsluitend kan doen op aanbeveling resp. voorstel van de Raad. Bij ontslag van gerechtsbestuurders is voorzien in een beroepsmogelijkheid op de Hoge Raad.

Voor de benoeming van de leden van de Raad geldt dat de voorgestelde wetgeving voorziet in een evenwichtige regeling die de betrokkenheid van zowel de minister als de rechtsprekende macht op toereikende wijze verzekert. Ook bij ontslag van de leden van de Raad is voorzien in een beroepsmogelijkheid op de Hoge Raad. Waar het echter vooral om gaat is dat – zoals de leden van de fractie van D66 reeds aanstipten – de voorgestelde bevoegdheden qua inhoud verschillen en dus niet zonder meer onderling uitwisselbaar zijn. Zo is de voordracht voor schorsing of ontslag van bestuursleden van de Raad of van de gerechten reactief van aard, terwijl de aanwijzingsbevoegdheid kaderstellend is. Voor de benoeming van de leden van de Raad en de leden van de gerechtsbesturen geldt dat naast de betrokkenheid van de minister sprake is van een sterke betrokkenheid van de rechtsprekende macht. Bij de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer is voor de benoeming van de leden van de gerechtsbesturen de betrokkenheid van de Raad nog versterkt. Vooralsnog menen wij dat de verschillende beïnvloedingsmogelijkheden die de minister in de voorgestelde wetgeving toegekend krijgt, nodig zijn. Wel zal in het kader van de evaluatie aan de ministeriële bevoegdheden nader aandacht worden besteed. Zoals hierboven reeds vermeld, zal daarbij voor alle ministeriële bevoegdheden in onderlinge samenhang moeten worden nagegaan wat de precieze effecten daarvan zijn en of beperkingen in het licht van de rechterlijke onafhankelijkheid in de rede liggen.

Voorts hebben deze leden gevraagd op welke wijze het gegarandeerd is 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.

Wij willen deze leden graag toezeggen dat de evaluatie op beide aspecten zal zien. De genoemde aspecten zijn immers kernpunten van de wetsvoorstellen. Aan de hand van enkele nader te selecteren thema's zal worden bezien welke effecten de wetten op deze kernpunten hebben.

De leden van de fractie van D66 wilden nader geïnformeerd worden over de vraag of de daadwerkelijke voorbereiding van de invoering van de wetsvoorstellen per 1 januari 2002 – onder voorbehoud van de goedkeuring daarvan door de Eerste Kamer – op schema ligt en per wanneer de Eerste Kamer uiterlijk ter zake moet hebben besloten, om er nog voor te zorgen dat beide wetsvoorstellen per die datum in de praktijk gebracht konden worden.

Het project «rechtspraak in de 21e eeuw» is in de laatste fase gekomen. Het streven is erop gericht de stelselwijziging per 1 januari 2002 in te voeren, mits de wetgeving wordt aanvaard en een verantwoorde implementatie van het nieuwe stelsel mogelijk is. Ook zal op die datum een aantal algemene maatregelen van bestuur, die hun grondslag vinden in de onderhavige wetsvoorstellen, in werking dienen te treden. Om de beslissing tot invoering van de stelselwijziging op verantwoorde wijze te kunnen nemen, zijn zes basiscondities geformuleerd, aan de hand waarvan de voortgang en afstemming van de verschillende projecten gemonitord wordt. Ten behoeve van deze monitoring is een extern adviseur aangetrokken. Nadere informatie over de basiscondities, monitoring van de verschillende deelprojecten en risicobeheersing zijn te vinden in hoofdstuk 2 van de Vijfde Voortgangsrapportage Contourennota (Kamerstukken II 2001/2002, 26 352, nr. 50). In november zal worden bezien of aan de basiscondities voor de invoering van de stelselherziening per 1 januari 2002 kan worden voldaan. Wij hebben op dit moment nog geen aanwijzingen dat de invoering per 1 januari 2002 niet zou kunnen plaatsvinden. Eén van de basiscondities is uiteraard dat de Eerste Kamer de onderhavige wetsvoorstellen en het wetsvoorstel van de Aanpassingswet modernisering rechterlijke organisatie (27 878), dat thans aanhangig is bij de Tweede Kamer, heeft goedgekeurd. Dat laatste zou, om de onderhavige wetsvoorstellen op 1 januari 2002 in te voeren, uiterlijk op 11 december 2001 moeten zijn gebeurd.

Wij zijn verheugd dat de leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **ChristenUnie**-fractie van mening waren dat het goed is dat thans de organisatie van de rechtsprekende macht aan de behoeften van de tijd wordt aangepast en 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 SGP-fractie en de CU-fractie stelden de vraag 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. Zij vroegen of de gewenste wijze van procesvoering daarbij leidend uitgangspunt is geweest. Zij vroegen voorts of aan het streven naar efficiencyverbetering de gedachte ten grondslag ligt dat in de toekomst meer (categorieën) zaken enkelvoudig afgedaan zullen (moeten) worden. Tevens vroegen zij of ook meer specialisatie binnen het rechterlijk ambt aan de efficiency bevordering bijdraagt en of bij het ontwerpen van het nieuwe civiele procesrecht rekening is gehouden met de aanmerkelijke kans dat als gevolg van het grote gewicht van de mondelinge behandeling ter zitting veel meer zittingstijd geleverd zal worden.

Hierop antwoorden wij als volgt. Bij de keuze voor integraal management hebben niet zozeer efficiency-overwegingen een centrale rol gespeeld, maar de wens om de scheiding van verantwoordelijkheden tussen rechterlijk beleid en bedrijfsvoering om te zetten in een integrale verantwoordelijkheid van een gerechtsbestuur voor alle aspecten die gerelateerd zijn aan een adequaat functioneren van een gerecht en de mogelijke invloed van de minister – via de directeur beheer gerechten – op de bedrijfsvoering binnen de gerechten te doen verdwijnen. Voorts worden in de praktijk veel zaken binnen de gerechten enkelvoudig afgedaan. Efficiency-overwegingen vormen niet het centrale motief om zaken enkelvoudig af te doen. Voor sommige zaken, zoals politierechterzaken, geldt dat in de wet staat vermeld dat deze zaken enkelvoudig zullen worden afgedaan. Voor de meeste typen van geschillen ligt dit anders. Of een zaak enkelvoudig of meervoudig wordt afgedaan wordt niet zozeer bepaald door een streven naar efficiency, maar door de inhoud en de complexiteit van een zaak. In de regel geldt dat complexe zaken meervoudig worden afgedaan. Indien gedurende een gerechtelijke procedure mocht blijken dat de aard van de zaak zich beter leent voor een meervoudige behandeling, dan bestaat de mogelijkheid van doorverwijzing naar een meervoudige kamer. De verwachting is dan ook dat efficiencyverbeteringen niet per definitie zullen resulteren in meer enkelvoudige zaken. Wel kan bijvoorbeeld een effect zijn van een efficiency bevorderende maatregel dat interne werkprocessen binnen een gerecht worden aangepast of dat bijvoorbeeld meer voorbereidende taken door gerechtsambtenaren zullen worden verricht. Wat betreft specialisatie geldt dat ook hiervoor efficiencyoverwegingen geen centrale rol spelen bij de keuze voor meer gespecialiseerde rechters. De complexiteit van het recht en ook de toegenomen specialisatie van de advocatuur nopen ertoe dat binnen bepaalde rechtsgebieden specialisatie van rechters gestimuleerd wordt. Bij het ontwerpen van het nieuwe burgerlijk procesrecht is een sterker accent gelegd op de comparitie na antwoord. Daarbij is nadrukkelijk onder ogen gezien dat enerzijds de behandeling ter comparitie meer tijd en energie zal kunnen vergen maar dat anderzijds daarmee veelal een winst kan worden behaald bij het verdere verloop van de procedure. Een grondiger behandeling tijdens een comparitie kan ertoe leiden dat de verdere behandeling doeltreffender kan geschieden. In vele gevallen zal direct een eindvonnis kunnen volgen. Maar ook als een bewijsopdracht nauwkeuriger kan worden geformuleerd, kan daarmee de zittingstijd die nodig is voor het horen van getuigen aanzienlijk worden beperkt. In hoeverre de verschillende effecten er per saldo toe zullen leiden dat een groter beslag op de beschikbare zittingscapaciteit zal worden gelegd, valt vooraf niet met zekerheid te voorspellen.

De leden van de SGP- en CU-fracties stelden voorts 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, omdat de Raad te zeer zou zijn opgezet naar het model van de zelfstandige bestuursorganen. Voorts vroegen zij waarin het sui-generis karakter van de Raad tot uitdrukking komt.

Zoals wij reeds eerder in deze memorie hebben aangegeven (zie ons antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de VVD-fractie), is juist omdat de Raad een bijzondere positie inneemt, niet eenvoudigweg aangesloten bij al voorhanden zijnde regelingen in algemene wetgeving en is de relatie tot de minister van Justitie c.q. de regering geregeld op een wijze die recht doet aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. In de aldus voorgestelde, eigenstandige regeling komt naar ons oordeel voldoende tot uitdrukking dat de Raad in veel opzichten een orgaan sui generis is.

In antwoord op de vraag of de mogelijkheid tot het geven van aanwij-

zingen aan de rechterlijke macht door de minister wel past binnen de doelstellingen om de onafhankelijkheid zoveel mogelijk te waarborgen, merken wij het volgende op. Zoals ook in de memorie van toelichting is verwoord, is de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht niet het enige staatsrechtelijke beginsel waarmee bij de vormgeving en inrichting van de nieuwe organisatiestructuur van de rechtsprekende macht rekening moet worden gehouden, maar speelt in ons staatsbestel ook het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid een belangrijke rol. Teneinde de ministeriële verantwoordelijkheid te waarborgen, is in het wetsvoorstel onder andere voorzien in de bevoegdheid van de minister om aanwijzingen te geven omtrent bedrijfsvoeringsaangelegenheden. De aanwijzingsbevoegdheid is aldus uitdrukkelijk geclausuleerd. Deze aanwijzingen moeten beperkt blijven tot bedrijfsvoeringsaangelegenheden en mogen zich derhalve niet uitstrekken tot de rechterlijke functie. Dit laatste is voor de minister nog eens uitdrukkelijk in artikel 2.6.4.4 neergelegd. Zoals hiervoor ook in antwoord op de desbetreffende vraag van de PvdA-fractie is aangegeven, kunnen bij sommige onderwerpen raakvlakken bestaan tussen de bedrijfsvoering en het rechterlijk beleid. Om de eventuele risico's voor de rechterlijke onafhankelijkheid tot een minimum te beperken, is de procedure inzake de vaststelling van een algemene aanwijzing van de minister van procedurele waarborgen voorzien. Naar aanleiding van de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer is de positie van de Raad verder versterkt. De positie van de Raad is versterkt door in de derde nota van wijziging, die naar aanleiding van de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer is opgesteld, te bepalen dat indien de Raad van mening is dat een aanwijzing niet strookt met de rechterlijke onafhankelijkheid, deze aanwijzing niet wordt gegeven. Door het eindoordeel in dezen aan de Raad te laten, is de rechterlijke onafhankelijkheid bij het geven van aanwijzingen in onze visie zo optimaal mogelijk gewaarborgd.

Artikelsgewijs 27 181

Artikel 2.1.4 lid 2

In het tweede lid van artikel 2.1.4 wordt imperatief beslechting voorgeschreven door de in de wet bepaalde aantallen rechters. De leden van de CDA-fractie vroegen de minister uiteen te willen zetten hoe deze bepaling in deze organieke wet zich verhoudt tot de grote mate van vrijheid in het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering (WRv) met betrekking tot heen en weer verwijzing van zaken tussen enkelvoudige en meervoudige kamers.

Graag beantwoorden wij de vraag van deze leden als volgt. De bepaling van artikel 2.1.4 en de artikelen 1.2.2 tot en met 1.2.4 van het WRv zijn van elkaar te onderscheiden bepalingen die elkaar niet beperken. Artikel 2.1.4 doet niets meer en niets minder dan bepalen dat uitspraken worden gedaan door (alle) rechters van de kamer die de zaak hebben behandeld. Dit artikel vormt een waarborg doordat alleen die rechters van een bepaalde kamer over een zaak oordelen, die ook daadwerkelijk die zaak hebben behandeld. Er kunnen geen rechters worden toegevoegd, tenzij de situatie als geregeld in artikel 2.1.5, derde lid, zich voordoet. Artikel 2.1.4 levert zodoende een bijdrage aan de onpartijdigheid van de rechtspraak in Nederland.

De bepalingen in het WRv over het verwijzen van zaken hangen samen met de inhoud en complexiteit van een zaak. Deze bepalingen beogen dat een zaak door het aantal rechters wordt behandeld dat voor die zaak gepast is. Die bepalingen leveren een bijdrage aan een efficiënte werkwijze: eenvoudige zaken kunnen enkelvoudig worden afgedaan, complexe zaken worden meervoudig afgedaan. De bepalingen in het WRv laten onverlet dat als uiteindelijk in een zaak is besloten deze enkelvoudig of

meervoudig af te doen, er ingevolge artikel 2.1.4, tweede lid, door het juiste aantal rechters over wordt geoordeeld.

Artikel 2.2.1.2 lid 1 jo. 2.2.1.9 jo. 2.2.2.5

De leden van de CDA-fractie meenden dat door de voorzitter van het gerechtshof te sieren met de titel van president, deze functionaris voor het publiek wordt geïdentificeerd met het gerecht als zodanig en derhalve ook met de rechterlijke functie. Deze leden achtten dit een ongewenste situatie, nu het niet de bedoeling is, dat deze titularis zich met rechtspraak zal bezighouden. Deze leden achtten het nog meer ongewenst dat de president om functionele redenen zou moeten optreden in situaties waarin geschillen aan de orde zijn, die ten overstaan van een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast moeten worden beslecht, bijvoorbeeld geschillen van rechtspositionele aard of 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 deze leden niet, dat de president van het gerechtshof hetzij als vertegenwoordiger van een procespartij, hetzij als getuige gehoord zou kunnen worden. Dat leek de leden hier aan het woord niet goed voor het aanzien van het gerecht als rechtsprekend orgaan. Zij vroegen hoe de minister deze problematiek ziet. Deze leden vroegen voorts of in verband hiermee niet is overwogen om het rechtersambt van president te handhaven en deze voor het leven benoemde functionaris te belasten met het voorzitterschap van de gerechtshofvergadering, naast een bestuursvoorzitter die in die capaciteit tijdelijk benoemd zou zijn.

De vragen van deze leden, zo merken wij in de eerste plaats op, hangen samen met het onderscheid tussen bestuurlijke functies en rechterlijke functies, dat in wetsvoorstel 27 181 wordt ingevoerd. Bij het maken van dat onderscheid stonden wij voor de keuze welke benamingen wij de verschillende functies zouden geven. Aanvankelijk hadden wij ervoor gekozen het begrip «president» te handhaven voor de rechter die in enkelvoudige kamer rechtsprekt in spoedeisende zaken en de bestuurlijke functie van voorzitter van het bestuur aan te duiden met «gerechtshofvoorzitter». Uit de consultatie is evenwel gebleken dat er vanuit de rechterlijke macht sterk aan werd gehecht het begrip «president» te hanteren voor de voorzitter van het gerechtshof. Wij hebben deze wens gehonoreerd, mede omdat wij bij nader inzien van mening waren dat dit begrip ook beter aansloot bij het spraakgebruik en de taalkundige betekenis van het woord. Daarbij heeft eveneens een rol gespeeld, dat in de praktijk ook andere rechters de rechterlijke taken en bevoegdheden van de huidige president uitoefenen.

Wij zijn ons er terdege van bewust dat er bij de introductie van nieuwe begrippen altijd een proces van gewenning zal moeten plaatsvinden. In het onderhavige geval dient afscheid te worden genomen van een in de rechtspraak vertrouwd begrip. Dat zou echter ook het geval zijn geweest indien wij het begrip «president» zouden hebben gereserveerd voor de rechter in de enkelvoudige kamer in spoedeisende zaken. Nu is de president immers ook voorzitter van het gerecht. De door de leden van de CDA-fractie geschetste, door hen ongewenste, situatie zou zich derhalve ook hebben voorgedaan bij een andere keuze. Daar voegen wij aan toe dat deze situatie bovendien tijdelijk van aard zal zijn.

Ingevolge artikel 2.2.2.5 vertegenwoordigt de president het gerecht naar buiten, met name naar de Raad voor de rechtspraak en andere relevante externe partijen, waaronder in het bijzonder de justitiële ketenpartners. Op bladzijde 51 van de memorie van toelichting is opgemerkt dat de vertegenwoordiging van de president beperkt is tot buitengerechtelijke betrekkingen. Wij nemen aan dat de leden van de CDA-fractie in hun vraag doelen op deze opmerking. Wij beantwoorden hun vragen op dit

punt als volgt. De president kan een gerecht niet vertegenwoordigen in civielrechtelijke en strafrechtelijke zaken, noch in bestuursrechtelijke zaken als belanghebbende, aangezien de gerechten geen rechtspersoonlijkheid hebben. In die gevallen zal bijvoorbeeld de Staat of de minister van Justitie partij zijn in het geschil. Dit ligt anders voor bestuursrechtelijke zaken die de rechtspositie van rechterlijke en gerechtsambtenaren betreffen. In die zaken kan de president het gerecht wél vertegenwoordigen. De president zal in die gevallen optreden namens het bestuur van het gerecht. Het gerechtbestuur is immers de functionele autoriteit respectievelijk het bevoegd gezag van de rechterlijke ambtenaren respectievelijk de gerechtsambtenaren die bij het gerecht werkzaam zijn. Overigens is in het huidige recht de president de functionele autoriteit van de rechterlijke ambtenaren. In die hoedanigheid kan de president ook nu al in rechte optreden. Wat deze zaken betreft, kan worden vermeld dat bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal het wetsvoorstel Eerste evaluatiewet Awb momenteel aanhangig is (Kamerstukken I, 26 523). Dit wetsvoorstel stelt een wijziging voor van artikel 8:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waardoor een rechtbank een bij haar aanhangig gemaakte zaak ter verdere behandeling kan verwijzen naar een andere rechtbank, indien naar haar oordeel door betrokkenheid van de rechtbank behandeling van die zaak door een andere rechtbank gewenst is. Op basis van dit artikel kan – in afwijking van de competentieregeling – worden voorkomen, dat een president in zijn eigen gerecht een besluit moet verdedigen dan wel dat een ambtenaar in zijn eigen gerecht een besluit moet aanvechten. De president kan evenmin als vertegenwoordiger van een procespartij optreden, want dit is uitgesloten door de onverenigbaarheden genoemd in artikel 2.2.1.2, achtste lid, onderdeel g. Het voorgaande laat onverlet dat hij in privé-aangelegenheden procespartij kan zijn of als getuige gehoord kan worden. Dit laatste is evenwel niet het gevolg van de in het wetsvoorstel voorgestelde onderscheid tussen bestuursfuncties en rechterlijke functies, maar is momenteel ook al mogelijk. De leden van de CDA-fractie zien het dan ook goed, dat artikel 2.2.1.5 er niet aan in de weg staat dat de president het gerechtbestuur kan vertegenwoordigen in rechtspositionele geschillen. Wij zien hierin echter geen problemen voor het aanzien van het gerecht als rechtsprekend orgaan.

De president is voorzitter van het gerechtbestuur (artikel 2.2.1.2, tweede lid). Daarnaast is en blijft degene die de functie van president vervult rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast. In die laatste hoedanigheid kan hij ook recht blijven spreken. De rechterlijke taken van de huidige president zijn wel degelijk gehandhaafd: deze taken worden voortaan door de voorzieningenrechter vervuld. De president zal derhalve als voorzieningenrechter (en overigens ook als rechter in een andere enkelvoudige kamer, dan wel in een meervoudige kamer) recht kunnen blijven spreken. Zoals hierboven is opgemerkt, vervullen de huidige presidenten in de praktijk al lang niet meer alleen de rechterlijke taken die bij dat ambt horen. Die taken worden vaak ook door andere rechters binnen het gerecht vervuld. Voorts is degene die de functie van president vervult, ingevolge artikel 2.2.1.9, tweede lid, tevens voorzitter van de gerechtshofvergadering. Een probleem in dit verband zien wij niet, omdat de president altijd een voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast is. Uit het voorgaande volgt dat wij niet hebben overwogen 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

De leden van de CDA-fractie misten een essentieel element in de

onthoudingsgeboden dat in de sfeer van de bedrijfsvoering getrokken kan worden, maar daar bepaald niet thuis hoort. Dit betreft 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. Zij vroegen of de minister bereid is 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 behoort waarvoor de onthoudingsgeboden gelden. Zij vroegen tevens of hij bereid is daartoe de wet aan te passen.

Wij beantwoorden de vragen van deze leden als volgt. Binnen de gerechten is reeds jaren de praktijk gegroeid om – ter vermindering van de werkdruk van de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast – gerechtsambtenaren concept-uitspraken te laten concipiëren onder verantwoordelijkheid van de behandelend rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast. Gelet op deze gegroeide praktijk en de positieve effecten daarvan op de werkwijze van zowel rechters als gerechtsambtenaren zijn wij – anders dan de leden van het CDA – van mening dat dit een wenselijke ontwikkeling is. Deze ontwikkeling werd ook voorgestaan door de Commissie Leemhuis in haar rapport ten aanzien van de organisatie van werkprocessen binnen gerechten (Rechtspraak bij de tijd, Den Haag 1998, 3.7, blz. 22, 23) en is als zodanig ook onderschreven door het kabinet in de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie «Rechtspraak in de 21e eeuw» (Kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 2, 6.1.1.2, blz. 16).

Bij deze ontwikkeling wordt echter voorop gesteld dat de rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast verantwoordelijk is en blijft voor de inhoud en de redactie van een uitspraak. De rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast is ook degene die de uitspraak (mede) ondertekent. Deze verantwoordelijkheid van de rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast komt ook tot uitdrukking in artikel 2.2.1.1, vijfde lid. Dit artikellid bepaalt dat indien een gerechtsambtenaar griffierswerkzaamheden verricht ter ondersteuning van een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast, hij *verplicht* is te voldoen aan de aanwijzingen van die rechterlijk ambtenaar. De gerechtsambtenaar is in die verhouding dus ondergeschikt aan de rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast.

Graag willen wij van de gelegenheid gebruik maken te benadrukken dat het onthoudingsgebod dat een bestuur niet treedt in de «procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken» in artikel 2.2.2.1, tweede lid, het schrijven van beschikkingen, vonnissen, arresten en uitspraken volledig omvat. Derhalve bestaat er geen noodzaak het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. De inhoud van beschikkingen, vonnissen, arresten en uitspraken wordt immers uitgebreid gereguleerd en gewaarborgd in de *procesrechtelijke wetgeving* (zie bijvoorbeeld de artikelen 357 tot en met 366a van het Wetboek van Strafvordering (WSv); artikel 59 e.v. WRv, artikelen 2.11.1 e.v. en 3.4.10 tot en met 3.4.12 NRv; artikel 8:77 Awb). Ingevolge deze wettelijke bepalingen vermeldt een uitspraak de *inhoudelijke beoordeling* en de uiteindelijke *beslissing* van de rechter(s). Het schrijven van vonnissen, arresten en uitspraken is dus een aangelegenheid waar het bestuur van het gerecht niet in mag treden. Niet in de laatste plaats wordt de relatie tussen de rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast en de gerechtsambtenaar beschermd tegen inmenging door het bestuur in het hierboven genoemde artikel 2.2.1.1, vijfde lid. Een gerechtsambtenaar die griffierswerkzaamheden verricht ter ondersteuning van een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast, is immers, zoals

vermeld, verplicht te voldoen aan de aanwijzingen van die rechterlijk ambtenaar.

Artikel 2.2.1.7 lid 3

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af hoe in de praktijk de stemverhouding in sectorvergaderingen eruit zal zien, gezien de deelname door gerechtsambtenaren aan die vergaderingen. Zij vroegen of de minister uiteen kan zetten, welke dwingende redenen nopen tot hun lidmaatschap van de sectorvergadering.

Zoals wij ook in antwoord op een eerdere vraag van deze leden hebben aangegeven, maken de gerechtsambtenaren in de organisatie van de gerechten zoals die thans in de Wet RO is geregeld, formeel geen onderdeel van de organisatie uit, als gevolg van de duale structuur. Het bestaan en functioneren van gerechtsambtenaren binnen een gerecht kwamen in de Wet RO dan ook, met uitzondering van de griffier, niet aan de orde. Dit verandert met het opheffen van het duale bestel. In de opzet van wetsvoorstel 27 181 worden diverse algemene bepalingen aan de gerechtsambtenaren gewijd (zie de artikelen 1.1, 2.1.6, 2.1.10, 2.1.11) en worden de gerechtsambtenaren als volwaardige medewerkers binnen het gerecht genoemd in artikel 2.2.1.1. Aangezien de primaire werkzaamheden van rechters en gerechtsambtenaren plaatsvinden binnen de sectoren, volgt daaruit dat aan hen ook binnen die organisatorische eenheid van het gerecht een volwaardige plaats toekomt. Ingevolge artikel 2.2.1.7 vormen de gerechtsambtenaren dan ook tezamen met de rechterlijke ambtenaren en de rechterlijke ambtenaren in opleiding de sectorvergadering.

Wat de stemverhouding binnen de sectorvergadering betreft, kan het volgende worden opgemerkt.

Als uitgangspunt binnen de sectorvergadering zal gelden dat gestreefd wordt naar besluitvorming op basis van consensus. Indien onverhoopt geen consensus kan worden bereikt, zal er gestemd moeten worden. Op grond van artikel 2.2.1.7, vijfde lid, nemen gerechtsambtenaren niet deel aan een stemming over de juridische kwaliteit en uniforme rechtstoepassing, zoals wij ook in eerdergenoemd antwoord al hebben aangegeven. De rechterlijke ambtenaren zijn immers de eerst aangewezenen om het beleid vorm te geven ten aanzien van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing van de aan hen toebedeelde bevoegdheden. Die beleidsvorming zal doorgaans plaatsvinden in besprekingen in de sectorvergadering. De inbreng van de gerechtsambtenaren is daarbij van belang, maar uiteindelijk is het aan de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast, het beleid ten aanzien van de aan hen bij wet toebedeelde bevoegdheden te bepalen. Over andere onderwerpen – niet de juridische kwaliteit en uniforme rechtstoepassing betreffende – mogen gerechtsambtenaren wel stemmen. Hoe de stemverhouding daarbij is, is overgelaten aan de gerechten. In het Eindrapport heeft het pVRO-projectteam Bestuur Gerechten aangegeven dat in het bestuursreglement een duidelijke beschrijving van besluitvormingsprocedures binnen het gerecht moest worden opgenomen. Die besluitvormingsprocedures en de daarbij behorende stemverhoudingen zullen dus door de gerechten zelf worden geregeld in het bestuursreglement.

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. De leden van de CDA-fractie spraken de vrees uit dat een herverdeling van werk bij de gerechten dan in hoofdzaak beperkt wordt tot de civiele kamers. Met name in relatie tot voorschriften uit hoofde van

wetsvoorstel 27 182 betreffende te halen targets, kan dat naar hun mening ertoe leiden, dat in de eerste plaats de vorming en bezetting van kamers in belangrijke mate door die targets bepaald gaan 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 volgens de leden van de CDA-fractie 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 wilden graag op overtuigende wijze gerustgesteld worden door de minister.

Graag maken wij van de gelegenheid gebruik deze leden op dit punt gerust te stellen. In het algemeen geldt artikel 2.1.5, eerste lid. Op grond van dat artikellid vormt het bestuur voor het behandelen en beslissen van zaken enkelvoudige en meervoudige kamers. Binnen alle sectoren vindt rechtspraak plaats in enkelvoudige en meervoudige kamers. Daarnaast schrijft de wet enkele bijzondere meervoudige én enkelvoudige kamers voor (zie de paragrafen 2.3.3 en 2.4.2). Van deze kamers heeft de wetgever het noodzakelijk gevonden een expliciete regeling in de wet op te nemen omdat er ofwel sprake is van een afwijkend procesrecht ofwel van een afwijkende samenstelling vanwege de deelname van lekenrechters. Deze kamers worden wel – evenals de andere enkelvoudige en meervoudige kamers – door het bestuur gevormd, maar de wet schrijft niet voor tot welke sector deze kamers behoren. Het is derhalve ook hier aan het bestuur te bepalen binnen welke sectoren deze kamers opereren. Ingevolge artikel 2.2.1.6, eerste lid, wordt in het bestuursreglement de indeling in kamers opgenomen. In dit verband wijzen wij er overigens nog op dat de bijzondere kamers in meerdere sectoren tegelijk kunnen voorkomen. Zo zullen de kamers waarin de voorzieningenrechter zitting heeft, zowel in de sector burgerlijk recht als in de sector bestuursrecht voorkomen en behandelt de kinderrechter zowel civielrechtelijke als strafrechtelijke zaken. Uit het voorgaande blijkt dat binnen alle sectoren (kanton-, straf-, bestuurs- en civiel recht) bijzondere kamers kunnen worden gevormd, naast de meer algemene enkelvoudige en meervoudige kamers. De door de leden van de CDA-fractie gevreesde beperking in werkzaamheden voor (alleen) de civiele sector voorzien wij dus niet. Dit laatste temeer niet omdat – zoals ook door ons geantwoord aan deze leden bij hun vragen over artikel 2.1.4 – de bepalingen in het WRv over het verwijzen van zaken samenhangen met de inhoud en complexiteit van een zaak. Die bepalingen beogen dat een zaak door het aantal rechters wordt behandeld dat daar naar de mening van de rechters voor gepast is. Deze inhoudelijke beoordeling van een zaak wordt gemaakt door de rechters, die daartoe tegen inmenging van het bestuur worden beschermd door het onthoudingsgebod van artikel 2.2.2.1, tweede lid.

De opmerking van deze leden over de inzet van schrijffjuristen worden niet door ons gedeeld; hun inzet bij het schrijven van uitspraken is – zoals ook door ons is geantwoord aan deze leden bij hun vragen bij artikel 2.2.2.1 – wel een positieve ontwikkeling. Deze ontwikkeling is ook omgeven met de nodige waarborgen.

Artikel 46i e.v. Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren

De leden van de CDA-fractie vroegen of het in het voornemen ligt om de artikelen 46i e.v. van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) en vergelijkbare regels elders aan te passen aan het bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel voor een Wet verbetering poortwachter (Kamerstukken I 2000/01, 27 678, nr. 341). Dit wetsvoorstel strekt ertoe om de procesgang tijdens het eerste ziektejaar van een werknemer te verbeteren en nieuwe regels te stellen voor onder meer de reïntegratie en de mogelijkheid van ontslag van (zieke) werknemers en de loondoor-

betalingsverplichting van de werkgever. Het beoogt voorwaarden te scheppen voor een verhoogde reïntegratie van werknemers in het eerste ziektejaar. Op de vraag van de leden van de CDA-fractie antwoorden wij dat momenteel voor alle overheidssectoren wordt bezien of en in hoeverre de inhoud van het bovengenoemde wetsvoorstel aanleiding geeft tot aanpassing van de regelgeving betreffende de rechtspositie van ambtenaren. Voor zover het rechterlijke ambtenaren aangaat zal dit bijvoorbeeld ook een voorstel tot wijziging van artikel 46i Wvra of aanpassing van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren (waarin regels zijn opgenomen over onder meer de arbeidsgezondheidskundige begeleiding en voorzieningen in verband met ziekte) tot gevolg kunnen hebben.

Artikelsgewijs 27 182

Artikel 2.2.3.3

In het vijfde lid van deze bepaling krijgt de president de taak om binnen het gerechtsbestuur toe te zien op de uitvoering van het jaarplan. De leden van de CDA-fractie maakten uit de memorie van toelichting op (pagina 48), dat de president informatie kan vragen aan zijn mede-bestuursleden ex artikel 2.2.2.1 lid 3. Alhoewel op zich het vragen van informatie al aanleiding kan geven tot gedragsverandering, rees bij deze leden de vraag wat het vervolg zou moeten zijn op de door de president verkregen informatie. Wij bevestigen gaarne de zienswijze van deze leden, dat de president dan op zichzelf geen zelfstandige actie kan ondernemen, doch gehouden zal zijn om een eventueel gesignaleerd probleem in het gerechtsbestuur aan de orde te stellen. Het bestuur is immers collectief eindverantwoordelijk voor het functioneren van het gerecht.

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.

Op verzoek van deze leden geven wij gaarne onze reactie hierop. Het tweede lid van dit artikel schrijft voor dat de begroting van het gerecht de instemming van de Raad behoeft. Hoewel hier geen sprake is van goedkeuring in de zin van artikel 10:25 Awb (gerechten noch Raad zijn bestuursorgaan in de zin van de Awb), zijn de artikelen 10:28 tot en met 10:30 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat betekent dat – overeenkomstig de hoofdregel van artikel 10:29 Awb – gedeeltelijke goedkeuring in principe niet plaatsvindt. Het eerste lid van art. 10:29 Awb biedt daarvoor alleen een kleine opening «indien gedeeltelijke inwerking-treding strookt met aard en inhoud van het besluit». Ook kan de goedkeuring – ingevolge het tweede lid – noch voor bepaalde tijd of onder voorwaarden worden verleend, noch worden ingetrokken. Blijkens de memorie van toelichting op artikel 10:29 Awb is daarmee ook – wat wordt genoemd – de goedkeuring onder verplichtende voorwaarde niet (langer) mogelijk, omdat deze in feite neerkomt op het wijzigen van het besluit door het toezichthoudend orgaan. Aangenomen wordt dat onder «verplichtende voorwaarde» ook kan worden verstaan «voorschrift». Het is naar onze mening dan ook niet mogelijk dat de Raad voorschriften aan de instemming met de begroting van een gerecht verbindt. Ook hiermee zou de Raad immers te zeer op de stoel van het gerechtsbestuur gaan zitten.

Artikel 2.2.3.4 jo. 2.2.3.7

In deze bepalingen wordt gesproken over instemming door de Raad met de jaarrekening van het gerecht. Vanwege artikel 10:25 Awb wordt niet over goedkeuring gesproken om verwarring te vermijden. De leden van de CDA-fractie meenden dat het gelet op de aard van de instemming wellicht beter was geweest om toch van goedkeuring te spreken of in ieder geval van vaststelling. Zij wezen in dit verband op het hanteren van de begrippen goedkeuring en vaststelling in het rechtspersonenrecht. In het rechtspersonenrecht betekent het onthouden van goedkeuring, dat de betrokken bestuurders niet gekwetend 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. Zij merkten dit op omdat zij ook benieuwd zijn naar het antwoord op de vraag welke rechtsgevolgen zouden zijn verbonden aan onthouding van instemming door de Raad met de jaarrekening van het gerecht. Nu de Raad en de gerechtshoven geen zelfstandig bestuursorgaan zijn, kan dus geen aansluiting worden gezocht bij de rechtsgevolgen van de onthouding van instemming bij de regeling in dat nog in behandeling zijnde wetsvoorstel. Deze leden vroegen of hun conclusie juist is, 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 ambtsmisbruik.

Wij bevestigen dat het onthouden van instemming met de jaarrekening in het algemeen niet leidt tot enige aansprakelijkheid. Het effect van het onthouden van instemming wijkt daarmee ons inziens nogal af van de gevolgen die in het rechtspersonenrecht daaraan kunnen worden verbonden. Mede om die reden ligt een keuze voor de in het rechtspersonenrecht gehanteerde term «goedkeuring» ons inziens niet voor de hand. De enkele onthouding van instemming met de jaarrekening zal in het algemeen ook niet tot ongeschiktheid van de gerechtshoven in de zin van artikel 2.2.4.3 leiden. Wat de vaststelling van de jaarrekening betreft, merken wij op dat artikel 2.2.3.7 weliswaar niet expliciet bepaalt dat het bestuur de jaarrekening vaststelt (zoals dat wel gebeurt bij de begroting in artikel 2.2.3.4), maar dat uit de bepaling geen andere conclusie kan worden getrokken dan dat het bestuur de jaarrekening eerst vaststelt, alvorens deze aan de Raad ter instemming wordt voorgelegd. In aansluiting hierop merken wij nog op dat het wetsvoorstel voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3) geen afzonderlijke regeling bevat omtrent aan de onthouding van instemming – door de minister – met de jaarrekening van een zelfstandig bestuursorgaan te verbinden rechtsgevolgen. De memorie van toelichting (bladzijde 32) vermeldt, dat indien daar behoefte aan zou bestaan, de bijzondere wet deze rechtsgevolgen kan aangeven.

Artikel 2.6.2.1 jo. 2.6.2.2

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af hoe de bevoegdheid van de Raad om algemene aanwijzingen te geven ten aanzien van bijvoorbeeld toekenning van budgetten zich verhoudt tot de voorschriften van artikel 2.2.3.1. De toelichting in de memorie van toelichting op pagina 61 is op dit punt voor de hier aan het woord zijnde leden niet helemaal helder. In reactie hierop merken wij het volgende op. Ter uitvoering van zijn begrotings- en bedrijfsvoeringstaken, zoals geregeld in artikel 2.6.2.1, kan de Raad algemene aanwijzingen aan de gerechten geven voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een goede bedrijfsvoering van de gerechten. Het door deze leden genoemde voorbeeld van aanwijzingen ten behoeve van het toekennen van budgetten is strikt genomen juist, doch in de praktijk zal de Raad niet gauw de behoefte voelen om ten

aanzien van dit taakonderdeel aanwijzingen aan de gerechten te geven. De verklaring hiervoor is dat de financiële relaties tussen de Raad en de gerechten vooral beheerst zullen worden door de in artikel 2.6.3.1 bedoelde algemene maatregel van bestuur. In deze algemene maatregel van bestuur zullen ook de door deze leden genoemde voorschriften van artikel 2.2.3.1 nader geconcretiseerd worden. Het gaat daarbij met name om de met het jaarlijks toe te kennen budget te realiseren zaaksaantallen, uitgesplitst naar de in het werklastsysteem onderscheiden categorieën van zaken, bijvoorbeeld handelszaken, arbeidszaken of belastingzaken.

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 begroting ook informatie te verschaffen over de zienswijze van de Raad en de inhoud van het overleg tussen de minister en de Raad. De leden van de CDA-fractie constateren dat een harde verplichting daartoe echter niet bestaat, 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 2.6.2.3 aan het parlement wordt gezonden. De leden van de CDA-fractie vragen of de minister bereid is toe te zeggen, dat in het kader van de evaluatie te zijner tijd hier een wettelijke verplichting wordt opgenomen in deze bepaling.

De door deze leden gevraagde toezegging kunnen wij niet doen. Een plicht om in de memorie van toelichting bij de begrotingswet gemotiveerd aan te geven waarom de minister van het begrotingsvoorstel van de Raad zou zijn afgeweken, past niet in het systeem van de Comptabiliteitswet. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is dit punt in het overleg met het Ministerie van Financiën uitdrukkelijk aan de orde geweest. Wat wij wel kunnen toezeggen is dat bij de evaluatie uitdrukkelijk zal worden gezien of en zo ja, hoe vaak de minister van Justitie van het begrotingsvoorstel van de Raad is afgeweken, en zo dit het geval is, op welke wijze de minister zijn bereidheid gestand heeft gedaan om in de toelichting op de begrotingswet een afwijking van het begrotingsvoorstel van de Raad te motiveren.

Artikel 2.2.3.5 lid 1 jo. artikel 2.6.3.7 lid 1

De laatste zin van deze bepalingen verwijst naar de tweede volzin van respectievelijk de artikelen 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. Hun vraag of uit deze berekening en de opbouw ervan informatie volgt die moet worden opgevat als een instructie voor wat betreft de aanwending van middelen, kan bevestigend worden beantwoord. Indien het definitieve budget afwijkt van het voorlopige budget, zoals dat was opgenomen in de ontwerp-begroting die aan de Raad van State ter advisering is aangeboden en waarover de gerechten en de Raad in eerder stadium waren geïnformeerd, is het voor de gerechten en de Raad uiteraard van belang om te weten met welk doel het begrotingsbedrag is verhoogd of verlaagd. Bij aanpassing van hun begrotingen zullen zij daarmee rekening moeten houden.

Artikel 2.6.2.4

De leden van de CDA-fractie 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. De leden van de CDA-fractie wensten een toelichting op dit punt. Graag geven wij de door deze leden gevraagde toelichting. Op het terrein van de uniforme rechtstoepassing en de bevordering van de juridische kwaliteit heeft de Raad, anders dan deze leden veronderstellen, géén formele adviesbevoegdheid. Ook anderszins beschikt de Raad ingevolge artikel 2.6.2.4 niet over (dwingende) bevoegdheden. De Raad kan de gerechten op dit gebied dan ook géén ongevraagde adviezen geven en de activiteiten van de Raad op dit gebied kunnen niet leiden tot beslissingen met rechtsgevolg. De rol van de Raad beperkt zich op dit gebied derhalve tot het bieden van ondersteuning aan de gerechten bij activiteiten die zij op dat gebied ontplooiën. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ondersteuning bij de totstandkoming van uniforme rol- of procesreglementen of van systemen ter bepaling van de hoogte van alimentaties. De ondersteuning van de Raad zal onder meer bestaan uit het verrichten van coördinerende werkzaamheden ten behoeve van de gerechten. In de door deze leden bedoelde passage in de memorie van toelichting worden derhalve bedoeld de coördinerende werkzaamheden van de Raad, die een onderdeel vormen van de ondersteunende taak van de Raad op dit gebied.

Artikel 2.6.4.2

De leden van de CDA-fractie vroegen of de ratio is van het niet voorzien in de mogelijkheid van vernietiging van besluiten van de Raad voor de rechtspraak uit hoofde van artikel 2.6.2.4, dat artikel 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. Deze leden vroegen voorts of een ruime interpretatie door de Raad van zijn taken uit hoofde van artikel 2.6.2.4 de facto niet 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). Zij vroegen of het in dat geval niet ook de taak van de minister van Justitie is om daartegen te waken door middel van een bevoegdheid tot voordracht voor vernietiging. Wij bevestigen dat artikel 2.6.4.2 inderdaad niet de mogelijkheid bevat van vernietiging van beslissingen van de Raad op het terrein van de uniforme rechtstoepassing en de bevordering van de juridische kwaliteit. De reden daarvoor is dat de Raad op dat terrein niet beschikt over dwingende of adviserende bevoegdheden, zoals ook in ons antwoord op de vraag van deze leden bij artikel 2.6.2.4 is aangegeven. De Raad kan ingevolge artikel 2.6.2.4 alleen ondersteuning bieden aan de gerechten bij hun activiteiten op het terrein van de uniforme rechtstoepassing en de bevordering van de juridische kwaliteit. De Raad zal zijn taken op dit terrein derhalve niet zo ruim kunnen interpreteren, dat dit de facto neerkomt op een interventie in de positie van de gerechtsbesturen en in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van of de beslissing in een concrete zaak. Dit is ook de reden dat er onzes inziens geen noodzaak bestaat voor het creëren van de mogelijkheid tot vernietiging door de minister van Justitie van handelingen of feitelijke beslissingen – zonder rechtsgevolg – van de Raad op grond van artikel 2.6.2.4. In dit verband wijzen wij nog wel op de waarborg in artikel 2.6.2.6, eerste lid, dat de Raad bij het uitoefenen van zijn taken op dit terrein niet treedt in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van of de beslissing in een concrete zaak. Ten tweede wijzen wij op de rol die het College van afgevaardigden in dit kader zal kunnen spelen. Ingevolge artikel 2.6.1.7, derde lid, adviseert het College de Raad gevraagd of ongevraagd omtrent de uitvoering van zijn taken, waarbij het College zal kunnen toetsen of de Raad de rechterlijke onafhankelijkheid respecteert. Deze advies-

bevoegdheid van het College strekt zich ook uit over de taken die de Raad verricht op grond van artikel 2.6.2.4.

Artikel 2.2.4.3a jo. 2.6.4.3a

De leden van de CDA-fractie stelden een aantal vragen over de artikelen 2.2.4.3a en 2.6.4.3a. In de daarmee samenhangende artikelen 2.2.4.3 en 2.6.4.3 wordt geregeld dat een lid van een gerechtsbestuur of de Raad voor de rechtspraak in geval van ongeschiktheid anders wegens ziekte respectievelijk een ernstig vermoeden voor het bestaan daarvan kan worden ontslagen respectievelijk geschorst. De artikelen 2.2.4.3a en 2.6.4.3a bepalen dat tegen een dergelijk ontslag- of schorsingsbesluit beroep open staat op de Hoge Raad. De Hoge Raad beoordeelt of in redelijkheid tot het oordeel gekomen is kunnen worden dat sprake is van (een ernstig vermoeden van) ongeschiktheid anders dan wegens ziekte, alsmede of is gehandeld in strijd met het artikel in de Wet RO (2.6.4.4) waarin is bepaald dat de minister bij de uitvoering van zijn bevoegdheden niet treedt in de procesrechtelijke behandeling van, inhoudelijke beoordeling van en beslissing in een concrete zaak of in categorieën van zaken. De leden van de CDA-fractie merkten op dat het hen uit de stukken van de behandeling in de Tweede Kamer niet duidelijk is waarom in de artikelen 2.2.4.3a en 2.6.4.3a niet een volle toetsing mogelijk is gemaakt. Ook merkten deze leden op dat er ruimte bestaat voor twijfel over de vraag, of met betrekking tot handelen in strijd met artikel 2.6.4.4 een marginale toetsing van het beroep is beoogd. Zij achtten een dergelijke toetsing in elk geval ongewenst. De leden van de CDA-fractie vroegen ook of de regering de opvatting deelt, dat – als een belanghebbende feiten en omstandigheden kan noemen en aantonen die op een samenhang met het procesrechtelijk behandelen, inhoudelijk beoordelen of beslissen van zaken duiden – het aan de minister is om het tegendeel tegenover de Hoge Raad aannemelijk te maken, en zo ja, of dit tot een tekstuele verheldering van de artikelen 2.2.4.3a en 2.6.4.3a aanleiding geeft. Ook vroegen deze leden of de Hoge Raad zich niet tenminste over een conflict moet uitlaten, ongeacht of dat gebeurt in het kader van een marginale toetsing, als de (voordracht tot) schorsing of ontslag daarmee te maken heeft.

Op deze vragen antwoorden wij graag het volgende. Dat de door de Hoge Raad op grond van de artikelen 2.2.4.3a en 2.6.4.3a te verrichten toetsing van een bestreden besluit enkel marginaal zou zijn, volgt naar ons oordeel niet uit de stukken van de behandeling in de Tweede Kamer, meer in het bijzonder niet uit de toelichting op het amendement waarmee de artikelen 2.2.4.3a en 2.6.4.3a in het wetsvoorstel zijn gevoegd (Kamerstukken II 2000/01, 27 182, nr. 38). Het marginale karakter van de toetsing door de Hoge Raad heeft betrekking op het aan een ontslag- of schorsingsbesluit ten grondslag liggende oordeel over de (on)geschiktheid van een lid van een gerechtsbestuur of de Raad voor de rechtspraak. Blijkens de toelichting op bovengemeld amendement is hiervoor aanleiding gezien met het oog op de aard van de desbetreffende besluiten en de bijzondere positie van degenen om wier ontslag of schorsing het gaat. Een en ander staat er niet aan in de weg dat de Hoge Raad bijvoorbeeld een conflict naar aanleiding waarvan het tot een ongeschiktheidsontslag is gekomen, kan betrekken in de beoordeling of in redelijkheid tot het oordeel gekomen is kunnen worden dat sprake is van ongeschiktheid anders dan wegens ziekte. Omtrent de aard van de toetsing, of in strijd met artikel 2.6.4.4 is gehandeld, hoeft naar ons oordeel, gelet op de formulering van de toepasselijke artikelleden, geen onduidelijkheid te bestaan. De Hoge Raad toetst vol of de minister bij zijn voordracht de in artikel 2.6.4.4 neergelegde onthoudingsplicht in acht heeft genomen. In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie over stelplicht en bewijslast merken wij op dat in het bestuursprocesrecht de vrij-bewijsleer geldt. De

rechter heeft grote vrijheid bij onder meer het verdelen van de bewijslast en het waarderen van de bewijskracht. Voor de onderhavige bestuursrechtelijke procedures geldt dat derhalve evenzeer. Met de leden van de CDA-fractie menen wij overigens wel dat het in de rede ligt dat het aan de minister is om aannemelijk te maken dat niet in strijd met artikel 2.6.4.4 is gehandeld, indien daaraan voorafgaand door degene om wiens ontslag of schorsing het gaat feiten en omstandigheden zijn aangevoerd ter ondersteuning van de stelling dat van die strijd wel sprake is. Een tekstuele verheldering achten wij in dit verband echter niet noodzakelijk.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het oorspronkelijke begrip «ernstig plichtsverzuim» moet worden begrepen onder het in de artikelen 2.2.4.3, 2.2.4.3a, 2.6.4.3 en 2.6.4.3a voorkomende begrip «ongeschiktheid anders dan wegens ziekte». Ook stelden deze leden de vraag, wanneer het niet opvolgen van aanwijzingen of voorschriften of bijvoorbeeld budgettair terrein, hetzij door de Raad voor de rechtspraak in relatie tot de minister, hetzij door een gerechtsbestuur in relatie tot de Raad, ongeschiktheid anders dan wegens ziekte oplevert. Deze leden vroegen zich voorts af of voor ontslag of schorsing, als het om het afwijken van aanwijzingen of voorschriften gaat, niet sprake zou moeten zijn van ernstig plichtsverzuim, alsmede of het wellicht gewenst is om in de artikelen 2.2.4.3 en 2.6.4.3 voor deze gevallen een aparte grond voor ontslag of schorsing (ernstig plichtsverzuim) op te nemen. In antwoord op deze vragen wijzen wij erop dat het wetsvoorstel oorspronkelijk in de artikelen 2.2.4.3 en 2.6.4.3 «grove taakverwaarlozing» als grond voor ontslag of schorsing bevatte. Met dat begrip werd bedoeld op een ernstige vorm van taakverwaarlozing door een lid van de Raad of van een gerechtsbestuur. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn in geval van opzettelijk ambtsmisbruik of apert financieel wanbeheer. In vergelijking daarmee bevatten de bovengenoemde artikelen thans een wat ruimere grondslag voor ontslag of schorsing. Ontslag (of schorsing) van een lid van een gerechtsbestuur of van de Raad zal reeds mogelijk zijn bij ongeschiktheid voor zijn functie (of een ernstig vermoeden daarvan) en niet pas bij grove taakverwaarlozing. Naar ons oordeel heeft bovengaande verruiming van de grond voor ontslag of schorsing, mede gelet op de rechtsbescherming die voor daartoe strekkende besluiten geldt, geen afzwakking van het in het wetsvoorstel aanwezige evenwicht tot gevolg gehad. Ook in het door deze leden geschetste voorbeeld – waarin een gerechtsbestuur in de loop van een boekjaar besluit om af te wijken van voorschriften op budgettair terrein om misschien niet door de Raad gedeelde, maar op zich niet apert onredelijke gronden – zal de Raad nog steeds eerst nadere informatie inwinnen en mede op basis daarvan tot een vergelijk trachten te komen. De Raad kan voorts nog op basis van artikel 2.2.4.2 een eventuele beslissing van een gerechtsbestuur in geval van kennelijke strijd met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering van het gerecht vernietigen. Ontslag of schorsing zal derhalve een ultimum remedium blijven. Van een enkele afwijking van een voorschrift door bijvoorbeeld een gerechtsbestuur mag verwacht worden dat die in het algemeen nog geen functionele ongeschiktheid van een of meer individuele bestuurders oplevert. Ongeschiktheid kan weliswaar voortkomen uit één bepaalde gebeurtenis, maar die gebeurtenis moet wel voldoende ernstig zijn om als basis voor ontslag (of schorsing) van een bestuurder te kunnen dienen. Een noodzaak om voor de wijze waarop bijvoorbeeld dat specifieke gedeelte van het ambt wordt vervuld, in het kader van ontslag of schorsing, een andere maatstaf aan te leggen, doet zich naar ons oordeel niet voor. Van geval tot geval zal moeten blijken of het functioneren van een bestuurder objectief en in zijn geheel gezien zodanig te wensen overlaat dat in redelijkheid tot een ongeschiktheidsoordeel kan worden gekomen. Daarbij gaat het dan om het volledige samenstel van werkzaamheden waarmee een betrokkene is belast.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het gepast is om griffierecht te heffen indien tegen een ontslag- of schorsingsbesluit beroep wordt ingesteld bij de Hoge Raad. Wij menen dat er geen reden is om in deze gevallen af te wijken van hetgeen normaliter geldt in geval van het indienen van een beroepschrift bij de bestuursrechter. Daarom is in de artikelen 2.2.4.3a, derde lid, en 2.6.4.3a, derde lid, ook artikel 8:41 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. Het is op basis hiervan derhalve de indiener van het beroep van wie het griffierecht wordt geheven. Daarbij wijzen wij er nog wel op dat ook artikel 8:74 Awb overeenkomstig toepasselijk is. Daarin wordt onder meer geregeld dat de indiener van het beroepschrift bij gegrondverklaring van het beroep het door hem betaalde griffierecht vergoed krijgt.

Artikel 2.6.1.2

De vraag van de leden van de CDA-fractie hoe artikel 2.6.1.2, eerste lid, wordt toegepast indien de volledige Raad is ontslagen, c.q. geschorst, c.q. afgetreden, beantwoorden wij als volgt. Van aftreden van alle leden van de Raad zal sprake zijn indien de termijn van benoeming afloopt. De benoemingsprocedure zal in dat geval starten vóór het openvallen van de vacatures. De Raad en de minister zullen dan gezamenlijk een kandidatenlijst opstellen voor de nieuwe leden van de Raad op grond van artikel 2.6.1.2, eerste lid. De leden van de Raad kunnen worden herbenoemd. Wij achten de kans dat alle leden van de Raad tegelijk niet worden herbenoemd, minimaal. In dit verband wijzen wij erop dat wij de mogelijkheid openhouden dat met de eerste leden van de Raad afspraken kunnen worden gemaakt voor een feitelijk kortere – individuele – benoemingsduur. Indien van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, zal een gelijktijdig aftreden van alle leden van de Raad zich niet voordoen. Dit geldt evenzeer indien een aantal leden van de Raad wel wordt herbenoemd en enkele andere leden van de Raad te kennen hebben gegeven niet te willen worden herbenoemd. De termijn van herbenoeming is immers drie jaar, terwijl de (eerste) benoemingstermijn zes jaar is. Wat betreft ontslag of schorsing van de voltallige Raad merken wij het volgende op. Gelet op onder meer de afgewogen wijze waarop de benoeming van de leden van de Raad tot stand komt, benadrukken wij dat wij het hoogst onwaarschijnlijk achten dat alle leden van de Raad zouden worden ontslagen of geschorst vanwege (een ernstig vermoeden van) functionele ongeschiktheid (artikel 2.6.4.3). Dit geldt evenzeer voor bijvoorbeeld de mogelijkheid van ontslag of schorsing van de voltallige Raad hetzij vanwege vervulling van met het lidmaatschap van de Raad onverenigbare ambten, hetzij vanwege ontslag of schorsing als rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast dan wel gerechtsambtenaar (artikel 2.6.1.3, tweede lid en verder). Wij delen de kennelijke vrees van deze leden dan ook niet, dat de procedure van artikel 2.6.1.2, eerste lid, niet zal kunnen worden gevolgd vanwege het door ontslag (of schorsing) wegvallen van de voltallige Raad. Mocht zich echter toch de situatie voordoen dat de voltallige Raad is weggefallen, dan zal de procedure van artikel 2.6.1.2, eerste lid, zoveel mogelijk worden gevolgd, zoals dat ook is gebeurd bij de benoeming van de kwartiermakers, tevens leden van de eerste Raad (zie de brief van eerste ondergetekende van 2 maart 2001, Kamerstukken II 2000/2001, 26 352 en 27 182, nr. 41). Concreet betekent dit, dat de minister met een andere vertegenwoordiging vanuit de rechtsprekende macht overeenstemming dient te bereiken over de kandidatenlijst.

Deze leden vroegen voorts of de overeenstemming over de kandidatenlijst tussen de Raad en de minister niet impliceert, dat sprake is van een vetorecht van zowel de zijde van de minister als de Raad, en wat er gebeurt indien sprake is van een impasse. Zij constateerden dat met name

in het wetgevingsoverleg veel aandacht is besteed aan een mogelijk conflict tussen de Raad en de minister, maar dat in hoofdzaak met betrekking tot bijvoorbeeld algemene aanwijzingen. Deze leden konden zich vinden in de argumenten dat er op dat punt andere checks and balances zijn ingebouwd in het wetsvoorstel, maar meenden dat er juist op het belangrijke moment van het bereiken van overeenstemming over een lijst van zes kandidaten voor het lidmaatschap van de Raad toch sprake lijkt te zijn van een lacune.

Wij vertrouwen erop dat de minister en de Raad in goed overleg een kandidatenlijst zullen opstellen en dat deze lijst de kandidaten zal bevatten die zij gezamenlijk het meest geschikt achten. De minister en de Raad zijn gezamenlijk voor de kandidatenlijst verantwoordelijk. Het is onzes 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 verzekerd weten bij zowel de rechtsprekende macht als de minister. Een kandidaat die slechts door een van beide partijen geschikt wordt geacht, zal derhalve, bij gebrek aan de wettelijk vereiste overeenstemming, niet op de lijst worden geplaatst. Wij hebben er echter het volste vertrouwen in dat de Raad en de minister het altijd wel over voldoende geschikte kandidaten eens zullen kunnen worden. In dit verband wijzen wij er ook op dat de kandidatenlijst *ten hoogste* zes kandidaten zal bevatten. Overigens is het in het onze ogen minder passend – hoewel het daar in feite wel op neerkomt – in dit verband te spreken van een «vetorecht» van beide partijen. Deze formulering doet immers afbreuk aan de constructieve wijze waarop de kandidatenlijst tot stand zal komen. Tenslotte hechten wij eraan te benadrukken dat na het opstellen van de lijst een belangrijke rol is weggelegd voor de commissie van aanbeveling, die met name bestaat uit vertegenwoordigers vanuit de rechtsprekende macht.

Artikel 2.6.3.4

In deze bepaling wordt gesproken over voorschriften die verbonden kunnen worden aan toekenning van een budget. Het lijkt er volgens de leden van de CDA-fractie 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. Voor het overige zou de Raad slechts kunnen laten blijken van bezwaren tegen die voorschriften door uitvoering te weigeren. De hier aan het woord zijnde leden hebben gevraagd of zij dat goed zien. Zij meenden dat ook op dit punt het er de schijn van heeft, dat de checks and balances onvoldoende uitgewerkt zijn, zoals ook al door de Raad van State in zijn advies was opgemerkt (pagina 6 en 7). Gaarne voldoen wij aan het verzoek van deze leden om onze zienswijze nader uiteen te zetten. Van belang is in de eerste plaats het karakter van de in artikel 2.6.3.4 bedoelde voorschriften en de centrale rol van de Raad voor de rechtspraak bij de totstandkoming van deze voorschriften. De hier bedoelde voorschriften zullen met name betrekking hebben op de met het toe te kennen budget door de rechtsprekende macht in zijn geheel te realiseren zaaksaantallen. Deze koppeling tussen budget en aantal af te handelen zaken wordt mogelijk omdat het financieringsstelsel in belangrijke mate gebaseerd zal zijn op een objectief werklastmetingssysteem, met behulp waarvan de zaaksaantallen kunnen worden gemeten. Onder meer vanwege de koppeling met het beschikbare budget, is het wetsvoorstel op advies van de Raad van State zodanig aangepast dat de Raad in zijn begrotingsvoorstel tevens een voorstel doet voor de aan de budgettoekenning te verbinden voorschriften. Ook voor dit onderdeel gelden de procedurevoorschriften die voor de begroting gelden. Dat betekent dat de minister in beginsel het voorstel van de Raad zal volgen, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen en de minister en de Raad in overleg niet tot een oplossing komen. De opmerking van deze leden dat de Raad slechts

van bezwaren tegen de hier bedoelde voorschriften zou kunnen laten blijken door uitvoering te weigeren, doet ons inziens geen recht aan deze centrale rol van de Raad in de voorfase. Daarnaast wijzen wij erop dat de hier bedoelde voorschriften nader geconcretiseerd zullen worden in de algemene maatregel van bestuur inzake de financiering van de rechtspraak, bij de totstandkoming waarvan de rechtsprekende macht een zware inbreng heeft.

De hier aan het woord zijnde leden legden vervolgens de relatie tussen de hantering door de Raad van de aan het toegekende budget verbonden voorschriften en de mogelijkheid tot schorsing of ontslag als bedoeld in artikel 2.6.4.3. In reactie daarop merken wij op, dat indien zou blijken dat de gerechten als geheel minder zaken hebben afgedaan dan als voorschrift voor het desbetreffende jaar was vastgelegd, de Raad uiteraard in overleg met de gerechten zal moeten bekijken wat de oorzaken daarvan zijn. Afhankelijk daarvan zal de Raad tot een passend vervolg kunnen besluiten. Indien de oorzaak bijvoorbeeld gelegen is in een kleinere instroom van zaken dan was dan voorzien, dan zal daarmee rekening worden gehouden bij de beoordeling van de begrotingsvoorstellen van de gerechten voor het daaropvolgende jaar. Wanneer de oorzaak is gelegen in factoren die de situatie binnen een gerecht zelf betreffen, dan 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 (financiële) ondersteuning bieden. De minister zal zich uiteraard met de Raad hierover verstaan in de besprekingen naar aanleiding van het verslag of het begrotingsvoorstel van de Raad. Een relatie met de hantering van formele bevoegdheden door de minister, zoals de voordracht voor schorsing of ontslag van een of meer leden van de Raad (in geval van ongeschiktheid anders dan wegens ziekte), zal hier niet snel aan de orde zijn. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid van schorsing of ontslag van de leden van het gerechtsbestuur door de Raad.

Nota hoofdlijnen AMvB bekostiging

De leden van de CDA-fractie hadden 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».

In reactie op deze opmerking merken wij het volgende op. De benadering in de notitie zou de indruk kunnen wekken dat de nadruk ligt op het primaire proces, waarbij de relatief dure overhead onvoldoende wordt genormeerd. Dienaangaande kan gesteld worden dat het juist is dat de invalshoek het primaire proces is. Dat laat echter onverlet dat ook de overhead expliciet betrokken is bij het normeringsproces. Complicerend in deze is dat voorshands nog geen beeld bestaat inzake de daarbij te hanteren norm. Om die reden is de overhead in zijn totaliteit op basis van historische inzichten bepaald op 27%. Juist gelet op het gegeven dat een norm niet aanwezig is, is in de notitie verwoord dat de Raad de vrijheid heeft om per gerecht af te wijken van het landelijk gemiddelde percentage. De Raad doet dit op basis van zijn inzicht in het gerecht en zal een afwijkend percentage onderbouwen richting gerechtsbestuur. Deze vrijheidsgraad in toedeling geeft de Raad de mogelijkheid om het budget dat voor overhead aan een gerecht wordt toebedeeld te enten op de noodzaak daartoe. Voorts is de Raad gehouden om audits op de

overheadkosten uit te (doen) voeren. Ook de uitkomsten van deze audits kan de Raad gebruiken bij de daadwerkelijke toedeling van middelen. De uitkomsten van deze audits kunnen voorts aanleiding vormen om het landelijk percentage van 27% te wijzigen. Met bovenstaande maatregelen is voorzien in een traject dat een evenwichtige toedeling van overhead garandeert en zal leiden tot een normering van de overheadkosten.

Deze leden vroegen voorts wat men zich moet voorstellen bij de «audits» op het terrein van de werklastsystematiek en omvang en inhoud van taken op het gebied van overhead (pagina 7 van de notitie), waar ze op gericht zijn en hoe de resultaten ervan worden gecommuniceerd.

Deze audits betreffen het volgende. De audits op het terrein van de werklastsystematiek hebben betrekking op de tijdschrijfonderzoeken die in beheer van de Raad worden verricht in het kader van het onderhoud van het werklastmetingssysteem (het actueel houden van de gemiddelde landelijke behandelzeiten van de verschillende zaakscategorieën). Op de opzet van deze onderzoeken dient de Raad door een externe deskundige een onafhankelijke audit te laten uitvoeren. De uitkomsten van deze audit kunnen aanleiding vormen om de opzet van de tijdschrijfonderzoeken aan te passen. Daarnaast kan de Raad, zo nodig in overleg met de minister, besluiten om op de uitkomsten van een tijdschrijfonderzoek een audit te laten uitvoeren. Het gaat dan om een contra-expertise door een externe deskundige op een concreet tijdschrijfonderzoek. Deze contra-expertise kan aanleiding vormen de uitkomsten bij te stellen, hetgeen tot wijziging van de bekostigingsamvb kan leiden.

De audits op het terrein van de overhead houden in dat de Raad met behulp van onderzoek nader inzicht geeft in de wenselijke omvang en inhoud van de tot de overhead behorende taken per gerecht. De uitkomsten hiervan kunnen door de Raad gebruikt worden bij de wijze van toedeling van de middelen voor de overhead per gerecht. Blijkens de hoofdlijnennotitie zal de Raad enige vrijheid dienen te krijgen om per gerecht te nuanceren op het landelijk percentage van 27%. Voorts kan de uitkomst van deze audit leiden tot bijstelling van het nu voorgestane landelijke percentage van 27% in de bekostigingsamvb. Aangezien de hier bedoelde audits vooral van belang zijn voor het onderhoud van de bekostigingsamvb zal de minister over de opzet van deze audits en de uitkomsten daarvan steeds zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd. Communicatie naar de gerechten zal uiteraard ook plaatsvinden, bijvoorbeeld in het kader van de aanpassing van de bekostigingsamvb. Communicatie naar de individuele rechters, waar deze leden naar vragen, ligt ons inziens niet voor de hand. Wij zien ook niet goed in dat deze audits hetzelfde effect zouden kunnen hebben als nacalculatie, zoals deze leden veronderstellen.

In antwoord op de vraag over welke «andere» onderwerpen de bekostigingsamvb nog regels zou kunnen bevatten, merken wij op dat de bekostigingsamvb bijvoorbeeld nog regels zal kunnen inhouden over de toekenning van aanvullende financiële middelen aan de gerechten. Dit onderwerp is in artikel 2.6.3.1 niet expliciet genoemd, doch de opsomming aldaar heeft geen limitatief karakter. Daarnaast zal de bekostigingsamvb ingevolge artikel 2.6.3.1, eerste lid, onder c, in elk geval concretiseren welke voorschriften aan de jaarlijkse budgettoekenning kunnen worden verbonden. De hier bedoelde voorschriften (de «targets» in de terminologie van de hoofdlijnennotitie) hebben betrekking op de jaarlijks te realiseren output in termen van zaaksproductie in de te onderscheiden Lamicie-categorieën. Deze voorschriften zouden inderdaad kunnen inhouden dat bij toekenning van een bepaald budget een nader te bepalen aantal asielzaken wordt afgedaan. Met die kanttekening dat dit voorbeeld nog niet helemaal actueel is, omdat de asielzaken nog niet in het werklastmetingssysteem zijn opgenomen. In 2003 zal dat naar

verwachting echter wel het geval zijn. Met betrekking tot het niet nakomen van de hier bedoelde voorschriften is relevant dat geen nacalculatie zal plaats vinden. Voor een beschrijving van de gevolgen van het niet nakomen van de voorschriften verwijzen wij naar ons antwoord op de eerdere vraag van deze leden inzake artikel 2.6.3.4. Daarbij is ook aangegeven dat een relatie met de hantering van formele bevoegdheden zoals schorsing en ontslag niet snel aan de orde zal zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af wat men zich precies moet voorstellen bij het feit dat in een algemene maatregel van bestuur voorschriften worden neergelegd inzake de realisatie van een VBTB-doelstelling, waaronder een vergroting van de eenheid van rechtspraak. In samenhang hiermee rees bij deze leden ook een vraag betreffende artikel 2.6.2.4 op pagina 22 van de Memorie van toelichting. Wat is in de visie van de minister de relatie tussen uniforme straftoemeterscriteria enerzijds en efficiëntere werkwijzen en verkorting van doorlooptijden anderzijds. Zij hadden dezelfde vraag met betrekking tot de vergoeding van bepaalde soorten schade, zoals genoemd in de Nota naar aanleiding van het verslag op pagina 39.

Wij merken naar aanleiding hiervan op dat in de hoofdlijnennotitie een eerste aanzet is geformuleerd inzake de wijze waarop in een algemene maatregel van bestuur bekostiging voorschriften zouden kunnen worden neergelegd inzake de realisatie van een VBTB-doelstelling, waaronder de vergroting van de eenheid van rechtspraak. Nadere doordenking heeft inmiddels uitgewezen dat de minister enkel globale eisen kan formuleren inzake het functioneren van het stelsel van rechtspraak. Het is met name aan de rechtsprekende macht zelf om concrete doelstellingen en prestatie-indicatoren te ontwikkelen én om vervolgens de realisatie van deze doelstellingen periodiek zichtbaar te maken. Belangwekkend in dit opzicht is dat in het kader van het pVRO-project kwaliteit inmiddels een eerste aanzet is ontwikkeld om relevante aspecten van het functioneren van de rechtspraak (zoals rechtseenheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid, snelheid en tijdigheid, deskundigheid en bejegening) op een systematische en methodische wijze inzichtelijk te maken.

In de parlementaire stukken die deze leden aanhalen, hebben wij vooral willen aangeven dat uniformering van de wijze waarop de rechter procesrechtelijke voorschriften toepast, voordelen heeft omdat dit zal leiden tot efficiëntere werkwijzen en tot een verkorting van doorlooptijden. Juist bij deze voorschriften bestaat vaak immers een nauwe samenhang met bedrijfsvoeringsaspecten. Buiten het terrein van het zuivere procesrecht – zoals straftoemeterscriteria of systemen om de vergoeding van veel voorkomende soorten van schade te berekenen – is die relatie minder sterk. De toepassing door de rechter van gemeenschappelijke gedragslijnen zoals straftoemeterscriteria en systemen om de vergoeding van schade te bepalen is vooral bevorderlijk voor de uniforme rechtstoepassing.

De leden van de CDA-fractie vroegen of in de visie van de minister een discussie over hoofddoekjes dragende griffiers, zoals door kwartiermaker Van Delden voorgesteld, ook valt 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. Deze leden vroegen of de minister enige samenhang ziet tussen dat idee van beoogd voorzitter Van Delden en bedrijfsvoeringsprocessen.

In de brief aan de Tweede Kamer van 30 augustus 2001 (Kamerstukken II 2000/01, Aanhangsel, nr. 1652, blz. 3443–3446) heeft de eerste ondergetekende zijn algemene visie gegeven op de eisen die de samenleving aan de vertegenwoordigers van de rechterlijke organisatie stelt en de consequenties die daaraan moeten worden verbonden waar het betreft het optreden en het uiterlijk van de leden van de rechterlijke macht ter

terechtzitting. In die brief is aangegeven dat de eisen die in dit verband aan de leden van de rechterlijke macht worden gesteld, voortvloeien uit het wettelijk systeem inzake de rechtspleging en dat eerste ondergetekende overigens bereid is te bevorderen dat deze eisen in meer expliciete wetsbepalingen worden neergelegd. Op dit terrein ligt de initiërende verantwoordelijkheid bij de minister van Justitie.

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 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. Het is evenwel niet zo dat de Raad de bevoegdheid krijgt in artikel 2.6.2.4 om adviezen te geven op het terrein van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing. Ingevolge het wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten kunnen alleen de sectorvergadering of de gerechtshofvergadering het gerechtshofbestuur gevraagd of ongevraagd van advies dienen ten aanzien van de taak van de gerechtshofbesturen om binnen het gerecht de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing te bevorderen (artikelen 2.2.2.1 derde lid jo. 2.2.2.6). Het voorstel van kwartiermaker en beoogd voorzitter van de Raad voor de rechtspraak Van Delden – naar aanleiding van de uitspraak ter zake van de Commissie Gelijke Behandeling van 22 juni 2001 inzake de hoofddoekjes – om een discussie over dat onderwerp binnen de rechterlijke organisatie op gang te brengen (Trouw, 27 juni 2001, «Snel debat over hoofddoek»), moet naar onze mening niet worden gezien vanuit de bevoegdheden die de Raad heeft ingevolge artikel 2.6.2.4, maar vanuit zijn bevoegdheden op het terrein van de bedrijfsvoering.

Het dragen van hoofddoekjes is een kwestie die mede beoordeeld kan worden in het licht van de personeelsaangelegenheden. De Raad voor de rechtspraak is ingevolge artikel 2.6.2.1, eerste lid, onderdeel e, juncto 2.6.2.1, tweede lid, onderdeel d, belast met het toezicht op de bedrijfsvoeringsaspecten, waaronder personeelsaangelegenheden. Mede om die reden is de eerste ondergetekende zeker geïnteresseerd in de opvattingen van de Raad voor de rechtspraak op dit terrein – al dan niet na een breder debat tot stand gekomen – als het erom gaat inhoud te geven aan zijn hierboven vermelde initiërende verantwoordelijkheid.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar aanleiding van pagina 23 van de memorie van toelichting, in hetzelfde kader als hun voorgaande vragen, wat de status is van de studies naar lastige juridische vraagstukken die door de Raad zouden kunnen worden geëntameerd. Deze leden vroegen of niet het gevaar aanwezig is dat dergelijke studies de status krijgen van beantwoording van prejudiciële vragen zoals door de Raad als opdrachtgever geformuleerd. Ook vroegen deze leden hoe de minister de relatie ziet tussen die studies enerzijds en de jurisprudentie van de Hoge Raad, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de EG.

Op grond van artikel 2.6.2.4 biedt de Raad ondersteuning aan de gerechten bij hun activiteiten op het gebied van de uniforme rechtstoepassing en de bevordering van de juridische kwaliteit. Zoals wij in antwoord op een eerdere vraag van deze leden hebben aangegeven, beschikt de Raad op dit gebied niet over dwingende bevoegdheden en kunnen de activiteiten van de Raad op dit gebied niet leiden tot beslissingen met rechtsgevolg. In het kader van artikel 2.6.2.4 kan de Raad ook studies laten verrichten naar «lastige» juridische vraagstukken. Daarbij tekenen wij aan dat het ondersteunende karakter van de taak van de Raad op dit gebied betekent, dat de gerechten het voortouw nemen bij het

ontwikkelen van activiteiten op dit gebied. De rol van de Raad op dit gebied is in hoofdzaak faciliterend. Voorts zullen veel activiteiten op het gebied van de uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit, juist vanwege de raakvlakken met de rechterlijke functie, worden ontwikkeld in projectverband. De projectgroepen op dit gebied zullen, om dezelfde reden, met name bestaan uit bij de gerechten werkzame rechters. De Raad zal naar onze verwachting dan ook meestal op aangeven van een projectgroep of van de gerechten studies naar een juridisch vraagstuk laten verrichten. De studies die de Raad zal kunnen laten verrichten, hebben feitelijk dezelfde status als andere wetenschappelijke en vakliteratuur. Dergelijke studies vormen derhalve niet meer en niet minder dan een handreiking aan de gerechten. Wij benadrukken in dit verband dat het in concrete gevallen altijd aan de rechter zelf is te bepalen of en in welke mate dergelijke studies relevant zijn voor de zaak die hij behandelt en zo ja, welke gevolgen hij daaraan voor die zaak verbindt. Daar ligt het grote verschil met prejudiciële vragen. Prejudiciële vragen leiden tot een oordeel in rechte over de uitleg van een bepaalde regel en zijn daarmee bindend. Studies kunnen de rechter daarentegen, ongeacht de opdrachtgever voor de studie, nooit binden. De studies op het gebied van de uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit kunnen dan ook niet op één lijn worden gesteld met prejudiciële vragen. Een gevaar als door deze leden wordt geschetst, zien wij dan ook niet. In tegenstelling tot studies naar juridische vraagstukken vormen de uitspraken van de Hoge Raad, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de EG oordelen in rechte, die bindend zijn voor de rechter en de rechtzoekende. De rechter zal deze uitspraken – op straffe van vernietiging van zijn uitspraak in hoogste instantie – in een concrete zaak dienen na te leven.

De leden van de CDA-fractie vroegen tenslotte of zij het juist zien dat in de memorie van toelichting op pagina 29 in feite artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) wordt gehanteerd als legitimatie voor de bevoegdheid van de minister als bedoeld in artikel 2.6.3.1 en de algemene maatregel van bestuur inzake de bekostiging.

Wij antwoorden hierop als volgt. Ingevolge artikel 2.6.3.1, eerste lid, worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld met betrekking tot de financiering van de rechtspraak. Dit artikel 2.6.3.1 schept géén bevoegdheden voor de minister, maar voor de regering. Artikel 6 EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht binnen een redelijke termijn. De rechtsprekende macht zal derhalve over voldoende middelen moeten beschikken om aan deze bepaling te kunnen voldoen. De algemene maatregel van bestuur inzake de begroting zal dat moeten garanderen. In die zin vormt artikel 6 EVRM niet een legitimatie voor de regering tot het opstellen van een algemene maatregel van bestuur, maar vormt dat artikel juist een randvoorwaarde voor de regering.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

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